

# Leren op de werkplek (11): Werken en leren in de frontlinie

Door Ton Bruining

Dit is het elfde artikel in onze reeks 'Leren op de werkplek'. Het werk in de publieke dienstverlening gaat ons allen aan en een groot deel van de beroepsbevolking is als frontliniewerker actief. In dit artikel worden kenmerken van het werk in de frontlinie besproken, evenals mogelijkheden om er het leren op de werkplek te bevorderen.

**P**olitieagenten, verpleegkundigen, leraren, woonconsulenten en gezinsvoogden hebben te maken met complexe maatschappelijke problemen. Bij de ontwikkeling van de publieke dienstverlening spelen de frontliniewerkers een sleutelrol, maar dat wordt vaak over het hoofd gezien. In onderwijs, zorg en veiligheid zijn talloze voorbeelden te vinden van pogingen om vernieuwingen door te voeren, waarbij de opvattingen van frontliniewerkers worden genegeerd. Vaak stuiten die vernieuwingen op groot verzet en stranden heilloos. Het is voor ons allemaal van belang dat frontliniewerkers zich kunnen ontwikkelen, dat hun leervermogen wordt versterkt en hun innovatiekracht benut. Dit artikel spitst zich toe op de vraag welke ondersteuning HRD kan bieden aan de ontwikkeling van frontliniewerkers en aan de ontwikkeling van frontlinieorganisaties als leerrijke werkomgevingen. Eerst definieer ik het begrip frontliniewerker, vervolgens ga ik in op gemeenschappelijke kenmerken van frontliniewerkers en laat



ik zien dat frontliniewerkers door het vasthouden aan routines nauwelijks verder komen dan middelmatige dienstverlening. Aansluitend ga ik in op het leren van frontliniewerkers en besteed ik aandacht aan defensieve en productieve vormen van werken en leren in de frontlinie. Tot slot ga ik in op aangrijpingspunten om het leren op de werkplek in de publieke dienstverlening te bevorderen en op de rol die HRD-professionals daarbij kunnen vervullen.

## Werken in de frontlinie

Frontliniewerkers zijn beroepsbeoefenaren die in het primaire proces van de maatschappelijke dienstverlening werkzaam zijn en direct contact hebben met burgers (Bruining, 2006). Het werk in de frontlinie is risicovol, onvoorspelbaar en zwaar. Frontliniewerkers hebben te maken met de diversifiëring van de samenleving, de politiek die steeds nieuwe prioriteiten stelt en een stijgende vraag naar diensten. Fouten worden niet getolereerd. Frontliniewerkers moeten een 'menselijk gezicht' laten zien en tegelijk 'evidence based' werken. Wetgeving, bureaucratische systemen en toezicht moeten borgen dat aan maatschappelijke wensen en eisen wordt voldaan. Frontliniewerkers opereren onder grote publieke belangstelling. Ze dragen bij aan ons aller welbevinden. Ze gaan om met kwetsbare mensen en ze moeten problematische groepen in het gareel krijgen of op afstand houden.

*Casus: Michael (15 jaar) spijbelt steeds vaker, is in de klas onhandelbaar, kan zich niet concentreren en doet soms vreemd in de klas. De ouders zijn gescheiden, moeder drinkt veel. Michael heeft al een paar kraakjes gezet, is al meerdere malen betrapt met softdrugs en toont zo nu en dan onvoorspelbaar agressief gedrag.*

Behalve vanwege het maatschappelijk belang is aandacht voor frontliniewerkers op z'n plaats omdat het gaat om zo'n grote groep. Alleen al in de hele sector 'jeugd welzijn en kinderopvang' werkten in 2007 1,2 miljoen mensen. In het onderwijs waren in dat jaar 318.000 arbeidsplaatsen. De politie had 53.750 mensen in dienst. In 2007 waren alleen al in de sectoren onderwijs, zorg en veiligheid 1,5 miljoen mensen werkzaam. Dat is bijna een kwart van de beroepsbevolking van 6,3

miljoen. Laten we de overhead buiten beschouwing, dan zijn er alleen al in onderwijs, zorg en veiligheid naar schatting meer dan 1,1 miljoen mensen werkzaam in de frontlinie.

### Contact met cliënten en discretie

Frontliniewerkers hebben twee kenmerken gemeen. Ze staan in direct contact met cliënten en hebben discretionaire bevoegdheden. Discretie betekent dat iemand vrije beslissingsruimte heeft. Het oorspronkelijk juridische begrip geeft ook aan dat er gehandeld wordt met het besef dat er normen en waarden, wetten en regels, en beroepsstandaarden zijn. Voor frontliniewerkers is het noodzakelijk om vrije ruimte te krijgen of te nemen. De omstandigheden kunnen van minuut tot minuut wijzigen, het werk moet in een beperkte tijd gebeuren en vaak op grond van beperkte informatie. Officiële doelen en regels zijn nogal eens vaag, dubbelzinnig of tegenstrijdig. Zo zijn er altijd spanningen tussen rechtsgelijkheid en individualisering, tussen rechtmatigheid en doelmatigheid. Frontliniewerkers moeten verder rekening houden met specifieke omstandigheden. De beslissingen die frontliniewerkers moeten nemen staan vaak op gespannen voet met protocollen en wetten. Denk bijvoorbeeld aan gevallen van euthanasie en zelfdoding. Het werk van de frontliniewerkers wordt dan ook feitelijk niet door beleid en regelgeving bepaald, maar door de frontliniewerkers in contact met hun cliënten (Lipsky, 1980).

### Middelmatige dienstverlening

Frontliniewerkers worden vaak overbelast. Zo is er een grote vraag naar diensten en tegelijkertijd extra druk door administratief werk. Daarbij zijn frontliniewerkers nogal eens slecht ingewerkt en onvoldoende toegerust voor nieuwe beroepsrollen. Verder worden ze steeds vaker verbaal en fysiek bedreigd. Genoeg redenen voor stress. De zogenaamde middelmatigheids-cyclus is er volgens Lipsky de oorzaak van dat er nooit meer dan middelmatige dienstverlening mogelijk is. Hoe beter het aanbod, en hoe meer het aansluit bij de behoeften van burgers, des te groter de vraag ernaar zal zijn. Onder de moeilijke omstandigheden waaronder zij hun werk moeten doen, ontwikkelen frontliniewerkers volgens Lipsky daarom overlevingsstrategieën. Ze gaan het werk reguleren. Dat doen ze door hun dienstverlening te rantsoeneren en door strategieën te ontwikkelen die de bereikbaarheid van hun diensten doen afnemen en de vraag ernaar beperken. Frontliniewerkers trachten hun werksituatie onder controle te houden door simplificaties te ontwikkelen, bijvoorbeeld door cliënten en hun problemen te categoriseren. Door routines te ontwikkelen proberen ze een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen te bewerkstelligen. Dit alles leidt ertoe dat ze: de situatie van cliënten versimpelen en hen als nummer behandelen; werk uitbesteden aan een lager echelon; bij verwijzing geen eigen onderzoek meer doen; bij een grote vraag naar diensten of een beperkt budget met doorverwijzingen de illusie van service wekken (Lipsky, 1980).

### Vervreemding

Bij frontliniewerkers kan vervreemding ontstaan doordat ze niet meer betrokken worden bij de ontwikkeling van het werk.



Zo is het beroepszeer (Van den Brink e.a., 2005) bij leraren groot wanneer zij zich geen eigenaar meer voelen. Vervreemding treedt op wanneer het product belangrijker wordt dan de persoon. Denk aan verpleegkundigen die onder tijdsdruk handelingen moeten verrichten en geen tijd meer vinden voor een gesprek. Vervreemding ontstaat ook wanneer frontliniewerkers geen invloed hebben op instroom, werkomgeving en eindresultaat. Zo was de frustratie groot bij een groep dienders die de mogelijkheid zag om tijdens een megaparty een groep dealers op te pakken en daardoor voor langere tijd de overlast in de gemeente te beperken, maar die van de korpsleiding niet de noodzakelijke mankracht kreeg. Diezelfde dienders kwamen toch in actie en investeerden veel vrije tijd. Ze haakten voor langere tijd af toen ze als dank van de korpsleiding het verzoek kregen om de arrestaties met spoed administratief te verwerken, om het succes alsnog in de managementrapportage van de aflopende periode mee te kunnen nemen (Bruining, 2006). Vervreemding van het werk veroorzaakt verzuim, motivatieproblemen en weerstand tegen verandering.

Op hun beurt kunnen cliënten door het optreden van frontliniewerkers vervreemding ervaren. De cliënten zijn vaak afhankelijk van de frontlijnorganisatie en haar medewerkers. Cliënten die 'instromen' als unieke individuen met verschillende levensverhalen, persoonlijkheden en omstandigheden, lopen het risico door de bureaucratie omgevormd te worden tot een standaardgeval om vervolgens overeenkomstig behandeld te worden. Naarmate een cliënt zich beter schikt in de rol van cliënt, is de benadering door de frontliniewerkers over het algemeen welwillender (Lipsky, 1980; De Swaan, 1983).

*In de casus 'Michael' zou het volgende kunnen gebeuren. De leraren vragen zich af: 'Hooft Michael wel bij ons, moet niet iemand anders hier naar kijken?' Vervolgens wordt gekeken wat er aan de hand is en overleg gevoerd over wie zich het beste met Michael kan bezighouden. Nader onderzoek volgt om het nog preciezer vast te stellen, misschien is er sprake van een psychiatrisch probleem. Dan maar doorverwijzen. Michael moet eerst wachten. Dan vraagt de instantie waarnaar wordt doorverwezen zich vervolgens af: 'Hooft Michael wel bij ons?' »*



### Leren in de frontlinie

Argyris laat zien dat leerprocessen in het werk zich in twee richtingen kunnen ontwikkelen. Er zullen beroepsbeoefenaren zijn die willen leren om de collectieve prestatie van de organisatie te verbeteren. In veel situaties gaat het echter een andere kant op en ontstaan er defensieve routines. Argyris (1999) onderscheidt twee verschillende leerstrategieën: Model I theory-in-use en Model II theory-in-use. Frontliniewerkers die handelen volgens Model I vervallen in defensieve routines wanneer zij geconfronteerd worden met een moeilijke situatie. Met hen is dan geen dialoog of discussie meer mogelijk, ze formuleren self-fulfilling prophecies, ze schermen zichzelf af en stapelen daarbij fout op fout, zonder dat ze zich bewust worden van hun eigen aandeel in het ontstaan van de situatie. Deze defensieve houding leidt tot ideeën en gevoelens die het tegendeel zijn van leren en effectief gedrag. Frontliniewerkers die handelen volgens Model II zoeken naar geldige informatie over hun handelingen en de gevolgen daarvan, maar ook over gevoelens en emoties. Om effectief te kunnen handelen bij moeilijke vraagstukken, moet je je bewust zijn van wat je doet en te weten komen wat wel en niet werkt. Daarbij kan op verschillende manieren geleerd worden: door bijsturen binnen een bestaand kader (single-loop learning) of door het sturen zelf onderwerp van bijsturing te laten zijn (double-loop learning).

### Defensief perspectief

Lipsky (1980) maakt duidelijk dat het risico groot is dat frontliniewerkers vatbaar zijn voor defensieve leerprocessen en zichzelf vooral overlevingsstrategieën aanleren. Recenter wees Thijssen (2006) op het risico van 'perspectivische obsoletie'. Dat betekent dat iemands opvattingen over de dienstverlening en de uitoefening van het beroep als achterhaald worden beschouwd. Perspectivische obsoletie kan zich volgens Thijssen voordoen bij een smal en verstarde netwerk, te veel autonomie in het werk en private plannen voor professionalisering en loopbaanontwikkeling. Omstandigheden waarin frontliniewerkers vaak verkeren.

### Productief perspectief

Naast het treurige beeld van defensieve, vervreemdende mechanismen die kunnen optreden in frontlinieorganisaties kan ook gewezen worden op productieve perspectieven. Maynard-Moody & Musheno (2003), Van Veen (2003) en Tops (2007) signaleren een specifieke logica bij frontliniewerkers. Op basis van hun ervaring, betrokkenheid bij het werk, zicht op situationele belangen en gezond verstand laten frontliniewerkers ook hun 'frontlijnintelligentie' zien. Vanuit mijn eigen ervaring weet ik dat (jonge) artsen op specialistische afdelingen kunnen leunen op de ervaring, praktijkkennis en wijsheid van doorgewinterde verpleegkundigen. Leraren vormen leergemeenschappen waarin zij zich gepassioneerd bezighouden met het ontwikkelen van nieuwe didactieken. Er zijn dienders die met de nodige slimheid hiërarchische instructies omzeilen, om zo een situatie ter plekke beter in de hand te kunnen houden.

Van der Lans (2008) laat zien dat frontliniewerkers die de leefwereld herontdekken, betrokken professionaliteit tonen en eropaf-strategieën ontwikkelen. Hij beschrijft de strategieverandering van woningbouwcorporaties waar het personeel niet langer meer achter het loket op het hoofdkantoor blijft zitten wachten tot bewoners diep in de problemen zijn geraakt, om die vervolgens meermaals te sommeren een afspraak te maken. In plaats van een teruggetrokken bureaucratisch handelen dat veel agressie oproept, stappen woonconsulenten op bewoners af. Ze verdiepen zich in de wereld van de bewoners en verrijken hun abstracte kennis van procedures en statistieken met de concreetheid van het plein, de huiskamer en de keukentafel. Zo worden deze frontliniewerkers 'streetwise' en komen ze los van hun 'overlast-probleemfixatie'. In beroepsopleidingen worden 'de dikke muren van de school' gesloopt, verbinden beroepsopleiders zich weer met werkveld en afnemers, ontstaan er nieuwe relaties tussen leraar en student, en leren docenten omgaan met een nieuwe beroepsidentiteit en nieuwe rollen om het leren van studenten te ondersteunen. In academische basisscholen doen pabodocenten, leerkrachten en studenten samen onderzoek en ontwikkelen zich tegelijkertijd, ieder langs een eigen leerlijn. Daarbij ontstaan leergemeenschappen waarin studenten leren van docenten, maar ook omgekeerd. Het meest extreme voorbeeld dat ik ken is het project 'Value in the Valley'. Daar wordt niet meer van docenten en studenten gesproken, maar van junior en senior medewerkers. Die medewerkers worden erkend om hun kennis en vaardigheden, participeren in gemeenschappelijke projecten, vervullen eigen rollen en weten zich afhankelijk van elkaar (Bruining, 2008). In de zorg wordt gepleit voor een verbetering van de klassieke klinische leerwerkvorm. Bij casusbesprekingen worden dan niet alleen dokters betrokken, maar ook andere disciplines en niet alleen verpleegkundigen en diëtisten. Zo vervullen journalisten en etnografen de rol van 'kritische vriend'. Door hun inbreng gaan de casussen over meer dan alleen de ziektegeschiedenis (Mol, 2006).

*In een productief perspectief wordt in de casus van Michael de vraag gesteld: kan het anders? Daarop komt de volgende reactie van een wijkagent: 'Wij werken met één regel: als Michael of zijn*

verwanten of zijn leraar bij ons aanklopt, dan ontfermen wij ons over Michael, ook al is hij niet direct een cliënt voor ons en ook al hebben wij niet de kennis en expertise die Michael nodig heeft. Wij zijn verantwoordelijk voor Michael totdat we er zeker van zijn dat er een goede oplossing voor hem is en wij zijn verantwoordelijk voor het vinden van die oplossing. Het gaat ons om Michael en niet om de route in het protocol.'

### Frontlinie leren en HRD

Tot slot, wat betekent dit alles nu voor het leren op de werkplek in de frontlinie en welke rol kan HRD daarbij spelen?

Volgens mij zijn er vier belangrijke aangrijpingspunten om het leren in de frontlinie te ontwikkelen. Ik denk dat ze ook in samenhang ontwikkeld moeten worden. Daarbij vervult de HRD-professional een belangrijke rol.

(1) De HRD'er als *netwerker* richt zich op het bevorderen van het leerklimaat, het leerbeleid, het verbinden van lagen en groepen in de organisatie, zoals het management en haar staf (bestuurs-intelligentie) en de uitvoerders (frontlijnintelligentie), met elkaar en nog belangrijker met de omgeving, zoals cliënten. Van een frontlinieorganisatie die zich richt op haar omgeving en op samenwerking tussen bestuur en frontlijn, zullen frontliniewerkers en cliënten minder vervreemden en kunnen cliënten meer verwachten, dan van een organisatie die zich naar binnen keert (Lipsky, 1980; RMO, 2000; Meurs, 2006). Kessels (1993) liet eerder al zien dat vooral externe oriëntatie van belang is voor effectieve leerprocessen.

(2) De HRD'er als opleidingskundig *ontwerper* richt zich – met managers, bedrijfskundigen, kwaliteitszorgers, personeelsfunctionarissen en vooral ook met de frontliniewerkers zelf – op het verbeteren van bedrijfsprocessen, onderzoekt met belanghebbenden of bedrijfsprocessen voldoen en waar deze moeten veranderen, wat dit betekent voor de competenties en ontwerpt leersituaties en leertaken waarmee frontliniewerkers zich in het werk kunnen toerusten (Van Merriënboer, 1994; Bruining, 2006/2008). Door in een onderzoekende, professionele cultuur voortdurend en in samenspraak met de hele organisatie na te denken over leersituaties kunnen defensieve strategieën worden afgewend.

(3) De HRD'er als *coach* richt zich op het uitdagen van frontliniewerkers bij de uitoefening van hun werk, bij de ontwikkeling van loopbaancompetenties en loopbanen (Thijssen, 2006; Van Aken & Reijnaert, 2007). Door aandacht te hebben voor de individuele frontliniewerker en diens loopbaan kan obsolescentie worden voorkomen.

(4) De HRD'er als *kennisfacilitator* richt zich op het initiëren en ondersteunen van leeromgevingen en kennisactiviteiten. Denk aan het faciliteren van creatieve denksessies, actieonderzoek en fora voor dialoog. Zo kan ervoor worden gezorgd dat (alle) belanghebbenden samen kennis kunnen delen en ontwikkelen, dilemma's kunnen bespreken, ruimte vinden voor morele oordeelsvorming en aan de ontwikkeling van hun identiteit kunnen werken (Van Aken e.a., 2003; Ponte, 2002; Coenders, 2008). Aandacht voor gezamenlijke kennisproductie kan de innovatiekracht van de frontliniewerkers en hun organisatie vergroten.

Ten slotte nog dit. Ik sluit me op basis van praktijkervaring, literatuurstudie en eigen onderzoek graag aan bij de adviezen die Lipsky bijna dertig jaar geleden al gaf. Hij wees erop dat investeringen in de werkomgeving belangrijker zijn dan cursussen: 'Worker training is less important for practice than the nature of the working conditions themselves.' Lipsky wees ook al op de transferproblematiek en transfervoorwaarden: 'Without a supportive network of working peer relationships, training (...) is likely to wash out under the pressure of the work context.' Hij verwachtte meer van cliënten die als referentiegroep optreden, van on-the-job-training, van professionalisering bijvoorbeeld door structurele intervisie en praktijkonderzoek, en van leidinggevenden die vertrouwen durven schenken. 'Creating the opportunity for self-determination of small units provides a context for considerable learning and the potential for achieving a more client oriented practice' (Lipsky, 1980, p. 208). Het wordt hoog tijd dat Lipsky's adviezen wijdverbreid worden opgevolgd. ■

*De casus 'Michael' is ontleend aan Meurs (2006).*

#### Literatuur

- Aken, T. van, T. Bruining, B. Jürgens & A. Sanders (2003). **Kennis maken met denkwerk**. Utrecht: Lemma.
- Aken, T. van & W. Reijnaert (red.) (2007). **Labyrintologie**. Schiedam: Scriptum.
- Argyris, A. (1999). **On organizational learning**. Malden: Blackwell.
- Brink, G. van den, T. Jansen & D. Pessers (2005). **Beroepszeer**. Amsterdam: Boom.
- Bruining, T. (2006). **Learning behind the frontline of public service (proefschrift)**. Utrecht: Universiteit voor Humanistiek.
- Bruining, T. (red.) (2008). **De logica van vraaggericht leren**. Antwerpen: Garant.
- Coenders, M. (2008). **Leerarchitectuur (proefschrift)**. Universiteit Utrecht. Delft: Eburon.
- Kessels, J.W.M. (1993). **Towards design standards for curriculum consistency in corporate education (proefschrift)**. Enschede: Universiteit Twente.
- Lans, J. van der (2008). **Ontregelen**. Amsterdam: Augustus.
- Lipsky, M. (1980). **Street-level bureaucracy**. New York: Russel Sage Foundation.
- Maynard-Moody, S. & M. Musheno (2003). **Cops, teachers, counsellors**. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Merriënboer, J. van (1997). **Training complex cognitive skills**. Englewood Cliffs: Educational Technology Publications.
- Meurs, P. (2006). Hoe kunnen we de kwaliteit van de publieke dienstverlening verbeteren. **Volkskrant**, 4 februari 2006.
- Mol, A. (2006). **De logica van het zorgen**. Amsterdam: Van Gennep.
- Ponte, P. (2002). **Onderwijs van eigen makelij**. Soest: Nelissen.
- RMO (2000). **Aansprekend burgerschap**, RMO advies 10, Den Haag: Sdu.
- Swaan, A. de (1983). **De mens is de mens een zorg**. Amsterdam: Meulenhoff.
- Thijssen, J. (2006). **De tweede loopbaanhelft (afscheidsrede)**. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Tops, P. (2007). **Kennis van de frontlijn (installatierede)**. Apeldoorn: Politie-academie.
- Veen, K. van (2003). **Teachers' emotions in a context of reforms (proefschrift)**. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.

Trefwoorden: **Publieke dienstverlening • Frontliniewerker • Werkplekleren**



Dr. Ton Bruining werkte acht jaar als diëtist in de frontlinie van de eerstelijnsgezondheidszorg, was opleidingfunctionaris in een topklinisch ziekenhuis, deed onderzoek naar leren op de werkplek in een regionaal politiekorps en werkte als lector in het beroepsonderwijs. Thans is hij senior-adviseur en onderzoeker bij KPC Groep en lid van de redactiecommissie van O&O.  
E-mail: t.bruining@kpcgroep.nl