

# De weg naar de-bureaucratisering

## Een kwalitatief onderzoek naar Red Tape

### vermindering in een generalistische

### OCMW-praktijk

Masterproef voorgelegd met het oog op het behalen van de graad van Master in het Sociaal Werk

**Femke Currinckx**

S0224167

Masterproef

**Master in het sociaal werk**

Mei 2024

Promotor

**Prof. dr. Peter Raeymaeckers**

Medebeoordelaar

**Prof. dr. Leen Sebrechts**



## Woord vooraf

Als woord vooraf wil ik graag de mensen bedanken die mij gesteund hebben doorheen het schrijfproces van deze masterproef, het sluitstuk van mijn masteropleiding sociaal werk aan de Universiteit van Antwerpen.

Om te beginnen richt ik een dankwoord aan de maatschappelijk assistenten van het OCMW in Mechelen die bereid waren om hun boeiende inzichten met mij te delen. In het bijzonder dank ik Mathias Vaes, het hoofd Sociale Zaken van de stad Mechelen, voor zijn warme ontvangst en zijn betrokkenheid bij de totstandkoming van deze thesis.

Daarnaast ben ik zeer dankbaar voor de waardevolle feedback van mijn promotor, Peter Raeymaeckers, wiens inzichten mij begeleidden doorheen de zoektocht in de wetenschappelijke literatuur.

Tot slot gaat mijn dank uit naar vrienden en familie bij wie ik altijd terecht kon: mijn zus voor het grondig nalezen van mijn masterproef, medestudenten waarmee ik samen de uitdaging om een masterproef te schrijven heb doorstaan en mijn mama voor haar bemoedigende woorden en haar vermogen om mij te helpen relativieren tijdens stressvolle periodes.

# Inhoud

1	Inleiding.....	6
2	Theoretisch kader .....	8
2.1	Generalistisch sociaal werk.....	8
2.1.1	Specialistisch versus generalistisch werken .....	9
2.1.2	Het belang van samenwerking .....	10
2.2	Discretionaire ruimte.....	11
2.2.1	De discretionaire ruimte van street-level bureaucrats .....	11
2.2.2	Regels en discretionaire ruimte.....	12
2.2.3	State-agent versus citizen-agent narrative.....	12
2.2.4	Beïnvloedende organisatiefactoren.....	13
2.3	Bureaucratie en Red Tape .....	14
2.3.1	De Weberiaanse bureaucratie.....	15
2.3.2	Definitie van Red Tape .....	15
2.3.3	Red Tape en discretionaire ruimte .....	17
2.3.4	Red Tape en generalistisch werken .....	18
2.4	Strategieën om Red Tape te verminderen .....	19
2.4.1	De rol van organisaties.....	19
2.4.2	Interne Red Tape verminderen .....	20
2.4.3	Externe Red Tape verminderen .....	21
2.5	Besluit.....	22
3	Methodologie.....	23
3.1	Caseselectie.....	23
3.2	Onderzoeksdesign .....	24
3.2.1	Intrede .....	24
3.2.2	Dataverzameling en interpretatie.....	24
3.2.3	Beëindiging en follow up.....	25
4	Onderzoeksresultaten.....	25
4.1	Van specialistisch naar generalistisch .....	26
4.1.1	1 cliënt = 1 maatschappelijk assistent.....	26
4.1.2	Het belang van generalistisch werken .....	27
4.2	Red Tape in het OCMW.....	28
4.2.1	Interne Red Tape .....	28

4.2.2	Externe Red Tape .....	29
4.3	Red Tape verminderen .....	31
4.3.1	Distributieve dimensie .....	31
4.3.2	Intensiteitsdimensie.....	33
4.3.3	Weerstand tegen institutionele druk.....	34
4.4	Evaluatie door generalisten .....	35
4.4.1	Administratie is eigen aan het OCMW .....	36
4.4.2	Het belang van administratie .....	36
4.4.3	Spanning tussen administratie en cliëntcontact.....	37
4.4.4	Waardering voor de strategieën.....	38
5	Conclusie .....	39
5.1	Aanbevelingen.....	40
5.2	Beperkingen van het onderzoek.....	41
6	Referentielijst .....	42
7	Bijlagen.....	I
7.1	Achtergrondinformatie over het OCMW van Mechelen.....	I
7.2	Interviewleidraad .....	V
7.3	Informed consent .....	VIII
7.4	Codeboom .....	IX

## Abstract

Research highlights the importance of the organizational context in implementing a generalist approach. Particularly, social workers in public administration encounter bureaucratic obstacles and administrative requirements, known as Red Tape, in their daily practice. Red Tape hinders generalists from engaging in client contact and diminishes their discretion to tailor interventions to the unique needs of service users. This study explores strategies organizations can use to reduce Red Tape and how these are perceived by generalist workers. Using a qualitative methodology, data collection was conducted at the OCMW of Mechelen. Findings suggest that effective strategies involve shifting workload from social workers to other staff members and reducing the intensiveness by eliminating administrative steps in decision-making. Furthermore, the organization employs a spectrum of proactive and reactive measures to navigate institutional pressures. While generalists perceive these systems as highly supportive, they continue to struggle with external Red Tape, leading to ongoing tension between client interaction and administrative tasks.

**Keywords:** generalist social work, Red Tape, public administration, discretion

## 1 Inleiding

Tijdens de sociaalwerkconferentie van 2018 werd het generalistisch sociaal werk uitdrukkelijk als krachtlijn naar voren geschoven. Een generalistische hulpverlener benadert de cliënt vanuit een integraal perspectief en houdt rekening met alle levensdomeinen. Dankzij deze brede kijk op de cliëntsituatie is de generalist goed geplaatst om als brugfiguur op te treden tussen de cliënt en gespecialiseerde diensten (Raeymaeckers, 2014, 2016; Vandekinderen et al., 2018). Zowel in het werkveld als in de academische wereld gaan er stemmen op die het generalistisch sociaal werk bepleiten. Er bestaat dan ook toenemende empirische evidentie dat deze aanpak haar vruchten afwerpt in de praktijk. Een generalistische benadering blijkt vooral relevant in de begeleiding van mensen met complexe problemen en in de strijd tegen onderbescherming (Blom, 2004; Cappelle et al., 2020; Dingenen et al., 2018; Naessens & Raeymaeckers, 2019; Raeymaeckers, 2016; Vandekinderen et al., 2018).

De groeiende aandacht voor het generalistisch sociaal werk vindt weerklank bij verschillende praktijken die zich (re)organiseren naar de principes van integrale hulpverlening. Meerdere onderzoeken wijzen op het belang van de organisatiecontext bij de implementatie van een generalistische praktijk (Boost et al., 2020; Cox & Cappelle, 2022; Naessens & Raeymaeckers, 2019; Raeymaeckers & Van Riel, 2014). Om het pleidooi voor een generalistische werkwijze effectief te realiseren, verwachten hulpverleners inspanningen en ondersteuning van hun organisatie. Daarbij dient de organisatie randvoorwaarden te scheppen die sociaal werkers faciliteren om hun generalistische rol te vervullen. Om deze rol naar behoren uit te oefenen, is er tijd en ruimte nodig. Door middel van administratieve vereenvoudiging en meer beslissingsautonomie voor de hulpverlener, is het mogelijk om noden op verschillende levensdomeinen te detecteren en daar passend op in te zetten (Cox & Cappelle, 2022).

De behoefte aan minder administratieve werklast en meer discretionaire ruimte voor de maatschappelijk werkers komt vaak niet overeen met de realiteit waarin zij werken. De meeste hulpverleners opereren namelijk in een bureaucratische organisatie gekenmerkt door regels en procedures. Vooral publieke medewerkers krijgen steeds meer te maken met complexe bureaucratische procedures en administratieve verplichtingen (Steijn & van der Voet, 2017). Om hieraan tegemoet te komen, besteden maatschappelijk werkers veel tijd en energie aan administratieve taken. Het vormt dan ook een onvermijdelijk maar belastend deel van hun takenpakket (Tiggelaar et al., 2023).

Om deze administratieve werklast helder te conceptualiseren, hanteren we doorheen deze masterproef het begrip 'Red Tape'. Red Tape wordt doorgaans gebruikt om de als problematisch ervaren regels te beschrijven ten gevolge van een doorgedreven bureaucratisering. In de wetenschappelijke literatuur verwijst het concept 'Red Tape' naar de nalevingslast veroorzaakt door regels, procedures en voorschriften die weinig bijdragen aan hun initiële doelstelling. Met andere woorden, de belasting om aan een regel te voldoen is groter dan het nut dat deze regel oplevert (Bozeman, 2012; Scott & Pandey, 2000). Bovendien beperkt de aanwezigheid van Red Tape de discretionaire ruimte van werknemers gesteld dat ze minder invloed kunnen uitoefenen op de beslissingen en keuzes die ze maken (Lagios et al., 2023).

Het doel van dit onderzoek bestaat in het verklaren hoe een generalistische praktijk zich kan ontplooiën in een OCMW-context. We veronderstellen dat het verminderen van Red Tape hulpverleners in staat stelt om generalistisch te werken. Het praktijkonderzoek vindt plaats in het OCMW van Mechelen, waar in 2014 een reorganisatie is doorgevoerd volgens de principes van generalistisch sociaal werk en de-bureaucratisering. Door middel van diepte-interviews met maatschappelijk assistenten en het management komt deze kwalitatieve studie tot stand. Onderstaande deelvragen vormen de leidraad doorheen dit onderzoek:

1. Welke strategieën gebruikt het OCMW van Mechelen om Red Tape te verminderen voor generalisten?
2. Hoe dragen deze strategieën bij tot het generalistisch werken volgens maatschappelijk assistenten?

In de wetenschappelijke literatuur is de meerwaarde van generalistisch sociaal werk al veelvuldig beschreven, voornamelijk in de aanpak van complexe problemen zoals armoede. Deze studies benadrukken de nood aan verder onderzoek dat de focus legt op het organisatieniveau (Boost et al., 2020; Cappelle et al., 2020; Naessens & Raeymaeckers, 2019). Dit onderzoek richt zich op de werkomstandigheden van generalisten en hoe de organisatie hierop kan inspelen. In de uitdagende setting van een OCMW bestuderen we concreet welke maatregelen er worden genomen om administratieve werklast voor generalisten te verminderen. Op die manier tracht deze studie een bijdrage te leveren aan de literatuur door de factor 'Red Tape' in relatie tot generalistisch werk te bekijken.

Daarnaast draagt deze masterproef bij aan de bestaande onderzoekstraditie gewijd aan het bestuderen van Red Tape. Hoewel er steeds meer literatuur over dit onderwerp verschijnt, blijft het een grote uitdaging voor publieke organisaties, met concrete gevolgen voor de dagelijkse

werkomstandigheden van deze medewerkers (George et al., 2021; Kaufmann et al., 2018). De negatieve impact op organisatieprestaties en uitkomsten voor werknemers in termen van werktevredenheid en stress is hierbij al uitgebreid onderzocht (George et al., 2021). Echter, een onderzoek dat expliciet ingaat op het concept Red Tape binnen de Vlaamse sociaal werkpraktijk ontbreekt vooralsnog. Bovendien blijkt het niet evident om relevante literatuur te vinden over concrete strategieën om Red Tape terug te dringen. Dit thesisonderzoek speelt hierop in door praktijkbevindingen weer te geven. Het opzet van dit onderzoek is daarmee tweeledig. Het beoogt zowel een wetenschappelijke als een maatschappelijke meerwaarde te betekenen. De resultaten kunnen organisaties inspireren om zich op een andere manier te organiseren willen ze een generalistische praktijk implementeren.

Het eerste gedeelte van deze masterproef omvat een theoretisch kader dat wetenschappelijke verdieping biedt bij een aantal concepten. Om te beginnen wordt het spanningsveld tussen een generalistische en een specialistische aanpak binnen het sociaal werk belicht en bekijken we de synergie tussen beide benaderingen. Vervolgens bespreken we het concept 'discretionaire ruimte' vanuit het perspectief van een street-level bureaucrat en onderzoeken we de invloed van een organisatie op deze handelingsruimte. Daarna staan we stil bij de bureaucratie als veelvoorkomend organisatietype, met aandacht voor de aanwezigheid van Red Tape binnen zo'n organisatie. Het concept 'Red Tape' wordt uitgebreid gedefinieerd aan de hand van meerdere dimensies om nadien het verband tussen Red Tape, discretionaire ruimte en generalistisch werk te exploreren. Het laatste deel richt zich op de bestaande literatuur over de rol van organisaties in het verminderen van Red Tape. Het theoretische luik sluiten we af met een beknopte samenvatting.

Daarna volgt een onderdeel over de methodologische verantwoording van dit onderzoek met motivering voor de caseselectie en de kwalitatieve onderzoeksmethode. Dit onderzoeksdesign geeft inzicht in hoe deze studie stapsgewijs tot stand is gekomen. Dan komen we tot de kern van dit thesisonderzoek, waar de resultaten worden gepresenteerd die voortkomen uit de data-analyse. Hierbij schetsen we achtereenvolgens het generalistisch werken in het OCMW van Mechelen, de aanwezigheid van Red Tape en hoe deze last te reduceren. Afsluiten doen we met een conclusie waarbij het onderzoek wordt gekaderd binnen de bredere literatuur en de bevindingen worden samengevat.

## 2 Theoretisch kader

### 2.1 Generalistisch sociaal werk

In dit eerste hoofdstuk verkennen we het spanningsveld tussen een generalistische en een specialistische benadering in het sociaal werk. Doorheen de geschiedenis van het beroep is er een slingerbeweging vast te stellen. Waar de wortels van het sociaal werk liggen in een generalistische aanpak, zoals voorgesteld in de 'person-in-environment' theorie van Mary Richmond, bestaat er evenzeer een sterke tendens richting specialisatie (Raeymaeckers, 2016). Het is belangrijk om stil te staan bij de vraag hoe we de praktijk vormgeven en wat de focus van sociaal werkers moet zijn. Om hierop een antwoord te voorzien, wegen we beide benaderingen tegen elkaar af en bekijken we het belang van samenwerking nader.



### 2.1.1 Specialistisch versus generalistisch werken

Een belangrijke bijdrage aan het debat tussen specialistische en generalistische hulpverlening is geleverd door Blom (2004). Tegen de achtergrond van een verregaande specialisering in het welzijnslandschap gaat hij op zoek naar een empirische en theoretische onderbouwing van beide benaderingen. Specialisatie verwijst naar een vergevorderde verdeling van arbeid, bijvoorbeeld op basis van het probleem (huisvesting, schulden, verslaving, ...) of de functie (onthaal, intake, behandeling) waarmee de sociaal werker zich bezighoudt. De specialist verdiept zich in een bepaald gebied en ontwikkelt daarin specifieke kennis en vaardigheden. De expertise die specialisten opbouwen in hun vakgebied verbetert de hulpverlening aan mensen met specifieke noden. Uit onderzoek blijkt evenwel dat specialisten vaak beperkte kennis hebben over aspecten buiten hun expertisedomein (Blom, 2004; Dingenen & Raeymaeckers, 2022). In tegenstelling tot de specialist wordt een generalist gedefinieerd als iemand die zich bezighoudt met allerhande problemen en casussen. Dit vereist van de generalist dat hij van alle markten thuis is en over een uitgebreide basis aan competenties beschikt (Blom, 2004; Perlinski et al., 2011).

De voornaamste vaststelling uit het onderzoek (Blom, 2004) is dat een specialistische werkwijze ontoereikend is om complexe problemen aan te pakken. Door problemen onder te verdelen in categorieën dreigt het grotere totaalbeeld verloren te gaan, waardoor het web aan sociale uitsluitingen onderbelicht blijft. Om de werkelijke sociale kwetsbaarheid te beschouwen, is er een holistisch perspectief nodig. Idealiter is er één hulpverlener die het traject samen met de cliënt doorloopt, van beoordeling tot behandeling. Hierdoor ontstaat er continuïteit en een integrale benadering van alle levensdomeinen. Dit maakt dat er een essentiële rol is weggelegd voor generalisten in de sociaal werkpraktijk (Blom, 2004; Naessens & Raeymaeckers, 2019). Zo is generalistisch sociaal werk uitermate belangrijk in de ondersteuning van mensen in armoede. Armoede is een multidimensionaal probleem dat verschillende levensdomeinen raakt zoals huisvesting, werk en gezondheid. Op meerdere fronten doen problemen zich voor, die onderling verbonden zijn en elkaar kunnen versterken in een vicieuze armoedecirkel. De generalist heeft oog voor het kluwen van samenhangende problemen waarin deze personen verstrikt raken en ziet verbinding tussen materiële en immateriële behoeften. Inzicht in deze brede context erkent de verworvenheid van levensgebieden en de noodzaak om in te spelen op meerdere facetten (Coene et al., 2022; Dingenen et al., 2018; Vandekinderen et al., 2018).

Kenmerkend aan generalisten is het integraal perspectief dat ze hanteren met aandacht voor verschillende levensdomeinen en de bredere context. Integraal werken is een proces waarin het opbouwen van een vertrouwensrelatie centraal staat. Deze vertrouwensrelatie biedt ruimte aan cliënten om gevoelige informatie te delen over hun leefsituatie en vormt de basis voor een samenwerking op maat en tempo van de cliënt. De specifieke behoeften van de cliënt zijn richtinggevend in een participatief hulpverleningstraject dat voortbouwt op aanwezige krachten (Dingenen et al., 2018; Vandekinderen et al., 2018). De relatie die de hulpverlener aangaat met de cliënt is van fundamenteel belang. Wanneer deze gebaseerd is op wederzijds vertrouwen en betrokkenheid vergroot het succes van de hulpverlening. Relatiefactoren zijn namelijk het belangrijkste in het realiseren van menselijke verandering. Studies bewijzen echter dat specialisatie samenhangt met dissociatie van sociaal werkers en cliënten. Door de onderverdeling in gespecialiseerde taken voelen hulpverleners zich minder verbonden met hun cliënten. Voor cliënten

zorgt het contact met meerdere specialisten voor verwarring en een gevoel van gebrek aan persoonlijke interesse. Daarom geven cliënten de voorkeur aan een sleutelfiguur die coördineert tussen de verschillende functies. Generalistische organisaties zijn dan ook beter in staat om samenhangende hulp te voorzien vanuit een holistisch beeld en de participatie van cliënten in hun veranderingsproces te stimuleren (Blom, 2004; Perlinski et al., 2011).

### 2.1.2 Het belang van samenwerking

In het spanningsveld tussen een specialistische en een generalistische benadering bestaat er geen finaal antwoord op de vraag welke praktijk 'beter' is. Het hoeft dan ook geen of-of verhaal te zijn. Verschillende bronnen wijzen naar een en-en verhaal waarin de sterktes van beide benaderingen worden gecombineerd met als doel het ondersteunen van kwetsbare groepen (Dingenen & Raeymaeckers, 2022; Naessens & Raeymaeckers, 2019). Zo benadrukt het onderzoek van Raeymaeckers (2016) de faciliterende rol van generalisten in een netwerk op vlak van informatieverstrekking en bemiddeling. De ruimere context die vaak ontbreekt vanuit een specialistisch perspectief kunnen de generalisten aanvullen met relevante informatie over de complexe levenssituatie van cliënten. Dit stelt specialisten beter in staat om hun diensten af te stemmen op de specifieke noden. Naast het voorzien van informatie, spelen generalisten een bemiddelende rol wanneer er frustraties of conflicten optreden tussen de specialistische dienstverlener en de cliënt. Door hun integrale blik is het mogelijk om het gedrag van cliënten te kaderen en hiervoor begrip te vragen. Andersom verduidelijken generalisten de administratieve vereisten en toelatingsvoorwaarden van een organisatie naar de cliënt toe. Daarbij kunnen generalisten onderhandelen met specialisten en pleiten voor een heroverwogen beslissing indien de cliënt is geweigerd. In dit geval kan nieuwe contextinformatie ertoe leiden dat de cliënt toch in aanmerking komt (Raeymaeckers, 2016). De samenwerking tussen generalisten en specialisten is essentieel in de strijd tegen onderbescherming. Specialisatie leidt namelijk tot een gefragmenteerd aanbod van diensten, waarin cliënten hun weg niet vinden. Deze versnippering werkt onderbescherming in de hand waarbij niet alle sociale rechten worden gerealiseerd. Dankzij de holistische kijk op de cliëntbehoeften en de beschikbare rechten, fungeert de generalist als verbindingsfiguur in de toeleiding naar relevante diensten (Boost et al., 2020; Vandekinderen et al., 2018).

De meeste studies, zoals die van Raeymaeckers (2016) focussen zich op het combineren van generalistische en specialistische competenties binnen een netwerk van organisaties. Beprekter onderzoek is verricht naar de samenwerking tussen generalisten en specialisten binnen éénzelfde organisatie. Een voorbeeld is het MISSION-project in het OCMW van Kortrijk dat vanuit een experimenteel kader is onderzocht door Cappelle et al. (2020). Zij bogen zich over de vraag: *Zijn generalistisch en specialistisch sociaal werk binnen één organisatie onverzoenbaar of kunnen ze complementair zijn in functie van het realiseren van rechten voor de cliënt?* De samenwerking tussen frontoffice outreachende casemanagers en een gespecialiseerde backoffice liep niet van een leien dakje. De implementatie van een nieuwe, generalistische praktijk veroorzaakte heel wat interne spanningen omwille van een verschil in rol en visie. Binnen dit experiment hadden de casemanagers een onafhankelijke positie, in tegenstelling tot de medewerkers van de sociale dienst, die gebonden waren aan een strikt wetgevend kader. Hierdoor ontstond de perceptie van 'good cop' versus 'bad cop' waarbij de casemanagers naast de cliënt staan terwijl de sociale dienst een controlefunctie

uitvoert. Een verschil in visie kwam tot uiting in een cliëntgerichte benadering vanwege de casemanagers en een rationeel-technische interpretatie van de regels door specialisten, wat tot botsingen leidde in het team. Door de tijdelijke aard van het MISSION-experiment, is er onvoldoende ingezet op het creëren van een positieve samenwerking waar gelijkwaardigheid, respect en vertrouwen voor elkaars functie en eigenheid centraal staan. Verder zijn transparantie, een gemeenschappelijk doel en leiderschap cruciale elementen om de combinatie van zowel een generalistische als een specialistische benadering te doen slagen in een organisatie (Cappelle et al., 2020).

## 2.2 Discretionaire ruimte

Een generalist komt in aanraking met een brede waaier aan problemen en casussen. Dit zijn vaak complexe situaties waarvan de oorzaken en gevolgen zich uitstrekken over verschillende levensdomeinen. Om zicht te krijgen op de volledige context, is het belangrijk dat de generalist kennismaakt met de cliënt in al zijn aspecten. Vanuit deze holistische bril maakt de hulpverlener beoordelingen in het belang van de cliënt. Hier komt de nood aan discretionaire ruimte naar boven om flexibel in te spelen op gedetecteerde behoeften en indien nodig af te wijken van standaardprocedures (Cappelle & Cox, 2023). Discretionaire ruimte stelt generalisten in staat om vanuit hun integrale kijk beslissingen en acties te nemen die het beste aansluiten bij individuele cliëntsituaties. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op het gegeven van discretionaire ruimte door middel van een wetenschappelijke uiteenzetting over de street-level bureaucracy literatuur.

### 2.2.1 De discretionaire ruimte van street-level bureaucrats

Aan de oorsprong van de concepten 'street-level bureaucrats' en 'discretionaire ruimte' ligt het invloedrijke boek van Michael Lipsky (1980) genaamd '*Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*'. Dit boek gaat over personen die werken in publieke diensten zoals maatschappelijk werkers, leerkrachten en politieagenten. Deze openbare dienstverleners of street-level bureaucrats zoals Michael Lipsky hen noemt, staan in direct contact met burgers en ervaren discretionaire ruimte in de uitvoering van hun werk. Ze maken namelijk de vertaalslag van overheidsbeleid naar specifieke cliëntsituaties en nemen beslissingen met een grote impact op het leven van de cliënt.

De begrippen 'street-level bureaucrat' en 'discretionaire ruimte' zijn nauw met elkaar verbonden. Discretionaire ruimte is dan ook inherent aan het werk op straatniveau. Dit is te verklaren door de specifieke eigenschappen van de job die een zekere mate van handelingsvrijheid vereisen. Frontliniewerkers krijgen te maken met ingewikkelde situaties die niet te vatten zijn in vooraf gestandaardiseerde formats. Het gaat bovendien om mensenwerk, waarbij de uitzonderlijke omstandigheden van een persoon begrip en flexibiliteit oproepen bij de dienstverlener om een uitzondering te maken. Dit staat haaks op de uniforme onpartijdigheid die wordt verwacht vanuit de organisatie. Er ontstaat een spanningsveld tussen: onpartijdige en gelijke behandeling versus compassie voor de unieke behoeften van de cliënt (Lipsky, 1980; Scott, 1997). Verder dient discretionaire ruimte als belangrijke legitimatie voor het street-level werk. Zowel de cliënt als de

hulpverlener moeten erop vertrouwen dat er wordt gehandeld om het welzijn van de cliënt te bevorderen.

## 2.2.2 Regels en discretionaire ruimte

Discretionaire ruimte kan verschillende vormen en maten aannemen. Om die reden bestaat er terughoudendheid in de literatuur om discretionaire ruimte als afgebakend concept te beschrijven (Murphy, 2021). Uit de rechtenstudies lenen we de conceptualisatie van Dworkin over discretionaire ruimte: “Discretion, like the hole in a doughnut, does not exist except as an area left open by a surrounding belt of restriction” (Dworkin, 1977, geciteerd in Pratt, 2016). Met deze metafoer toont hij aan dat de aanwezigheid van regels, de discretionaire beslissingsmacht niet hoeft uit te sluiten. Discretionaire ruimte is een sociologisch gegeven dat zich onvermijdelijk voordoet. Ondanks dat elk aspect van het street-level werk doordrongen is van regels en procedures, blijft er altijd de mogelijkheid tot het uitoefenen van discretionaire macht. Regels zijn immers niet universeel toepasbaar op elke situatie waardoor de procedures dienen afgestemd te worden op de specifieke casus. Het is de individuele casemanager die beschikt over de discretionaire bevoegdheid in het interpreteren en toepassen van de regels op cliëntsituaties (Hasenfeld, 2000; Maynard-Moody & Michael, 2000). Een overmaat aan regelgeving leidt daarenboven tot een paradox waarbij de hulpverlener zich juist meer gaat beroepen op zijn discretionaire ruimte. Te veel tegenstrijdige en veranderlijke regels verhinderen het toezicht en maken dat deze regels selectief en naar eigen prioriteit worden ingezet (Evans, 2012; Lipsky, 1980).

## 2.2.3 State-agent versus citizen-agent narrative

Lipsky legt de nadruk op de structurele arbeidsomstandigheden die heersen in street-level bureaucracies. Deze uitdagende werkcondities zorgen ervoor dat street-level bureaucraten terugvallen op coping strategieën die het werk draaglijker maken. Een hoge caseload in combinatie met inadequate middelen en ambigue doelstellingen liggen aan de basis van het street-level werk en maken het onhaalbaar om voor elke cliënt dezelfde inspanning te leveren (Lipsky, 1980). Doordat hulpverleners op microniveau bepaalde patronen ontwikkelen in reactie op regels, procedures en wetten, worden ze de facto beschouwd als bottom-up beleidsmakers. De aanwezigheid van discretionaire ruimte is niet inherent ‘goed’ of ‘slecht’. Het kan leiden tot eerlijke vormen van massaverwerking, maar evengoed tot stereotypering, favoritisme en routineus handelen (Lipsky, 1980). Beleidsmakers zien deze vormen van discretionaire ruimte als een bedreiging voor het democratisch bestel, die ze zo veel mogelijk willen intomen via bureaucratische controle (Maynard-Moody & Michael, 2000).

Het state agent narratief van Lipsky, zoals hierboven beschreven, is de gangbare manier om over discretionaire ruimte te denken binnen de wetenschappelijke literatuur. Tegenover dit dominante narratief plaatsen Maynard-Moody en Michael (2000) het alternatieve citizen-agent narratief, gevormd door de verhalen die street-level bureaucraten zelf vertellen. Hoe deze frontliniewerkers hun eigen rol percipiëren komt echter niet overeen met de analyse van Lipsky (1980). Zo omschrijven ze hun werkactiviteiten niet in verhouding tot de staat (state-agents) maar in functie van burgers (citizen-agents). Ze handelen namelijk in relatie tot hun cliënt en nemen regels niet als voornaamste referentiepunt. De focus ligt op het individu in specifieke omstandigheden waarbij beleid wordt

beschouwd als hulpmiddel om de cliënt vooruit te helpen. De relatie met de burger staat centraal: “They define their discretion not in terms of following, bending or ignoring rules but as pragmatic improvisations in response to these encounters” (Maynard-Moody & Michael, 2000, p. 350). In tegenstelling tot state-agents, worden de acties en beslissingen van citizen-agents niet geleid door eigenbelang om het werk te vergemakkelijken. Daarentegen gaan frontliniewerkers vaak tot het uiterste om hun cliënt bij te staan, wat hun werk aanzienlijk compliceert. Een belangrijke overeenkomst tussen de twee verhalen is dat frontliniewerkers beoordelaars zijn. Waar het state-agent perspectief de discrepantie bekijkt tussen street-level beslissingen en de opgelegde regels, maken citizen-agents normatieve oordelen over de waardigheid van hun cliënt (Maynard-Moody & Michael, 2000; Maynard-Moody & Musheno, 2012; Potipiroon, 2022).

## 2.2.4 Beïnvloedende organisatiefactoren

De metaforische ‘hole in the doughnut’, verwijzend naar de discretionaire ruimte, kan verbreden en versmallen door beïnvloedende factoren op diverse niveaus. In deze thesis zijn we bijzonder geïnteresseerd in de factoren die aanwezig zijn op niveau van de organisatie. Meerdere studies (De Wilde & Marchal, 2019; Jacobsson et al., 2020; Mathys et al., 2024; Raeymaeckers & Dierckx, 2012) wijzen op het belang van de organisatiecontext met betrekking tot discretionaire ruimte. In de onderstaande paragrafen bespreken we volgende organisationele factoren: de invloed van taakspecialisatie, de organisatiecultuur en de werkdruk (Mathys et al., 2024).

Organisationele kenmerken spelen een belangrijke rol in de manier waarop professionals hun discretionaire ruimte invullen. Zo zijn de beslissingen en acties van professionals in sterke mate afhankelijk van de verwachtingen die een organisatie vooropstelt. De organisatie bepaalt hoe taken georganiseerd worden, gaande van een gespecialiseerd takenpakket tot algemene teams die een holistische kijk hanteren (De Wilde & Marchal, 2019). Perlinski et al. (2011) bestuderen hoe verschillende organisatievormen, van specialistisch tot generalistisch, de interventies van sociaal werkers in de *personal social services* beïnvloeden. Uit onderzoek blijkt dat sociaal werkers in gespecialiseerde organisaties de toekenning van tegemoetkomingen strikter beoordelen met een grotere nadruk op regels en formele vereisten. Daarnaast hanteren specialisten voorafgaande beoordelingen, wat de toegang tot de het systeem beperkt. Sociaal werkers in een geïntegreerde organisatie daarentegen zijn meer geneigd om zorgaspecten mee te nemen in hun overweging. De discretionaire ruimte is dan ook het breedste in generalistische organisaties. Volgens Bergmark en Stranz (2022) bestaan er echter tegenstrijdige resultaten over de relatie tussen specialisme en de generositeit om voordelen toe te kennen, waarbij sommige studies minder bereidheid aantonen en andere juist meer.

Of de casemanager zich laat leiden door interne organisatorische eisen of door cliëntgerelateerde resultaten hangt in sterke mate af van de organisatiecultuur op mesoniveau. De cultuur die is geïnstalleerd in de organisatie bepaalt welke rolidentiteit werknemers aannemen. De organisatiecultuur kan begrepen worden als: “institutionalized social norms guiding collegial interaction, employee–client interaction as well as the manager–employee interaction at the local offices” (Jacobsson et al., 2020, Al 3). Zowel Jacobsson et al. (2020) als Schütze (2022) voerden vergelijkend onderzoek tussen twee grote welzijnsorganisaties in Zweden, namelijk: de Social Insurance Agency (SIA) en de Public Employment Service (PES). Binnen de SIA richt de

organisatiecultuur zich op het volgen van regels en standaardprocedures gekenmerkt door hiërarchische controle. De PES heeft een meer informele cultuur met nadruk op de autonomie en competenties van casemanagers om te beslissen in cliëntsituaties. Afhankelijk van de organisatie waarin frontliniewerkers actief zijn, worden er verschillende niveaus van discretionaire ruimte gerapporteerd. De formeel gestandaardiseerde organisatie SIA wordt geassocieerd met minder discretionaire ruimte. In vergelijking ervaren de medewerkers van de PES een hogere mate van handelingsruimte gezien de organisatie meer variatie toelaat in de taakuitvoering. De studie van Schütze (2022) toont hiermee het belang van de organisatiecontext in relatie tot de discretionaire ruimte waargenomen door professionals.

De literatuur over street-level bureaucracy en met name het werk van Lipsky (1980) vestigt de aandacht op de werkomstandigheden en hun impact op beleidsimplementatie. Onder deze werkcondities behoort een stijgende caseload als beperkende factor voor discretionaire ruimte volgens verschillende onderzoeken (Bergmark & Stranz, 2022; Schütze, 2022; van Berkel & Knies, 2015). Wanneer eerstelijnsprofessionals meer werkdruk ervaren (gefineerd als: werken onder tijdsdruk door een teveel aan werktaken of cliënten), bestaat er een overeenkomstige daling in de waargenomen discretionaire ruimte (Schütze, 2022). Ook volgens Bergmark en Stranz (2022) is caseload een cruciale factor in de toekenning van sociale voordelen. Uit de vignetstudie blijkt dat hogere caseloads ervaren door maatschappelijk werkers leiden tot de neiging om een tegemoetkoming toe te kennen. Aan de basis van deze genereuze beoordelingen liggen er twee mogelijke verklaringen. Een eerste is dat werklast de tijd en ruimte om een zorgvuldig oordeel te maken vermindert. Langs de andere kant betekent een hoge caseload ook meer ervaring en een hogere professionele standaard.

Dit hoofdstuk belicht de rol van discretionaire ruimte vanuit het perspectief van een street-level bureaucrat. De organisatiecontext waarin deze professionals tewerkgesteld zijn oefent een sterke invloed uit op de acties en beslissingen ze nemen. In het volgende hoofdstuk bespreken we daarom een veelvoorkomend organisatietype: de bureaucratie.

## 2.3 Bureaucratie en Red Tape

Dit hoofdstuk vertrekt vanuit de context van een bureaucratische organisatie geschetst door Max Weber. Veel publieke organisaties zijn tot op de dag van vandaag gestructureerd volgens bureaucratische principes. De implementatie van een generalistische praktijk met discretionaire beslissingsbevoegdheid voor de hulpverlener daagt deze bureaucratische grondvesten uit. Eerst bekijken we kort de kenmerken van een bureaucratie om dan in te zoomen op één aspect daarvan: Red Tape, verwijzend naar de nalevingslast veroorzaakt door onzinnige regels, procedures en voorschriften. Publieke medewerkers krijgen in toenemende mate te maken met complexe bureaucratische procedures en administratieve regels (Steijn & van der Voet, 2017). Om deze administratieve werklast te conceptualiseren, maken we gebruik van het begrip 'Red Tape' dat uitgebreid wordt gedefinieerd. Nadien onderzoeken we hoe het concept zich verhoudt tot discretionaire ruimte en generalistisch werken.

### 2.3.1 De Weberiaanse bureaucratie

De socioloog Max Weber beschreef de bureaucratie als ideaaltypische organisatiestructuur die voortkomt uit het rationalisme in een kapitalistische samenleving. Deze bureaucratische organisatievorm wordt gekenmerkt door een verregaande verdeling van taken en functies. Het personeel wordt aangesteld op basis van technische kwalificaties via formele en onpersoonlijke procedures. Er is een hiërarchisch geordende autoriteit die de activiteiten van de uitvoerende specialisten aanstuurt door welomlijnde regels te stellen. Deze uitvoeringsambtenaren, oftewel 'street-level bureaucrats' staan onderaan de ladder in de hiërarchie en zijn daarmee het verste verwijderd van het machtscentrum en bevinden zich het dichtste bij de burger (Maynard-Moody & Michael, 2000). Van hen wordt verwacht dat ze de regels algemeen toepassen. Individuele cases worden daarbij gecategoriseerd en geclassificeerd aan de hand van vooropgestelde criteria. Een specifieke behandeling is uit den boze want 'iedereen is gelijk voor de wet'. Volgens Weber staat bureaucratie synoniem voor efficiëntie omdat enkel rationele overwegingen aan de basis liggen en persoonlijke relaties geen rol spelen (Merton, 1940). Hij veronderstelt dat wanneer de bureaucratie zich ontplooit tot de dominante organisatievorm in onze samenleving, het proces van bureaucrativering onomkeerbaar zal zijn. Eens deze bureaucratische structuur zich vestigt, is er geen weg meer terug en raken we als mensheid gevangen in een metaforische 'ijzeren kooi' van bureaucratie (Dimaggio & Powell, 1983).

### 2.3.2 Definitie van Red Tape

Om de overbodige regulering in een bureaucratie te omschrijven, wordt het concept 'Red Tape' gehanteerd. Het concept van Red Tape wordt doorgaans gebruikt in de beschrijving van organisatorische processen die worden beschouwd als verspillend, onnodig, egoïstisch en ergerlijk. Hieraan is een negatieve connotatie verbonden die wijst op de uitwassen van een bureaucratische structuur (Scott & Pandey, 2000). Of iemand een regel als Red Tape beschouwt is een kwestie van perceptie. Dit maakt van Red Tape een containerbegrip dat vele ladingen dekt. Om conceptuele helderheid te scheppen, doen we beroep op de werkdefinitie van Barry Bozeman, die algemeen aanvaard is in de Red Tape literatuur.



**Red tape: Rules, regulations, and procedures that remain in force and entail a compliance burden but do not advance the legitimate purposes the rules were intended to serve (Bozeman, 2000, p. 12).**

De definitie omvat twee dimensies die bepalen of regels, voorschriften en procedures bestempeld kunnen worden als Red Tape. Een eerste dimensie verwijst naar de nalevingslast die een regel veroorzaakt. Deze nalevingslast wordt omschreven als de hoeveelheid tijd, energie en andere middelen besteed om aan een regel te voldoen. De meeste meetschalen focussen uitsluitend op het aspect van nalevingslast om Red Tape vast te stellen. Volgens van Loon et al. (2016) is dit echter onvoldoende. Ook het gebrek aan functionaliteit van een regel moet worden meegenomen als dimensie alvorens we kunnen spreken van Red Tape. Een gebrek aan functionaliteit doet zich voor



wanneer een regel niet effectief is in het bereiken van het bestemde doel. Als deze twee dimensies samen worden waargenomen, is er sprake van Red Tape volgens bovenstaande definitie (Bozeman, 2000; van Loon et al., 2016). In realiteit constateren verschillende onderzoekers zoals Feeney et al. (2010) dat vrijwel elke regel een zekere functie heeft. Naar aanleiding van deze kritiek verruimt recenter werk van Bozeman (2012) de klassieke definitie naar een multidimensionale benadering van Red Tape. 'Multidimensional Red Tape' omvat regels, voorschriften en procedures waarvan de bijdrage aan de doelstellingen of waarden minder is dan de bestede middelen voor naleving en implementatie.

Ondanks de bijdrage van deze definitie aan de conceptualisering van 'Red Tape' blijft het een veelomvattend concept. Daarom verfijnde Bozeman (2000) het begrip aan de hand van verschillende subdimensies. Eerst en vooral maakt hij een onderscheid tussen 'Organizational Red Tape' en 'Stakeholder Red Tape' als het gaat over *wie Red Tape ervaart*. 'Organizational Red Tape' vertrekt vanuit het organisatieperspectief en verwijst naar regels, voorschriften en procedures die een nalevingslast vormen voor de organisatie, hoewel ze niet succesvol zijn in het bereiken van hun vooropgestelde doel. Bij 'Stakeholder Red Tape' gaat evenzeer over regels die nalevingslast veroorzaken, maar wordt er een subjectieve waardering aan het doel toegevoegd. Deze regels bereiken namelijk geen doelen die, in de ogen van belanghebbenden, waardevol zijn. Zo kan een bepaalde groep een regel als Red Tape ervaren terwijl dit voor anderen niet het geval is. Dit komt tegemoet aan de stelling van Kaufman: "one man's Red Tape is another's treasured procedural safeguard" (Kaufman, 1977, geciteerd in Bozeman, 2000, p. 3) in zijn bekende boek *Red Tape: Its Origins, Uses and Abuses*. Volgens Kaufman komt Red Tape namelijk deels voort uit de eisen die burgers stellen aan de overheid voor bescherming en rechtvaardige behandeling. Hij legt dan ook voorzichtigheid aan de dag in het reduceren van Red Tape (Scott & Pandey, 2000).

Een tweede dimensie om Red Tape onder te verdelen gebeurt op basis van *de oorsprong*. Bozeman (2000) maakt hierbij de distinctie tussen rule-inception Red Tape en rule-evolved Red Tape. Rule-inception Red Tape oftewel 'rules born bad' zijn regels die van oorsprong disfunctioneel zijn. Alreeds bij het ontstaan levert de regel geen bijdrage aan het functionele doel, terwijl hij wel degelijk nalevingslast veroorzaakt. Red Tape kan bijvoorbeeld afstammen uit *managerial* en *political overcontrol*. Het uitoefenen van controle op de activiteiten van werknemers kan ontsporen en doorschieten in Red Tape. Niet alle vormen van Red Tape zijn van oorsprong slecht, sommigen verliezen geleidelijk aan hun functie. In dit geval spreken we van rule-evolved Red Tape, waarbij aanvankelijk legitieme regels van kracht blijven hoewel de functie inmiddels is voorbijgestreefd. Dit heeft te maken met een verandering in het doel waarvoor de regel bedoeld was of met een verandering in de omgeving waardoor de regel niet langer zinvol is (Bozeman, 2000).

Een derde onderscheid wordt gemaakt aan de hand van *de bron* waaruit Red Tape afkomstig is en dan meer bepaald of deze bron zich binnen of buiten de organisatie bevindt. Worden de regels geproduceerd door de organisatie (intern) of worden ze extern opgelegd? Wanneer de mate van externe controle en het aantal stakeholders hoog is, zal de aanwezigheid van Red Tape in een organisatie toenemen. Vanuit verschillende hoeken worden er regels ontwikkeld waaraan de organisatie moet voldoen. Dit heeft volgens het *External Control Model of Red Tape* van Brewer et al. (2012) een aantal gevolgen die Red Tape in de hand werken. Zo bestaat er een grotere kans op



onduidelijkheid en chaos (entropie) ten gevolge van de talloze regels. Het risico op misapplicatie verhoogt en de werknemers voelen minder eigenaarschap over de regels door de externe controle.

Onderzoek toont aan dat publieke organisaties meer geconfronteerd worden met Red Tape dan private bedrijven. De verklaring hiervoor is dat overheidsorganisaties meer zijn blootgesteld aan externe controle vanwege de aard van hun werk. Om burgers te behoeden van willekeur en machtsmisbruik, bestaan er heel wat controlemechanismen en regels die gelijke behandeling garanderen (Bozeman, 2000). Als we de bron (intern of extern) en de effecten (intern of extern) bekijken, kunnen we vier soorten Red Tape identificeren. Ordinary Red Tape kent haar oorsprong binnen de organisatie en genereert externe effecten op cliënten en andere organisaties. Intraorganizational Red Tape komt ook intern tot stand en heeft gevolgen voor de mensen in de organisatie. External control Red Tape is extern aan de organisatie maar heeft interne effecten, bijvoorbeeld door een toezichhoudende instantie die regels oplegt. Tot slot bestaat er nog pass-through Red Tape waarvan zowel de oorsprong als de gevolgen zich buiten de organisatie bevinden (Scott & Pandey, 2000). Een meta-regressie uitgevoerd door George et al. (2021) toont aan dat Red Tape opgelegd door de eigen organisatie schadelijker is voor organisatieprestaties en werknemersuitkomsten dan Red Tape afkomstig van externe partijen.

### 2.3.3 Red Tape en discretionaire ruimte

In deze paragraaf volgt een bespreking van de literatuur over de impact van Red Tape op het professioneel handelen. De meeste studies onderzoeken het negatief effect van Red Tape op organisatieprestaties, werkmotivatie en -tevredenheid (Blom et al., 2020; Tiggelaar et al., 2023). Wij zijn vooral geïnteresseerd in de invloed van Red Tape op het gedrag en de beslissingen van frontliniewerkers die ermee geconfronteerd worden.

Robert K. Merton, een invloedrijke socioloog, voerde een studie naar de 'bureaucratische persoonlijkheid'. Daarin betoogt hij dat in bureaucratische organisaties waar strikte regelnaleving centraal staat, een fenomeen van goal displacement kan optreden. Het volgen van regels en procedures wordt daarbij een doel op zich. Dit proces van doelverschuiving benoemt Merton als ritualisme, dat onderdeel uitmaakt van zijn Classic Strain Theory. Deze theorie is ontwikkeld aan de hand van een typologie die enerzijds de cultureel bepaalde doelen bekijkt en anderzijds de institutionele normen om deze doelen te bereiken. Op basis van daarvan komt hij tot vijf aanpassingsvormen, waarvan het ritualisme relevant is met betrekking tot het concept 'Red Tape'. Ritualisme doet zich voor wanneer een persoon de institutionele normen accepteert en culturele doelen vergeet. Het oorspronkelijke doel waarvoor het middel in het leven was geroepen, wordt daarbij over het hoofd gezien. De ritualist houdt krampachtig vast aan het institutioneel voorgeschreven gedrag, in die mate dat het een doel op zich wordt. Richtlijnen en procedures zijn heilig, er wordt hier dan ook zelden van afgeweken (Merton, 1938). Wanneer algemeen geldende regels worden nageleefd en niet aangepast in bijzondere omstandigheden, ontstaat er Red Tape (Merton, 1940; Scott & Pandey, 2000).

Het artikel van Lagios et al. (2023) rapporteert de resultaten van drie kwantitatieve studies naar organisationele dehumanisering als mediërende factor tussen Red Tape en negatieve werknemersuitkomsten. Eerst en vooral bestaat er een positief causaal effect van Red Tape op

gevoelens van ontmenselijking bij het personeel. Dehumanisering verwijst in deze context naar de perceptie van werknemers dat ze door hun organisatie louter worden ingezet als object om organisatorische doeleinden te behalen. Door het invoeren van onnodige, belastende en disfunctionele regels voelen personeelsleden zich gereduceerd tot uitvoerders in plaats van actief denkende wezens. Dit komt overeen met het beeld van een 'ijzeren kooi' geschetst door Weber, waarbij werknemers vastzitten in een rigide bureaucratische structuur die alles boven hun hoofd beslist en geen ruimte laat voor discretionaire ruimte. Het bestaan van Red Tape in een organisatie impliceert een gebrek aan controle en discretionaire bevoegdheid, wat de mogelijkheid om substantiële invloed uit te oefenen op beslissingen, keuzes en initiatieven beperkt. Eigen inbreng, kennis en vaardigheden worden beperkt tot een minimum waardoor het werk als mechanische implementatie van zinloze regels overblijft, waaruit geen uitweg mogelijk lijkt (Lagios et al., 2023). Bovendien blijkt uit het onderzoek dat organisationele dehumanisering een onderliggend en verklarend mechanisme is waarom werknemers geconfronteerd met Red Tape een grotere kans hebben op slecht welzijn en negatieve attitudes. Meer specifiek gaat het over minder werktevredenheid, psychosomatische spanningen, minder actieve betrokkenheid en meer verloopintentie (Lagios et al., 2023). Deze bevindingen worden bevestigd door andere onderzoekers (Blom et al., 2020; George et al., 2021) die ook wijzen op vervreemding en gevoelens van machteloosheid bij het personeel ten gevolge van Red Tape.

Scott en Pandey (2000) hebben via een experimentele simulatie onderzocht hoe Red Tape bureaucratische beslissingspatronen van individuen kan beïnvloeden. Daarbij moesten de proefpersonen uitkeringen toekennen in bepaalde casussen met de mate van Red Tape als onafhankelijke variabele. Daaruit blijkt dat in alle casusvoorbeelden een verhoging van Red Tape resulteert in een overeenkomstige daling van uitkeringen aan cliënten. Deze relatie wordt echter getemperd door andere factoren zoals de sympathie die de cliënt opwekt. Bij cliënten met een hoog sympathiegehalte zijn de beoordelaars meer bereid om Red Tape te 'doorknippen' om toch voordelen toe te kennen (Scott & Pandey, 2000). Dit is een vorm van *prosocial rule-breaking* waarbij de medewerker doelbewust afwijkt van de regels om burgers te helpen. Volgens het citizen-agent narratief (zie 2.2.3) komt dit voor wanneer street-level bureaucraten formele regels als Red Tape percipiëren en sympathie hebben voor de burgers die hieronder lijden (Potipiroon, 2022).

#### 2.3.4 Red Tape en generalistisch werken

Om te werken vanuit een generalistische benadering is het van belang dat de hulpverlener tijd en ruimte krijgt om met de cliënt in contact te gaan. Deze tijd en ruimte maken het mogelijk om problemen en noden op meerdere levensdomeinen in kaart te brengen (Cox & Cappelle, 2022). Dit cliëntcontact staat echter onder druk in een veeleisende werkomgeving die administratieve verwachtingen oplegt. Het artikel van Steijn en van der Voet (2017) suggereert dat Red Tape contrasteert met de motivatie van publieke professionals om anderen te helpen. De nalevingslast ondermijnt de capaciteit van professionals om te interageren met cliënten, hun perspectief te begrijpen en een betekenisvolle impact te creëren op hun leven. Hulpverleners die bezig zijn met tijdrovende bureaucratische vereisten hebben minder tijd om aan hun cliënten te wijden. Bovendien verhindert Red Tape de flexibiliteit in het zoeken van oplossingen op maat van de cliëntsituatie. De realiteit waarin publieke professionals aan de slag zijn resulteert daardoor in een dalende

werktevredenheid omdat ze hun ambitie om mensen te helpen niet afdoend kunnen waarmaken (Steijn & van der Voet, 2017).

In onderzoek naar de ervaringen van generalisten in een OCMW-context komt de administratieve werklast naar voren als hindernis om hun job naar wens uit te voeren (Cappelle & Cox, 2023; Vandromme, 2021). Zo biedt minder administratie of een lagere dossierlast de ruimte en tijd om cliënten centraal te stellen. Het verlagen van werkdruk zou maatschappelijk werkers beter in staat stellen om hun cliënten effectiever te begeleiden op alle levensdomeinen (Cappelle & Cox, 2023). Papierwerk wordt doorgaans als een last ervaren, wat afleidt van de essentie van het sociaal werk, namelijk contact met cliënten. Het zoeken naar een balans tussen deze twee aspecten vormt een blijvende evenwichtsoefening voor OCMW-medewerkers (Vandromme, 2021).

## 2.4 Strategieën om Red Tape te verminderen

Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben besproken, kan Red Tape opgelegd worden door de organisatie of door externe actoren. Een cruciaal uitgangspunt is dat Red Tape iets is dat wordt geconstrueerd. Wanneer we Red Tape en de daaruit voortvloeiende administratieve belasting beschouwen als een construct, kunnen we het ook afbreken (Benish et al., 2023). Dit hoofdstuk vertrekt vanuit het institutioneel kader van Hasenfeld (2000) om organisaties te bestuderen. Organisaties zijn namelijk zelf actief betrokken bij de morele regels die ze uitvaardigen. Daarna bekijken we hoe interne administratie kan verminderen om nadien te focussen op institutionele verwachtingen van buitenaf.

### 2.4.1 De rol van organisaties

Hasenfeld (2000) vertrekt vanuit de stelling dat hulp- en dienstverleningsorganisaties die zich bezighouden met het veranderen van menselijk gedrag, aan 'moreel werk' doen. Elke actie en beslissing bevat een morele geladenheid. Zo worden er morele assumpties gemaakt over de sociale waardigheid of de 'deservingness' van een persoon. Een andere aanname gaat over de mate waarin het individu verantwoordelijk wordt gehouden voor de situatie waarin die zich bevindt. Ook bestaan er morele assumpties over de vatbaarheid voor verandering, het gewenste resultaat van de dienstverlening en de benadering van een persoon als object of subject. Deze morele veronderstellingen bepalen niet alleen de acties die worden ondernomen, ze komen ook tot uitdrukking in de organisatievorm en -praktijk. Organisaties die hun cliënten een hoge waarde toeschrijven, zien hen als slachtoffers van omstandigheden maar ook als personen met een actieve stem die capabel zijn tot verandering, structureren zich als cliëntgerichte organisaties. Er is daarbij sprake van een grote betrokkenheid tot cliënten waarvoor middelen en diensten worden gemobiliseerd, afgestemd op de specifieke behoeften. De formele structuur is gedebureaucratiseerd en er heerst wederzijds vertrouwen in de relatie tussen cliënt en hulpverlener. Het complete tegenovergestelde bestaat ook, waarbij de organisatievorm uitgaat van wantrouwen en controle gekenmerkt door routine en bureaucratisering (Hasenfeld, 2000).

Aangezien organisaties te maken krijgen met abstracte en conflictueuze morele regels uit hun omgeving, selecteren ze welke regels ze willen toepassen in hun praktijk. De morele systemen zijn

afkomstig van verschillende niveaus. De morele assumpties nagestreefd door politiek machtige groepen zitten vervat in het sociaal beleid op macroniveau en worden daarmee opgelegd aan welzijnsorganisaties. Wanneer regels strijdig of ambigu zijn, wordt het vaak aan het lokale niveau overgelaten om beleid vorm te geven afhankelijk van lokale omstandigheden. Daarnaast stellen organisaties zelf morele regels op over hoe ze hun diensten verlenen en cliënten behandelen. Tot slot bestaat op microniveau steeds de mogelijkheid om discretionaire bevoegdheid uit te oefenen (Hasenfeld, 2000). Door de discretionaire ruimte aanwezig op micro- en mesoniveau, kunnen er wezenlijke verschillen ontstaan in organisatievormen. Organisaties en werknemers zijn actieve deelnemers in het constitueren en uitvoeren van morele regels die ingebed raken in organisatiepraktijken en -vormen.

#### 2.4.2 Interne Red Tape verminderen

Uit onderzoek blijkt dat administratieve rompslomp opgelegd door de organisatie meer schade toebrengt dan externe Red Tape. Dit betekent dat publieke managers een grote impact kunnen genereren op het verminderen van interne regels en voorschriften omdat deze binnen hun controlebereik liggen (George et al., 2021). Omdat het reduceren van administratieve werklast afhankelijk is van de specifieke organisatiesetting is het moeilijk om een overzicht te geven van concrete strategieën. Hieronder trachten we toch een aantal algemene principes te beschrijven.

Er wordt verondersteld dat de decentralisatie van besluitvorming de aanwezigheid van Red Tape terugdringt. Door macht en verantwoordelijkheid te verschuiven naar lagere managers zouden bureaucratische beslommingen afnemen. Dezelfde studie toont aan dat hoe lager in de organisatiehiërarchie, hoe meer Red Tape er aanwezig is (Walker & Brewer, 2008). Hieruit leiden we af dat street-level bureaucrats in hun werk het meeste in aanraking komen met overbodige administratie opgelegd door hogere echelons. Om de stress die deze administratieve taken met zich meebrengen te verminderen, is het betrekken van frontliniewerkers in besluitvormingsprocessen noodzakelijk. Administratieve taken zijn een onvermijdelijk onderdeel van de job. Het artikel van Tiggelaar et al. (2023) zoekt daarom naar strategieën om met de belastende aspecten om te gaan. Participatie aan besluitvorming op organisatieniveau is een buffer die medewerkers helpt in het omgaan met administratieve eisen.

Ook in een artikel over administratieve werklast in verzorgingstehuizen worden er een drietal maatregelen naar voren geschoven. Zorgverleners verrichten veel 'indirecte zorgtaken' die meer gerelateerd zijn aan organisatieactiviteiten dan aan 'directe patiëntenzorg'. Het gaat dan over documentatie of andere administratieve taken die als belastend worden ervaren. Deze bureaucratische bezigheden verhogen de werkdruk en verhinderen zorgmedewerkers om zich te focussen op de zorg voor bewoners. Om deze administratieve werkdruk te verlagen, dient het management grondig te evalueren welke taken bij welk type zorgverlener behoren. Dit kan door administratieve vereisten te stroomlijnen of uit te besteden aan lager opgeleid of administratief personeel. De belasting die gepaard gaat met documentatie, kan verlicht worden door middel van een flexibel en geschikt IT-systeem dat zorgmedewerkers in staat stelt om hun werktijd efficiënt te organiseren. Daarnaast kan het toestaan van meer zelfbeschikking en autonomie in het beslissen en uitvoeren van administratieve taken een strategie zijn voor lastenreductie (Ausserhofer et al., 2023).

### 2.4.3 Externe Red Tape verminderen

In dit onderdeel ligt de focus op de strategieën die een organisatie kan gebruiken als reactie op institutionele druk. Eerst wordt vanuit het nieuw-institutionalisme het proces van ontkoppeling behandeld. Nadien wordt er ingezoomd op de strategieën van weerstand die Oliver (1991) introduceerde. Daarmee toont dit hoofdstuk een overzicht van de mogelijke tactieken die een organisatie kan hanteren in de omgang met Red Tape van buitenaf.

#### 2.4.3.1 Ontkoppeling

In lijn met het nieuw-institutionalisme structureren organisaties zich naar verwachtingen uit de institutionele omgeving. Deze institutionele regels fungeren als mythes waarnaar organisaties conformeren zonder ze in vraag te stellen. Hiermee verkrijgen ze legitimiteit en bestaanszekerheid. Het volgen van regels staat echter vaak in schril contrast met efficiëntiecriteria en hun reële werkvereisten. Volgens Meyer en Rowan (1977) zorgt deze discrepantie ervoor dat de formele organisatiestructuur wordt losgekoppeld van dagdagelijkse werkactiviteiten. Dit is een strategie genaamd '*decoupling*' of 'ontkoppeling' in het Nederlands. In tegenstelling tot technisch efficiënte organisaties waar de formele structuur en werkactiviteiten hand in hand gaan via een proces van coördinatie, inspectie en evaluatie, gaan geïnstitutionaliseerde organisaties zich hiertegen beschermen. Een soortgelijke evaluatie gebaseerd op technische prestatie zou immers enkel inconsistenties blootleggen en leiden tot een verlies van legitimiteit. Het ontkoppelingsproces houdt bijvoorbeeld in dat professionals een grote verantwoordelijkheid krijgen in het uitwerken van activiteiten omdat het coördineren van werkactiviteiten op basis van formele regels leidt tot inconsistentie. Menselijke relaties en discretionaire ruimte zijn bijgevolg heel belangrijk voor het functioneren van de organisatie. Verder worden doelen ambigu gemaakt, gegevens over technische prestaties onzichtbaar en evaluatie vermeden. Kortom, via ontkoppeling kunnen organisaties hun formele structuur behouden en ondertussen hun dagelijkse activiteiten uitvoeren. Om dit te bewerkstelligen, moeten organisaties het vertrouwen in stand houden, zowel intern als extern (Meyer & Rowan, 1977).

#### 2.4.3.2 Strategische reacties op institutionele processen

Organisaties die geconfronteerd worden met institutionele druk kunnen zich beroepen op verschillende strategieën gaande van passieve conformiteit tot actieve weerstand. Waar het begrip 'ontkoppeling' is ingebed in de theorie van het nieuw-institutionalisme, maakt Oliver (1991) een combinatie van het institutioneel en de resource-dependency perspectief op zoek naar de complementariteit in beide benaderingen. Beiden perspectieven gaan ervan uit dat organisaties beschikken over keuzemogelijkheden ondanks de marges van institutionele beperkingen. Ze verschillen echter in de mate van weerstand, actiebereidheid en het besef van organisatorisch eigenbelang, zoals duidelijk wordt in onderstaande opsomming van strategieën.

In een eerste strategie geven organisaties toe aan institutionele druk. Hoewel berusting vaak voorkomt, bestaan hierin toch een aantal nuances. Zo kan er sprake zijn van gewoonte wanneer normen of regels zo vanzelfsprekend zijn geworden dat de organisatie deze blindelings volgt. Het imiteren van succesvolle organisaties in de omgeving is ook een voorbeeld van berusting dat

voortkomt uit onzekerheid. Bij compliance kiest de organisatie bewust om te gehoorzamen aan externe druk omdat dit voordelen oplevert. Een tweede cluster betreft het zoeken naar een compromis tussen tegenstrijdige institutionele verwachtingen. Bij de strategie balanceren wordt er gezocht naar een evenwicht en gelijkheid in de tegemoetkoming aan eisen van diverse belanghebbenden. Pacificerende tactieken willen de institutionele druk verzachten zonder zich er actief tegen te verzetten vanuit de optiek: 'do not bite the hand that feeds you'. Verder is er onderhandeling mogelijk tot een aanvaardbaar compromis is gevonden. De derde strategie van vermijding stemt overeen met het proces van 'ontkoppeling' (zie 2.4.3.1). Een organisatie kan haar non-conformiteit verhullen door schijnbaar te berusten in institutionele eisen en deze openlijk te accepteren terwijl ze in realiteit niet worden nageleefd. Buffering koppelt de technische activiteiten los van externe controle om legitimiteit te behouden. Ontsnapping betekent dan weer dat de organisatie haar doelen en activiteiten wijzigt om het domein van institutionele druk te verlaten (Oliver, 1991)

De vierde strategie van verzet biedt op een al iets actievere manier weerstand aan institutionele processen. De organisatie kan regels verwerpen of negeren wanneer ze inschatten dat het risico op externe handhaving laag is. Wanneer de institutionele verwachtingen worden uitgedaagd, kunnen organisaties erin slagen om een alternatief kader te ontwikkelen dat hiervan afwijkt. Het actief aanvallen van geïnstitutionaliseerde normen en waarden gaat nog een stap verder en doet zich meestal voor als de organisatie zich hierdoor bedreigt voelt. Manipulatie is de vijfde en laatste strategie die het meest doelbewust macht wil uitoefenen op de inhoudelijke component van institutionele eisen. Coöpteren wil zeggen dat men institutionele relaties gaat cultiveren en overtuigen om te handelen in belang van de organisatie. Daarnaast kan de organisatie het geloofssysteem waarop institutionele regels zijn gebouwd, beïnvloeden en manipuleren. Controletactieken willen macht en dominantie verwerven over de bronnen van institutionele druk (Oliver, 1991).

## 2.5 Besluit

Deze literatuurstudie is vertrokken vanuit het spanningsveld tussen generalistisch en specialistisch sociaal werk. Een generalist richt zich niet op een specifiek expertisedomein, maar behandelt een brede waaier aan problemen en soorten casussen. Daarbij hanteert de generalist een integraal perspectief op alle levensdomeinen van de cliënt. De vertrouwensrelatie vormt de basis voor een samenwerking op maat en tempo van de cliënt en diens behoeften. De laatste jaren wint deze generalistische benadering aan belang in de aanpak van complexe problemen en in de strijd tegen onderbescherming (Blom, 2004; Vandekinderen et al., 2018). Bijgevolg reorganiseren verschillende organisaties zich naar de principes van integrale hulpverlening. De meeste publieke organisaties worden echter gekenmerkt door hun bureaucratische structuur. Wanneer we de kenmerken van een bureaucratie plaatsen naast de principes van generalistische hulpverlening, komen er duidelijke verschillen naar boven die staan samengevat in onderstaande tabel.

Bureaucratische organisatie	Generalistische praktijk
Specialistische taakverdeling	Holistische en integrale kijk
Algemene en uniforme regels	Cliëntgericht, maatwerk
Onpersoonlijke relaties	Relatievorming staat centraal

Bureaucratie staat, met andere woorden, haaks op een generalistische praktijk. Om een generalistische werking te installeren, worden organisaties bovendien uitgedaagd om hun bureaucratische structuur te herdenken. Een problematisch aspect van bureaucratie is de bijbehorende Red Tape, die in de literatuur omschreven staat als regels en voorschriften die meer nalevingslast creëren dan dat ze bijdragen aan hun doel (Bozeman, 2012). Het nakomen van administratieve verwachtingen weerhoudt hulpverleners ervan bezig te zijn met cliëntcontact en verkleint hun discretionaire ruimte om op maat van de noden van de cliënt te werken. Hiermee besluiten we dat het verminderen van administratieve werklast voor professionals in het voordeel is van hun rol als generalist. Het belang van de organisatie wordt benadrukt om zowel interne administratie te reduceren alsook strategieën aan te nemen tegenover institutionele druk van buitenaf. Het praktijkonderzoek bestudeert hoe het OCMW van Mechelen omgaat met deze spanningen zodanig dat hun maatschappelijk assistenten generalistisch kunnen werken.

### 3 Methodologie

Dit onderzoek volgt de principes van het constructivistisch paradigma met een kwalitatieve onderzoeksmethode. Deze methode sluit aan bij het onderzoeksdoel, namelijk verklaren hoe een generalistische praktijk zich kan ontwikkelen binnen een OCMW door het verminderen van administratieve werklast voor generalisten. In dit deel motiveren we waarom het OCMW van Mechelen een interessante case is om dit onderwerp te onderzoeken. Het plan van aanpak wordt eveneens besproken, gaande van de intrede in de organisatie tot het voorleggen van de onderzoeksresultaten.

#### 3.1 Caseselectie

Het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) in Mechelen vormt een geschikte casestudy om het onderzoek naar Red Tape en generalistisch sociaal werk uit te voeren. In tegenstelling tot de bureaucratische wijze waarop de meeste openbare centra zijn georganiseerd, maakte Mechelen in 2014 een reorganisatie door. Met de reorganisatie naar een generalistische werking volgens het principe '1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent', worden er ook concrete maatregelen getroffen om Red Tape te verminderen voor frontliniewerkers. In deze masterthesis kiezen we daarom bewust voor een diepgaande single casestudy methode in het OCMW van Mechelen. Omdat de sociale dienst in Mechelen een zeldzame case is, zullen we deze uitvoerig behandelen. Door een critical caseselectie te hanteren, vergaren we informatierijke data om een antwoord te formuleren op de gestelde onderzoeksvragen (Morris, 2006). Daarnaast biedt de casestudy een diepgaand inzicht in de werking van het OCMW van Mechelen, wat andere OCMW's bijgevolg kan inspireren.



## 3.2 Onderzoeksdesign

### 3.2.1 Intrede

Om toegang te krijgen tot de case is er trapsgewijs te werk gegaan. Eerst en vooral is er contact opgenomen met het departementshoofd Sociale Zaken van de Stad Mechelen waarbij de onderzoeksopzet werd toegelicht. Met hem vond ook het eerste verkennend interview plaats. Belangrijk was om de onderzoeksetting met een open houding te benaderen en om praktijkkennis gelijk te stellen aan theoretische kennis (Morris, 2006). Het afdelingshoofd fungeerde als een essentiële gatekeeper om bereidwillige respondenten aan te spreken. Door mijn oproep voor respondenten via mail te verspreiden, kwam ik in contact met de key players van het onderzoek, namelijk de (hoofd)maatschappelijk assistenten.

### 3.2.2 Dataverzameling en interpretatie

In totaal zijn er 12 diepte-interviews afgenomen waarvan 1 met het afdelingshoofd, 3 met hoofdmaatschappelijk assistenten en 8 met maatschappelijk assistenten. Er is gestreefd naar een variatie van profielen door verschillende functies (een backofficemedewerker, een 'vliegende maatschappelijk assistent' en een medewerker van het ID-team) te betrekken en personen vanuit de vier teams te bevragen. Daarnaast zijn er 6 maatschappelijk assistenten geïnterviewd die de reorganisatie hebben meegemaakt en 5 die recenter zijn toegetreden. Zowel medewerkers als leidinggevenden zijn gehoord om het organisatieperspectief en de concrete vertaling naar de werkvloer mee te nemen.

Dit onderzoek hanteert een kwalitatieve onderzoeksmethode. Volgens het constructivistisch paradigma wordt de werkelijkheid gevormd door de subjectieve betekenis die individuen eraan toekennen. Centraal in deze benaderingswijze staat de interpretatie, perceptie en ervaring van mensen, wat volgens het constructivisme de basis vormt voor empirisch onderzoek (Morris, 2006). Deze studie onderzoekt hoe individuele hulpverleners en leidinggevenden hun werkomgeving percipiëren. Bovendien leent een onderzoek naar het concept 'Red Tape' zich goed voor een kwalitatieve benadering, aangezien de beoordeling of iets Red Tape is afhangt van perceptie (Bozeman, 2000).

Om deze subjectieve beleving in beeld te brengen, worden diepte-interviews als meest geschikte methode naar voren geschoven. Daarbij is er gebruikt gemaakt van een semigestructureerde vragenlijst met een aantal vastgelegde onderwerpen. Aan de hand van een interviewleidraad (zie bijlage 7.2) zijn de diepte-interviews gestructureerd met de nodige ruimte inbegrepen om hiervan af te wijken en door te vragen naar wat de respondent vertelt. Door de verscheiden profielen van respondenten was er een flexibele omgang met de vragenlijst vereist. Zo is er een informele gespreksituatie gecreëerd waar de respondent voluit kon vertellen. Voorafgaand aan het gesprek werden de deelnemers geïnformeerd over de vertrouwelijkheid en privacy van het onderzoek door een informed consent (in bijlage 7.3) te ondertekenen (Morris, 2006; Mortelmans, 2020).



Met toestemming zijn de interviews opgenomen zodat de verzamelde data beschikbaar was om woordelijk te transcriberen volgens het Verbatim-principe. Tijdens de analysefase werden de transcripten gelabeld met open codes om de data te reduceren. Deze open codering maakte het mogelijk om relevante thema's te identificeren die verband houden met de onderzoeksvragen (Mortelmans, 2020). Er is gebruik gemaakt van sensitizing concepts om richting te geven aan de kwalitatieve analyse. In tegenstelling tot definitieve concepten die vanuit een strikt afgebakende definitie bepalen wat de onderzoeker moet zien, helpen sensitizing concepts-benadering om het blikveld te richten (Bowen, 2016). Zo dienden de termen 'generalistisch werken' en 'Red tape' als wegwijzers bij het coderen, waarbij ruimte werd gelaten voor verdere verfijning. Daarnaast was er aandacht voor aanvullende thema's die opdoken. In bijlage 7.4 wordt de codeboom uit het softwareprogramma Nvivo weergegeven. Op basis van deze codeboom kreeg de resultatensectie vorm.

### 3.2.3 Beëindiging en follow up

Om de geloofwaardigheid van dit kwalitatief onderzoek te verhogen, is er een member check uitgevoerd waarbij er contact is opgenomen met de gatekeeper van de organisatie om een terugkoppelingsmoment in te plannen. Daarin werden de bevindingen gepresenteerd en kon de respondent nagaan of deze resultaten volgens hem geloofwaardig zijn. Vanwege het beperkte tijdsbestek en de praktische onhaalbaarheid om alle respondenten uit de verschillende teams gelijktijdig bijeen te brengen, kon niet iedereen worden gehoord bij deze member check. Met de feedback van de gatekeeper is zorgvuldig omgegaan om te voorkomen dat zijn visie de onderzoeksresultaten onevenredig zou beïnvloeden. Daarnaast was mijn deelname aan het colloquium 'bureaucratie in de hulpverlening' georganiseerd door het OCMW van Mechelen verhelderend omdat de werking daar nogmaals werd voorgesteld. Op die manier werden de bevindingen geverifieerd en bevestigd. In overleg met de onderzoeksetting wordt bepaald hoe de resultaten van deze studie gecommuniceerd zullen worden. Het rapport wordt daarbij al zeker overgedragen aan de respondenten die hieraan hebben deelgenomen (Mortelmans, 2020).

## 4 Onderzoeksresultaten

Dit onderdeel geeft de onderzoeksresultaten weer die zijn voortgekomen uit de analyse van de interviewdata. Deze analyse begint met het principe '1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent' als veruitwendiging van de generalistische werkwijze in het OCMW van Mechelen. Dit organiserend principe wordt uitvoerig behandeld op basis van de ervaringen van maatschappelijk assistenten. Daarna staan we stil bij het concept 'Red Tape' en de vertaalslag daarvan in een OCMW-context. Gebaseerd op het begrip Red Tape geconstrueerd door respondenten, gaan we over naar de strategieën die de organisatie opteert om dit fenomeen te bestrijden. Tenslotte volgt een evaluatie van deze strategieën door generalistische medewerkers.

## 4.1 Van specialistisch naar generalistisch

Voorafgaand aan de reorganisatie in 2014 kenmerkte het OCMW van Mechelen zich door een doorgedreven taakspecialisatie. Dit systeem botste op haar limieten waardoor de organisatie is overgestapt naar een ander model. In het veranderingstraject van een specialistische naar een generalistische werkwijze stond het organiserend principe '1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent' centraal. Dit betekent dat iedere cliënt een vaste maatschappelijk assistent heeft die een integrale benadering hanteert. De maatschappelijk assistent van het algemene begeleidingsteam blijft het centrale aanspreekpunt, vanaf het initieel sociaal onderzoek tot alle navolgende stappen in het hulpverleningsproces. Het organisatieprincipe vertrekt vanuit het belang van de individuele vertrouwensrelatie en wil zo vermijden dat de cliënt herhaaldelijk zijn verhaal moet vertellen aan telkens een andere specialist. Een gedetailleerde contextschets over deze reorganisatie is terug te vinden in bijlage 7.1.

### 4.1.1 1 cliënt = 1 maatschappelijk assistent

Tijdens de interviews is er uitgebreid gepeild naar hoe maatschappelijk werkers het '1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent'-principe ervaren. Dit leverde heel wat boeiende interviewdata op. De volgende paragrafen geven een overzicht van de argumenten die pleiten voor een dergelijke benadering. Maatschappelijk assistenten die het primaire aanspreekpunt vormen voor hun cliënt, ondervinden verschillende voordelen van dit systeem, namelijk: meer voldoening, uitdaging en leermogelijkheden, een bredere kennis van de cliëntsituatie en effectiever overleg. Meerdere respondenten geven aan dat ze voldoening halen uit het begeleiden van een cliënt doorheen het gehele traject. Door hun actieve betrokkenheid bij elke fase van het groeiproces, kunnen maatschappelijk werkers de vooruitgang van hun cliënt op diverse levensgebieden waarnemen. Hierdoor ervaren ze een bevredigend gevoel en putten ze energie uit hun job. Een tweede veelvoorkomend argument verwijst naar de uitdaging en leermogelijkheden die het werken in zo'n systeem met zich meebrengt. De diversiteit aan cliënten en levensdomeinen zorgt voor een grote variatie in de job, wat de maatschappelijk assistenten uitdaagt om elke dag bij te leren. Deze blootstelling aan verschillende cliëntsituaties draagt bij aan de persoonlijke en professionele ontwikkeling van het personeel. Daarnaast benoemen respondenten dat ze hun cliënt op een diepgaander niveau leren kennen. Deze unieke inkijk in hun levenssituatie maakt het mogelijk om flexibel in te spelen op behoeften en een traject op maat aan te gaan. Een extra voordeel hiervan bevindt zich in de samenwerking met collega's. Tijdens overleg is er respect voor de rol van maatschappelijk assistent die als coördinator en eindverantwoordelijke optreedt wanneer het gaat over de ondersteuning van zijn/haar cliënt.

Ook voor de cliënt is de aanwezigheid van een vaste maatschappelijk assistent doorheen het begeleidingstraject voordelig. In dit onderzoek zijn er geen cliënten rechtstreeks bevestigd. De voordelen komen voort uit de perceptie van maatschappelijk werkers die dagelijks met cliënten in contact staan. Het principe van '1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent' brengt continuïteit in de hulpverlening. Dat de cliënt hierdoor maar één keer zijn verhaal hoeft te doen, is het meest overtuigende argument volgens hulpverleners. Ze zijn zich bewust van de emotionele en de tijdsbelasting die het herhaaldelijk vertellen van problemen teweegbrengt. Deze belasting wordt

vermeden door het hebben van een vertrouwd gezicht waar de cliënt terecht kan gedurende de begeleiding. Bij cliënten zorgt dit voor rust en de zekerheid dat ze in woelige periodes een vast aanspreekpunt hebben waarop ze kunnen terugvallen. Ook als er andere vormen van hulp worden ingeschakeld, blijft de maatschappelijk assistent betrokken op alle levensdomeinen. In een gefragmenteerd welzijnslandschap is het waardevol om een vertrouwenspersoon te hebben die bekend is met het verhaal van de cliënt om gezamenlijk wachttijden te overbruggen en effectief te navigeren door het complexe systeem.

#### 4.1.2 Het belang van generalistisch werken

De voordelen voor zowel de hulpverlener als de hulpvrager in het systeem van '1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent' zoals hierboven opgesomd, zijn eveneens geldige argumenten die pleiten voor een generalistische benadering. Hoewel het OCMW van Mechelen de term 'generalistisch' zelf niet gebruikt, zitten de kenmerken wel vervat in hun principe waarbij de cliënt, 1 maatschappelijk assistent krijgt toegewezen die het overzicht bewaart. Ze gebruiken '1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent' als leidend principe. Generalistisch werken wordt volgens hen al te vaak herleid tot een houding. In dat opzicht kan iemand vanuit een specialistische functie ook 'generalistisch werken', zolang diegene een brede blik hanteert. Wanneer we teruggrijpen naar de literatuur, wordt een generalist volgens Blom (2004) gedefinieerd als een hulpverlener die zich bezighoudt met allerlei problemen en types van casussen. Dit vergt een breed scala aan kennis en vaardigheden om oplossingen te vinden. Een generalistische praktijk maakt een holistische kijk op de cliëntsituatie mogelijk.

In het OCMW komen maatschappelijk assistenten in aanraking met een divers doelpubliek dat problemen heeft op verschillende domeinen. De doelgroep bestaat onder meer uit studenten, nieuwkomers, éénundergezinnen, gepensioneerden, ... Het spreekt voor zich dat de behoeften van deze mensen sterk uiteenlopen. Bovendien bestaat er een grote variatie in de problemen waarmee cliënten worstelen. Mensen doen beroep op het OCMW omdat ze zich in een financieel precaire situatie bevinden. Deze financiële situatie veroorzaakt vaak een domino-effect van problemen op andere levensdomeinen zoals volgende respondent stelt: "ik denk dat het merendeel wel vertrekt vanuit het beperkte inkomen, dat maakt dat ge veel kansen wegneemt en dat ge op muren botst... En die golven die dijen wat uit op alle levensdomeinen" (Respondent 9, persoonlijke communicatie, 28 maart 2024). De levensdomeinen die het meest worden genoemd zijn huisvesting, opvoeding van kinderen en psychische problematieken. Problemen op deze levensvlakken beïnvloeden elkaar en creëren bijgevolg een vicieuze cirkel. Zo is er een respondent van mening dat een stabiele huisvestingssituatie noodzakelijk is om een duurzame tewerkstelling te realiseren. De verwevenheid van problemen vraagt om een holistische werkwijze.

Vanuit de vaststelling dat problemen zich manifesteren op diverse levensdomeinen is het belang onderzocht van een integrale aanpak die al deze domeinen benadert. Uit de interviews kwamen hierover interessante inzichten naar boven. In de RMI-wet (Recht op Maatschappelijke Integratie) staat ingeschreven dat maatschappelijk werkers in het sociaal verslag de situatie op vlak van verschillende levensdomeinen moeten beschrijven. Het hanteren van een brede kijk maakt dus expliciet onderdeel uit van de opdracht van een OCMW-medewerker. Alle geïnterviewde maatschappelijk assistenten onderschrijven het belang van een generalistische benadering. De

meerwaarde hiervan vertaalt zich ten eerste in het bieden van overzicht. Wanneer personen overweldigd geraken doordat er van alles misloopt in hun leven is het moeilijk om grip te blijven houden op de situatie. In dit geval staat de hulpverlener naast de cliënt om mee te kijken, toekomstperspectief te bieden en een plan op te stellen om te voorkomen dat de cliënt in de gelatenheid valt. De generalist is, bij wijze van spreken, een anker waaraan de cliënt zich kan vasthouden. Door alle aspecten van iemands leven in acht te nemen, kan de begeleiding worden afgestemd op maat en tempo van de cliënt. Enerzijds kan de hulpverlener de behoeften beter inschatten omdat de informatie geconcentreerd zit bij één persoon die aanvoelt wat er speelt. Anderzijds maakt deze generalistische benadering het mogelijk om de prioriteiten van de cliënt als vertrekpunt te nemen. Dit vergroot de betrokkenheid en participatie van de cliënt in het begeleidingstraject. 'Vertrouwen' is een terugkerend begrip waarbij wordt verwezen naar de vertrouwensrelatie tussen de cliënt en de maatschappelijk assistent. Doordat de cliënt een vaste begeleider heeft, kan het vertrouwen al vanaf het begin worden opgebouwd. Naargelang het vertrouwen groeit, komen er meer noden op de voorgrond die de cliënt misschien niet in eerste instantie zou delen. Hierdoor kan er naast het geven van financiële ondersteuning, ook op andere levensgebieden worden gewerkt waardoor de persoon op langere termijn is geholpen. De vertrouwensband bepaalt in zekere mate hoever de hulpverlener kan gaan met de cliënt en wat ze samen bereiken. Dit draagt bij aan een krachtgerichte benadering waar de persoon op meerdere vlakken sterker wordt.

## 4.2 Red Tape in het OCMW

Het systeem van '1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent' biedt talrijke voordelen, zoals eerder beschreven. Deze werkwijze legt echter aanzienlijke druk op de hulpverlener in termen van verantwoordelijkheidsgevoel en draagkracht. Zo ervaren generalisten een hoge werkdruk in het OCMW met een uitgebreid takenpakket. In dit onderdeel omschrijven we hoe administratieve werklast, gedefinieerd als Red Tape zich manifesteert in het OCMW van Mechelen. Het concept 'Red Tape' omvat volgens Bozeman (2012) regels, procedures en voorschriften die een nalevingslast opleveren maar in verhouding weinig bijdragen aan hun doelstelling. De term wijst op de problematische ervaring van regels en bureaucratische procedures (Scott & Pandey, 2000). In de wetenschappelijke literatuur wordt er een onderscheid op basis van de bron waaruit Red Tape voortkomt: hetzij intern door de organisatie zelf, hetzij extern opgelegd (Bozeman, 2000). Dit onderdeel is opgedeeld volgens dit onderscheid en concreet toegepast op het OCMW van Mechelen.

### 4.2.1 Interne Red Tape

Bij interne Red Tape gaat het over regels, procedures en voorschriften die de organisatie zelf genereert. Onderzoek toont aan dat deze vorm van Red Tape schadelijker is voor de organisatieprestaties en de uitkomsten voor werknemers (George et al., 2021). Het departementshoofd van de sociale dienst in Mechelen betoogt dat organisaties vaak zelf verantwoordelijk zijn voor de onzinnige bureaucratische systemen die administratieve werklast verhogen. Zo benadrukt hij in een interview: "Meestal kijken we naar de overheid als grote bureaucratische boeman. Maar we hebben ook zelf veel bureaucratische boter op het hoofd" (Serrien, 2023, Minder bureaucratie, al. 4). De talloze checklists, rekenbladen, voorwaarden en

taakafbakeningen gecreëerd door het OCMW werden dan ook als eerste aangepakt tijdens de hervorming. Hierbij stond de erkenning van de professionaliteit en autonomie van hulpverleners centraal die vanuit hun professionele grondhouding kunnen oordelen in plaats van zich achter checklists te verschuilen. De overgang naar '1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent' maakte een einde aan heel wat interne Red Tape, zo blijkt uit volgend citaat:

Ik denk dat heel veel van de administratieve bureaucratiesingering een gevolg is van uw organisatiemodel. En uiteindelijk als ge daarmee stopt en da was bij ons dit he: '1 cliënt, 1 MA', dat heel wat bureaucratie van zijn eigen oproert. Want ja als ge maar 1 MA hebt, dan hebt ge geen overdracht systeem nodig dus ge kunt weer een checklist buitengooien. (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 11 maart 2024)

#### 4.2.2 Externe Red Tape

Aangezien een groot deel van de interne Red Tape al is opgeheven door de organisatorische hervorming, blijken maatschappelijk assistenten nu vooral nog te worstelen met de Red Tape afkomstig van externe actoren. Dit is volgens hen de voornaamste bron van Red Tape waarmee OCMW's in aanraking komen. De respondenten geven hiervoor twee mogelijke verklaringen. Een eerste reden is dat het OCMW als overheidsorganisatie gebonden is aan wettelijke bepalingen en onder toezicht staat van de inspectiedienst. Het OCMW is met andere woorden onderhevig aan external control Red Tape. Een tweede verklaring benadrukt dat het OCMW laagdrempelig toegankelijk is, waardoor veel administratieve kwesties bij hen terechtkomen. In de komende paragrafen worden beide verklaringen toegelicht aan de hand van voorbeelden die wijzen op Red Tape.

Overeenkomstig met de literatuur (Bozeman, 2000) stellen de respondenten dat administratieve werklust prominent aanwezig is in publieke organisaties omwille van extern opgelegde controle. 'External control Red Tape' is een vorm van Red Tape die Scott en Pandey (2000) in hun artikel omschrijven als: bureaucratische rompslomp die extern is aan de organisatie, maar interne organisatorische effecten heeft, zoals regels die worden afgekondigd door een toezichthoudende instantie. In vrijwel alle interviews wordt de inspectie aangehaald om de onvermijdelijke rol van administratie in het OCMW uit te drukken. Voldoen aan de eisen van de inspectie is belangrijk om budgetten binnen te halen. Dit wijst op de invloed van externe controlemechanismen op de interne administratieve processen van het OCMW. Volgend citaat belicht de administratieve last die voortkomt uit het wettelijk kader waarop toezicht wordt gehouden:

Plus, we zijn een overheidsorganisatie. Daar komt altijd heel veel administratie bij kijken. Te veel. Hoewel dat ze daar inderdaad hier hard op inzetten om dat zo weinig mogelijk te maken, is er gewoon een wetgevend kader dat een aantal dingen gewoon verplicht. En daar kunnen ze ook niet buiten. Dat moet ge als maatschappelijk assistent bij een OCMW weten dat er nu eenmaal ook heel veel administratie aan verbonden is. Zou dat beter zijn als dat er niet is? Ja, uiteraard. Maar dat is een logge structuur. En een wetgeving die dat in Brussel gemaakt wordt. En ja een inspectie die dat dingen moet kunnen controleren enzovoort. Dat is iets anders dan in een VZW maatschappelijk werker spelen, waar je inderdaad waarschijnlijk een hoop minder administratieve last hebt en in een minder rigide systeem zit. (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 21 maart 2024)

#### 4.2.2.1 Het GPMI

Een kenmerkend voorbeeld van ‘external control Red Tape’ dat tijdens de interviews naar boven kwam, is het Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie (GPMI). Het GPMI is een verplicht begeleidingsinstrument dat de meeste respondenten als administratieve belasting beschouwen. Hoewel de maatschappelijk werkers de voordelen van het GPMI zien voor cliënten die baat hebben bij schriftelijke afspraken of als stok achter de deur, blijkt het in de praktijk zijn doel voorbij te schieten. Het GPMI illustreert duidelijk het fenomeen van Red Tape volgens de twee dimensies: weinig functionaliteit en een hoge nalevingslast. Op vlak van functionaliteit beargumenteren de respondenten dat het verplichtende karakter tenietdoet aan de potentiële meerwaarde van het instrument. Zo moet het contract aanwezig zijn in elk dossier, ongeacht de zinvolheid voor de cliënt in kwestie. Bovendien holt deze verplichting en de afhankelijkheid van subsidies het systeem uit. Om aan deze subsidievereisten te voldoen, wordt het contract snel ondertekend zonder er inhoudelijk mee aan de slag te gaan. De hulpverleners ervaren het GPMI daarom eerder als een noodzakelijk kwaad, iets dat ‘moet’ gebeuren. Dit ondermijnt de oorspronkelijke intentie van het GPMI om een effectief instrument te zijn voor persoonlijke begeleiding. In deze situatie primeert het organisatiebelang op het cliëntbelang. Het externe controleaspect omvat het bewaken van deadlines en recentelijk wordt ook de inhoud van de contracten nagekeken, nadat de inspectie opmerkte dat de kwaliteit hiervan tekortschoot. Ondanks de gebrekkige functionaliteit van het GPMI, levert het wel veel administratief werk op voor de maatschappelijk assistenten: “Ze verwachten dan ook dat ge dat vier keer per jaar gaat evalueren. Maar ik denk de maatschappelijke assistent die daar tijd voor heeft, die moeten ze nog uitvinden.” (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 25 maart 2024). Kortom, de nalevingslast is niet in verhouding met de bijdrage aan de doelstellingen, wat van het GPMI een typevoorbeeld maakt van external control Red Tape.

#### 4.2.2.2 Voorschotdossiers

Naast de administratieve verplichtingen inherent aan een OCMW krijgen frontliniewerkers ook te maken met de administratieve verantwoordelijkheden die door andere diensten worden doorgeschoven. Het gaat dan voornamelijk over vakbonden en mutualiteiten, twee instellingen bevoegd voor de uitbetaling van uitkeringen. In afwachting tot de uitkeringsaanvraag door hen verwerkt is, kan het OCMW tijdelijk een voorschot geven aan de wachtende persoon. Deze voorschotdossiers vormen een heikel punt voor een aantal respondenten, die het als een bureaucratisch complex gegeven beschouwen. Voor de OCMW-medewerkers betekent dit een administratieve belasting die volgens hen te wijten is aan de disfunctie van een andere organisatie: “Dus dan is dat voor ons eigenlijk een hele papieren rompslomp dat wij moeten doen omdat de dienst die de werkloosheid zou moeten uitbetalen, niet snel genoeg werkt.” (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 28 maart 2024). Ondanks hun frustratie verwijzen respondenten naar het politieke niveau om hierin verandering te brengen. Zo verscheen er recent een opiniestuk (Briels, 2024) op Sociaal.Net om deze kwalijke tendens te signaleren.

De ontoegankelijkheid van externe diensten heeft een aantal implicaties voor de OCMW-medewerkers. Enerzijds komen cliënten die vastlopen op hun eigen administratie als eerste aankloppen bij het OCMW. De maatschappelijk assistent beantwoordt dan ook heel wat

administratieve vragen en helpt cliënten bij het invullen van aanvraagformulieren of het ontrafelen van ingewikkelde brieven. Anderzijds hebben maatschappelijk assistenten zelf ook moeite met het bereiken van externe partners, waaraan opnieuw veel tijd verloren gaat. De laagdrempelige toegankelijkheid van een Sociaal Huis heeft een keerzijde. Veel taken met een doorgaans administratieve aard worden immers doorgeschoven naar de eerste lijn. Daarbij is deze quote een veelgehoorde verzuchting: “En veel partners hebben zoiets van [...] ‘Ge hebt een OCMW? Ga maar naar OCMW, zij doen dat wel.’ Maar hoe meer je dat doet, hoe meer wij gaan beginnen opnemen wat eigenlijk niet aan ons is.” (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 26 maart 2024). We kunnen concluderen dat wanneer respondenten bezig zijn met taken die volgens hen buiten de eigen verantwoordelijkheid vallen, dit bijdraagt aan de perceptie van Red Tape. Wanneer een andere organisatie als verantwoordelijk wordt beschouwd, voelt de administratie als meer belastend en overbodig aan.

Uit de analyse komt voort dat de OCMW-medewerkers in Mechelen voornamelijk worden geconfronteerd met externe Red Tape. Dit maakt het moeilijker voor de organisatie om de bijbehorende administratieve werklast terug te dringen vanwege de opgelegde aard ervan. Desondanks slaagt het OCMW van Mechelen erin om ook deze externe variant aan te pakken op werkniveau aan de hand van een aantal strategieën die we in het volgende deel toelichten.

### 4.3 Red Tape verminderen

In dit onderdeel bekijken we welke acties het OCMW van Mechelen heeft ondernomen om administratieve werklast voor maatschappelijk assistenten te verminderen. Om een antwoord te formuleren op deze onderzoeksvraag, doen we beroep op het kader van Benish et al. (2023) dat volgende dimensies van lastenvermindering behandelt. De distributieve dimensie kijkt naar de verdeling van verantwoordelijkheid in wie de lasten draagt. Het omvat strategieën die de administratieve last op de schouders van maatschappelijk assistenten verlichten. De intensiteitsdimensie gaat over het aantal tussenstappen vereist in het vorderingsproces om een uitkering te bekomen. Intensiteit verlagen gebeurt door het verminderen van vereisten en bijbehorende administratie. In Mechelen worden beide dimensies aangepakt door middel van verschillende strategieën die we hieronder bespreken.

#### 4.3.1 Distributieve dimensie

En wat wij heel hard proberen te doen, is da wij, ik noem da altijd ‘1 cliënt, 1 MA’ is ons organiserend principe. En wij proberen constant te kijken, bij wat moet gebeuren, wat op ons afkomt, hoort dat bij die MA? Of kunnen we dat wegtrekken? (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 11 maart 2024)

De meeste strategieën zijn gericht op de herverdelende dimensie en hebben als doel om administratieve taken effectief weg te nemen bij de maatschappelijk assistent. In de eerste plaats beschikt het OCMW van Mechelen over een grote administratieve dienst. Deze dienst neemt een aanzienlijk deel van de administratieve taken op zich waardoor de maatschappelijk assistent wordt ontlast van allerlei berekeningen en documentatie zoals uitbetaling leefloon, verwerking van de comitéverslagen, briefwisseling enzovoort. Door deze taken over te nemen, kunnen frontoffice



maatschappelijk assistenten zich meer toeleggen op de directe hulpverlening aan cliënten. Het administratief team bestond reeds voor de grote reorganisatie waardoor de maatschappelijk assistenten hieraan gewend zijn. Toch maken velen zich de bedenking dat deze taken in kleinere OCMW's wel door de maatschappelijk werker worden uitgevoerd.

Naast de administratieve dienst benadrukken de frontofficemedewerkers ook de cruciale ondersteuning van de backoffice-afdelingen, zoals tewerkstelling en schuldhulpverlening. In deze backoffices is de expertise geconcentreerd bij een select aantal specialisten, die de generalisten kunnen raadplegen. Er bestaat een nauwe samenwerking tussen front- en backoffice waarbij de generalist het aanspreekpunt blijft voor de cliënt, terwijl de backofficemedewerker achter de schermen werkt. Deze backoffices nemen de administratie over die met hun specifiek deelgebied samenhangt, zodat de generalist zich niet hoeft bezig te houden met deze interne Red Tape. Bijlage 7.1 geeft meer uitleg over hoe deze samenwerking concreet verloopt. Een andere werking in het Sociaal Huis van Mechelen is het ID-team dat als laagdrempelig aanspreekpunt fungeert voor alle inwoners met een welzijnsvraag. Dit team houdt heel wat administratief werk weg van de maatschappelijk werkers door de binnenkomende vragen af te handelen die anders bij de sociale dienst zouden terechtkomen. Om de werkdruk verder te doen dalen, beargumenteren sommige respondenten om de activiteiten van het ID-team uit te breiden naar het sociaal onderzoek. Dit voorstel botst echter op de grenzen van het '1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent'-principe.

#### 4.3.1.1 De Vlotte Balie

Naar aanleiding van de feedback vanuit medewerkers dat cliënten steeds vaker bij hun maatschappelijk assistent aankloppen om externe aanvraagformulieren in te vullen, is er een apart loket opgericht, genaamd de Vlotte Balie. Voor bepaalde specifieke administratieve zaken kan de maatschappelijk assistent cliënten doorverwijzen naar de Vlotte Balie, waar een medewerker hen bijstaat bij het regelen van de administratie. De Vlotte Balie is geopend op dinsdag (14u- 17u), donderdag en vrijdag (9u30-12u) en wordt vaak bemand door stagiairs die zeer bedreven zijn in deze taken. Het betreft een afgebakende lijst van puur administratieve taken, die niet rechtstreeks gerelateerd zijn aan de begeleiding maar wel veel tijd vergen om af te handelen. Er is geen vertrouwensband nodig om deze praktische taken te verrichten. Met dit systeem beoogt de organisatie zowel een efficiënte aanpak als een administratieve ontlasting van maatschappelijk assistenten. Op deze manier wordt het ook ervaren door respondenten die er frequent gebruik van maken. Ze beschouwen de Vlotte Balie als een handig hulpmiddel dat een enorme tijdsbesparing oplevert in hun dagelijkse werkactiviteiten. De Vlotte Balie is zelfs zo'n groot succes dat afspraakmomenten soms volgeboekt zijn en de maatschappelijk assistent de dringende zaken dan maar zelf in orde brengt.

Huursubsidie	Stookoliepremie	Busabonnement
Huurwaarborg	Fluviusbon	Aansluiting nutsvoorzieningen
Inschrijving SVK/ Woonpunt	Geblokkeerde huurwaarborgrekening	Sociaal tarief voor energie
Aanvraag prodeoadvocaat	Aanvraag attesten gezinssamenstelling; historiek adressen; ...	Korting onroerende voorheffing
UIT-pas		



### 4.3.2 Intensiteitsdimensie

Ik denk dat het altijd wel beter kan eigenlijk ook want ik denk dat er nog [...] heel veel tussenstapjes die misschien die nodig zijn. Ik denk dat we dat altijd wel is moeten vastpakken om te kijken welk proces kan beter eigenlijk? Welke stappen kunnen er tussenuit? Dus dat is iets dat altijd in evolutie moet blijven. (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 27 maart 2024)

Volgens het artikel van Benish et al. (2023) vallen er drie concrete strategieën onder de intensiteitsdimensie, namelijk *discarding* door vereisten te schrappen en zo het aantal stappen te verminderen; *simplifying* waarbij het aantal tussenstappen hetzelfde blijft maar het makkelijker wordt om hieraan tegemoet te komen en *expediting* door het bureaucratisch proces te versnellen en de wachttijd voor een uitkering te verminderen op basis van vermoedelijke geschiktheid. De derde strategie van *expediting* wordt toegepast in het OCMW van Mechelen onder de noemer van ‘thematische hulpelden’.

#### 4.3.2.1 De thematische hulpelden

In september 2019 zijn de thematische hulpelden geïntroduceerd als een onderdeel van de beleidsnota: ‘een nieuw kader voor hulpelden’. De thematische hulpelden zijn gericht op vier thema’s: de ontwikkeling van het kind, stappen in opwaartse mobiliteit, fysieke en mentale gezondheid, en huisvesting en veiligheid van de woonst. Op deze vier domeinen is het mogelijk om versneld een hulpeld toe te kennen zonder een sociaal verslag voor te leggen aan het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst. Deze lijst is opgesteld op basis van de eerdere beslissingen van het comité, waarbij consequent het voorstel van de maatschappelijk assistent werd gevolgd. Zoals respondent 2 aanhaalt: “Onderwerpen zoals bijvoorbeeld een psycholoog dat werd gewoon altijd toegestaan op het comité, ook al vroeg je dat. Dus ja dan was da een beetje onnozel om daar altijd een verslag voor te schrijven.” De doelstelling van de thematische hulpelden is daarmee tweeledig: bureaucratie welen door verslaggeving te schrappen en de snelheid en autonomie van maatschappelijk assistenten vergroten.

De thematische hulpelden impliceren geen automatische rechtentoeëning. Het is aan de maatschappelijk assistent om de beoordeling te maken op basis van een individuele vraag of de vaststelling dat er een prangende behoefte aanwezig is. Wanneer een maatschappelijk assistent bijvoorbeeld constateert dat een kind dringend een winterjas nodig heeft en het gezin dit niet kan bekostigen, kan er snel worden ingegrepen. Enkel toestemming vanuit de hoofdmaatschappelijk assistent is vereist om het hulpeld toe te kennen. Voor maatschappelijk werkers is het veel makkelijker om dit met de directe leidinggevende af te stemmen in plaats van een verslag voor te leggen aan de raadsleden. Daarnaast bieden de thematische hulpelden een voordeel in de begeleiding met cliënten. Vanuit de kennis dat een hulpeld wordt goedgekeurd kan de maatschappelijk assistent met meer zekerheid zeggen dat de cliënt in aanmerking komt. Als het hulpeld bijgevolg wordt toegekend, wekt dit vertrouwen bij de cliënt waardoor er draagvlak is om ook moeilijker thema’s aan te vatten. We kunnen besluiten dat de invoering van de thematische hulpelden een tergend traag bureaucratisch proces, zoals onderstaand citaat weergeeft, heeft

versneld. Door bepaalde administratieve stappen over te slaan in de besluitvorming, verlicht de intensiteit van de administratieve belasting.

Waar ge vroeger een hulpgeld voor schoenen of jassen van de kinderen of zo, dat moest een heel uitgebreid verslag zijn met een heel uitgebreid financieel onderzoek voor dan een jas te vragen van pakt 20 euro. Totaal buiten proportie. (Respondent 9, persoonlijke communicatie, 28 maart 2024)

### 4.3.3 Weerstand tegen institutionele druk

We kunnen de thematische hulpelden ook bekijken in het licht van de strategische reacties voorgesteld door Oliver (1991) om met institutionele druk om te gaan. Aan de hand van een beleidsnota is het afdelingshoofd actief ingegaan tegen het institutioneel gegeven dat voor elk hulpgeld een sociaal verslag nodig is waarover de comitéleden uiteindelijk beslissen. Door een alternatief kader van hulpelden voor te stellen, is er getracht om de regels te beïnvloeden. Met succes, want het Schepencollege heeft de beleidsnota ondertekend. Volgens het kader van Oliver (1991) is er in deze situatie gebruik gemaakt van de strategie 'manipulatie' waarbij er doelbewust macht is uitgeoefend op de inhoud van institutionele eisen.

De strategieën variëren van passief tot actief. In de realisatie van de thematische hulpelden is er gekozen voor een actieve strategie. Daarnaast hanteert het OCMW van Mechelen ook subtiele of passieve manieren om weerstand te bieden aan institutionele druk. Uit de interviews blijkt een pragmatische kijk op subsidiëring, waarbij het OCMW bereid is inspanningen te leveren om de benodigde budgetten binnen te halen. Ze conformeren echter niet zomaar aan wettelijke verplichtingen omdat dit hun interne werking volgens '1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent' zou bedreigen. Als ze alle vereisten zouden naleven zijn de hulpverleners alleen maar bezig met formulieren invullen, wat ze in Mechelen te allen tijde willen vermijden. Wanneer een opgelegd institutioneel proces niet past binnen hun visie, beperken ze zich tot het minimale. Hierdoor kan er een kloof ontstaan tussen formele regels en dagelijkse praktijk, wat door Meyer en Rowan (1977) 'ontkoppeling' wordt genoemd. Naar buiten toe lijkt de organisatie zich te conformeren, terwijl ze intern niet geheel aan de verwachtingen beantwoordt. Oliver (1991) benoemt deze strategie als vermijding. Onderstaande voorbeelden illustreren dit proces van ontkoppeling of vermijding in het OCMW van Mechelen.

Het GPMI, dat maatschappelijk werkers ervaren als Red Tape (zie 4.2.2.1) wordt niet altijd even nauwkeurig ingevuld vanwege tijdsgebrek of twijfels over het nut ervan. Hierdoor voldoen de contracten niet altijd aan de inhoudelijke eisen. Om de middelen gekoppeld aan deze GPMI's te ontvangen, streven de medewerkers ernaar om de contracten tijdig te laten ondertekenen en in te dienen. Hoewel het naar de buitenwereld toe lijkt alsof de GPMI's geïmplementeerd zijn in de organisatie, worden ze in de praktijk zelden als begeleidingsinstrument gebruikt. Volgens respondenten zijn ze vooral bezig met het persoonlijk begeleiden van cliënten en minder met formalisatie op papier. Er is hierbij sprake van een ontkoppelingproces waarbij de formele organisatiestructuur wordt losgekoppeld van de dagelijkse werkactiviteiten. De inspectiedienst heeft echter geconstateerd dat de kwaliteit van de GPMI-contracten ondermaats is, waardoor het toezicht zal verhogen.

Een ander voorbeeld betreft de budgettaire vrijheid die lokale besturen kregen om tijdens de coronacrisis steun te geven aan mensen. De sociale dienst van Mechelen heeft daarbij honderden gezinnen geholpen. Vanuit de federale POD Maatschappelijke Integratie werd een sociaal verslag wettelijk verplicht. Het is echter praktisch onhaalbaar om voor al deze honderden gezinnen een individueel verslag op te stellen. Hierover zegt respondent 1 het volgende: “Binnenkort krijgen we inspectie en we hebben honderden sociale verslagen maar die leken allemaal heel hard op elkaar (lacht). Kan ni anders.” Uit dit voorbeeld blijkt dat het OCMW inventief is in het omzeilen van administratieve verwachtingen. Diezelfde POD subsidieert de OCMW's die aan de slag gaan met de REMI-tool, een online tool waarmee op maat van iedere cliënt een referentiebudget voor een menswaardig bestaan kan berekend worden. Voor maatschappelijk assistenten zou dit kunnen neerkomen op extra administratief werk waardoor de organisatie het beheer van de REMI bij een stafmedewerker heeft gelegd. Het citaat toont aan dat de REMI-tool in Mechelen vrijwel direct operationeel was, terwijl andere OCMW's nog steeds bezig zijn met ellenlange discussies over de implementatie ervan.

Terwijl zo de invoering van REMI, ik heb daar geen werk aan. Ik heb da met een stafmedewerker zo effe bekeken: hoe gaan we dat doen? Laten we alle maatschappelijk assistenten in dat computersysteem? Waarschijnlijk ni want dan gaat da kapot. We hebben dat gewoon bij 1 stafmedewerker gezet die alle REMI's doet. We hebben da afgeklopt. Oké wie pakken we? Alle alleenstaande ouders. Armoedeonderzoek zegt alleenstaande ouders, grootste risico op armoede. Oké alle alleenstaande ouders met leefloon door REMI. Alles bij [naam stafmedewerker]. Twee vergaderingen opgelost. (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 11 maart 2024)

Uit dit onderdeel leiden we af dat de organisatie zowel actieve strategieën gebruikt om beleid te beïnvloeden en Red Tape te verminderen als passieve strategieën waarbij er een afstand wordt gecreëerd tussen institutionele verwachtingen en de dagelijkse realiteit van maatschappelijk assistenten.

#### 4.4 Evaluatie door generalisten

In dit deel beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag: hoe dragen de strategieën om administratieve werklust te verminderen bij aan het generalistisch werken? Dit antwoord wordt vormgegeven op basis van de percepties van maatschappelijk assistenten over Red Tape en de strategieën die het OCMW van Mechelen heeft ondernomen. Uit de analyse blijkt dat er, ondanks inspanningen van de organisatie om dit te verminderen, nog steeds Red Tape aanwezig is in het OCMW. Het is volgens respondenten dan ook niet mogelijk om Red Tape in een OCMW-context volledig uit te roeien. De interviews schetsen een genuanceerd beeld waarin enerzijds de rol van bepaalde administratieve taken wordt benadrukt. Anderzijds ontstaat hierdoor een spanningsveld tussen administratie en cliëntcontact. Hoewel de verminderingstrategieën de maatschappelijk assistenten iets meer tijd en ruimte geven om nabijheid met cliënten te realiseren, blijft de hoge caseload een belemmerende factor. Al deze elementen worden hieronder achtereenvolgens behandeld.

#### 4.4.1 Administratie is eigen aan het OCMW

Tijdens de interviews wordt er vaak verwezen naar de alomtegenwoordigheid van administratieve taken binnen een OCMW-context. Daarbij erkennen de respondenten dat deze administratieve component onlosmakelijk verbonden is met de werking van een OCMW, zoals uitgedrukt door respondent 5: “Ge kunt het OCMW niet wegdenken van administratie.” Deze realiteit is algemeen bekend onder (potentiële) werknemers, die zich hiervan bewust moeten zijn vooraleer ze komen werken in een OCMW. Voor diegenen die willen ontsnappen aan administratie zijn andere werkplekken beter geschikt, klinkt het.

Ondanks de genomen maatregelen om Red Tape te verminderen, ervaart een meerderheid van respondenten nog steeds een veelheid aan administratieve taken waarvan de toename volgens sommigen een gevolg is van het ‘1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent’-principe. Waar de administratieve werklust voorheen werd verdeeld onder verschillende collega’s, zit deze nu geconcentreerd bij de generalistische hulpverlener. Niet alleen de hoeveelheid, maar ook de complexiteit van bepaalde administratieve vereisten zorgt voor frustratie. Hierbij vraagt een respondent zich af waarom er altijd een omslachtige aanvraagprocedure nodig is en er geen automatische rechtentoekenning bestaat. Deze metafoer maakt duidelijk dat maatschappelijk assistenten soms overweldigd raken door de eindeloze stroom aan administratie: “Het is zo onoverzichtelijk ook, en zo veel dat veel MA’s [maatschappelijk assistenten] weten dat ze iets gaan missen. Dat is zoals als je op reis vertrekt en je weet dat je iets vergeten bent, maar je weet nog niet wat.” (Respondent 10, persoonlijke communicatie, 28 maart 2024). De veelheid aan regels en administratieve verwachtingen waarmee hulpverleners worden geconfronteerd, dragen bij aan de perceptie van Red Tape.

#### 4.4.2 Het belang van administratie

In de toestroom aan administratieve taken die op generalisten afkomt, maken zij een onderscheid tussen taken waarvan ze het belang erkennen en administratie die ze als belastend (Red Tape) beschouwen. Hiermee brengen ze nuance in het doorgaans negatief discours over administratieve taken in de hulpverlening.

Belangrijke administratieve taken volgens maatschappelijk assistenten omvatten het opstellen van sociale verslagen, rapportering/registratie in het opvolgsysteem en het in orde brengen van administratie waar de cliënt niet aan uit kan. Naar de mening van respondenten vormt sociale verslaggeving een onmisbaar onderdeel van hun administratief takenpakket. Zo vergroot een waterdicht verslag immers de kans dat het leefloon of andere voordelen worden toegestaan. Respondent 6 beschrijft dit als volgt: “In zo'n verslag kunt ge het verhaal van de cliënt ook wel naar voren brengen en proberen om van het comité te bekomen wat ge voor die cliënt eigenlijk wil bereiken.” Het schrijven van deze verslagen vergt veel tijd en inspanning, aangezien ze periodiek (om de twee weken) worden voorgelegd aan de comitéleden. Ondanks deze belasting gaan de maatschappelijk assistenten akkoord over het nut van deze verslaggeving om een beslissing in het voordeel van de cliënt te bekomen.

Daarnaast wordt rapportage in het opvolgsysteem als belangrijk beschouwd, zowel voor het persoonlijk bijhouden van gesprekken als de navolgbaarheid van dossiers voor de betrokken partijen zoals het comité, de administratieve en financiële dienst en de collega's. Zeker wanneer de maatschappelijk assistent met verlof is of ziek valt, moet de vervangende collega idealiter in één oogopslag kunnen overzien welke acties zijn ondernomen en wat er nog moet gebeuren in een specifiek dossier. In de praktijk merken de respondenten echter dat deze rapportage vaak onvoldoende wordt bijgehouden. Daarnaast beroepen cliënten zich steeds meer op hun maatschappelijk assistent voor hulp bij hun eigen administratie. Vanwege de digitalisering en toegankelijkheid van andere diensten vinden frontliniewerkers het essentieel om samen met de cliënt formulieren en administratie in orde te maken.

#### 4.4.3 Spanning tussen administratie en cliëntcontact

Hoewel generalisten erkennen dat administratie inherent is aan het OCMW en sommige administratieve taken ook een meerwaarde vormen, staat het in spanning met cliëntcontact. Wat overeenkomt in alle interviews is de dichotomie die wordt gemaakt tussen administratie en cliëntcontact. Bij de introductievraag waar respondenten hun taken omschrijven, komen cliëntcontacten en administratie consequent naar voren als belangrijkste aspecten van hun werk. Hoewel beide aspecten van de job met elkaar verweven zijn, wordt er een tegenstelling gecreëerd waarbij de twee tegen elkaar worden afgewogen. Het besteden van tijd aan administratie gaat ten koste van het contact met cliënten en vice versa. Gevraagd hoe respondenten de verdeling van werktijd tussen administratie en cliëntcontact inschatten, variëren de antwoorden tussen verschillende verhoudingen. Een gelijke verdeling, alsook percepties waarbij administratie de overhand heeft met 'meer dan 50% aan administratieve taken' komen voor. De verhouding 60% administratie en 40% cliëntcontact wordt een aantal keer genoemd terwijl het omgekeerde ook opduikt (40% administratie en 60% cliëntcontact) naast een uitschieter van 75% werktijd dat naar direct contact met cliënten gaat. Uit deze variatie kunnen we concluderen dat er geen eenduidige perceptie bestaat onder respondenten, wat mogelijk te verklaren is door subjectieve tijdsinterpretaties of een verschil in werkmethode afhankelijk van waar de nadruk op wordt gelegd.

Het spanningsveld tussen administratie en cliëntcontact vergt een evenwichtsoefening van professionals die voortdurend op zoek zijn naar een haalbare balans. Het directe cliëntcontact bestaande uit psychosociale begeleiding, gesprekken en huisbezoeken wordt door de meeste respondenten als belangrijk en zelfs prioritair bevonden. Zo komt het regelmatig voor dat administratieve taken blijven liggen omdat cliëntafspraken voorrang hebben gekregen. Langs de andere kant staan administratieve deadlines soms ook in de weg van het vervullen van cliëntbehoeften, zoals een kind inschrijven in vrijetijdsbesteding, wat niet als prioriteit wordt beschouwd maar wel de levenskwaliteit kan verbeteren. Wanneer respondenten administratieve werklast (die voortkomt uit diverse regelgeving) ervaren als belemmerend voor hun hoofddoel, namelijk het bieden van nabije en integrale hulp aan cliënten, dan spreken we over 'Red Tape'. Onderstaand citaat wijst op deze incongruentie: "Ik vind zo de band en het persoonlijk contact een hele belangrijke. Dat bouwt ge niet op door papieren en contracten in te vullen." (Respondent 11, persoonlijke communicatie, 28 maart 2024).

#### 4.4.4 Waardering voor de strategieën

Uit een analyse van de interviews blijkt dat de respondenten zich gesteund voelen door hun organisatie. Ze waarderen de inspanningen om de administratieve werklast te verminderen en erkennen dat deze systemen daadwerkelijk een verschil maken in hun generalistische praktijk. Zo wordt er dikwijls benadrukt: “Als ik al dat administratief werk er nog zou moeten bijnemen, zou ik helemaal niet rond geraken”. De verlichting van administratieve taken is voor generalisten cruciaal, juist omdat er een tegenstelling bestaat tussen administratie en cliëntcontact (zie 4.4.3). Minder administratie maakt dat er tijd en ruimte vrijkomt om naast de cliënt te staan, wat een essentiële voorwaarde is om generalistisch te werken. Deze tijd en ruimte kan geïnvesteerd worden in gespreksvoering, op huisbezoek gaan, samen dingen doen met de cliënt en echt nabij zijn in diens leven. Respondent 5 toont het belang hiervan aan: “Ik vind het ook wel belangrijk dat je toch een beetje ruimte hebt om mensen te kunnen horen en respect te hebben voor heel de situatie in plaats van heel zakelijk voor bepaalde dingen te gaan.”

##### 4.4.4.1 Caseload

De wens van generalisten om samen met de cliënt op meerdere levensdomeinen te werken, staat echter onder druk door de toenemende caseload in het OCMW. Bij de implementatie van het organisatieprincipe ‘1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent’ was het initieel de bedoeling om een caseload van 40 cliënten te bereiken die de maatschappelijk werker van het begin tot einde zou opvolgen. Ondertussen betreft de gemiddelde caseload van een generalist in het algemeen begeleidingsteam ongeveer een 70-tal cliënten. Hoewel niet iedere cliënt evenveel ondersteuningsnoden heeft, waarbij het onderscheid tussen ‘de brave student’ en ‘het multiprobleemgezin’ wordt gemaakt, ervaren de respondenten een stijgende werkdruk. De administratieve ontlasting kan dan wel een feit zijn, de hoge caseload is en blijft een pijnpunt om integrale hulp te realiseren. Gesteld dat de problemen ook zwaarder worden en de hulpvragen verruimen, is een holistische blik net broodnodig zoals duidelijk blijkt uit dit citaat:

Als je merkt dat die basisbehoeften er niet zijn, dan loopt het ook op andere zaken allemaal fout. Dus het is soms wel even zo van... Hoe pak ik het aan? Waar begin ik? En meer en meer kom je toch wel in zo'n situatie terecht en je denkt van... Hier is wel veel werk aan de winkel. En dan, ja, de caseload is wel vrij hoog, eigenlijk, om dan hulp te kunnen bieden op al die domeinen. (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 27 maart 2024)

Overeenkomstig met de definitie van werkdruk: werken onder tijdsdruk door een teveel aan werktaken of aan cliënten (Schütze, 2022), bestaat de werkdruk in een OCMW niet alleen uit administratieve taken maar uit ook een hoge caseload zoals aangegeven door respondenten. Het reduceren van Red Tape blijft een belangrijke opgave naast de cruciale ondersteuning vanuit de backoffice en het team. Om ervoor te zorgen dat het cliëntbelang niet tegenover het belang van de maatschappelijk assistent komt te staan, zoals vaak terugkwam in de interviews, is er toereikende ondersteuning vereist. Zo kan de meerwaarde van een generalistische benadering voor zowel de cliënten als de maatschappelijk assistenten zegevieren.

## 5 Conclusie

Maatschappelijk werkers, en dan vooral degenen actief in overheidsorganisaties, worden in toenemende mate belast met administratieve en bureaucratische rompslomp (Steijn & van der Voet, 2017). Deze thesis betoogt dat een bureaucratische organisatiestructuur haaks staat op het generalistisch sociaal werk. Dit inzicht heeft geleid tot actie in het OCMW van Mechelen, waar de implementatie van het principe ‘1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent’ en de reductie van administratieve lasten onderdeel waren van een bredere de-bureaucratiseringsoperatie. De vertrouwensrelatie tussen cliënt en hulpverlener vormde hierbij het centrale uitgangspunt. De resultaten van dit onderzoek tonen eerst hoe het organiserend principe van ‘1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent’ eruitziet in de praktijk om daarna de strategieën gericht op het minimaliseren van Red Tape te belichten.

In het belang van de cliënt, die in een gefragmenteerd welzijnslandschap steeds opnieuw zijn levensverhaal moet vertellen, is het ‘1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent’-principe in het leven geroepen. Ook de maatschappelijk assistenten erkennen de voordelen van zo’n generalistische benadering voor een cliënt met behoeften op diverse levensdomeinen. Deze bevindingen liggen volledig in lijn met de literatuur over generalistisch werken (Blom, 2004; Dingenen et al., 2018; Vandekinderen et al., 2018) waarin continuïteit, maatwerk, vertrouwen, krachtgericht werken en participatie naar boven komen als kernprincipes. Ondanks het belang van een generalistische werkwijze melden respondenten dat dit hun job bemoeilijkt. Hierdoor komt het cliëntbelang tegenover het personeelsbelang te staan. Om de cliënt op een holistische wijze te begeleiden, is het belangrijk dat de maatschappelijk assistent zelf ook de nodige ondersteuning krijgt vanuit de organisatie. In dit opzicht wordt de meerwaarde van de backoffices en het team meermaals aangehaald.

Om een antwoord te formuleren op de eerste onderzoeksvraag, is er in het OCMW van Mechelen onderzocht welke strategieën ze gebruiken om administratieve werklast voor hun personeel te verminderen. Administratieve werklast wordt doorheen deze masterproef gedefinieerd via het concept Red Tape, wat wijst op de onevenredige nalevingslast die disfunctionele regels en voorschriften met zich meebrengen (Bozeman, 2012; Scott & Pandey, 2000). Er bestaat een onderscheid tussen interne en externe Red Tape. Door het ‘1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent’-principe in te voeren, is het OCMW erin geslaagd om interne Red Tape terug te dringen. Uit de interviews blijkt dan ook dat medewerkers vooral botsen op externe Red Tape zoals de voorschotdossiers en het GPMI. De perceptie van belasting versterkt wanneer maatschappelijk assistenten vinden dat de administratieve last eigenlijk niet tot hun takenpakket behoort.

Om deze Red Tape effectief te verlagen, heeft de organisatie heel wat maatregelen ondernomen. Binnen het wetenschappelijk gefundeerde kader van Benish et al. (2023) dat dimensies aanreikt om *administrative burdens* te reduceren, zijn er twee van toepassing in het OCMW van Mechelen. De distributieve dimensie gaat over de herverdeling van administratieve belasting, waarbij de maatschappelijke assistenten in Mechelen ontlast worden door de administratieve dienst, de backoffices, het ID-team en de Vlotte Balie. Bij de intensiteitsdimensie worden er bureaucratische stappen overgeslagen in de besluitvorming zoals het verslag dat wegvalt bij de thematische



hulpgelden. Omdat respondenten voornamelijk de aanwezigheid van external control Red Tape benadrukken, is het belangrijk dat de organisatie ook hiermee aan de slag gaat. De thematische hulpgelden zijn er gekomen dankzij een actieve manipulatiestrategie volgens het artikel van Oliver (1991) waar de organisatie zelf een alternatief model ontwikkelde. Daarnaast hanteren ze ook subtielere strategieën van vermijding door niet op een ritualistische manier om te gaan met instrumenten. Dit is in tegenstelling tot wat Merton (1940) vertelt over de bureaucratische persoonlijkheid, die halsstarrig vasthoudt aan de voorschriften waarbij het doel uit het oog wordt verloren. In het OCMW van Mechelen wordt de professionaliteit van maatschappelijk werkers benadrukt, waardoor ze meer discretionaire ruimte ervaren in hun werk.

Cappelle en Cox (2023) suggereren in de conclusie van hun studie naar generalistisch werk in het OCMW dat administratieve vereenvoudiging cruciaal is zodat generalisten hun rol effectief in de praktijk kunnen omzetten. Dit onderzoek neemt deze stelling onder de loep en bekomt een genuanceerd antwoord gebaseerd op de bevindingen in Mechelen. Zo beamen de bevroegde generalisten in deze studie dat de vermindering van administratieve werklust noodzakelijk is om cliënten bij te staan. Door administratieve druk te verlagen, komt er meer tijd en ruimte vrij voor maatschappelijk assistenten om zich te richten op cliëntcontact. Het opbouwen van een vertrouwensband en het verkrijgen van een globaal beeld op de situatie van de cliënt zijn hierbij essentiële elementen voor effectieve hulpverlening. Ondanks deze lastenreductie blijft Red Tape prominent aanwezig het OCMW, voornamelijk door externe actoren. Hierdoor blijft er een spanningsveld bestaan tussen administratieve taken en cliëntcontact. Deze spanning is volgens respondenten inherent aan de OCMW-context, wat het voor de organisatie moeilijk maakt om Red Tape tot een minimum te beperken. De hoge caseload zet bovendien de tijd en ruimte van maatschappelijk assistenten om aan cliënten te besteden onder druk. Deze toenemende caseload roept vragen op over de haalbaarheid van het organisatieprincipe '1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent'.

## 5.1 Aanbevelingen

Uit dit onderzoek blijkt dat het OCMW van Mechelen diverse maatregelen neemt om de administratieve werklust bij het frontliniëpersoneel terug te dringen. Toch ondervinden de maatschappelijk assistenten nog een zeker niveau van Red Tape in hun dagelijkse praktijk. Het is daarom aan te raden om de interne administratieve processen voortdurend te evalueren en waar nodig bij te sturen. Niet enkel intern maar ook administratieve belasting afkomstig van externe instanties moet aangepakt worden. In de interviews komt namelijk naar boven dat deze administratieve taken als extra belastend worden beschouwd omdat het volgens maatschappelijk werkers niet aan hen toebehoort. De tijd die besteed wordt aan bureaucratisch omslachtige procedures zoals de voorschotdossiers, gaat ten koste van de persoonlijke cliëntbegeleiding. De respondenten geven terecht aan dat deze administratieve last niet zomaar op hen mag worden afgeschoven. In het kader van de voorschotdossiers stelt Briels (2024) dat OCMW's steeds vaker fungeren als de eerste toegangspoort tot de sociale zekerheid, terwijl hun rol er voornamelijk uit bestaat om een laatste vangnet te zijn voor degenen die daarbuiten vallen. Op basis van deze vaststelling is er een aanbeveling gericht aan het OCMW en aan het kennisnetwerk VVSG om dit pijnpunt te signaleren aan de beleidsmakers. Het personeelstekort en de hoge werkdruk is een



organisatie-overstijgend probleem dat de hele sociale sector treft en waar politici naar moeten handelen.

Een andere aanbeveling betreft een suggestie voor verder onderzoek. Recentelijk heeft het Nederlandse kennisinstituut Movisie onderzoek uitgevoerd naar de omvang van administratie- en regeldruk binnen het domein van sociaal werk (Pronk et al., 2023; Serrien, 2023). Het welzijnsministerie in Nederland lanceerde al in 2018 een campagne onder de noemer: 'Ontregel de zorg', inclusief tools om de regeldruk aan te pakken. Het is relevant om ook in Vlaanderen een vergelijkbaar onderzoeksopzet uit te voeren om het probleem van Red Tape in het Vlaamse welzijnslandschap in kaart te brengen. Ondanks dat Red Tape zeker aanwezig is in de sociaal werkpraktijk, is er bij mijn weten nog geen expliciet onderzoek naar verricht. Het is waardevol om zowel op sectorniveau als binnen specifieke organisaties te onderzoeken welke bureaucratische hindernissen sociaal werkers ervaren als Red Tape. Hierdoor wordt het probleem nauwkeurig geïdentificeerd en krijgt het bovendien een naam: 'Red Tape', wat het mogelijk maakt om gerichte interventies te ontwikkelen die bureaucratische rompslomp verminderen en efficiënte en cliëntgerichte zorg verhogen.

## 5.2 Beperkingen van het onderzoek

Een eerste beperking van dit kwalitatief onderzoek omvat de schaal, waarbij slechts twaalf respondenten zijn bevestigd. Om in contact te komen met de key players van deze studie, meer bepaald de (hoofd)maatschappelijk assistenten, is er beroep gedaan op het afdelingshoofd dat als gatekeeper fungeerde. Hij is zo vriendelijk geweest om medewerkers aan te spreken over mijn masterproef en hen te vragen of ze bereid waren om deel te nemen. Deze aanpak heeft mogelijk geleid tot een zekere vertekening in de selectie van respondenten, waarbij vooral geëngageerde medewerkers zijn benaderd die zich eerder positief zouden uitlaten over de organisatie. Hoewel ik deze indruk niet heb, is het een potentiële valkuil. De anonimiteit en vertrouwelijkheid van de respondenten werden gerespecteerd. Omwille van het beperkte tijdsbestek van deze thesis was er geen ruimte om het cliëntperspectief te horen.

Het onderzoek is verricht volgens een single casestudy methode in het OCMW van Mechelen, waardoor er vooral een diepgaand begrip en de contextuele specificiteit van deze case op de voorgrond staat. De bevindingen zijn dus moeilijk overdraagbaar naar een andere setting. Om receptieve generaliseerbaarheid (Smaling, 2009) te bekomen, is er getracht een omstandig literatuuroverzicht te bieden, de context en de specifieke kenmerken van deze casestudy te omschrijven en via 'thick description' diepgang te krijgen in de rapportage. Op basis daarvan kan de lezer hopelijk uitmaken welke bevindingen al dan niet relevant zijn voor de eigen context.

## 6 Referentielijst

- Ausserhofer, D., Tappeiner, W., Wieser, H., Serdaly, C., Simon, M., Zúñiga, F., & Favez, L. (2023). Administrative burdens in Swiss nursing homes and its association with care workers' outcomes—a multicenter cross-sectional study. *BMC Geriatrics*, 23(1), Article 347. <https://doi.org/10.1186/s12877-023-04022-w>
- Benish, A., Tarshish, N., Holler, R., & Gal, J. (2023). Types of administrative burden reduction strategies: who, what, and how. *Journal of Public Administration Research and Theory*. <https://doi.org/10.1093/jopart/muad028>
- Bergmark, Å., & Stranz, H. (2022). Utilized discretion: a vignette study of social assistance assessments in Sweden. *European Journal of Social Work*, 26(5), 840-852. <https://doi.org/10.1080/13691457.2022.2113863>
- Blom, B. (2004). Specialization in Social Work Practice. *Journal of Social Work*, 4(1), 25-46. <https://doi.org/10.1177/1468017304042419>
- Blom, R., Borst, R. T., & Voorn, B. (2020). Pathology or Inconvenience? A Meta-Analysis of the Impact of Red Tape on People and Organizations. *Review of Public Personnel Administration*, 41(4), 623-650. <https://doi.org/10.1177/0734371x20924117>
- Boost, D., Raeymaeckers, P., Hermans, K., & Elloukmani, S. (2020). Overcoming non-take-up of rights: A realist evaluation of Integrated Rights-Practices. *Journal of Social Work*, 21(4), 831-852. <https://doi.org/10.1177/1468017320948332>
- Bowen, G. A. (2016). Grounded Theory and Sensitizing Concepts. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(3), 12-23. <https://doi.org/10.1177/160940690600500304>
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Prentice-Hall.
- Bozeman, B. (2012). Multidimensional Red Tape: a theory coda. *International Public Management Journal*, 15(3), 245-265. <https://doi.org/10.1080/10967494.2012.725283>
- Brewer, G. A., Walker, R. M., Bozeman, B., Avellaneda, C. N., & Brewer, G. A. (2012). External Control and Red Tape: The Mediating Effects of Client and Organizational Feedback. *International Public Management Journal*, 15(3), 288-314. <https://doi.org/10.1080/10967494.2012.725291>
- Briels, G. (2024). 'Leefloon is te vaak voorschot op andere uitkering'. *Sociaal.Net*. <https://doi.org/https://sociaal.net/opinie/leefloon-te-vaak-voorschot-andere-uitkering/>
- Cappelle, H., & Cox, N. (2023). *Op de wip tussen generalistisch en specialistisch sociaal werk*.
- Cappelle, H., Cox, N., Decorte, A., & Van Lancker, W. (2020). Generalistisch en specialistisch sociaal werk: complementair of onverzoenbaar? Een inzicht uit het MISSION-project. In *Armoede en sociale uitsluiting jaarboek 2020*. Acco.

- Coene, J., Ghys, T., Hubeau, B., Marchal, S., Raeymaeckers, P., Remmen, R., Vandenhole, W., Van Hecken, G., & Van Praag, L. (2022). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2022*. Acco.
- Cox, N., & Cappelle, H. (2022). Generalistisch sociaal werk in de lift bij OCMW's. *Sociaal.Net*. <https://sociaal.net/achtergrond/generalistisch-sociaal-werk-in-de-lift-bij-ocmws/>
- De Wilde, M., & Marchal, S. (2019). Weighing up Work Willingness in Social Assistance: A Balancing Act on Multiple Levels. *European Sociological Review*, 35(5), 718-737. <https://doi.org/10.1093/esr/jcz028>
- Dimaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited - Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Dingenen, D., & Raeymaeckers, P. (2022). Combining generalist and specialist social work in activation policies: A participatory action research. *International Journal of Social Welfare*, 32(4), 442-454. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12565>
- Dingenen, D., Raeymaeckers, P., & Van Cauwenbergh, L. (2018). *Wetenschappelijk rapport van het actieonderzoek 'Generalistisch Werkt'*.
- Evans, T. (2012). Organisational Rules and Discretion in Adult Social Work. *British Journal of Social Work*, 43(4), 739-758. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcs008>
- Feeney, M. K., Moynihan, D. P., & Walker, R. M. (2010). Rethinking and Expanding the Study of Administrative Rules: Report of the 2010 Red Tape Research Workshop. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3508167>
- George, B., Pandey, S. K., Steijn, B., Decramer, A., & Audenaert, M. (2021). Red Tape, Organizational Performance, and Employee Outcomes: Meta-analysis, Meta-regression, and Research Agenda. *Public Administration Review*, 81(4), 638-651. <https://doi.org/10.1111/puar.13327>
- Hasenfeld, Y. (2000). Organizational Forms as Moral Practices: The Case of Welfare Departments. *Social Service Review*, 74(3), 329-351. <https://doi.org/10.1086/516408>
- Jacobsson, K., Wallinder, Y., & Seing, I. (2020). Street-level bureaucrats under new managerialism: a comparative study of agency cultures and caseworker role identities in two welfare state bureaucracies. *Journal of Professions and Organization*, 7(3), 316-333. <https://doi.org/10.1093/jpo/joaa015>
- Kaufmann, W., Taggart, G., & Bozeman, B. (2018). Administrative Delay, Red Tape, and Organizational Performance. *Public Performance & Management Review*, 42(3), 529-553. <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1474770>
- Lagios, C., Nguyen, N., Stinglhamber, F., & Caesens, G. (2023). Dysfunctional rules in organizations: The mediating role of organizational dehumanization in the relationship between red tape and employees' outcomes. *European Management Journal*, 41(5), 802-813. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2022.06.002>

- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Mathys, E., Raeymaeckers, P., Suykens, B., & Van Steenlandt, A. (2024). Standardization or Discretionary Space? A Mixed-Method Study on Government-Imposed Performance Measurement Instruments in Social Services. *Social Service Review*, 98(1). <https://doi.org/10.1086/727886>
- Maynard-Moody, S., & Michael, M. (2000). State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329-358. <https://www.jstor.org/stable/3525647>
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2012). Social Equities and Inequities in Practice: Street-Level Workers as Agents and Pragmatists. *Public Administration Review*, 72(s1). <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02633.x>
- Merton, R. K. (1938). Social Structure and Anomie. *American Sociological Review*, 3(5), 672-682. <https://www.jstor.org/stable/2084686>
- Merton, R. K. (1940). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 18(4), 560-568. <https://www.jstor.org/stable/2570634>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Morris, T. (2006). *Social work research methods: Four alternative paradigms*. Sage Publications Inc.
- Mortelmans, D. (2020). *Handboek Kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Acco.
- Murphy, C. (2021). 'Rising demand and decreasing resources': Theorising the 'cost of austerity' as a barrier to social worker discretion. *Journal of Social Policy*, 52(1), 197-214. <https://doi.org/10.1017/s0047279421000507>
- Naessens, L., & Raeymaeckers, P. (2019). A generalist approach to forensic social work: A qualitative analysis. *Journal of Social Work*, 20(4), 501-517. <https://doi.org/10.1177/1468017319826740>
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *The Academy of Management Review*, 16(1), 145-179. <https://www.jstor.org/stable/258610>
- Perlinski, M., Blom, B., Morén, S., & Lundgren, M. (2011). The Dialectics Between Specialization and Integration: Politicians' and Managers' Views on Forms of Organization in the Swedish Social Services. *Administration in Social Work*, 35(1), 60-87. <https://doi.org/10.1080/03643107.2011.533624>
- Potipiroon, W. (2022). Rule Formalization, Bureaucratic Red Tape, and Prosocial Rule Breaking Among Street-Level Bureaucrats: A Citizen-Centered Perspective. *Public Performance & Management Review*, 45(3), 638-671. <https://doi.org/10.1080/15309576.2022.2065644>

- Pratt, A. C. (2016). Dunking the Doughnut: Discretionary Power, Law and the Administration of the Canadian Immigration Act. *Social & Legal Studies*, 8(2), 199-226. <https://doi.org/10.1177/096466399900800203>
- Pronk, J., Ketel, J., & Liefhebber, S. (2023). *De stand van administratie- en regeldruk in het sociaal werk: Alle ballen in de lucht houden*.
- Raeymaeckers, P. (2014). *Tussen centrum en periferie: Over de integratie van netwerken tussen hulpverleningsorganisaties*. Acco.
- Raeymaeckers, P. (2016). A specialist's perspective on the value of generalist practice: A qualitative network analysis. *Journal of Social Work*, 16(5), 610-626. <https://doi.org/10.1177/1468017316644693>
- Raeymaeckers, P., & Dierckx, D. (2012). To Work or Not to Work? The Role of the Organisational Context for Social Workers' Perceptions on Activation. *British Journal of Social Work*, 43(6), 1170-1189. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcs048>
- Raeymaeckers, P., & Van Riel, K. (2014). Generalistisch sociaal werk: Overbodige luxe of noodzakelijk goed? *Pow Alert*, 40(1).
- Schütze, C. (2022). Professional discretion in Swedish welfare institutions: What factors influence perceived discretion? *Journal of Professions and Organization*, 9(3), 364-376. <https://doi.org/10.1093/jpo/joac012>
- Scott, P. G. (1997). Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experiment in Street-Level Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(1), 35-58. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024341>
- Scott, P. G., & Pandey, S. K. (2000). The Influence of Red Tape on Bureaucratic Behavior: An Experimental Simulation. *Journal of Policy Analysis and Management* 19(4), 615-633. <https://www.jstor.org/stable/3325578>
- Serrien, L. (2023). Administratie en bureaucratie: 'Kan het alsjeblieft eenvoudiger?'. *Sociaal.Net*. <https://doi.org/https://sociaal.net/achtergrond/bureaucratie-kan-het-alsjeblieft-eenvoudiger/>
- Smaling, A. (2009). Generaliseerbaarheid in kwalitatief onderzoek. *KWALON*, 14(3).
- Sociaal Huis Mechelen. (z.d.). *Sociale innovatie: aanpak in Mechelen*. <https://www.mechelen.be/dag-2-presentaties-sociale-innovatie---aanpak-in-mechelenpdf>
- Steijn, B., & van der Voet, J. (2017). Relational job characteristics and job satisfaction of public sector employees: When prosocial motivation and red tape collide. *Public Administration*, 97(1), 64-80. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/padm.12352>

- Tiggelaar, M., Groeneveld, S., & George, B. (2023). Coping with administrative tasks: A cross-country analysis from a street-level perspective. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/puar.13745>
- van Berkel, R., & Knies, E. (2015). Performance Management, Caseloads and the Frontline Provision of Social Services. *Social Policy & Administration*, 50(1), 59-78. <https://doi.org/10.1111/spol.12150>
- van Loon, N. M., Leisink, P. L. M., Knies, E., & Brewer, G. A. (2016). Red Tape: Developing and Validating a New Job-Centered Measure. *Public Administration Review*, 76(4), 662-673. <https://www.jstor.org/stable/24757552>
- Vandekinderen, C., Roose, R., Raeymaeckers, P., & Hermans, K. (2018). *Sociaal werk conferentie 2018. Sterk sociaal werk. Eindrapport*. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/27580>
- Vandromme, F. (2021). *"Generalistisch werken: alles doen?": Een kwalitatief onderzoek naar de invulling van generalistisch sociaal werk in het OCMW* [Masterproef, Universiteit Gent].
- Walker, R. M., & Brewer, G. A. (2008). An Organizational Echelon Analysis of the Determinants of Red Tape in Public Organizations. *Public Administration Review*, 68(6), 1112-1127. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00959.x>

## 7 Bijlagen

### 7.1 Achtergrondinformatie over het OCMW van Mechelen

#### Situatie voor de hervorming

Voorafgaand aan de reorganisatie in 2014 kenmerkte het OCMW van Mechelen zich door een doorgedreven taakspecialisatie. In dit model kwam de cliënt in eerste instantie terecht bij het intake team dat een sociaal onderzoek voert en het inschakelingsverslag voorlegt aan het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst (BCSD). Wanneer het BCSD het leefloon toekent, wordt het dossier doorgegeven aan het algemeen begeleidingsteam dat samen met de cliënt een traject opstart afhankelijk van de noden die er zijn. In het geval van een schuldenproblematiek start de dienst schuldbemiddeling een dossier op. Bij een traject richting tewerkstelling, komt dan weer het team activering in beeld. Hierdoor ontstond er versnippering waarbij verschillende maatschappelijk assistenten betrokken zijn op een dossier, elk vanuit hun eigen deelgebied. Hoewel deze maatschappelijk assistenten over gedetailleerde kennis beschikken om de cliënt gericht bij te staan, zijn er ook een aantal uitdagingen verbonden aan deze taakopdeling volgens expertise.

Respondenten die de beide situaties hebben meegemaakt (zowel voor als na de hervorming) geven aan dat het vorige systeem op haar limieten botste. De betrokkenheid van verschillende maatschappelijk werkers in hetzelfde dossier leidde tot interne spanningen tussen collega's en verwarring voor de cliënt in kwestie. Het gebeurde dikwijls dat maatschappelijk werkers, die de cliëntsituatie vanuit hun eigen bril bekeken, niet op dezelfde golflengte zaten over welk traject ze wilden uitstippelen met de cliënt. Doordat ze de cliënt op een andere manier leren kennen en communicatie zich ontwikkelt in de persoonlijke relatie, kwamen de assistenten tot een andere inschatting over wat het beste is voor de cliënt. Om deze uiteenlopende visies te verzoenen, was er veel nood aan overleg en afstemming. Noch de warme overdracht systemen, noch de nodeloze vergaderingen waren toereikend om dit probleem aan te pakken. Bevoegdheidsdiscussies en conflicterende meningen bleven ontstaan. Deze complexe taakafbakening zorgde bovendien voor onduidelijkheid bij de cliënt over tot wie hij zich moest richten om een bepaalde vraag te stellen.

Bovengenoemde interne spanningen zijn aanleiding geweest om het model fundamenteel te herdenken. Een ander belangrijk uitgangspunt was om het cliëntperspectief centraal te stellen. Zo benadrukt een respondent het signaal dat voortkwam uit de armoedeorganisaties die de ontoegankelijkheid in de hulpverlening aanklaarten. Veel cliënten raken hun weg kwijt in het versnipperde welzijnslandschap dat hoge drempels opwerpt. Door administratieve, digitale en taalbarrières vallen mensen uit de boot. Daarbij worden cliënten vaak van het kastje naar de muur gestuurd waardoor ze telkens opnieuw hun levensverhaal moeten blootleggen. Vanuit dit signaal en met de komst van een nieuw departementshoofd voor sociale zaken, werd de reorganisatie in gang gezet. Uit dit citaat van hem blijkt de noodzaak voor een structurele organisatiehervorming: "Wij waren destijds heel sterk doorgeschoten in een bureaucratisch organisatiemodel. En om daaruit los te geraken moesten we de slinger ook helemaal de andere kant laten uitzwaaien." (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 11 maart 2024).



## De hervorming

In het veranderingstraject van een specialistische naar een generalistische werkwijze stond het organiserend principe '1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent' centraal. In de praktijk betekent dit organisatieprincipe dat iedere cliënt een vaste maatschappelijk assistent heeft die een integrale benadering hanteert. '1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent' vertrekt vanuit het belang van de individuele hulpverleningsrelatie en wil zo vermijden dat de cliënt zijn verhaal herhaaldelijk moet vertellen aan een andere specialist. Tijdens het interview met het afdelingshoofd werd dit principe duidelijk gepresenteerd als het leidend beginsel dat de richting van de hervorming bepaalde en waaromheen alle interne activiteiten zijn georganiseerd. Een ander essentieel onderdeel van de hervorming betrof de herstructurering van de teams waarbij de organisatie is overgestapt van gespecialiseerde teams naar drie algemene begeleidingsteams die divers zijn samengesteld. In de nieuwe begeleidingsteams werden voormalige intakers, leefloonbegeleiders en trajectbegeleiders samengebracht waardoor de collega's zich kunnen beroepen op elkaars expertise. Verder wordt benadrukt dat het tempo cruciaal is bij het doorvoeren van veranderingen vanwege de stress die dergelijke hervormingen met zich meebrengt voor het personeel. Geen ellenlange brainstromsessies met mogelijke stakeholders, maar effectief stappen ondernemen om de visie te realiseren. In de startfase vergt dit leiderschap waarbij iemand de problemen vastpakt en een alternatieve weg voorstelt. Om grote organisatorische veranderingen door te voeren, is er dus in zekere zin een top-down aanpak nodig.

De hervorming betekende een grote impact op de werksituatie van het personeel. De aankondiging van deze hervorming werd dan ook niet bij iedereen even positief onthaald. Uit de data blijken uiteenlopende reacties, gaande van initiële weerstand tot uiteindelijke acceptatie van het nieuwe systeem. De weerstand kwam voort uit de angst om expertise te verliezen en de vrees dat maatschappelijk assistenten alle kennis en vaardigheden van de andere teams moesten beheersen. Het was echter niet zozeer het gegeven van '1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent' zelf dat voor beroering zorgde. Vooral de teamhervdeling, waarbij het personeel boven op een gewijzigd takenpakket ook afscheid moest nemen van hun vertrouwde teamgenoten, veroorzaakte tegenkanting. Door de respondenten wordt deze weerstand verklaard vanuit de vaststelling dat mensen van nature behoudsgezind zijn. Het heeft ongeveer drie jaar geduurd vooraleer de gemoederen zijn bedaard en de reorganisatie omarmd. Terugblikkend op de hervorming uiten de geïnterviewde medewerkers hun positieve waardering voor de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden. Daarnaast zijn er veel nieuwe personeelsleden aangeworven die niet in het voorgaande model hebben gewerkt en een positieve dynamiek brachten in het team.

## ID-team

Alvorens de cliënten terechtkomen bij een maatschappelijk assistent van het algemene begeleidingsteam, passeren ze het Informatie en Doorverwijzing-team (afgekort: ID-team). Het ID-team fungeert als laagdrempelig aanspreekpunt voor alle Mechelse inwoners met een welzijnsvraag. Ze beantwoorden een breed scala aan hulpvragen, die zeker niet allemaal financieel of OCMW gerelateerd zijn. Bij vermoeden dat er recht is op leefloon of als de cliënt dit zelf vraagt, gaat de medewerker van het ID-team een aantal voorwaarden afdrukken zoals de verblijfplaats, verblijfsdocumenten en het inkomen om te bepalen of het achterliggende OCMW bevoegd is. Vervolgens wordt er een digitaal dossier aangemaakt met daarin het ondertekende

aanvraagdocument, dat de hoofdmaatschappelijk assistent bereikt die het dossier zal toewijzen. Bevoegdheid en potentieel recht worden afgetoetst door het ID-team, maar het is aan de maatschappelijk assistent om het sociaal onderzoek te verrichten. Vanaf dan is er sprake van het principe '1 cliënt, 1 maatschappelijk assistent'.

### **De maatschappelijk assistent als superwezen?**

Het OCMW is wat de bakermat geworden denk ik van de sociale dienstverlening. Dus die vragen zijn zo uiteenlopend. Je moet eigenlijk echt wel van alle markten een beetje thuis zijn. Dus je moet heel veel weten over sociale kaart. Waar kan je terecht? Wat doen wij dan? En hoe moet ik dat dan helemaal juridisch correct in orde brengen dat die persoon zijn rechten uitput? Maar daarbij is er ook, ik zeg het, de vragen over, we hebben hier een intra familiaal geweld, alcoholverslaving, drugsverslaving, psychische kwetsbaarheid, alleenstaande ouders, ... Het is zo verscheiden vanuit welke hoek de vragen zullen komen. Dat is best wel moeilijk. En ook moeilijk om daar je weg in te vinden (Respondent 10, persoonlijke communicatie, 28 maart 2024).

Sinds de reorganisatie in 2014 is het takenpakket van een maatschappelijk assistent aanzienlijk uitgebreid. De maatschappelijk assistent van het algemene begeleidingsteam blijft het centrale aanspreekpunt, vanaf het initieel sociaal onderzoek tot alle navolgende stappen in het hulpverleningsproces. Deze manier van werken vergt veel van de hulpverlener op vlak van verantwoordelijkheidsgevoel en draagkracht. Sommige respondenten ervaren dat zij de primaire verantwoordelijkheid dragen voor het welzijn van de cliënt. In documentatie over het OCMW van Mechelen (Sociaal Huis Mechelen, z.d.) (Pless, z.d) wordt het principe soms als volgt verwoord: '1 cliënt, 1 verantwoordelijkheid, 1 maatschappelijk assistent'. Het tussenvoegsel '1 verantwoordelijkheid' lijkt echter in de huidige communicatie weg te vallen. Toch voelen maatschappelijk werkers dat er veel op hun schouders terechtkomt. Hoewel de frontoffice hulpverleners zelf niet over alle kennis en kunde hoeven te beschikken, worden zij wel als eerste geconfronteerd met de urgente probleemsituaties van cliënten. Dit betekent dat ze zelf moeten uitzoeken waar ze ondersteuning kunnen vinden, vaak door zelfstandig contacten te leggen met andere organisaties. Zelfs wanneer externe hulp is geïnstalleerd, passeert alle informatie via de maatschappelijk assistent, die blijvend in contact staat met de cliënt.

Maatschappelijk werkers zijn vanwege hun nabije positie ook als eerste getuige van schrijnende situaties. Zoals blijkt uit bovenstaand citaat komen zware problematieken van verslaving en intra familiaal geweld geregeld aan het licht. Door hun holistische blik detecteren maatschappelijk assistenten problemen op meerdere gebieden die allemaal ondersteuning vereisen. Tijdens de interviews wordt gesteld dat frontliniewerkers vanuit hun betrokkenheid en toewijding vaak oplossingsgericht willen werken. Wanneer ze er niet in slagen om deze problemen effectief aan te pakken, nemen gevoelens van machteloosheid de bovenhand. De veelheid en intensiteit van problemen stellen de draagkracht van maatschappelijk assistenten op de proef.

### **Ondersteuning van backoffices**

Als het gaat over de veeleisende functie van een frontoffice maatschappelijk werker, wordt er in dezelfde adem bij vermeld dat ze hierin niet alleen staan. Allen benadrukken daarbij de cruciale ondersteuning vanuit de backoffices. Voornamelijk de backoffice tewerkstelling en de backoffice

schuldhulpverlening komen aan bod in de data, omdat maatschappelijk assistenten daar ook het frequentste op terugvallen. In de backoffices zit expertise gebundeld bij een select aantal collega's waarbij de frontofficemedewerker ten rade kan gaan. "De frontoffice in functie van de cliënt en de backoffice in functie van de frontoffice".

In het geval van een schuldenproblematiek bij de cliënt, raakt de backoffice schuldhulpverlening betrokken. Tussen de backoffice en de maatschappelijk assistent bestaat er een afgelijnde taakverdeling en nauwe samenwerking. Terwijl de frontofficemedewerker de rechtstreekse cliëntcontacten onderhoudt, blijft de backofficemedewerker achter de schermen zonder directe interactie met de cliënt. De opmaak van het budgetbeheerplan, de betalingen en het contact met schuldeisers worden allemaal door de backoffice in orde gemaakt. Met uitzondering van het opstartmoment waar zowel de persoonlijke maatschappelijke assistent als de schuldhulpverlener aanwezig zijn, heeft de backoffice verder geen contact met de cliënt. De communicatielijn verloopt langs beide kanten via de maatschappelijk assistent die als tussenpersoon fungeert. Deze samenwerking heeft als voordeel dat de discussie over geld wordt weggenomen bij de aanspreekpersoon waardoor de vertrouwensrelatie niet in het gedrang komt. Zo stelt volgende respondent: "Ge kunt u daar de hele tijd achter verstoppen van 'die [backoffice schuldhulpverlening] zeggen dat het niet kan dus ge moet niet meer verder vragen. Van mij krijgt ge het [extra leefgeld] maar ik beslis het niet.'" (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 21 maart 2024). Daarnaast betekent deze backoffice een aanzienlijke ontlasting in de dagelijkse werkzaamheden volgens respondenten.

In samenwerking met de backoffice tewerkstelling zijn de grenzen iets minder strikt afgebakend omwille van de toegenomen werkdruk. Het tewerkstellingsstuk is zeer tijdsintensief waardoor de backoffice naargelang meer taken heeft overgenomen. Zo gebeurt het regelmatig dat de backofficemedewerker gemakshalve afsprekt met de cliënt in de oriëntatie naar werk. Dankzij de ervaringskennis van de medewerker over de verwachtingen van werkgevers valt de match tussen bedrijf en cliënt makkelijker te maken. De backoffice bezit expertise over het artikel 60 en andere tewerkstellingsprojecten waarvan de contacten met desbetreffende werkgevers verlopen via de medewerker. Afhankelijk van de tijdsdruk die maatschappelijk assistenten ervaren, gaat de backofficemedewerker ook mee op het eerste sollicitatiegesprek. Daarnaast wordt de bijbehorende administratie (contract opstellen, medisch onderzoek) opgevolgd. Doorheen het ganse tewerkstellingstraject vindt er overleg plaats waarbij de maatschappelijk assistent advies inwint, terwijl de backoffice alles terugkoppelt. De beslissingsbevoegdheid blijft bij de maatschappelijk assistent die de cliënt het beste kent. Om die reden is de maatschappelijk assistent ook verantwoordelijk voor de opvolging en evaluatie om de 6 maanden. Onderstaand citaat toont de meerwaarde van een generalist in het contextualiseren van de cliëntsituatie naar externe partners.

Als die werkgever zegt van 'goh ik merk dat die cliënt veel afgeleid is'. [...] als die maatschappelijke assistent daar zit en die weet dat die cliënt misschien heel veel problemen heeft met zijn kinderen. Dat die een ex-man fysiek en verbaal agressief is bijvoorbeeld. Dan schept dat al een veel duidelijker beeld wat er misloopt. En waarom dat die misschien niet zoveel aanwezig is (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 27 maart 2024).

## Ondersteuning van het team

Naast de hulp vanuit de gespecialiseerde backoffices kunnen maatschappelijk werkers ook steun vinden binnen hun eigen team, zowel op het gebied van kennisdeling alsook emotionele ondersteuning. Door de mix aan expertise binnen het team kunnen collega's onderling van elkaar leren. Daarnaast is het teamgevoel essentieel, omdat het ruimte biedt om te ventileren over uitdagende aspecten van de job. De rol van hoofdmaatschappelijk assistent is hierin cruciaal door teamleden te coachen en positief te bekrachtigen, waarbij de draagkracht van maatschappelijk assistenten wordt bewaakt. Om stil te staan bij het persoonlijk functioneren worden er geregeld intervisiemomenten georganiseerd. Verder bestaat er in het OCMW van Mechelen de functie 'vliegende maatschappelijk assistent' die de afwezige collega's van algemene begeleidingsteams vervangt. Deze functie is voortgekomen uit de frustratie en overbelasting van collega's die de taken van afwezige teamleden moesten overnemen. Door twee collega's aan te stellen die dringende aangelegenheden in orde te brengen, wordt de werkdruk niet verhoogd bij de rest van het team. Ondanks de ondersteuning afkomstig van de interne teamwerking, verwijzen de respondenten eveneens naar externe partners buiten het OCMW. Multidisciplinair overleg waar afstemming plaatsvindt over wie welke taken op zich neemt, voorkomt dat OCMW-medewerkers overbelast geraken.

## 7.2 Interviewleidraad

### 1. Inleidende vragen

**Q01)** Om te beginnen, kan u zichzelf kort even voorstellen?

- a) Hoe zou u uw functie binnen het OCMW omschrijven?
- b) Hoelang werkt u hier al?

**Q02)** Kan u mij de cliënten waarmee u werkt eens beschrijven?

- a) Met wat voor problemen worden deze mensen geconfronteerd?
- b) Wat is volgens u het belang van een maatschappelijk werker die zicht heeft op alle levensdomeinen?

### 2. Generalistisch werken

**Q03)** Het OCMW van Mechelen werkt volgens het principe 1 cliënt = 1 MA. Kan u iets meer vertellen over wat dit betekent in de praktijk?

- a) Vanuit uw positie, wat is uw specifieke rol binnen dit principe? Wat zijn uw verantwoordelijkheden als MA?
- b) Wat zijn volgens u de voordelen van deze aanpak?
  - Voor de maatschappelijk werker?
  - Voor de cliënt?
- c) Is de maatschappelijk assistent hierdoor beter in staat om de cliënt in zijn geheel te zien? (In al zijn levensdomeinen)
- d) Hoe draagt dit principe bij tot relatievorming?

- e) Zijn er situaties waarin dit principe moeilijk toe te passen is?
  - o Zo ja, kan u een voorbeeld geven?

### 3. Veranderingsproces

**Q04)** Heeft u de overgang naar het principe van 1 cliënt = 1 MA persoonlijk meegemaakt?

- *Indien nee:* Wat weet u of heeft u horen vertellen over dit veranderingsproces?
- *Indien ja:* kan u iets over vertellen over dit veranderingsproces?
  - a) Wat is volgens u de aanleiding geweest voor deze verandering?
  - b) Kunt u beschrijven hoe de situatie eruitzag vóór de implementatie van het principe 1 cliënt = 1 MA in 2014?
    - o Hoe zag uw job er toen uit en hoe ervaarde u dit?
    - o Wat waren enkele van de beperkingen of tekortkomingen van het vorige systeem?
  - c) Hoe heeft u gereageerd toen u hoorde dat deze verandering zou plaatsvinden?
  - d) Welke kernprincipes stonden centraal in dit veranderingsproces?
  - e) Hoe heeft u dit veranderingsproces ervaren?
  - f) Als u het scenario voor 2014 vergelijkt met de huidige situatie, wat heeft dan de meeste impact gehad op uw werkactiviteiten?

### 4. Perceptie administratieve werklast

**Q05)** Hoe staat u tegenover administratieve taken in de hulpverlening?

- a) Wat is voor u het belang van administratie in uw werk?
- b) Ervaart u deze administratie soms ook als onnodig en belastend?
  - o Kan u hier een voorbeeld van geven?
  - o Wat maakt dat u dit een duidelijk voorbeeld vindt van onnodige en belastende administratie?

**Q06)** Wat is de impact van deze procedures en voorschriften op het dagelijks werk dat in een OCMW gebeurt?

- a) Wat is de impact hiervan op de maatschappelijk werkers?
- b) Wat is de impact van deze administratie op de hulpvrager?

#### *Veranderingsproces wel meegemaakt*

**Q07)** Merkt u een verschil in administratieve werklast tussen de situatie voor en na 2014?

- a) Hoe ervaart u de hoeveelheid administratie op dit moment?
- b) Hoeveel uur per dag bent u bezig met administratief werk en hoeveel uren met cliëntcontact?

## 5. Strategieën om administratieve werklust te verminderen

- Q08)** Welke systemen bestaan er in de organisatie die de administratieve werklust van maatschappelijk assistenten verminderen?
- Q09)** Het invoeren van het principe 1 cliënt = 1 MA zou komaf moeten maken met bevoegdheidskwesties en afstemmingschaos. (Discussies over wie wat moet doen)
- Hoe verloopt die taakafbakening nu?
  - Hoe wordt bepaald welke maatschappelijk werker er aan een cliënt wordt toegewezen?
- Q10)** *Verschuiving van administratieve werklust naar Backoffice.* Als ik het goed begrijp, bestaat er een samenwerking tussen front en backoffice. Hoe gaat dit concreet in zijn werk?
- Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden verdeeld?
  - Hoe verloopt deze samenwerking?
  - Voor welke aangelegenheden schakelt u de hulp in van de backoffice? Kan u dit kaderen aan de hand van een voorbeeld?
  - Zorgt deze samenwerking ervoor dat u minder moet bezig zijn met administratieve taken?
- Q11)** Wat houdt het concept van de vlotte balie precies in?
- Maakt u hier veel gebruik van? In welke gevallen?
  - Vindt u dit een effectief systeem om administratieve werklust te verminderen?
- Q12)** Dan is er ook thematische hulp waarbij er voor een aantal beslissingen geen sociaal verslag meer moet voorgelegd worden aan het bijzonder comité. Werkt dit systeem vereenvoudigend?
- Q13)** Zijn er nog andere initiatieven vanuit de organisatie om u te ontlasten van administratieve taken?
- Q14)** Hoe draagt het verminderen van administratieve werklust bij tot het principe van 1 cliënt = 1 Maatschappelijk Assistent?
- Maakt dit het mogelijk om uw rol als maatschappelijk assistent uit te voeren?
  - Ervaart u hierdoor meer tijd en ruimte om bezig te zijn met cliënt en een totaalbeeld te krijgen van zijn situatie?
- Q15)** Ervaart u dat de vermindering van administratie ten voordele is van uw individuele relatie met de cliënt?
- Zo ja, op welke manier?
  - Welke maatregel is hierin het meest effectief?
- Q16)** Voelt u zich voldoende ondersteund vanuit de organisatie om uw rol als maatschappelijk assistent uit te oefenen? Wat kan er nog verbeteren?

### 7.3 Informed consent

<i>Onderzoek naar het generalistisch sociaal werk en de-bureaucratisering in het OCMW Masterproef Femke Currinckx</i>
<b>Deel enkel bestemd voor de deelnemer of de wettelijke vertegenwoordig(st)er:</b>
<p>“Hierbij bevestig ik, ondergetekende (naam &amp; voornaam) _____ dat ik naar eigen tevredenheid ben ingelicht over de studie en geheel vrijwillig toestem om deel te nemen aan de studie:</p> <p>Hiermee stemt u in met het volgende:</p> <p>Ik heb een kopie van het “Toestemmingsformulier” ontvangen. Ik heb de informatie gelezen en begrepen. De uitvoerder van het onderzoek heeft mij voldoende informatie gegeven met betrekking tot de voorwaarden en de duur van de studie, én het effect hiervan. Bovendien werd mij voldoende tijd gegeven om de informatie te overwegen en om vragen te stellen, waarop ik bevredigende antwoorden gekregen heb.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Ik heb begrepen dat ik mijn deelname aan deze studie op elk ogenblik mag stopzetten nadat ik de uitvoerende onderzoeker hierover heb ingelicht, zonder dat dit mij enig nadeel kan berokkenen.</li><li>– Ik geef toestemming aan de promotor van de uitvoerder (Peter Raeymaeckers) om inzage te hebben in mijn geanonimiseerd dossier (transcript van het interview). De door mij aangeleverde gegevens zullen strikt vertrouwelijk worden behandeld. Ik ben mij bewust van het doel waarvoor deze gegevens verzameld, verwerkt en gebruikt worden in het kader van deze studie.</li><li>– Ik ga akkoord met de verzameling, de verwerking en het gebruik van deze gegevens, op een anonieme manier. Ik ga akkoord met de audio-opname van dit interview die achteraf door de uitvoerder verwijderd zal worden. Ik ga eveneens akkoord met de overdracht en de verwerking van deze gegevens in andere landen dan België.</li><li>– Ik ga akkoord met het gebruik van deze gecodeerde gegevens voor onderzoeksdoeleinden.</li><li>– Ik stem geheel vrijwillig toe om deel te nemen aan deze. Ik ben bereid informatie te verstrekken i.v.m. mijn achtergrond en eventuele deelname aan andere studies.</li></ul> <p><b>Datum:</b> _____</p> <p><b>Handtekening deelnemer (of wettelijk vertegenwoordig(st)er):</b> _____</p> <p><b>Handtekening student:</b> _____</p>



## 7.4 Codeboom

Codes								
Name	Files	References	Created on	Created by	Modified on	Modified by		
Voorstelling respondent	11	47	21/04/2024 13:3	FC	1/05/2024 19:13	FC		
Doelgroepomschrijving	10	45	22/04/2024 10:5	FC	1/05/2024 16:34	FC		
Belang generalistisch werken	7	30	22/04/2024 11:1	FC	22/04/2024 15:35	FC		
Situatie voor 2014	11	64	22/04/2024 11:1	FC	29/04/2024 19:27	FC		
Principe 1 cliënt = 1 MA	12	203	22/04/2024 11:1	FC	1/05/2024 11:41	FC		
Aanleiding hervorming	9	23	22/04/2024 11:3	FC	22/04/2024 15:54	FC		
Reactie op hervorming	9	62	22/04/2024 11:3	FC	22/04/2024 15:54	FC		
ID-team	6	36	22/04/2024 12:2	FC	1/05/2024 18:37	FC		
Perceptie administratie	11	192	22/04/2024 13:5	FC	22/04/2024 15:55	FC		
Systemen die administratie verminderen	12	113	22/04/2024 14:0	FC	2/05/2024 11:17	FC		
Belang van teamwerking	11	61	29/04/2024 18:4	FC	17/05/2024 14:16	FC		
Verband generalistisch - administratie	6	53	30/04/2024 12:0	FC	13/05/2024 18:56	FC		
Kenmerken OCMW Mechelen	8	38	30/04/2024 15:3	FC	25/05/2024 9:37	FC		
Spanning in de hulpverlening	4	13	30/04/2024 15:4	FC	25/05/2024 9:37	FC		
Hervorming	5	47	1/05/2024 14:02	FC	4/05/2024 17:19	FC		
Wettelijke verplichtingen	2	9	1/05/2024 15:49	FC	13/05/2024 14:38	FC		
Ondersteunende diensten	11	155	2/05/2024 10:58	FC	25/05/2024 9:37	FC		