

Journal of Social Intervention: Theory and Practice –  
2014 – Volume 23, Issue 3, pp. 26–43  
URN:NBN:NL:UI:10-1-116390

ISSN: 1876-8830

URL: <http://www.journalsi.org>

Publisher: Igitur publishing, in cooperation with  
Utrecht University of Applied Sciences, Faculty of  
Society and Law

Copyright: this work has been published under a  
Creative Commons Attribution-Noncommercial-No  
Derivative Works 3.0 Netherlands License

en projectleider bij LUCAS, Centrum voor  
zorgonderzoek en consultancy, KU Leuven. Zijn  
onderzoeksinteresses zijn sociaal werk theorie,  
evaluatieonderzoek, dakloosheid en jeugdhulp.  
Correspondence to: Centrum voor Sociologisch  
Onderzoek – KU Leuven, Koen Hermans, Parkstraat  
45, 3000 Leuven, Belgium  
E-mail: [koen.hermans@soc.kuleuven.be](mailto:koen.hermans@soc.kuleuven.be)

Received: 15 June 2013

Accepted: 15 July 2014

Category: Theory

**Koen Hermans** is deeltijd docent bij het Centrum  
voor Sociologisch Onderzoek van de KU Leuven

## DE SIGNAALFUNCTIE EN STRUCTUREEL SOCIAAL WERK

KOEN HERMANS

---

### ABSTRACT

#### The signal function and structural social work

Based on the Dutch and Belgian social work profiles, signalling is considered as one of the main tasks of social workers. However, it remains unclear which underlying assumptions guide this task and how social workers do it in practice. This paper focuses on the first aspect and asks the question if structural social work can guide as an underlying perspective. It starts from a historical perspective concerning structural social work, by highlighting the diversity of structural approaches. Based on the literature review, we distinguish between three types of structural social work: radical social work, critical social work and policy practice. In the last part, we analyze which insights from the literature review are relevant to ground the signal function theoretically. We conclude with a plea for a public professional who takes part in the public debate.

**Keywords**

Signalling, structural social work

**SAMENVATTING****De signaalfunctie en structureel sociaal werk**

Signaleren wordt beschouwd als een kerntaak van de sociaal werker. Toch bestaat er nog heel wat onduidelijkheid over het achterliggend referentiekader en de concrete methodische invulling van deze kerntaak. In deze bijdrage wensen we vooral in te gaan op het eerste aspect. We stellen de vraag of structureel sociaal werk de signaalfunctie kan onderbouwen. We starten vanuit een historische schets en brengen orde in de veelheid van benaderingen, door een driedeling te maken tussen radicaal sociaal werk, kritisch sociaal werk en beleidsgericht sociaal werk. In het laatste deel bekijken we welke inzichten uit de literatuurstudie bruikbaar zijn voor de onderbouwing van de signaalfunctie. We sluiten af met een pleidooi voor de publieke professional die actief deelneemt aan het publiek debat.

**Trefwoorden**

Signaalfunctie, structureel sociaal werk

**DE SIGNAALFUNCTIE: EVIDENT OF GECONTESTEERD?**

Sociaal werkers zijn "street-level" bureaucraten (Lipsky, 1980) die functioneren binnen publieke of semi-publieke voorzieningen en die vorm geven aan het organisatie- en overheidsbeleid. Ze passen dit beleid toe op concrete casussen. In de dagelijkse praktijk zien en ervaren sociaal werkers met welke problemen cliënten geconfronteerd worden, wat de effecten zijn van bepaalde beleidsbeslissingen op de leefwereld van mensen en wat er nodig is om hierop een antwoord te bieden. Er is een brede consensus binnen het sociaal werk dat één van de kerntaken van een sociale professional is dat hij vorm geeft aan zijn signaalfunctie.

Zo verwijst bijvoorbeeld de NVMW in haar beroepsprofiel naar het signaleren van structurele tekorten en hiaten op het niveau van de samenleving. In het gemeenschappelijk opleidingskader "Vele takken, één stam" lezen we dat één van de professionaliseringstaken van sociaal werkers signaleren is. Er wordt daarmee verwezen naar het wijzen op lacunes in het beleid en het

## DE SIGNAALFUNCTIE EN STRUCTUREEL SOCIAAL WERK

aanklagen van sociale wantoestanden. Het Vlaamse gemeenschappelijk opleidingsprofiel stelt dat de beginnend sociaal werker wrijvingen signaleert tussen de evoluerende samenleving en de belanghebbenden (De Jong & Dumoulin, 2009). Er lijkt dus in Nederland en Vlaanderen een brede consensus te zijn, zowel binnen het beroep als binnen de opleiding, dat signaleren een vooraanstaande plaats dient in te nemen in het handelen van sociaal werkers.

Toch blijft er nog heel wat onduidelijk over de wenselijkheid en de concrete methodische invulling van deze kerntaak. De wenselijkheid van de signaalfunctie heeft betrekking op het feit of het wel de taak is van sociaal werkers om tegen het beleid in te gaan, om acties op te zetten en om aan beleidsbeïnvloeding te doen. De methodische component heeft betrekking op de wijze waarop die signaalfunctie ingevuld dient te worden. Welke competenties zijn hiervoor nodig? Is dit een taak van elke sociaal werker of is er een zekere mate van specialisatie nodig om dit goed te kunnen doen? Welke theoretische kaders zijn voorhanden om de signaalfunctie te voeden?

In Nederland klaagden Sluiter, Van Zijderveld, en Traas (1997) al meer dan vijftien jaar geleden aan dat deze kerntaak (te) weinig aandacht krijgt in de dagelijkse werkpraktijk van maatschappelijk werkers in Nederland. In de nieuwe versie van haar handboek "Signaleren in het sociaal-agogisch werk" herhaalt Sluiter deze aanklacht en breidt ze dit uit naar alle sociaal-agogisch werkers. Volgens haar is er nood aan een andere visie binnen het sociaal werk die oog heeft voor deze structurele uitsluitingsmechanismen. In haar definitie van signaleren gaat ze een stap verder dan het enkel identificeren van zulke structurele oorzaken. Bij signalering gaat het tevens om "activiteiten die tot doel hebben relevante groepen in de samenleving zodanig te beïnvloeden dat zij maatregelen nemen om die belemmerende factoren op te heffen" (Sluiter, 2010, p. 26).

Sluiter verwijst dus zowel naar het belang van een achterliggend referentiekader dat vertrekt vanuit een structurele benadering als naar de concrete (methodische) vormgeving van de signaalfunctie. In deze bijdrage wensen we vooral in te gaan op het eerste aspect. We stellen de vraag wat een structurele benadering kan betekenen. We starten vanuit een historische schets van wat we "structureel sociaal werk" noemen. We baseren ons voornamelijk op de Angelsaksische literatuur die rond dit thema is verschenen, mede omwille van de impact die deze literatuur heeft gehad op het sociaal werk in de Lage Landen (zie voor Vlaanderen o.a. Herman, 2001; Verzelen, 2005). We ambiëren geen volledigheid, maar selecteren een aantal relevante auteurs (met daarbij bijzondere aandacht voor de grondleggers) om de spanningsvelden en ambigüiteiten in het structureel sociaal werk op te lichten. De spanningsvelden en ambigüiteiten die al bij de grondleggers aanwezig waren, kristalliseren zich verder uit na de jaren zeventig, waarin het discours over structureel sociaal

werk doorbrak. We trachten orde te brengen in de veelheid van meer structurele benaderingen door een driedeling te maken tussen radicaal sociaal werk, kritisch sociaal werk, beleidsgericht sociaal werk. In het laatste deel bekijken we welke inspiratie we kunnen vinden in deze benaderingen, om de signaalfunctie te onderbouwen. We proberen een uitweg te bieden uit deze theoretische diversiteit en ambiguïteit door een pleidooi te geven voor de publieke professional die actief deelneemt aan het maatschappelijk debat.

## **DE ONTSTAANSGESCHIEDENIS VAN STRUCTUREEL SOCIAAL WERK**

Voor de startperiode gaan we terug naar de twee Amerikaanse “founding mothers” van het sociaal werk: Jane Addams en Mary Richmond. Jane Addams richtte in Chicago in 1889 “Hull House” op, nadat ze een aantal jaren ervoor in Londen “Toynbee Hall” had bezocht. Toynbee Hall was een nieuw type buurthuis, dat zich kenmerkte door een veelheid aan activiteiten en interventies: culturele activiteiten, volwassenvorming, vrijetijdsbesteding voor kinderen en jongeren en sociale actie rond armoede, sociale rechten en huisvesting. Jane Addams was erg gecharmeerd door dit concept en bouwde het uit. Eerst in Chicago, maar het kreeg al snel vervolg in andere Amerikaanse steden. Net zoals in Londen kwamen heel wat typen interventies en activiteiten samen in dit centrum: jeugdwerk, volwassenenvorming, volkskeuken, cultuur, kindertuin, badplaats en woonvoorziening. Naast de directe buurtgerichte component werden ook sociale acties opgezet rond slavernij, schoolplicht, stemrecht en huisvesting.

Daar tegenover staat Mary Richmond die met “Social diagnosis” in 1917 de blauwdruk ontwikkelde voor het “social casework”. Zij maakte deel uit van de liefdadigheidsbeweging in de VS, die middels huisbezoeken door goeude vrouwen uit de burgerij gezinnen trachtte te ondersteunen en te begeleiden. Het ultieme doel was mensen helpen zichzelf te helpen. Richmond werkte deze benadering uit, door op een minutieuze wijze kwalitatieve en kwantitatieve data (ook afkomstig van cliënten zelf) te verzamelen over een groot aantal cases en over of de geboden hulp effectief bleek (zie bv. Richmond, 1922). Zij zag naast het werken op microniveau ook een meer beleidsgerichte component: de verbetering van handelingen en interventies door een grondige registratie en analyse van registratiegegevens en casusbeschrijvingen. Cijfers werden dus gegenereerd in de dagelijkse praktijk, om te zien of het beleid van de liefdadigheidsinstellingen de vooropgestelde doelen bereikte. In “What is social casework” beschouwt Richmond (1922) “social reform” als wezenlijk onderdeel en een interventievorm van sociaal werk, dat ze omschrijft als “het signaleren van sociale misstanden en het streven naar betere sociale wetgeving” (zie ook Jagt, 2008, p. 45).

## DE SIGNAALFUNCTIE EN STRUCTUREEL SOCIAAL WERK

In de theorieboeken – en zeker in de Angelsaksische – wordt in het historisch overzicht Bertha Reynolds nogal eens over het hoofd gezien. Nochtans was zij een belangrijke kritische stem in het Amerikaanse sociaal werk, specifiek in het social casework, die in de jaren dertig nogal op de korrel werd genomen. Dit kwam mede doordat zij voortbouwde op marxistische inzichten en ook omdat zij een uitgesproken rol zag weggelegd voor vakbonden om bij te dragen aan een sociaal rechtvaardige samenleving. Waar zij op het einde van de jaren twintig nog vooral de psychoanalyse vertaalde naar het casework (zoals heel wat methodiekontwikkelaars in de VS), begon ze vanaf het begin van de jaren dertig meer en meer aandacht te krijgen voor de maatschappelijke condities die aan de basis liggen van individuele problemen van cliënten: “We have to see, whether we like it or not, that social conditions are making problems much faster than all these social workers in the world can solve them” (Reynolds, 1934, p. 126). Reynolds erkent dus dat individuele problemen van cliënten toegeschreven kunnen worden aan maatschappelijke condities. Aan het einde van haar boek uit 1934, roept ze het casework op om een duidelijke positie in te nemen:

It [social work] can serve both and preserve its integrity only if the processes of social change lead to an organization of society in which the interests of all are safeguarded through the participation of all in political and economic power, a society in which none are exploited economically and none are deprived of some form of expression of individual will. (Reynolds, 1934, p. 126)

Haar maatschappijgerichte benadering komt tot uiting in de wijze waarop ze schrijft over macht, uitbuiting en de rol van het economisch systeem hierin. Zij zet haar eigen woorden later kracht bij door zich aan te sluiten bij de communistische partij. Deze politieke keuze zorgt ervoor dat zij wordt uitgespuwd door het sociaal werk in de VS. Tegelijkertijd toont ze de weg naar een meer activistisch sociaal werk, gericht op samenwerking met de vakbonden en met progressieve sociale bewegingen.

Met Bertha Reynolds zijn we aanbeland bij de jaren dertig. Aan het einde van de jaren dertig begon Alinsky, één van de belangrijkste stemmen in het opbouwwerk, te werken in Chicago, waar Addams haar Hull House een vijftigtal jaren daarvoor uit de grond had gestampt. Opvallend was dat Alinsky zich sterk afzette tegen de “Settlement Movement” (Hamington, 2010). Alinsky was kritisch ten aanzien van hun manier van “community organizing” en noemde zichzelf radicaal (Alinsky, 1971). Zijn methode bestond erin van onderuit, in de buurt, “grassroots”, organisaties op te bouwen en van daaruit sociale ongelijkheid te bestrijden, maar tegelijkertijd

ook massabewegingen op gang te brengen. Later richtte hij zich op het opleiden van mensen uit de middenklasse om als organisator op te treden, ten behoeve van het ondergraven van en het strijden tegen maatschappelijke structuren.

Nogal snel wordt aangenomen dat structureel sociaal werk vooral doorbrak in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Dit overzicht maakt echter duidelijk dat dit debat al veel eerder werd gevoerd. Met deze historische schets pretenderen we geen volledigheid. Wel maakt ze duidelijk dat al vanaf de start van de professie het debat over structureel werken gevoerd werd en dat hierin al uiteenlopende standpunten en methodische opties terug te vinden zijn, die zich later verder uitkristalliseerden. De jaren zeventig betekenden wel de definitieve doorbraak van structureel sociaal werk. Vanaf toen dook het op in allerlei gedaanten: radicaal sociaal werk, politiserende hulpverlening en vormingswerk, kritisch sociaal werk, “anti-oppressive social work” en kritische pedagogie. Op basis van het structureel sociaal werk in de begindagen van de professie en op basis van de theoretische ontwikkelingen vanaf de jaren zeventig onderscheiden we drie luiken in structureel sociaal werk: (1) een radicale benadering, (2) een kritische benadering en (3) een beleidsgerichte benadering. Afhankelijk van de benadering komen andere interventiestrategieën in beeld.

De radicale benadering focust op de onrechtvaardige organisatie van de samenleving. Binnen de radicale benadering maken we een onderscheid tussen de benaderingen die bewustwording bij kwetsbare groepen willen versterken (buurtgericht of via vorming) en benaderingen die vooral inzetten op sociale actie en bewustwording in de samenleving. De kritische benadering focust in de eerste plaats op de rol van het sociaal werk en sociaal werkers zelf in het reproduceren van maatschappelijke ongelijkheden. De beleidsgerichte benadering bouwt voort op Richmonds' doel om door middel van onderbouwde signalen te komen tot betere wetgeving en beleid.

## **EEN MEER RADICALE BENADERING**

De radicale variant van structureel sociaal werk bevraagt volgens Hick en Murray (2009) de legitimiteit van allerlei voorzieningen, instellingen en economische systemen. Daarbij wijst zij erop, dat een verbetering van welzijn enkel gerealiseerd kan worden door fundamentele veranderingen in de manier waarop de samenleving economische bronnen en macht verdeelt. Structureel sociaal werk stelt de huidige verdelingsmechanismen in de samenleving ter discussie, omdat ze fundamenteel onrechtvaardig zijn. Deze variant hanteert een conflictbenadering (Mullaly, 2007).

## DE SIGNAALFUNCTIE EN STRUCTUREEL SOCIAAL WERK

In Groot-Brittannië waren het vooral Bailey en Brake (1980) die invloedrijk waren. Zij bepleitten een radicaal sociaal werk dat in de eerste plaats, samen met gebruikers, moest inzetten op collectieve actie en toenadering moest zoeken tot de vakbonden. Naast die vormen van collectieve actie moest het radicaal sociaal werk de relatie met de doelgroepen niet uit het oog verliezen. Sociaal werkers gingen het best naast de cliënt staan en samen met hen strijd voeren tegen de maatschappelijke instellingen waarin ze tewerkgesteld waren. Deze organisaties moesten tevens gedemocratiseerd worden, ten gunste van zowel de sociaal werkers als van de gebruikers. Dit betekent dat structureel sociaal werkers binnen de organisatie waarin ze opereren en binnen de ruimere maatschappelijke context praktijken van individuele en collectieve weerstand ontwikkelen. Dit kan zeer openlijk gebeuren, maar ook meer toegedekt, bijvoorbeeld in individuele contacten met cliënten. Zo werden in Nederland in de jaren tachtig en negentig zulke praktijken blootgelegd in onderzoek naar de implementatiepraktijk in de sociale bijstand (zie o.a. Engbersen, 1990; Knegt, 1986; Van der Veen, 1990). Dit onderzoek toonde aan hoe sociaal werkers regels op zo'n manier interpreterden dat ze voordelig waren voor hun cliënten. Dat leidde toen tot een maatschappelijk debat, waarin de vraag centraal stond hoe sociale fraude beter bestreden kon worden en hoe maatschappelijk werkers in de gemeentelijke sociale diensten beter aangestuurd konden worden om zich aan de regelgeving te houden. Naast deze vormen van weerstand op microniveau worden ook allerlei strategieën van weerstand binnen en mogelijk ook tegen de eigen organisatie uitgezet. Er wordt voortdurend gezocht naar medestanders, bij voorkeur vanuit sociale bewegingen waarmee sociale acties worden opgezet.

Mullaly (2007) maakt een verhelderend onderscheid tussen radicaal humanisme en radicaal structuralisme als twee varianten van de radicale variant van structureel sociaal werk. Het verschil tussen beide komt vooral tot uiting in de interventiestrategieën die ze inzetten. Het radicaal humanisme kiest resoluut voor de gebruikers. Essentieel is dat bewustwordingsprocessen bij zoveel mogelijk mensen worden geactiveerd. Het radicaal humanisme linkt Mullaly dan ook aan de kritische pedagogiek van Freire (1980), waarin het begrip "conscientization", ofwel bewustwording, centraal staat. In de Lage Landen was er natuurlijk ook Negt (1975), wiens "exemplarisch leren" een populair concept was binnen het politiserend vormingswerk. Bij beiden ligt het accent op vorming en culturele actie in groepen, waarin kritisch bewustzijn met mensen in plaats van voor mensen de focus moet zijn. Deze bewustwordingsprocessen hebben tot doel dat gebruikers en burgers inzien hoe de werkelijke machtsverhoudingen worden gereproduceerd en hoe fundamenteel onrechtvaardig dit is. Sociale transformatie is enkel mogelijk middels persoonlijke transformatie van gebruikers en sociaal werkers. Door die persoonlijke transformatie doorbreken uitgesloten groepen de

"cultuur van het zwijgen", de aangeleerde houding dat kwetsbare burgers hun eigen mening niet durven geven.

Voor het radicaal structuralisme daarentegen primeert de sociale transformatie. Interventie-strategieën zijn hier het uitbouwen van alternatieve diensten en voorzieningen buiten het systeem, aansluiting zoeken bij vakbonden en nieuwe sociale bewegingen, engagement in een radicale politieke partij en het ontwikkelen van vormen van weerstand, openlijk protest en sociale actie, zoals dit in de jaren zeventig beschreven werd door Reckman (1974).

Mullaly (2007) is van mening dat, ongeacht welke variant gekozen wordt, structureel sociaal werk niet te veel moet focussen op uitkomsten of effecten. Sociale verandering is een traag proces dat jaren, zelfs eeuwen kan duren. De centrale vraag mag volgens hem daarom niet zijn "hoe kan ik de revolutie starten?", maar wel "hoe kan ik bijdragen om onderdrukking te ondermijnen en te weerstaan?". Het vraagt in de eerste plaats om een uitgesproken visie op de samenleving en ingesteldheid van de sociaal werker. Met andere woorden: de "mindset" is belangrijker dan de concrete methodieken.

Onder invloed van onder andere Ferguson & Lavalette (2006) is het radicaal sociaal werk aan een remonte bezig in Groot-Brittannië. Het sociaal werk is volgens Ferguson (2007) te lang een stille profemie geweest. Ze zijn er niet langer van overtuigd dat sociaal beleid in de vorm van nieuwe sociale voorzieningen of het wegwerken van drempels in bestaande voorzieningen soelaas biedt, juist omdat geen dit structurele oplossing oplevert voor processen van marginalisering en sociale ongelijkheid, die het gevolg zijn van de dominantie van het neoliberale denken. In hun ogen worden de kernwaarden van het sociaal werk bedreigd en moeten deze verdedigd worden. Het gaat dan om solidariteit, betrokkenheid bij de meest kwetsbare groepen, het relationele karakter van sociaal werk en sociale rechtvaardigheid. Sociaal werkers moeten hun stem laten horen en de neoliberale consensus doorbreken.

Collins (2009) wijst op vijf collectieve strategieën om het radicaal sociaal werk vorm te geven: (1) het creëren van fora waarin sociaal werkers samenkomen, binnen en over organisaties heen, (2) het versterken van de banden met vakbonden, (3) het inzetten op groepswork en opbouwwork, (4) het faciliteren van organisaties en bewegingen van cliënten en gebruikers en (5) aansluiting zoeken bij de anders-globalisten in hun strijd tegen de uitwassen van het mondiaal kapitalisme. Met andere woorden: het sociaal werk moet resoluut kiezen voor de meest kwetsbare groepen (mensen in armoede, mensen zonder wettig verblijfsstatuut, daklozen, et cetera) en een



## DE SIGNAALFUNCTIE EN STRUCTUREEL SOCIAAL WERK

maatschappijkritische functie vervullen, bij voorkeur in samenwerking met oude en nieuwe sociale bewegingen en cliëntenorganisaties. Tegelijkertijd wordt veel verwacht van een sterk gefinancierde publieke sector, bestaande uit universele sociale voorzieningen, die de nodige beweegruimte laat aan sociaal werkers.

## KRITISCH SOCIAAL WERK

Het structureel sociaal werk uit de jaren zeventig werd door heel wat auteurs in het vizier genomen. Deze auteurs beriepen zich op de evoluties die de kritische maatschappijtheorie had doorgemaakt in de periode 1970–1990. Waar tot ver in de jaren zeventig de marxistische theorieën domineerden, ontstonden daarna nieuwe strekkingen. We denken in de eerste plaats aan Illich (1974), die vooral focuste op de iatrogene effecten van de medische wetenschap en de gezondheidszorg. Iatrogene ziekten zijn ziekten die door de medische wetenschap en zijn beoefenaars zelf veroorzaakt worden. Foucault (1975) en Donzelot (1984) brachten in beeld hoe in de moderne samenleving allerlei beroepsgroepen (pedagogen, psychologen, sociaal werkers, et cetera) worden ingezet om mensen te disciplineren. Donzelot (1984) wees op twee belangrijkste functies van het sociaal werk: moralisering en normalisering. Het eerste begrip betreft het aantonen en expliciteren van immoreel gedrag, gedrag dat niet past binnen deze samenleving. Normalisering slaat dan op de keerzijde: individuen en groepen duidelijk maken wat "normaal" is in deze samenleving en wat er van elkeen verwacht wordt. Achterhuis (1979) bouwde voort op deze inzichten. Zijn kritiek luidde dat sociaal werkers vooral hun eigen positie wilden versterken en daarom de cliënten afhankelijk van hen maakten. Ook nam een aantal auteurs, zich inspirerend op het postmodernisme, het radicaal sociaal werk onder vuur, omdat het te sterk focuste op economische uitsluiting. Radicaal sociaal werk besteedde onvoldoende aandacht aan andere uitsluitingsmechanismen zoals gender, etniciteit, seksuele voorkeur en leeftijd. Onderdrukking is een complex fenomeen, dat zich op allerlei niveaus in de samenleving manifesteert, persoonlijk en maatschappelijk, interpersoonlijk en structureel. Het radicaal sociaal werk was ook te veel overtuigd van het eigen gelijk.

Vanaf de jaren negentig zijn het onder andere Fook en Dominelli die voortbouwen op deze inzichten en ze vertalen naar praktijkmodellen en methodieken. We vatten ze onder de term "kritisch sociaal werk". Kritisch sociaal werk, schrijft Fook, wil een alternatief bieden voor het te doctrinaire karakter van radicaal sociaal werk:

I see people who have taken some quite powerful action, but labeled it as unsuccessful because it did not bring about enough “structural” change, as they saw it. I document this tendency in social workers – change is not seen as good enough unless it is “structural” and “total.” (Fook, 2003, p. 6)

Radicaal sociaal werk focust volgens haar te veel op het macroniveau en heeft te weinig oog voor de emanciperende kracht die kan uitgaan van het microniveau. Fook stelt kritische reflectie als methodisch instrument in de dagelijkse praktijk centraal. Kritische reflectie aan de hand van narratieve benaderingen laat toe om de eigen vooronderstellingen te expliciteren. Het kan er voor zorgen dat de onderdrukingsmechanismen die van kracht zijn binnen de maatschappij en die de sociaal werker reproduceert, boven water komen. Deze vooronderstellingen komen tot uiting in het taalgebruik. Hoe spreken sociaal werkers over cliënten en welke connotaties kennen we toe aan het begrip “cliënt”? Kritische reflectie heeft daarom als doel te komen tot een kritische deconstructie van de taal en het discours van de sociaal werker en hoe hierin machtsrelaties kunnen worden ontkracht (Fook, 2003). Juist door op een andere manier te gaan spreken, ontstaan mogelijkheden tot verandering.

Naast Fook verwijzen we ook naar het begrip “anti-oppressive practice” (AOP) van Dominelli (2002). Ook al verschillen Dominelli en Fook wezenlijk, toch zijn er vanuit een metastandpunt duidelijke overeenkomsten te zien. Dominelli verschuift de aandacht van de samenleving naar het handelen van de sociaal werker en hoe zijn denkpatronen gevormd zijn door de samenleving en zijn eigen levenstraject. Zij definieert AOP als volgt:

AOP aims to provide more appropriate and sensitive services by responding to people’s needs regardless of their social status. AOP embodies a person-centered philosophy; an egalitarian value system concerned with reducing the deleterious effects of structural inequalities upon people’s lives; a methodology focusing on both process and outcome; and a way of structuring relationships between individuals that aims to empower users by reducing the negative effects of social hierarchies on their interaction and the work they do together. (Dominelli, 1996, p. 3)

Voor haar is anti-oppressive sociaal werk een voortdurend bevragen van het eigen handelen van de sociaal werker op zijn onderdrukkend karakter. Centraal staat de vraag in welke mate het sociaal werk, of beter sociaal werkers, ongelijkheid en discriminatie al dan niet bewust reproduceren. Hoe kijken sociaal werkers naar structurele kenmerken, zoals etnische achtergrond, religie en seksuele voorkeur? Durven ze dominante denkbeelden in de samenleving over

## DE SIGNAALFUNCTIE EN STRUCTUREEL SOCIAAL WERK

bijvoorbeeld de Islam of economische vluchtelingen ter discussie te stellen? Het is opvallend dat het kritisch sociaal werk veel meer de micro-praktijk van het sociaal werk kritisch bevraagt en kritisch kijkt naar de assumpties op basis waarvan sociaal werkers handelen. In dat opzicht sluit het aan bij de traditie die door Bertha Reynolds is ingezet, om de positie en de rol van het sociaal werk in vraag te stellen.

## **BELEIDSGERICHT WERKEN ALS DERDE VARIANT VAN STRUCTUREEL SOCIAAL WERK**

We wezen al op de wijze waarop Richmond de signaalfunctie invulde en hoe ze dit linkte aan beleidsgericht werken ten behoeve van een beter beleid. De laatste tien jaar hebben Weiss en Gal heel wat onderzoek uitgezet over wat zij "policy practice" noemen. Zij definiëren het als:

Activities, undertaken by social workers as integral part of their professional activity in diverse fields and types of practice, that focus on the formulation and implementation of new policies, as well as existing policies and suggesting changes in them. These activities seek to further policies on the organizational, local, national and international levels and that are in accord with social work values. (Weiss & Gal, 2013, p. 4)

Het gaat dus om specifieke activiteiten die sociaal werkers ondernemen in de uitoefening van hun job, om impact uit te oefenen op het formuleren en het implementeren van nieuw beleid, of op het herzien van bestaand beleid. Dit kan binnen de eigen organisatie zijn, maar ook op het lokale, nationale of internationale beleidsniveau. Terwijl de meer radicale versie van structureel werken zich afzet tegen het bestaande beleid en de bestaande machtsstructuren, zal de meer gematigde versie veel meer toenadering zoeken tot beleidsactoren, om er invloed op uit te oefenen. Het sociaal werk voegt zich dus naar de bestaande besluitvormingsprocessen en –structuren, maar probeert er wel invloed op uit te oefenen. Via allerlei strategieën (media-optredens, beleidsnota's op basis van eigen registratiegegevens en deelname aan het maatschappelijk en politiek debat) trachten sociaal werkers invloed uit te oefenen op de hele beleidscyclus, gaande van de agendasetting tot de beleidsevaluatie.

Vanuit de radicale hoek is er kritiek te horen op deze vorm van structureel werken. Zo maakt Mullaly (2007) een onderscheid tussen sociale hervormingen en sociale verandering/transformatie. Beleidsgericht werken zou volgens hem wel leiden tot sociale hervormingen, maar die nemen niet of onvoldoende de wortels van de ongelijkheid weg, die in de eerste plaats te maken hebben met

het economisch systeem van de samenleving. Enkel een radicale reorganisatie van de samenleving op basis van een fundamentele herverdeling van economische en politieke macht is doeltreffend. Ofwel: een conflictmodel primeert op een samenwerkingsmodel (Weinberg, 2008).

Opvallend in de definitie van Weiss en Gal (2013) is dat ze zwijgen over het belang van machtsverwerving, om het beleid effectief te kunnen beïnvloeden. Weiss en Gal gaan uit van een meer rationele invulling van beleid en beleidsvorming en hebben hierbij geen aandacht voor welke factoren er nu precies voor zorgen dat de inbreng van sociaal werkers al dan niet wordt gevolgd. Barusch (2012) voegt een essentieel element aan policy practice toe. Zij beschouwt het bouwen aan en onderhouden van coalities van medestanders als een krachtig en centraal aspect van policy practice. Het gaat er om potentiële partners met hetzelfde doel te identificeren, maar dat zou volgens haar niet voldoende zijn om tot een goede samenwerking te komen. Barusch (2012) geeft aan dat organisaties of personen die extreme tactieken hanteren om hun doelen te bereiken of respectloos omgaan met mensen, minder kansen hebben om goede coalities te vormen. Meer gematigden, die tactieken gebruiken waar de meeste partners achter kunnen staan en kunnen omgaan met anderen, hebben meer kans om een effectieve samenwerking uit te bouwen. Hiernaast geeft zij het belang aan van een duidelijke samenwerkingsstructuur om coalities te onderhouden. Heldere regels omtrent de volgende zaken moeten vastliggen: gedefinieerde rollen, hoe beslissingen gemaakt worden, rond welke thema's gewerkt wordt, hoe partners op de hoogte gehouden worden over ontwikkelingen die plaatsvinden, wie al dan niet in naam van de coalitie mag spreken en hoe er gecommuniceerd wordt.

Afgelopen jaar liepen enkele masterproeven binnen de master sociaal werk van de KU Leuven over structureel sociaal werk. Verhaegen (2012) analyseerde hoe opbouwwerkers omgaan met de twee opdrachten die de sector zelf naar voren schuift, met name de agogische en politieke opdracht. Haar kleinschalig exploratief onderzoek toont aan dat sociaal werkers zich meer op hun gemak voelen bij de agogische opdracht, het werken en versterken van groepen. De politieke opdracht vinden opbouwwerkers veel minder evident. Ook geven ze aan minder methodische handvaten te hebben om deze opdracht vorm te geven. Ze zien het dan ook meer als opdracht voor de stafmedewerkers en voor de koepelorganisatie. Delrue (2012) bekeek het jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare groepen in Brussel. Zij komt tot gelijkaardige conclusies. Deze jeugdwerkers hechten veel belang aan de zelfontplooiing van de jongeren, het werken aan competenties en groepswork. Over de haalbaarheid van meer structurele verandering zijn ze terughoudend. Delrue (2012) wijst ook op de grote financiële afhankelijkheid van de lokale overheid. De jeugdwerkers wijzen erop dat ze erg voorzichtig zijn om hun financiers niet tegen de

## DE SIGNAALFUNCTIE EN STRUCTUREEL SOCIAAL WERK

borst te slaan, uit angst om (een deel van) hun middelen te verliezen. Dit betekent echter helemaal niet dat ze niet kritisch zijn, of dat ze niet proberen het beleid te beïnvloeden. Het vraagt wel andere, minder conflictgerichte strategieën om dit te doen. In beide sectoren zien we als het ware een tweedeling ontstaan tussen enerzijds praktijkwerkers die met groepen werken en anderzijds stafmedewerkers die meer beleidsgericht werken. Blijkbaar zijn het twee specifieke vormen van expertise die niet zo gemakkelijk te combineren zijn.

## DE SIGNAALFUNCTIE EN DE PUBLIEKE ROL VAN DE PROFESSIONAL

In het laatste deel bekijken we welke inspiratie we kunnen vinden in structureel sociaal werk om de signaalfunctie te onderbouwen. Structureel sociaal werk kent drie varianten die al terug te vinden zijn in de begindagen van de professie en die leiden tot uiteenlopende interventiestrategieën: een radicale, conflictgerichte benadering van structureel werken, een bescheiden (zelf)kritisch sociaal werk en een gematigde, coöperatieve manier van beleidsgericht werken.

De recente ervaring van de radicale benadering die we in de Angelsaksische literatuur terugvinden, neemt vooral het neo-liberalisme in het vizier, dat de publiek gefinancierde sociale voorzieningen wil afbouwen. Medestanders van deze benadering zijn van mening dat de dominantie van het neo-liberale discours bestreden dient te worden door vormen van verborgen en openlijke weerstand tegen de beleidsmakers. Er worden aan de ene kant "bottom-up" vormen van politiserend werken met achtergestelde groepen opgezet, in functie van de bewustwording van de wijze waarop de samenleving hen marginaliseert en uitsluit. Aan de andere kant wordt er aansluiting gevonden bij gelijkgezinde sociale bewegingen, die het huidige maatschappelijk bestel en het dominante discours ter discussie stellen. Kritisch sociaal werk stelt zich meer bescheiden op en wil door middel van kritische reflectie vooral het handelen van sociaal werkers zelf bevragen en in dialoog met cliënten komen tot nieuwe inzichten en oplossingen. De meer gematigde versie van beleidsgericht werken wil de besluitvorming beïnvloeden, maar doet dit op een meer coöperatieve wijze, zonder bruggen op te blazen. Zij zijn kritisch genoeg om de nadelige effecten van het huidige beleid in vraag te stellen en om te handelen vanuit het perspectief van de meest kwetsbare groepen, maar tegelijkertijd ook voorzichtig genoeg om hun overheidsfinanciering te behouden. In tegenstelling tot de radicale benadering zoeken ze niet voortdurend het conflict op, maar stellen ze zich constructief op. Ze kiezen hun strijd, maar focussen niet enkel op wat er veranderd moet worden, maar ook op hoe dit veranderd kan worden en welke beleidsmaatregelen hiervoor nodig zijn. Het historisch overzicht maakt duidelijk dat deze benadering al vervat zat in het werk van

Richmond, die het als een opdracht van het sociaal werk beschouwde om sociale misstanden aan te klagen en betere sociale wetgeving te bepleiten.

Signaleren kan dus een heel andere invulling krijgen, afhankelijk van het achterliggende referentiekader dat het sociaal werk hanteert. In de eerste plaats leren we op basis van kritisch sociaal werk dat signaleren niet enkel de focus kan leggen bij de verantwoordelijkheid van andere actoren (andere voorzieningen, het overheidsbeleid op de verschillende niveaus), die aan de basis zouden liggen van het ontstaan van structurele problemen of die minstens een bijdrage kunnen leveren tot de oplossing. Tegelijkertijd moet namelijk kritisch gekeken worden naar de eigen rol en verantwoordelijkheid in het ontstaan en bestendigen van maatschappelijke problemen. De twee andere benaderingen maken duidelijk dat macht een centrale rol speelt in het signaleringsproces. Zelfs indien men kiest voor een gematigde versie van beleidsgericht werken, dan moet men evenzeer stilstaan bij de vraag hoe het beleidsproces beïnvloed kan worden en wie hierin medestanders zijn. Het fundamentele verschil is in welke mate er gekozen wordt voor een conflictueuze dan wel voor een coöperatieve benadering. De meer radicale variant is in Vlaanderen maar ook in Nederland verre van eenvoudig, gezien de sterke financiële afhankelijkheid van de overheid. Deze stelling wordt ook onderschreven door Staples en Gradener (2012), die zich de vraag stellen of en hoe Amerikaanse vormen van politiserend werken kunnen worden vertaald of gebruikt in het Nederlandse opbouwwerk. Zij wijzen op een essentieel verschilpunt. Het Nederlandse opbouwwerk is financieel sterk afhankelijk van de gemeenten (dit geldt voor het gehele zorg- en welzijnswerk). En volgens hen speelt het "wie betaalt, bepaalt" principe. De Amerikaanse praktijken worden niet vanuit de overheid gefinancierd, maar via liefdadigheidsinstellingen, de kerken, bedrijven en private weldoeners.

Beleidsgericht werken is dus gezien de context van het sociaal werk in de Lage Landen een meer realistische variant. Dit betekent niet dat dit een gemakkelijksoplossing is. Sociaal werkers getuigen over de beleidsgerichte variant dat het om een moeizaam en traag proces gaat. Men moet de nodige expertise opbouwen over het onderwerp, over de oorzaken van het probleem, over wat een structurele oplossing zou kunnen zijn, hoe die oplossingen in beleidstermen kunnen vertaald worden, hoe het draagvlak voor zulke oplossingen vergroot kan worden en welke actoren hierbij kunnen helpen. In tegenstelling tot de meer radicale insteek geven deze sociaal werkers aan dat het essentieel is om geen bruggen op te blazen. Voortdurend zoeken naar een evenwicht tussen een kritische en een coöperatieve houding is daarbij de grote uitdaging. Deze vaststelling plaatst heel wat vraagtekens bij de gangbare opvatting binnen het sociaal werk, dat de signaalfunctie de opdracht is van elke sociaal werker. Idealiter zou elke sociaal werker het

## DE SIGNAALFUNCTIE EN STRUCTUREEL SOCIAAL WERK

structurele karakter van sociale problemen kunnen erkennen, zou hij over de taal beschikken om dit te expliciteren, zou hij binnen zijn organisatie de kanalen kennen om dat signaal te delen met collega's en leidinggevenden en liefst zou hij ook structurele oplossingen suggereren om de oorzaken van het probleem ten gronde aan te pakken. We stuiten hier op het paradoxale karakter van de signaalfunctie. Indien we die ruim invullen en niet alleen herleiden tot het "doorgeven van problemen" aan het management, maar ook tot het voorstellen van oplossingen en het beïnvloeden van het beleid, dan dringt zich een taakspecialisatie op en dreigt de signaalfunctie niet langer de taak te zijn van elke sociaal werker.

Betekent dit dat we de radicale variant volledig afschrijven? Radicaal sociaal werk is in ieder geval in de context van de Lage Landen verre van evident. Toch kan dit niet zomaar afgeschreven worden, gezien het normatieve karakter van sociaal werk. Vanuit die normatieve grondhouding is het sociaal werk zichzelf verplicht om positie in te nemen. In plaats van een radicale houding pleiten we hier voor een assertieve instelling, die geïnspireerd is op een grondrechtenbenadering. Daarmee sluiten we aan bij de inzichten die binnen de internationale beweging van sociaal werkers werden geformuleerd, gedurende het herzieningsproces van de internationale definitie van sociaal werk, waarin mensenrechten een centrale plaats krijgen. De definitie van 2001 werd behouden, maar er was wel een consensus over de nood aan een meer assertief sociaal werk (Jones & Truell, 2012). Assertief sociaal werk betekent: benoemen wat je als sociaal werker doet en welke resultaten je boekt. Dit gebeurt het beste in samenwerking met het beleid op de verschillende niveaus, maar tegelijkertijd met voldoende aandacht om de eigen positie te bewaken. Assertief sociaal werk betekent tevens het bouwen van partnerschappen met burgers, gebruikers en sociale bewegingen, om invloed uit te oefenen op het beleid vanuit een grondrechtenbenadering. Op die manier komen we terug bij de traditionele positie van sociaal werk, tussen individu en samenleving, tussen leefwereld en systeem. Het benutten van die strategische positie is geen eenvoudige opdracht. Het betekent voortdurend nadenken aan welke kant men zich bevindt, welke positie men kiest, hoe men inspeelt op beleidsverantwoordelijken die het sociaal werk financieren. Dit roept het beeld op van een publieke professional, een professional die op het publieke forum zijn stem laat horen, maatschappelijke belemmeringen benoemt, dominante denkpatronen ter discussie durft stellen en een eigen positie inneemt vanuit de normatieve waarden van het beroep.

## REFERENTIES

Achterhuis, H. (1979). *De markt van welzijn en geluk* [The market of well-being and happiness]. Amsterdam: Ambo.

- Alinsky, S. (1971). *Rules for radicals: A pragmatic primer for realistic radicals*. New York: Random House.
- Bailey, R., & Brake, M. (Eds.). (1980). *Radical Social Work and Practice*. London: Edward Arnold.
- Barusch, A. (2012). *Foundations of social policy: Social justice in human perspective*. Belmont: Cengage Learning.
- Collins, S. (2009). Some critical perspectives on social work and collectives. *British Journal of Social Work*, 39(2), 334–352.
- Delrue, L. (2012). *Structureel sociaal werk, een hefboom tot verandering? Een onderzoek naar de plaats van een structureel gerichte aanpak binnen de Brusselse Werkingen voor Maatschappelijk Kwetsbare Jeugd* [Structural social work, a leverage for social change? A study on the role of structural social work in social youth work in Brussels]. Niet gepubliceerde masterthesis, Katholieke Universiteit Leuven, België.
- Dominelli, L. (1996). Deprofessionalizing social work: Anti-oppressive practice, competencies and postmodernism. *British Journal of Social Work*, 26(2), 153–175.
- Dominelli, L. (2002). *Anti-oppressive social work: Theory and practice*. Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- Donzelot, J. (1984). *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques* [The invention of the social. Essay on the decline of political passions]. Paris: Fayard.
- Engbersen, G. (1990). *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland* [Public secrets of social assistance. The emergence of an underclass in the Netherlands]. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Ferguson, I. (2007). *Reclaiming social work: Challenging neo-liberalism*. London: Sage Publications.
- Ferguson, I., & Lavalette, M. (2006). Globalization and global justice: Towards a social work of resistance. *International social work*, 49(3), 309–318.
- Fook, J. (2003). *Social work: A critical approach to practice*. London: Sage.
- Foucault, M. (1975). *Geschiedenis van de waanzin* [History of insanity]. Meppel: Boom.
- Freire, P. (1980). *Pedagogiek van de onderdrukten* [Pedagogy of the oppressed]. Baarn: In den Toren, Anthos-boeken.
- Hamington, M. (2010). *Feminist Interpretations of Jane Addams*. Pennsylvania: State University Press.
- Herman, S. (2001). *Onvoltooid verleden tijd. Maatschappelijk werk en social casework*. [Unfinished past tense. Social work and social casework]. Leuven: Garant.
- Hick, S. F., & Murray, K. (2009). Structural social work. In M. Gray & S.A. Webb (Eds.), *Social work. Theories and Methods* (pp. 110–125). London: Sage.



## DE SIGNAALFUNCTIE EN STRUCTUREEL SOCIAAL WERK

- Illich, I. (1974). *Medical nemesis*. London: Calder & Boyars.
- Jagt, L. (2008). *Van Richmond naar Reid. Bronnen en ontwikkeling van taakgerichte hulpverlening in het maatschappelijk werk* [From Richmond to Reid. Sources and development of task-centered social work]. Houtem: Bron Stafleu van Loghem.
- Jones, D., & Truell, R. (2012). The global agenda for social work and social development: A place to link together and be effective in a globalized world. *International Social Work, 55*(4), 454–472.
- Jong, M. de, & Dumoulin, W. (2009). *Kader voor de Vlaamse opleidingen Bachelor in het sociaal werk* [Framework for the Flemish social work education]. Leuven: Associatie Leuven.
- Knegt, R. (1986). *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening. Participerende observatie bij een Sociale Dienst* [Rules and fairness. Participant observation in a social assistance service]. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mullaly, R. (2007). *The new structural social work*. Ontario: Oxford University Press.
- Negt, O. (1975). *Sociologische verbeeldingskracht en exemplarisch leren* [The sociological imagination and exemplary learning]. Groningen: H.D. Tjeenk Willink.
- Reckman, P. (1974). *Sociale actie, opnieuw bekeken* [Social action reconsidered]. Baarn: Anthos.
- Reynolds, B. (1934). *Between client and community*. York: Oriole.
- Richmond, M. (1922). *What is social casework?* New York: Russell Sage Foundation.
- Sluiter, S. (2010). *Signalering in het sociaal-agogisch werk. Met het oog op de samenleving* [Signaling in social agogic work. Considering society]. Houtem: Bohn Stafleu Van Loghem.
- Sluiter, S., Zijderveld, M. van, & Traas, M. (1997). *Signalering in het maatschappelijk werk* [Signaling in social casework]. Houtem: Bohn Stafleu Van Loghem.
- Staples, L., & Gradener, J. (2012). The effectiviteit van politisering. Drie Amerikaanse lessen van community organizing [The effectiveness of politicization. Three American lessons on community organizing]. In J. Uitermark, A.J. Gielen, & M. Ham (Eds.), *Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies* [What really works? Politics and practice of social interventions] (pp. 144–168). Amsterdam: Van Gennep.
- Veen, R. van der (1990). *De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid* [The social limits of policy. A study on the implementation and the effects of the social security system]. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Verhaegen, H. (2012). *Structureel sociaal werk. Opbouwwerk als casestudy* [Structural social work. Community work as casestudy]. Niet gepubliceerde eindverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, België.

- Verzelen, W. (2005). *Sociaal werk, in- en uitzichten* [Social work, insights and views]. Antwerpen: Garant.
- Weinberg, M. (2008). Structural social work: A moral compass for ethics in practice. *Critical social work*, 9(1). Retrieved July 1, 2014, from <http://www1.uwindsor.ca/criticalsocialwork/structural-social-work-a-moral-compass-for-ethics-in-practice>
- Weiss, I., & Gal, J. (2013). *Social workers affecting social policy. An international perspective*. Bristol: Policy Press.