

Jos van der Lans

*KONING BURGER*

Uitgeverij Augustus  
Amsterdam - Antwerpen

Copyright © 2005 Jos van der Lans en Uitgeverij Augustus,  
Amsterdam

ISBN 90 457 0363 7  
NUR 300/740

[www.augustus.nl](http://www.augustus.nl)  
[www.josvdlans.nl](http://www.josvdlans.nl)

## Inhoud

- Deel I      KONING BURGER...
1.      Koning Burger
  2.      Welvaartskinderen
  3.      Huiskamerisering
- Deel II      ... EN ZIJN PROFESSIONELE ONDERDANEN...
4.      Weg van het front  
*Introverte professionals*
  5.      De boodschapper is wel schuldig  
*Opleukende mediaprofessionals*
  6.      Een persoonlijk statement  
*Ongenaakbare creatieve professionals*
  7.      Big Mother  
*Angstvallige overheidsprofessionals*
- Deel III      ... OP ZOEK NAAR PUBLIEK LEIDERSCHAP
8.      Reinventing public sphere
  9.      Waarom Mark Rutte deugt
- Literatuur

4

## Weg van het front

### *Introverte professionals*

Elke keer weer die verbijstering. Hoe kan het dat een kind vermoord wordt door haar moeder, terwijl het dossier op wel tien hulpverleningsbureaus ligt? Hoe kan het dat een vader zijn huis in brand steekt en daarmee zijn gezin de dood in jaagt, terwijl er meerdere hulpverleners bij het gezin betrokken waren? Waarom wordt er niet ingegrepen? Hoe kan dit? Wat doet de jeugdzorg eigenlijk?

Dat is een lang verhaal.

Laat ik u - om te beginnen - meenemen naar het jaar 1994. Dat jaar verscheen er een fraai rapport, *Regie in de jeugdzorg*, waarin een route werd uitgestippeld om al die afzonderlijke instellingen in de jeugdzorg onder één vlag te brengen. Dus niet meer een deel in de geestelijke gezondheidszorg, een ander deel bij justitie, en weer een andere afdeling bij de gemeentelijke en/of provinciale overheden. Dat werkt niet, daarom stelde het rapport voor om al die instellingen onder één regie brengen, zodat de verschillende disciplines elkaar kunnen versterken en aanvullen in plaats van tegenwerken. Een mooi plan, waar niemand tegen kan zijn. Zou je denken.

Maar nog dezelfde zomer meldde zich een kleine, maar pittige delegatie bij staatssecretaris Terpstra, toen de verantwoordelijke bewindspersoon voor de jeugdzorg in Nederland. De delegatie bestond uit jeugdpsychiaters in dienst van wat toen nog RIAGG's heetten. Zij gaven de staatssecretaris – uiteraard in diplomatieke bewoordingen - te verstaan dat ze plannen kon maken tot ze een ons woog, maar dat er geen haar op hun hoofd was die er aan dacht om daar medewerking aan te verlenen. Mochten de plannen onverhoopt toch doorgaan, dan zagen zij zich genoodzaakt hun werk te verplaatsen naar algemene ziekenhuizen of andere takken van de gezondheidszorg die buiten het bereik van de komende reorganisatie vielen, maar wel toegang hadden tot de financiering. Aan degradatie naar de jeugdhulpverlening onder politieke regie van lokale of provinciale overheden wilden de dames en heren niet meewerken. Dat kwam in hun ogen neer op een verbanning naar het Siberië van de gezondheidszorg.

Dat was stevige taal, die - uiteraard in even diplomatieke bewoordingen - door hun belangenorganisatie GGZ-Nederland in de daaropvolgende jaren plichtsgetrouw is herhaald. En met succes, want de politiek begon te schipperen en te schuiven. Na jaren touwtrekken leidde dat tot een halfbakken Wet op de Jeugdzorg, waarin nog maar een vage echo doorklonk van het rapport uit 1994. Er werden nieuwe provinciale Bureaus Jeugdzorg ingesteld wier macht uiteindelijk niet veel verder reikte dan het goed coördineren van papieren dossierstromen. Belangrijke delen van de justitiële jeugdzorg en de jeugdpsychiatrie in de geestelijke-gezondheidszorg hebben zich aan het project weten te onttrekken, waardoor van de bedoelde afstemming weinig of niets terecht is gekomen. In dezelfde periode verdubbelden de *caseload* (het aantal cliënten per hulpverlener) van de gezinsvoogden en hun rapportageverplichtingen, en moesten zij hun contacttijd met ouders en jeugdigen met de helft reduceren.

In de zomer van 2002 steekt een doorgedraaide vader in Roermond zijn huis en daarmee zijn gezin in brand. Hun dossier is bij veel instanties bekend, maar onduidelijk is wie het gezin thuis op de huid zit. Niemand dus. De staatssecretaris grijpt geschrokken in. Zij besluit tot het instellen van een gezinscoach (wat iets anders is dan een gezinsvoogd), iemand

die alle bemoeienissen kan sturen. Wat velen vrezen gebeurt: er komt weer een nieuwe functie bij. Zonder succes. Een paar jaar later vindt de politie een kinderlijk in de kofferbak van een auto, vermoord door haar moeder en de partner van de moeder. Opnieuw ligt het dossier op vele bureaus, opnieuw hebben velen weet van de situatie, opnieuw is de contacttijd minimaal. Maar dit keer leidt de verontwaardiging tot het aanwijzen van een schuldige: justitie onderzoekt serieus of de gezinsvoogd nalatigheid ten laste kan worden gelegd.

Dat heeft iets wrangs. Waarom worden die psychiaters niet aangeklaagd die weigeren hun zetels te verlaten? Waarom niet de achtereenvolgende staatssecretarissen die gefaald hebben in politiek leiderschap? Waarom niet de managers die hun gezinsvoogden zonder hun stem te verheffen achter de computers hebben gejaagd om rapporten te schrijven?

De jeugdpsychiaters kunnen zich verschuilen achter het feit dat er geen oorzakelijke verbanden zijn te leggen. Hun weigerachtigheid om mee te werken aan het optimaliseren van de jeugdzorg leidt niet rechtstreeks tot de moord op de Roermondse kinderen. Het geschipper van de staatssecretarissen is niet in verband te brengen met de moord op Savanna, de driejarige peuter uit Alphen aan den Rijn. Maar het effect is dramatisch. Welke jongere zal zich nog geroepen voelen om in de jeugdzorg aan het werk te gaan als je *caseload* in de tientallen loopt, je voor het merendeel van je tijd rapporten aan het schrijven bent en bij het falen van het systeem ook nog eens wegens nalatigheid voor de rechter kan komen te staan?

Het verhaal van de Nederlandse jeugdzorg is het meest dramatische voorbeeld van hoe professionele instituties in de publieke sector los zijn gekomen van hun oorspronkelijke handwerk; het onmiddellijke contact met mensen. Het is een lot dat vrijwel elke *streetlevel bureaucracy* staat te wachten, zo lijkt het althans. Die term is in 1980 gemunt door de Amerikaanse socioloog Lipsky, die er een specifiek soort publieksgerichte dienstverlening mee op het oog had. In Nederland gaat het om publieke sectorvoorzieningen in de sfeer van het welzijnswerk, gezondheidszorg, politie, volkshuisvesting, arbeidsbureaus, sociale diensten (of tegenwoordig Centra voor Werk en Inkomen). Allemaal organisaties die bestaan bij de gratie van het direct contact met het publiek, wat Lipsky samenvat in het bijvoeglijk naamwoord *streetlevel*, maar tegelijkertijd de neiging hebben zich in zichzelf te keren, wat treffend wordt uitgedrukt in de aanduiding *bureaucracy*.

Met die organisaties is iets vreemds aan de hand. Sinds ik begin jaren tachtig over deze publieke vormen van dienstverlening ben gaan schrijven heeft mij dat geïntrigeerd. Hoe kan het dat mensen die met mensen willen werken uiteindelijk meer met dossiers bezig zijn? Hoe kan het dat het geld dat voor 'meer blauw op straat', waar voortdurend om wordt geroepen, beschikbaar komt, in apparatuur verdwijnt? Hoe kan het dat een socialesectorhuurder die zijn huur niet betaalt na een paar maanden bezoek krijgt van een wildvreemde deurwaarder zonder dat zijn corporatie zelfs maar een poging heeft ondernomen om persoonlijk contact te zoeken? Hoe kan het dat de sociale psychiatrie in de geestelijke gezondheidszorg een ondergeschoven kindje is vergeleken bij alle andere spreekkamerbehandelingen? Hoe kan het dat het aantal coördinerende, controlerende en leidinggevende taken dat boven op het uitvoerende werk torent altijd maar weer in omvang lijkt toe te nemen?

In al die vragen klinkt één trend door die kennelijk onvermijdelijk de kop op steekt in de publieke dienstverlening: de devaluatie van het oorspronkelijke professionele handwerk. Dienstverlenende instellingen in de publieke sector lijken de gevangenen geworden van hun eigen professionele bureaucratiseringsparadox. In hun ontwikkelingsgang bleef het arbeidsintensieve en moeilijk binnen kantoortijden programmeerbare handwerk systematisch

aan de onderkant van de statusladder steken, om zelfs in een aantal gevallen geheel uit het zicht van de professionele organisatie te verdwijnen. De organisaties konden zichzelf vervolgens niet meer corrigeren toen bleek dat de maatschappelijke behoefte aan die vaardigheden juist was gegroeid. De bureaucratische professionele orde, met zijn salarisregelingen en zijn werknemersrechten, liet zich zelfs na de meest drastische reorganisaties niet opzij schuiven.

Het betreft hier een tamelijk wijdverbreid verschijnsel. Zelfs bij een krant tref je het fenomeen aan. Ik kan mij nog goed de verzuchting van mijn hoofdredacteur bij *de Volkskrant* herinneren dat er op zijn krant eigenlijk niemand meer was die nog het handwerk van het schrijven van 'een kort en volledig nieuwsbericht' beheerste. Dat oude handwerk - nieuws ergens ophalen of checken, krantenberichtje maken van pakweg vijf alinea's, waar alles in stond - was zo ongeveer onder aan de journalistieke statushiërarchie beland. Niks mooier dan vanuit een eenzame post op de redactie een mooi groot verhaal schrijven. Roem en bewondering zullen je deel zijn. Het schrijven van een kernachtig nieuwsbericht moet ondertussen worden uitbesteed aan grote persdiensten als het ANP, die met behulp van zo goedkoop mogelijke medewerkers het oorspronkelijke handwerk in massaproductie hebben genomen.

Zo is het op veel meer plaatsen in het land gegaan. Wie de moeite neemt om de geschiedenis van de publieke dienstverlening te bestuderen kan moeilijk tot een andere conclusie komen. Er zijn te weinig handen aan het bed, het contact van corporaties met hun bewoners loopt via gesubsidieerde buurtconciërges, op de universiteit krijg je les van assistenten in opleiding, op de basisschool hoopt men via zij-instromers een tekort aan leerkrachten op te lossen. Het kost de grootst mogelijke moeite om het streetlevel-werk in stand te houden. Jongste bedienden en niet zelden gesubsidieerde semi-professionals moeten steeds vaker in de lacunes voorzien. De politie probeerde een aantal jaren geleden naarstig via verkorte opleidingen politieursveillanten op straat te krijgen, een soort halffabriek van de oude professionele diender. Opbouwwerkers zijn nagenoeg wegbezuinigd. En wie voor zijn buurman in psychische doodsnood hulp wil inroepen, moet zich de blaren op de tong lullen, en dan nog is de kans dat er een professional komt kijken miniem.

Ik verbind u door, dan kunt u een afspraak maken - dat is de standaardreactie uit onze *streetlevel bureaucracies*. Meer en meer lijken professionals zich in hun kantoren te verschansen en het directe contact met het publiek te vermijden. Een paar jaar geleden vroeg ik medewerkers van een woningcorporatie hoe zij met klachten over overhangende takken bij bureaus omgingen. Ik kreeg als antwoord dat men bij aanhoudende klachten poolshoogte ging nemen om via achterommetjes te kijken of de klacht gegrond was. Als dat zo was, ging men terug naar kantoor en schreef men de overtreder een brief met het verzoek om de overhangende takken te verwijderen. Gebeurde er dan niets, dan verzocht men de weigerachtige bewoner op kantoor te komen. Op mijn vraag of het niet een idee was om gewoon aan te bellen en te melden dat er een probleem was met overhangende takken en dat de corporatie wel even een handje wilde helpen om het probleem op te lossen, keek de medewerkster mij verbijsterd aan. Die mogelijkheid was niet in haar opgekomen. Dat doe je niet, daar moet je niet aan beginnen. Nee, dan liever de door drie formele waarschuwingen opgenaaide bewoner op kantoor ontvangen.

Van dit soort taferelen wordt niemand vrolijk. Er is sprake van een groeiend onbegrip over de naar binnen gekeerde dienstverleningseilanden die steeds verder lijken af te drijven van het vasteland waar ze ooit mee waren verbonden. Mensen vinden publiekgerichte instellingen

afstandelijk, ver weg, moeilijk bereikbaar, ontoegankelijk en bureaucratisch.

De narigheid is bovendien dat de golf aan schaalvergrotingsoperaties die in alle onderdelen van de publieke sector het laatste decennium op gang is gekomen daar weinig aan heeft verbeterd. En dat terwijl deze bijna zonder uitzondering een betere dienstverlening aan burgers beloofden. Efficiency en interne kostenbeheersing, vaak gecombineerd met de introductie van marktwerking, zouden de klant ten goede komen, zo was het idee. De praktijk leerde echter dat de klant niet beter werd geholpen. Juist door de grotere schaal deed zich in de organisaties een grotere noodzaak voor om de processen in de organisatie te stroomlijnen, te uniformeren en beheersbaar te maken. Dat leidde niet tot een personele versterking van de frontlinie van de organisatie, maar vooral tot extra tussenmanagementlagen en centralisatie aan de top. De grotere schaal vroeg om nieuwe beheersingsprocessen en daarmee tot verdere disciplineren van professionals. Er is, om het simpel uit te drukken, geen fusie in dienstverlenend Nederland geweest die het zicht op de straat heeft verbeterd.

De vraag is: waarom kan die bureaucratische vlucht naar binnen niet gekeerd, of zelfs omgekeerd kan worden? Het is te eenvoudig om te zeggen er te weinig geld is, of dat het aan lijntrekkende professionals of aan kortzichtig management ligt. Was het maar zo eenvoudig. Het ligt gecompliceerder.

In de eerste plaats vloeit het voort uit het proces van *professionalisering*. Wat begint als een morele, directe of spontane vorm van publiek dienstbetoon, ontwikkelt zich met behulp van sociaal-wetenschappelijke kennis tot een vak, een professie waarvoor gestudeerd moet worden. Dat is een proces van vele decennia geweest, dat uiteindelijk leidde tot de Nederlandse verzorgingsstaat met een sterk ontwikkelde infrastructuur van publieke dienstverleningsinstellingen. Het gevolg daarvan is dat professies zich in instituten en organisaties hebben afgezonderd, waarvan de exclusieve toegang door opleidingen en diploma's is geregeld.

Zo eigent de professie zich een vakgebied toe dat steeds verder verkaveld wordt door specialisaties, waarbij als sociologische wet geldt: hoe gespecialiseerder, hoe hoger de status, hoe meer de verdienste. Bij elkaar zorgt dat voor taakdifferentiatie en werkverdeling, waarbij het streetlevelwerk, het eerste contact, aan de lagere statusgroepen van de professie wordt overgelaten. Het is te vergelijken met de specialist die de intake door iemand anders laat doen, de hoogleraar die het veldwerk aan zijn studenten overlaat, de psychiater die zich geen voorstelling hoeft te maken van een thuissituatie van zijn cliënten. Dat wordt na verloop van jaren vanzelf een economische kwestie: het contactwerk is te duur voor de gespecialiseerde professionals. Dat moet dus worden overgelaten aan goedkopere arbeidskrachten.

Daarmee is een tweede wetmatigheid gegeven die zich als een cocon om deze eerste ontwikkeling heen spint: *institutionalisering*. Het professionele vakgebied wordt een instituut dat gefinancierd wordt uit publieke middelen, zoals subsidies of verzekeringsgelden. Dat vraagt om een vorm van verantwoording en verslaglegging, die administratief georganiseerd moet worden, plus de naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten en de daarbijhorende gedetailleerde functieomschrijvingen. Zo creëert de institutionele orde naast professionals ook teamleiders, coördinatoren, personeelsfunctionarissen en managers die inhoud geven aan de institutionele logica. Zij vormen de overhead die in theorie de voorwaarden zouden moeten scheppen voor de publieksgerichte dienstverlening, maar die naarmate de politieke druk op deze organisaties toeneemt meer en meer sturend is. De professionele en institutionele logica komen daarmee ook steeds meer op gespannen voet te staan.

Dat legt de kiem voor een derde kracht: *bureaucratisering*, gestoeld op wantrouwen.

Managers willen hun organisatie naar hun hand zetten, professionals willen op basis van hun vakkennis hun werk doen. Wie heeft er eigenlijk het laatste woord? Het resultaat is een soort ondergrondse koude oorlog die als een veenbrand in organisaties woedt. Hij zet de toon van vergaderingen, is het geheime motief van reorganisaties, leidt tot de introductie van nieuwe disciplineringsstechnieken als registratie, managementinformatiesystemen, waar professionals, slim als ze zijn, zich op allerlei manieren aan pogen te onttrekken. Zo ontstaat een cultuur van omslachtigheid en indirectheid. Alle energie wordt naar binnen gezogen. Het verdedigen van het eigen grondgebied tegen aanslagen van buiten wordt een doel op zich. Vernieuwing wordt daardoor een kwestie van toevoegen; iets wat elders en door anderen moet worden gedaan. Zie de jeugdpsychiaters.

Deze drieslag van professionalisering, institutionalisering en bureaucrativering heeft zich bovendien in een context ontploegen waarin de professionals ook nog eens in een totaal andere ideologische verhouding tot burgers kwamen te staan. De emancipatie van onderdaan naar zelfbeschikker bracht een afstand teweeg tussen burgers en professional. Was het tot aan de jaren zestig tamelijk vanzelfsprekend dat een vertegenwoordiger van een instantie (Kerk, gemeente, woningcorporatie, hulpverleningsinstelling, vereniging) zich aan de deur meldde, na de culturele revolutie van de jaren zestig werd het alsmat stiller aan de voordeur. Bevoogding was taboe, paternalisme uit den boze, bemoeien een professionele zonde, distantie een beroepsdeugd.

Daarmee is het directe contact, het huisbezoek - ooit zo ongeveer de *core business* van de sociale dienstverlening - langzaam maar zeker een stille dood gestorven, zonder dat iemand daar veel woorden aan vuil maakte. Het gebeurt nog wel, als het niet anders kan, maar het zijn uitzonderingen. De meeste professionals (van maatschappelijk werk tot woningcorporaties) opereren vanuit hun kantoor. Ze komen niet meer naar je toe, je moet er een afspraak maken. Daarmee is het private domein prijsgegeven. Het is verboden werkterrein voor professionals. Daar kom je niet, daar moest je afstand toe zien te houden. Distantie is immers de kern van de nieuwe professionaliteit. Niet te dichtbij komen, al zeker niet bij mensen over de vloer.

De winst daarvan was dat er een einde kwam aan de vaak schaamteloze paternalistische bemoeizucht. De prijs was dat men de *feeling* met de sociale werkelijkheid verloor. Moderne sociale problemen kregen daarmee een vrije loop. Met alle gevolgen van dien: als er ergens onverwacht iets misgaat in een buurt, zijn er steeds minder professionals die spontaan melden dat ze de betrokken mensen wel kennen. De registers om dat soort kennis te verzamelen zijn vernietigd, interventies werden uitgesteld en verdwenen ten slotte uit het referentiekader. Het moment van menselijk contact is steeds verder naar achteren geschoven, daarvoor in de plaats is vooral papier gekomen: van enveloppen met nadere informatie, via waarschuwendende brieven tot aanmaningen en rechtelijke uitspraken.

Deze samenloop van professionele, institutionele, bureaucratische en ideologische ontwikkelingen heeft ons een jeugdzorg gebracht waarin vooral met papier wordt geschoven en niemand meer aan de bel trekt. Hoe je er ook aan gaat sjoeren en trekken, elke keer opnieuw slagen onzichtbare krachten erin de instituties van de straat, van het front, van de dagelijkse realiteit af te keren. Op een of andere manier grijpen veranderingsprocessen zo in elkaar dat ze ten slotte, hoewel efficiency en klantgerichtheid de doelen zijn, het tegendeel opleveren. Ze dwingen uitvoerende professionals in keurslijven waardoor ze angstiger worden, risico's mijden en zich juist gaan afschermen en op specifieke deskundigheden terugtrekken. En ze verleiden managers tot een steeds grotere beheersingsdrang, waardoor

hun in alle uithoeken van de organisatie doordruppelende informatiebehoefte alleen maar meer wantrouwen zaait.

Daardoor jagen goedbedoelde plannen elkaar voortdurend in de verkeerde richting op: veranderingsprocessen en schaalvergrotingsoperaties smoren steevast in grotere en loggere organisaties, met langere communicatielijnen en meer managementlagen, die professionals in plaats van aanzetten tot meer dienstbetoon gijzelen in steeds omslachtiger bureaucratische verplichtingen. Dat leidt vervolgens weer tot publieke onvrede, waarop de politiek weer een stelselwijziging op gang brengt, om met meer marktwerking, intelligenter financiële prikkels, decentralisaties of uitgekende deregulering de professionele dienstverleningseilanden weer met het vasteland van burgers te verbinden. Een poging die onvermijdelijk strandt in de loopgraven van professionele belangen en institutionele tegenzin. Zie de jeugdzorg.

Maar de maatschappelijke problemen, waarvoor deze instellingen geacht worden een oplossing te bieden, blijven. Sterker: ze nemen toe. Overlast van psychiatrische patiënten, opvoedingsproblemen, burenruzies, intimiderende Marokkaanse hangjongeren, school-drop-outs, sla de kranten er maar op na. En wat gebeurt er dan? In de periferie van de instellingen wordt het handwerk opnieuw uitgevonden. Neem het verhaal van Henri Henselmans bijvoorbeeld, de Rotterdamse sociaal-verpleegkundige die halverwege de jaren negentig een prijs van het Nationaal Fonds voor Geestelijke Volksgezondheid in ontvangst mocht nemen voor een door hem gestart project, dat inmiddels bekendstaat onder de naam 'bemoeizorg'.

Henselmans hield zich vanuit een Rotterdamse RIAGG op een frisse manier bezig met psychiatrische patiënten op wie de institutionele zorg de greep was kwijtgeraakt. Tegenwoordig wordt deze groep ook wel zorgmijders genoemd., wat betekent dat zij niet meer in de professionele en institutionele logica van de zorgverlening passen. Henselmans had daar een eenvoudig antwoord op: niet afwachten tot ze naar de geestelijke gezondheidszorg toe komen (want dat gebeurt niet, of te laat), maar de mensen achter hun vodden zitten, ze blijven opzoeken, ze corrigeren als het moet en vooral veel praktische hulp bieden. Het aardige van Henselmans' aanpak was dat het werkt: zijn bemoeizorgklanten blijven langer op de been, vallen minder snel terug in allerlei vormen van psychisch ongemak en slagen er na verloop van tijd aardig in om meer structuur in hun leven te brengen.

Maar vreemd was het wel natuurlijk. Want waar Henselmans een prijs voor kreeg was ooit *core business* van de sociaal-psychiatrie. Precies zoals Henselmans het zelf altijd zei: 'Eigenlijk doen we niets meer dan wat Querido een halve eeuw geleden deed, maar wat helaas uit beeld is geraakt.' Inderdaad, het was vuil werk geworden, dat van lieverlee was blijven liggen, terwijl buiten de deur van de instelling de behoefte aan sociaal-psychiatrische vaardigheden met het verstrijken van de jaren tachtig alleen maar groter werd. Door de ontmanteling van de in bossen weggestopte psychiatrie en de verplaatsing naar de steden ontstond er behoefte aan crisisopvang, aan nazorg, aan actieve en kordate begeleiding. Maar tussen deze ontwikkelingen en de verantwoordelijkheid van de RIAGG's stond een gebureaucratiseerde en gespecialiseerde hulpverleningscultuur, die zo haar eigen wetmatigheden volgde.

Inmiddels zijn we tien jaar verder. Heeft Henselmans' interventie een heilzame uitwerking gehad op de geestelijke-gezondheidszorg? Voor een deel wel, voor een veel groter deel niet. In enkele grote steden zijn door de GGZ-instellingen een paar speciale teams opgericht, die – vooral gericht op dak- en thuislozen – een soort activerende crisispsychiatrie praktiseren. Ze zoeken mensen op, werken op straat, zorgen voor nazorg – geweldig



laagdrempelig werk. Maar het zijn aparte teams, die in de periferie opereren van de echte GGZ.

De sector in zijn geheel heeft er weinig of niets mee gedaan. Bij voorkeur laten ze deze actieve werkwijze over aan de medewerkers van de GGD en opereren ze in de tweede lijn. De RIAGG's zijn ondertussen overal verdwenen en opgegaan in grote geestelijke-gezondheidszorginstellingen, waarin ook de intramurale zorg een plek heeft gekregen. Beter voor de afstemming, coördinatie en organisatie van de hulpverlening, zo zal de officiële verdediging ongetwijfeld luiden. Beter voor de cliënt dus. Het zal best, maar als je buurman zwaar psychotisch wordt hoef je op deze nieuwe GGZ-giganten niet te rekenen. Ter plekke interveniëren moeten anderen maar doen.

Of neem – nogmaals - de jeugdzorg. Daar ontstaat steeds meer belangstelling voor de zogeheten Eigen-kracht conferentie, een methode die oorspronkelijk is ontwikkeld in de Verenigde Staten en via Nieuw-Zeeland ons land heeft bereikt. In feite komt deze aanpak neer op het actief en gericht inschakelen van de omgeving van een problematisch gezin in de zorg- en hulpverlening. 'Met de naam Eigen-kracht willen we tot uitdrukking brengen dat het gaat om de krachten en bronnen die binnen de familie en het sociaal netwerk beschikbaar zijn,' zo leggen de organisatoren uit, 'de conferentie is een bijeenkomst van familieleden in de meest ruime zin. Sociaal netwerk en buurtverwantschap geven beter aan waarom het gaat, dan bijvoorbeeld het woord familie of gezin. De Eigen-kracht conferentie is een werkwijze om familie de verantwoordelijkheid te laten houden voor ingrijpende beslissingen bij problemen binnen de familie, of van de familie met de samenleving. Het stelt hen in de gelegenheid zelf een plan te maken met gebruikmaking van eigen mogelijkheden én ondersteuning van buiten te betrekken.'

Het klinkt simpel, maar het komt neer op het organiseren van een uitgebreid familieberaad, dat ervoor moet zorgen dat een negatieve spiraal wordt doorbroken, dat een gezin uit het isolement wordt gehaald en dat er met vereende krachten aan een oplossing wordt gewerkt, waar iedereen zich mee engageert. Dat is effectiever dan een veertiendaags contact met een gezinsvoogd dan wel een therapie bij de jeugdpsychiaters. Het biedt in ieder geval een stevig sociaal fundament om op te bouwen.

Maar feitelijk wordt het wiel opnieuw uitgevonden. Het familienetwerk was in het verre verleden de eerste kracht die werd aangesproken om problemen met jongeren aan te pakken. Dan werden de ouders, de ouders van de ouders, de broers en zussen en andere familieleden aangesproken door Kerk en/of staat en niet zelden werd het probleem na een spontaan familieberaad aangepakt. Dat concept wordt nu heruitgevonden, met veel moeite overigens want de aanpak past moeilijk in de bestaande werkwijzen en de intakeprocedures van het Bureau Jeugdzorg.

En zo zijn er meer voorbeelden van zogenaamd nieuwe methodes. Huisbezoeken bij huurachterstand, thuisconsult bij schuldhulpverlening, hometraining bij opvoedingsproblemen, outreachende hulpverlening in het maatschappelijk werk. Ooit was het gewoon, tegenwoordig moet het opnieuw ontwikkeld worden. Er is zeker iets gaande in de *streetlevel bureaucracies* in Nederland. Er staan mensen op die naar buiten willen, die de leefwereld van burgers tot werkterrein van hun professionele interventies willen maken. Maar ze roeien tegen de stroom in. Hun registratieformulieren zijn geheel gebaseerd op voorgeprogrammeerde kantooractiviteiten (producten per uur); hun bazen willen meetbare resultaten zien, hun financiers statistieken. Op alle mogelijke manieren wordt door de cultuur van bureaucratische afstandelijkheid aan hen getrokken om toch maar vooral in de pas te blijven lopen. Alles is zo georganiseerd dat hun individuele professionaliteit ondergeschikt is

aan de organisatorische vereisten ('producten').

Deze institutionele krachten verklaren waarom deze initiatieven en projecten vrijwel altijd in de institutionele periferie van de publieke sector gezocht moeten worden, waar ze een gedoogstatus krijgen zolang ze de kern van de institutionele professionaliteit maar niet ter discussie stellen. Daarom zijn deze initiatieven ook altijd een kwestie van 'erbij', iets wat boven op de bestaande bezigheden komt en vooral ook iets dat 'anderen' moeten doen. Met andere woorden: alles blijft bij het oude, alleen - vaak op basis van tijdelijke projectgelden - wordt er iets aan de organisatie toegevoegd. Zeg maar een soort extra 'buitendienst' voor lastige gevallen en problemen.

Maar die institutionele introversie van de *streetlevel bureaucracies* wordt met de dag problematischer. Want tegenover de 'vlucht naar binnen' van de publiekgerichte dienstverlenende sectoren staat de 'vlucht naar buiten' van maatschappelijke problemen. Terwijl de professionals zich opsluiten binnen hun kantoren en de straten en de huizen mijden, stapelen de *streetlevel* problemen zich op. Onveiligheid, multiculturaliteit, overlast, integratie, criminaliteit - dat zijn de vraagstukken die de publieke sfeer van de moderne samenleving doortrekken. Daar leidt dat tot ongerustheid, geklaag, gekanker en geroezemoes. Koning Burger wacht op antwoord.

Vanuit dit perspectief zijn de discussies over een andere overheid, of activerende verzorgingsstaat, of - een ander hot item - over de bestrijding van onveiligheid zoals die de afgelopen jaren zijn gevoerd, uiterst eenzijdig geweest. Het ging in de eerste plaats om het activeren van 'de' burgers en het terugtreden van de instituties. Burgers moesten meer, overheden minder verantwoordelijkheid nemen; burgers moesten weten dat er naast rechten ook plichten zijn, ze moesten worden geprikkeld, hun participatie moest worden bevorderd.

Aard, werkwijze en plaatsen van handeling van de professionele bemoeienissen en het in zichzelf vastlopen van *streetlevel bureaucracies* zijn in deze bespiegelingen nauwelijks aan de orde. Daar moet verandering in komen. Het handwerk, het contactwerk ligt voor het oprapen, maar daarvoor moeten professionals wel achter hun bureau vandaan komen. De straat moet weer veroverd worden, woningen niet langer gemeden. Dat is niet alleen een kwestie van geld en manschappen, zoals de bureaucratische zorgapparaten het ons altijd voorspiegelen. Dat is ook een kwestie van professioneel elan, van de stoel onder het bureau schuiven en erop afgaan.

De urgentie daarvan lijkt langzaam maar zeker ook tot Den Haag door te dringen. Tenminste tot de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, die niet lang geleden twee studies publiceerde waarin deze actieve, naar buiten tredende rol van professionals in de publieke sector wordt benadrukt. In de eerste studie, *Schets van een beschavingsoffensief*, pleit politiek-filosoof Gabriël van den Brink voor een actieve, normerende rol van professionals in de dagelijkse omgang met mensen. In de tweede studie, *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam*, breken de onderzoekers Engbersen, Snel en Weltevrede een lans voor wat zij, geïnspireerd door Lipsky, *streetwise*-professionals noemen, waardoor dienstverlenende organisaties als woningbouwcorporaties, welzijnsorganisaties, onderwijsinstellingen, politie en maatschappelijk werk weer voelhoorns krijgen in de leefwereld van burgers en kunnen opereren in 'de alledaagse werkelijkheid zoals die zich in de straat afspeelt en achter de façades van woningen en bedrijven'.

Niet toevallig gebruiken de auteurs van beide rapporten oorlogstermen als 'offensief' en 'herovering'. Het geeft aan dat in hun ogen er niet langer moet worden teruggetreden, maar

actief moet worden opgetreden. Dat is winst, maar daarmee gebeurt het nog niet. Want de terughoudendheid is diep ingesleten in de cultuur van de instellingen die de oorlog moeten gaan winnen. Het is niet te verwachten dat professionals hun organisaties spontaan kantelen, hun werkprocessen zo zullen organiseren dat zij in straat en wijk voet aan de grond krijgen. Dat kunnen ze niet, dat mogen ze niet, dat willen ze niet, want dat is ze juist de afgelopen vijftig jaar afgeleerd. Hun werk is te zeer verstrengeld met financieringsvoorschriften, registratievereisten, productieafspraken, subsidie-eisen, protocollen, professionele gewoonten en andere bureaucratische routines en er zijn te veel dienstkloppende officieren (toezichthouders, ambtenaren, managers) wier bestaan daarvan afhankelijk is.

Dat maakt de verandering ingewikkeld. Het zijn niet alleen professionals die de stoelen onder hun bureaus moeten schuiven (ook als daarover niets in de CAO staat), het zijn ook hun leidinggevenden, hun managers en hun politieke bestuurders die uit een ander vaatje moeten tappen. Het komt nog steeds voor dat managers van dienstverlenende instellingen nooit op de werkvloer worden gesignaleerd. Het is bijna standaard dat zij hun kantoor zo ver mogelijk van het gewone werk situeren. Het is gewoon geworden dat hun verdienste in geen enkele verhouding meer staat tot wat er in de frontlinie van de organisatie wordt uitbetaald.

Verandering begint bij hen. Zij moeten hun eigen papierwinkels, hun administratieve disciplineren opzij schuiven. Zij moeten de bureaucratie gaan breken die hen ver boven de troepen heeft verheven. Het Nederland van de toekomst is niet alleen een kwestie van actieve burgers, het zal vooral een kwestie zijn van een zichtbare aanwezigheid van de overheid - gepersonifieerd door professionele vertegenwoordigers van maatschappelijke instituties - in de frontlinies van de samenleving. Van dat Nederland zijn we de laatste jaren alleen maar verder verwijderd geraakt. Het wordt de hoogste tijd dat we er weer naar op zoek gaan.