|  |  |
| --- | --- |
| **Metadata issue** |  |
| Title special issue | Street-level bureaucracy en actoren in de veiligheidszorg |
| Title special issue in English (only for journal JV) |  |
| ISSN OAA |  |
| Last page of previous issue |  |
| First page of this issue |  |
| Language abstract |  |
| Additional information about author, e.g. at a special issue |  |
| Rectification on page with table of contents |  |
| Language issue (only if it is not in Dutch) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| **Metadata article**  |  |
| Article category (in journal)  | Redactioneel |
| EUR/ECLI (if applicable)  |  |
| ISSN OAA  |  |
| Case Law information  | ‘Samenvatting’  |  |
| ‘Annotatie’  |  |
| Title  | Street-level bureaucracy en actoren in de veiligheidszorg |
| Subtitle  |  |
| Short title in header  | Street-level bureaucracy en actoren in de veiligheidszorg |
| Author 1  | First Name | Emile  |
| Surname Prefix  |  |
| Surname  | Kolthoff |
| Degree  | Prof. dr. |
| Job description (Role)  | Prof. dr. E.W. Kolthoff is hoogleraar criminologie aan de Open Universiteit en lector Veiligheid, openbare orde en recht bij Avans Hogeschool in Den Bosch. |
| Author 2  | First Name | Kim  |
| Surname Prefix  |  |
| Surname  | Loyens |
| Degree  | Dr. |
| Job description (Role)  | Dr. K. Loyens is universitair docent aan het departement Bestuur- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht en senior geaffilieerd onderzoeker aan het Leuvens Instituut voor Criminologie van de Katholieke Universiteit Leuven (België). |
| Author 3  | First Name | Antoinette |
| Surname Prefix  |  |
| Surname  | Verhage |
| Degree  | Prof. dr. |
| Job description (Role)  | Prof. dr. A.H.S. Verhage is docent aan de vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht (Faculteit Rechtsgeleerdheid, UGent). |
| Authors note of article  |  |
| Abstract (for online and/or print)  | Title  | Street-level bureaucracy and the actors in the public safety domain |
|  | Text | The editorial introduction to this special issue on street-level bureaucracy (36 years after the publication of Michael Lipsky’s book) draws attention to the important role of frontline workers in the implementation of policy in practice. The two narratives as distinguished by Maynard-Moody and Musheno (2000) – that of government as an institution and that of the frontline workers themselves – are discussed in the light of the use of discretionary power by the frontline workers. The various dilemmas that the frontline worker encounters while doing so are briefly introduced and the role of the emergence of New Public Management and the resulting public-private partnerships since the eighties discussed. |
| Keyword 1 | street-level bureaucracy |
| Keyword 2  | discretionary power |
| Keyword 3  | public safety |
| Keyword 4  | frontline worker |
| Keyword 5  | dilemmas |
| Area of Law | Area 1 |  |
| Area 2 |  |
| Area 3 |  |
| Area 4 |  |
| Area 5 |  |

*De redactionele inleiding tot dit themanummer over street-level bureaucracy (36 jaar na het verschijnen van het gelijkluidige boek van Michael Lipsky) vestigt de aandacht op de belangrijke rol van frontlijnwerkers bij de implementatie van beleid in de praktijk. De twee door Maynard-Moody en Musheno (2000) onderscheiden narratieven, dat van de overheid als institutie en dat van de frontlijnwerkers zelf, worden besproken in het licht van het benutten van discretionaire ruimte door de frontlijnwerkers. De verschillende dilemma’s die de frontlijnwerker daarbij tegenkomt, worden kort ingeleid en de rol van de opkomst van New Public Management vanaf de jaren tachtig en daaruit voorvloeiende publiek-private samenwerking als complicerende factor belicht.*

**Inleiding**

Dit themanummer voert de lezer terug naar een klassieker in de bestuurskunde die grote invloed heeft uitgeoefend op het denken in andere disciplines, waaronder de criminologie en het veiligheid- en zorgdomein. We hebben het over Michael Lipsky’s boek *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, dat in 1980 verscheen, gebaseerd op een concept uit een paper van 1969, en in 2010 in een door de auteur zelf aangevulde jubileumeditie opnieuw in de schijnwerpers stond (Lipsky, 2010).

Street-level bureaucracy houdt als term een paradox in: bureaucratie houdt in dat er een geheel aan autoritaire regels en structuren bestaat, terwijl street-level juist wijst op de hoge mate van autonomie die nodig is voor de uitvoering van het werk, wat een grote afstand impliceert tot die regels en structuren (met name in de concrete interactie met cliënten). Het werk wordt dus gekenmerkt door improvisatie en het leveren van maatwerk, terwijl de structuur van de organisatie juist sterk gericht is op het behalen van duidelijke beleidsdoeleinden en het vermijden van rechtsongelijkheid in de behandeling van cliënten. De term street-level bureaucracy vestigt dan ook de aandacht op de belangrijke rol van frontlijnwerkers bij de implementatie van beleid in de praktijk. Sommige auteurs noemen hen om die reden ‘policy formers rather than implementers’ (Hupe & Hill, 2007, 283) of zelfs ‘street-level leaders’ (Vinzant & Crothers, 1998, 147). Met street-level bureaucrats doelde Lipsky (2010) op mensen die publieke taken uitvoeren (van onderwijzers en politieagenten tot maatschappelijk werkers en toegevoegd advocaten), die een ruime beslissingsbevoegdheid hebben tijdens hun werk en daarbij sancties aan het publiek op kunnen leggen. De vier elementen die Lipsky noemt als kenmerken voor een *street-level bureaucracy* (chronisch gebrek aan financiële middelen en menskracht, grote vraag naar de diensten die het aanbod overtreft, vaak ambigue en ambivalente doelstellingen van de beleidsopstellers en moeilijk meetbare prestaties) klinken ons daarbij niet onbekend in de oren. Street-level bureaucrats zijn kortom beperkt in tijd, hebben niet altijd toegang tot informatie of andere bronnen en moeten in die omstandigheden op de juiste manier beslissingen nemen in individuele situaties (Lipsky, 2010). In reactie daarop ontwikkelen ze, zo stelt Lipsky, routines, vaste patronen en simplificaties, wat van invloed is op de inhoud en het resultaat van hun handelingen.

**Frontlijnwerkers of street-level bureaucrats**

De term street-level bureaucrats wordt in het Nederlands ook wel als ‘frontlijnwerker’ vertaald (Moors & Bervoets, 2013). Het is daarbij wel van belang om vast te stellen vanuit welke gezichtshoek het fenomeen wordt benaderd. Maynard-Moody en Musheno (2000) onderscheiden op basis van uitvoerig empirisch onderzoek twee narratieven, dat van de overheid als institutie en dat van de frontlijnwerkers zelf. Het narratief van de overheid (het ‘state-agent narrative’) gaat ervan uit dat frontlijnwerkers hun discretionaire ruimte gebruiken om hun werk gemakkelijker, veiliger en aantrekkelijker te maken. Het is hun manier om met de stress van hun dagelijkse werk om te gaan. Dit impliceert de noodzaak tot het nemen van maatregelen om het gebruik van die discretionaire ruimte te reguleren. Daarom noemen Maynard-Moody en Musheno (2012) dit ook wel het ‘implementation-control-discretion narrative’. Het counter narratief van de frontlijnwerkers noemen Maynard-Moody en Musheno (2000) het ‘citizen-agent narrative’, wat de frontlijnwerkers zelf omschrijven als het handelen naar wat de burger c.q. samenleving op dat moment in die gegeven omstandigheden vraagt. Hun gedrag wordt volgens dit narratief dus meer gestuurd door de behoeften van cliënten dan door bureaucratische regels.

Naast het bestuderen van de discretionaire ruimte op zich, heeft het werk van Lipsky nadrukkelijk aangetoond dat er tussen ogenschijnlijk zeer verschillende beroepen belangrijke parallellen bestaan. Ze hebben immers met elkaar gemeen dat ze een zekere discretionaire ruimte hebben, die ze benutten, maar ook dat die ruimte ingeperkt wordt door regels en structuren die door de wetgever of de organisatie opgelegd worden om willekeur te voorkomen. Ook Moors en Bervoets wijzen op deze duidelijke overeenkomsten, de ‘onkenbare onveranderlijkheid van de aard van het werk’ (Moors & Bervoets, 2013, 20). Hoewel beroepen als sociaal werker, politieman of -vrouw en leraar of lerares dus vanuit heel verschillende invalshoeken en disciplines bestudeerd worden, kunnen we zeker van elkaar leren. Het lijkt ons dan ook belangrijk om naar die parallellen te zoeken.

Dit jaar (Evans, 2016) verscheen een analyse van street-level bureaucracy in het welzijnswerk. In dat domein zien we een duidelijke heropleving van het empirisch onderzoek naar discretionaire ruimte. Evans stelt dat Lipsky’s theorie vooral een sterk vertrekpunt is voor empirisch onderzoek naar discretionaire ruimte, en toelaat om duidelijke hypothesen te vormen bij de start van een onderzoek.

Maar ook op andere street-level terreinen zien we een teruggekeerde aandacht voor empirisch onderzoek naar de discretionaire ruimte, zoals in het onderzoek naar actoren uit de strafrechtsketen of bijzondere inspectiediensten (Rutz e.a., 2015), of het onderzoek naar ambtenaren (Oberfield, 2014) en leraren (Hupe e.a., 2015).

**Criminologie en street-level bureaucracy**

In de criminologie wordt de term vooral gehanteerd om te wijzen op de discretionaire ruimte van o.a. politiemensen, ambtenaren, toezichthouders of handhavers ‘op straat’. Met betrekking tot politie is dit in Nederland en Vlaanderen reeds regelmatig aan bod gekomen in het onderzoek (zie bijv. Ringeling, 1978; Terpstra, 2002; Gilleir, 2013), maar ook inzake inspectiediensten werd reeds onderzoek verricht (zie bijv. Loyens, 2012; Boels, 2016). Opvallend daarbij is dat street-level bureaucrats zich relatief laag in de organisatie bevinden (street level), maar toch een ruime bevoegdheid hebben – zij het ingeperkt door bureaucratische elementen (zoals richtlijnen, procedures, beleid, en natuurlijk wetgeving). Die discretionaire ruimte is niet per se goed of slecht; het is een gegeven en duidt op een zekere autonomie van de semiprofessional in de frontlinie (Evans & Harris, 2004).

Deze semiprofessionals moeten in beperkte tijd en soms met minimaal beschikbare informatie toch besluiten nemen die verstrekkende gevolgen kunnen hebben. Lipsky wijst op een aantal gevaren in dit verband en stelt dat hoewel street-level bureaucrats hun copingmechanismen in positieve zin kunnen aanwenden, gericht op eerlijke, gepaste en weloverwogen reactiewijzen, dit ook in negatieve zin kan uitpakken. In het slechtste geval zal dit leiden tot favoritisme, stereotypering, lopendebandwerk en ‘creaming’ (meer aandacht besteden aan cases waarin succes verwacht wordt), toegepast zoals het hun het beste uitkomt (Lipsky, 2010). In gevallen waar de discretionaire bevoegdheid bovendien niet officieel wordt toegekend of erkend (in België wordt het politiesepot bijvoorbeeld niet officieel erkend, zie o.a. Gilleir, 2013), wordt dit gevaar nog groter. Dat roept vragen op met betrekking tot gelijke behandeling, rechtszekerheid en eerlijke procedures. Daar komt bij dat de ‘cliënten’ van deze uitvoerders van publieke taken vaak helemaal niet hebben gekozen voor het betreffende contact – omdat er geen concurrerende organisatie is die de dienst aanbiedt (bijv. dienst bevolking van de gemeente) of omdat het contact een niet-vrijwillig karakter heeft (bijv. contact tussen een verdachte van een misdrijf en de politie) – maar zich wel in een afhankelijke positie bevinden. Dat geldt des te meer voor cliënten in een gedwongen kader, waar enkele bijdragen in dit themanummer expliciet over gaan. Daartegenover zien we een andere beweging, met name het inperken van beslissingsruimte als gevolg van automatisering van beslissingsprocessen (bijv. in de aanpak van uitkeringsfraude). De vraag is dan of deze beperking wenselijk is.

**Dilemma’s**

De ondertitel van het werk van Lipsky luidt: ‘Dilemmas of the individual in public services’, en dat is precies waar de bijdragen aan dit themanummer over gaan. Het werk is onvoorspelbaar (Lipsky, 2010, hoofdstuk 4) en de frontlijnwerker moet continu afwegingen maken tussen enerzijds voorgeschreven regels en procedures en anderzijds de wensen en behoeften van de burger/cliënt en de gegeven context in een specifieke (steeds unieke) situatie (Rowe, 2012). De frontlijnwerker ontwikkelt daartoe copingmechanismen, die Lipsky (2010) onderverdeelt in het rantsoeneren en verdelen van diensten (hoofdstuk 7 en 8), het verkrijgen van controle op cliënten en de situatie (hoofdstuk 9) en het omgaan met de consequenties van routinematig werken (hoofdstuk 10). Tummers e.a. (2015) stellen dat de dilemma’s waarmee street-level bureaucrats worden geconfronteerd stress opleveren en lichten op basis van een systematische literatuuranalyse toe welke copingmechanismen worden ingezet om die stress op te lossen. Zij concluderen dat frontlijnwerkers hierbij vaak ‘naar de cliënt toe bewegen’ vanuit de sterke neiging tot zinvolle dienstverlening, zelfs onder stressvolle omstandigheden. Een interessant element daarbij is dat verschillende beroepsgroepen hun eigen copingmechanismen ontwikkelen, wat complicaties en nieuwe bronnen van stress kan opleveren als verschillende disciplines samen moeten werken (Halliday e.a., 2009).

**Impact op beleid**

Een ander belangrijk element van de theorie van Lipsky is dat hij stelt dat street-level bureaucrats niet alleen verantwoordelijk zijn voor de implementatie van het vastgestelde beleid, maar dat beleid ook zelf mede vormgeven en maken. Door het gebruik maken van hun discretionaire ruimte en het institutionaliseren daarvan binnen bepaalde beroepsgroepen ontstaat nieuw beleid, dat uiteindelijk door beleidsmakers in wetgeving of richtlijnen verheven wordt tot officieel beleid. Copingmechanismen, routines en beslissingen veranderen zo langzaam in het uit te voeren beleid. Hierbij kan het copinggedrag het bestaande beleid onderschrijven en versterken. Als beleidsmakers niet meebewegen, kan hierdoor echter ook de kloof tussen het beleid *in the books* en het beleid *in action* juist vergroten, zo waarschuwt Lipsky (2010). Dit aspect bleek zeer lastig te vatten en blijft ook in dit themanummer wat onderbelicht. Dat is jammer, omdat Lipsky zelf in de laatste editie van zijn boek uitvoerig ingaat op de veranderingen op dit terrein sinds zijn eerste publicatie in 1980 het licht zag. In de tussenliggende jaren kwam de New Public Management-beweging op, waardoor de nadruk in overheidsoptreden kwam te liggen op efficiëntie en effectiviteit, met nieuwe dilemma’s voor street-level bureaucrats tot gevolg. Een bijkomend effect was het ontstaan van allerlei soorten van publiek-private samenwerking. Het onderscheid tussen overheid en private sector bij het uitvoeren van publieke taken vervaagde en daardoor kwamen ook private werknemers in de rol van street-level bureaucrats. De vraag of dit fenomeen gevolgen heeft voor de manier waarop deze nieuwe frontlijnwerkers met dilemma’s omgaan (coping), is tot op heden onbeantwoord gebleven. Los daarvan nuanceert Lipsky inmiddels ook zelf de invloed van street-level bureaucrats op de totstandkoming van officieel beleid. Hij stelt nu dat het veel meer gaat om de fine-tuning van reeds geformuleerd beleid dan dat er geheel nieuw beleid tot stand komt (Lipsky, 2010, 221).

In 2010 sloot Michael Lipsky zijn ‘anniversary expanded edition’ af met de volgende zin: ‘de uitdaging (...) is het balanceren tussen respect voor de individuele ontmoeting die het hart vormt van de street-level dienstverlening enerzijds, en het tegemoetkomen aan de eisen van efficiëntie en inkomstenborging, alsook het spelen van een kritische door deze publieke diensten in het leven van burgers, anderzijds’ (eigen vertaling).

Deze uitdaging geldt ook vandaag nog, zo constateren we in dit themanummer. De bijdragen in dit themanummer gaan in meer of mindere mate alle in op de hiervoor beschreven thema’s. Toch hebben de auteurs hier merkbaar mee geworsteld. Het is dan ook jammer dat Lipsky zelf, na zijn publicatie in 1980, zijn visie niet verder heeft getoetst in empirisch onderzoek. Hoewel Lipsky in de dagelijkse praktijk veel wordt aangehaald, blijkt het toch lastig om zijn werk te doorgronden en toe te passen op hedendaagse onderzoekspopulaties. De grootste opgave van de redactie was dan ook om de auteurs bij Lipsky’s les te houden en te voorkomen dat er een street-level bureaucracy-sausje werd gegoten over een overigens zeer lezenswaardig artikel. We pleiten dan ook vanzelfsprekend voor verder onderzoek in deze traditie, waarbij de principes van street-level bureaucracy ook daadwerkelijk getoetst worden.

**In dit nummer**

In dit themanummer heeft de themaredactie ervoor gekozen om naast drie originele artikels, ook het eerder gepubliceerde interview met Michael Lipsky door Jorrit de Jong, dat bij de gelegenheid van de publicatie van Lipsky’s tweede boek werd afgenomen, op te nemen. In dit interview blikt Lipsky terug op zijn publicatie en reflecteert hij over de huidige situatie van street-level bureaucrats. Het interview werd gepubliceerd in het boek *Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg* door Hans Moors en Erik Bervoets (2013).

Het eerste artikel in dit themanummer van **Bosma, Kunst, Dirkzwager en Nieuwbeerta** gaat in op de doorverwijzing van gedetineerden naar behandelprogramma’s binnen Nederlandse penitentiaire inrichtingen. Daarbij wordt gekeken naar de mate waarin bij deze doorverwijzing rekening gehouden wordt met de officiële richtlijnen hieromtrent. De auteurs concluderen echter dat men doorverwijst op basis van een scala van risicofactoren en dat het beleid zelf dus eerder ondergeschikt is.

**Noppe** bespreekt in het tweede artikel de discretionaire ruimte die de Belgische politie heeft bij het gebruiken van geweld. De auteur gaat hierbij uit van de stelling dat deze ruimte best zo beperkt mogelijk is wanneer het gaat om het gebruik van potentieel dodelijk geweld. Het artikel sluit af met de bevinding dat training en specialisatie een rol spelen in het meer uniform reageren op bepaalde situaties, wat tot meer gelijkaardig optreden leidt bij potentieel dodelijk geweld.

Ten slotte beschrijven **Geenen, Kolthoff, Van Halderen en De Jong** de handelingsruimte van groepsleiders in een justitiële jeugdinrichting. Ze gaan na hoe de groepsleiders omgaan met hun discretionaire ruimte en de dilemma’s die ze tegenkomen in hun dagelijkse praktijk. Dit artikel geeft inzicht in hoe het nemen van beslissingen en het omgaan met emoties in dagelijks werk samenvallen en welke impact dit kan hebben op het handelen van street-level bureaucrats in een gedwongen hulpverleningskader.

**Literatuur**

Boels, D. (2016). *The informal economy. Seasonal work, street selling and sex work*. Palgrave Macmillan.

Evans, T. (2016). *Professional discretion in welfare services: beyond street-level bureaucracy*. Routledge.

Evans, T. & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work 34*(6), 871-895. doi:10.1093/bjsw/bch106.

Gilleir, F. (2013). *Discretionaire ruimte bij de Belgische lokale politie*. Antwerpen: Maklu.

Halliday, S., Burns, N., Hutton, N., McNeill, F. & Tata, C. (2009). Street-level bureaucracy, interprofessional relations, and coping mechanisms: a study of criminal justice social workers in the sentencing process. *Law & Policy 31*(4), 405-428. doi:10.1111/j.1467-9930.2009.00306.x.

Hupe, P., Hill, M. & Buffat, A. (eds.) (2015). *Understanding street-level bureaucracy*. Policy Press.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation.

Loyens, K. (2012). *Integrity secured. Understanding ethical decision making among street-level bureaucrats in the Belgian Labor Inspection and Federal Police* (diss. Leuven).

Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: two narratives of discretion. *J-PART 10*(2), 329-358.

Maynard‐Moody, S. & Musheno, M. (2012). Social equities and inequities in practice: street‐level workers as agents and pragmatists. *Public Administration Review, 72*(s1), S16-S23.

Moors, H. & Bervoets, E. (red.) (2013). *Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg. Gevalstudies, patronen, analyse.* Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Oberfield, Z.W. (2014). *Becoming bureaucrats: socialization at the front lines of government service*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.

Ringeling, A. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Rowe, M. (2012). Going back to the street: revisiting Lipsky’s street-level bureaucracy. *Teaching Public Administration, 30*(1), 10-18. doi:10.1177/0144739411435439.

Rutz, S., Mathew, D., Robben, P. & Bont, A. de (2015). Enhancing responsiveness and consistency: comparing the collective use of discretion and discretionary room at inspectorates in England and the Netherlands, *Regulation & Governance*. doi: 10.1111/rego.12101.

Terpstra, J. (2002). Sturing van politie en politiewerk: een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl. Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken (IPIT).

Tummers, L., Bekkers, V., Vink, E. & Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: a conceptualization and systematic review of the literature. *JPART 25*(4), 1099-1126. doi:10.1093/jopart/muu056.