



Duivelse dilemma's in het sociaal domein

Uitvoeringsprofessionals in het sociaal domein stuiten dagelijks op ethische dilemma's. Kiezen tussen twee kwaden, ideale oplossingen zijn er niet. Hoe komen zij aan een betrouwbaar moreel kompas? En hoe kun je hier als leidinggevende bij helpen?

■ TEKST DORINE VAN KESTEREN BEELD MONIQUE WIJBRANDS

Stel je voor. Een klant, jonge kerel, gediagnosticeerd met ADHD, is gestopt met de voorgeschreven medicijnen vanwege alle bijwerkingen. Een ander middel helpt ook goed en heeft die nare bijwerkingen niet. Máár: dit wordt niet vergoed door de zorgverzekeraar. Wat doe je dan als klantmanager? Vergoed je het andere medicijn uit de bijzondere bijstand? Of zeg je: 'Nee hoor, de zorgverzekering is een voorliggende voorziening, hij slikt die eerste pillen maar.'

Hier hebben we hét morele dilemma in het sociaal domein te pakken: zorgethiek versus rechtenethiek. In de eerste benadering is de zorg voor de klant het uitgangspunt, in de tweede de uitvoering van de wet. "De rechtenethiek volgt de belangrijke waarden die zijn vastgelegd in wetten en regels. Positief is dat de klant wordt beschouwd als partner in de hulpverlening. Dit is een tegenwicht tegen de asymmetrische, betuttelende zorgrelatie. Aan de andere kant dreigt de rechtenethiek te vergeten dat de klant geen abstracte figuur is met rechten en plichten, maar een unieke mens in een bepaalde context. Voor beide zienswijzen valt dus iets te zeggen", meent Lizet van Donkersgoed, docent en onderzoeker aan de Hogeschool Utrecht, die onlangs promoveerde op ethiek onder bijstandsprofessionals.

Minder ruggensteun Het klassieke dilemma tussen maatwerk en regels is een variatie op hetzelfde thema. Wanneer gelden de regels en wanneer maak je een uitzondering? Leg je een maatregel op als iemand zich niet aan de inlichtingenplicht houdt of vind je het belangrijker het moeizaam opgebouwde vertrouwen in stand te houden? Tijdens haar promotieonderzoek ontdekte Van Donkersgoed dat maatwerk extra risico's meebrengt voor klantmanagers. "Het kost meer tijd en moeite om maatwerk te leveren. Ze voelen zich ook minder geruggensteund, omdat ze geen beroep kunnen doen op wetten en regels. Bovendien levert maatwerk áltijd strijd op met het gelijkheidsbeginsel. Want waarom krijgt de ene klant wel wat de andere niet krijgt?"

Sinds de invoering van de Participatiewet is dit dilemma nog pregnanter geworden. "Die wet vraagt expliciet om maatwerk, zeker als het gaat om bijzondere bijstand. Alles is erop gericht om stappen te zetten op de participatieladder. In het voorbeeld van de klant met de ADHD-medicatie kun je zeggen: we vergoeden die andere medicijnen wél, omdat we denken dat deze jongen daarmee beter functioneert en verder komt op weg naar werk. Maar dat is en blijft een inschatting; zeker weten doe je het niet. Terwijl klantmanagers hun beslissing wel moeten kunnen onderbouwen en verantwoorden."

Leon Busschops, afdelingshoofd Mens en Omgeving in de gemeente Veldhoven, herkent dit dilemma maar al te goed. "Op lang niet alle vraagstukken van de klant is het antwoord te vinden in de wetten en regels. Dan komt het erop aan de zaak om te draaien en de regels ten dienste te stellen van het doel. Durf je het aan een persoonlijke inschatting te maken en de verantwoordelijkheid te nemen om de klant te helpen? Dit vinden klantmanagers soms eng. Maar dan zeg ik: 'Als je onderuit gaat, raap ik je op.' En ik benadruk dat er talloze manieren zijn om 'fouten' te repareren, zoals bezwaar en beroep en de interne klachtenprocedure."

Ingewikkeld is ook de positie van de 'vooruitgeschoven posten': de ambtenaren die de wijk ingaan om contact te krijgen met multiprobleemgezinnen, hangjongeren, eenzame ouderen, woningvervuilers, overlastveroorzakers en slachtoffers en daders van huiselijk geweld. Van Donkersgoed: "Het werk van deze professionals in de frontlinie is moreel beladen, ze moeten heikele onderwerpen aansnijden en lastige besluiten nemen. Wanneer is er sprake van verwaarlozing van kinderen, wanneer is het niet meer verantwoord dat mensen zelfstandig wonen, wat kan en mag je vragen van getraumatiseerde, verslaafde of verstandelijk beperkte mensen?"



‘Klantmanagers vinden het soms eng een persoonlijke inschatting te maken, maar dan zeg ik: ‘Als je onderuit gaat, raap ik je op’

Leon Busschops (gemeente Veldhoven)

» **Goed ambtenaar** Bij ethische dilemma's is er altijd een conflict tussen twee waarden. Maatwerk versus de regels en gelijkheid. Zorgen voor de klant versus de klant activeren. Autonomie versus betrokkenheid van familieleden en hulpverleners. Zelfstandigheid versus veiligheid. Professionals moeten dan kiezen tussen twee kwaden, want niet aan alle waarden kan tegelijk recht worden gedaan. Gelukkig zijn er geschreven en ongeschreven regels die richting geven. Van Donkersgoed noemt de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van de Algemene wet bestuursrecht. “Zorgvuldig handelen, het gelijkheidsbeginsel, het verbod van willekeur en misbruik van bevoegdheden, je besluiten motiveren... Dit zijn fundamentele principes die samen een ethisch kader voor de overheid vormen.”

In Veldhoven zijn vijf kernwaarden geformuleerd voor klantmanagers: inlevend, dienstbaar, betrouwbaar, vernieuwend en resultaatgericht. Busschops: “Kort en goed: behandel de klant zoals je zelf behandeld wil worden.” Van Donkersgoed: “Respect weerspiegelt dat professionals begrijpen dat hun klanten in een kwetsbare, afhankelijke positie zitten.”

“In de rechtspositieregeling voor gemeenteambtenaren staat: gedraag je als een goed ambtenaar”, zegt juridisch adviseur Jelle Zwenis, die is gespecialiseerd in integriteit van ambtenaren. “Het komt erop neer dat ambtenaren geacht worden zich integer en beschaafd op te stellen. Maar dat is natuurlijk een heel open, vage norm. Een kapstokartikel waaraan concrete gedragingen achteraf worden getoetst. Niet al het gedrag en handelen is immers van tevoren te bedenken en vast te leggen.”

In de praktijk van alledag bieden normen en kernwaarden dus lang niet altijd houvast bij de morele oordeelsvorming. Dergelijke abstracte beginselen zijn nu eenmaal niet te vertalen in een schematisch stappenplan, in de trant van: als dit gebeurt, handel je zo en als dat gebeurt, handel je zus. Zwenis: “Dat je het niet moet aanleggen met klanten, geen cadeautjes van hen moet aannemen, niet voor andere doeleinden in het systeem moet kijken dan voor je werk, dat weet iedereen wel. Maar er zijn ook complexere vraagstukken met een heleboel grijstinten. Er is geen blauwdruk ‘hoe te handelen’.” Van Donkersgoed: “Sociale professionals koersen vooral op eigen intuïtie en ervaringen. De ethiek in hun praktijk is daardoor willekeurig, weinig reflectief en niet controleerbaar.”

Reflectief vermogen Hoe komen sociale professionals dan aan een betrouwbaar ethisch kompas? Van Donkersgoed: “In het verleden konden zij terecht bij de autoriteiten in de samenleving: de dominee, de pastoor, de huisarts en andere notabelen. Maar deze gezagsdragers hebben aan autoriteit ingeboet en niemand heeft hun plaats ingenomen. Daarnaast is er een lacune ontstaan in de ontwikkeling van visie en beleid door de landelijke overheid. Zij houdt zich afzijdig en heeft haar handen van de uitvoering afgetrokken. Kortom: er is steeds minder sprake van een gemeenschappelijk referentiekader van nastrevenswaardige waarden en normen.”

Professionals in de uitvoering moeten daarom theoretisch en praktisch worden ondersteund, vindt Van Donkersgoed. “Als het management aandacht heeft voor ethische kwesties, krijgt dit meestal vorm via kwaliteitssystemen als klachtenreglementen en gedragsregels, gericht op het eindresultaat. Maar bij ethiek gaat het meer om de weg daarnaartoe. Gemeenten bieden vaak weinig ruimte voor intervisie, supervisie en intercollegiale toetsing.”

Zij adviseert een periodieke, gestructureerde praktijkdialoog. “Nadrukkelijk niet om pasklare antwoorden te bieden op ethische dilemma's, maar om professionals samen een reflectieve grondhouding te laten ontwikkelen. Laat ze in een open dialoog de beste afweging maken voor de klant, de gemeente en alle andere belanghebbenden.” Busschops: “In Veldhoven is structureel casuoverleg voor klantmanagers gebruikelijk, net als intervisie en persoonlijke coaching. Het idee is dat ze zichzelf en hun collega's telkens vragen stellen over hun veronderstellingen, vanuit verschillende perspectieven naar casussen kijken en daarvan leren.”

Annet Gubler, praktijkleider bij Stichting de Toegang in Emmen: ‘Ondenkenbaar dat je sommige beslissingen in je eentje neemt’

“Wij zijn het toegangskloek voor de gemeente Emmen voor voorzieningen op het gebied van Wmo, jeugd en schulden en stuiten regelmatig op ethische dilemma's. Daarbij spelen vaak vele belangen: van de burger, diens familie, de gemeente en de betrokken zorg- en welzijnsorganisaties. Een ideale oplossing is er doorgaans niet; er wordt altijd iemand benadeeld. Denk aan zaken waarbij kinderen betrokken zijn: wanneer grijp je in, wetend dat de gevolgen voor zo'n gezin enorm zijn? Om meer handvatten te krijgen, hebben wij de cursus ‘Beroepsethiek en ethische dilemma's binnen de Wmo’ van het Kenniscentrum Wmo gevolgd. Deze cursus heeft mij bewust gemaakt van het soort keuzes dat wij maken en het belang van reflectie op ons handelen. Ook al zijn wij doeners, ook al moeten we vaak ad hoc beslissen, het is essentieel dat we onze keuzes analyseren en onderbouwen, verantwoording afleggen. Dat betekent: ruimte en tijd maken om de besluitvorming toe te lichten in rapportages en dilemma's expliciet te bespreken met collega's. Dat is niet alleen van belang voor de kwaliteit van de dienstverlening, maar ook voor ons eigen welbevinden. Het kan je handelingsmogelijkheden uitbreiden en je kunt je gesterkt voelen in je keuze omdat je ook de overwegingen van je collega's kent. In ons werkveld zijn de beslissingen soms zo verstrekkend, dat het ondenkenbaar is dat je die in je eentje neemt.”



Gereguleerd spuien Respect moet niet alleen de leidraad zijn in het rechtstreeks contact met klanten, maar ook als het tussen collega's over klanten gaat. Dat dit weleens mis kan gaan, was in februari te zien en te lezen in de media. Een klantmanager van de gemeente Amersfoort sloot een telefoongesprek niet goed af en de klant in kwestie hoorde op haar voicemail wat de medewerkers tegen elkaar zeiden. Zij lachten en spraken met enig *dédain* over deze mevrouw, zo leek het. Van Donkersgoed: "Het is en blijft mensenwerk." Het is aan leidinggevendenden om het juiste klimaat te scheppen, vindt jurist Zwennis, die overigens net als Van Donkersgoed de context in Amersfoort niet kent. "Zodra je merkt dat er regelmatig wordt geroddeld over klanten, moet je actie ondernemen. Spreek de aanstichters aan, waarschuw hen indien nodig. En wijs een medewerker aan bij wie collega's kunnen spuien. Richt een klaagmuur in, dan reguleer je het." Van Donkersgoed: "Ook hier kan een praktijkdialoog uitkomst bieden. Eerlijk zeggen wat je ervan vindt, in een veilige, vertrouwelijke sfeer. Als professionals daar hun hart kunnen luchten, komt er weer ruimte voor begrip."

Emoties Om incidenten als in Amersfoort te voorkomen, beveelt Van Donkersgoed aan om meer *mét* en minder *óver* klanten te bespreken. "Als klanten echt een persoon zijn, een gezicht hebben, dan is het veel gemakkelijker voor professionals om zich respectvol te

gedragen." Paradoxaal genoeg kan direct contact dit juist ook weer moeilijker maken. De contacten zijn immers vaak complex, onvoorspelbaar en potentieel conflictueus. Klanten zijn mondiger geworden, willen iets wat niet kan, doen iets wat niet mag, slaan adviezen niet één maar tien keer in de wind, gedragen zich lang niet altijd fatsoenlijk of dreigen zelfs met de media. Zie dan persoonlijke emoties als irritatie en ongeduld maar eens buiten de deur te houden. Zwennis wijst op de status aparte van de overheid. "Als ik twee winkelmedewerkers tegen elkaar hoor zeggen 'Wat een zeurpiet' als ik de deur uitloop, dan ga ik de volgende keer naar een andere winkel. De gemeente daarentegen heeft een monopolie: inwoners móeten daarnaartoe voor bijstand en andere voorzieningen. Dat legt een extra verantwoordelijkheid op de mensen die er werken."

Busschops: "Als klanten over de schreef gaan, voeren wij achteraf een ordegesprek. Vaak verloopt dat in een rustige sfeer en bieden zij excuses aan. Mensen reageren onder spanning nu eenmaal anders dan wanneer ze in goeden doen zijn." Zwennis: "Als de frustratiegrens van een professional wordt overschreden, is het goed als hij weet dat hij een vaste collega als uitlaatklep kan gebruiken. Maar als een medewerker stelselmatig negatief praat over klanten, moet de leidinggevende zich afvragen of die persoon wel in het juiste vak zit. Want je kunt van iedere klant wel wat vinden, maar dat doet er niet toe: je moet gewoon je werk doen." ❁