

Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg

Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg

Gevalsstudies, patronen, analyse

Hans Moors en Eric Bervoets (red.)

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2012

Omslagontwerp:

Foto omslag:

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2013 Hans Moors en Eric Bervoets | Boom Lemma uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-5931-982-0

ISBN 978-94-6094-763-6 (e-book)

NU741

www.boomlemma.nl

Inhoud

Woord vooraf	7
Sjef van Gennip	
Deel I	
Kijk op frontlijnwerk	9
Inleiding	11
Eric Bervoets en Hans Moors	
1 'Frontlijnwerk is duidelijker geworden – niet eenvoudiger'	23
<i>In gesprek met Michael Lipsky</i>	
Jorrit de Jong	
2 Dertig jaar na Street-level Bureaucracy	37
<i>Een blik terug en een blik vooruit met Archon Fung</i>	
Marc Vermeulen	
3 De dynamiek van frontlijnsturing	45
Pieter Tops	
Deel II	
De 'marriage' van zorg en veiligheid	59
4 Brede scholen, jongerenwerkers en de wijk	61
<i>Een verhaal over (vermeende) verbanden</i>	
Hans Moors	
5 Street-level bureaucrats tussen organisaties	79
<i>Corporaties weer achter de voordeur</i>	
Taco Brandsen en Mirjan Oude Vrielink	
6 Klantmanagers bij een sociale dienst	93
<i>Poortwachters aan de onderkant</i>	
Eric Bervoets	

7	Vakmanschap is beterschap	109
	<i>Frontlijnwerkers binnen de sociaal-medische zorg bij dak- en thuislozen</i> Connie Rijlaarsdam	
8	Opbouwwerk	123
	<i>Verbindend vakmanschap in de frontlinie</i> Sjaak Khonraad en Marta Dozy	
9	Vrijwilligers in de sociaal-medische zorg	137
	Mariet Paes	
10	Mores leren: leraren en opvoedingsverantwoordelijkheid	153
	<i>De consequenties voor het beroep van leraar</i> Marc Vermeulen	
11	Ambulant, systeemgericht en integraal	169
	<i>De aanpak van geweld door de vrouwenopvang in de 21ste eeuw</i> Sietske Dijkstra	
12	Diffuse praktijken?	191
	<i>De reclaseringswerker tussen missie en productie</i> Corine von Grumbkow en Jaap A. van Vliet	
13	Wijkagenten	211
	<i>Taakuitvoering, autonomie en werkstijlen</i> Jan Terpstra	
14	De meldkamerfunctionaris	227
	<i>Schakel tussen burger- en politiebelenen</i> Jos Kuppens	
15	De mistige discretionaire ruimte van hondengeleiders	243
	<i>Over het onbekende dagelijkse werk van politiehonden en hun geleiders</i> Janine Janssen	
16	De MKZ-opstand in Kootwijkerbroek	259
	<i>Frontlijnwerkers in crisis</i> Mirjam Siesling	
	Literatuur per hoofdstuk	271
	De auteurs	309

Woord vooraf

Sjef van Gennip

Wat is er veranderd in de dertig jaar sinds de verschijning van *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*? Heel veel en gelukkig toch ook zeer weinig. Ik zal uitleggen wat ik daarmee bedoel.

Toen ik zelf reclasseringswerker was, in de jaren zeventig van de vorige eeuw (ja, ik droeg geitenwollen sokken en een baard), was een van mijn werkmethoden de strand- of boswandeling. Ik ging met de klant (geen cliënt, laat staan dader of verdachte) gewoon een eind lopen. Had ik dan, om met Lipsky te spreken, last van de spanning tussen de behoeften van mijn klant en het beleid van de reclassering? Nee. En mijn collega's evenmin.

Volgens mij begonnen in Nederland reclasseringswerkers deze spanning pas in de loop van de jaren negentig echt te voelen. In die tijd trad stukje bij beetje in wat later 'de verzakelijking' ging heten. Ik gooi om beknopt te zijn even de belangrijkste kenmerken van die verzakelijking op een hoop: efficiëntere bedrijfsvoering, effectievere middelen, een verschuiving naar de executieve kant van het strafrecht (meer controle, sommigen zeggen ten koste van begeleiding) en, *last but not least*, een verandering van missie: de reclassering is er voor de veiligheid van de maatschappij.

Een reclasseringswerker die nu met iemand een strandwandeling maakt, zal al snel klem komen te zitten tussen het beleid van zijn organisatie enerzijds en wat de dader of verdachte wil anderzijds. Om met dat laatste te beginnen, wat iemand wil is zeker het hedendaagse uitgangspunt voor zijn werk niet meer. Wie bij de reclassering komt, doet dat omdat hij dat moet, van een rechter of van een officier van justitie. De reclasseringswerker van tegenwoordig steekt dan ook veel tijd in de motivatie van hen met wie hij aan de slag gaat. Dat doet hij onder andere door hen op hun verantwoordelijkheid te wijzen. Want dat is ook een grote verandering die in de laatste jaren haar intrede heeft gedaan. De reclassering spreekt mensen aan op hun verantwoordelijkheid. Kort door de bocht: iemand is niet op het slechte pad geráákt, maar hij is op het slechte pad gestápt. Niet altijd willens en wetens, maar ook niet per ongeluk. En hij kan (en moet!) er dus zelf ook weer vanaf stappen.

De reclasseringswerker van nu die dat met een strandwandeling bereiken wil, zal zich af moeten vragen of dat hierdoor lukken zal. Is een strandwandeling effectief? Het antwoord op die vraag is minder belangrijk dan het feit dat hij zich die vraag moet stellen. En het is niet de enige vraag die hij zich moet stellen. Hij zal ook moeten afwegen of de tijd die hij aan die wandeling besteedt volgens de geldende definitie en criteria van het product toezicht wel te verantwoorden is. Daarnaast moet hij vaststellen of de wandeling meetelt als een zogenoemd ‘meldplichtgesprek’, omdat hij een bepaalde frequentie van die gesprekken moet realiseren. En ten slotte zal hij de risico’s voor zijn eigen veiligheid moeten inschatten, want hij kan zich niet zomaar met zijn cliënt in een ongecontroleerde situatie begeven.

Waarmee ik maar wil zeggen, dat er in de afgelopen jaren veel veranderd is en niet alleen voor de reclasseringswerker, maar voor iedere frontlijnwerker. Het is echter de vraag of dit de dualiteit die Lipsky beschreef tot gevolg heeft gehad. Ik denk dat de huidige frontlijnwerkers wel last hebben van een ambivalentie, maar dat die steeds vaker neerkomt op een wikken en wegen tussen de behoeften van zijn cliënt en die van de maatschappij. De organisatie waarvoor hij werkt, is alleen een onderdeel van de samenleving. Ontwikkelingen in de media hebben van alle instituties glazen huizen gemaakt. Transparantie is allang geen eis meer, maar een gegeven, inclusief het kennelijk vanzelfsprekende uitgangspunt dat wat door die transparantie aan het licht komt, openstaat voor ieders bemoeienis. Dat maakt de ambivalentie waarmee de frontlijnwerker kampt alleen maar pregnanter. Het risico bestaat immers dat de organisatie waarvoor hij werkt om die bemoeienissen te pareren het dagelijkse werk steeds meer gaat reguleren, zo niet regelen, om dat wat zichtbaar is op orde te houden. Dat kan desastreus uitpakken voor de professionele autonomie (in Lipsky’s woorden: ‘discretionaire bevoegdheid’) van de frontlijnwerker. Die moet alle zeilen bijzetten om doodgewoon als professional na te blijven denken en te doen wat dan volgens hem het beste is.

Want dat is wat niet veranderd is. Reclasseringswerkers, en volgens mij alle frontlijnwerkers, willen het beste doen. Zij willen mensen helpen hun gedrag te veranderen om hen op een verantwoorde manier weer deel te laten nemen aan de maatschappij.

Eens in de maand heet ik alle nieuwe medewerkers van Reclassering Nederland welkom. In de gesprekken en discussies die ik dan met hen voer, hoor en zie ik precies dezelfde dingen als die ik zelf voelde toen ik reclasseringswerker werd: passie voor medemensen en de drang om met hen aan een mooiere wereld te werken. Noem het zendingsdrift. Het zou mij heel wat waard zijn als de moderne media dát nu eens zichtbaar zouden maken.

Deel I

Kijk op frontlijnwerk

Inleiding

Eric Bervoets en Hans Moors

Deze bundel gaat over frontlijnwerkers in het overlappende domein van veiligheid, welzijn en zorg. De term frontlijnwerkers is pas de laatste jaren, vooral met de studie van Tops en Hartman (2005) in zwang geraakt, ter vervanging van (oudere, maar nog steeds gebruikte) aanduidingen als contactambtenaren, eerstelijns werkers en *street-level bureaucrats*. Het gaat in alle gevallen om uitvoerende functionarissen waarvan het alledaagse werk zich kenmerkt door veelvuldig contact met burgers, een bepaalde mate van beleidsvrijheid, een beroepscultuur die definieert hoe om te gaan met een bepaald type cliënten en een continue werkdruk, omdat er een welhaast onbegrensde vraag is naar de betreffende publieke dienst. Doelbewust spreken we niet van uitvoerende *ambtenaren*, omdat tegenwoordig lang niet alle frontlijnwerkers (nog) overheidsdienaar zijn. Sommigen (denk aan jongerenwerkers, maatschappelijk (opbouw)werkers) zijn werknemers bij particuliere organisaties, ook al doen zij hun werk in opdracht en met subsidie van politiek en bestuur.

Terug in de tijd: van (voor) Lipsky tot nu

Een van de eerste Nederlandse studies naar frontlijnwerkers was de dissertatie *Beleidsvrijheid van Ambtenaren*, geschreven door de bestuurskundige Arthur Ringeling in 1978. Voor die tijd hadden onderzoekers in Nederland nauwelijks aandacht voor het fenomeen, al was dat wel degelijk een thema waar ‘binnen de burelen’ decennialang aandacht voor was geweest. Ringelings onderzoek richtte zich op het probleem van de Indische spijtoptanten en de uitvoering van beleid door contactambtenaren (daarmee bedoelde hij ambtenaren die rechtstreeks in contact staan met het publiek en garant staan voor de micro-uitvoering van beleid). Spijtoptanten waren personen die na de onafhankelijkheid van Indonesië in eerste instantie kozen voor de nationaliteit van dat nieuwe land, maar daar later spijt van kregen en genoodzaakt waren hun verdere bestaan in Nederland op te bouwen. Ringeling wierp licht op de keuzemogelijkheden van ambtenaren in deze casus, vanuit de idee dat er geen strikte scheiding is tussen beleidsvorming en de uitvoering ervan. Beleid krijgt (juist!) vorm als het wordt uitgevoerd. *The proof of the pudding is in the eating*, zouden we kunnen zeggen. Ringeling leunde sterk op het werk van de Amerikaanse wetenschapper Kenneth Davis die begin jaren zeventig aangaf dat hij beleidsvrijheid vooral als een normatief probleem zag. In het bijzonder bij politiemensen zou volgens Davis sprake zijn van onnodige beleidsvrijheid.

Ringeling zag beleidsvrijheid eveneens als een normatieve kwestie. De vrijheid van uitvoerende ambtenaren om hun eigen handelen te bepalen, zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot willekeur en niet-integer gedrag.

In de tweede helft van de jaren tachtig verscheen de bundel *Uitvoering van Overheidsbeleid* (Korsten & Derksen, 1986). De bundel had als doel om een overzicht te bieden van diverse onderzoeken naar beleidsvrijheid die de jaren ervoor werden verricht. Meer onderzoekers waren zich intussen, vanuit verschillende sociaalwetenschappelijke disciplines, met het onderwerp en aanpalende vraagstukken gaan bezighouden, maar brachten hun bevindingen niet altijd bij elkaar. De bundel werd gepresenteerd als het eerste Nederlandstalige studieboek over uitvoering van beleid. Ringeling leverde er een interessante bijdrage aan, waarin hij terugblikte op zijn promotieonderzoek en de (dan nog) recente ontwikkelingen nadien. Hij nam enkele verschuivingen waar, bijvoorbeeld van ‘onderzoek naar beleidsvrijheid’ naar ‘onderzoek gericht op (groepen) individuele uitvoerende ambtenaren’. Verder merkte hij op dat in de onderzoeken meer aandacht was gekomen voor beschrijving en analyse, dan voor reflectie op uitsluitend normatieve aspecten van beleidsvrijheid.

Het leek erop dat men ergens in die eerste helft van de jaren tachtig anders was gaan aankijken tegen wat nu eigenlijk ‘het probleem van beleidsvrijheid’ was in Nederland. Ging het om normstelling en overschrijding daarvan, of over hoe de individuele uitvoerende ambtenaar op straat gebruikmaakte van de ruimte die zijn of haar ‘professie’ nodig had? Beleidsvrijheid van uitvoerende ambtenaren werd kennelijk gezien als een analyseprobleem en minder als politiek probleem. Het ging om de individuele omgang met discretionaire bevoegdheid, alsook over wat beleidsvrijheid zou toevoegen aan de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening. Uitvoerende ambtenaren dienden te beschikken over de nodige professionele ruimte – om de tegenwoordige terminologie maar te introduceren – om tegen een achtergrond van conflicterende doelstellingen in beleid en complexe wetgeving toch maatwerk te kunnen bieden aan de individuele burger. De auteurs in de bundel *Uitvoering van Overheidsbeleid* verwezen dan ook in ruime mate naar de grondleggende studie die Michael Lipsky in 1980 publiceerde: *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Geïnspireerd door het Amerikaanse onderzoek van Lipsky en Prottas (1979), die met zijn concept van *People Processing Organizations* in vergelijkbare lijnen dacht, krijgt beleidsvrijheid een functie in de uitvoering: professionaliteit kan eigenlijk niet langer zonder. En er komt aandacht voor het curieuze verschijnsel dat uitvoerende ambtenaren/*street-level bureaucrats*/frontlijnwerkers ten behoeve van hun beroepsuitoefening etiketten op cliënten plakken. In 2010 verscheen overigens een nieuwe, uitgebreide, editie van het oorspronkelijke boek van Michael Lipsky. Om te vieren dat het boek dertig jaar daarvoor verscheen en sinds die tijd een enorme invloed heeft had op het wetenschappelijke denken over uitvoerende contactambtenaren.

Als je cliënten etiketteert, of eigenlijk is 'typificatie' een betere term, dan ben je, in de ogen van buitenstaanders, eigenlijk aan het generaliseren. Denk bijvoorbeeld aan het bekende etiket *police property*, dat de sociologen Robert Reiner (1992) en John Lee (1981) waarnamen bij uitvoerende politiemensen: *police property*, dat waren de maatschappelijk gemarginaliseerden waarmee hulp- en zorgverleners, maatschappelijk werkers of andere frontlijnwerkers zich geen raad wisten. Daarom werden die mensen 'overgelaten' aan de politie. Ook medewerkers van een sociale dienst, bijvoorbeeld, zijn geneigd hun cliënten in hokjes te plaatsen, omdat dit het (maat)werk vergemakkelijkt. Zij kijken dan naar de mate waarin (geschat op basis van werkervaring) cliënten zouden kunnen uitstromen naar werk of wellicht geneigd zouden zijn te frauderen (bijvoorbeeld: Engbersen, 1990; Terpstra & Gunther Moor, 1994). Echt een-op-een maatwerk is in de praktijk immers vrijwel ondoenlijk, vanwege de omvang en de gearticuleerde diversiteit in de vraag naar ondersteuning en daarmee de hoge werkdruk in *street-level* organisaties. Ook het verschijnsel *creaming* (Lipsky, 1980: p. 49) is in dit licht vermeldenswaard. *Creaming* – letterlijk: afromen – houdt in, dat *street-level* bureaucraten, om hun prestatieafspraken en organisatiedoelstellingen te halen, hun cliënten schatten op basis van bemiddelbaarheid. Cliënten met wie geen *quick win* te behalen is, krijgen aantoonbaar minder aandacht in de dienstverlening. Als gevolg, wel te verstaan, van de ruimte die frontlijnwerkers claimen en nodig hebben om zich dienstbaar te maken.

Een ander accent in het onderzoek naar beleidsvrijheid, zoals dat vanaf de tweede helft van de jaren tachtig in Nederland werd verricht, is de concentratie op stijlen van regeltoepassing en stijlen van uitvoering van het frontlijnwerk. Er was veel aandacht voor het werk van sociale diensten en politie. Juist de werelden van bijstandverlening en handhaving wezen op de dunne lijn tussen contactambtenaren en *street-level* bureaucraten. In beide gevallen gaat het immers om functionarissen die opereren als poortwachters van de publieke dienstverlening. Bekend zijn de onderzoeken naar bijstandverlening door Godfried Engbersen (1990) en Robert Knecht (1986). Zij verwezen allebei naar het werk van de Amerikaanse politicoloog Robert Kagan (1978). Die onderscheidde vier basisstijlen van regeltoepassing bij uitvoerende ambtenaren. Allereerst de *judicial mode*: de ambtenaar let op geldende regels én op de achterliggende (organisatie)doelstellingen. Zijn professie is zorgvuldige afweging. In de tweede plaats is er de stijl van *legalism*: de mechanische toepassing van regels, omdat er nu eenmaal regels zijn. Ten derde speelt er zoiets als de *unauthorized discretion*. Ambtenaren proberen hun doelen (zoals het aanhouden van een verdachte) te realiseren zonder al te zeer acht te slaan op de regels en protocollen. Politieonderzoeker Maurice Punch (1979) nam bijvoorbeeld waar, dat deze stijl dominant was in het roemruchte Amsterdamse politiebureau Warmoesstraat eind jaren zeventig. De vierde stijl: *retreatism*, ten slotte, gold als een restcategorie. Bij sommige 'frontlijners' was zowel de aandacht voor regels als voor de doeleinden ver te zoeken.

Wat de Nederlandse politie betreft, heeft met name Edward van der Torre (1999) zich laten inspireren door Kagans indeling en het hierop volgende werk van de Britse onderzoeker Robert Reiner (1992). Van der Torre maakte een onderscheid tussen de pragmatici (*the professionals*, die zich nuchter tonen over de ambities van politiewerk), de ordeherstellers (*new centurions*, de op handhaving gerichte politieambtenaren), de pessimisten (*uniform carriers*, de politieambtenaren die de moed hebben verloren) en de hulpverleners (*the bobbies*, een werkstijl van politiemensen die nog altijd het nut zien van hun hulpverlenende en ondersteunende werk). Ook in deze bundel lezen we deze focus op uitvoeringsstijlen terug, niet alleen in de hoofdstukken over politiefunctionarissen, maar ook in die over andere disciplines.

Waar staan we dan nu?

Veel van de bijdragen aan dit boek onderstrepen dat frontlijnwerk nog zelden gezien wordt als een normatief probleem, zoals dertig jaar geleden wel het geval was. Toch is de kwestie niet echt uit de wereld, zeker niet in beroepen waar gehakt wordt en spaanders vallen. Verruiming van de professionele ruimte, of beter gezegd, van de discretionaire bevoegdheid van de professional, draagt het gevaar in zich dat professionals daardoor in de problemen komen of er misbruik van gaan maken, bijvoorbeeld omdat ze niet *geleerd* hebben zelf verantwoordelijkheid te nemen voor situaties. Of omdat ze de regels en protocollen voor die situaties niet adequaat toepassen. Of omdat die protocollen het juist lastig maken om in *split-second practice* te bepalen tot op welke hoogte beslissingen kunnen worden genomen. De subjectieve professionele ruimte van een individuele beroepsbeoefenaar conflicteert dan hardhandig met de beperkingen die de wetgever, de organisatie en/of de mediocratie opleggen. Natuurlijk zijn er vervolgens procedures om dat (te) autonome handelen van die professional te toetsen en op basis van een feitenreconstructie achteraf vast te stellen of integer en proportioneel is gehandeld. Zodoende wordt beoordeeld of iemand ‘buiten het boekje’ of ‘over de grens’ is gegaan. Hiermee wordt de norm gesteld – steeds weer.

Maar de subjectieve professionele ruimte staat daar tot op zekere hoogte los van. Ergens ooit heeft diezelfde frontlijnwerker die ‘buiten het boekje’ ging namelijk ‘zichzelf in de ogen gekeken’ en vervolgens gehandeld. Dat kardinale moment en het proces dat zich daar en dan afspeelt, blijft doorgaans onder de radar (zoals Nap (2012) recentelijk liet zien voor de politiefunctionaris), terwijl juist hier de sleutel ligt, het aangrijpingspunt om de begrenzing van discretionaire bevoegdheden, beleidsvrijheid en feitelijke autonome beslisruimte van uitvoerders scherp in beeld te krijgen.

Frontlijnwerk is geen ‘normatief probleem’ meer, maar is altijd nog normatief gekaderd. Dat is iets van de organisaties waar die uitvoerders werken. Het onderzoek concentreert zich veeleer op de spanningen in de beroepsuitoefening, de dilemma’s, de moeizame

speurtocht om mensen verder te kunnen helpen. Discretionaire bevoegdheden, beleidsvrijheid en de feitelijke autonome beslisruimte van frontlijnwerkers zien we eigenlijk als *rechten* die bij hun ‘professie’ horen (Duk, 1988; Bakker & Van Waarden, 1999; Moors & Jacobs, 2012). Het is deel van hun ‘professionaliteit’. Beleidvrijheid (of professionele ruimte) is het uitgangspunt: in de praktijk én in het onderzoek. Waar voorheen de uitvoerders het probleem waren in de normatieve debatten over willekeur en niet-integer gedrag, daar zijn nu de chefs en de managers het probleem. Zij zouden, onder invloed van onder meer de (nazaten) van het *New Public Management* (Osbourne & Gabler, 1992), keer op keer proberen om de frontlijnwerkers strakker aan te sturen op resultaten. De echte frontlijnwerker meent echter dat diens werk niet te vatten is in cijfers. Bestuurskundigen wezen al veel eerder op de perverse reacties op outputsturing (bijvoorbeeld: Haselbekke, Klaassen, Ros & In ’t Veld, 1990). Denk aan de wijkagent die in een andere wijk bekeuringen uitschrijft om aan zijn aantal processen-verbaal te komen en tegelijkertijd niet zijn relatie met de eigen buurt op het spel te zetten.

Daarnaast waait in het land van de frontlijnwerkers ook de wind van het *evidence based* werken (vgl. Moors & Rovers, 2008). Met – opnieuw – nadruk op te bereiken resultaten en het besef dat ‘capaciteit maar een keer kan worden ingezet’, wordt ook in professionele bureaucratieën meer aandacht gevraagd voor zogeheten werkzame bestanddelen in interventies die de effectiviteit moeten waarborgen. Hoewel in dit boek meer aandacht is voor de wijze van uitvoering dan voor resultaten en effecten, komt dit verschijnsel in een aantal hoofdstukken prominent aan de orde. Verwezen zij ook naar de bundel *Wat werkt nu werkelijk?* onder redactie van Uitermark e.a. (2012). Daarin wordt op zoek gegaan naar effectieve sociale interventies op de dossiers criminaliteit, jeugd, gezondheid, re-integratie en sociaal beleid. Dat zijn precies de terreinen waarop zich veel frontlijnwerkers en frontlijnorganisaties begeven. Uit de hoofdstukken in voorliggend boek blijkt dat de vraag ‘wat werkt?’ op zich onvoldoende is. Om de maatschappelijke effecten van frontlijnwerkers en hun interventies te bevorderen moet evenzeer de vraag worden gesteld ‘wie voert de interventie?’. Dergelijke argumentatie treffen we ook aan in het recente boek *Best persons en hun betekenis voor de achterstandwijk* van Gabriel van den Brink en collega’s (2012). Voor de effectiviteit maakt het – kortom – nogal uit wie de interventie uitvoert.

Actuele discussie over ‘sterke beroepsgroepen’

Psycholoog Schwartz en politicoloog Scharpe houden in hun boek *Practical wisdom: the right way to do the right thing* (2010) een betoog voor hervorming van instituties met als doel het (opnieuw) creëren van ruimte voor de ‘praktische wijsheid’ van professionals. Doordat systemen niet hervormd maar aangepast worden, is er een overmaat aan regels ontstaan, waardoor de echte vakkennis of *master virtue* slecht tot uiting komt. Protocolering en specialisatie veroorzaken enerzijds *coping* mechanismen die de basis leggen

voor (ervaren) beroepsculturen, maar zorgen anderzijds voor een verlies van overzicht op het werkproces als geheel. Onderdeel van deze *master virtue* zijn ook moeilijk meetbare eigenschappen zoals ervaring en het vermogen om alle onderdelen van een probleem in hun onderlinge balans te bekijken en vervolgens te prioriteren, om zo tot een algemeen oordeel te komen over de beste handelwijze.

Socioloog Sennett gaat sterk uit van de kracht van *craftmanship* of het beheersen van het 'ambacht'. Ervaring en daarmee de mogelijkheid om op eigen inzicht van het werkproces af te wijken, hangt samen met jarenlange oefening van elementaire handelingen passend bij het werk. In feite stelt Sennett dat 'de weg naar het hoofd begint bij de hand', oftewel: bekwaamheid en uiteindelijk expertise volgen op oefening. Deze visie werpt een genuanceerd licht op de stelling die Schwartz en Sharpe innemen: niet iedere professional is immers te allen tijde een 'professionele professional'.

Bestuurskundige Frissen pleit in *De Staat van Verschil* (2007) voor een vergroting van de (subjectieve) vrijheidsbeleving van individuen en expliciet een positie op afstand van de centrale overheid. Publieke sectoren, zoals onderwijs, zorg en veiligheid, hebben in zijn visie eerder last dan baat van regelgeving en regulering. De werkelijkheid is namelijk zo complex en veelvormig dat alle regels eigenlijk per definitie tekortschieten. Maar die regels maken wel 'het systeem' of 'de organisatie', ingericht om alle afwijkingen van de (in Frissens mening onhaalbare) norm te mitigeren door middel van actie. Want als iets niet lukt, dan moet er iets anders gebeuren.

De opvatting dat het organiseren van professionele ruimte in het belang is van de kwaliteit van de beroepsuitoefening – ongeacht de sector of de aard van het werk – staat eigenlijk niet ter discussie. De ontwikkeling van een sterke beroepsgroep die op basis van een collectieve beroepsidentiteit stem en vorm geeft aan een heldere set normen (*professional ethics*, gebaseerd op *practical wisdom*) en definieert binnen welke grenzen van ambitie en kwaliteit er gewerkt wordt, is een noodzakelijke voorwaarde om de professionele ruimte op een goede manier te kunnen afbakenen.

Dit boek gaat over sterke beroepsgroepen, mensen met beroepseer die werken voor (*maatschappelijke*) ondernemingen en *street-level public organizations* (SLPO). Kenmerkend voor SLPO's (McKevitt, 2000) is dat ze in een voortdurend evoluerende reeks afhankelijkheidsrelaties staan tot klanten/burgers, overheden (landelijk/lokaal), brancheorganisaties/werknemersorganisaties en inspecties, concullega's en toeleveranciers (van producten). Die mensen noemen we tegenwoordig professionals (zonder al te veel reflectie op hoe we tot in de jaren negentig die term gebruikten voor de hoger opgeleide, vrije beroepen).

De professional is de *uitvoerder* in een professionele bureaucratie. Hij of zij beheerst zijn of haar *professie*: een vak dat niet iedereen beheerst. Aan die professie ontleent hij of zij het *morele kader* voor de beroepsuitoefening, waarbij de loyaliteit zowel bij de eigen organisatie als bij de 'klant' ligt en met professionele normen wordt gewerkt (Freidson, 2001). Ten slotte beschikt de professional over significante discretionaire ruimte: het handelen wordt niet louter bepaald door gestandaardiseerde procedures (Minzberg, 1983; Zuurmond & De Jong, 2010). Maar is dit ook hoe de burger het ziet of hoe die het graag zou zien?

Vanuit het perspectief van burgers staat de professional niet langer op een voetstuk. Zijn of haar autoriteit en gezag zijn niet vanzelfsprekend (Van der Lans, 2008). Professionals moeten zich transparant verantwoorden, zowel verticaal (in de eigen organisatie) als horizontaal (ten opzichte van 'klanten'). Ook willen burgers ten principale gelijk behandeld worden, maar die gelijkheid wordt niet (juist niet) gewaarborgd door de discretionaire ruimte. De ene keer wordt zus gekozen en gehandeld, de andere keer zo; misschien omdat het goed is, maar burgers ervaren dat geregeld als 'willekeur van de professional'. Tegelijkertijd staan processen als de groeiende dominantie van kostendenken (en daaraan verbonden protocollering van het toepassen van interventies), voortgaande specialisering (en daaraan verbonden confrontatie van uiteenlopende professionele visies) en de spanning tussen toenemende verantwoordelijkheid enerzijds, ontoereikende bevoegdheden en middelen anderzijds ('moreel mandaat') dikwijls juist haaks op de ruimte die professionals zelf zeggen nodig te hebben en hun afkeer van administratieve rompslomp en bureaucratie (Tonkens, 2008).

De auteurs en de hoofdstukken

Deze bundel bestaat uit zestien hoofdstukken. Het zou geen recht doen aan de keur van invalshoeken, de veelheid van 'professies' die aan de orde komen en de diverse achtergronden van de verschillende auteurs als we zelfs maar een poging zouden doen om die hoofdstukken samen te vatten. Wel staat buiten kijf dat iedereen die heeft meegewerkt de fascinatie deelt voor het uitvoeren (en: het maken) van beleid in de praktijk van professionals 'in de frontlinie'.

Eigenlijk hebben we het boek zo willen zien: als een baai vol prachtig koraal. En dan is het wel mogelijk om hoofdstukken te clusteren en in te delen, hokjes te maken, maar dat past simpelweg niet bij de brede visie op professionaliteit in de veiligheidszorg die dit boek wil uitdragen. Natuurlijk bestaan er grote verschillen tussen beroepsgroepen en zelfs daarbinnen. Maar wat onder de oppervlakte van deze bundel de verschillen overbrugd, is vooral toch wat je 'het detail van het grote geheel' zou willen noemen.

Daarom hebben we ons beperkt tot een tweedeling. In het eerste deel van het boek bundelen we drie hoofdstukken waarin het frontlijnwerk beschouwelijk wordt benaderd. Waar gaat het eigenlijk over als je nadenkt over professionaliteit en professionele ruimte in beroepsgroepen die in buurten en wijken ‘beleid doen’? Waarom is *street-level bureaucracy* een *issue*? Hoe is dat zo gekomen? Waarom raken dit type professionaliteit en het werk als zodanig zo glashelder in het hart van de democratie? En als het zo is – en zo is het – dat iedereen altijd zegt dat je die professionals hun werk moet laten doen, hoe zorg je dan dat die werkers steun ervaren, zich ontplooien, inzetbaar blijven, kennis delen?

Het is een grote eer dat dit eerste deel van de bundel opent met **Michael Lipsky** zelf. Sinds de tweede helft van de jaren zestig is hij bezig met het onderwerp. Zijn grondleggende studie *Street-level bureaucracy* is vanaf publicatie in 1980 een inspiratiebron. Wat er na dertig jaar is overgebleven van het gedachtegoed dat deze bestuurskundige klassieker tot uitdrukking heeft gebracht, is de rode lijn in het interview dat Jorrit de Jong, speciaal voor dit boek, met Lipsky had. Het tweede hoofdstuk is een interview met **Archon Fung**, sinds maart 2009 Ford Foundation Professor of Democracy and Citizenship aan de John F. Kennedy School of Government van Harvard University. Hij schreef een reeks prikkelende studies over een kernvraagstuk in de hedendaagse maatschappij: hoe kunnen professionals burgers engageren om een productieve bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de samenleving? Marc Vermeulen ging hierover met Fung in gesprek. Het eerste deel van de bundel besluit met een bijdrage van **Pieter Tops**, hoogleraar bestuurskunde in Tilburg en lid van het College van Bestuur van de Politieacademie. Het afgelopen decennium heeft hij in Nederland de aandacht gevestigd op frontlijnwerk en de sturing daarvan. Net als Lipsky en Fung doen, accentueert Tops in zijn studies naar lokale uitvoeringspraktijken in de grote stad de verbinding tussen theorie en praktijk.

Het tweede deel van deze bundel is een *pactole*, het mythologische riviertje dat een stroom van goud voortbracht. In dertien hoofdstukken komen evenzoveel beroepsgroepen aan de orde die zich roeren moeten in de frontlinie. Maar het zijn niet alleen de *usual suspects*. Dit boek gaat expliciet over professionals in de volle breedte van de veiligheidszorg. Niet alleen de primaire partners in de veiligheidsketen dus, zoals politie en justitie, maar ook de partijen die bij de lokale veiligheid en leefbaarheid betrokken zijn vanuit de specifieke bijdrage die zij leveren in het kader van preventie, nazorg of persoonsgerichte aanpak. En niet te vergeten de professionals die eigenlijk in eerste instantie niets met veiligheid te maken hebben. En toch ... er zullen niet veel lezers zijn die vinden dat opbouwwerkers, huismeesters, klantmanagers bij sociale diensten of verpleegkundigen in de zorg voor dak- en thuislozen niets voor de veiligheid in buurten en wijken betekenen.

De wijk als werkvloer voor jongerenwerkers en hun relatie met bijvoorbeeld scholen en wijkagenten staat in het hoofdstuk van **Hans Moors** centraal. **Taco Brandsen** en **Mirjan Oude Vrielink** schrijven over de zogeheten ‘achter de voordeur’-projecten van woningbouwcorporaties en de opkomst van een nieuwe partner in de veiligheidszorg: de huismeester, die intussen feitelijk niet meer weg te denken is uit het lokale veiligheids- en leefbaarheidsdomein. **Eric Bervoets** belicht eveneens een – vanwege de economische crisis opnieuw almaar zichtbaarder – beroepsgroep, die eigenlijk pas sinds kort tot de werkingssfeer van de veiligheidszorg wordt gerekend: de klantmanagers bij sociale diensten. De frontlinie is hier misschien nog vaak een kantoor, maar deze professionals hebben dikwijls van doen met burgers in heel kwetsbare omstandigheden.

Dat geldt vanzelfsprekend ook voor de professionals in de zorg voor een leefbare en veilige stad, zoals de verpleegkundigen die zich om dak- en thuislozen, prostituees of zwervers bekommeren, waarover **Connie Rijlaarsdam** (zelf een frontlijnwerker) een hoofdstuk schreef. Of voor de opbouwwerkers in het hoofdstuk van **Sjaak Khonraad en Marta Dozy**. Of voor de ervaringsdeskundigen in de sociaal-medische hulpverlening in de bijdrage van **Mariet Paes**. Interessant – zeker ook het betoog van Fung over *participatory democracy* indachtig – is haar gedachte dat vrijwilligers c.q. ervaringsdeskundigen een dragende kracht kunnen zijn voor professionals en zodoende feitelijk ook deel uitmaken van het moderne frontlijnwerk.

Functioneel wat meer georganiseerd, maar op de keper beschouwd in ‘het veiligheidscomplex’ al even ‘nieuwe’ *street-level bureaucrats* zijn de docenten in het primair en voortgezet onderwijs, aldus **Marc Vermeulen**. Hun werk als opleiders raakt almaar meer aan opvoeding. Zo schuiven docenten langzaam maar zeker de gezinnen in waar de kinderen zich niet senang voelen. Alles om te voorkomen dat het misgaat. Voor de professionals in de vrouwenopvang, waar **Sietske Dijkstra** een hoofdstuk aan wijdt, of voor reclasseringswerkers, zoals **Corine von Grumbkow en Jaap A. van Vliet** laten zien, geldt – *mutatis mutandis* – hetzelfde. Vergeleken met docenten zitten deze beroepsgroepen meer aan ‘de achterkant’, want het is al misgegaan, er moet al gerepareerd worden. Maar die achterkant is steeds meer voorkant aan het worden. De persoonsgerichte aanpak, in de veiligheidshuizen bijvoorbeeld, die op veel vormen van criminaliteit wordt toegepast, is in de kern een cyclisch beleid. Ook iemand die afgestraft is, moet gevolgd blijven worden om herhaalde criminaliteit te voorkomen. Iemand die slachtoffer is geworden van huiselijk geweld moet op de radar blijven, want de dreiging blijft, omdat die ook een beetje in dat slachtoffer huist.

De veiligheidszorg wordt er qua organisatie- of netwerkstructuur niet simpeler op. Dat geldt enerzijds voor die netwerken die almaar pluriformer worden. Steeds meer partijen, steeds meer ‘professionaliteiten’, steeds meer beroepsculturen en steeds meer kennis van hoe effectief geïntervenieerd zou kunnen worden, belasten in zekere zin

de samenwerking tussen veel verschillende partijen. Anderzijds gaat dat ook op voor de voortdurende (negatieve) dynamiek in de verschillende organisaties zelf. Diverse hoofdstukken laten zien hoe bijvoorbeeld de reclassering, de sociale diensten, de politie, de school reorganisatie op reorganisatie hebben doorgemaakt. De omgeving van de frontlijnwerker kenmerkt zich wat dat betreft bepaald niet door rust, regelmaat en zekerheden. Toch lijken frontlijnwerkers tamelijk immuun voor *management babble*, zoals Lipsky ook heeft opgemerkt. Ze hebben immers altijd hun 'professie' nog om op terug te vallen.

In het 'klassieke' veiligheidsberoep bij uitstek is die beroepstrots alleszins merkbaar. De bundel bevat een paar 'politiehoofdstukken'. **Jan Terpstra** gaat uitgebreid in op de gecompliceerde rol en positie van wijkagenten. De hoofdstukken van **Jos Kuppens** en Janine Janssen belichten elk een bijzonder segment van het politiewerk. Kuppens toont welke bijdrage meldkamercentralisten leveren aan het werk in de frontlinie en hoe techniek en mensenwerk samenkomen. **Janine Janssen** reconstrueert de opgave waar politiehonden en hun geleiders voor staan als ergens de pleuris is uitgebroken. **Mirjam Siesling** wijdt het slothoofdstuk van deze bundel aan een gevalstudie: de zwaarmoedige verhouding tussen gezagsvertegenwoordigers als de RVV-inspecteurs, politiemensen, ME'ers en de getroffen boeren ten tijde van de MKZ-crisis. Wat verkiest de frontlijnwerker te doen op de rokende puinhopen van de bedrijven waarmee boeren-families de kost verdienen? Het pittige dilemma in optima forma.

Variaties op klassieke thema's

Het werk van al deze auteurs overziend, is het meest opvallende kenmerk van het hedendaagse frontlijnwerk in de brede veiligheidszorg die onkenbare onveranderlijkheid van de aard van het werk dat al die uitvoerende werkers in de praktijk van de maatschappelijke dienstverlening doen. En ook het onderzoek blijft variëren op klassieke *governance*-thema's in veiligheidsland (Crawford, 2002; Edwards, 2005).

De centrale vraag die door dit boek heen waart, is niet post- maar klassiek modern: hoe wordt ruimte georganiseerd voor meer professionele ruimte? Hoe leren frontlijnprofessionals op straat verantwoordelijkheid te nemen voor moeilijke beslissingen? Hoe help je hen om 'gegeven de regels, richtlijnen, protocollen en systemen, tot probleemoplossing te komen' (Zuurmond & De Jong, 2010: p. 29)? Hoe organiseer je, om in de termen van Schwartz en Sharpe (2010) te blijven, de ontwikkeling van *practical wisdom*? (Uiteraard met het oogmerk dat zij hun werk goed doen en wij gevrijwaard blijven van al te overdadige aandacht.)

Elk hoofdstuk in dit boek, dat wij vooral geslaagd vinden als het inzicht biedt in wat frontlijnwerkers doen, waarom zij dat weloverwogen doen en hoe zij hun agenda's voeren, levert een bijdrage aan het antwoord op die vraag. Eén intrigerend perspectief blijft misschien wat onderbelicht: de ingewikkelde relatie tussen publieke veiligheidsbeleving en frontlijnwerkers in de veiligheidszorg. Er ligt natuurlijk een vergrootglas op de wereld. Wie iets doet, is in beeld. Frontlijnwerkers vormen geen uitzondering. Zij werken *in the eye of the beholder*.

Burgers nemen waar wat professionals in de veiligheidszorg doen én welke problemen ze beogen (of bedoeld zouden moeten zijn) op te lossen. Die perceptie gaat gepaard met bepaalde gevoelens (betekenisgeving) en gedragsuitingen, die uiteindelijk weer terugslaan op het werk van die professionals zelf. Dat ondergaat onmiddellijke invloed van (1) het aantal potentieel onveilige verschijnselen, maar het is even goed mogelijk dat (2) de waarneming verandert, bijvoorbeeld omdat men zich er vanwege media-aandacht bewuster van is dat het verschijnsel bestaat, of dat (3) de betekenisgeving verandert (omdat men bijvoorbeeld zwaarder tilt aan een bepaald verschijnsel na een ernstig incident). Ten slotte kan het ook zo zijn dat (4) men anders is gaan oordelen over de eigen *coping* vermogens ten aanzien van een bepaald verschijnsel of een zekere situatie.

Het werk van de professional is niet alleen *werkelijkheid*, maar tevens een *gepercipieerd fenomeen* (Mutz, 1998). Daarnaast is het handelen van (onder meer) die professionals zelf ook weer direct van invloed op de (on)veiligheidspercepties van burgers (Eysink Smeets, Moors & Baetens, 2011). Opmerkelijk is bovendien dat het adagium 'meten is weten' niet heeft geleid tot reflectie op hoe de factor 'tijd' dat meten zelf beïnvloedt (Pleysier, 2010). Kortom, zou je niet moeten vaststellen dat burgers niet alleen hun eigen probleem maken c.q. percipiëren, maar ook hun eigen professional?

1 ‘Frontlijnwerk is duidelijker geworden – niet eenvoudiger’

In gesprek met Michael Lipsky

Jorrit de Jong

Dertig jaar na de publicatie van *Street-Level Bureaucracy* (SLB) blikt Michael Lipsky terug op de belangrijkste thema's in zijn bestuurskundige klassieker. Veel is veranderd in de publieke sector, maar enkele hardnekkige problemen vormen nog steeds een bedreiging voor de verzorgingsstaat. Een gesprek over sociale gelijkheid, fiscale crises en het verschil tussen frontlijnwerkers en *street-level bureaucrats*. 'Ik ben populairder in Europa dan in de VS.'

Een pak met een petje

In de zomer van 2005 mocht ik een boekvoorstel presenteren aan een internationale commissie op Harvard. Het boek zou gaan over de toegankelijkheid van publieke dienstverlening en over uitsluitingsmechanismen in de uitvoeringspraktijk. Ik sprak over mijn inspiratiebronnen John Rawls, Amartya Sen ... en Michael Lipsky. Halverwege mijn presentatie kwam een lange man van net voorbij de zeventig binnen met een vriendelijk, doch onderzoekend gezicht. Hij droeg een pak én een baseball petje. Hij stelde zich niet voor, maar ging zitten, luisterde aandachtig en stelde een aantal doorwrochte vragen, vooral over mijn interpretatie van *street-level bureaucracy*. Ik was enerzijds blij dat mijn voorstel kennelijk kon rekenen op belangstelling, maar werd tegelijk nerveus van de diepgang waarmee het werd beproefd. Deze man wist kennelijk alles van het werk van Lipsky! Aan het eind van mijn presentatie was ik niet zeker of ik de zegening van de commissie zou krijgen. Maar de lange man met het petje knikte bemoedigend. Toen ik de zaal verliet, krabbelde hij snel iets op zijn visitekaartje en gaf het mij in het voorbijgaan. Buitengekomen keek ik op het kaartje: 'call me' stond erop. Het was het visitekaartje van Michael Lipsky.

SLB's dertigste verjaardag

Het boekproject ging door en bleek het begin van een vruchtbaar contact met de man wiens werk mij ooit als student al geïnspireerd had. Lipsky leverde zelf ook een bijdrage

aan het boek¹ en aan de conferentie over het zelfde thema die in 2007 in Nederland plaatsvond. Onze wegen bleven kruisen. De functie die ik nu heb, is ooit gecreëerd door Lipsky, die zich lange tijd vanuit de Ford Foundation heeft beziggehouden met het stimuleren van onderzoek en onderwijs over innovatie in de publieke sector. Wat ik aan hem bewonder, is dat hij zich met evenveel toewijding heeft vastgebeten in de oorzaken van problemen in de publieke sector als in de oplossingen daarvoor. Dat lees je niet noodzakelijk terug in zijn boeken overigens. Zijn wetenschappelijke werk concentreert zich vooral op de analyse van problemen, terwijl zijn werk aan de ‘oplossingen’ plaatsheeft in filantropische instellingen en denktanks.² Het is in dat verband zeer de moeite waard om de jubileumeditie van *Street-level Bureaucracy* te lezen. In deze herziene en uitgebreide versie ter ere van de dertigste verjaardag van het boek reflecteert Lipsky onder meer op het succes en de tekortkomingen van zijn bestseller. De nieuwe hoofdstukken maken het boek nog gelaagder, omdat zijn observaties, inzichten en ervaringen uit de afgelopen decennia erin meespreken. De nieuwe editie roept ook nieuwe vragen op en die kwamen aan de orde in het vraaggesprek dat ik met Lipsky had in zijn kantoor in Washington D.C. in april 2012.

1 De achtergrond van *Street-level bureaucracy*

I: In Nederland is uw boek *Street-level Bureaucracy* een bestuurskundige klassieker geworden. De ideeën die u daarin beschrijft, hebben veel invloed gehad op zowel de praktijk als de academische wereld. Ze hebben nog steeds invloed op het publieke debat over verbetering van de publieke sector. Het boek waarin dit interview zal verschijnen, is daar een voorbeeld van. Mijn eerste vraag gaat over waar het allemaal begon – wat was de belangrijkste motivatie die u ertoe bracht om de ‘dilemma’s van het individu in de publieke dienstverlening’ te gaan onderzoeken?

R: Er zijn eigenlijk twee antwoorden op deze vraag. Ten eerste vond ik het een intellectueel interessante puzzel. Ik bedacht op een gegeven moment dat het werk van politieagenten veel overeenkomsten vertoonde en vergelijkbaar was met dat van maatschappelijk werkers. Ik vond het interessant om te zien in welke mate dat inzicht klopte. Eerst moest ik de grootste gemene deler van kenmerken van het werk zelf zien te vinden. Vervolgens moest ik verifiëren of die kenmerken – dat *street-level bureaucrats* discretionaire bevoegdheid hebben, dat ze interacties met klanten hebben, dat ze ontoereikende

1 De Jong, J. & G. Rizvi (Eds.). *The State of Access, Success and Failure of Democracies to Create Equal Opportunities*. Washington D.C.: Brookings 2008.

2 Lipsky is momenteel verbonden aan Demos, een progressieve denktank met kantoren in New York City en Washington D.C. Daarvoor heeft hij jaren bij de Ford Foundation gewerkt, van waaruit hij wereldwijd programma's ter stimulering van innovatie in de publieke sector heeft opgezet.

middelen hebben om hun werk te doen en dat veel ontmoetingen met klanten niet ‘vrijwillig’ zijn – inderdaad leiden tot bepaalde gedragingen.

Een belangrijker motief is echter dat ik sociale ongelijkheid in de Verenigde Staten probeerde te begrijpen. Mijn eerste boek stelde de vraag ‘is protest een wapen van mensen die machteloos zijn?’ Mijn tweede boek ging over de rellen van de jaren zestig en hoe we die het beste konden begrijpen. Ik vroeg mij af of deze rellen, hoe verschrikkelijk ook, in zekere zin een genoegdoeningsmechanisme waren voor maatschappelijke grieven. Mijn werk is in het algemeen gemotiveerd door kwesties van ongelijkheid.

I: In welke mate zijn de vragen die u stelt gebaseerd op scepticisme over de *Civil Rights Act* van 1965? Ook al was die wetgeving zelf een mijlpaal, destijds waren velen van mening dat er meer nodig was dan wetgeving om echte gelijkheid te bereiken in de praktijk ...

R: In mijn studententijd was ik actief in de burgerrechtenbeweging als spreker en fondsenwerver. Toen ik later les gaf in Madison (Wisconsin) behoorden mijn vrouw en ik tot de meest actieve deelnemers aan de burgerrechtenbeweging daar. Het was in die context dat ik over deze vragen begon na te denken. Daarbij kwam ook dat eind jaren zestig en begin jaren zeventig politicologen en bestuurskundigen erg bezig waren met de vraag wat er gebeurt nadat een wetsvoorstel een wet wordt. We wilden begrijpen waarom er vaak zo’n groot verschil is tussen de motieven waarop een wet gebaseerd is en de uitvoering ervan. Dat is voor een deel een discours over ongelijkheid, want men kan nog zulke goede wetten hebben, maar als ze in de uitvoering niets opleveren, heb je er niets aan. Ik wilde dat mijn boek over deze vragen zou gaan. Dat gezegd hebbende, is de *Civil Rights Act* zonder meer een mijlpaal geweest, maar inderdaad, was het slechts een van de vele benodigde interventies om de historische ongelijkheid in de Verenigde Staten aan te pakken.

I: Sociale ongelijkheid is een thema dat vooral politicologen, sociologen en filosofen bezighoudt. In de bestuurskunde speelt dat thema een minder prominente rol. Was het uw bedoeling om een brug te slaan tussen de disciplines toen u, gemotiveerd door deze vraagstukken, onderzoek ging doen naar *street-level bureaucracy*?

R: Dit antwoord verrast misschien, maar ik heb nooit een college bestuurskunde gevolgd. Ik verkeerde niet in die werelden, iets wat mij achteraf gezien mogelijk goed van pas is gekomen. Ik voelde niet de neiging om me in een hokje te laten plaatsen. Ik kende de bestuurskundige literatuur niet goed en publiek management als discipline stond sowieso nog in de kinderschoenen. Wel las ik veel antropologische, sociologische en beleidswetenschappelijke literatuur. Daarmee onderbouwde ik mijn ideeën.

Een belangrijke vraag in de politicologie was hoe verschillende groepen mensen door de overheid werden behandeld en wat ze van de overheid kregen. Het is de essentiële politieke vraag: ‘wie krijgt wat, wanneer en hoe?’ Het concept *street-level bureaucracy* kwam als vanzelf naar voren uit mijn onderzoek, omdat ik probeerde te begrijpen in welke mate de overheid de burgers dient en in het bijzonder of verschillen in behandeling zijn terug te voeren op ras, sociale klasse, sekse, enzovoort. Racisme vind je natuurlijk overal, maar ik dacht dat er nóg iets aan de hand was waardoor bepaalde stigma’s leidden tot gedrag dat zelfs niet werd begrepen door de mensen die discriminerend handelden. *Street-level Bureaucracy* gaat niet over racisme *an sich*, maar het was een zeer motiverende factor achter mijn studie – proberen te begrijpen waarom mensen verschillend behandeld werden door de overheid.

2 Ontvangst van het boek

I: De ondertitel van uw boek is *Dilemma’s van het individu in de Publieke Sector*. Als je naar de ontvangst van *Street-level Bureaucracy* over de jaren heen kijkt, zie je dat sommige mensen dat interpreteren als een studie over wat klanten meemaken in hun contact met de overheid en waar ze recht op hebben. Anderen plaatsen het boek voornamelijk in de context van het welzijn van medewerkers in de publieke sector – de *street-level bureaucrats* zelf. In de uitgebreide editie ter ere van het dertigjarige jubileum van SLB lijkt het alsof u een balans tussen de twee probeert te creëren. Het lijkt bijna alsof u spijt heeft dat u in het origineel zo veel nadruk legde op de donkere kanten van het bestaan als *street-level bureaucrat*. Klopt dat?

R: Dat klopt helemaal. Het is niet zo dat ik van gedachten veranderd ben. Ik ben nu van mening dat het origineel te veel nadruk legde op de dagelijkse strijd, de moeilijkheden, de werkdruk en het gebrek aan waardering voor dit soort banen. Door de jaren heen ben ik me ervan bewust geworden dat veel mensen die het boek gelezen hebben tot de conclusie kwamen dat ze beter niet in de publieke sector konden gaan werken, omdat dat soort werk geen voldoening zou brengen. Daar ben ik het niet mee eens en dat probeer ik recht te zetten in de nieuwe editie. Er zijn genoeg mensen in de publieke sector die het wel lukt om compromissen te sluiten; zij ervaren minder problemen in hun werk dan sommige anderen.

Ik denk ook dat het boek tot op bepaalde hoogte verkeerd is begrepen. De algemene interpretatie van het boek is dat iedereen die contacten heeft met klanten – ongeacht of ze aan de definitie die in SLB staat, voldoen – een *street-level bureaucrat* is. Wat ik probeerde te zeggen, was dat *street-level bureaucrats* mensen zijn die werken onder omstandigheden die zeer bepalend zijn voor het soort werk dat ze doen.

I: Dus het essentiële kenmerk van een *street-level bureaucrat* is het onvermogen om positief om te kunnen gaan met de omstandigheden van het werk. Met andere woorden: alle *street-level bureaucrats* zijn frontlijnwerkers, maar niet alle frontlijnwerkers hoeven *street-level bureaucrats* te zijn.

R: Precies.

I: Wat verraste u het meest aan de ontvangst van het boek?

R: Ik zeg vaak dat ik veel overeenkomsten met Jerry Lewis en Woody Allen heb. We worden alle drie in Europa meer gewaardeerd dan in de Verenigde Staten.

I: Dat geldt hoogstwaarschijnlijk ook voor Obama.

R: Dan heb ik dat waarschijnlijk gemeen met Obama! Mijn boek is hier op zich vaak verplichte stof op universiteiten, maar in sommige andere landen zijn er zelfs volledige collegereeksen aan het thema gewijd. In de VS besteden hoogleraren hooguit een week aan dit onderwerp. Het is interessant dat in Europa – vooral in Denemarken en Nederland – meer aandacht is voor overheidspersoneel en dat de welvaartsstaat in die landen robuuster is. Misschien ligt daar een verband, maar dat is slechts speculatie ...

I: Uw boek kwam uit ten tijde van de financiële crisis in de jaren tachtig. Nadat Ronald Reagan president werd, begon een tijdperk waarin steeds meer druk kwam te staan op overheidsuitgaven, maar ook op het idee van de verzorgingsstaat überhaupt. Nu bevinden we ons weer in een financiële crisis. Denkt u dat de lessen en waarschuwingen van uw boek met betrekking tot de druk op publieke organisaties vandaag opnieuw relevant zijn?

R: Ik ben ervan overtuigd dat de financiële crisis in de Verenigde Staten dit keer fundamenteel anders is. In tegenstelling tot andere financiële crises is het moeilijker om vol te houden dat deze crisis deel uitmaakt van een normale economische cyclus. De overheden op het niveau van de staten [die verantwoordelijk zijn voor veel publieke dienstverlening] zijn zeer afhankelijk van de federale begroting. Het substantiële begrotingstekort dat we nu hebben en het belang dat het politieke systeem hecht aan het oplossen daarvan, betekent dat we in een tijd van aanhoudende bezuinigingen terechtkomen. Ik denk dat we destijds beseften dat er tijden van groei en tijden van krimp zijn. Toen er minder belastinginkomsten geïnd werden, moest er gesneden worden, maar vier jaar later werden overheidsprogramma's weer uitgebreid. Dat is een groot verschil met nu.

I: Een groot deel van uw boek gaat over het inperken (*rationing*) van publieke voorzieningen – niet zozeer door politieke beslissingen, maar door managers en *street-level bureaucrats*. Denkt u dat de huidige financiële crisis zal leiden tot nieuwe *rationing strategies* van overheidsdiensten?

R: Bepaalde maatschappelijke voorzieningen worden nu eenmaal ingeperkt. Dat kan slecht zijn, maar het kan ook goed zijn. We willen immers geen voorzieningen continueren die niet meer nodig zijn, zeker als er andere, meer nuttige dingen met het geld gedaan kunnen worden. We moeten ons dus allereerst afvragen hoe belangrijk bepaalde diensten echt zijn en hoe makkelijk het is om de werkdruk te verminderen door werkwijzen in te voeren die geen menselijke tussenkomst nodig hebben. Is menselijke interventie echt nodig voor bepaalde overheidsdiensten? Hebben we nog steeds politiemensen op straat nodig en leraren in de klas? Hebben we nog steeds overheidsmedewerkers nodig hebben die mensen persoonlijk vertellen hoe ze in aanmerking komen voor een bepaalde overheidsdienst? Waar voorheen bij bepaalde diensten contact met *street-level bureaucrats* nodig was, is dat door automatisering niet altijd meer het geval. Met ander woorden: in sommige gevallen is de verwachting veranderd dat voor bepaalde diensten overheidsmedewerkers nodig zijn.

3 Pogingen tot hervorming

I: Veel overheden hebben de afgelopen decennia geprobeerd meer te doen met hetzelfde budget of hetzelfde met minder. Om periodes van bezuinigingen goed door te komen of om de tevredenheid met overheidsdiensten te vergroten zijn zij steeds meer gaan innoveren. Als u terugkijkt naar de afgelopen dertig jaar, ziet u dan innovaties die specifiek de problemen die u in u boek aankaartte hebben opgelost?

R: Breed genomen zijn *street-level bureaucrats* weggesaneerd daar waar het minste draagvlak onder de bevolking bestond voor de diensten die zij leverden. Verder hebben automatisering en de IT-revolutie op meerdere manieren de capaciteit van overheidsorganen uitgebreid. Ten slotte is er meer duidelijkheid gekomen over de primaire doelstelling van bijvoorbeeld de politie. Het is veel duidelijker geworden wat we van medewerkers verlangen. Er is veel kritiek geuit op het zogenoemde *management by objectives* en ook ik heb daaraan meegedaan. Maar als je doelstellingen écht duidelijk kan uitleggen en als die doelstellingen ook écht aansluiten bij het mandaat van het overheidsorgaan, dan kunnen werknemers beter werk leveren, omdat duidelijker is wat er van ze wordt verwacht. Om echt te waarderen wat managen met doelstellingen bereikt heeft, moet je je realiseren dat het voorheen soms echt onduidelijk was wat er precies werd verwacht. Dat is veranderd in positieve zin.

I: Wordt er in de Verenigde Staten genoeg geïnvesteerd in de individuele werknemer, opdat deze met de dilemma's en stress van zijn werk om kan gaan?

R: Op enkele uitzonderingen na is dat niet het geval. Medewerkers krijgen niet genoeg betaald, krijgen niet genoeg training en vergeleken met het publieke belang dat ze dienen, is politieke support voor overheidsorganen ook gering. Er is geen sterk draagvlak voor professionals in de publieke sector. Sommige overheidsinterventies, zoals het voorkomen van kindermishandeling en opvoedingsondersteuning, kun je niet reduceren tot een geautomatiseerde transactie. Daarvoor heb je mensen nodig die om kunnen gaan met tegenslag, die uitgebreide training hebben gehad en verder ondersteuning van het management genieten, vooral omdat er vaak negatieve publiciteit is voor hun werk in de media. En als je terug wilt gaan naar racisme en publieke onverschilligheid, moet ik concluderen dat er weinig respect voor frontlijnmedewerkers in die hoek is. Dat heeft ermee te maken dat een meerderheid van de bevolking denkt dat dit soort werk vooral minderheden ten goede komt en niet de *mainstream* middenklasse.

I: Sommige hoofdstukken in het boek waar dit interview in verschijnt, gaan over de verbeterde en veranderde competenties van frontlijnwerkers in Nederland. De stelling is dat ze niet alleen hoger opgeleid zijn dan dertig jaar geleden, maar ook dat hun communicatievaardigheden verbeterd zijn en dat hun probleemoplossend vermogen groter is.

R: Hoe weten de auteurs dat?

I: Een interessant voorbeeld is het hoofdstuk van Brandsen en Oude Vrielink over publieke woningbouwcorporaties. Voorheen ging het in deze organisaties primair over vastgoedbeheer. Nu focussen ze zich steeds meer op sociale vraagstukken. Het frontlijnpersoneel in deze organisaties bestaat tegenwoordig uit mensen met verschillende professionele achtergronden – niet alleen uit mensen die goed zijn in het managen van vastgoed, maar ook uit mensen die goed zijn in het managen van mensen. De auteurs hebben onderzocht wat het verschil was in de samenstelling van het personeel en wat de nieuwe kerncompetenties zijn in de huidige frontlijnfuncties. Omdat de compositie van het personeel vandaag de dag anders is, concluderen de auteurs dat woningcorporaties nu veel beter om kunnen gaan met de dilemma's en beperkingen van het werk. Dat stelt *street-level bureaucrats* in staat beter om te gaan met hun werkdruk.

R: Oké, ik ben overtuigd.

I: Dit is maar één voorbeeld van hoe bepaalde interventies of hervormingen publieke dienstverlening kunnen verbeteren. Denkt u dat er bepaalde maatregelen of aanpakken zijn die effectiever of in ieder geval meer belovend zijn dan andere?

R: De algemene aanbeveling van *Street-level Bureaucracy* is dat je – naast het veranderen van het beleid zelf – je moet afvragen wat er veranderd zou moeten worden om medewerkers te helpen. Heel concreet: wat kan je doen, zodat ze hun werk beter kunnen doen? Dat is waarom ik me zo inzet voor verduidelijking van de doelstelling van organisaties. Die is vaak dubbelzinnig en onduidelijk. Dat leidt ertoe dat werknemers bij overheidsinstanties vaak niet handelen op een manier die in het beste belang van de instantie is. Training, coaching en ondersteuning zijn ook van belang. Ik geef een voorbeeld: leraren leren in hun opleiding vaak onderwijskundige theorie – hoe geef ik les aan kinderen? Maar ze krijgen nauwelijks les in hoe ze een klas het beste kunnen managen. Dat moeten ze dan zelf maar zien te leren, terwijl ze aan het lesgeven zijn. Ten slotte hebben werknemers ondersteunende systemen nodig, zodat ze hun werk efficiënt kunnen doen. Daarmee creëer je uiteindelijk meer ruimte. Een goed geautomatiseerd gegevensbeheer leidt ertoe dat ze meer tijd voor cliënten hebben.

4 Interactie tussen de overheid en burgers

I: U schrijft in uw boek dat ontmoetingen tussen overheidsinstanties en burgers niet vrijwillig zijn. Wat bedoelt u daarmee?

R: Daarmee verwijst ik naar Albert Hirschmans analyse over de gevolgen van de mogelijkheid om een relatie te verlaten, om ‘eruit te stappen’. Als een cliënt de keuze heeft om ergens anders naartoe te gaan, dan is hij of zij niet zo afhankelijk van een *street-level bureaucrat* als iemand die die keuze niet heeft. Als rijke ouders niet tevreden zijn met de schoolopleiding van hun kind op een openbare school, kunnen zij het kind ergens anders op school zetten. Als je een dienst ergens anders kunt krijgen, ben je niet zo afhankelijk van de wensen en voorkeuren van de medewerker van die instantie.

I: Deze manier om de relatie tussen de overheid en burger te conceptualiseren lijkt vooral ingegeven door uw zorgen over gelijke behandeling en sociale rechtvaardigheid. Krijgen mensen waar ze recht op hebben in hun contacten met overheidsinstanties en wat kunnen ze doen als dat niet het geval is? Als we verder kijken dan wat het individu heeft aan dienstverlening, zien we ook een relatie met de maatschappij in bredere zin. Als je een kind onderwijs geeft, heeft de hele maatschappij daar profijt van, dankzij zijn verhoogde kansen op een baan, de economische groei die daaruit voortkomt, een beter opgeleide bevolking, enzovoort. In het contact met een klant bedient een *street-level bureaucrat* dus ook indirect de samenleving. Heeft die dimensie impact op het werk dat *street-level bureaucrats* doen? Maakt het het werk moeilijker? Makkelijker? Heeft het überhaupt invloed?

R: Een welvaartsstaat heeft meer dan één reden waarom hij ondersteuning aan burgers biedt. Vanaf het begin zijn er verschillende complementaire ideeën geweest over het verstrekken van sociale voorzieningen. De markteconomie genereert onacceptabele omstandigheden, waardoor sommigen zichzelf en hun familie niet langer kunnen onderhouden. Daar komt nog bij dat burgers in een rijk en barmhartig land niet in armoede zouden hoeven te leven. Het was nog niet zo lang geleden – onze ouders herinneren zich die dagen nog – dat mensen normaal gezien in ellendige omstandigheden leefden, niet wisten waar morgen het eten vandaan zou komen. In zo'n maatschappij wilden mensen niet leven. Sommigen wel, maar de meesten niet.

Wat veranderd is, is hoe men individuele verantwoordelijkheid interpreteert. Conservatieven en mensen die sceptisch waren over de welvaartsstaat zoals die vroeger bestond, hebben een bepaald beeld gecreëerd van mensen in de bijstand. Met succes verdedigden zij de stelling dat burgerschap bepaalde verantwoordelijkheden vereist, dat iedereen zelf verantwoordelijk is om zijn leven zo in te vullen dat men terug kan geven aan de maatschappij. Deze visie heeft zeker invloed gehad op menig *street-level bureaucrat*. Het heeft de voorwaarden om in aanmerking te komen voor bepaalde diensten substantieel veranderd. Men verwacht nu bijvoorbeeld ander gedrag van de klant. Het beïnvloeden van dat gedrag is tegenwoordig de verantwoordelijkheid van de *street-level bureaucrat*. In het verleden was het de verantwoordelijkheid van een medewerker om ervoor te zorgen dat bijstandstrekkers al het nodige papierwerk hadden ingevuld en ook echt in aanmerking kwamen voor de ondersteuning die zij kregen. Nu zijn ze er ook verantwoordelijk voor om te zorgen dat bijstandstrekkers in principe binnen een bepaalde tijd weer aan het werk kunnen. Op zijn best betekent dit dat maatschappelijk werkers ervoor zorgen dat mensen zelfstandiger worden. Jammer genoeg is de realiteit vaak anders. Onderzoek wijst uit dat dit nieuwe systeem gebaseerd op individuele verantwoordelijkheid niet veel verschilt van het oude. Uiteindelijk moeten mensen nog steeds aan de regeltjes voldoen.

I: Waar ik achter ben gekomen door mijn werk met de Kafka Brigade in Nederland en Wales, is dat als je eenmaal begint met het onderzoeken van de ingewikkeldheden waarmee *street-level* werk omgeven is, je al snel een discussie voert die veel breder is dan de uitvoeringspraktijk alleen. Je moet bijvoorbeeld vragen: waar *zijn* die interacties tussen burger en overheid eigenlijk voor; wat willen wij als maatschappij dat er in of door die interacties gebeurt? Maar zo gauw je de discussie dusdanig verbreedt en verdiept, wordt de kwestie groter dan het handelingsbereik van de gemiddelde instantie. Denkt u dat overheidsinstanties de capaciteiten hebben – of zouden moeten hebben – om dit soort discussies te voeren, zowel intern als met de politiek?

R: Ik zou niet weten wat het alternatief zou zijn.

I: De status quo?

R: Juist, ik mag deze vraag wel, want hij impliceert een oriëntatie die veel breder is dan alleen de aard van het werk zelf. De studie van *street-level bureaucracy* zou daaraan veel meer aandacht moeten besteden: wie zet de toon in het debat over wat werk in de publieke sector inhoudt en waarom het belangrijk is? Leiders in alle sectoren zouden dit soort vragen moeten stellen. Politici moeten het belang van bepaalde ideeën bevestigen en leiders in de publieke en private sector en het maatschappelijk middenveld hebben ook een verantwoordelijkheid in het vertalen van deze ideeën. Zo krijgt de burger een beter begrip wat de onderliggende gedachten achter bepaald beleid zijn. Als we deze educatieve functie negeren, betalen we ervoor door de isolatie die publiek werk omringt. Burgers moeten in het algemeen begrijpen wat er gebeurt in de maatschappij. Mensen moeten zich afvragen: hoe is dat beleid gestructureerd en hoe is dat zo gekomen – wie heeft die keuzes gemaakt?

I: Bent u van mening dat dit soort kwesties vaker bespreekbaar gemaakt zou moeten worden door instanties die actief op het *street-level* niveau opereren? Zo ja – want die indruk wekt u – wat zou er dan gedaan moeten worden om de capaciteit hiervoor te vergroten? Hoe zorg je ervoor dat die discussies gevoerd worden, dat er aandacht wordt besteed aan het publieke beeld van de geleverde diensten, enzovoort?

R: Laten we twee Amerikaanse voorbeelden nemen van publieke dienstverlening op *street-level* niveau: onderwijs en sociale zekerheid. Er wordt eindeloos gedebatteerd over het onderwijssysteem: hoe kan men het beste lesgeven, hoe ziet een goede leraar eruit, helpt het om studenten intensief te begeleiden, is het zinnig om leraren en scholen jaarlijks te evalueren op basis van testen? Dat soort debatten voeren we bijna altijd. Dat ze nooit tot een oplossing komen, betekent niet dat er geen debat is. Maar als je het over de welvaartsstaat hebt, dan krijg je het gevoel dat er een moreel vacuüm bestaat hier in de Verenigde Staten. Politici willen het er niet echt over hebben. Het enige wat ze weten, is dat ze hem willen ontmantelen, omdat ze geloven dat dat strookt met de waarden die een meerderheid van de Amerikanen steunt. De volksvertegenwoordigers van de linkse partij hier in de Verenigde Staten, de Democraten, verdedigen de welvaartsstaat nog wel, maar zelden zijn ze er trots op hoe goed dit systeem eigenlijk voor zijn burgers zorgt.

I: In hoeverre worden *street-level bureaucrats*, als belangrijke schakels in de uitvoering van beleid, betrokken in dit soort debatten in de VS? En met betrokken bedoel ik dat hun wordt gevraagd wat de problemen zijn en wat volgens hen de oplossingen zouden moeten zijn.

R: Ze hebben niet echt een stem. Het wordt ze normaliter niet gevraagd hoe ze over beleid denken of hoe het systeem waarin ze werken verbeterd zou kunnen worden. Jouw vraag betreft een punt dat ik graag genuanceerder wilde maken in de herziene uitgave, want het boek is hier vaak verkeerd begrepen. Beleid wordt maar zeer ten dele ‘gemaakt’ op het *street-level* niveau. De regels die beslissen wie recht heeft op een uitkering en de hoogte hiervan in de jaarlijkse begroting zijn slechts twee voorbeelden waar *street-level bureaucrats* geen zeggenschap over hebben. Het is dus een misvatting van de theorie, of ten minste een overdreven simplificatie, dat beleid exclusief op *street-level* niveau gemaakt zou worden. Dat is niet wat ik probeerde te zeggen in het boek.

I: Maar beleid wordt wel *gevormd* door het gedrag van *street-level bureaucrats*. Dat is toch een belangrijke bewering in uw boek?

R: Ja ... het wordt gevormd ...

I: Als we het hebben over pogingen tot verbetering, is de vraag: zijn *street-level bureaucrats* betrokken bij het her-vormen of her-denken van de interacties waardoor beleid mede gevormd wordt?

R: *Street-level* medewerkers zijn nog steeds van invloed op beleid in de Verenigde Staten. Neem de bijstand – de manier waarop die verstrekt wordt is substantieel veranderd. Het wordt vandaag de dag gemanaged door winstgevende bedrijven die medewerkers inhuren die ervoor moeten zorgen dat mensen die bijstand krijgen aan alle criteria voldoen. In deze nieuwe wereld zijn *street-level bureaucrats* nog steeds de frontlijnmedewerkers, alleen nu werken ze onder contract. Ze geven nog steeds vorm aan beleid, reageren nog steeds op dezelfde soort druk waarop de oude *street-level bureaucrats* reageerden. Maar als je vraagt of ze een plaats aan de tafel hebben, zodat toekomstig beleid gebaseerd is op de informatie die ontstaat in direct contact met klanten, dan is het antwoord nadrukkelijk ‘nee’.

I: De verbinding tussen frontlijnwerkers en beleidsmakers is niet beter geworden?

R: Nee, ik ben van mening dat de verbinding nog slechter is geworden. Want als je dit soort banen van de publieke sector naar het particuliere bedrijfsleven verplaatst, komen er andere beweegredenen in het spel. Die creëren een nog grotere kloof tussen de doelstelling van de overheidsinstantie en de uitvoering van het beleid. Medewerkers reageren nog steeds op dezelfde prikkels waar we het eerder over hadden, maar nu is er een aanvullende dynamiek. Ze moeten nu ook aan de minimumtarget van het bedrijf waarvoor ze werken voldoen.

Ik ben altijd sceptisch geweest over de stelling dat als je sociale voorzieningen privatiseert – of ze aan de particuliere sector geeft – je het werk dan ook radicaal verandert in de zin dat de uitvoering zou verbeteren. Je moet niet vergeten dat overheidsmedewerkers al quota en andere werkgerelateerde druk hadden. Ze managen dus al cliënten en niet allemaal in hun voordeel. Maar ze hoeven niet aan soort minimumtarget te voldoen dat zo dominant is in de particuliere sector. Medewerkers in de publieke sector maken zich niet zo veel zorgen over het behouden van hun baan. Als er veel ontslagen vielen in de publieke sector, en er was een tijd dat dat zo was, is dat nog steeds niets vergeleken met de laagbetaalde banen in de particuliere sector die nu gecreëerd worden.

5 De veranderende context van *street-level bureaucrats*

I: Nog een ontwikkeling die van invloed is geweest op *street-level* werk in de publieke sector in Nederland is de groeiende wederzijdse afhankelijkheid van overheidsinstanties. Professionals van diverse verschillende instanties hebben contact met dezelfde cliënt. Volgens verschillende auteurs in dit boek creëert dit specifieke uitdagingen. De vraag wordt steeds meer: wie is verantwoordelijk voor de coördinatie en integratie van het werk? Als de cliënt zelf verantwoordelijk wordt gesteld, worden bepaalde stappen misschien overgeslagen, want het individu staat in een zwakkere positie – zoals een schoolverlater of een verslaafde. Dan wordt de vraag: wie in de verschillende instanties hoort wat te doen en wat wordt er van ze verwacht? Volgens sommige auteurs creëert dit een ‘nieuw soort *street-level bureaucrat* met nieuwe vaardigheden’. Herkent u dit fenomeen?

R: Ik weet niet hoeveel ik hier kan bijdragen. We kregen in de jaren zeventig wel in de gaten dat er een gemeenschappelijke benadering nodig was om oplossingen te vinden voor probleemkinderen. Er was een team nodig voor elke evaluatie. Daar konden de leraar van het kind, een psycholoog, een schooldirecteur en een ouder bij betrokken zijn. Die beslisten dan samen wat voor onderwijsplan het beste van toepassing was. Dat werd dan vermoedelijk het jaar daarna gevolgd en geëvalueerd. Dat is niet nieuw in de bestuurskunde.

Wel vereist zo'n proces een ander soort vaardigheden. Men moet kunnen onderhandelen en samenwerken met collega's om samen een plan te ontwikkelen. En als je goed werk levert, dan zijn er spelletjes die je moet spelen en spelletjes die je wilt vermijden om de uitkomst aan jouw professionele voorkeur te laten voldoen. Zo was er eens een school die een gehoorspecialist in huis had. Omdat daar een gehoorspecialist was, vroeg de beoordeling van elk kind in die school om een gehoortest te doen. Het team adviseerde niet op basis van wat het kind nodig had, maar naar wat ze in huis hadden. Dat zie je vaker in het gedrag van *street-level bureaucrats*, maar het neemt andere vormen

aan als een groep samen beslissingen neemt over een individueel kind. In zulk soort interacties verandert het contact met de cliënt. Bij dit soort teambenaderingen wordt het meer een achtergrondfactor. Maar ik ben ervan overtuigd dat het fascinerend is om dit soort vergaderingen bij te wonen en om de bijbehorende onderhandelingsvaardigheden te zien. Ik zou verwachten dat niet iedere medewerker zijn of haar ideale aanpak zou kunnen aanbevelen, want ze moeten afwegen wat nodig is met de middelen die ze ter beschikking hebben. En dat is alweer een andere manier om het dilemma van *street-level bureaucrats* uit te drukken, maar nu wordt het door een groep ervaren.

I: Een van de kwesties die keer op keer naar boven komt in deze context is de invloed van ‘de regels’. Als men in een team werkt, focust men al snel op wat er voor een kind of cliënt gedaan kan worden. Maar als ze het allemaal eens zijn over wat er nodig is, is het de vraag of ze dat ook *mogen* doen. Hoeveel discretionaire ruimte heeft ieder teamlid individueel om mee te gaan in de collectieve oplossing? Sommigen hebben meer bevoegdheid dan anderen. Sommigen denken echter dat ze minder bewegingsruimte hebben dan ze in werkelijkheid hebben ...

R: Maar waarom is de vraag niet: wat zouden we doen als we alle mogelijke middelen in de wereld tot onze beschikking hadden en vervolgens: wat kunnen we doen binnen de beperkingen die we nu ondervinden? ‘Wat mogen we doen?’ is een andere vraag dan ‘wat zijn de mogelijkheden die we hebben?’ De eerste vraag is veel te juridisch ...

I: Absoluut. Maar dit is wel wat we in de praktijk zien; de vraag ‘Wat mogen we doen?’ wint het vaak van de vraag ‘Wat zouden we kunnen doen in deze situatie?’ Het is moeilijk voor beleidsmakers en voor managers van dit soort organisaties om professionals enerzijds ruimte te geven en anderzijds richting te geven aan de manier van denken en werken, met name in individuele cases. In Nederland is het nog steeds een belangrijke worsteling.

R: Het is interessant om hier meer over na te denken en er meer over te leren. De vraag die ik zou stellen zijn: hebben de mensen die beslissingen maken een notie van wat er nodig is als ze *niet* gelimiteerd waren in hun bevoegdheden en middelen? Zijn ze echt professionals die weten wat ze zouden doen als ze de capaciteiten maar hadden? Als je maar lang genoeg dit soort werk doet, kan je vergeten wat er allemaal eigenlijk mogelijk is. De *street-level bureaucrat* kan makkelijk afgestompt raken en alleen maar denken binnen de bestaande ruimte die hij of zij ter beschikking heeft in plaats van het systeem te dwingen om het beter te doen. Ik bedoel: dit kind hoort in de gevangenis, dit kind heeft 24 uur per dag hulp nodig, dit kind moet onder supervisie komen, dit kind moet naar de dokter. Maar als dat niet de bevoegdheden zijn die je hebt, dan beperk je je tot een veel geringer repertoire.

I: De uitdagingen waarvoor *street-level bureaucrats* staan, zijn niet verdwenen sinds u erover heeft geschreven. Zoals u zelf heeft geobserveerd, zijn sommige zelfs erger geworden. Nieuwe uitdagingen zijn ook naar voren gekomen en houden hen die in de publieke sector werken of bestuderen volop bezig. Het is hoopvol en geruststellend om te zien dat mensen nog steeds over deze vraagstukken nadenken en nieuwe aanpakken en innovaties voorstellen en niet terugvallen op de automatische piloot. Dat is in grote mate waar dit boek – geïnspireerd door uw werk – over gaat.

2 Dertig jaar na Street-level Bureaucracy

Een blik terug en een blik vooruit met Archon Fung

Marc Vermeulen

Inleiding

Archon Fung is een gerenommeerd wetenschapper op het gebied van lokale, participatieve democratie en de manier waarop *street-level bureaucrats* daar mede vorm aan geven. Hij werkte samen met Lipsky en werd sterk door diens werk beïnvloed. De oorspronkelijke titel van zijn proefschrift (later onder een andere titel gepubliceerd) was *Street-level Democracy*. Aan Harvard bezet hij de Ford Foundation leerstoel, die gewijd is aan Democratie en Burgerschap. Fung onderzoekt de invloed van burgerparticipatie, publiek overleg en transparantie op openbaar en privébestuur. Voor dit interview bezocht ik Archon Fung in zijn kantoor op de John F. Kennedy School of Government aan Harvard.

Fung en Lipsky bestuderen dezelfde onderwerpen, in het bijzonder de grote bureaucratistische systemen achter de openbare dienstverlening in Chicago. Ze beschouwen de samenleving in eerste instantie op het niveau waarop de publieke diensten aan de burger worden geleverd, hanteren dezelfde analytische blik en kijken naar het directe contact 'op de hoek van de straat'. Fung concentreert zich op de mogelijkheden die het werk op straatniveau biedt om democratische processen in de Verenigde Staten nieuw leven in te blazen.

1 Veranderingen sinds het verschijnen van Lipsky's boek in 1980

Mijn eerste vraag aan Fung was welke grote veranderingen er zijn doorgevoerd in de publieke sector gedurende de drie decennia die verstreken zijn sinds Lipsky's beroemde boek verscheen. Om te beginnen concludeert Fung dat grootschalige bureaucratieën in de publieke sector niet verdwenen zijn. Daarom is de vraag nog steeds actueel hoe het werk op *street-level* binnen een bureaucratistische omgeving moet worden georganiseerd. Toch is de laatste decennia een aantal zaken veranderd waar Lipsky blij mee zou zijn, hoewel de veranderingen zich niet in het bijzonder voordeden als reacties op zijn werk. Het betrof oplossingen in meer algemene zin van problemen binnen grootschalige *top-down* organisaties. Fung neemt drie belangrijke veranderingen waar.

De eerste verandering is dat decentralisatie en werken in teams zijn doorgedrongen tot organisaties in de publieke sector. In zekere zin is de situatie nu meer *street-level* en minder bureaucratisch. Lipsky wees al op de afstand tussen beleid, regels en bureaucratie enerzijds en de werkelijke behoeften van het werk op *street-level* anderzijds. De aandacht voor de vakbekwaamheid van *street-level* bureaucraten is sterk toegenomen. *Street-level* professionals worden beschouwd, behandeld en opgeleid als vaklieden. Er is meer begrip voor de druk waaraan ze onderhevig zijn om hun diensten te leveren op een zorgzame en te rechtvaardigen manier. De afgelopen jaren is het zowel critici als managers veel duidelijker geworden wat de tekortkomingen van top-downmanagement zijn.

Gaandeweg werd hen duidelijk dat de vele regels die *street-level* professionals moesten toepassen lastig uitvoerbaar en niet logisch waren. Het is beter om te werken in teams van *street-level* professionals die op hun eigen oordeel afgaan en die niet verticaal verantwoording afleggen, maar horizontaal (aan hun collega's). Bij de politie, bijvoorbeeld, geeft de aandachtsverschuiving naar probleemgestuurd en buurtgericht werken veel meer ruimte aan agenten om eigen strategieën te ontwikkelen. In onderwijs en gezondheidszorg zijn vergelijkbare veranderingen te zien. Het werk van *street-level* professionals wordt in toenemende mate gezien als een coproductie met burgers, leerlingen en ouders of patiënten. De afstand tussen politiek, bureaucratieën en *street-level* bureaucraten is veranderd – een interessante ontwikkeling.

De tweede verandering is de herintroductie van top-downmanagement en *New Public Management*. Die hangt samen met de introductie van onder meer ranglijsten (een soort hitparade voor goedscorende organisaties), prestatie management, SMART-schema's. De aandacht verschuift van de werkvloer op straat naar de administratieve bureaucratie. Standaardtoetsing in het onderwijs leidt er bijvoorbeeld toe dat leraren afgaan op de testresultaten en dat leidt hen af van de werkelijkheid in het klaslokaal.

Deze verandering veroorzaakt nieuwe spanning tussen het bureaucratisch systeem en het werk op straat (waar Lipsky al op wees): de spanning tussen de druk van ranglijsten en de logica van het werk in de frontlinie. Er ontstaan nieuwe regels en de druk wordt hoger – niet zozeer omdat regels bureaucratisch zijn, maar omdat er targets moeten worden gehaald. Hier duikt een oud dilemma op in een nieuw jasje: verantwoording die SMART is, maar misschien niet altijd CLEVER. Deze hele 'meten is weten'-cultuur zal leiden tot nieuwe vormen van top-downcontrole op *street-level* werk.

De derde grote verandering die zich de afgelopen decennia heeft voltrokken, aldus Fung, betreft de manier waarop we kennis over *street-level* bureaucratieën ontwikkelen. Toen Lipsky zijn boek schreef, stelden academici veel belang in het werk en de cliëntèle van *street-level* bureaucraten. Er was destijds volgens Fung meer wetenschappelijke aandacht voor de delicate processen op straatniveau. Tegenwoordig is die aandacht er in

de Verenigde Staten veel minder. Een systematische vergelijking tussen de jaren tachtig en het heden is daar problematisch, alleen al omdat er tegenwoordig minder *street-level* onderzoeken zijn die een vergelijking met toen mogelijk maken.

Sociale wetenschappen in de Verenigde Staten hebben meer afstand genomen en zijn minder betrokken bij de dagelijkse gang van zaken op de werkvloer. In hun streven naar objectiviteit beperken wetenschappers zich bij voorkeur liever tot een beschrijvende dan een normatieve benadering, waardoor zij zich verwijderden van toegepast onderzoek dat van belang is voor de oplossing van concrete problemen. Ze geven de werkelijkheid liever weer in abstracte, kwantitatieve modellen dan in concrete voorbeelden, narratief of etnografisch. In hun oriëntatie op meer algemene en daarom meer abstracte verklaringen nemen wetenschappers afstand van concrete problemen en oplossingen. Daarom is de kloof tussen *street-level* bureaucratie en wetenschappelijke kennis breder geworden. In zekere zin is de praktijk van overheidsbeleid als onderzoeksonderwerp van de wetenschappelijke agenda verdwenen.

2 De rol van *street-level* bureaucratie in democratische processen

Een blik op de rol van *street-level* bureaucratie bij het heruitvinden van lokale democratieën onthult volgens Fung een interessant perspectief. Zowel in de Verenigde Staten als in Nederland wordt deelname aan de burgermaatschappij belangrijk gevonden. In wijken met veel jonge gezinnen is die deelname beperkt. Men verwacht veel van de buurt, maar draagt er weinig aan bij. De betrokkenheid is volgens Fung laag. De mensen zijn niet in de wijk geboren en zullen te zijner tijd naar een betere buurt verhuizen. Welke rol zouden *street-level* bureaucraten kunnen spelen bij het versterken van de betrokkenheid van de burger?

Fung ziet tegenstrijdige ontwikkelingen in *street-level* werk. Eén trend is die van professionalisering. Het is niet de taak van beroepskrachten om een democratisch proces in gang te zetten, maar wel om bijvoorbeeld te voorzien in goed onderwijs, een veilige buurt en goede gezondheidszorg. Dat doen zij binnen een beperkt mandaat en in samenwerking met hun cliëntèle, op een functionele of technocratische basis. *Street-level* bureaucraten worden beschouwd als beroepskracht en niet als activist. Ze zijn specialisten, technocraten die ook geen mandaat hebben om plaatselijke democratische processen te verbeteren. Het opbouwen van een gemeenschap is strikt genomen hun taak niet, nog even los van de waarnemingen in de alledaagse beroepspraktijk. De relatie met de maatschappij is volgens Fung in de kern functioneel en technocratisch en dat sijpelt door in de opleiding en beoordeling van *street-level* professionals.

Tegelijkertijd, echter, ontstaat er in rap tempo een andere trend: de toenemende bewustwording omtrent coproductie. Onder het publiek is volgens Fung een grote behoefte

aan samenwerking en partnerschap met *street-level* professionals. In zekere zin wordt het functioneel om die publieke steun te kunnen organiseren. Professionals moeten leren hoe ze burgerschap en betrokkenheid rond hun werk organiseren en activeren. Onderwijs is daar een goed voorbeeld van: leraren worden in toenemende mate geconfronteerd met het feit dat ouders als individu en als groep onmisbaar zijn bij het bereiken van onderwijsdoelen. Hetzelfde geldt voor politiewerk, dat vrijwel onmogelijk is uit te voeren zonder publieke steun.

In de gezondheidszorg zien we dezelfde tegenstrijdigheid. Enerzijds beschikt de medisch specialist over verfijnde farmaceutische oplossingen. Daartegenover staan echter de positieve effecten van gemeenschappen van patiënten die elkaar ondersteunen in hun ziekte. Aldus handelen ze in coproductie met het medisch systeem, maar ze kunnen over datzelfde systeem ook kritisch zijn. Specialisten zouden zich ongemakkelijk kunnen voelen bij deze publieke emancipatie.

3 Een toenemend aantal vrijwilligers, semi-professionelen: in welke relatie staan zij tot *street-level* bureaucraten?

Er beweegt zich, zo blijkt ook uit andere bijdragen aan dit boek, een toenemend aantal vrijwilligers op het terrein van de *street-level* bureaucraten. Dat kunnen ex-patiënten zijn die patiënten bijstaan, Marokkaanse grootouders (buurtvaders) die contact proberen te leggen met ontsprende jongeren, familieleden die de zorg voor een zieke op zich nemen. Hoe ziet Fung dit werk van vrijwilligers en semi-professionelen tegen de achtergrond van het werk van Lipsky?

Het is naar zijn mening overduidelijk dat deze mensen zeer belangrijk zijn en wellicht een voortrekkersrol vervullen in buurtontwikkeling. Ze zijn een soort superburgers die grote hoeveelheden vrije tijd aan dit werk besteden. Dat is een nieuwe ontwikkeling die onze aandacht verdient; daarbij gaat het niet alleen om slimme oplossingen in tijden van bezuinigingen. Vrijwilligers beschikken over kennis van de situatie ter plaatse en zouden een belangrijke rol kunnen spelen in het op de been brengen van anderen, bijvoorbeeld in ouderverenigingen. Rond de ontwikkeling van initiatieven hebben zij warme, gedetailleerde praktijkervaring opgedaan en vanwege hun status in de buurt zullen ze in de samenleving meer draagvlak ontmoeten. We kunnen er volgens Fung echter ook vraagtekens bij plaatsen.

In de eerste plaats ligt de loyaliteit van deze burgers ergens anders. Ze worden niet door de bureaucratie beperkt en hebben een grotere kans (en mogelijkheid) om hun vrijwilligerswerk te laten voor wat het is. Als superburgers zijn ze zeker belangrijk vanwege hun activiteiten in wijkraden, buurtcomités, enzovoort. Maar het kan ook moeilijk zijn ze aan te sturen, omdat ze buiten de bureaucratieën staan. Er zal volgens Fung waar-

schijnlijk ook spanning zijn tussen hun betrokkenheid en hun competentie. Wat doe je met mensen die zeer betrokken zijn, maar als leraar niet deugen? Er kan ook een vorm van jaloezie ontstaan onder beroepskrachten. Vrijwilligers doen in feite vrijwel hetzelfde werk zonder beroepsopleiding en krijgen daar zelfs meer publieke waardering voor omdat ze het vrijwillig doen, aldus Fung.

Hoe vrijwilligerswerk zich verhoudt tot het werk van *street-level* bureaucraten is een betrekkelijk nieuw thema, maar (zoals Mariet Paes elders in deze bundel ook laat zien) in toenemende mate van belang. De discussie is pas op gang gekomen en er zijn nog veel onderwerpen te bespreken. Volgens Fung zal de rol van vrijwilligers in de nabije toekomst belangrijker worden. Bezuinigingen zullen activiteiten doen verschuiven van professionals naar vrijwilligers; de laatsten zullen een interessante rol krijgen als boodschapper tussen professionals en hun cliëntèle. Bij toenemende complexiteit en diversiteit worden vrijwilligers interessante koppelaars of boodschappers, die helpen een gemeenschap te interpreteren en tot actie aan te zetten. Kortom, hun rol in de openbare dienstverlening op straatniveau zal in grotere mate komen te liggen tussen de burger en de professional.

4 Internet en sociale media

Nieuwe media brengen *street-level* bureaucraten meer in de openbaarheid; er circuleren al filmpjes op YouTube van de omgang van leraren met wanordelijk gedrag. En in Nederland zijn recent ook spraakmakende filmpjes op internet geplaatst van bijvoorbeeld politiemensen die geweld toepassen of van een uit de hand gelopen aanhouden. Dat is in de Verenigde Staten niet anders. Er is volgens Fung nog geen helder zicht op de veranderingen die nieuwe media teweegbrengen in de rol van *street-level* bureaucraten. Verwachtingen ten aanzien van hun werk zijn veranderd. De *street-level* professionals wordt worden publiekelijk meer op hun vingers gekeken vanwege sociale media. Dat is een brede sociale trend. Men kan zich voorstellen dat het verwachtingen zal beïnvloeden van cliënten die met *street-level* bureaucraten te maken hebben en dat we nieuwe discussies zullen gaan voeren over transparantie.

Als bijvoorbeeld iedere schoolklas een eigen webpagina heeft, zullen de informatie- en communicatiedichtheid toenemen. Een wat te denken van de twitterende opbouwwerker of een politiekorps dat moet reageren op het zoveelste gefilmde politieoptreden dat niet de goedkeuring van (in elk geval) de filmers kon wegdragen. Het betekent veel meer werk voor *street-level* bureaucraten en hun chefs om met die extra informatie om te gaan. Bezorgdheid over het 'op de vingers kijken' is nog steeds actueel, maar lijkt de laatste tijd minder aandacht te krijgen. Zoals Fung het ziet, is dit in de grond van de zaak goed nieuws. *Street-level* beroepskrachten werken in toenemende mate in een glazen huis. Rapporten van leerlingen, waardering van openbare functies, voortdurende

beoordelingen, meningen van patiënten op websites, filmpjes van politieoptredens zijn allemaal voorbeelden van een toenemende kritische publieke waarneming.

Hoe zal dit glazen huis de verhouding beïnvloeden tussen de professional op straat en het systeem dat hij of zij vertegenwoordigt? In de goeie oude tijd was een groot deel van het dagelijks werk van *street-level bureaucrats* onzichtbaar voor het systeem – ‘ze deden hun werk in hun eentje’, zonder voortdurend door hun superieuren te worden gadeslagen. Tegenwoordig kan alles op elk ogenblik worden gefilmd, gewaardeerd en openbaar gemaakt. Enerzijds verkleint dit volgens Fung de ruimte waarbinnen *street-level* bureaucraten eigenmachtig kunnen optreden. Anderzijds neemt ook de druk toe, omdat bestuurders zenuwachtig worden van negatieve publiciteit en hogere eisen stellen: er wordt een extra laag uitdagingen op het werk gelegd, dat zonder die laag al tamelijk zwaar is. *Street-level* professionals moeten aan nieuwe eisen voldoen die tevens door andere mensen worden gesteld.

In zekere zin is dit in de ogen van Fung een moderne versie van Foucaults Panopticon: een nieuwe vorm van disciplineren door extreme zichtbaarheid. Wellicht schept ICT een nieuwe vorm van panoptische discipline, de discipline van de ‘blik’. Het pleit is nog niet beslist; als informatie zorgvuldig wordt gestructureerd en er op een verantwoorde manier mee wordt omgegaan, kan dat de publieke zaak winst opleveren. Dat moet georganiseerd worden, opdat wordt onthuld wat belangrijk is in de evaluatie van publieke operaties. Er zijn echter ook risico's: sensatiezucht en allerlei chaotische toestanden rondom transparantie. Als openbare dienstverleners voortdurend worden gadeslagen op het web en misschien wel worden lastiggevallen om dingen die ze vroeger hebben gedaan of in een andere sociale omgeving nog steeds doen, zouden ze 24 uur per dag en 7 dagen per week superburgers zijn. Dat is wat we uiteindelijk van hen zouden vragen en dat is nauwelijks realistisch. Het is al een uitdaging om mensen te vinden die dit werk willen doen. Als werken in een glazen huis betekent dat men voortdurend door een groot publiek terecht wordt gewezen en in feite alle privacy verliest, zal niemand het *street-level* werk nog aantrekkelijk vinden.

Fung is uiteindelijk optimistisch en denkt dat het een kwestie is van sociale volwassenheid om zodanig met het web en de sociale media om te gaan, dat het onze waarden dient en ze niet frustreert. Volgens hem hebben we de keus om informatie op een verantwoordelijke manier te gebruiken. De sleutel daartoe zou moeten zijn een toepassing van transparantie ten behoeve van kwaliteitsverbetering, als gelegenheid tot leren voor *street-level* bureaucraten en hun organisaties.

5 Conclusie

We kunnen kortom concluderen dat *street-level* bureaucraten zich in een zeer dubbelzinnige toestand bevinden, tussen publieke beoordeling en bureaucratische regels enerzijds en dagelijkse waardering van wat ze daadwerkelijk doen anderzijds. In de Verenigde Staten is het respect voor de publieke sector waarin veel *street-level bureaucrats* werken laag, maar iedereen beseft dat je politieagenten, leraren en brandweerlieden nodig hebt. Ze worden onderbetaald en doen hun werk zo, dat ze van een wat groter publiek enige erkenning krijgen, maar hun positie is kwetsbaar. De oplossing van Fung is dat bureaucraten in de openbare dienstverlening burgers betrekken bij hun activiteiten en in ruil daarvoor zullen winnen aan vertrouwen en respect.

3 De dynamiek van frontlijnsturing³

Pieter Tops

1 Inleiding

Uitgangspunt voor onze analyse is het onderscheid tussen beleidssturing en frontlijnsturing (Hartman & Tops, 2005). Beleidssturing is gebaseerd op politieke en beleidsmatige doelstellingen en instrumenten die daarbij horen. Er wordt gedacht en gehandeld vanuit (politieke) sturing, controle en verantwoording. Bij beleidssturing wordt vanuit het beleid naar uitvoeringsprocessen gekeken. Een ontwerplogica gericht op extern geformuleerde doelstellingen en instrumenten staat centraal (Hogwood & Gun, 1984). Uitvoering is hier een van de fasen in het beleidsproces, die hiërarchisch ondergeschikt is aan de eerdere fase van beleidsontwikkeling.

Frontlijnsturing betekent allereerst uitgaan van ‘het werk zelf’ op de publieke werkvloer van de grote stad. Het primaire proces in de relatie tussen burger en bestuur staat centraal: van daaruit wordt gedacht, gehandeld, georganiseerd en gestuurd. Dan gaat het om de operationele kwaliteit van het stedelijke bestuur door middel van concrete acties op een moment dat het er ook werkelijk toe doet. Een actielogica gericht op effectieve interventies staat centraal (Barret & Fudge, 1981). Essentieel is het vermogen om de logica van concrete situaties te kunnen doorzien en daarin effectief te kunnen interveniëren (Sparrow, 2002). Uitvoering is dan vaak een proces van directe coproductie tussen frontlijnwerkers en de betrokken burgers.

Daarmee zijn dus twee benaderingen van uitvoeringsprocessen te onderscheiden. Beleidssturing is in de kern een abstracte activiteit: van algemene uitgangspunten wordt – via politieke besluitvorming – tot concretisering en uiteindelijk tot uitvoering gekomen. Frontlijnsturing is in de kern een concrete activiteit: vanuit de situatie zoals die wordt aangetroffen, wordt onderzocht welk handelen productief is en wat voor ondersteuning daarbij past. Beleidssturing wordt gekenmerkt door een ontwerplogica,

³ Verkorting en bewerking van de analyse van Hartman en Tops (2005). De beschrijving van interventieteams in Rotterdam betreft hun toenmalige functioneren. Inmiddels heeft de praktijk van het werken ‘achter de voordeur’ een ontwikkeling doorgemaakt, die enerzijds kenmerken van een hype heeft, maar anderzijds ook tot professionele doorontwikkeling heeft geleid (zie onder meer Brandsen & Cornelissen, 2007 en Van der Lans, 2010).

frontlijnsturing door een actielogica. Op voorhand is niet te zeggen welke van deze logica's beter is. Ze hebben beide hun eigen kwaliteiten, ze zijn beide nodig. Frontlijnsturing is nodig om het vermogen tot precieze actie en situationele intelligentie te ontwikkelen. Beleidssturing is onmisbaar om de frontlijnactiviteiten in een breder kader te plaatsen en om democratische sturing en verantwoording mogelijk te maken. Ze zijn dus complementair, maar dat wil niet zeggen dat ze makkelijk met elkaar te verenigen zijn. In het brede tussengebied tussen concrete actie en democratische sturing bevinden zich allerlei routines en belangen die een soepel samengaan belemmeren. Dat heeft niet alleen met een botsing tussen principes te maken, maar ook met een botsing tussen mensen: frontlijnwerkers hebben vaak een ander temperament, een andere psyche, een ander wereldbeeld en vakmanschap dan mensen in beleidsposities. Ook dat is niet altijd eenvoudig bij elkaar te brengen. Laten we een concreet voorbeeld beschrijven. Het is een reportage van een onderzoeker die een ochtend meeloopt met een interventieteam in Rotterdam (Hartman & Tops, 2005).

2 Op stap met een interventieteam

De thuisbasis

Het is nog geen 8.30 uur wanneer ik aanbel bij een benedenwoning aan de Dordtselaan in Rotterdam. Ik heb door het raam twee mannen tegenover elkaar aan een bureau zien zitten. Hier is de thuisbasis van de Interventieteams.

Een van de mannen doet open, hij heet Ton. Hij is degene met wie ik afgesproken heb mee te lopen met huisbezoeken van een team. De ander die ik al door het raam zag, is Jan van de Eneco, de energiemaatschappij. Jan loopt pas twee weken mee met de Interventieteams. Het gaat de Eneco voornamelijk om het achterhalen van grote stroomverbruikers, de hennepplantages, en om de veiligheid in de huizen.

Er wordt gebeld en twee mannen van een jaar of 25 komen binnen. Ze dragen een mooi uniform met 'Buurtconciërge' op hun rug. Ze blijven bescheiden in de kamer staan. Ik probeer bij hen te achterhalen wat zij kunnen doen, maar dan komt de volgende binnen, een politieagent. Hij blijkt van origine een Spanjaard. Het wordt nu gezellig druk, want ook Ruud verschijnt – hij is van 'de zorg' zegt hij, en leidt vandaag het team – en Koos, van de sociale dienst. Beiden goedlachs, ze schijnen er zin in te hebben. Het is nu lekker rumoerig in de kamer; ieder zwaait met lijsten waar het vandaag allemaal heengaat.

Millinxbuurt

We gaan een aantal huizen aandoen in een straat dichtbij: de Millinxstraat, in de Tarwewijk. Een lekker zonnetje belicht de huizen. Vele panden zijn dichtgetimmerd, glaswerk – ook van de hoogste etages – is vernield, deuren en kozijnen van de wel bewoonde huizen zijn in slechte staat. Als er al verf op zit, dan is het afgebladderd.

Ruud belt aan op het eerste adres van de lijst. Opengedaan wordt er niet, ook niet nadat we met een sleutel tegen een deurruitje tikken en bonken op de deur. Iemand van ons ziet wat bewegen achter een gordijn, dus er moet wel volk binnen zijn. Na een tijdje worden we opengedaan. Ons clubje beklimt de trap. De twee conciërges blijven buiten staan.

We hebben te maken met een Antilliaanse vrouw, een zuster van haar en nog een vrouwelijk familielid. Achter hen, op de vensterbank ligt een gigantische stapel post door elkaar; voor een deel geopend.

Ruud zet vriendelijk de toon: ‘We zijn van de deelgemeente, de sociale dienst, de politie en het energiebedrijf. We komen kijken of alles in orde is; het gaat om u maar ook om uw woning, is dat goed?’ Ja, dat is goed. Dat Antilliaanse vrouw zit op de bank en Koos maakt wat kwinkslagen over dat ze daar zit alsof ze er nooit meer uit zal komen. Ze heeft een dikke knie en kan niet meer overeind, zegt ze. Nee, geen dokter. Er wordt naar paspoorten of identiteitskaarten gevraagd. Een flinke klus, er staan nogal wat plastic zakken met papier, daar kan het inzitten. Na veel zoeken door de andere twee dames komt er een paspoort van haar tevoorschijn, waar een driehoek is uitgeknipt. Koos weet wel hoe dat komt: ‘Zeker in de tram laten knippen door de conducteur.’ Gelach alom. Dat zal door de marechaussee gebeurd zijn, maar iets anders heeft ze niet. Ze blijkt drie kinderen te hebben die op dit adres staan ingeschreven, ze zijn vandaag naar school, maar een identiteitsbewijs van hen is er niet. Hier is werk aan de winkel dus. Onder-tussen heeft de Eneco-man zijn eerste bevindingen gedaan: twee elektriciteitsdraden steken uitnodigend op gezichtshoogte uit de muur in de gang en er staat stroom op. Twee plastic tapes, die hun beste tijd gehad hebben, omvatten de uiteinden. ‘Dat gaat niet goed zo hier’, zegt hij. Het zusje vindt het wel mee vallen. En de kinderen dan? Die kunnen er niet bij, zegt ze. Hoe oud is de oudste? 10 jaar. Koos hurkt als een 10-jarige en steekt een half armpje omhoog: ik kan erbij zegt hij. Gelach. De Eneco-man zegt dat over een maand alles in orde moet zijn en schrijft met grote letters ‘kroonsteentje’ op een papier. Kosten: € 0,30.

Zoete inval

Nu meldt de politieagent zich. Boven is het een teringzooi, zegt hij, de trap is zo glad dat hij er nauwelijks op kan en de bovenetage is besmeurd met een dikke kleverige drab, met zo hier en daar een kledingstuk. Er wonen geen andere mensen meer. Hij houdt een lamp tegen de identiteitsbewijzen om te zien of ze vervalst zijn. Nee. Nu komt ineens een van de buurtconciërges, die kennelijk ook nog het pand is ingegaan – de deur beneden is opengebleven – melden dat ‘op het balkon achter alles in orde is’. Dat betekent zoveel als: geen hennepsteelt.

Ruud is nog steeds met de eerste Antilliaanse bezig: ze heeft negen maanden wegens drugsmokkel in de gevangenis op Curaçao gezeten. Ze heeft een uitkering. Hij vraagt hoe het met haar kinderen gaat. Goed. En haar zuster? Waar die van leeft? Ze werkt niet, ze krijgt geld van haar broer. En ze heeft een flink bedrag aan boetes openstaan, meldt de politieman nu. Ja, maar ze rijdt zelf niet; haar broer blijkt in de auto te rijden die op haar naam staat. Geduldig legt Ruud uit dat als haar broer brokken maakt, zij ervoor opdraait. En dat hij een adres zal achterlaten waar zij de schulden moet regelen. En dat er niks anders opzit dan straf uitzitten als ze geen regeling treft. Dat ze goede keuzes moet gaan maken, dat er dan wat voor haar gedaan kan worden, maar anders niet.

Het wordt nu steeds drukker, overal pratende mensen, die de kamer in- en uitlopen. Het is een soort zoete inval geworden. Langzamerhand is de derde dame aan de beurt. Ruud en Koos raken in druk gesprek met haar. Ze heeft een uitkering en is werk aan het zoeken; ze heeft nu misschien twee ijzers in het vuur, maar het wil niet erg lukken. Ze heeft een vrouw van arbeidsbemiddeling gesproken en noemt haar naam. Ruud zegt dat hij contact met die collega zal opnemen om een en ander te helpen versnellen. En dat zijzelf hem daarover moet bellen; hij geeft haar zijn nummer. Ruud tegen mij: 'Merk je, ik spreek hen aan op hun eigen verantwoordelijkheid, want dat is de enige manier om zaken weer vlot te krijgen.'

De Eneco-man blijkt weer een punt te hebben. Er zitten naast een stopcontact twee brandsporen, leidend naar de deurpost. Dat zijn afdrukken van stokjes wierook. Hoe de dames dat nu kunnen doen? Want de verf die nog op de deurpost zit, had gemakkelijk in brand kunnen geraken, nog afgezien van de plaats bij het stopcontact. En dan was het echt misgegaan. Of ze dat voortaan maar ergens anders, op tafel of zo, willen doen. Er wordt van ja geknikt.

Tijd langzamerhand om te vertrekken. Ruud heeft een enorme tas brochures bij zich over het Interventieteam. Hij overhandigt een exemplaar. 'Alstublieft, hier kunt u alles nog een nalezen wat we doen; de belangrijke telefoonnummers staan er ook in. Hebt u nog vragen? Nee? Nou dan gaan we weer, dank u wel.' En al of niet voldaan loopt onze club weer de trap af, de straat op.

Winkelen

We zijn zo tegen 13.00 uur op zeven adressen in de Millinxstraat geweest en hebben op straat nog gesproken met mensen die op hun stoepje voor de deur zaten, en koffie gedronken in het honk van de buurtconciërges. Het is welletjes. Koos had voorspeld dat ik me zou voelen als iemand die de hele dag gewinkeld heeft, bijna overal staan, trap op trap af. Dat klopt. Ik barst van de indrukken en vind het welletjes. Ik neem afscheid van de ploeg die afsprekt vanmiddag weer om 13.30 uur te verzamelen bij een bepaald huisnummer.

3 Kenmerken van het werken in de frontlijn

In de uitvoering wordt pas echt beleid gevormd. Uitvoering laat zich niet tevoren ‘beleidsmatig inplannen’. Uitvoering is iets eigenstandigs. Het kent een eigen dynamiek. Uitvoering is een kwestie van voortdurend inspelen op posities en verhoudingen die men in concrete situaties aantreft. Dat is alleen mogelijk als je in de specifieke situatie duikt en daar gevoel voor ontwikkelt. En uitvoering is vooral uitvoeren: concreet gedrag in specifieke situaties op de publieke werkvloer. Het gaat om de handelwijze aan de frontlijn. Daarvan zijn we getuige geweest in onze reportage uit de frontlijn. We kunnen nu wat specifiek ingaan op frontlijnwerk. Wat zijn de specifieke kenmerken van het werken in frontlijnsituaties zoals hier beschreven?

De reportages laten zien dat het, om gevoel voor de specifieke situatie te krijgen, in de frontlijn steeds om drie soorten vragen gaat. We benoemen die als contextvragen, gedragsvragen en interactievragen. Allereerst: in welk decor speelt het frontlijnwerk zich af, wat zijn de kenmerken van de context? Die vraag moet je elke keer weer als eerste stellen. Vervolgens: welk gedrag is gepast in die situatie? Hoe kan ik me – als frontlijner – in deze situatie gedragen? En ten slotte: wat gebeurt er in de interactie tussen de teamleden en de burgers die thuis bezocht worden? Hoe kan de frontlijner daarin de juiste maat houden?

Hierna gaan we nader in op elk van deze vragen.

Contextvragen: oog hebben voor de specifieke situatie

We noemen drie specifieke contextkenmerken. Ten eerste: er wordt door de opdracht die de frontlijners hebben gekregen, geïntervenieerd in de essentiële leefwerelden van burgers. In hun fysieke wereld: hun woning. Maar ook in hun leefruimte: hun verblijfsmogelijkheid (geldig paspoort). In hun arbeidswereld: hebben ze werk, zoeken ze wel werk of zijn ze ‘passief’ werkloos. In hun financiële wereld: hebben ze schulden, staan er nog boetes op hun naam, moeten daarvoor regelingen getroffen worden? In hun sociale wereld: kunnen ze zichzelf wel redden of hebben ze ondersteuning nodig? En in hun emotionele wereld: kunnen zij hun situatie eigenlijk wel aan? In al deze werelden kunnen de frontlijners binnentreden.

Ten tweede: de situaties waarin de frontlijners terechtkomen zijn onvoorspelbaar. Elke keer na het aanbellen is het de vraag wat er nu weer gaat gebeuren. Voor een groot deel zit daar ook de aantrekkelijkheid van het werk. Elke dag maak je een groot aantal ‘avonturen’ mee. Het invullen van het inventarisatieformulier moet elke keer weer gebeuren. Dat kun je een routineklus noemen. Maar de omstandigheden waaronder dat moet gebeuren en wat je daarbij aantreft, zijn elke keer weer anders.

Ten derde: de situaties zijn ‘meerkoppig’ en ‘beladen’. De vraagstukken waar de frontlijners mee te maken krijgen, zijn qua aard en omvang vaak nauwelijks te vatten en hebben vele kanten. Bijvoorbeeld: elektrische draden uit de muur, openstaande boetes, geen legitimatie, niet naar een dokter willen gaan, niet solliciteren bij werkloosheid, algehele verwaarlozing van het huis, overvolle bewoning daarvan. Bij elkaar is dat nogal wat, bijna om mismoedig van te worden als frontlijner.

Gedragsvragen: het juiste gedrag vertonen

Wat ten eerste opvalt in het gedrag van de frontlijners is de benodigde snelheid van reageren en de alertheid waarmee dat dient te gebeuren. Situaties vragen om onmiddellijke actie/reactie. Er dient vaak stante pede te worden gehandeld. Voor het nog eens rustig op een rij zetten van de voor- en nadelen van wel of niet ingrijpen, ontbreekt de tijd. Bij te lang wachten (of onjuist reageren) raak je snel de greep op de situatie kwijt. Alertheid is belangrijk, niet ‘wegkijken’. Je geen knollen voor citroenen laten verkopen. Bijvoorbeeld: hoeveel mensen wonen er in een pand? Niet alleen tevreden zijn met antwoorden, maar de eigen ogen de kost geven. Je niet met een kluitje in het riet laten sturen. Als iemand ligt te slapen er actief op af stappen of wakker laten maken. Niet uit het lood geslagen worden door of voorbijgaan aan eventuele malversaties met huren, maar doorvragen over de huurhoogte en aan wie en hoe die huur betaald wordt.

Het tweede dat opvalt, is het tegelijkertijd uitnodigende én grenzen stellende gedrag dat van frontlijners in deze situaties gevraagd wordt. Wat de frontlijnwerker het beste kan doen in een bepaalde situatie of hoe hij iemand moet aanspreken, daarin is de precisie van regels vooraf niet zaligmakend c.q. die kunnen daarin niet voorzien. Vooral de wijze van aanspreken luistert zeer nauw: de bewoners moeten er bijvoorbeeld mee akkoord gaan dat de teams poolshoogte nemen in de kamers. En die bewoners wordt, zoals we hebben gezien, het hemd van het lijf gevraagd. Dan moet wel een uitnodigende sfeer gecreëerd worden om een goed antwoord te krijgen van mensen die zich soms in het Nederlands niet goed kunnen uitdrukken en vermoedelijk vanuit hun cultuur ook niet weten of die informatie wel in goede handen komt. Maar naast het creëren van een uitnodigende sfeer moeten frontlijners ook streng zijn. Bijvoorbeeld als het om het constateren van strafbare feiten gaat, zoals te veel mensen die in een huis verblijven zonder dat de eigenaar een logementvergunning heeft. Of het doorgeven dat iemand niet over een geldig paspoort beschikt.

Het derde punt waarmee rekening gehouden moet worden in de wijze van handelen is het optreden als team. Het teambelang stijgt – als men in de woning is – uit boven de individuele belangen van de verschillende disciplines. Je staat er samen voor. Die ‘meerkoppige vraagstukken’ moet je op het moment zelf als team oppakken, met een woordvoerder. Dat zie je ook gebeuren. De frontlijners zijn lid van dat team in die situatie en kunnen niet elk hun eigen gang gaan met de bewoners vanuit hun eigen discipline of

‘dienst’. Hun vakinzet staat op dat moment ten dienste van het belang van het team: zo adequaat mogelijk opereren gegeven de situatie en zorgen dat ‘de diagnose’ die gemaakt wordt zo relevant mogelijk is.

Interactievragen: de goede maat kunnen houden

De derde en laatste uitvoeringsvraag aan de frontlijn heeft betrekking op de interactie. Het is gedrag dat je niet zelf kiest, maar dat ontstaat in de directe interactie met de betrokkenen die men ontmoet. Wat is gepast en wat niet? Hoe houd je daarin de goede maat? We noemen vier punten waar de frontlijner zich elke keer rekenschap van moet geven bij zijn optreden.

Om te beginnen is er het gegeven dat de frontlijners door hun optreden van geval tot geval hun legitimiteit moeten ‘verdienen’. Bij elk bezoek weer. Dat doe je door de wijze waarop je je gedraagt in de betreffende woning tegenover de bewoners en je gevoel voor de situatie toont. Individueel en als team. De teams hebben geen recht om binnen te komen, zij moeten binnengelaten worden. Bewoners moeten er toestemming voor geven. Die wordt niet vaak geweigerd, maar het ontbreken van de plicht heeft wel consequenties voor de interactie en bejegening. Legitimiteit in frontlijnwerk is dus geen ‘alles of niets’-concept, het moet ‘verworven’ worden (Vinzant & Crozers, 1998). Legitimiteit is dynamisch en wordt gevestigd in een context; waar de context verandert, verandert de legitimiteit. Geertz benoemt het vraagstuk vanuit het perspectief van de bewoners treffend: ‘Who are you that I should obey you?’ (Geertz, 1977) Vanuit het perspectief van de frontlijners is de volgende vraag hiervan het pendant: ‘Wie ben ik, dat ik zo diep het persoonlijke leven van iemand mag binnendringen?’

Hiermee verbonden is de grote kwetsbaarheid van het werk, het hoge afbreukrisico. Het avontuurlijke gehalte en de beladenheid brengen in twee richtingen kwetsbaarheden met zich mee. Allereerst in de richting van de burgers in hun huizen. Achter de voordeuren is het geen rozengeur en maneschijn, zoals we hebben gezien. Bewoners wier leefwereld wordt binnengetreten, kunnen zich in het nauw gedreven voelen, bijvoorbeeld omdat zij hun paspoorten niet tijdig tevoorschijn kunnen toveren of omdat hun huur contant via een tussenpersoon aan een malafide huiseigenaar betaald wordt. Vanuit dat perspectief kunnen bewoners het optreden van de frontlijners gaan uitleggen als ‘bedreigend’ of eventueel ‘misbruikmakend van hun macht’ als de frontlijners niet op hun tellen passen.

Maar er is nog een kwetsbaarheid in een andere richting. Want de positie van de frontlijners ten opzichte van de eigen bazen, ambtelijk en politiek, is ook kwetsbaar. Er hoeft maar iets mis te gaan bij een bezoek, of er lijkt een ‘kwestie’ te zijn: er zullen van alle kanten vragen komen en/of de media storten zich op het voorval. En dat de situaties mediagevoelig kunnen zijn (mogelijke huisuitzettingen), zagen we al in de beschrijving

van het Interventieteam. De situaties hebben daarom – ondanks het feit dat de huisbezoeken meestal prima verlopen – een hoog potentieel aan conflict- of crisisgehalte.

Een derde punt waar een frontlijner zich rekenschap van dient te geven, betreft de spanning tussen het wekken van verwachtingen en de – harde – realiteit. Die spanning moet je kunnen hanteren. Enerzijds zijn er verwachtingen die onvermijdelijk gewekt worden in het werk van het Interventieteam. Voor de bewoners krijgt de overheid letterlijk een gezicht: ‘er is persoonlijke aandacht van teamleden voor me, ik kan mensen gaan bellen voor mijn problemen, er gaat wellicht iets in mijn situatie veranderen’. Het werk van de frontliners is in dit geval anders dan bijvoorbeeld het bij ons allen bekende bezoek van functionarissen die meterstanden van gas, elektriciteit of water opnemen. Dat is ‘neutraal’ en routinematig werk. Maar het frontlijnwerk in onze reportage is dat allerm minst. Hoe inventariserend wellicht ook bedoeld, de entree van een dergelijk frontlijnteam heeft iets imponerends, de vragen die gesteld worden zijn verstrekkend, de tips die gegeven worden, de mogelijkheden waarop gewezen wordt, ze bestrijken een breed gebied. Kortom, het bezoek is een ‘interventie’ in de leefwereld van burgers. Je gaat als burger wat verwachten. Als er iets fout zit, dat de overheid ook daadwerkelijk ingrijpt. Maar als je als burger gewezen wordt op de mogelijkheid bepaalde mensen te bellen, bijvoorbeeld van de sociale dienst, dat er daarna ook wat gebeurt.

Maar er is een – harde – realiteit. De handelingscontext is ‘beladen’, zo zagen we, omdat het bij de bewoners vaak om veelomvattende ‘uitvalvraagstukken’ gaat waar geen directe oplossing voor handen is, zoals armoede of drugsproblematiek. Als team moet je gevoelig voor die problemen zijn, maar anderzijds kan je ook niet verwachten of uitsralen dat die problemen allemaal wel even opgelost kunnen worden. Je moet dus ‘maat kunnen houden’ als team en niet ‘opgaan in de problemen’.

Een laatste punt is dat een frontlijnteam fungeert als het visitekaartje van het stedelijke bestuur, gezien vanuit het perspectief van de bewoners. De overheid krijgt letterlijk een gezicht. Dat zou ook een bewuste strategie van het stedelijke bestuur kunnen zijn. De wijze van optreden van het team is een enorme kans voor de overheid om bewoners voor zich te winnen, door te laten zien dat men de burgers en hun leefbaarheid en veiligheid serieus neemt. Wie heeft ooit een team in huis gehad dat zich netjes voorstelt, zegt wat men komt doen en dat openstaat voor zaken waar je mee worstelt? En dat tegelijkertijd laat zien, al is het alleen al door de aanwezigheid van een politiem an in uniform, dat het de overheid menens is met het stellen van grenzen? Vandaar ook de positieve reacties die het team van sommige bewoners kreeg: ‘Goed dat jullie dit doen.’ Natuurlijk kan in dit visitekaartje ook de kwetsbaarheid liggen als men als organiserend team onvoldoende oog zou hebben voor het onbedoelde effect van het eigen optreden. Bijvoorbeeld als het team uit zo veel leden zou bestaan, dat als het ware de hele woning erdoor gevuld wordt, waardoor er ook iets dreigends richting bewoners kan ontstaan. Of als bewoners door

de wijze van optreden van het team de indruk zouden krijgen dat het team hun woning niet ‘met respect’ betreedt.

4 Organiseren rond de frontlijn

We kunnen nu ook ‘de organiseervraag’ achter het frontlijnwerk stellen. Wat kunnen steden doen om effectief in de frontlijn te opereren? Welke organisatorische vragen spelen dan?

Wat zijn aangrijpingspunten om de organisatie in te richten (zonder dat die organisatie helemaal op de schop moet)? We komen op drie opgaven, namelijk:

- anders kijken naar teams;
- anders kijken naar organiseren;
- anders kijken naar uitvoering;

Hierna zullen we deze opgaven kort nalopen.

Anders kijken naar teams

Organisaties hebben standaardisering nodig. Dat geeft houvast en schept overzicht en regelmaat. Maar sommige situaties lenen zich daar niet voor, zeker niet op de publieke werkvloer van de frontlijn. In de beschrijving van de huisbezoeken zagen we dat achter elke voordeur in feite weer een andere situatie schuilgaat. Op basis daarvan moeten uiteenlopende acties plaatsvinden, waar verschillende organisaties bij betrokken zijn. De zaken dienen steeds weer anders ‘aan elkaar’ georganiseerd te worden. Er wordt om maatwerk in de aanpak en in de follow-up gevraagd. Organisaties moeten steeds op de juiste manier worden scherpgesteld in hun onderlinge afstemming en samenwerking.

‘Teams’ zijn een veelgebruikte organisatievorm om dat maatwerk – die scherpstelling – te organiseren, zo zagen we. Ze hebben een flexibiliteit naar samenstelling en levensloop, die ze aantrekkelijk maken als vehikel voor differentiatie en maatwerk. De sociale dynamiek van teams geeft vaak (niet altijd!) ruimte aan passie en gedrevenheid. Behalve van teams wordt ook wel gesproken van ‘veiligheidshuizen’, ‘zorgnetwerken’, ‘jeugdketens’, ‘wijkbureaus’, enzovoort. Ze zijn samengesteld uit mensen met een diverse achtergrond (multidisciplinair), die afkomstig zijn uit verschillende organisaties (meestal diensten). Doorgaans zijn ze niet al te zwaar geïnstitutionaliseerd, waardoor ze over een zekere lichtvoetigheid en reactiesnelheid beschikken.

Veel van die teams zijn te beschouwen als nuttige en goedbedoelde pogingen om vanuit de bestaande organisaties de uitvoeringsvraagstukken ‘aan elkaar te organiseren’. Maar daarmee zijn die dwarsverbanden nog geen actieve uitvoerders die vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid als een operationeel team functioneren. Men verzamelt informatie, wisselt die uit en geeft die vervolgens door aan de diensten die er

‘echt’ iets mee moeten gaan doen. Op deze manier zijn de mensen die om tafel zitten eerder de voorpost van hun eigen organisatie, dan lid van een team dat daadwerkelijk verantwoordelijk is voor wat er wel of niet gebeurt. In dit geval spreken we van ‘pseudofrontlijnteams’.

Hier ligt vaak het zwakke punt in het werk van teams. In de ‘moederorganisaties’ bestaat niet zelden weinig bekendheid met het ‘teamwerk’; er wordt dus ook niet naar gehandeld. Als er wel bekendheid bestaat, worden toch snel de bestaande afspraken en routines binnen de dienst dominant, ook al passen die niet bij het frontlijnwerk van de ‘teams’. En in de informatieoverdracht gaat veel contextuele informatie verloren, die nu juist nodig is om tot precisie van handelen te komen. Vaak zie je dat de teams na verloop van tijd aan invloed en overzicht verliezen, zeker nadat de vaak enthousiasmerende start voorbij is. De eerste successen zijn geboekt, ‘het laaghangende fruit is geplukt’, de politieke en bestuurlijke aandacht ebt wat weg. De verhouding met de diensten komt onder druk te staan en wordt al snel als een strijd ervaren. Die strijd wordt dan zwaar en uitputtend en mensen voelen dat ze die gaan verliezen.

Anders kijken naar organiseren

Vanuit de diensten wordt de werkelijkheid vaak op een bepaalde manier gepercipieerd. Zij zijn er sterk in om zaken ‘naar zichzelf toe te organiseren’. Een dienst streeft in feite naar exclusiviteit van haar product of dienst, daartoe in staat gesteld door beleid dat is vastgesteld met een daaraan gekoppelde begroting en financieringsstroom. Zo’n dienst heeft een min of meer vaste, gelegitimeerde uitgangspositie met een eigen professionele achterban, soms sterk georganiseerd. Denk bijvoorbeeld aan de politie, sociale zaken of de GGD. Men heeft dan eigen beleid en eigen ‘producten’, men verleent diensten, men heeft een eigen budget of ‘targets’ die gehaald moeten worden en legt over het al of niet halen daarvan verantwoording af. Dat komt dan centraal te staan en niet de bijdrage die men levert aan een effectieve aanpak van stedelijke problemen.

Voor het vervullen van uitvoeringsfuncties ‘in de frontlijn’ schiet dit type taak- of beleidsorganisaties op zichzelf tekort. Zij kunnen niet de wending maken naar een flexibeler type organisatie die haar ontstaansgrond heeft op basis van reëel gevoelde vraagstukken, zoals een frontlijnorganisatie. De laatste organisatie heeft een gedifferentieerde capaciteit nodig, waarvan bijvoorbeeld de politie, sociale zaken en de GGD deel uitmaken. Voor een taakorganisatie als een dienst is het wezensvreemd capaciteit ter beschikking te stellen aan zo’n frontlijnorganisatie, bang als men is de greep op de gebeurtenissen te verliezen of om zijn exclusiviteit kwijt te raken. Vaak zijn formele verantwoordelijkheden ook hiërarchisch georganiseerd. Omgekeerd blijven degenen die deel uitmaken van zo’n frontlijnorganisatie constant ‘de hete adem’ van de exclusieve taakorganisatie waaruit zij voortkomen, in de nek voelen. De belangrijkste spanningen zijn als volgt te omschrijven (Tops & Hartman, 2003):

men blijft eerder in structuren denken dan in concrete samenwerking; het ‘domeindenken’ overheerst (‘eigen domein eerst’); verticale verantwoordingseisen doorkruisen horizontale samenwerkingspatronen; niet de burger/cliënt staat centraal, maar het belang van de betrokken organisaties; de beschikbare informatie is moeilijk uitwisselbaar te maken.

Het is echter niet per se noodzakelijk om een dienst als een afzonderlijke taakorganisatie te zien, georganiseerd rondom een bepaalde beleidskolom. De dienst kan ook worden beschouwd als een organisatie die capaciteit levert aan andere organisatieonderdelen, bijvoorbeeld aan een operationeel team. Dan is de dienst meer een *supplier*, een organisatie die andere organisatieonderdelen faciliteert ten behoeve van een optimaal product. In de termen van onze analyse: de diensten zijn dan leveranciers van capaciteit die ten dienste staat van het frontlijnwerk (zie ook Simon, 1989).

Dan kijk je ook naar een andere manier van organiseren. Het zijn niet meer de bestaande organisaties of diensten die het uitgangspunt zijn, waar vervolgens de werkelijkheid in zekere zin moet worden ingevoegd. Je ontrafelt de werkelijkheid eerst en organiseert dan pas. Wij noemen dit ‘realistisch organiseren’. Dat klinkt eenvoudig en voor de hand liggend. Dat is het niet, juist omdat het allerlei bestaande posities en routines onder druk zet.

Frontlijnsturing vertrekt vanuit een zo realistisch mogelijke kijk op wat er aan het front, op de publieke werkvloer, gebeurt. Op basis daarvan ga je handelen en organiseren. Dus eigenlijk naar bevind van zaken – naar wat zich in een specifieke situatie aandient. Er is geen vaste organisatie of discipline waar je de werkelijkheid als het ware inschuift, maar je organiseert juist helemaal ‘vanaf de grond’. Je zorgt dan dat je een ‘parate’ organisatie opbouwt, een organisatie die op de publieke werkvloer qua kennis en kunde op alles voorbereid is en snel en precies tot actie kan overgaan; als ware het een crisissituatie. We noemen dat een frontlijnorganisatie.

Anders kijken naar uitvoering

Als we vanuit een frontlijnperspectief kijken, dan verandert het karakter van uitvoering zelf. Dan is uitvoering een systematische manier om de werkelijkheid scherp onder ogen te zien of bloot te leggen, om op basis daarvan zo nauwkeurig en direct mogelijk acties te ondernemen. Die werkelijkheid zie je dan als een fenomeen van in elkaar grijpende vraagstukken op het gebied van veiligheid, wonen, gezondheid, zorg en werk. Dat is een andere focus dan wanneer je kijkt vanuit een bepaalde discipline, een bepaald beleids-terrein of een bestaande dienst; dan zie je alleen die zaken die daarbij passen en ga je de werkelijkheid ‘daar naartoe organiseren’. De focus is nu juist gericht op ‘wat er in de praktijk gebeurt’ en welke organisatorische acties je dan kan ondernemen.

Uitvoering wordt dan hoogwaardig werk met een eigen dynamiek dat snel, accuraat en met ‘gevoel voor proporties’ verricht moet worden. En niet als iets routinematigs dat door anderen bedacht is en nu eenmaal ‘uitgevoerd moet worden’. In die zin is uitvoering ook op te vatten als een intellectuele uitdaging, als een onverbreekelijk onderdeel van het ontrafelen van en omgaan met de realiteit. Het gaat er dan om tot in de finesses in het hart van een kwestie door te dringen en te kijken hoe je situaties kan ombuigen. En om situaties zo te doorgronden dat hun ‘logica’ kan worden veranderd. Die wijziging is het gewenste resultaat van ‘realistisch organiseren’.

En dan ook de consequenties accepteren ...

Allereerst: doen

Een van de essenties van het anders organiseren op de publieke werkvloer is ‘doen’, ‘actie ondernemen’, ‘daadwerkelijk handelen’. Niet ‘doorsturen naar andere afdelingen’, maar zelf erop toezien dat zaken ook daadwerkelijk afgerond worden. Direct afhandelen. Een actieve uitvoerder, ‘realiseringsmanager’ durven zijn.

Voor de afhandeling van zaken die men in het frontlijnwerk tegenkomt, wordt vaak doorverwezen naar de diensten. De verwachting is dat het verdere noodzakelijke werk daar wel wordt gedaan en dat het eigen werk er dus op zit. ‘De diensten zijn voor de uitvoering’, luidt dan het adagium. Als er is doorverwezen, dan is het wel geregeld, zo luidt de impliciete veronderstelling. Maar in feite begint de uitvoering dan pas. Bossidy en Charan (2002) noemen dit de noodzaak van de ‘*follow through*’ en beschouwen dit als de hoeksteen van de uitvoering. Dat men in een frontlijnorganisatie ook zelf de dingen afmaakt waaraan men zich als persoon heeft verbonden. ‘Leading for execution is about active involvement’, zo stellen zij (Bossidy & Charan, 2002: p. 24).

Ten tweede: weerstanden accepteren

Het ligt voor de hand dat er weerstanden in de organisaties gaan optreden als dat anders kijken in de praktijk wordt gebracht. Je botst dan onder andere op tegen de hegemonie van de diensten. Is dat erg? Nee, helemaal niet. Het is een illusie dat die weerstanden zijn weg te organiseren. Die horen bij een meeslepend leven. Je kunt niet zeggen: ‘De condities zijn niet vervuld, want de diensten willen niet meewerken.’ Het is eerder andersom: door zaken daadwerkelijk ter hand te nemen, door te ‘doen’, neem je anderen op sleeptouw en gebeurt er wat.

En ten derde: kill your darlings

Een consequentie van dat anders kijken, is ook dat een aantal vanzelfsprekendheden ter discussie komt te staan. We noemen er hier enkele.

Frontlijnsturing is een kwetsbare en gevoelige activiteit, zagen we eerder. Het belang voor het publieke beeld van het bestuur is groot, de kans op publicitaire ‘ongelukken’ is groot, de noodzaak van politieke rugdekking is groot. Daarom verandert ook de rol van bestuurders. In het verleden is vaak geklaagd over bestuurders die eigenlijk niet in uitvoeringsprocessen zouden zijn geïnteresseerd. Maar tegelijkertijd was ook het adagium dat beleidsuitvoering eigenlijk ook geen politieke zaak is. De standaardformule luidde daarbij *dat de politiek er voor ‘het wat’ is en de ambtelijke organisatie voor ‘het hoe’*.

Dat uitgangspunt wordt nu doorbroken. De politiek gaat bovenop de uitvoering zitten; soms wordt er zelfs direct in uitvoeringsprocessen geïntervenieerd. ‘Het hoe’ is een belangrijke politieke kwestie geworden. Dat is soms wel even wennen. Gemeentelijke organisaties kunnen daar niet altijd even goed tegen. Het ontregelt hun functioneren een beetje. Er dreigt een vermenging van politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden. Toch leert de ervaring dat ‘het werkt als bestuurders er zichtbaar bovenop zitten’ en *tight control* tot uitdrukking weten te brengen. In ieder geval is dat meer en meer noodzakelijk in uitvoeringsprocessen, zeker als zij zich in de frontlijn afspelen.

Een andere vanzelfsprekendheid betreft de *onwenselijkheid van persoonlijke netwerken*. Alsof zaken regelen via persoonlijke netwerken in andere diensten iets is dat eigenlijk niet hoort, want dat zouden organisaties zelf via hun eigen hiërarchieën moeten opknappen, via de formele structuren. Maar dan worden kwesties die afgehandeld moeten worden eerder abstract en onpersoonlijk: het worden ‘dossiers’ die ‘in de pijplijn’ zitten en die men gemakkelijk uit het oog kan verliezen. Met het organiseren via persoonlijke netwerken worden abstracties juist voorkomen. En het gaat veel sneller. Frontlijnorganisaties zijn nu eenmaal gebaat bij snel en adequaat handelen. Duurzame persoonlijke netwerken opbouwen en onderhouden met en tussen diensten (‘warm organiseren’) nemen dan de plaats in van het bewandelen van de formele wegen: collega-diensten berichten dat dit en dat moet gebeuren, bijvoorbeeld via een memo of via een e-mail (‘koud organiseren’).

We zullen ook af moeten van het idee *dat disciplines als repressie en hulpverlening niet te combineren zijn*. De praktijkvoorbeelden hiervoor laten zien dat een combinatie in Interventieteams van bijvoorbeeld politie en sociale zaken wel degelijk mogelijk is, ook voor de burgers die men bezoekt. Het vraagstuk waarmee men bezig is en het geloof en de inzet van de samenwerkenden blijken erg bepalend voor het succes, vermoedelijk meer dan de ‘toevallige’ deskundigheid die ieder inbrengt.

Tot slot: *beleid ontwikkelen is altijd nog van een ‘hogere orde’ dan goede uitvoeringsprocessen organiseren*. De hele inrichting van het lokale bestuursstelsel is daar van doortrokken: beleidsmensen worden beter betaald dan uitvoeringsmensen, carrière maak je gemakkelijker langs de beleidslijn dan langs de uitvoeringslijn, mensen die goed zijn in

uitvoeringsprocessen worden vaak het management in getrokken, waar zij soms minder tot hun recht komen. Deze automatismen en deze cultuur zijn in de gemeentelijke organisatie minder makkelijk te doorbreken dan soms wordt verondersteld. Toch is dat nodig: de beste mensen moeten in de frontlijn, conform het mariniersmodel van de Taakgroep Sociale Infrastructuur (2002). Opvallend is wel dat goede frontlijn mensen vaak een wat bijzonder carrièrepatroon hebben. Hun kwaliteiten zijn vooral om praktische wijsheid tot ontwikkeling te kunnen brengen, om zich staande te kunnen houden in het 'volle leven' en om gevoel te ontwikkelen voor de politiek-bureaucratische context waarin ze ook functioneren. De geëigende opleidingspatronen lijken daar niet altijd in te voorzien. Vaak bereiden die eerder voor op het verrichten van activiteiten die met de organisatie van beleidssturing verbonden zijn.

5 Tot slot

Binnen de gemeentelijke organisatie zullen we ons dus rekenschap moeten geven van de effecten die het kijken vanuit een frontlijn perspectief heeft op de interne organisatie. Effecten die we zullen moeten accepteren. Er ontstaat op zijn minst een spanning tussen het principe van een dienst als taakorganisatie en het principe van een dienst die ook optreedt als toeleverancier van capaciteit aan andere organisatieonderdelen c.q. frontlijnorganisaties. Een spanning of ontwikkeling die helemaal niet erg is, ook niet weg te organiseren valt, maar wel gemanaged moet worden (concrete voorbeelden daarvan zijn uitgewerkt in Hartman & Tops, 2006 en 2007). Het is een van de gebieden waarop beleidssturing en frontlijn sturing elkaar ontmoeten en waar die relatie en de spanning op een effectieve manier georganiseerd moeten worden.

Deel II

De ‘marriage’ van zorg en veiligheid

4 Brede scholen, jongerenwerkers en de wijk

Een verhaal over (vermeende) verbanden

Hans Moors

1 Inleiding

Dit boek onderzoekt hoe maatschappelijke dienstverleners op straat werken als er vaak en om uiteenlopende redenen een klemmend beroep op hun ‘professionaliteit’ wordt gedaan. Dat speelt doorgaans, maar niet per se, in een stedelijke omgeving. Dit hoofdstuk gaat over het werken met jongeren (en de gezinnen waartoe ze behoren) die een steuntje in de rug nodig hebben om niet zichzelf of de samenleving tot last te zijn. Centraal staat het verband tussen openbare orde en veiligheid enerzijds en maatschappelijke ondersteuning en zorg anderzijds.

Politieke idealen

Dat is een omvangrijk onderwerp. Het lijkt ook duidelijk waar het over gaat. Toch is het dat niet. Er is ergens een wijk, met buurten en straten. Daar staan een school, een buurthuis of inloop en er zijn wat georganiseerde hangplekken. In zo’n wijk of buurt is van alles aan de hand en dat is op allerlei manieren te merken. Er werken mensen, samen met professionals en soms met buurtbewoners, om kinderen iets te leren en ‘leefbaarheid’, ‘veiligheid’ en ‘betrokkenheid’ te organiseren. Dat spreekt bijna voor zich. Maar hoe dat werk werkt, is een onderwerp dat niet neutraal of objectief kan worden benaderd. Achter de mooie initiatieven om jeugdwerk in te richten, brede scholen te maken en de wijk als het stichtende dorp te zien, waar die ‘professionaliteit’ op groei-zame aarde valt, schuilen aannames, pedagogische en politieke idealen.

De functie van onderwijs, opvoedingsbegeleiding, opbouwwerk en jeugdwerk is historisch gezien altijd een politiek *statement* geweest. Daar is weinig mis mee. Evenmin is er iets mis met de ambitie om die organisaties en instellingen te zien als ontwikkelings-gerichte knooppunten van professioneel handelen, verankerd in de buurt, waar functies als educatie, spelen, sport, opvang, stimulering, vroegsignalering, opvoedingsondersteuning en (gezondheids)monitoring samengebracht zijn. Hetzelfde geldt ook voor allerlei initiatieven buiten schooltijd. Op plekken die daarvoor zijn ingericht, plekken die

jongeren zelf maken of waar ze onherroepelijk (en soms ook virtueel) naartoe gezogen worden: de zogenoemde *third places*.

Maar als we willen weten hoe die ambities wel of niet goed werken in een bepaalde wijk of buurt, of hoe het beter zou kunnen – en dat is het onderwerp van dit boek – dan is het belangrijk om stil te staan bij die aannames en politieke idealen en hoe die wortelen. Dan is het goed om eens na te denken over de fysieke en sociale ontwikkeling van zo'n wijk of buurt en stil te staan bij de geschiedenis van hoe daar beleid gemaakt is door al die betrokken partijen en hun voorlopers.

Historisch perspectief

Meestal doen we dat niet. Dat past ook niet zo bij idealen en het opbouwen van iets nieuws. Dan kijken we het liefst vooruit. Het gevolg is dat we relaties tussen de wijk en professionals veronderstellen die er vanuit een historisch gezichtspunt niet zijn of pas sinds kort zijn ontstaan en steeds weer veranderen. Of we vergeten dat een buurt eigenlijk een subjectief ervaren fenomeen is, niet een vastomlijnde geografische eenheid. Of dat een wijk doorgaans is gebouwd vanuit een beheersmatig stedenbouwkundig perspectief dat bepaalde bevolkingsgroepen moest aantrekken. Ooit was dat goed, misschien, maar er zijn wijken waar mensen en stenen nu niet meer bij elkaar passen.

Een ander vermeend verband dat zich impliciet in veel onderwijs-, opvoedingsondersteunings- en wijkbeleid heeft genesteld, is de idee dat scholen en andersoortige disciplinaire interventies gericht op jongeren iets met wijken of buurten te maken zouden moeten hebben. Historisch is dat verband een nieuwigheid. Eeuwenlang was het namelijk niet zo. Eenzelfde historisch perspectief is toe te passen op de taak van docenten, jongerenwerkers, politiemensen, kortom van alle professionals die woon-, zorg- en welzijnsdiensten verlenen. Hoezeer zijn hun taken, verantwoordelijkheden, maar ook methodieken en opvattingen over hun professie in de loop der jaren niet veranderd?

Nu is dit artikel niet bedoeld als een geschiedenis van het wijkgerichte jongerenwerk of het wel en wee van de brede scholen. Wel fungeert het, in deze bundel, als een kleine historische omweg, bij wijze van inleiding op de reeks van praktijkstudies over wat er vandaag de dag rondom frontlijnwerkers speelt en gebeurt in Nederland.

2 School in de wijk – verbreding van een pedagogisch ideaal, via het achterstandsbeleid naar een veiligheidsopdracht

De term 'brede school' duikt medio jaren negentig van de twintigste eeuw op in Rotterdam. Tezelfdertijd ontstaan in Groningen de zogenoemde 'vensterscholen'. Sindsdien zijn er nogal wat benamingen bijgekomen, maar de idee was goeddeels dezelfde. Een brede school brengt allerlei maatschappelijke functies in een wijk of buurt samen. Soms

fysiek, onder één dak, soms organisatorisch in de vorm van korte samenwerkingslijnen tussen instanties.

Zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) liet zien, verschillen al die scholen nogal van elkaar, maar hebben ze een vijftal kenmerkende elementen. Ze organiseren, ten eerste, een doorgaande lijn in de ontwikkeling van kinderen door samenwerking tussen scholen, peuterspeelzalen en kinderopvang. Voorts werken ze samen met andere professionals in de omgeving van de school, waaronder vooral welzijnsorganisaties, maar ook politie, jeugdhulpverlening, bibliotheken, wijk- en buurtorganisaties, sportscholen, muziekscholen en theaters. De school betreft, ten derde, de ouders en organiseert, in de vierde plaats, buitenschoolse activiteiten voor kinderen. Ten slotte streven brede scholen naar een functie als ‘kloppend hart’ van de buurt.

Vanaf het begin werden brede scholen verbonden met het zogenoemde ‘achterstandsbeleid’. De opkomst van de brede school viel samen met een nieuwe fase in de geschiedenis van de stadsvernieuwing. ‘Het is merkwaardig’, schrijft Arnold Reijndorp, ‘hoe snel de idealen van de stadsvernieuwing, het “bouwen voor de buurt”, werden overschaduwd door het massieve beeld van de achterstandswijk. Van de mondige burger, actief in actiegroepen en buurtcomités, veranderde “de bewoner” vrijwel van de ene op de andere dag weer in een voorwerp van sociale interventies.’ (Reijndorp, 2004: p. 36) En het zwiepte ook weer terug: het afgelopen decennium experimenteerde Nederland weer volop met vormen van burgerinitiatief en burgerparticipatie in veiligheid en zorg (Scholte, 2008; Hurenkamp, Tonkens & Duyvendak, 2012). Hier kom ik later in dit hoofdstuk nog op terug.

De pedagogische opdracht van de brede school was om de gemeenschap in een wijk of buurt te versterken. Want, zoals het motto van de eerste brede school in Rotterdam luidde, *it takes a whole village to raise a child* (Valkestijn, 2002). Eerder al, omstreeks het midden van de jaren tachtig, werden scholen in het kader van het ‘onderwijsvoor-rangsbeleid’ gestimuleerd om mee te doen aan een gebiedsgerichte aanpak door buurt-netwerken te vormen en de krachten te bundelen met de jeugdhulpverlening, welzijns-instellingen en organisaties die sport en cultuur in de wijken probeerden te brengen. In 2000 kwamen de ministeries van OCW en VWS met de nota *Brede scholen*. De school werd hierin omschreven als een netwerk voor onderwijs, zorg en welzijn ten behoeve van kinderen en hun gezinnen. Ook jongerenwerk en de politie hadden een taak. Het ging erom de sociale competenties van kinderen te versterken door hen actief in de samenleving te laten deelnemen.

Zodoende werd verondersteld dat scholen en de buitenschoolse begeleiding van jongeren ‘iets met de wijk of de buurt’ zouden hebben en, sterker nog, een positieve invloed zouden kunnen hebben op dat lokale sociale weefsel. Historisch was daar geen enkele

aanleiding voor. Scholen hadden misschien wel een binding met de wijk, maar nooit tevoren was scholen expliciet een (centrale) functie toebedacht in een netwerk dat de wijk of buurt beter moest maken op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Dat was een nieuw idee, verpakt in een klassiek vertoog van scholen, onderwijs en begeleiding dicht op jongeren en hun gezinnen als motor van emancipatie. In die zin was de brede school een *invented tradition*. Het 'wondermiddel' werd neergezet als de oplossing voor veel, misschien wel alle problemen op de kruising van jeugdbeleid, onderwijsbeleid en welzijnsbeleid, omdat beleidsmakers meenden dat de sociale samenhang in sommige wijken in hoog tempo naar de gallemiezen ging.

3 Wijk van stenen – wijk van bloed

Inderdaad kampen veel wijken met een complex van slechte woningen, een niet goed uitgebalanceerde woningvoorraad, relatieve armoede, lage inkomens, werkloosheid, uitkeringsafhankelijkheid, beperkte economische vitaliteit, etnische en culturele concentraties van bevolkingsgroepen, onderwijsachterstand en schooluitval, vervuiling, overlast van drugsgebruikers of jongerengroepen, informele inkomenscircuits en criminaliteit. Dat is in die wijken eigenlijk altijd zo geweest.

Deze alledaagse problemen leiden tot onvrede en spanningen in die wijken. Tegelijkertijd staat tegenover deze realiteit, die zich vrij gemakkelijk, zij het niet eenduidig in cijfers laat uitdrukken, een andere realiteit: die van de verhalen van de bewoners van de wijken en buurten. Deze verhalen zijn meestal doortrokken van romantiek, herinneringen en verwachtingen, xenofobie dikwijls ook. Ze gaan over incidenten, belevenissen, weinig toetsbare observaties die onder bewoners niettemin een specifieke betekenis hebben gekregen. De objectiviteit van die verhalen en het discours dat ze vormen, accordeert zelden met die van de cijfers, al helemaal niet als het over leefbaarheid en veiligheid gaat, want dan gaat het bij uitstek over ervaringen en die brengen zo hun eigen accenten aan. Ze zijn hun eigen waarheid. Kleine waarheden die niet waar hoeven zijn om toch realistisch te zijn, omdat ze zeggingskracht hebben over de context waarin en het moment waarop ze ontstaan, verteld en overgeleverd worden.

Dit soms scherpe onderscheid tussen gemeten en beleefde werkelijkheid op buurtniveau is onvoldoende in beeld (Vanderveen, 2006; Moors, 2008; Kleinhans & Bolt, 2010; Pleysier, 2010; zie voor een gevalsstudie: Siesling, Jacobs & Moors, 2011). De voornaamste oorzaak hiervan is het versnipperde beeld dat oprijst uit het onderzoek dat de afgelopen jaren is gedaan naar de leefbaarheid en veiligheid in wijken en buurten. Dat onderzoek deugt op zich wel, maar wijk- of buurtgerelateerde bevindingen worden meestal niet of nauwelijks in een verklarend verband gebracht met de dynamiek van de stad, zijn geschiedenis, rafelranden en omgeving. Dit gemis is eens te meer voelbaar, omdat in de verhalen over de wijk of de buurt, die 'wijk' of 'buurt' allerm minst een zuivere

analytische categorie blijkt. Wat is eigenlijk de wijk of buurt? Zelfs buurtbewoners verschillen hierover van mening.

De beleefde wijk of buurt is doorgaans een andere dan het postcodegebied, maar hangt samen met de *communication communities* waarin de bewoners zich bewegen (Szreter, 1996; Eysink Smeets, Moors & Baetens, 2011). Hiermee bedoelt Szreter dat geografisch en fysiek gedefinieerde eenheden als wijken of buurten minder betekenis hebben voor het gedrag van mensen dan de vele gedeelde relaties die teruggaan op vestigingsgeschiedenis, familie, vriendschap, werk, school of verenigingsleven: relaties die mensen met elkaar delen en die maken dat mensen elkaar verstaan. In diverse publicaties is erop gewezen dat moderne sociale relaties – en voor die van lang geleden ging dat eveneens op – wijk- en buurt overstijgend zijn (Blokland-Potters, 1998 en 2006; Duyvendak & Hurenkamp, 2004; Komter, Burgers & Engbersen, 2000). Soms blijken die andere bindingen zelfs belangrijker dan wijk- of buurtgebonden relaties (Bauman, 2001).

4 Aanpakken van problemen in de buurt: de menselijke maat

De vraag wat buurten of wijken nu eigenlijk zijn, wat ze ‘inhouden’, laat zich niet zo klip en klaar beantwoorden. Professionals die in de wijk werken beseffen dat. Maar landelijke en lokale beleidsmakers moeten ‘het beleid’ ergens op richten. En wat is er dan ‘tastbaarder’ dan ‘de wijk’ of ‘de buurt’? Vandaar dat er altijd in tal van buurten of wijken ingrijpende problemen spelen. Dat zijn dan probleemwijken. Maar over welke problemen het dan gaat en wat daar precies de wijk- of buurtbinding van is, blijft doorgaans onduidelijkheid bestaan. Dit mechanisme maakt dat probleemwijken steeds opnieuw worden uitgevonden.

Na de Tweede Wereldoorlog werd de wijkaanpak in het kader van de ‘stadsvernieuwing’, later ‘stedelijke ontwikkeling’, een zaak van nationaal overheidsbeleid. De rode lijn bleef echter onveranderd: angst voor de stad. Want de stad accentueert ongewenste verschillen tussen (groepen) mensen. Dat kan het sociale weefsel in de wijk of buurt verstoren, of het nu ging over de ontworteling, anonimiteit, verleiding en bandeloosheid die het stadsleven met zich mee zou brengen (zoals in de jaren vijftig het geval was), over de onrechtvaardigheid van de ongelijke verdeling van inkomen, kennis en macht (het leidende motief in de jaren zeventig) of over de dreiging van maatschappelijke tweedeling langs etnische en culturele lijnen (het thema sinds het midden van de jaren negentig). Kwam de klankkleur in de jaren vijftig van het gemeenschapsdenken, in de jaren zeventig van het top-downinterventiedenken en in de jaren negentig van het streven naar interactieve beleidsvorming (overigens altijd nog met een stevige interventionistische component), die ondertoon bleef dezelfde (De Boer, 2001; Reijndorp, 2002; zie voor een uiterst kritische analyse van de wijkgedachte in de jaren vijftig: Van Doorn, 1955).

De wijkgedachte (anno 1946)

'Er moet iets gedaan worden om de gemeenschapszin en het contact tussen overheid en burgerij te bevorderen, om het inzicht in de problemen van het leven weer mogelijk te maken, en om de levensomstandigheden voor allen op hoger peil te brengen. Wij mogen verder afglijden naar de chaos niet toestaan! Daarom moet de samenleving geleed worden en iedere sociale eenheid de voorzieningen geven die er in thuis horen. Om het gezin en de woning heen moeten duidelijk zich aftekenen: de buurt, de wijk en de stad. Stad en land, land en wereld zijn dan ook nog onderling verbonden. Maar het zijn vooral de buurt en de wijk, waar wij nu aandacht aan moeten geven, omdat dit eenheden zijn van menselijk formaat, die de enkeling kan overzien en waarin hij als mens een rol kan spelen.' (Geyl, 1946)

Het is opmerkelijk dat bestuurders en beleidsmakers niet of nauwelijks refereren aan die jarenlange continuïteit in de grondslagen van het Nederlandse wijkbeleid. Integendeel, het 'prachtwijkenbeleid' werd enkele jaren geleden weer als fris en nieuw gepresenteerd. De communicatie over en weer met bewoners eveneens, want die moesten nu wel gaan meedoen met de vernieuwing en verbetering van de leefbaarheid en veiligheid in hun buurten. Voor mensen met een slecht geheugen gebeurt er veel nieuws in het leven. Maar wie van grotere afstand kijkt, ziet veel herhaling. Voor wie er middenin zit, smaakt oude wijn in nieuwe zakken wrang (zie bijvoorbeeld: Van Hulst, De Graaf & Van den Brink, 2009; Van der Pennen, 2010; Reijndorp & Reinders, 2010; Baetens, 2011; Specht, 2012; Verwer & Walberg, 2012).

Daar komt bij dat het streven naar versterking van leefbaarheid, sociale cohesie en veiligheid in de praktijk gepaard gaat met interventies die worden gekozen op basis van *veronderstelde causale verbanden*: correlaties die er niet zijn of in elk geval niet makkelijk kunnen worden aangetoond. Beleidsmakers in Nederland zien moeilijke wijken bij voorkeur als wijken waar interventies in de fysieke en infrastructurele sfeer nodig zijn om op sociaal gebied succes te kunnen boeken. We bouwen en herstellen, proberen wijken aantrekkelijk te maken voor mensen met een smalle én dikkere beurs.

Grootschalige opknappbeurten en het realiseren van dure huizen in achterstandswijken zijn interventies die wel helpen om een buurt een beetje de goede kant op te duwen (Kleinmans & Bolt, 2010), maar tegelijkertijd hebben die interventies alleen een indirect effect op het verbeteren van de leefbaarheid (Wittebrood & Van Dijk, 2007). Gemeenten proberen de leefbaarheid en veiligheid in de wijken te verbeteren door armoede- en werkgelegenheidsbeleid te voeren. Maar maatschappelijke achterstand en leefbaarheid zijn niet automatisch met elkaar verbonden en herstructurering leidt niet per definitie tot versterking van sociale cohesie. Er is evenmin een hard verband tussen leefbaarheid en criminaliteit, noch tussen ervaren veiligheid en de mate van criminaliteit in een

buurt of wijk (Van Beckhoven & Van Kempen, 2002; Blokland-Potters, 1998; Elffers & De Jong, 2004; Wittebrood & Van Dijk, 2007; Kleinhans & Bolt, 2010).

Of mensen hun wijk leefbaar en veilig vinden, heeft veeleer te maken met herkenbaarheid, elkaar kennen, iets van elkaar weten (Sampson, 2001; Reijndorp, 2004). In beleid en wetenschap heet dat ‘publieke familiariteit’ (Blokland, 2009). Het is ontzettend belangrijk om daar goede vormen en plekken voor te vinden. Maar onder het motto ‘sociale cohesie versterken’ schieten beleidsmakers en -uitvoerders daarbij geregeld het doel voorbij (RMO, 2005; Marlet, Poort & Woerkens, 2009; Kleinhans & Bolt, 2010). Onderzoek in een aantal probleemwijken laat trouwens zien dat het daar met de sociale samenhang niet per definitie slecht is gesteld (Brink, 2007; Verwer & Walberg, 2012; Specht, 2012).

Achter vrijwel alle wijkinterventies schuilt de vraag of je sociale cohesie kunt ‘maken’. Het antwoord is eigenlijk allang bekend: neen (Schuyt, 2006). Desondanks is het van cruciaal belang dat gemeenten en professionals in de wijk ervoor blijven zorgen dat buurtbewoners elkaar als ‘vertrouwde vreemden’ leren herkennen. Weliswaar willen mensen zich veilig en thuis voelen in hun buurt, maar ze houden eveneens graag enige afstand tot elkaar en benadrukken hun individualiteit en privacy: de paradox die in de ‘veiligheidsutopie’ besloten ligt (Boutellier, 2003). De frequentie en de aard van contacten tussen wijk- en buurtbewoners zijn aan voortdurende verandering onderhevig en komen tot uitdrukking in complexere patronen van ontmoeten en binding dan vaak wordt onderkend.

Politici en bestuurders blijven vanuit een ahistorisch, statisch perspectief op wat mensen onderling bindt, vasthouden aan ‘contacten’ en ‘buurtnetwerken’ – of liever: de afwezigheid daarvan – als *de* tekenen van maatschappelijke (des)integratie en (gebrekige) sociale cohesie. Zoals Blokland heeft laten zien, zijn beeldvorming over de buurt, historische gehechtheid aan de buurt en meningvorming over de buurtbewoners echter veel betere effectmaten om maatschappelijke samenhang in kaart te brengen dan de mate waarin buurtbewoners onderling feitelijk contact hebben (zie ook Van Doorn, 1955). Onderzoek in Nederland ondersteunt die analyse, in het bijzonder in relatie tot leefbaarheid, informele controle en veiligheid (Blokland, 2005; Flap & Völker, 2005; Völker, 2000; Wittebrood & Van Dijk, 2007; Brink, 2007; Kleinhans & Bolt, 2010; Verwer & Walberg, 2012).

Die historische gehechtheid aan de buurt is een miskend gegeven. Zelfs als je het in de buurt gaat vragen, wordt het belang ervan niet overdreven. Toch is de geschiedenis van een buurt en zijn bewoners een factor van belang in de beleving. Niet alleen van de bewoners zelf, maar ook van de beleidsmakers en de professionals die bij die buurt betrokken zijn. Voor de ‘slechtste wijken’ geldt dat misschien nog wel het meest. Vanuit

een historisch perspectief zijn veel wijken en buurten die ooit – of liever: steeds opnieuw – vanuit een specifieke bouwutopie met bijbehorende beheers- of bevolkingspolitiek zijn ontwikkeld, de probleemwijken van vandaag de dag. Het zijn deels wijken die altijd al als ‘slecht’ bekend stonden, voor de oorlog, of soms zelfs al in de negentiende eeuw. Deels betreft het wijken die net voor of na de Tweede Wereldoorlog zijn gebouwd voor een specifieke groep arbeiders en met het oog op disciplineren en beheersbaarheid. Ten slotte gaat het deels ook om wijken die het product zijn van de planningseuforie van de jaren zestig en zeventig.

Die specifieke bouwutopieën hadden destijds hun uitgangspunten en redenen. Dikwijls ging het om de zinnelijke en gezonde huisvesting van arbeiders ten behoeve van sterk opkomende maakindustrie of in de nabijheid van industriële complexen (‘economische monoculturen’). Het verval dat deze wijken de afgelopen decennia heeft gekenmerkt, heeft over het algemeen zijn oorzaak in het verdwijnen van die (maak)industrie. De samenhang die het sociale ritme van de arbeid in die wijken bracht, is verdwenen. Stonden gastarbeiders en hun autochtone collega’s nog zij aan zij in de fabriek en herkenden zij elkaar als arbeiders – die plaats van ontmoeting vielen weg, evenals de ruimte voor ‘eigenheid’ die lange tijd had kunnen bestaan vanwege de ‘gezamenlijkheid’ van het arbeider-zijn. Veel gastarbeiders kwamen uit endogene culturen, herenigden hun gezinnen in Nederland en lieten hun Nederlandse ‘Turkenmoeders’ en vrienden van de fabriekskantine voortaan links liggen. Er ontstonden nieuwe patronen van samenleven en daarmee nieuwe integratiepatronen (Broek & Keuzenkamp, 2008).

Uiteraard is deze korte schets simpel en al te impressionistisch. Het punt is echter dat beleidsmatige interventies op het gebied van kwaliteit van leven, integratie, sociale samenhang in wijken of buurten vaak zijn gericht op de achterstands-, locatie- en integratievraagstukken van nu én van de problemen van een bepaalde wijk of buurt. De ontwikkeling van het verval van die wijken is echter, in de bredere context van de sociaaleconomische processen die de stad doormaakte, voor een aanzienlijk deel bepalend voor de actuele toestand in die wijken en buurten, niet in de laatste plaats vanwege haar invloed op de ervaring van de bewoners.

5 Werkers in de wijk: onderzoek naar samenwerken met buurtbewoners

Intussen werkt een klein legertje wijkmanagers, hulpverleners, jongerenwerkers en politiemensen aan verbetering van de samenwerking en communicatie met bewoners, zodat de problemen van én met de bewoners van moeilijke wijken opgelost worden. Zoals al eerder ter sprake kwam, worden buurtbewoners daar tegenwoordig weer dankbaar bij ingeschakeld. De afgelopen tien jaar zijn vele experimenten gedaan om de band tussen professionals en burgers in de buurt te verinnigen. Op basis van dikwijls nobele verwachtingen, maar rammelende beleidstheorieën is veel gedaan aan participatieprojecten

op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Evaluaties houden over de effecten op de (ervaren) veiligheid en leefbaarheid een slag om de arm. Een direct verband tussen aanpakken waarin professionals burgers betrekken en verbetering van de (objectieve en subjectieve) veiligheid is in de praktijk niet te kwantificeren.

Wat uit de literatuur ook duidelijk naar voren komt, is dat een aantal veronderstellingen achter dat type aanpak *wel* werkt. Dat gaat bijvoorbeeld op voor systematisch en aanhoudend in contact gaan met buurtbewoners. Dat is een belangrijk aspect van frontlijnwerk. De aanpak werkt, als er van adequate toepassing van ‘vergadervormen’, communicatiemiddelen en ‘directe actie’ sprake is. Adequaat betekent dan vooral ‘tamelijk frequent’, in korte cycli van enkele maanden hoogstens, met aandacht voor de context van de buurt en hoe de groep actieve bewoners eruit ziet. En ‘aanhoudend’ is belangrijk, want als één ding duidelijk wordt, dan is dat de relaties tussen buurtbewoners en professionals bij voortduring en consequent onderhoud verlangen. Ook extra toezicht op zich helpt, zo blijkt. In wijken waar burgers vinden dat de leefbaarheid en veiligheid in het geding zijn, is extra toezicht effectief. Toezicht schrikt af. Geüniformeerde professionals die zichtbaar zijn, werken preventief (Van Steden & Bron, 2012; Paskell, 2007), ook op specifieke locaties waar overlast is geconcentreerd (Versteegh, Van der Plas & Nieuwstraten, 2010). De ‘zichtbaarheid’ en ‘directheid van handelen’ zijn hier de factoren van belang.

Zeggenschap organiseren

Buurtbewoners hebben trouwens over het algemeen behoorlijk scherp in de gaten wat de echte problemen in hun buurt zijn. Zij kennen de signalen dat het slechter gaat (Innes, 2004, 2006). Professionals ook, maar het is niet altijd gezegd dat ze het over dezelfde problemen hebben. Om dat vast te stellen moeten buurtbewoners en professionals in overleg. Dat gebeurt op heel veel plaatsen, maar dat gebeurt lang niet altijd op een effectieve manier. De werkzame factor is kortweg het organiseren van zeggenschap. Om bewoners te engageren om aan een oplossing voor hun eigen buurt mee te werken, moeten die geïnformeerd zijn over het gangbare beleid en de beschikbare middelen om tot een oplossing te komen. Het is dus belangrijk om als professionals en buurtbewoners samen tot een goede prioritering te komen van kwesties die opgelost moeten worden. Professionals en burgers moeten samen afwegingen maken, bepalen welke aanpak mogelijk is en wie welke bijdrage aan de oplossing kan leveren. Zeggenschap organiseren werkt, is zelfs een cruciale factor, maar tegelijkertijd een lastige in de praktijk. Ondanks alle energie die erin wordt gestopt om buurtbewoners te bereiken en te betrekken, krijgt de gemiddelde burger er vaak maar weinig van mee. Evaluaties onderstrepen dat het vaak niet lukt om voldoende mensen te engageren. Laat staan dat degenen die meedoen een representatieve doorsnede van de buurt vormen. Of – belangrijker nog – de zienswijze van de buurt vertegenwoordigen. Kleinhans en Bolt (2010) wezen in dat kader nog op de ‘paradox van de zelforganisatie’: groepen burgers die zichzelf het best weten

te organiseren, hebben doorgaans ook het hoogste woord en vooral de eigen belangen in beeld. Veel buurtbewoners blijven eigenlijk toch een beetje buiten de experimenten staan waar ze in theorie de spil van zijn (zie ook Oude Vrielink & Wijdeven, 2008; Terpstra, 2008; Beunders, Abraham, Van Dijk & Van Hoek, 2011; De Leeuw & Van Swaaningen, 2011).

De WRR-studie *Vertrouwen in Burgers* (2012) vat op basis van literatuur en eigen onderzoek uitstekend samen waarom ‘zeggenschap’ van burgers zo nodig is en zo lastig is te realiseren.

‘Zowel het veldwerk als de theorie bevestigt dat burgers inventief zijn, veel kunnen en tot veel bereid zijn. Om de kansen en mogelijkheden die daaruit voortkomen ten volle te benutten moeten beleidsmakers burgers vertrouwen en de ruimte bieden voor betrokkenheid. Het trefwoord van een samenleving die bouwt op burgerbetrokkenheid is daarom vertrouwen: vertrouwen van beleidsmakers in burgers, vertrouwen van burgers in beleidsmakers en in elkaar. Geen blind vertrouwen, maar vertrouwen met een gezonde dosis wantrouwen. Dat vertrouwen is niet vanzelfsprekend, maar verlangt denken vanuit burgers, voortdurend investeren, en het scheppen van voorwaarden voor verandering: stapje voor stapje, experimenterend, lerend en waar nodig achteraf corrigerend.’

Wie buurtbewoners wil betrekken moet denken vanuit hun perspectief. Mensen steken bovendien anders in elkaar, reageren verschillend op prikkels en niet iedereen kan hetzelfde. Die afstemming is een voortdurende, lastige opgave voor professionals.

Behalve een kwestie van afstemming is het ook een kwestie van organiseren. De frontlijnwerkers in de buurt zijn het eerst aan zet. Zij organiseren feitelijk het contact met actieve buurtbewoners. De WRR (2012) heeft het specifiek over twee groepen. Enerzijds de ‘trekkers’ in de buurt: ‘mensen die zich inhoudelijk verbinden met een bepaald onderwerp en anderen in hun enthousiasme meenemen’. Anderzijds de ‘verbinders’: de mensen ‘die de schakel kunnen vormen tussen groepen burgers en beleidsmakers of groepen burgers onderling’. Beide groepen zijn broodnodig in een buurt. Als ze er zijn, dan kunnen professionals niet meer zonder. Maar ook in die profijtelijke situatie is onderhoud nodig. Actieve burgers vragen namelijk steeds weer – hoe betrokken en overtuigd van zichzelf ze ook zijn – om aandacht, steun en respect. Daar is ruimte voor kritische dialoog voor nodig, maar ook goede informatie. Buurtbewoners alleen zien als bron van informatie is onvoldoende. Zij moeten zelf ook informatie hebben om actief te kunnen opereren in hun buurt. Wat professionals aan zeggenschap moeten organiseren in een buurt gaat dus over mensen én netwerken én informatie.

Per slot van rekening, concluderen vrijwel alle onderzoeken, gaat zeggenschap geven over het opbouwen van vertrouwen. Dat maakt burgers uiteindelijk minder passief en

wantrouwend. Want de buurt is (weer?) (ook?) van hen. Zonder zeggenschap doet niemand uit volle overtuiging mee. Met zeggenschap creëren burgers en professionals een gemeenschappelijk eigendom, namelijk de buurt waar ze wonen en werken. Zo bezien is zeggenschap het voorportaal van vertrouwen. Want door die verbinding met buurtbewoners expliciet te leggen, werken professionals aan vertrouwen in elkaar en aan vertrouwen van burgers in de overheid en de politie (Innes & Fielding, 2002; Elffers & De Jong, 2004; Brink & Bruinsma, 2012; WRR, 2005, 2012).

Vertrouwen

Maar wat is ‘vertrouwen’ precies in deze context? Vertrouwen gaat eigenlijk over gedeelde verwachtingen, zoals Kleinhans en Bolt (2010), Verwer en Walberg (2012) en Specht (2012) in een reeks Nederlandse gevalstudies lieten zien. Die verwachtingen kunnen uiteenlopend zijn. Vertrouwen kent dan ook verschillende vormen. In veel gevallen gaat het in participatieve aanpakken over verwachtingen op het gebied van legitimiteit en effectiviteit. Samenwerken *met* vertrouwen kan pas als professionals en burgers allebei zien dat hun gezamenlijke aanpak legitiem is én resultaat oplevert. Sterker nog, als burgers meedoen, zoals blijkt uit het onderzoek van Skogan (2006) met betrekking tot de politie, dan neemt niet alleen de kwaliteit, maar ook de legitimiteit van de aanpak toe.

De relaties die je met een participatieve aanpak in de buurt tot stand wil helpen brengen, draaien op ‘actieve wederkerigheid’. Dat lijkt voor de hand te liggen, maar in de praktijk komt het minder vaak voor dan gehoopt. Uit onderzoek komen diverse oorzaken over het voetlicht. Specht (2012) en Verwer en Walberg (2012) signaleren dat er veel goede wil is, maar tevens een heleboel wantrouwen of cynisme zelfs. Buurtbewoners hebben weinig positiefs te melden over hoe zij de betrokkenheid van hun burens schatten. Om over het vertrouwen van burgers in (vertegenwoordigers van) de overheid en de politie maar te zwijgen (Bos, 2011). Daar komt trouwens nog bij, dat ook de professionals over en weer hun twijfels hebben en uiten bij de inzet en de kwaliteit van collega’s in de wijk (bijvoorbeeld: Verwer & Walberg, 2012; Stokkom, 2013). Veel professionals moeten wennen om bewoners vooral als partners te beschouwen en niet louter en alleen als informanten (Caem, 2012; Herrington & Millie, 2005). In de ogen van professionals is samenwerking met burgers – bijna als vanzelfsprekend – niet aan de orde als er een echt stevig probleem in de buurt moet worden opgelost, want dan loopt die bewoner misschien gevaar (of in de weg). Professionals zijn eigenlijk niet opgeleid en getraind om burgers te helpen *zichzelf te helpen* (Zuurmond & Jong, 2010).

Collectieve weerbaarheid

Merken dat de gezamenlijke aanpak effect heeft, is al evenzeer van belang. Waar burgers ervoeren dat samenwerking bestaat én tot oplossingen leidde, bleken zij zich namelijk veiliger te voelen, vonden Reisig en Parks (2004). Indien professionals en buurtbewoners in overleg bepaalden welke problemen met voorrang moesten worden aangepakt,

onderstreepten Tuffin en zijn onderzoeksgroep, werd de minste overlast ervaren (Tuffin, Morris & Poole, 2006). Het klassieke onderzoek van Sampson wees dezelfde kant op (Sampson, Raudenbush & Earls, 1997; Sampson, 2009). Als buurtbewoners het vermogen ervoeren om samen positieve doelen te verwezenlijken in hun eigen buurt, dan gingen ze daar ook daadwerkelijk de handen voor uit de mouwen steken. Maar dan moest er wel eerst vertrouwen bestaan, zoals gezegd, tussen buurtbewoners onderling en tussen de frontlijnwerkers die in die buurt actief waren. Kortom, pas als burgers veronderstellen dat buurtgenoten en professionals zich inspannen voor de goede zaak, dan pas doet men het zelf ook. Als zij zien dat de ‘officiële partijen’ de buurt beter maken en *hands on* werken op straat, dan ontstaat er ook onder buurtbewoners gevoel voor en vertrouwen in de buurt.

Nagenoeg alle wetenschappelijke studies onderstrepen dat vertrouwen samenhangt met de (ervaring van) collectieve weerbaarheid of zelfredzaamheid die in een buurt bestaat (WRR, 2012; Bos, 2011). Sterker nog, vertrouwen is een noodzakelijke voorwaarde om de collectieve weerbaarheid in een buurt te versterken. En om de redenering dan meteen ook af te ronden: collectieve weerbaarheid is cruciaal om de leefbaarheid en veiligheid in buurten op peil te houden en te verbeteren.

Kleinhans en Bolt (2010) vatten het verband tussen vertrouwen, collectieve weerbaarheid en een sterker gevoel van veiligheid samen in drie conclusies. Weinig sociale samenhang in een buurt, ten eerste, is de belangrijkste voorspeller van ervaren overlast, veiligheidsgevoel of verhuishwensen – allemaal indicatoren die doorgaans wijzen op het verval van een buurt. Meer buurtbinding betekent minder ervaren overlast en onveiligheid en een kleinere kans dat men wil verhuizen.

In de tweede plaats is investeren in collectieve weerbaarheid pas succesvol als een buurt op een zeker niveau zit van schoon, heel en veilig. Is dat niet het geval, dan komen buurtbewoners niet in de benen. Er is een duidelijk verband tussen *disorder* (fysiek én sociaal) en collectieve weerbaarheid (zie ook Blokland, 2008; Keizer, Lindenberg & Steg, 2008). Dit betekent dat *eerst* de overheid, de politie, opbouwwerkers, woningcorporaties en andere partijen in de wijk in actie moeten komen om de verloedering en overlast in een buurt weg te nemen. Pas daarna kunnen de bewoners aan zet worden gebracht.

De derde conclusie luidt dat er zonder een bepaalde mate van sociale samenhang géén informele sociale controle tot stand komt. En die is wel nodig om het vertrouwen dat buurtbewoners in elkaar hebben te stimuleren. Collectieve weerbaarheid ontstaat namelijk vooral door *individuele* weerbaarheid. Als buurtbewoners het vertrouwen hebben dat individuele bewoners anderen aanspreken op ongewenst gedrag, de handen uit de mouwen steken om er samen iets tegen te doen, dan komen ze zelf ook sneller in actie.

Dit vertrouwen en de ‘opschaling’ daarvan van een paar individuen naar een portiek, straat of buurt vormen het mechanisme dat collectieve weerbaarheid maakt (Kleinmans & Bolt, 2010). Want naarmate er meer vluchtige, maar neutrale of positieve sociale interacties plaatsvinden (publieke familiariteit), groeit de onderlinge bekendheid, neemt het wantrouwen af en wordt de drempel lager om (weer) contact te zoeken, burens (er-gens op) aan te spreken of uit te nodigen om samen in actie te komen (Blokland-Potters, 2006).

6 Jongeren en jongerenwerk in de wijkpraktijk

Het betoog tot dusverre laat zich op twee manieren samenvatten. De ene versie heeft een behoorlijke zuurtegraad. Wijkbeleid is een politiek verhaal dat steeds weer (anders) wordt verteld. Maar de geschiedenis van dat verhaal, waarom wel of niet voor bepaalde interventies in buurten werd gekozen, vergeten beleidsmakers snel. Bovendien is er weinig aandacht voor de historische ontwikkeling van buurten als zodanig, terwijl bewoners hun buurt wel beleven als een organische context, als een sfeer die door de jaren heen is gegroeid. Dat is een gemist aangrijpingspunt voor het aanjagen van publieke familiariteit. Het werk in de wijken wordt er intussen dan ook niet makkelijker op. Beleid baseert zich – steeds opnieuw – op veronderstellingen en causale relaties die er niet zijn. Evaluaties constateren steeds weer dat er mooie dingen gebeuren, maar niet dat de leefbaarheid en veiligheid aantoonbaar zijn verbeterd dankzij die interventie of die aanpak. En wat dan *wel* schijnt te werken, pakken die professionals in de wijken weer veel te weinig of te slordig op. Een enkele superman of -vrouw niet te na gesproken.

De andere manier om dit betoog samen te vatten, is dat er ongekend veel gebeurt in de Nederlandse stadsbuurten. Zonder twijfel zou dat beter kunnen, maar wie zonder zonde is ... De veelheid en complexiteit van wat er in een buurt allemaal omgaat, is beleidsmatig en organisatorisch simpelweg niet te beheren. Is goed wijkbeleid dan de kunst van het loslaten? De vaardigheid van het laten gaan, het aanvaarden van het vermogen van kleine kennis en lichte gebaren? In de kern ligt daar wat veel frontlijnwerkers goed kunnen. Daarom houden ze het vol. De onzekere en ambigue situaties zoeken ze op, omdat ze daar ‘het verschil’ kunnen maken. Ze zijn in staat om ‘lokale kennis’ te verzamelen en toe te passen om heel precies vast te stellen wat in een bepaalde situatie nodig is en hoe dat afwijkt van of strookt met de beleidsmatige oplossingsstrategieën. Het zijn ondernemers, steeds op zoek naar nieuwe oplossingen, initiatiefrijk en gefocust op bruikbare netwerken. En het zijn ervaren praktijkwerkers, met een eigen manier van handelen die zich doorgaans kenmerkt door receptiviteit en responsiviteit (Van Hulst et al., 2009; Lipsky, 1980; Schön, 1983; Forester, 1999; Bang & Sørensen, 1999; Bang, 2005; Hendriks & Tops, 2005; Yanov, 2004; Bosch & Pennen, 2010; Verwer & Walberg, 2012).

Zulke mensen – waar het succes van wijkbeleid en interventies in de buurt dikwijls van afhangt (Bosch & Pennen, 2010; Pennen & Bosch, 2011; Ham 2012) – moet je als overheid of als organisatie niet voor de voeten lopen. Veel auteurs, ook in dit boek, onderstrepen dat. Die frontlijnwerkers hebben ruimte nodig en claimen die dikwijls ook, of ze er nu echt mee kunnen omgaan of niet (Zuurmond & Jong, 2010). Dit laatste klinkt misschien weer wat zuur, maar dat maakt de constatering niet minder waar. De relatie tussen ruimte, professionaliteit en frontlijnwerk is niet eenduidig. Veel ‘kanjers’ van professionals in de lastige buurten vragen in de praktijk helemaal niet om meer ruimte.

Wat vragen ze wel? Daar zit een lijn in. Aan de hand van casuïstiek uit het jongerenwerk in verschillende steden en dorpen proberen we die te preciseren. Veel frontlijnwerkers, jongerenwerkers niet uitgesloten, hebben er behoefte aan te weten wat precies het doel is en de precieze functie van het jeugd(welzijns)werk. Hun *piecemeal engineering* in de buurt behoeft steeds opnieuw een precies beleidsmatig kader. Er worden vele plannen geschreven en toegelicht. En wat ‘nieuw’ is, krijgt hoog accent. Dat maakt ‘oud’ niet meteen onnut, maar zo voelt het dikwijls wel: alsof die professional vanaf nu iets anders moet doen, terwijl hij terdege beseft dat waar hij mee bezig is, toch de goede dingen zijn. Het jongerenwerk heeft de afgelopen decennia steeds de invloed ondergaan van de beleidsmatige variaties op het thema van de (on)beheersbare stad, zoals die hiervoor zijn geschetst. Uiteindelijk is jongerenwerk de laatste jaren steeds meer onderdeel geworden van het integrale veiligheidsbeleid van gemeenten. Maar is het als jongerenwerk in essentie veranderd?

Preventief jongerenwerk: kan dat nog?

Het competentieprofiel definieert jongerenwerk als volgt:

‘Het jongerenwerk is een laagdrempelige voorziening voor in principe alle jongeren, die diverse verschijningsvormen kent. Jongerenwerkers begeleiden procesmatig groepen jongeren (jongens en meisjes) in de leeftijd van 12-23 jaar in de vrije tijd, in aansluiting op hun leefwereld en sociale omgeving. Hierbij is inmiddels een breed scala aan verschijningsvormen te onderscheiden: het buurtgerichte (of omgevingsgerichte) jongerenwerk, het open of stedelijk jongerenwerk, het tienerwerk, het meidenwerk, het sportbuurtwerk, het ambulante jongerenwerk en het randgroepenwerk.’ (...) ‘Primaire doelgroep zijn de kanszoekende jongeren met een lage sociaaleconomische status en opleidingsniveau. Het jongerenwerk richt zich op gedragsbeïnvloeding, het leren aangaan van sociale verbindingen met anderen, bevorderen van persoonlijke ontwikkeling en het stimuleren van maatschappelijke participatie. De verschillende doelen zijn: bevorderen van jeugdparticipatie, vorming en opvoeding, educatie en voorlichting, versterken van sociale verbinding in de buurt en ontmoeting en recreatie.’ (Dam & Zwikker, 2008)

Landelijk is het beeld dat, ondanks deze brede visie op jongerenwerk, het accent in de praktijk verschuift naar een smallere doelgroep: jongeren uit risicogroepen. Het jongerenwerk krijgt in toenemende mate een taakstelling in de richting van overlastbestrijding en veiligheidsbevordering. De Winter, De Leuw, Klap en Valkestijn (2009: p. 9) constateren in een evaluatie van het Utrechtse jongerenwerk: 'De focus van het jongerenwerk ligt op dit moment vanuit de politiek vooral bij veiligheid en overlastbestrijding. Hierdoor is er te weinig aandacht voor preventie bij groepen die (nog) niet in de problemen zitten of overlast veroorzaken. Die aandacht is wel nodig om niet te blijven dweilen met de kraan open.' Ook een evaluatie van het jongerenwerk in Tilburg, bijvoorbeeld, constateerde dat jongerenwerkers op ten minste twee fronten moesten scoren, omdat ze zowel preventief (aan de voorkant) als curatief (aan de achterkant) worden ingezet. Dat trekt een te zware wissel op de capaciteit en specifieke competenties. Bestuurlijk en ambtelijk worden veel en uiteenlopende doelen gesteld en gestapeld, terwijl een centrale focus die vervat is in maatschappelijke doelstellingen goeddeels ontbreekt. Die doelen zijn bovendien geformuleerd op het niveau van concrete diensten, zodat de subsidie voor het jongerenwerk een activiteitenfinanciering geworden is, geconcentreerd op productievolumes en kostprijs. Er wordt niet afgerekend op maatschappelijke resultaten (Clarijs & Vermeulen, 2010).

Jongerenwerk heeft een taak in het organiseren van activiteiten op het gebied van vorming, het stimuleren van participatie en vrijetijdsbesteding, signalering van opvallend (en afwijkend) gedrag en – zo nodig – doorgeleiding naar werk, school en Centrum voor Jeugd en Gezin, of hulpverlening wanneer zich problemen met of van jongeren voordoen. Het is hiervoor belangrijk dat jongerenwerkers zichtbaar aanwezig zijn op straat (presentie) en contact hebben met jongeren – ook als er geen problemen zijn. Het vroegtijdig signaleren en constateren van problemen bij (risico)jongeren vergt een intensieve relatie tussen jongerenwerker en jongeren.

Vervolgens is de vraag waar preventie stopt en interventie begint vanuit het perspectief van het jongerenwerk. Of zit daar nog een fase tussen, zoals Gabriël van den Brink suggereerde (Kooijman, 2005), namelijk een fase van 'prepressie'. 'Je hebt repressie, dus ingrijpen als de norm al is overtreden. Dan ben je meestal te laat. De andere methode is preventie: jongeren van tevoren voorlichten over de norm en de overtredingen. Dat is te vrijblijvend en te soft. Bij prepressie treed je op vóóordat een jongere op het punt staat de norm te overtreden.' In de meeste gemeenten is jongerenwerk (al dan niet expliciet) gericht op 'probleemjongeren'. Hieruit volgt logischerwijs dat preventieve inzet van jongerenwerk niet of nauwelijks aan de orde is, want hiervoor is vooral een curatieve en repressieve inzet met specifieke interventies geboden. Dus waar houdt de inzet van jongerenwerk ten aanzien van risicojeugd op *preventief* te zijn?

Kansen van jongeren: ga terug naar start

Het kerndoel van de preventieve inzet van jongerenwerk is eigenlijk helemaal niet het voorkomen van problemen. Dat geeft het nodeloos een negatieve lading, want waarom zou het steeds over problemen moeten gaan? Is de passende focus niet veeleer wat we met de jongeren in een gemeente willen bereiken? De preventieve inzet van het jongerenwerk moet daarom allereerst gericht zijn op positieve constructieve doelen, zoals sociale stijging, ontwikkeling van talenten, voorbeelden aanreiken. Jongerenwerk gaat in essentie over ‘kansontwikkeling’ en is bedoeld om dat perspectief expliciet aan jongeren zelf mee te geven. Want dan kunnen de frontlijnprofessionals werken aan vertrouwen, de basis voor een ‘onderhandelingshuishouding’, een situatie waarin jongeren geconfronteerd kunnen worden met hun eigen handelen en ze correctie of bijsturing ook gemakkelijker accepteren.

Het is belangrijk om hierbij aandacht te besteden aan hoe mensen in de buurt aankijken tegen jongeren en de overlast of risico's die zij veroorzaken. Natuurlijk zijn er jongeren met (ernstige) problemen, maar aan de andere kant lijkt de tolerantiedrempel of weerbaarheid van burgers lager geworden. En men is almaar minder genegen zelf problemen op te lossen. De interactie tussen jongeren en hun sociale omgeving is dikwijls beperkt in beeld. De neiging bestaat om vooral naar individuen/individuele jongeren met problemen te kijken. De blik moet echter minstens zo scherp op hun sociale omgeving worden gericht. Behalve het signaleren van risicofactoren is daaraan voorafgaand het aanwezig en zichtbaar zijn het allerbelangrijkste aspect van preventief jongerenwerk. Presentie vormt de belangrijkste voorwaarde voor adequate preventie.

Presentie-informatie goed gebruiken is vakwerk en vergt jaren ervaring. Het wordt nogal eens vergeten dat lastig in cijfers is uit te drukken of professionals echt hun vak beheersen. Het tellen van het aantal drempeloverschrijdingen mag dan SMART lijken, het is niet erg CLEVER, want het zegt niets over de kwaliteit van de handeling en van de persoon die er uitvoering aan gaf. Wat is er mis mee om vakmanschap en ervaringsdeskundigheid onder meer te toetsen door middel van ‘meelopen’ en ‘in de praktijk laten zien’? Dat kan bijvoorbeeld door periodiek met koppels van dezelfde of juist verschillende ‘professionaliteiten’ in het jeugddomein te opereren. Of door in monitoring expliciet aandacht te besteden aan kwalitatieve uitkomstmaten. Daar zijn verschillende beproefde en betrouwbare methodieken voor (Jurrius, 2013). Van professionals mag gevraagd worden dat zij kunnen uitleggen waarom ze doen wat ze doen en waarop hun interventies zijn gebaseerd. Er is in die zin sprake van verantwoorde professionaliteit in twee betekenissen: er wordt niet geklungeld (onverantwoord) en er wordt verantwoording afgelegd (transparantie).

Tijd, ruggensteun en verbinding

Waar professionals in het jongerenwerk last van hebben, is dat hun werk – gevoelsmatig in elk geval – zo weinig persistentie lijkt te hebben. De waan van de dag regeert, dikwijls gevoed door incidenten die er natuurlijk altijd zijn. Dit betekent, dat de ketenpartners in de wijken onder regie van de gemeente als het ware een hitteschild moeten opstellen om een verstandige manier van werken – zoals het preventieve jongerenwerk – gelegenheid te laten, om de mogelijkheid voor onorthodoxe aanpakken, andere manieren van proberen, niet bij voorbaat te smoren.

Belangrijk is dan dat er zichtbaar vertrouwen is in de professionals en de organisaties waar zij werken, én dat het hitteschild ook politiek bestendig blijkt. Bestuurlijke processen moeten ingeregeld worden op de maatschappelijke doel- en taakstelling van het jongerenwerk. Duurzaamheid is daarbij ook belangrijk. Een preventieve aanpak biedt namelijk minder *quick wins*. Dat betekent dat er geduld gevraagd wordt van partijen in het publieke en politieke debat. Er moet tevens tijd in de verantwoordingscyclus worden geblazen. Sociale veranderingsprocessen – en daar gaat het hier over – hebben een langere adem nodig dan in politieke, bestuurlijke en beleidscycli doorgaans voorhanden is. Gemeenten zouden de ambitie moeten durven tonen om ten aanzien van de preventieve inzet van het jongerenwerk langetermijndoelen te formuleren in termen van maatschappelijke resultaten, gekoppeld aan de ambitie om die doelen niet tussentijds te amenderen, ook niet onder politieke druk of in een situatie van verhevigde incidentie. Maar incidenten moeten natuurlijk wel van een antwoord kunnen worden voorzien: ze zijn er en gaan niet vanzelf weg.

De publieke opinie kan moordend zijn. Politici gaan er vaak van twijfelen, gooien de kont tegen de krib of buigen zachtjes mee. Een interessante en weinig toegepaste manier van reageren is om juist op de burger af te stappen en die in het spel te brengen. Waarom zouden gemeenten problemen met jongeren eigenlijk alleen moeten willen oplossen? Stel dat gemeenten burgers principieel gaan faciliteren en ondersteunen om een actieve bijdrage te leveren aan zowel preventie als repressie van ongewenst gedrag van jongeren in buurten en wijken. Daar zijn geslaagde voorbeelden van – in het buitenland. Van een gemeente, bijvoorbeeld, die expliciet aangaf jeugdoverlast niet voor de burgers, maar alleen met de burgers te kunnen oplossen. Die burgers werden vervolgens ook als adviseurs betaald voor hun concrete bijdragen. Deze gemeente onderstreepte zodoende het wederkerige aspect van het overlastprobleem, organiseerde zeggenschap en werkte met de gekozen aanpak tegelijkertijd aan draagvlak voor de oplossingen die vanuit professionals en buurtbewoners werden aangedragen.

Het versterken van verbinding tussen professionals, tussen ouders en tussen die beide groepen in buurten en wijken is een krachtig instrument met aanzienlijk effect op (ongewenst) gedrag en met een aantoonbaar preventieve werking. Maar ouders noch professionals moeten het gevoel krijgen er alleen voor te staan. Bovendien hebben sommige ouders niet het sociaal kapitaal om problemen met hun kinderen op te lossen. In die gevallen moet de gemeente ondersteunen en handelen. Maar dat betekent niet dat in alle gevallen de gemeente problemen met jongeren voor burgers moet oplossen, integendeel. Over het algemeen zou ze zich juist terughoudend moeten opstellen en ruimte moeten geven aan het handelend vermogen van de burger en de markt. Breng burgers, ouders voorop, maar eens terug in het jeugdbeleid. Voor jongerenwerkers betekent dit: niet overpakken, maar laten doen – en juist daar de eigen expertise voor gebruiken.

In Nederland heeft de idee postgevat dat professionals er zijn om zaken op te lossen, terwijl hun professionaliteit nu juist zou moeten zitten in het helpen van burgers om zelf probleemoplossend te handelen. Bovendien blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat juist die ervaring van *collective efficacy*, zoals hiervoor is beschreven, de negatieve probleemperceptie vermindert. Belangrijke voorwaarde voor het inschakelen van de handelende burger is ruimte voor ontmoeting. Dat klinkt *soft*, maar het faciliteren van vanzelfsprekende contactmogelijkheden vormt een cruciale factor in het versterken van sociale structuren in buurten en wijken, zoals Blokland (1998, 2009) gevoeglijk heeft aangetoond.

Dat kan in klassieke en in moderne varianten – en steeds is de opgave dat gemeenten en instanties tegen mensen zeggen dat je samen het probleem moet oplossen en vervolgens dat proces ook ondersteunen. Dergelijke betrokkenheid wordt alleen mogelijk als er ook sprake is van zeggenschap. In ruil voor inzet krijgt de burger ook invloed. In die zin is er sprake van een – kleinschalige – heruitvinding van democratische verhoudingen (Fung, 2006). Dat is in de geschiedenis vaker gebeurd – zonder garantie voor de toekomst.

5 *Street-level bureaucrats* tussen organisaties

Corporaties weer achter de voordeur

Taco Brandsen en Mirjan Oude Vrielink

1 Inleiding

Drie decennia geleden verscheen Michael Lipsky's *Street-level Bureaucrats and The Dilemmas of the Individual in Public Service*. Met dit boek gaf hij een nieuwe wending aan de theorievorming over het verschijnsel dat de feitelijke beleidsuitvoering vaak afwijkt van de regels en doelstellingen die overheidsinstanties in hun beleid hebben geformuleerd. *Street-level bureaucrats* formuleren niet alleen zelf voor een belangrijk deel de invulling van algemene regels, ook moeten zij onder druk van verschillende eisen en in het licht van onduidelijke, soms conflicterende regels eigen routines ontwikkelen (Van der Veen, 1990). Daarmee ontstaat beleid feitelijk voor een belangrijk deel in de uitvoering.

Sinds het verschijnen van Lipsky's boek in 1980 heeft de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context een sterke verandering doorgemaakt, die in tal van sectoren gevolgen heeft voor de positie van *street-level bureaucrats*. Een van de ontwikkelingen is dat maatschappelijke dienstverlening in toenemende mate een product is van samenwerking tussen verschillende organisaties. Dit is kenmerkend voor nieuwe vormen van *governance*, waarin uitvoering niet zozeer de uitkomst is van centraal gestuurd beleid, maar van interacties binnen complexe netwerken (Osborne, 2010). Hierin spelen niet alleen overheden een rol, maar ook tal van zelfstandige en private dienstverleners (Brandsen, Van de Donk & Kenis, 2006). Het is een ontwikkeling die ook van invloed is op *street-level bureaucrats*, de spanningen die zij ervaren en de wijze waarop zij daarmee omgaan (Oude Vrielink & Van Bockel, nog te verschijnen).

In deze bijdrage richten we ons op zogenoemde 'Achter de Voordeur'-projecten, waarin woningcorporaties gebruikmaken van huisbezoeken om bewoners actiever te

benaderen.⁴ Hierdoor wordt direct contact met cliënten opnieuw een wezenlijk onderdeel van de beleidsuitvoering. De *street-level bureaucrats* die deze huisbezoeken afleggen, krijgen met verhevigde spanningen te maken – dezelfde spanningen als die Lipsky signaleerde, maar met een belangrijk verschil. Het werk vindt namelijk plaats in een complex veld van verschillende organisaties en groepen burgers, waarin traditionele beheersingsstrategieën minder effectief zijn en nieuwe strategieën ontwikkeld moeten worden. De ‘Achter de Voordeur’-projecten zijn daardoor een bijzonder interessante casus om het effect van nieuwe vormen van *governance* op *street-level bureaucrats* te bespreken. Hoewel zij een specifiek karakter hebben, zullen de besproken spanningen zich ook in andere projecten en sectoren voordoen, waar samenwerking de kern van het werk raakt.

In paragraaf 2 bespreken we hoe woningcorporaties zich de afgelopen jaren ontwikkeld hebben. Daarin zien we dat hun taakopvatting zich de afgelopen jaren heeft verbreed. Dat was de aanleiding voor projecten die ‘achter de voordeur’ komen, waarvan we in paragraaf 3 de gemeenschappelijke kenmerken en verschijningsvormen beschrijven. In paragraaf 4 en 5 bespreken we respectievelijk de aard van het werk en de samenwerking die dit afdwingt tussen instanties onderling en met burgers. Hierdoor ontstaan spanningsvelden, die in paragraaf 6 worden besproken. We eindigen met een korte reflectie op de positie van de *street-level bureaucrats*, die in dit hoofdstuk centraal staan.

2 Achtergrond

Wie het gebouw van een woningcorporatie betreedt, stuit op het bolwerk van de balie. Hoezeer ook tegenwoordig geprobeerd wordt deze een vriendelijke uitstraling te geven, zij blijft de verdedigingswal waarachter de vertegenwoordiger van de organisatie zich verschanst en de inbreng van de cliënt in de juiste banen leidt. Het bevestigt het beeld van de woningcorporatie als een bureaucratische, anonieme instantie.

Toch is dat beeld deels achterhaald, omdat corporaties meer dan vroeger actief op burgers af stappen. Met de verandering van de positie van de woningcorporaties in het Nederlandse publieke domein, zoals we hierna zullen beschrijven, is hun taak opnieuw verbreed. Ze zijn nu naast bouwers en verhuurders, ook steeds meer sociale dienstverleners, verantwoordelijk voor het welzijn van hun cliënten en niet alleen meer voor een dak boven het hoofd. Riep deze taakverbreding eerst nog weerstand op, nu is deze formeel vastgelegd en wordt zij van overheidszijde aangemoedigd. Daarmee worden

⁴ Ook veel gemeenten hebben ‘Achter de Voordeur’-projecten geïnitieerd. Ons onderzoek heeft specifiek betrekking op corporaties, maar de bevindingen zijn ook relevant voor gevallen waarin de gemeente opdrachtgever van een project is.

ook andere vaardigheden van corporatiemedewerkers verlangd en wordt, meer dan ooit, gevraagd dat corporaties voorbij de balie treden en hun cliënten actief tegemoet treden.

Aan deze beweging gaat een lange en gecompliceerde geschiedenis vooraf (Brandsen & Helderman, 2004). Woningcorporaties zijn vanouds collectieve verhuurders zonder winstoogmerk. Hoewel dergelijke typen verhuurders actief zijn in de meeste Europese landen, is het Nederlandse stelsel uniek in de dominante rol die ze aan deze organisaties toekent. In 1852 werd in Amsterdam de eerste bouwvereniging opgericht, de 'Vereniging ten behoeve der arbeidersklasse in Amsterdam' (Van der Schaar, 1987). Het doel van de vereniging was aan te tonen dat de bouw van goede arbeiderswoningen op basis van een gezonde economische exploitatie wel degelijk mogelijk was. In die tijd zagen zij nog een sterk opvoedende rol voor zich, met woningopzichters die toezicht hielden op een correct gedrag van de bewoners (zie voor een beschrijving De Regt, 1984). Interessant is dat recent deze rol, in een eigentijdse vorm, weer is teruggekeerd (zie paragraaf 3).

De Woningwet van 1901 liet subsidiëring van overheidswege toe, maar deze mogelijkheid werd pas na 1945 systematisch benut. Vóór en tijdens de oorlog waren grote woningtekorten ontstaan, die niet door de markt konden worden opgevangen. De overheid had geen andere keuze dan de woningbouw kunstmatig tot grote hoogten te stuwen door een combinatie van sterke regulering en zware subsidiëring van de bouw en exploitatie van woningen. Het volkshuisvestingsbeleid won daardoor politiek en economisch snel aan belang. Corporaties werden tijdens de wederopbouw allengs de belangrijkste speler op de huurmarkt. In deze fase van hun bestaan werden ze zeer sterk gereguleerd en werden zij in de eerste plaats bouwmachines. De vormgeving van hun bouwopgave, de verdeling van hun woningen, beheer en organisatievorm: de nationale overheid had overal stevig grip op. De private status had na verloop van tijd dan ook weinig praktische betekenis meer.

Toen de ergste woningnood in de jaren tachtig opgelost leek, daalde de politieke prioriteit van het volkshuisvestingsbeleid snel. Het was de aanleiding voor een reeks hervormingen, bestaande uit deregulering en financiële verzelfstandiging (Brandsen & Helderman, 2004). De huurprijsvorming en de gedragsvoorschriften zijn sterk teruggebracht. In vergelijking met andere dienstverleners kennen corporaties sindsdien een grote vrijheid. Deze nieuwe vrijheid heeft ertoe geleid dat corporaties fundamenteel zijn gaan reflecteren op hun taken. In toenemende mate zijn zij hun verantwoordelijkheid voor het welzijn van hun bewoners steeds breder gaan opvatten.

Een van de ontwikkelingen waarin deze trend zichtbaar wordt, is het toenemende aantal huismeesters en wijkbeheerders die voor huurders als eerste aanspreekpunt fungeren. Zij helpen het wonen voor iedereen zo aangenaam en veilig mogelijk te houden onder andere door toezicht te houden op de orde en netheid in en rondom (een complex van)

woningen of de wijk als geheel. Het behoort tot hun takenpakket om bewoners aan te spreken op overlast en te bemiddelen bij ruzies tussen buren of in een buurt. Om contact te leggen met huurders leggen huismeesters vaak een bezoek af wanneer nieuwe huurders een woning betrekken. Daarnaast komen zij voor kleine klusjes bij huurders achter de voordeur. Wijkbeheerders treden meestal met bewoners in contact bij overlast of burenruzies of als bewoners het aangezicht van de wijk vervuilen, bijvoorbeeld door hun tuin te verwaarlozen.

Huismeesters en wijkbeheerders vormen vaak de ‘ogen en oren’ van corporaties in de wijk. Indien zij in hun contacten met huurders maatschappelijk ongewenste gedragingen of situaties constateren, brengen zij deze signalen bij justitiële of hulpverleningsinstanties onder de aandacht. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een toenemende samenwerking met zorginstellingen, om geïntegreerde woon-zorgpakketten aan te bieden. Ook begeven ze zich in toenemende mate op het vlak van het sociale werk, aangezien logischerwijs veel kansarme bewoners bij de corporaties huren.

Nergens komt de herleving van de verantwoordelijkheid voor het welzijn van huurders zo nadrukkelijk tot uiting als in de ‘Achter de Voordeur’-benadering die in dit hoofdstuk centraal staat. In deze benadering proberen corporaties (meervoudige) achterstandsproblematiek systematisch en vroegtijdig op te sporen en aan te pakken. Medewerkers of vrijwilligers leggen namens corporaties in een bepaald gebied huisbezoeken af met de bedoeling bij bewoners problemen op te sporen en een actieve rol te spelen bij de aanpak ervan. Hiermee gaan corporaties dus een stap verder dan bij de huisbezoeken van huismeesters en wijkbeheerders, die in het verlengde van hun dagelijkse werkzaamheden bij mensen thuis komen en eventuele problemen die zij signaleren doorgeleiden. Een tweede verschil is de positieve benadering van veiligheid die in de ‘Achter de Voordeur’-benadering besloten ligt. Veiligheid is in deze optiek, om met Moors (2008: p. 57) te spreken, ‘niet het einddoel, maar [het] vormt een belangrijk aspect van een breder maatschappelijk beleid gericht op het versterken van wenselijke patronen van samenleven op buurt- en wijkniveau’. De huisbezoeken zijn ook en vaak vooral bedoeld om bewoners ontwikkelingskansen te bieden.

3 Van achter de balie naar achter de voordeur

De holistische aanpak

Nu de corporaties zich nadrukkelijker op het sociale vlak begeven, worden de ontwikkelingen op het vlak van *governance* – en de invloed hiervan op de door Lipsky beschreven problematiek – ook in toenemende mate actueel voor de woningcorporaties. Van de ‘vesting’ zijn ze richting de voordeur getrokken. Typerend voor deze benadering is de holistische werkwijze, waarin het perspectief van de bewoner veel centraler komt te staan om de klassieke spanning tussen systeemwereld en leefwereld te doorbreken.

Instanties met een publieke taak, zoals de corporaties, proberen mensen te helpen, maar moeten tegelijkertijd een werkbare administratie opzetten die gelegitimeerd de beperkte middelen toedeelt. Een risico is dat de eisen van deze administratie de vorm van de hulpverlening gaan bepalen. James Scott heeft in zijn meesterlijke boek *Seeing Like a State* (Scott, 1998) beschreven hoe staten hun samenlevingen naar een administratieve ordening proberen om te vormen, vaak vanuit de beste bedoelingen, maar met een vernietigende werking. Levende voorbeelden daarvan zijn hoogmodernistische stadsdelen, zoals de Franse 'banlieux' of onze eigen Bijlmer, die vanuit een vooruitgangsgeloof volledig voorbijgingen aan de feitelijke sociale dynamiek van steden. De processen die Lipsky beschreef, gaan op een lager schaalniveau over eenzelfde type proces. Cliënten worden geacht zich aan te passen aan de administratieve ordening van het systeem, en niet andersom.

Zoiets blijkt simpelweg al uit de eerder genoemde balie. De eerste functie daarvan is de behoeften van cliënten te benoemen en te kanaliseren, om vervolgens door te verwijzen of af te stoppen. Het persoonlijke heeft hier nauwelijks een plaats. Verder worden de kosten van de vertaalslag tussen de persoonlijke en de bureaucratische wereld over het algemeen bij de cliënt gelegd. Het simpele feit dat cliënten zich überhaupt naar de balie moeten begeven, is op zichzelf al een obstakel: voor wie het werkelijk slecht gaat, is dat een grote stap. Mensen moeten zich ertoe zetten een instantie te benaderen die ze niet altijd met open armen welkom heet. Velen komen daar al niet toe. Vervolgens moeten ze hun probleem categoriseren om de juiste instantie te vinden, wat een minimale 'bureaucratische competentie' vereist. Het resultaat is dat de zwaarst getroffen cliënten, die het systeem het meest nodig hebben, er vaak het minste beroep op doen. In enkele sectoren heeft het verlies van het directe contact met burgers echter een tegenbeweging op gang gebracht, waaronder ook 'Achter de Voordeur' kan worden geschaard.

Kenmerken van 'Achter de Voordeur'

In de dagelijkse praktijk zijn drie dimensies typerend voor 'Achter de voordeur'-projecten (Cornelissen & Brandsen, 2007):

1. De corporatie benadert bewoners via **huisbezoeken**. Namens de corporatie belt een *street-level bureaucrat* bij bewoners aan. Dat is een wezenlijke stap, omdat daarmee geen gang naar de balie meer wordt vereist.
2. Op basis van het huisbezoek wordt gezocht naar een **integrale aanpak** van de sociale problemen van huishoudens. Het gaat niet (alleen) om een vooraf gedefinieerde en afgebakende taak (bijv. een verstoring van de openbare orde oplossen; iemand aan het werk helpen), maar om de bij het bezoek geconstateerde of opgeworpen kluwen van vragen.
- 3 **Samenwerking tussen lokale instanties** is dan ook essentieel. De huisbezoeken komen niet vanuit één organisatie. Verschillende partijen die in de wijk actief zijn,

zoals gemeente, corporaties, politie, welzijns- en zorginstellingen en bewonersorganisaties moeten gezamenlijk voor elk afzonderlijk huishouden een oplossing vinden.

Kenmerkend voor 'Achter de Voordeur'-projecten is dat woningcorporaties, soms in samenwerking met andere instellingen, zicht proberen te krijgen op de situatie bij bewoners thuis. Geprobeerd wordt om hardnekkige achterstandsproblematiek aan te pakken, door (1) tegen misstanden op te treden en (2) bewoners ontwikkelingskansen te bieden. Doorgaans maken beide aspecten deel uit van 'Achter de voordeur'-projecten, maar er bestaan uiteraard accentverschillen.

Sommige projecten hebben primair een handhavende insteek, waarbij de combinatie met gerichte doorverwijzing naar zorg en hulp ervoor moet zorgen dat bewoners zich gaan houden aan rechtsregels in veiligheid, leefbaarheid en openbare orde. De Rotterdamse interventieteams (Hartman & Tops, 2006) zijn hiervan een voorbeeld. Woningcorporaties werken met andere organisaties samen in interdisciplinaire teams die huisbezoeken afleggen om criminaliteit en illegale praktijken op te sporen, zoals illegale bewoning, illegale bebouwing, agressie, huiselijk geweld, hennepcultuur, handel in (hard)drugs, heling, belastingfraude en/of uitkeringsfraude. De afhandeling van tijdens huisbezoeken gesignaleerde misstanden wordt vervolgens aan de bevoegde instanties overgelaten.

Steeds vaker hebben de huisbezoeken primair tot doel om bewoners ontwikkelingskansen te bieden, waarbij woningcorporaties samenwerking zoeken met dienstverleners op verschillende leefgebieden, zoals werk, scholing en zorg. De nadruk komt dan te liggen op de sociaaleconomische emancipatie van bewoners; de ondersteuning moet zorgen voor sociale stijging. De huisbezoeken nemen de vorm aan van outreachende, ambulante hulpverlening om een opening te creëren bij mensen die moeite hebben om zelfstandig hun leefsituatie te verbeteren. In sommige projecten wordt dit gecombineerd met drang en dwang als bewoners onvoldoende gemotiveerd zijn om hun situatie te verbeteren, zoals in het project Wijkcoaches in de Enschedese wijk Velve-Lindenhof (Oude Vrielink, Denters & Klok, 2011).

Waar het accent ook wordt gelegd, steeds trekken *street-level bureaucrats* de wijk in om bewoners persoonlijk te benaderen. Nemen we een stapje terug in de tijd, dan zien we dat deze aanpak gelijkenis vertoont met de vroege geschiedenis van de woningcorporaties. Bij de eerste woningbouwverenigingen waren huisbezoeken een onlosmakelijk onderdeel van de bevordering van een deugdzame levensstijl. Natuurlijk is de uitgangspositie van de corporatie anders, is de doelgroep veranderd en stellen corporaties zichzelf andere vragen. In hoeverre mogen zij bijvoorbeeld voor bewoners bepalen wat een wenselijke leefsituatie is? Fundamenteel gezien is er niettemin een duidelijke parallel tussen de rol van de corporatie toen en nu: het invulling geven aan de maatschappelijke

opgave. Dit gebeurt nu als product van samenwerking, zowel tussen organisaties als met cliënten.

Methodologie

In het vervolg van dit hoofdstuk schetsen we een beeld van ‘Achter de Voordeur’-projecten en de dilemma’s die daarmee gepaard kunnen gaan. Hiervoor ontleen we inzichten aan een aantal gedetailleerde evaluaties die door onszelf of anderen zijn uitgevoerd in de periode 2007-2011 (in het bijzonder Cornelissen & Brandsen, 2007; Cornelissen, Collignon & Brandsen, 2009; Cornelissen, Brandsen & Collignon, 2009; Lupi & Schelling, 2009; Brandsen & Collignon, 2010).

Hoewel de projecten niet op volledig uniforme wijze zijn geëvalueerd, hebben de door ons meest gebruikte onderzoeken de volgende methodologische kenmerken gemeen: interviews met de betrokken projectleiders, *street-level bureaucrats* en een selectie van bewoners, een statistische analyse van de gegevens uit de huisbezoeken en uit andere beschikbare data, en participerende observatie.

4 Huisbezoeken: de aard van het werk

De relatie met cliënten

Een recente analyse van Lupi en Schelling (2009) van vijftien ‘Achter de Voordeur’-projecten op verschillende leefgebieden (wonen, overlast, schulden, onderwijs, gezinsondersteuning, ouderen en huiselijk geweld) laat zien dat vrijwel alle huisbezoeken worden uitgevoerd door professionals en in enkele gevallen door vrijwilligers die hiervoor een training hebben ondergaan (vgl. Brandsen & Cornelissen, 2007). In alle projecten vinden interventies plaats, maar sommige huisbezoeken zijn meer informierend of ondersteunend van aard, terwijl anderen zich sterk op controle en handhaving richten (zie ook paragraaf 3).

Vanuit de optiek van corporaties ligt de directe aanleiding voor het gebruik van huisbezoeken meestal in twee observaties, afzonderlijk of in combinatie. De eerste is dat er een afstand is tussen de corporatie en (een deel van) haar bewoners. De tweede is dat, tenzij deze afstand overbrugd wordt, een aantal bewoners niet in staat zal zijn hun problemen zelfstandig op te lossen.

Veel corporaties (en andere instanties) ervaren een grote afstand tot hun cliënten (c.q. burgers). Dit manifesteert zich vooral in onbekendheid met hun leef- en woonsituatie. Concrete gebeurtenissen zijn vaak aanleiding om hier verandering in te willen brengen. Het kan gaan om ontwikkelingen die door de corporatie zijn ingezet, bijvoorbeeld een fusie- of herstructureringsoperatie waardoor men behoefte heeft het contact met bewoners van een wijk te herstellen. Soms ook vormen de huisbezoeken een antwoord op

ernstige overlast of misstanden, zoals hiervoor al aan de orde kwam. Een enkele keer ligt de aanleiding in rellen of andere ingrijpende incidenten, zoals een schietpartij in de Enschedese wijk Velve-Lindenhof (Holbrink, 2009: p. 101). Altijd echter speelt het onbehaaglijke gevoel, dat de corporatie onvoldoende zicht heeft op wat zich in de wijk afspeelt. Deels komt dat door signalen die vanuit bewoners komen, maar meer nog door het gevoel dat veel signalen juist niet doorkomen. Huisbezoeken worden dan letterlijk, maar ook symbolisch gezien als een ontdekkingsreis in de wijk.

Een tweede aanleiding voor huisbezoeken is dat het een deel van de bewoners aan zelfredzaamheid ontbreekt. Er blijkt een groep mensen te zijn, die niet bereikt wordt via eerder gehanteerde benaderingen en manieren van werken. Zij (h)erkennen hun eigen problemen niet en/of kunnen de weg niet vinden naar voorzieningen en instanties. Hier heeft de corporatie dan een rol in de ondersteuning van probleembewustwording aan de kant van bewoners en het toeleiden naar de verantwoordelijke instanties (Brandsen & Cornelissen, 2007). Dit streven naar meer zelfredzaamheid gaat dikwijls gepaard met diverse (impliciete) sub- en nevendoelstellingen op het niveau van buurten, organisaties of de samenleving als geheel ((Lupi & Schelling, 2009: p. 58). Een belangrijk motief in dit verband is het streven naar een effectievere aanpak van problemen op het gebied van leefbaarheid, veiligheid en/of sociale cohesie binnen een buurt of wijk. Massale huisbezoeken worden ook ingezet als katalysator voor versterkte samenwerking zowel binnen de corporatie als met andere organisaties. We komen hier later nog uitgebreid op terug.

De methodiek van huisbezoeken wordt vaak toegepast om sociale stijging te realiseren en daarmee de zelfstandigheid van individuele bewoners of gezinnen te vergroten. Dit vraagt om een actieve inspanning van professionals én bewoners. Van de professionals wordt een *outrachende* aanpak verwacht, waarbij zij uit eigen beweging contact leggen met bewoners om hulpvragen te inventariseren en problemen aan te pakken. De inspanning die van de bewoners wordt verwacht, is participatie en betrokkenheid. Omdat maatschappelijke uitval in alle verschijningsvormen een aantasting van het collectieve belang inhoudt, worden verschillende vormen van sancties toegepast als het bieden van ontwikkelingskansen alleen onvoldoende stimulans vormt voor bewoners om te werken aan hun eigen zelfstandigheid (Lupi & Schelling, 2009: p. 55; Oude Vrielink et al., 2011).

Verskillende strategieën

Er is doorgaans een beperkt budget voor het afleggen van huisbezoeken, waardoor het nodig is vooraf keuzes te maken welke huishoudens worden bezocht. Op hoofdlijnen worden drie strategieën toegepast. Een eerste strategie is dat men kiest voor een bezoek aan alle huishoudens binnen een bepaald gebied, waarbij de keuze vaak valt op een wijk die in sociaaleconomisch opzicht achterblijft. Een tweede strategie is om vooraf een selectie te maken op basis van een risicoanalyse of een melding. Deze strategie wordt vaak

toegepast als wordt ingezet op ernstige of multi-problematiek en bij de bestrijding van crimineel of illegaal gedrag zoals hennepsteelt. Bij de derde strategie komt men gericht in actie naar aanleiding van signalen dat een huishouden hulp nodig heeft, bijvoorbeeld bij schulden en overlast. Deze signalen zijn doorgaans afkomstig van instanties in de wijk, maar in sommige gevallen geven bewoners of buurtbewoners ook zelf een signaal af. Instanties die signalen doorspelen, zijn instellingen op het gebied van onderwijs, opvoeding, ouderenzorg en huiselijk geweld.

In de loop van de tijd heeft zich een verschuiving in strategieën voorgedaan. Bij de eerste 'Achter de Voordeur'-projecten worden huisbezoeken afgelegd naar aanleiding van signalen van partners in de wijk. In een volgende 'generatie' huisbezoeken vormen risicoanalyses op basis van secundaire gegevens over huishoudens de basis voor de selectie van huishoudens of het gebied waarin men actief is. Momenteel is een bezoek aan alle adressen binnen een bepaald gebied de dominante strategie (Lupi & Schelling, 2009: p. 58), soms in het kader van fraudebestrijding, maar steeds vaker als onderdeel van de wijkenaanpak gericht op sociale stijging.

5 Gedwongen samenwerking

De huisbezoeken hebben dus steeds vaker als doel om bewoners in samenwerking met partners in de wijk te begeleiden naar meer zelfredzaamheid. De opvolging van de huisbezoeken kan bestaan uit interventies van de backoffices van de corporatie zelf, maar vaak zijn (ook) acties van andere organisaties en instellingen nodig of wenselijk. Wanneer het opsporen van problematiek in brede zin de insteek is van de huisbezoeken, is meestal voorzien in een infrastructuur die de *street-level bureaucrat* en de backoffice(s) met elkaar verbindt. Dit neemt soms de vorm aan van een projectorganisatie waarin medewerkers van samenwerkende instanties zijn vertegenwoordigd, soms wordt de opvolging informeel geregeld door de professionals die de huisbezoeken afleggen.

Vaak is een integrale aanpak nodig om resultaat te bereiken. In een geval van een huurachterstand kan hulp van andere instanties, zoals een Stadsbank, nodig zijn om inzichtelijk te krijgen welke schulden een gezin heeft en een schuldsaneringstraject in gang te zetten. Waar huisuitzetting dreigt voor gezinnen met kinderen is samenwerking gewenst om ervoor te zorgen dat er tijdig onderdak is. Bij overlast van hangjongeren in de buurt kan samenwerking met onderwijsinstanties rond bijvoorbeeld leer-werktrajecten een effectievere oplossing bieden, evenals samenwerking met de gemeente en het opbouwwerk om te zorgen dat de jongeren iets om handen hebben. In al deze gevallen wordt met hulp en instrumenten van andere instanties een bijdrage geleverd aan betere leef- en woonomstandigheden. Ze vormen 'wisselgeld', omdat bewoners met het vooruitzicht van hulp, zorg of ontwikkelingskansen worden aangespoord zich in te spannen om hun leven anders in te richten. Voor veel corporaties is dit een aantrekkelijker

alternatief dan bewoners tot ander gedrag te dwingen door sanctiemiddelen, zoals dreiging met huisuitzetting, toe te passen.

Sommige problemen zijn eenvoudig en laten zich met een geringe inspanning oplossen. Andere problemen zijn complexer en vergen om beslissingen en mobilisering van menskracht en middelen. Of de *street-level bureaucrat* hierin slaagt, is afhankelijk van zijn of haar 'doorzettingsmacht' in de eigen en vaak ook andere organisaties. Hier zit de *bottle-neck* van de methodiek: het werk vergt veel tijd, inzet, moeite en niet in de laatste plaats veel kennis en vaardigheden. Het is cruciaal dat de tussen de *street-level bureaucrats* en de backoffices afstemming plaatsvindt, maar dit verloopt vaak moeizaam. Vrijwel alle evaluaties constateren dat er binnen 'Achter de Voordeur'-projecten nog onvoldoende overeenstemming is over doelen en acties, met als gevolg is dat hulpvragen niet de benodigde opvolging krijgen.

Een snelle opvolging is niet alleen belangrijk voor het individuele gezin, maar ook voor het uitstralingseffect. Omdat bewoners elkaar kennen en elkaar bekijken (in tegenstelling tot de administratieve werkelijkheid, waarin het losstaande 'casus' zijn) heeft effectiviteit, of gebrek daaraan, uitstraling op andere gevallen. Zien de bureaus dat iemand goed geholpen wordt, dan zullen zij ook sneller meewerken. Omgekeerd kan gebrek aan zichtbaar en snel resultaat ertoe leiden dat het project aan geloofwaardigheid verliest bij andere bewoners. Wat 'zichtbaar' is, vereist daarbij enig denkwerk: de professionele activiteiten kunnen intern hectisch zijn, zonder dat bewoners daar iets van merken. Ook het 'snelle' is relatief: voor bewoners kan dat volgende week zijn, waar een professional soms al blij is als hij in twee maanden iets gedaan krijgt.

Een van de manieren om de interacties met backoffices 'werkbaar' te houden, is om tijdens de huisbezoeken bewoners te motiveren om in zichzelf en hun omgeving te investeren en pas later met organisaties en instellingen in overleg te gaan over de haalbaarheid van de voorgestelde oplossingen. Lukt dat echter niet, dan kunnen de gevolgen voor de geloofwaardigheid richting alle partijen ernstig zijn. Zo staat de *street-level bureaucrat*, net als in Lipsky's analyse, van verschillende kanten onder druk.

6 Spanningsvelden

In Lipsky's klassieke studie kwamen enkele spanningsvelden naar voren die typerend waren voor het werk van *street-level bureaucrats*. Daarbij ging het in wezen om machtsverhoudingen tussen de betrokkenen: tussen de *street-level bureaucrats* en hun cliënten, dan wel tussen de *street-level bureaucrats* en hun managers. Soortgelijke kwesties komen terug in het werk van *street-level bureaucrats* die zich niet achter de balie terugtrekken, maar voorbij de voordeur stappen. Daarbij geldt dat zij, in vergelijking met baliewerkers, met een complexer veld te maken hebben.

Wiens probleem wordt opgelost?

Een klassiek vraagstuk in het welzijnswerk is hoe de professional kan voorkomen dat hij of zij een probleemdefinitie aan de cliënt oplegt. Ditzelfde komt ook bij Lipsky terug: gaat het om *social engineering goals* of om *client-centered goals*? Eenzelfde spanning doet zich ook voor wanneer medewerkers van corporaties achter de voordeur komen. Over het algemeen staan bewoners welwillend tegenover deze actieve benadering, wat blijkt uit een hoge tot zeer hoge respons (met andere woorden, de medewerker komt voorbij de voordeur). Dat wil echter niet zeggen dat daarmee hun doelen overeenkomen.

Een belangrijke conclusie uit de evaluatie van een project in Rotterdam-Zuid was bijvoorbeeld, dat bewoners hun hulpvraag veel beperkter schatten dan de professionals. Ondanks werkloosheid en armoede hadden ze het gevoel 'zich te redden' en geen uitgebreid vervolgtraject nodig te hebben. De professionals waren onprettig verrast door deze gevoelens van tevredenheid. De vraag wie de doelstellingen van het werk bepaalt, is daarmee niet gemakkelijk te beantwoorden. Als de bewoner zich niet herkent in de probleemdefinitie van de *street-level bureaucrat*, zal hij niet meewerken en is het traject tot mislukken gedoemd.

Breed of selectief?

Het moge duidelijk zijn dat *street-level bureaucrats* die op huisbezoek gaan net als hun soortgenoten in andere werksferen te kampen hebben met een beperkte capaciteit, waardoor ook zij hun diensten niet onbeperkt kunnen aanbieden. De keuze van te bezoeken adressen is niet willekeurig, maar impliceert desondanks discriminatie in het begeleiden van bewoners. De *street-level bureaucrats* wordt van hogerhand bewust ruimte gelaten om te bepalen wat nodig of wenselijk is in de dienstverlening aan cliënten. Daarmee ligt echter het risico van *creaming* op de loer: het risico dat de beste resultaten worden bereikt met mensen die zonder het project ook wel op hun pootjes terecht zouden zijn gekomen.

Huishouden of individu?

De administratie van veel dienstverlenende instanties, ook die van woningcorporaties, is gericht op afzonderlijke huishoudens. Elk huishouden is een aparte 'casus'. Dat sluit het beste aan op de werkwijze van de betrokken instanties, maar geeft ook een eenzijdig beeld van de problematiek. Soms is het wenselijk om op het niveau van individuele gezinsleden te kunnen ingrijpen en soms is het belangrijk om vanuit het belang van een buurt of wijk als geheel te kunnen opereren. Denk bijvoorbeeld aan een puberzoon die voor overlast zorgt in de buurt. In het geval van ernstige overlast kan een corporatie de rechter om een huisuitzetting vragen, maar dan komt een gezin op straat te staan, terwijl een op de zoon gerichte interventie een betere oplossing is.

Huishoudens of gemeenschap?

Soms is het huishouden juist een te beperkte focus. Gebiedsgericht werken onderscheidt zich echter daarin, dat de 'cases' op allerlei wijzen verbonden zijn. Sociale problemen stoppen nu eenmaal niet bij de voordeur. Wie naast een ontspoord gezin woont, merkt dat heus wel. Alle bewoners kunnen aanspraak maken op woongenot, maar wat daarvoor nodig is, kan niet op het niveau van individuele huishoudens worden gerealiseerd. Het gedrag van buurtbewoners is in hoge mate bepalend voor een prettige, leefbare, schone en veilige buurt. Om de leef- en woonomgeving te verbeteren, zijn investeringen in individuele gezinnen én in de wijk nodig. Dit levert soms dilemma's op in de verdeling van middelen. Corporaties kunnen veel geld en energie steken in gezinnen die overlast veroorzaken om het woongenot voor buurtbewoners te verbeteren, maar sommige bewoners ervaren dit als een beloning van slecht gedrag.

Een zuiver individuele aanpak maakt ook nauwelijks gebruik van de sociale infrastructuur, die reeds in de wijk aanwezig is. Een buurt bestaat niet enkel uit geïsoleerde huishoudens, maar uit sociale netwerken. Deze worden in een administratieve werkelijkheid over het hoofd gezien, maar kunnen voor de effectiviteit van de aanpak cruciaal zijn.

Tijdelijkheid

De analyse van Lipsky was gebaseerd op het uitgangspunt van een permanente reeks van zich herhalende handelingen, waarbij geen langdurige relaties werden opgebouwd. Voor zover de *street-level bureaucrat* hier al mogelijkheden voor heeft, doet deze het bewust niet. Ook hier geldt echter weer, dat een gebiedsgerichte aanpak een ander karakter heeft. De *street-level bureaucrat* bouwt in zijn werk sociale relaties op met mensen en met een buurt. Dergelijke relaties kunnen de effectiviteit van de aanpak vergroten. Ook krijgen onpersoonlijke instanties als een corporatie of gemeente zo weer een gezicht.

Helaas: de financiering van de genoemde benaderingen is veelal projectgebonden, omdat zij niet binnen de reguliere praktijk vallen. Dat betekent dat na enkele jaren de financiering vaak wordt stopgezet of dat het team naar een ander gebied wordt verplaatst. Vanuit de inhoud van het werk is dat tot op zekere hoogte verdedigbaar: het is een erg kostbare benadering die spaarzaam moet worden ingezet. Tegelijkertijd wordt er door de aanwezigheid van *street-level bureaucrats* te beperken veel van het verrichte werk teniet gedaan. De feitelijke reden voor de keuze van projectgebonden werk is veelal administratief, niet inhoudelijk, van aard. Daar geldt weer dat administratief logische keuzes op gespannen voet kunnen staan met de aard van het werk.

Resultaten tonen?

In samenhang daarmee bestaat een spanning rond het soort resultaten dat wordt geboekt. Zoals gezegd kan het proces van de huisbezoeken leiden tot de opbouw van

een vertrouwensband. De corporatie knoopt persoonlijke banden aan binnen de buurt, waardoor haar informatiepositie structureel verbetert. Het duurt echter geruime tijd voordat de voordelen hiervan zich manifesteren. Ook is het moeilijk om een concreet causaal verband aan te tonen tussen de aanpak en ontwikkelingen in de wijk. Gegeven de hoge kosten van de aanpak is het logisch dat bestuurders en managers daarom vragen, maar feitelijk steunt de legitimiteit van de aanpak voor een belangrijk deel op aannames en welwillendheid – waarmee niet automatisch geconcludeerd mag worden dat er geen resultaten zijn. Het brengt de *street-level bureaucrat* in een moeilijke positie.

7 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we beschreven hoe woningcorporaties middels huisbezoeken burgers actiever benaderen. Met alle voordelen die dit biedt, brengt het *street-level bureaucrats* ook in een moeilijke positie. De huisbezoeken zijn in principe de aanzet voor een vervolgtraject, waarmee bewoners verder geholpen kunnen worden. Het succes van dat traject hangt echter af van vele partijen die hun medewerking moeten verlenen. Bewoners moeten de problemen herkennen en de oplossingen ondersteunen, zowel individueel als collectief. De eigen organisatie moet voldoende capaciteit en tijd bieden om de aanpak op termijn te laten renderen. Andere organisaties moeten hun medewerking verlenen aan de opvolgingstrajecten, wil de *street-level bureaucrat* succes kunnen boeken. Er is geen sprake van dat de *street-level bureaucrat* ooit werkelijk controle kan krijgen over dit proces.

Eenzijds kunnen we dus constateren dat de door Lipsky gesignaleerde problematiek nog steeds actueel is. Anderzijds is de rol van de *street-level bureaucrat* een andere, omdat zijn of haar werk in toenemende mate tussen organisaties plaatsvindt. ‘Achter de Voordeur’-projecten zijn typerend voor een toenemend aantal diensten, dat wordt aangeboden in samenwerking tussen verschillende instanties: overheidsdiensten, verzelfstandigde en hybride organisaties, marktpartijen, groepen burgers. De huidige vorm van *governance*, waarin organisaties steeds minder autonoom hun eigen producten kunnen bepalen en waarin professionals binnen interorganisatorische netwerken moeten opereren, geeft een nieuwe draai aan de *street-level* problematiek.

Het is een context waarin communicatieve vaardigheden en contacten steeds belangrijker zijn om aan de frontlijn te overleven. Het belang van routines, zoals door Lipsky benadrukt, neemt af. Strategieën als standaardisering en categorisering zijn buiten de context van de enkele organisatie immers minder succesvol. Hier ligt een koppeling, die meer aandacht verdient, tussen bestuurskundige debatten over *governance* en de discussie over *street-level bureaucrats*.

Een opgave voor toekomstig onderzoek is na te gaan hoe de verandering in context leidt tot andere overlevingsstrategieën of tot oude strategieën in een nieuwe vorm. Ook zou het interessant zijn te kijken of hierbij andere typen personen gedijen. De *street-level* problematiek moge in de grond hetzelfde zijn, maar zijn het dezelfde *bureaucrats*?

6 Klantmanagers bij een sociale dienst

Poortwachters aan de onderkant

Eric Bervoets

Het is een uur of twee 's middags wanneer ik op een nazomerdag het gebouw van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Utrecht binnenstap. Ik meld me bij de receptie, waar direct mijn interviewafspraak wordt gebeld. Volgens de receptioniste kan het nog even duren. Ik neem plaats op een stoel in de wachtruimte en kijk wat rond. Ik bekijk enkele gemeentefolders die op een tafeltje liggen. Schuin tegenover me zit een jonge, ik vermoed Turkse, vrouw met een klein kind dat onrustig is van het wachten. Enkele stoelen rechts van mij zit een man, naar ik aanneem een goede vijftiger, met zijn armen over elkaar en een plastic tas met papieren wat naar buiten te staren. Verder is er niemand. Onbewust geef ik hen het etiket 'alleenstaande bijstandsmoeder' en 'oudere, onbemiddelbare cliënt'. Als ik na een minuut of tien mijn afspraak, een sociaal onderzoeker, confronteer met mijn wellicht al te snelle conclusies, zegt hij me dat het zo nu eenmaal werkt. *'Toen ik jou zag zitten in de wachtkamer, wist ik meteen dat je er niet thuis hoorde en niemand anders kon zijn dan de onderzoeker met wie ik een afspraak had. Dat is een "gut feeling", maar dat heeft natuurlijk ook met ervaring te maken. Diezelfde eigenschappen heb je nodig om frauderende cliënten op te sporen.'* (Veldwerknootie, september 2008)

1 Inleiding

Uitkeringsfraude houdt de (politieke) gemoederen bezig. 'Kabinet kiest voor harde aanpak uitkeringsfraude', zo kopt het *NRC Handelsblad* op 11 maart 2011. Ze zijn het spugzot, minister Kamp en staatssecretaris De Krom. Een burger die te veel of ten onrechte een uitkering ontvangt, kost de gemeenschap geld. In 2009 waren er volgens hetzelfde krantenbericht in Nederland ongeveer 90.000 gevallen van uitkeringsfraude. Dat kostte de overheid € 130 miljoen. Er is geen zicht op de daadwerkelijke omvang, omdat veel fraude voor de overheid verborgen blijft. Daarmee wijkt uitkeringsfraude niet af van andere misdrijven. Ook daarbij is het aantal gevallen dat bekend raakt bij opsporingsinstanties nooit gelijk aan de daadwerkelijke omvang van de misdaad. In de criminologie wordt dat het *dark number* genoemd. Hoe het ook zij, uitkeringsfraude ondergraaft volgens genoemde bewindslieden het draagvlak voor de sociale zekerheid.

In dit hoofdstuk richten we de schijnwerper op de frontlijnwerkers bij een gemeentelijke sociale dienst. Deze dienst houdt (toe)zicht op het verstrekken van bijstandsuitkeringen. De bijstand is het vangnet voor mensen die echt niet op een andere manier in hun bestaan kunnen voorzien. We spitsen ons toe op signalen van fraude, hoewel de frontlijnwerkers geregeld, vaak zijdelings, ook stuiten op andere problematiek. Denk aan kindermishandeling, huiselijk geweld, drugshandel, witwassen, prostitutie of psychosociale problemen. Het blijkt dat de medewerkers vaak in dezelfde vijver vissen als de plaatselijke politie. Bij veel burgers waarmee politie en sociale dienst te maken hebben, is immers sprake van complexe sociale problematiek. We vragen ons af hoe de sociale-dienstmedewerkers gestalte geven aan hun frontlijnwerk, speciaal in relatie tot fraude. Bekeken wordt hoe zij fraude en sociale problemen op het spoor komen en hoe zij met de verkregen informatie omgaan. Ook wordt gekeken naar het samenspel van de diverse soorten frontlijnwerkers binnen de sociale dienst.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op tien lange gesprekken met socialedienstmedewerkers, notities van de gemeente Utrecht, (landelijke) beleidsdocumenten, krantenberichten (via Lexis Nexis) en beschikbare literatuur. Ook bood internet veel informatie. Uiteraard werden ook de website van de gemeente en die van de Cliëntenraad bezocht, omdat die veel informatie boden. De in het veldwerk gevonden patronen worden tegen het licht gehouden van onderzoeksliteratuur rond beleidsuitvoering en de beroepscultuur van contactambtenaren oftewel frontlijnwerkers (Pressman & Wildawsky, 1984; Korsten & Derksen, 1986; Van der Torre, 1999), en dan speciaal die van sociale diensten (Knegt, 1986; Engbersen, 1990; Brunt, Grotenberg & Ronden, 1993; Van der Aa, 2012). In het bijzonder wordt daarbij gebruikgemaakt van de klassieke, maar nog altijd relevante, *street-level* theorie van Michael Lipsky uit 1980. Op voorhand kan dan worden gesteld dat in het werk van de socialedienstambtenaren een aantal elementen kan worden herkend uit deze theorie. Het werk wordt uitgevoerd in een omgeving met veel eerstelijnscontact met burgers, uiteenlopende eisen aan het werk, een onbegrensde vraag naar te leveren diensten, beleidsvrijheid en een lastig te kwantificeren resultaat. Voor we op zoek gaan naar de werkvloer, wordt de Utrechtse situatie rond bijstand en fraude nader belicht.

2 Utrechters in de bijstand

Utrecht hoort bij de Nederlandse grote steden. Er wonen op 1 januari 2012 ruim 321.000 mensen. Dat zijn ongeveer 160.000 huishoudens, met een gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen van € 28.500.⁵ In 2012 telt Utrecht 7.541 huishoudens met bijstand, 4.969 WW'ers en ruim 14.000 arbeidsongeschikten. Het aantal uitkerings-

5 Zie www.utrecht.nl, geraadpleegd op 22 februari 2013 en *Utrecht Monitor* 2012.

ontvangers neemt bij alle uitkeringssoorten toe, mede vanwege de economische crisis. Bij ruim 1.000 huishoudens is sprake van een AOW-gat met een, vaak aanvullende, bijstand. Driekwart van die huishoudens is van allochtone afkomst. Van de eenoudergezinnen leeft ruim een kwart op het sociaal minimum. Ruim 3.000 kinderen groeien op in een huishouden met een bijstandsuitkering. Ongeveer 7% van de Utrechters leeft rond of onder het wettelijk sociaal minimum; 1 op de 20 Utrechters heeft een bijstandsuitkering. In de zogeheten (voormalige) krachtwijken, waaronder Overvecht en Kanaleneiland zijn de aantallen veel hoger.

Vergeleken met Amsterdam, Den Haag en Rotterdam hangt de vlag er in de Domstad beter bij, maar er is hoe dan ook meer armoede in Utrecht dan het landelijk gemiddelde. Onder de Utrechtse bijstandcliënten zitten volgens de socialedienstmedewerkers opvallend veel alleenstaande moeders, personen met lichamelijke of psychosociale problematiek en ook jongeren komen geregeld voor in de bestanden. Hoewel er veel allochtone Utrechters zijn onder de cliënten, Marokkanen en Turken, ontmoeten de socialedienstmedewerkers zeer geregeld ook autochtonen in de spreekkamer. Die autochtone groep is zeer divers en kenmerkt zich soms door psychosociale problematiek. Enkele categorieën vallen op: vijftigplussers die niet meer ‘aan de bak komen’, personen met een verstandelijk beperkt vermogen, maar bijvoorbeeld ook ex-gedetineerden die geen werk kunnen vinden en verslaafden. Vaak is het een combinatie van deze categorieën. Voor jongeren werd enkele jaren terug een apart Jongerenloket ingericht waarin meerdere instanties samenwerken aan de uitstroom naar werk. Voor verslaafden en daklozen is er een speciaal loket Bijzondere Doelgroepen. Die twee faciliteiten laten we in dit hoofdstuk voor wat ze zijn en we richten ons op de ‘reguliere’ bijstandverstrekking.

Een deel van de cliënten maakt misbruik van de bijstand: zij ontvangen een uitkering en hebben daar wettelijk gezien geen recht op. Formeel is fraude volgens de gemeente ‘het ten onrechte geheel of gedeeltelijk ontvangen van een uitkering door het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen aan de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid’.⁶ Dat klopt, want fraude bestaat er bijvoorbeeld uit dat cliënten ergens anders blijken te wonen dan zij hebben opgegeven aan de sociale dienst, zij klussen zwart bij een baas of zij werken ‘wit’ en geven dat niet op. De fraudemeldingen komen niet alleen van de eigen frontlijnwerkers, maar ook van woningcorporaties, politie, Belastingdienst en burgers. Niet alle meldingen lopen uit op een onderzoek. Het overgrote deel van de meldingen heeft desalniettemin inderdaad betrekking op een fraudezaak en leidt tot onderzoek door de sociale dienst. In 2009, ten tijde van de gehouden interviews, werd in totaal voor ongeveer € 2,9 miljoen aan fraude geconstateerd en het jaar ervoor

⁶ Verordening handhaving Wet werk en bijstand Utrecht (van kracht sinds mei 2010).

€ 2,7 miljoen.⁷ In 2009 werden er volgens de gemeente 887 fraudeonderzoeken gedaan. Soms bleek al bij de aanvraag van de cliënt dat er iets niet klopte. Van alle onderzoeken in 2009 ging het 72 keer om een afgewezen aanvraag vanwege aangetoonde fraude. Daarmee zou € 860.000 zijn uitgespaard aan publieke gelden.

Huiselijk gesteld, bestaat de meeste fraude in Utrecht uit 'stiekem samenwonen', zo kopt het *AD/Utrechts Nieuwsblad* op 8 april 2009. Bij een vijfde van alle fraudegevallen is volgens de gemeentelijke statistieken sprake van inkomensfraude.⁸ De cliënt werkt dan bijvoorbeeld 'zwart' of 'grijs'. Een 'grijswerker' heeft een reguliere baan met een arbeidscontract, maar geeft dat niet op aan de sociale dienst. Ook komt wel voor dat cliënten helemaal niet in Utrecht wonen en daar toch een uitkering ontvangen. Of zij geven hun vermogen en bezit niet naar waarheid op. 'Ze hebben dan bijvoorbeeld nog ergens en huisje in het buitenland. We hebben zelfs eens iemand gehad die gewoon over een grachtenpand in de binnenstad bleek te beschikken.' (interview, sociaal researcher)

3 **Beleid: 'werk boven inkomen' en 'voorkomen is beter dan genezen'**

De verstrekking van de bijstandsuitkering is gebonden aan de Wet werk en bijstand (WWB) en aan lokale regelingen.⁹ Als het iemand niet lukt om in zijn of haar eigen levensonderhoud te voorzien, dan helpt de overheid met het vinden van een baan. 'Werk boven inkomen' is tegenwoordig het uitgangspunt. Gemeenten worden afgerekend op de uitstroom van bijstandcliënten naar werk. Regulier werk verdient de voorkeur, maar de uitstroom kan ook zijn naar gesubsidieerd of onbetaald werk, bijvoorbeeld vrijwilligerswerk. Voor een deel van het cliëntenbestand is uitstroom naar werk niet aan de orde. Voor hen is zorg en maatschappelijke integratie het hoogst haalbare volgens het Meerjarenbeleidsplan (2009-2013) van de gemeente.

Terug aan het werk is wat anders dan: als het niet lukt om in het onderhoud te voorzien, dan springt de overheid automatisch bij met een bijstandsuitkering. Daarmee moet voorkomen worden dat, zoals Godfried Engbersen dat in 1990 in zijn dissertatie treffend noemde, een cultuur van bestendiging ontstaat. Zowel overheid als ontvangers van een uitkering gaan in dat geval uit van een langdurige, of zelfs onbeperkte, duur van de bijstand. Burgers blijven dan afhankelijk van een uitkering en leren niet om zichzelf te

7 Jaarverslag 2010, Team Risk en Handhaving.

8 Idem.

9 Het wetsvoorstel Werken naar vermogen (Wwnv) is vervallen. De Wwnv was bedoeld om meer mensen met een (gedeeltelijke) arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Het kabinet-Rutte-Asscher komt met een nieuw voorstel dat de eerder voorgestelde Wwnv vervangt: de Participatiewet. Deze wet moet per 1 januari 2014 ingaan. Het kabinet moet deze wet nog uitwerken.

redden. Dat risico lag voorheen steeds op de loer, toen de verstrekking van bijstand nog een stuk vanzelfsprekender was dan nu.

De politieke wind waait tegenwoordig uit een heel andere hoek. De reden om bijstandsccliënten te activeren en terug te leiden naar de arbeidsmarkt is ook van financieel-economische aard: de verzorgingsstaat met al haar financiële arrangementen wordt veel te duur. Het ‘sociale vangnet’ is er alleen voor mensen die echt niet kunnen. Voor niet-willers en fraudeurs bestaat geen excuus. Bij de opsporing van fraude vergelijkt de Utrechtse sociale dienst haar klantgegevens onder andere met die van de Belastingdienst, de Rijksdienst voor het Wegverkeer, de Informatiebeheergroep (tegenwoordig DUO-IB Groep), het Ministerie van Justitie en het UWV.

In het Beleidsplan Handhaving Wet Werk en Bijstand 2008-2011 van de gemeente Utrecht worden de vertrekpunten van de fraudebestrijding samengevat als meer nadruk op preventieve fraudebestrijding door aanvragen al te controleren op (potentiële) fraude, innovatieve handhaving door internetrecherchen, samenwerking met andere organisaties en nadruk – ook bij handhaving – op de uitstroom naar werk. Een van de loten aan de stam van het nieuwe, strengere beleid is de Utrechtse voorziening Werk Loont, die bestaat sinds 2007. Als iemand op intakegesprek komt, wordt niet automatisch meer een uitkering verstrekt. Uitgangspunt is om te bekijken wat een cliënt nog kan. Na het intakegesprek gaan cliënten een poos, vaak drie maanden, werken bij een (gemeentelijk) bedrijf. Er worden onder andere kledinghangers gesorteerd en planten gepot en geplant. Het is heel nadrukkelijk ook een scholingsproject: ‘Er wordt echt wel gekeken naar wat iemand kan en waar behoeften of ontwikkelpunten zijn. Daarmee hou je dan rekening in je activering en je integratieprogramma’, zo zegt een socialedienstmedewerker. In het project worden bijvoorbeeld ook sollicitatietrainingen aangeboden.

‘Die mensen moeten tweeëndertig uur per week aan de slag en er word gekeken naar werkhouding en ze worden getraind om weer aan werk te komen of er word gekeken naar achterliggende problematiek. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar doelgroepen. Het is een instroombeperkend project. We kunnen nu zelfs mensen uit het “zittend” bestand richting dat project sturen.’ (interview, klantmanager)

Het project beperkt de instroom van bijstandsccliënten. Toch blijven de socialedienstmedewerkers nuchter over de resultaten:

‘Na de drie maanden Werk Loont wordt hard geprobeerd om mensen op een traject naar werk te zetten. Ze hebben veertig procent uitstroom. Dat is goed. Maar met het overige deel moeten we verder, hoewel ik ze vaak wel gemotiveerder terugkrijg. Veel mensen vinden het fijn om toch weer even te hebben gewerkt.’ (interview, klantmanager)

Het project Werk Loont werpt volgens de socialedienstmedewerkers ook een dam op tegen fraude. Iemand die een uitkering gehonoreerd krijgt, wordt eerst een tijd aan het werk gezet, waardoor eventueel zwart werk of andere illegale activiteiten niet mogelijk zijn. Volgens de socialedienstmedewerkers werkt dat preventief. De nadruk op uitstroom en het beperken van de instroom van de afgelopen jaren heeft echter wel als gevolg dat wat nu aan cliënten overblijft vaak ook echt moeilijk of niet meer aan het werk komt.

4 Klantmanagers: hoogopgeleide contactambtenaren

De Utrechtse sociale dienst heet strikt genomen Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe). De afdeling maakt deel uit van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). De dienst heeft ongeveer duizend medewerkers, waarvan iets minder dan de helft werkzaam is bij SoZaWe. In 2008 werd gesproken met tien socialedienstmedewerkers: zeven klantmanagers, twee handhavingspecialisten en één sociaal onderzoeker. De teams met klantmanagers zijn op dat moment gehuisvest op drie locaties in Utrecht, heel bewust ook buiten het centrum, om dichtbij de doelgroepen te kunnen zijn. De hoofdlocatie is Jacobsweerd in het centrum. Daar zit ook de directie. Verder is de sociale dienst in 2008 aanwezig aan 't Goylaan in Utrecht Zuid-West en in Leidsche Rijn. Aan de Willem Dreeslaan, in de buurt van Overvecht, neemt een vertegenwoordiging van de dienst deel aan het Jongerenloket.

De klantmanagers voeren het intakegesprek naar aanleiding van de bijstandsaanvraag. De handhavingspecialisten kunnen – als zij mogelijke fraude vermoeden – negatief adviseren bij de aanvraag. Maar de klantmanager kan dat advies naast zich neerleggen. Alle cliënten die kunnen werken, worden na de aanvraag meteen doorverwezen naar het project Werk Loont. De klantmanagers zijn de spil van de organisatie en krijgen in dit hoofdstuk daarom de meeste aandacht. Zij hebben immers vaak het eerste contact met de (potentiële) bijstandsgerechtigde. De klantmanagers hebben een zeer diverse achtergrond, maar zijn in de regel hoog opgeleid. Volgens hen moet dat ook wel, juist vanwege de complexiteit van het werk en de beleidsvrijheid waarover zij beschikken. Ongeveer tweederde heeft een hbo-opleiding Sociaal-juridische Dienstverlening (SJD) achter de rug of een voorloper daarvan. De rest bestaat uit hbo'ers en academici – van zeer diverse studierichtingen – die na een gerichte bij- en omscholing bij de sociale dienst zijn komen werken.

Als *street-level bureaucrats* (verder: contactambtenaren) hebben klantmanagers een behoorlijke beleidsvrijheid: binnen de wettelijke mogelijkheden en beperkingen zijn ze genooddaakt per cliënt steeds maatwerk te leveren. Zij bekijken hoe het reeds geschetste officiële beleid in het individuele geval kan worden toegepast. Daarmee verschillen zij niet wezenlijk van de bijstandsmaatschappelijk werkers uit de onderzoeken van Knegt

(1986) en Engbersen (1990) in de jaren tachtig. De sociale dienst heeft de afgelopen jaren echter veel veranderingen ondergaan, onder invloed van zowel landelijk beleid – vaak wetswijzigingen en nieuw beleid – als lokale ontwikkelingen (Van der Aa, 2012). De wat ‘hardere’ benadering sluit goed aan bij de beroepscultuur van de jongere generaties klantmanagers (en voorheen de bijstandsconsulenten), die zich door de bank genomen veel minder als hulpverlener zien. Op dat punt is in de loop der jaren veel veranderd. Toen Robert Knegt (1986) in de jaren tachtig onderzoek deed naar uitvoeringspraktijken bij de sociale dienst, zagen veel medewerkers zich nog als een soort maatschappelijk werker:

‘Gemeenten zijn de afgelopen jaren zelf verantwoordelijk geworden voor de bijstand en dus óók voor de uitstroom en die willen ze natuurlijk zo hoog mogelijk hebben. Bij gemeenten kwam er een mentaliteitsomslag naar uitstroom. Ik ben daar trouwens een groot voorstander van, want mensen worden op werken aangesproken en niet op wat ze niet kunnen.’
(interview, klantmanager)

De veranderingen betekenden dat functies anders werden ingevuld en sommige functies verdwenen. Veel had te maken met efficiency en taakdifferentiatie. Klantmanagers heetten voorheen bijstandsconsulenten en die hadden destijds deels een ander takenpakket dan de klantmanagers. De klantmanager heeft een nog grotere beleidsvrijheid. De klantmanager is ook verantwoordelijk voor het begeleiden naar werk, waar een bijstandsconsulent voor die taak voorheen het Arbeidsbureau (het latere CWI en tegenwoordig het UWV Werkbedrijf) inschakelde. Daarentegen deed een bijstandsconsulent vroeger ook de terugvorderingen op de uitkering, bijvoorbeeld als een cliënt zich niet aan de regels hield en geen informatie verstrekke over diens situatie. Niet zelden was geen informatie verstrekken een teken van fraude. Volgens een oudgediende hebben de hedendaagse klantmanagers minder wetskennis dan de bijstandsconsulent van voorheen. Zij hebben een hoge(re) werkdruk, die toch vooral is gericht op meer uitstroom. Het essentiële verschil bestaat eruit dat de bijstandsconsulenten meer waren gericht op de rechtmatigheid van de uitkering en minder op uitstroom. Dat bepaalde in behoorlijke mate de uitvoeringsstijl op de werkvloer. Zij waren vanwege de nadruk op rechtmatigheid – in elk geval volgens deze ervaren geïnterviewde socialedienstmedewerker – alerter op fraude.

Een klantmanager die voltijds werkt, heeft gemiddeld zestig zogenoemde bijstandspartijen. Dat kan een enkele cliënt zijn, dat kunnen partners zijn of een heel gezin. De ‘uitstromers’ worden vervangen door nieuwe instroom. De bijstandspartijen variëren voor wat betreft hun mogelijkheden en zijn – daarom – niet allemaal even gemakkelijk uit de bijstand te krijgen. Volgens de geïnterviewden hebben veel klantmanagers de neiging om zich vooral te richten op de ‘lichtere’ gevallen, omdat zij per slot worden beoordeeld op de uitstroom. De moeilijke en onbemiddelbare gevallen blijven daardoor langer

ongemoeid. Deze gerichtheid op de minder ingewikkelde cases wordt in de literatuur wel afroming of ‘creaming’ genoemd (Lipsky, 1980: p. 49; Engbersen, 1990: p. 169).

De grote zelfstandigheid van de klantmanager blijkt wel uit de beschrijving van de dagelijkse activiteiten. Elke werkdag beginnen zij met hun telefonisch spreekuur. Cliënten kunnen dan vragen stellen over hun uitkering of re-integratietraject. De medewerkers worden dan geregeld ook gebeld voor bijzondere bijstand, als mensen extra geld nodig hebben voor een bed, een koelkast of een kookstel. In de middag verzorgen de klantmanagers hun administratie. Dan behandelen zij ‘werkprocessen’: bijvoorbeeld een uitkeringsaanvraag, een beëindiging of re-integratie. En zij bellen geregeld met andere instanties en bedrijven als er vragen rijzen. Bijvoorbeeld het energiebedrijf dat dreigt een cliënt af te sluiten of het re-integratiebedrijf dat namens de gemeente Utrecht een cliënt ‘op traject heeft’ richting arbeidsmarkt. Vaak ook worden zij door deze en andere organisaties gebeld. Denk aan de politie in geval van een gezin dat snel de kinderen in het buitenland, in het thuisland, onderbrengt als een Ondertoezichtstelling (OTS) van Jeugdzorg dreigt. Als de ouders na enkele weken terugkeren, vragen zij opnieuw bijstand aan. De politie weet dat zij de sociale dienst spreken en vraagt om inlichtingen. Andersom is overigens volgens de socialedienstmedewerkers veel moeilijker: als de sociale dienst vraagt om inlichtingen bij de politie, worden die bepaald niet zomaar verstrekt. Stel dat van iemand die als verdachte bij een recherchezaak in beeld is, bekend is dat deze (mogelijk) ook bijstandsfraude pleegt. In dat geval worden deze inlichtingen niet automatisch ‘doorgezet’ naar de sociale recherche, ook niet als die erom vraagt. Desgevraagd geeft de politie aan dat dit te maken heeft met de eisen die de Wet Politiegegevens, de WPG, stel aan informatieverstrekking.¹⁰

5 Werkomstandigheden: anoniemer en bureaucratischer

Brunt, Grotenberg en Ronden (1993) constateerden dat de Bijstandswet van begin jaren negentig fraudegevoelig was. Er was volgens de door hen geïnterviewde socialedienstmedewerkers in de wet veel onduidelijk over leefvormen en bijverdiensten. Er was volgens deze onderzoekers sprake van ‘mazen in het net’ als gevolg van een ingewikkelde en onoverzichtelijke brij van regelingen. Ook de feitelijke uitvoering van de vroegere Bijstandswet werkte vanwege een toegenomen maatschappelijke complexiteit fraude in der hand, zo menen de onderzoekers. Het werk zou ‘anoniemer’ en ‘bureaucratischer’ zijn geworden (zie ook Van der Aa, 2012). Tussen toen en nu zit niet veel verschil. Ook in Utrecht is er inderdaad in de loop der jaren nauwelijks tijd overgebleven voor uitgebreid contact met de cliënten. Klantmanagers hebben zoals gezegd een grote *caseload*,

¹⁰ Zie www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3335345/2012/10/22/Sociale-dienst-mag-gegevens-politie-inzien.dhtml, bezocht op 5 november 2012.

waardoor er geen tijd is om een band op te bouwen. De meeste klantmanagers hebben daaraan overigens ook helemaal geen behoefte. Zij menen beter te kunnen functioneren door voldoende afstand te houden tot de cliënt. Vroeger was er desalniettemin wel meer tijd voor de cliënt, waardoor ook sneller signalen van fraude konden worden waargenomen. Bijvoorbeeld via huisbezoek.

De klantmanagers gaan nog steeds af en toe op huisbezoek. Dan bekijken zij of een aanvraag bijzondere bijstand terecht is, door eens poolshoogte te gaan nemen bij de mensen thuis. Vroeger werden veel vaker huisbezoeken afgelegd, toen de klantmanager nog bijstandsconsulent was. Er waren twee keer per jaar heronderzoeken om de situatie van de klant opnieuw tegen het licht te houden. Een huisbezoek kon daar bijhoren. Volgens de sociale rechercheur die we spraken, zijn heronderzoeken en huisbezoeken hét middel om fraude tegen te gaan. (In april 2009 stuurde de toenmalige staatssecretaris Klijnsma van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een wetsvoorstel naar de Tweede kamer op grond waarvan sociale diensten ruimere mogelijkheden krijgen om op huisbezoek te gaan en de leefsituatie van bijstandsccliënten te controleren.¹¹) De sociale rechercheur vindt het jammer dat de periodieke heronderzoeken niet meer bestaan. Nu wordt het meeste contact tussen klantmanagers en cliënten afgedaan via de telefoon en in de spreekkamer. ‘We maken zeer geregeld afspraken met cliënten, met als doel informatie in te winnen over hun situatie. Of als zij zelf met vragen en problemen zitten. Als het per telefoon te ingewikkeld wordt, omdat je met formulieren aan de slag moet, dan roepen we mensen op’ (interview, klantmanager). Volgens de klantmanagers heeft deze werkwijze wel degelijk ook een effect op fraude. Door cliënten op te roepen voor een afspraak wordt immers ‘beslag op tijd’ gelegd. Er moet door de cliënt tijd worden vrijgemaakt om naar de spreekruimte af te reizen. Iemand die zwart werkt, ervaart dat als zeer frustrerend. Betaald verlof voor de afspraak met de sociale dienst is er immers niet bij.

De klantmanagers zijn er om te helpen, maar ook om te controleren. Zo blijkt uit het voorbeeld van de huisbezoeken en de spreekkamercontacten. De vaak conflicterende doelen in *street-level* organisaties vormen een bekend dilemma in Lipsky’s leerstuk over contactambtenaren. Er is niet alleen het dilemma ‘helpen of controleren’, ook het kiezen van een goede balans tussen afstand en betrokkenheid jegens cliënten zorgt geregeld voor hoofdbrekens en zelfs tot stijlverschillen tussen afdelingen. In 2008 werd nog een duidelijk onderscheid gemaakt tussen ‘zorg’ en ‘activering’. De teams Activering zetten in op uitstroom naar de arbeidsmarkt en de teams Zorg richtten zich op cliënten

11 Zie www.divosa.nl, geraadpleegd op 7 september 2009. Op 10 juli 2009 deelde de toenmalige staatssecretaris Klijnsma mee dat gemeenten de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD) kunnen inhuren om bijstandsfraude op te lossen (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, persbericht 09/78).

waarbij uitstroom naar werk vaak niet realistisch was. Volgens de klantmanagers borrelde af en toe een cultuurverschil op tussen de collega's van Activering en die van Zorg. 'Die van Zorg zien zich wat meer als hulpverleners', meldde iemand van Activering. Bij Zorg vonden ze Activering juist soms wat te 'hard': 'Ze hebben wat meer afstand tot hun cliënten dan wij dat hebben, maar dat is goed te begrijpen. Onze doelgroep is anders, je ziet ze ook langer, omdat ze vaak niet meer aan het werk komen.'

Sinds enige tijd werken de klantmanagers met een interactief computerprogramma dat hen ondersteunt bij het werk. 'Het helpt je om cliënten in te delen in categorieën en je krijgt een advies voor een vervolgtraject. Dat kan zijn een medische controle. Maar ook doorsturen naar Bureau Zelfstandigen, als blijkt dat je een cliënt hebt die graag weer als ondernemer aan het werk wil. Ik had laatst een Marokkaans-Nederlandse slager, die heel graag weer terug aan de bak wilde. Het Bureau is van de sociale dienst en helpt die mensen op weg' (interview, klantmanager). Het ondersteunende computerprogramma kan worden gezien als een technisch hulpmiddel bij een activiteit die bij veel contactambtenaren is gebaseerd op de in de inleiding genoemde 'gut feeling'. Politieambtenaren, onderwijzers, maar ook klantmanagers van een sociale dienst hebben normaliter helemaal geen computerprogramma nodig om respectievelijk burgers, leerlingen en cliënten in categorieën onder te verdelen. Het interactief computerprogramma is volgens de medewerkers daarom nadrukkelijk ook een poging van het managementteam om meer zicht te krijgen op de werkzaamheden en dan met name op de opbrengsten ('output') van het werk. In de literatuur over contactfunctionarissen wordt aangegeven dat managers (geregeld vergeefse) pogingen doen om het werk te controleren, te standaardiseren en – uiteindelijk – de beleidsvrijheid van deze ambtenaren te begrenzen (Lipsky, 1980; Engbersen, 1990; Van der Torre, 1999). Volgens de klantmanagers wordt ook met het computersysteem lang niet al het werk zichtbaar. 'Strategisch registreren, noemen we dat', zo geeft een van hen aan. Ook van andere contactambtenaren is bekend dat zij geregeld strategisch registratiegedrag vertonen. Politieambtenaren noemden hun tijdregistratiesysteem soms ook wel een 'leugenlijst', omdat zij altijd wel trucjes hadden om het gedane werk op zijn minst wat anders te interpreteren (Bervoets, 1996).

Net als bij politieambtenaren (vgl. Punch, 1978; Van der Torre, 1999) biedt de beroepscultuur een ongeschreven handleiding over hoe om te gaan met individuele gevallen. Een gedeeld aspect van de beroepscultuur is de intensieve collegiale toetsing. Klantmanagers raadplegen elkaar voortdurend met vragen over 'werkprocessen' en wat te doen in bepaalde situaties. Zij hebben immers een – begrensde – ruimte om aan de hand van algemene en complexe regelgeving te kunnen beslissen over individuele gevallen. Hun beslissingen hebben de vorm van een beschikking namens de gemeente Utrecht. Met name de ervaren klantmanagers ontlenen deels hun status op de werkvloer aan de functie van 'vraagbaak'. Maar ook in de formele organisatie speelt de beslissingsruimte van de medewerkers een voorname rol. Besluiten door de klantmanagers worden nog eens

extra getoetst en gecontroleerd door kwaliteitsmedewerkers. Die letten bijvoorbeeld op de toepassing van regelgeving, de argumentatie en de presentatie van de (schriftelijke) besluiten. De klantmanager wordt, met heel eigentijds jargon, gezien als een ‘regisseur’ over werk en inkomen van de cliënten. ‘Wij bewaken alles wat andere afdelingen van de gemeente doen en zitten ze achter hun broek als dat moet’ (interview, klantmanager). Ook bij vermoedens van fraude wordt eerst de collegiale toetsing benut: klantmanagers leggen het geval voor aan hun collega’s. Dat leidt er soms toe dat geen melding gedaan wordt, omdat zij menen uiteindelijk over niets meer te beschikken dan vermoedens.

6 Fraude: willen en kunnen zien

Het Team Risk en Handhaving richt zich in Utrecht op fraude en werkt in 2008 – in heel Utrecht – op alle locaties en bestaat uit handhavingsspecialisten en sociale rechercheurs. Ook dat zijn in alle opzichten contactambtenaren. Handhaving heeft drie onderdelen: de Eenheid Handhavingsspecialisten (EHS), de Eenheid Sociale Recherche (ESR) en een Centraal Registratie Punt (CRP). Het registratiepunt houdt het aantal meldingen bij van fraude en biedt administratieve ondersteuning aan de andere eenheden.

De Utrechtse Sociale dienst heeft 5 fte aan sociale rechercheurs. Die zijn allemaal bijzonder opsporingsambtenaar. Vaak hebben ze eerst jarenlang bij de (Utrechtse) politie gewerkt. En geregeld ook hebben ze daar hun ervaring opgedaan met researchewerk. Zij hadden daar vaak al affiniteit ontwikkeld met fraudevraagstukken. De rechercheur die wij interviewden, benadrukte het rechtvaardigheidsgevoel als motief om fraudeurs te pakken.

De Sociale Recherche verricht volgens het Jaarplan 2008 strafrechtelijk onderzoek naar zaken waarbij het fraudebedrag hoger is dan € 6.000 (vanaf 1 januari 2009: € 1.000). Alle andere zaken worden administratief, dus volgens het bestuursrecht, in ‘controleonderzoeken’ afgehandeld door handhavingsspecialisten. Daarvan heeft Utrecht er vijftien. De controleonderzoeken zijn in tegenstelling tot de strafrechtelijke onderzoeken geregeld ook preventief. Al bij de aanvraag kan worden gecontroleerd op fraude, om zo direct de kans te verkleinen dat überhaupt een fraudebedrag ontstaat. Vaak zijn de handhavingsspecialisten oud-bijstandsconsulenten die in hun vorige functie al bovengemiddelde affiniteit hadden met fraude. Veelal ook vanuit hetzelfde rechtvaardigheidsgevoel als de rechercheurs. ‘Ik onderschrijf de gedachte achter de bijstand en wil dat mensen die misbruik maken van die voorziening worden gepakt. De bijstand is voor mensen die daar recht op hebben’, zo zegt een handhaver. Klantmanagers herkennen dat gevoel evengoed, zo melden zij desgevraagd. Hun rol is echter gericht op het ondersteunen en begeleiden van cliënten. De conflicterende doelstelling tussen helpen en handhaven wordt veel meer ervaren door de klantmanagers dan door de andere, per

definitie meer op handhaving gerichte, frontlijnwerkers bij de sociale dienst. Wat niet wegneemt dat onder een deel van de klantmanagers een grote fraudealertheid heerst.

Volgens het Jaarverslag 2009 is het grootste aantal meldingen van fraude afkomstig van klantmanagers: ongeveer 40% van de meldingen. Zij doen al werkend ervaring op met fraudeurs en hebben zodoende signalen leren herkennen. Handhavingsspecialisten en sociale rechercheurs vinden dat een prima zaak, maar zouden de fraudealertheid graag nog groter maken door klantmanagers met tussenpozen een (opfris)cursus aan te bieden over fraude. 'De kern blijft wel hetzelfde, maar soms zijn er nieuwe fraudetrends of nieuwe signalen waarop je de collega's van Activering en Zorg attent zou kunnen maken', zo stelt een handhavingsspecialist. Maar zoals gezegd, staat de vertrouwensband met de cliënt soms het melden van de fraude in de weg.

Als klantmanagers in dienst komen, wordt hun een introductiecursus aangeboden waarin ook bijstandsfraude centraal staat. Medewerkers van het Team Handhaving vertellen dan wat over hun werk en de mogelijkheden om fraude te signaleren en aan te pakken. Zij gebruiken daarvoor veel actuele cases. Dit 'fraudealert maken' is volgens de handhavingsspecialisten en de sociaal rechercheurs bittere noodzaak. Een belangrijk deel van de meldingen van fraude bereikt hen immers via de klantmanagers. Die moeten dan volgens de fraudebestrijders de misstappen niet alleen *kunnen* zien, ze moeten ze ook *willen* zien. De neus voor fraude hangt mede af van het reeds genoemde *street-level* spanningsveld tussen helpen en controleren. Bij de klantmanagers zou de vertrouwensrelatie met de cliënt het melden van fraude soms in de weg staan, zo vertellen de handhavers. 'Ik herken dat wel', zegt een klantmanager. 'Soms ben je redelijk op weg met een cliënt richting uitstroom en dan wil je niet nog eens een fraudemelding doen. Dan blijkt dat iemand aan het werk is, strikt genomen "grijs", omdat hij graag wil werken. Die mensen moet je niet pakken. Wel moeten die zo snel mogelijk aan "wit" werk worden geholpen.' De gemeente heeft inmiddels goede ervaring met een project om zwart en grijs werk te 'witten' en zo mensen uit de bijstand te krijgen.

Ongeveer 15% van de meldingen komt van burgers. De geïnterviewde sociale rechercheur is daarover enigszins verbaasd. Hij had dat aandeel hoger geschat. 'Mijn indruk is, dat er toch heel wat meldingen binnenkomen van burgers. En dat zijn geregeld ook mensen die nog een zogenoemd appeltje te schillen hebben met de mogelijke fraudeur. Je moest eens weten hoeveel ex-partners, boze burens of voormalige vrienden we hier als melder krijgen, die eigenlijk vanuit een soort wraakgevoel een bijstandsccliënt erbij willen lappen. Dat is dubbel: want wij zijn afhankelijk van die meldingen en mensen moeten dus gewoon netjes blijven melden.'¹² De sociale rechercheur vertelt een verhaal van

12 In 2009 heeft de gemeente een digitaal meldpunt fraude ingesteld, juist om de meldingen van burgers te ver-

een echtpaar dat het veertigjarig huwelijksfeest zou gaan vieren in een van de Utrechtse buurthuizen. Een op wraak belust familielid stuurde een kopie van de uitnodiging door naar de sociale dienst. Volgens de dienst zou het echtpaar al jaren geleden zijn gescheiden en zouden beide ex-partners een bijstandsuitkering voor alleenstaanden ontvangen. De fraudeurs worden aangehouden. Er volgt een boete en de mogelijkheden worden onderzocht om het fraudebedrag terug te vorderen.

Een signaal van eventuele fraude is volgens de klantmanagers het niet voldoen aan de informatieplicht of het geen gevolg geven aan oproepen voor een gesprek in de spreekkamer. Als iemand niet reageert en niet op gesprek komt, heeft dat soms te maken met andere dagelijkse activiteiten: zwart werk of in sommige gevallen zelfs criminele activiteiten. Afwijkende bedragen op bankafschriften zijn aan ander mogelijk signaal. 'Dan zie je soms heel hoge of juist heel lage bedragen die gewoon niet passen bij de formeel opgegeven leefsituatie van de cliënt' (interview, Klantmanager). Als het verbruik van gas, water en licht erg laag is op het hoofdverblijf van de cliënt, dan is er een kans dat deze daar gewoonweg niet woont. Verder zeggen tijdstippen en plaatsen waar cliënten bedragen pinnen vaak ook veel. 'Als iemand heel veel buiten Utrecht pint, bij dezelfde pinautomaat, is er bijvoorbeeld een kans dat hij of zij helemaal niet in Utrecht woont. Ik heb dat eens gehad met een vrouw die in Amsterdam als prostituee bleek te werken' (interview, Klantmanager). Maar ook het gedrag en het uiterlijk van de cliënt zijn belangrijk. Een cliënt in dure merkkleding en een duur horloge kan een koopje hebben gehad, maar die goederen kunnen ook wijzen op fraude of een criminele levenswandel. Bekend is dat sommige criminele lieden hun 'loopbaan' verhullen door zich in te schrijven bij de sociale dienst. Zij zijn dan via de dienst verzekerd voor ziektekosten en hopen daarnaast dan vaak met een 'doktersverklaring' een sollicitatieplicht te omzeilen. Met een dergelijke verklaring hoeven zij immers niet te solliciteren. Het betreft daarbij echter een slinkende groep. De meeste criminelen staan anno 2012 bij geen enkele instantie meer ingeschreven en maken bewust ook geen gebruik van bijstand. Ingeschreven staan bij (controleerende) instanties verhoogt hoe dan ook de pakkans in een tijdperk waarin steeds meer en vaker informatie wordt uitgewisseld.¹³

Geregeld is ook sprake van fraudeurs bij wie het 'tillen van de sociale dienst' een sport en een erkende familietraditie is. Een klantmanager:

'Ik heb mensen meegemaakt bij wie vrijwel alle familieleden in de bijstand zitten. Een deel daarvan is, zal ik maar zeggen, erg creatief met de afspraken die ze hebben met de sociale dienst. Vaak zijn dat wel weer families uit de beruchte buurtjes en woonwagenvelden hier in de stad.'

grooten (www.utrecht.nl/fraudemelden).

13 Zo weten we uit een lopend onderzoek in Rotterdam naar drugscriminaliteit.

Juist de cliënten die wat te verbergen hebben of zich wellicht betrappt voelen, kunnen gewelddadig zijn. Voor de klantmanagers is angst heel af en toe een reden om terughoudend te zijn met fraudemeldingen, naast de al eerder aangehaalde vertrouwensband met sommige cliënten. Handhavingsspecialisten en sociale rechercheurs hebben veel meer afstand tot de cliënt en kunnen die daarom ook gemakkelijker strenger benaderen en confronteren met fraude. Lang niet altijd is sprake van openlijke agressie en fysiek geweld. Vaak is het geweld zelfs verbaal. Geregeld noemen de klantmanagers voorbeelden van, wat zij noemen, ‘intimiderend, verbaal geweld’:

‘Sommige klanten weten precies hoever zij kunnen gaan. Ik heb eens iemand gehad die in het algemeen opmerkte dat mensen die hem niet zouden helpen het moeilijk zouden krijgen. Die zou hij wel pakken. Hij zorgde er wel voor dat niet duidelijk was of die boodschap nu rechtstreeks op mij, als klantmanager, van toepassing was.’

Net als Brunt, Grotenberg en Ronden (1993: p. 81), die begin jaren negentig onderzoek deden naar bijstandsfraude, maken de geïnterviewden nog altijd een onderscheid tussen criminelen die doelbewust uit zijn op fraude, de fraudeurs die de dienst om de tuin leiden omdat dit nu eenmaal in hun subculturen als een goede daad wordt gezien, en de pechvogels. Dat zijn cliënten die regels overtreden waarvan ze het bestaan vaak niet wisten. Utrechtse bijstandsvrouwen die om bij te verdienen een aantal ‘werkhuissies’ hebben om er schoon te maken, voelen vaak wel aan dat dit strikt genomen niet mag. Vanwege de geringe fraudebedragen worden die praktijken echter meer dan eens door de vingers gezien.

De sociale dienst Utrecht maakt veel werk van fraude en dat vertaalt zich naar concrete resultaten. Vergeleken met andere gemeenten wordt veel fraude gedetecteerd en opgespoord. Dat komt ongetwijfeld doordat ook van de meldingsbereidheid werk wordt gemaakt. Sinds januari 2009 heeft Utrecht op internet een digitaal fraudemeldpunt, net als de gemeente Rotterdam. Van dat meldpunt werd al direct gretig gebruikgemaakt. Op 19 februari 2009 kopte *De Gelderlander* dat er inmiddels al tientallen meldingen waren binnengekomen via dat meldpunt.¹⁴ Er zaten direct al heel concrete meldingen tussen, soms zelfs met foto’s van fraudeurs, aldus het krantenbericht. Verder kan de gemeente zoals gezegd tegenwoordig bij zwaardere fraudezaken de SIOD inhuren, de Sociale Inlichtingen en Opsporings Dienst. Dat kan nog maar sinds begin 2009. In 2008 gaven de geïnterviewden aan dat een ‘speciaal team’ dat zich zou richten op de zwaardere fraude wat hen betreft een goede zaak is. Dat team moet gebaseerd zijn op goede afspraken met politie en justitie en de veiligheid van de medewerkers dient goed gewaarborgd te zijn. Een enkeling spreekt zelfs van het bespreekbaar maken van lichte

¹⁴ Tientallen meldingen van fraude met bijstand bij digitaal meldpunt, *De Gelderlander* van 19 februari 2009.

bewapening van de sociale recherche met lichte dienstwapens (handboeien en bijvoorbeeld pepperspray). Een ander veelgehoord voorbeeld, maar niet nieuw, wordt vooral genoemd door de respondenten van het Team Handhaving. De klantmanagers zouden wat hen betreft een periodieke opfriscursus dienen te krijgen over (trends in) fraude en fraudebestrijding. De alertheid moet naar hun idee omhoog. Verder geven de geïnterviewden bijna unaniem aan dat wat hen betreft de heronderzoeken met huisbezoeken weer moeten worden geherintroduceerd. Fraude is hoe dan ook een gespreksonderwerp op de werkvloer, zo veel is wel duidelijk.

7 Tot besluit

De klantmanagers van de Utrechtse sociale dienst zijn hoogopgeleide frontlijnwerkers. Zij zorgen in een samenspel met andere frontlijnwerkers – sociale rechercheurs en handhavingsspecialisten – voor de uitvoering van de bijstandsverstrekking in de Domstad. Het samenspel van de frontlijnwerkers heeft veel weg van een *checks and balances*-mechanisme. Waar de op handhaving en opsporing gerichte frontlijnwerkers vooral aandringen op controle en de rechtmatigheid van uitkeringen, daar proberen de klantmanagers ook rekening te houden met de belangen van de bijstandsccliënt. Dat gebeurt in een omgeving van collegiale toetsing: collega's raadplegen elkaar bij het zoeken van een passende oplossing bij individuele gevallen. De socialedienstmedewerkers vissen geregeld in dezelfde vijver als collega-frontlijnwerkers bij de hulpverlening, het maatschappelijk werk en de politie. Al deze typen frontlijnwerkers geven het beleid een gezicht: het gezicht van de verzorgingsstaat (Maarsse, 1986). Zij bepalen *'ho gets what, when and how'*.

Het is niet zozeer de hoge opleiding van de klantmanagers, maar hun beroepscultuur die als een ongeschreven code bepaalt hoe complexe wetgeving en regels worden toegepast in individuele gevallen. De beleidsvrijheid levert een zekere autonomie op. Die autonomie wordt ingevuld door de normen van de beroepscultuur en die cultuur moet op haar beurt worden gezien als onzekerheidsreductie (Terpstra, 1986). Het alledaagse werk van deze mensen heeft, zo blijkt uit dit hoofdstuk, herkenbare elementen uit de onderzoeksliteratuur over frontlijnwerkers: veel eerstelijnscontact met burgers, uiteenlopende eisen aan het werk, een onbegrensde vraag naar te leveren diensten, beleidsvrijheid en een lastig te kwantificeren resultaat. Dat laatste proberen managers te compenseren door met geautomatiseerde systemen meer zicht (sturing) te bewerkstelligen op het werk. Dat gebeurt met wisselend resultaat, omdat de klantmanagers deze computersystemen interpreteren als een managementstrategie om hun beleidsvrije ruimte in te perken. 'Strategisch registreren' is dan een bekende respons, die ook in de onderzoeksliteratuur wordt herkend als bekend aanpassingsmechanisme.

De uiteenlopende eisen aan het werk komen vooral tot uiting in een door de werkvloer ervaren dilemma: klantmanagers zijn er om te helpen, maar ook om te controleren. Zoals zoveel frontlijnwerkers dienen zij een juiste mix van betrokkenheid en afstand tegenover de cliënt en zijn hulpvraag te hanteren. Het gaat er steeds om te kiezen tussen de vertrouwensband met de cliënt en het strikt toepassen van regelgeving. Daarbij valt op dat de jongere generaties klantmanagers zich afstandelijker en zakelijker opstellen dan de oudere generaties. Die zagen zich toch nog vooral als hulpverlener. Het ligt voor de hand dat deze verandering heeft te maken met het anoniemer en bureaucratischer worden van het werk. Een klacht die overigens door meer typen frontlijnwerkers wordt geuit (zie onder andere de hoofdstukken 8 en 13 over wijkagenten resp. opbouwwerkers). Klantmanagers hebben veel cliënten te bedienen en kunnen daarom nauwelijks een band met hen opbouwen, als ze dat al zouden willen. De meer zakelijke houding sluit per saldo ook goed aan bij de ‘hardere’ opstelling van politiek en bestuur tegenover met name de niet-willers onder de cliënten. Mensen worden met de huidige politieke wind in de rug tegenwoordig meer dan ooit aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid.

Klantmanagers hebben een typische frontlijnwerkerstrekk met het ‘afromen’ van het cliëntenbestand, door zich vooral te richten op de ‘lichtere’ gevallen, omdat zij per slot worden beoordeeld op de uitstroom (zie ook Engbersen, 1990), maar ook, omdat er een zekere terughoudendheid bestaat, en bij een enkeling soms regelrechte angst, om de zwaardere gevallen aan te pakken. Dat geldt dan met name voor cliënten die zich intimiderend en gewelddadig opstellen – zeker ook verbaal – en daarmee een bepaalde ‘ruimte’ voor zich weten te claimen.

In dit hoofdstuk spitsten we het verhaal toe op bijstandsfraude, een strafbaar feit dat direct gerelateerd is aan het werk van de sociale dienst: het verstrekken van uitkeringen en het controleren van de rechtmatigheid. Intimidatie is soms een indicator van (op handen zijnde) fraude en daarom zijn angst en terughoudendheid drempels bij de fraudebestrijding. Nog los van deze terughoudendheid is de affiniteit met fraudebestrijding niet gelijk verdeeld over de klantmanagers. Zoals altijd is waarnemen een kwestie van kunnen en willen. Er wordt zeker bij nieuwe klantmanagers veel aandacht besteed aan kennis over hoe fraude waar te nemen. Desondanks is de neus voor fraude van de individuele ambtenaar afhankelijk van diens positie in het *street-level* spanningsveld tussen helpen en controleren. Een ‘werkhuissie’ waarin een vrouw in de bijstand met schoonmaken haar budget aanvult en de in de ogen van klantmanagers ‘kleine leugentjes om bestwil’ worden sneller door de vingers gezien dan de zwaardere fraude.

7 Vakmanschap is beterschap

Frontlijnwerkers binnen de sociaal-medische zorg bij dak- en thuislozen

Connie Rijlaarsdam

De openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGz) omvat alle activiteiten op het gebied van de geestelijke gezondheid die niet op basis van een vrijwillige, individuele hulpvraag worden uitgevoerd. Het bestrijkt een breed terrein dat zich niet scherp laat afbakenen. De kern van de begripsbepaling van de OGGz is het ontbreken van de actieve medewerking van de persoon waar men zich op richt. Er is geen hulpvraag in de traditionele zin. Het gaat om diffuse hulpbehoeften die doorgaans niet door de betrokkenen zelf worden gesignaleerd (Nationaal kompas volksgezondheid, 2011). Het gaat vaak om complexe problematiek die om een integrale benadering vraagt waarbij verschillende instellingen betrokken zijn.

Mensen die door de OGGz geholpen worden, hebben vaak meervoudige problematiek die elkaar versterken zoals: psychiatrische problematiek, verslaving, problemen met justitie, geldnood, sociaal isolement, somatische problemen, infectiegevaar, enzovoort. In Nederland gaat het naar schatting om 150.000 mensen (Gezondheidsraad, 2011). Mensen die een objectief waarneembaar gezondheidsrisico lopen, zoals dak- en thuislozen, straatprostituees, mensen met een verstandelijke beperking, eenzame ouderen en anderen die niet zelf om hulp vragen, omdat ze hier meestal niet toe in staat zijn. Het is ook een groep die in buurten voor overlast en gevoelens van onveiligheid kan zorgen, door overtredingen te begaan, te zwerven, te gebruiken in het openbaar, gewoon door aanwezig te zijn of door criminaliteit.

Dakloze man, verslaafd en bekend met schizofrenie. Loopt veel door de stad en zijn stemming bepaalt op welke manier hij in de stad aanwezig is; hij kan vriendelijk zijn, maar hij kan ook vervelend, zelfs agressief gedrag vertonen. Deze man gaat cognitief achteruit, het gevolg van langdurig drugsmisbruik. Op een kwade dag duwt hij een willekeurige oudere dame tegen de grond. Deze vrouw breekt hierbij haar pols. Als de man aangesproken wordt op zijn gedrag, geeft hij aan het geheel wel vermakelijk te vinden. Ook na een maand begrijpt hij nog steeds niet dat hij iets fouts heeft gedaan. Nee, hij moet toch af en toe even testen of hij andere mensen nog de baas is.

OGGz is al sinds de jaren negentig de verantwoordelijkheid van de gemeenten door de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV). Vanaf 2007 is de OGGz als achtste prestatieveld in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) opgenomen. Deze wordt hierin als volgt gedefinieerd: het signaleren en bestrijden van risicofactoren op het gebied van de openbare geestelijke gezondheidszorg, het bereiken en begeleiden van kwetsbare personen en risicogroepen, het functioneren als meldpunt voor signalen van crisis of dreiging van crisis bij kwetsbare personen en risicogroepen en het tot stand brengen van afspraken tussen betrokken organisaties over uitvoering van de openbare geestelijke gezondheidszorg.

Er is weinig kennis over de precieze omvang van de problemen, over de effectiviteit van hulpverleningsactiviteiten en over de resultaten van het beleid. Dat komt vooral doordat het een terrein is van veel verschillende disciplines: van daklozenopvang tot schuldhulpverlening, van verslavingszorg tot politie (Gezondheidsraad, 2011). Het is de vraag of de gehanteerde methodieken en protocollen van de organisaties wel passend zijn bij deze disciplineoverstijgende, complexe problematiek. Is de zorg goed afgestemd? Is de zorg wel toegankelijk voor de doelgroep? Geregeld is er discussie over de vraag of mensen onder dwang geholpen moeten worden en hoe ver de verantwoordelijkheden van hulpverleners reiken. Zijn de hulpverleners wel voldoende toegerust om de doelgroep goed te benaderen en te behandelen?

In deze bijdrage gaat het over de sociaal-medische zorg voor dak- en thuislozen. Eerst zal worden uitgelegd wat er bekend is over de gezondheid van deze mensen en wat onder sociaal-medische zorg wordt verstaan. Aan de hand van een voorbeeld zal getoond worden dat deze zorg vaak niet optimaal verleend wordt. Welke organisaties zijn betrokken bij de OGGz? Oorzaken van suboptimale samenwerking worden benoemd. De frontlijnwerker komt aan bod die als hulpverlener primair met de doelgroep te maken heeft. Wat zijn de voorwaarden om deze frontlijnwerkers optimaal te laten werken? Wat kan bijdragen om de OGGz tot een succes te maken met als doel het welzijn van de doelgroep te verhogen en indirect hierdoor ook het welzijn van de maatschappij? Om de complexiteit te illustreren wordt er gebruikgemaakt van praktijkvoorbeelden van de frontlijnwerker en van data uit een afstudeeronderzoek (Rijlaarsdam, 2009).

1 De gezondheid van thuis- en daklozen

De gezondheidsproblemen van dak- en thuislozen zijn complex en talrijk. De doelgroep is relatief ongezond. Een behoorlijk deel is verslaafd aan alcohol of drugs. Naast het feit dat verslaving op zich al als een psychiatrisch ziektebeeld wordt gezien, heeft een groot deel andere, diverse psychische problemen. Ook het leven op straat levert risico's op voor gezondheidsschade. Door de combinatie en door de chronische aard van deze factoren kampt de groep met veel gezondheidsproblemen.

De medische consumptie en ‘zorgzoekgedrag’ van de doelgroep wijken af van die van de ‘gewone’ Nederlander. Dak- en thuislozen gaan minder vaak naar de huisarts dan de gemiddelde Nederlander. Gaat de gemiddelde Nederlander vier keer per jaar naar de huisarts en kan dat voor mensen in achterstandswijken oplopen tot zes tot acht keer per jaar, dak- en thuislozen gaan nog geen twee keer per jaar (Bronsveld, 2004). Daarnaast lijken contact- en therapietrouw niet vanzelfsprekend. Eenmaal begonnen aan een behandeling is het voor een deel lastig om die te continueren, omdat de cliënt andere prioriteiten stelt. Zelfmedicatie door het gebruik van alcohol en drugs komt veel voor (Van der Poel, Krol, De Jong & Jansen, 2005).

De levensstijl in combinatie met de gedragsproblemen die voort kunnen komen uit middelengebruik en psychiatrische stoornissen maakt dat dak- en thuislozen niet altijd passen in de reguliere zorg. Zo kan het nakomen van de afspraak al lastig zijn. Zeker wanneer een dakloze de hele nacht ‘gewerkt’ heeft, zal het moeilijk zijn op tijd te komen. Om een dergelijke patiënt op straat op te zoeken, is voor de huisarts niet haalbaar (Van Laere, 2000). Afstemmen met eventuele andere zorgverleners is hierbij van belang.

Hoe schatten frontlijnwerkers de gepresenteerde problematiek in? Om dit goed in te kunnen schatten is natuurlijk kennis over het probleem en over de patiënt nodig. Wie is de persoon achter het probleem? Toch is alleen kennis niet voldoende om goede zorg te bieden. De frontlijnwerker moet vooral de vaardigheid bezitten om deze kennis te vertalen naar de leefwereld van de dakloze. Is aanvullende diagnostiek en een eventuele behandeling haalbaar en zo ja, wat is er dan nodig aan opvang en zorg? Dit is belangrijk, zeker omdat we hier te maken hebben met mensen met complexe problematiek die zorg mijden. Hoe kan de ‘patiënt’ gemotiveerd worden om de zorg te ontvangen die nodig is? Kortom, om problematiek goed in te kunnen schatten is er naast kennis ook kunde nodig.

2 Sociaal-medische zorg

Een korte historie: in de jaren twintig en dertig waren er armendokters. In 1943 kwam de Ziekenfondswet: de sociale en de medische wereld werden gescheiden. In 1970 kwam in Amsterdam de zogenoemde armendokter terug. Daklozen met lichamelijke problemen hebben ook altijd te maken met sociale problemen. Logischerwijs moeten dan ook de sociale en de medische zorg samen gaan, maar helaas is de praktijk vaak anders. Sociaal-medische zorg kan als volgt gedefinieerd worden: de zorg aan een persoon op medisch gebied waarbij alle aspecten van het dagelijks functioneren en de context van die persoon worden meegenomen.

De Gezondheidsraad pleitte in 1995 voor het opzetten van sociaal-medische zorg specifiek voor deze doelgroep. Dit omdat de reguliere voorzieningen te wensen overlieten: vraag en aanbod waren niet goed op elkaar afgestemd (Van Laere, 2002).

Het betreft kwetsbare mensen met complexe sociale, geestelijke en verslavingsproblemen voor wie de medische zorg niet optimaal beschikbaar is. Bij deze groep is het stigma van de verslaafden mogelijk nog groter dan dat van de psychiatrische patiënt (Wolf, Mensink, Van der Lubbe & Planije, 2002). Verslaafden wordt vaak verweten dat zij de situatie aan zichzelf te danken hebben, terwijl psychiatrische patiënten als slachtoffer van hun stoornis worden gezien. Door het vaak onaangepaste gedrag en hun betrokkenheid bij criminaliteit worden verslaafden gezien als een bedreiging voor de veiligheid van de maatschappij. De volksgezondheid speelt ook een rol wegens het verhoogde risico op infectieziekten bij deze doelgroep (Van Laere & Buster, 2001).

De artsen die zorg bieden aan de doelgroep moeten in staat zijn deze te benaderen met aandacht voor verslaving, psychiatrische aandoeningen, gedragsstoornissen, meervoudige lichamelijke aandoeningen en sociale problemen. Deze zorg kan gezien worden als een vorm van bemoeizorg. Om de toegankelijkheid van de somatische zorg voor dak- en thuislozen te vergroten, zijn er in verschillende steden huisartsensprekken 'op locatie', binnen de maatschappelijke opvang, gerealiseerd.

Van Laere (2009) heeft gedurende twaalf jaar onderzoek gedaan naar sociaal-medische zorg onder daklozen in Amsterdam:

'De gezondheid van langdurig daklozen was slecht, met vroegtijdig overlijden als eindpunt van sociaal-medisch verval. Ter preventie van oplopende gezondheidsproblemen dienen dakloze mensen in een zo vroeg mogelijk stadium adequaat sociaal-medisch te worden begeleid, met specifieke aandacht voor personen met een verhoogd sterfterisico.'

Hij pleit voor een veel intensievere samenwerking tussen de instellingen, met één regiehouder voor zowel de sociale als de medische problemen. Daarnaast pleit hij voor meer zicht op de problemen en zorgbehoeften. Hiervoor heeft hij een sociaal-medische monitor ontwikkeld. Deze kan dienen als instrument voor de dagelijkse praktijk, om te leren hoe men een sociaal-medische beoordeling kan uitvoeren en om tijdens het werk gegevens te verzamelen. Hierdoor kan er overzicht verkregen worden op kwetsbare burgers en de dreiging naar sociaal-medisch verval (Van Laere, 2009).

3 In de praktijk

Een dakloze man bij de nachtopvang klaagt over buikpijn. Hij heeft drie weken geleden een blindedarmoperatie gehad in het buitenland. Hij is bekend met schizofrenie, wordt dagelijks gezien door het ACT-team en heeft forse verslavingsproblemen: alcohol, heroïne,

speed en cocaïne en hij krijgt dagelijks zijn methadon¹⁵ van de verslavingszorg. In het verleden heeft hij regelmatig een ontstoken alveesklier gehad. Bij dit alles heeft hij suikerziekte waarvoor hij insuline nodig heeft.

Hij geeft buikklachten aan, wijst hierbij naar zijn linkerbovenbuik en vraagt om extra methadon vanwege de pijn. Aan dit verzoek wordt niet voldaan en hij wordt door de methadonpost, zonder onderzoek, geadviseerd naar de huisarts te gaan. Ook de mensen van het ACT-team kijken niet naar de buik, maar geven hem wel zijn dagelijkse medicatie. Het prikken van de bloedsuiker wordt gezien als eigen verantwoordelijkheid en wordt, mogelijk om die reden, niet gecontroleerd. Pas op de derde dag wordt er, tijdens het sociaal-medisch spreekuur, naar de buik gekeken door de verpleegkundig specialist¹⁶ en blijkt er sprake te zijn van een acute buik. Een spoedoperatie volgt en na twee weken, waaronder een aantal dagen intensive care, wordt de man uit het ziekenhuis ontslagen. Hij is dan zeven kilogram lichter. Terug bij de nachtopvang ligt hij op de grond te slapen naast de gebruikersruimte. In de buik bevindt zich nog een drain.¹⁷ Deze wordt tweemaal per dag door de thuiszorg gespoeld. De man is blij weer terug te zijn, omdat hij nu weer kan gebruiken. Bij navraag aan de betrokken hulpverleners blijkt dat niemand goed op de hoogte is van de afspraken rondom het beleid en zijn gezondheid. Sterker nog, niemand lijkt zich verantwoordelijk te voelen en iedereen beperkt zich tot zijn eigen stukje zorg. Dat hij op de grond ligt te slapen is misschien wel onwenselijk, maar zet de hulpverleners niet aan tot actie.

Wat is opmerkelijk in de casus?

De klacht is buikpijn. Er is sprake van geschoold personeel. Bij de methadonverstrekking is er naast de verpleegkundigen regelmatig een arts aanwezig. En bij het ACT-team werkt een aantal verpleegkundigen. Toch heeft niemand naar de buik gekeken om een medisch oordeel te geven. Wat betekent dat dan voor de verantwoordelijkheid? Is de persoon in kwestie ongemotiveerd en is het daarom zijn eigen schuld of weigert hij zorg vanwege zijn ziekte en onvermogen? Als de reden 'geen motivatie' is, dan kun je stellen dat het lastig is om ongemotiveerde cliënten te behandelen. Als de weigering ligt in het onvermogen van de persoon, kan je dan nog spreken over goede hulpverlening? De vraag van de man was om hem extra methadon te geven vanwege de pijn. Deze werd niet gegeven. Wel wordt hij bij herhaling naar de huisarts verwezen, ook al is het duidelijk dat hij dit niet zal doen. Is de klacht dan niet serieus genomen of is het zijn eigen verantwoordelijkheid? En wat betekent dit voor de frontlijnwerker: kan deze zich verschuilen achter een protocol of verantwoordelijkheid? Is er een verschil tussen verantwoordelijk zijn of voelen? Zou dit een reden zijn waarom niet eerder naar de buik gekeken is? Kon of wilde de frontlijnwerker niets doen?

15 Methadon wordt gegeven als alternatief voor heroïne. Het is een morfinenabootser.

16 Verpleegkundig specialist: masteropgeleide verpleegkundige.

17 Drain wordt in het operatiegebied achtergelaten voor de afvoer van bloed en weefselvocht.

Schout (2009) heeft gekeken wat het voor hulpverleners betekent als zij het totaal niet kunnen overzien. Het blijkt dat het dan moeilijk is om verantwoordelijkheid te zien en te nemen. Deskundigheid op deelgebieden gaat gepaard met verlies van inzichten in de wijze waarop deelgebieden elkaar versterken. Begaan zijn met het lot van de ander, wordt hierdoor bemoeilijkt (Schout, 2009). Wat zegt dat over de werking van ons zorgsysteem? Volgens het protocol wordt er waarschijnlijk goed gewerkt, maar worden daarmee ook de goede dingen gedaan? De vraag is dan ook: doen we de dingen goed of doen we de goede dingen?

Als we kijken naar de kern van de begripsbepaling van de OGGz: *het ontbreken van de actieve medewerking van de persoon waar men zich op richt*, dan is er iets anders nodig.

Wat zegt het van de frontlijnwerker dat ze bij het zien van deze zieke man niet overgaan tot actie? Zelfs niet wanneer hij na ontslag uit het ziekenhuis voor de gebruikersruimte op de grond ligt te slapen. Waarom wordt er niet verder gekeken dan het eigen stukje? Er kunnen meerdere redenen zijn: hoort niet tot onze verantwoordelijkheid, er is geen protocol, het is zijn eigen verantwoordelijkheid, het is het gevolg van versnippering, geen tijd of simpelweg vergeten. Toch lijkt er bovenal een gebrek aan bekommernis. Wat is goede zorg eigenlijk? Het antwoord lijkt simpel: zorg begint bij aandacht voor de ander. Aandacht is willen weten wat er aan de hand is.

Hoe is de zorg van de OGGz georganiseerd en waarin schiet deze tekort? Wat heeft de frontlijnwerker binnen de OGGz nodig om optimale zorg te kunnen leveren?

4 Fragmentatie binnen de OGGz

De OGGz is geen 'traditionele' organisatie met een gebouw met vaste medewerkers. Door de hoeveelheid aan problemen bij deze doelgroep en de fragmentatie van de zorg zijn er veel organisaties betrokken bij de OGGz-problematiek, doorgaans tien maar dit kan oplopen tot dertig (Movisie, 2007): welzijnsorganisaties, GGD, GGz en verslavingszorg, woningcorporaties, politie, justitie, maatschappelijke opvang, thuiszorg, gespecialiseerde gezinshulp, sociale dienst, schuldhulpverlening en algemeen maatschappelijk werk. Deze opsomming is niet uitputtend. Als er sprake is van overlap tussen de taken van de betrokken partijen, kan dit de efficiëntie en effectiviteit onder druk zetten. Er is risico van hetzelfde doen of juist naar elkaar afschuiven (Movisie, 2010).

Bij de methadonverstrekking komt Jan. Hij is bekend om zijn schizofrenie, verslaving en al jarenlange dakloosheid. Om deze redenen is hij al jaren in zorg bij de GGz, verslavingszorg en de maatschappelijke opvang. Hij heeft een huisarts in een aangrenzend dorp. Jan heeft een eenzijdig dik gezicht; zijn rechteroog zit bijna dicht van de zwelling. De oorzaak is hoogstwaarschijnlijk een kaakontsteking bij een verwaarloosd gebit. Hij heeft veel pijn en

hij vraagt hiervoor om extra methadon. Er wordt niet naar de kaak gekeken en hij krijgt geen extra methadon van de arts van de verslavingszorg. Hij krijgt slechts het advies om naar zijn huisarts te gaan. Hij gaat niet naar de huisarts, maar onderdrukt de pijn met extra heroïne.

In deze casus krijgt Jan geen adequate zorg. De arts van de verslavingszorg vindt het geen verslavingsgerelateerde problematiek en acht zich hiervoor dus niet verantwoordelijk. Er wordt niet overlegd met de verpleegkundig specialist van de GGD, die zich bezighoudt met de sociaal-medische zorg binnen de gemeente. Er wordt dus niet goed samengewerkt. Elke organisatie heeft haar eigen belangen en verantwoordelijkheden en dit heeft nadelige consequenties voor de samenwerking. Het NICIS heeft de gevolgen van fragmentatie, waar vooral kwetsbare mensen last van hebben, helder beschreven in *De rotonde van Hamed* (Nicis, 2008).

Naast fragmentatie zijn er meerdere zaken te benoemen waarom zorginstellingen niet optimaal functioneren binnen de OGGz. Ten eerste is er sprake van in- en uitsluitcriteria. De OGGz-cliënt wordt vaak gedefinieerd vanuit cliëntkenmerken, maar een dergelijke definitie gaat voorbij aan de wisselwerking tussen het ontstaan van een probleem en het functioneren van voorzieningen. De vraag is niet alleen hoe cliënten in het bestaande aanbod passen, maar ook welk aanbod aansluit bij de persoon en zijn omgeving. Het gaat dus om contextueel gerichte hulpverlening: de cliënt met zijn problemen in wisselwerking met zijn omgeving.

‘De meervoudige problematiek geeft op de “disciplinair verzuilde” Nederlandse hulpverleningsmarkt nogal eens aanleiding tot de nodige problemen. Vormt problematiek A – bijvoorbeeld psychische problemen – een indicatie voor een bepaalde hulpverlenende instantie, dan vormt problematiek B verslavingsproblemen bijvoorbeeld – daarvoor een contra-indicatie.’ (*Bronsveld, 2004*)

Helaas zie je regelmatig dat de hoeveelheid aan problemen, waarmee de cliënt te maken heeft, maakt dat instellingen wel een reden vinden om zich niet met deze mensen te bemoeien, helemaal als de cliënt zich onttrekt aan de hulpverlening. De cliënt is dan niet gemotiveerd, wordt gewezen op de eigen verantwoordelijkheid of wordt verwezen naar een andere hulpverlener. Het is dan ook niet vreemd dat deze mensen (als ze al een hulpvraag hebben) regelmatig bij een ‘verkeerde’ instelling aankloppen. Ook wel het VVV-effect genoemd: de verkeerde vraag op het verkeerde moment aan het verkeerde adres (Gras & Lohuis, 2009). Daarnaast komt het voor dat instellingen geen hulp leveren als de cliënt niet verzekerd is.

Ten tweede is er sprake van bureaucratisering. Naast fragmentatie en versnippering van de zorg zien we ook vaak eenzijdige aandacht voor de marktwerking in de zorg, toename

van regelgeving en bureaucratisering. Vooral voor cliënten met multimorbiditeit,¹⁸ zoals dak- en thuislozen, is dit een risico. Dienstverlening van de overheid fragmentariseert steeds verder (Kruiter, De Jong, Van Niel & Hijzen, 2008). Managers worden vaak in beslag genomen door hun eigen werkproces en de verdeling van middelen. Dit geeft een stijlverschil met de frontlijnwerkers die meer gericht zijn op praktische problemen en zien dat samenwerking nodig is om resultaat te boeken. Ze leven als het ware in twee werelden (Van Delden, 2009).

Ten derde heeft het te maken met deskundigheid. De inspectie voor de Gezondheidszorg constateert dat niet alle netwerkpartners qua deskundigheid voldoende geëquipeerd zijn om ten behoeve van de OGGz met de doelgroep te werken, terwijl de complexiteit hier wel om vraagt (IGZ, 2003). Dat vraagt om beleidskeuzes binnen de zorg en om scholing van de hulpverleners. Hiervoor moeten ambulante en klinische zorg beter op elkaar afgestemd worden.

Ter vierde kan er sprake zijn van visieverschillen. Zoals eerder aangegeven, is de OGGz een complex netwerk van hulpverleners en instellingen. Instellingen, elk met eigen belangen en eigen verantwoordelijkheden. Deze instellingen vervullen andere taken, streven verschillende doeleinden na en kunnen uiteenlopende strategieën volgen om die doelen te bereiken. Marktwerving zal deze visieverschillen eerder aanscherpen.

Het laatste punt betreft gemis aan verantwoordelijkheid. Geen enkele zorginstelling is de OGGz. Zoals gezegd, voert de overheid de regie en is geen enkele zorginstelling hoofdverantwoordelijk. Zo kunnen cliënten tussen wal en schip raken, zeker als ze niet goed verzekerd zijn of niet voldoen aan de inclusiecriteria.

5 Coördinatie binnen de OGGz

Bij de OGGz gaat het om samenwerken, informeren, afstemmen en coördineren van de diverse organisaties. Dit blijkt in de praktijk een complexe zaak. De gemeente, die de regie voert over de OGGz heeft weinig sturingselementen om samenwerking af te dwingen (Schout, 2003). Er zijn de laatste jaren diverse samenwerkingsverbanden ontstaan om de zorg voor de OGGz-doelgroep te verbeteren. De kern van de OGGz wordt gevormd door de preventie en vangnetactiviteiten en vraagt om *outrereaching* werken.

Bemoeizorgteams zijn hier een goed voorbeeld van. Hierin werken psychiatrie, GGD, verstandelijke gehandicaptenzorg en verslavingszorg nauw samen met maatschappelijke organisaties. De zorg wordt gekenmerkt door: opsporen, vertrouwen wekken en relatie

¹⁸ Multimorbiditeit: er zijn meerdere aandoeningen of ziekten tegelijk aanwezig.

opbouwen, begeleiden en/of toeleiden naar zorg. Een ander voorbeeld is het *assertive community treatments* (ACT)-team. Deze teams verlenen intensieve hulp aan mensen met ernstige en blijvende psychiatrische stoornissen die op veel leefgebieden problemen ondervinden en van wie het maatschappelijke leven ernstig verstoord is geraakt. Het is een team van behandelaars met deskundigheid op verschillende terreinen: psychiater, sociaalpsychiatrisch verpleegkundige, maatschappelijk werker, verslavingsdeskundige, ervaringsdeskundige, woonbegeleider, enzovoort.

Tilburg kent sinds 2008 een Zorg- en Veiligheidshuis. Het is een samenwerkingsverband van 21 organisaties die werken aan een gezamenlijke aanpak van sociaalmaatschappelijke veiligheid. De regie ligt in handen van de gemeente. De kracht zit in het regelmatig samenwerken vanuit één locatie. De 150 medewerkers van de verschillende organisaties kunnen snel even bij elkaar binnenlopen. Een belangrijke stap voor samenwerking. Binnen het Zorg- en Veiligheidshuis zijn de betrokken organisaties de bouwstenen. Er is nog een wereld van verschil tussen de diverse instellingen, maar het is wel zo dat de expertise van de betrokken instellingen makkelijker en beter benut worden. De betrokken frontlijnwerkers worden geacht mandaat te hebben vanuit hun eigen organisatie. Daar waar het proces stagneert en de frontlijnwerker niet kan doen wat nodig is, kan er door de gemeente opgeschaald worden naar het hoger echelon.

Dit alles in het kader van een veilige en leefbare samenleving binnen het werkgebied. Het koppelen van zorg en veiligheid geeft andere inzichten. Het is een misvatting dat veiligheid alleen van justitie en/of politie is; je creëert die samen. Waarom vertonen mensen gedrag dat niet geaccepteerd wordt? Door te kijken naar de motivatie van de persoon kan er bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden tussen ‘rakkers’ (bewust gewelddadig) en ‘stakkers’ (willen wel, maar kunnen niet, hebben hulp nodig).

6 Frontlijnwerkers

Een frontlijnwerker is in dienst van een specifieke zorginstelling en heeft zo zijn eigen expertise. Hij maakt gebruik van protocollen en standaarden van die zorginstelling. Die zijn vaak monodisciplinair opgesteld en passen lang niet altijd bij de complexe problematiek waarmee de doelgroep in de OGGz geconfronteerd wordt. Wat heb je dan als frontlijnwerker nodig? Welke eisen stelt dit aan de frontlijnwerkers?

Het begint met goede samenwerking. De doelgroep in de OGGz is bekend met vele problemen, die nauwelijks los van elkaar gezien kunnen worden. Om de doelgroep adequaat te kunnen behandelen is samenwerking essentieel. De frontlijnwerker moet over de muur van zijn eigen instelling kunnen heen kijken. Hierbij zou hij in conflict kunnen raken met die instelling. Wil de frontlijnwerker zijn werk goed kunnen doen, dan is afstemming met en mandatering van de eigen instelling van groot belang.

De doelgroep moet benaderd worden met bemoeizorg. De doelgroep kenmerkt zich door zorgmijdend gedrag. Alleen door er bovenop te zitten en aan te sluiten bij de persoon heeft een interventie of een gegeven advies kans van slagen. Om dit op een goede manier gestalte te geven moeten de frontlijnwerkers 'scharrelruimte' hebben.

Het is belangrijk dat er maatwerk geleverd wordt. Door de vele problemen die binnen de OGGz spelen, zijn er geen standaardcliënten die volgens een eenvoudig protocol te helpen zijn. De frontlijnwerker moet *out of the box* durven denken: wat is mogelijk en wat zou kunnen werken? Binnen alle regelgeving, bureaucratisering en fragmentatie van de zorg moet er ruimte zijn voor intuïtief en creatief handelen. Richtlijnen en methodieken moeten worden aangepast aan de cliënt. Vaak is de bedachte oplossing niet logisch, maar het resultaat wel (Lohuis, 2011).

Schout (2007) heeft hulpverleners die betrokken zijn bij de OGGz getypeerd als mensen die trouw, creatief, vasthoudend, geduldig, altruïstisch en stressbestendig kunnen zijn en met compassie kunnen werken. Hoeveel tijd er in de praktijk nodig is en wat je als frontlijnwerker nodig hebt om vertrouwen in elkaar te krijgen, is niet te voorspellen.

Om de doelgroep te motiveren tot ander gedrag is lastig. De frontlijnwerker moet aandacht hebben voor de problematiek die het gedrag en functioneren van de persoon beïnvloedt. Dit allemaal onder het motto 'eerst begrijpen dan pas ingrijpen' (Thielens & Verster, 2010). Bij motivatie draait het immers om de drijfveren en beweegredenen (Tijmsma & Hagg, 2009).

Als de beweegredenen duidelijk zijn, biedt het inzicht om de hulpverlening te verbeteren. Een voorbeeld kan dit verhelderen.

Een dakloze, verslaafde vrouw is werkzaam in de straatprostitutie, heeft schulden, is bekend bij justitie en heeft een voorwaardelijke straf. Deze vrouw heeft vier kinderen, voor zij allemaal uit de ouderlijke macht is gezet. Tijdens de laatste zwangerschap heeft een frontlijnwerker herhaaldelijk met de vrouw gesproken. Wat betekent het voor de vrouw dat ook dit kindje 'afgepakt' wordt. De vrouw begrijpt dat zij in de huidige situatie niet in staat is om voor het kind te zorgen. Tegelijkertijd geeft ze aan dat ze extra drugs gebruikt om het verdriet niet te voelen. Om deze drugs te kopen moet ze zich extra prostitueren en ze komt hierdoor verder in de problemen, een vicieuze cirkel. Het valt de frontlijnwerker op dat de vrouw, naast condooms, nog nooit anticonceptie heeft gebruikt. Er volgen meerdere gesprekken. De frontlijnwerker wil begrijpen waarom ze geen aanvullende anticonceptie gebruikt. Het blijkt dat de vrouw eigenlijk niet weet hoe dit werkt en wat de mogelijkheden zijn. Er is sprake van een kennistekort. Zodra ze deze kennis wel heeft, gaat ze aan de prikpil.

Natuurlijk zijn hiermee haar problemen niet opgelost, maar het voorkomt wel dat ze weer zwanger wordt en daarmee wordt de cirkel doorbroken.

Deze casus valt of staat met het leggen van contact. De doelgroep kenmerkt zich niet alleen door zorgmijdend gedrag, maar wordt zelf vaak ook gemeden. Om maatwerk te kunnen leveren, is dat contact essentieel. Het leggen van contact en het winnen van vertrouwen is alles behalve een kunstje of trucje. Het contact is de brug naar vertrouwen en van daaruit zoeken naar een oplossing. Een aanpak die door Baart helder beschreven wordt als de Presentiebenadering (Baart, 2001). Presentiebenadering is ‘een manier van doen’ die als volgt omschreven kan worden:

‘Een praktijk waarbij de zorggever zich aandachtig en toegewijd op de ander betreft, zo leert zien wat er bij die ander op het spel staat – van verlangens tot angst – en die in aansluiting daarbij gaat begrijpen wat er in de desbetreffende situatie gedaan zou kunnen worden en wie hij daarbij voor de ander kan zijn. Wat gedaan kan worden, wordt dan ook gedaan. Een manier van doen, die slechts verwezenlijkt kan worden met gevoel voor subtiliteit, vakmanschap, met praktische wijsheid en liefdevolle trouw.’ (Baart, 2008)

Presentie is dus door aandacht en toewijding naast de cliënt staan en de cliënt bijstaan. De hulpverlener toont oprechte interesse in de cliënt en in zijn leven. Er wordt op een informele manier contact met de cliënt gezocht om aansluiting te zoeken bij de leefwereld van de cliënt. Door aansluiting met de cliënt te zoeken kan de kloof tussen de vaak chaotische leefwereld van de cliënt en die van de hulpverlener overbrugd worden. De hulpverlener moet, door acceptatie van wat er is, aansluiting vinden bij de cliënt. Hierbij is het van groot belang dat de hulpverlener regelmatig aanwezig is. Hierdoor kan er een (vertrouwens)relatie ontwikkeld worden. Pas als die relatie ontstaan is, kan er gekeken worden wat de hulpverlener voor de cliënt kan betekenen. Als de cliënt niet meteen aan de eisen of verwachtingen van de hulpverlener voldoet, wordt in de presentiebenadering het contact niet verbroken. Dit wijkt af van wat er meestal gebeurt in de reguliere hulpverlening. Daar staat al vast wat de hulpverlener voor de cliënt kan betekenen en waar het om zal draaien in de relatie. Kan een cliënt hier niet aan voldoen, dan wordt de hulpverlening beëindigd. Hierdoor is er een grote groep mensen die geen aansluiting vindt bij de reguliere hulpverlening (Baart, 2008).

Essentieel bij dit alles is bekommernis. De presentiebenadering werkt alleen als er ook sprake is van bekommernis. Zorg is rationeel van aard. Goede zorg is zorg met medeleven, aandacht en trouw, kortom bekommernis. Er moet bij de frontlijnwerker sprake zijn van empathie en deze moet overeenkomen met de houding.

Hoe is het Jan uit de eerder genoemde casus vergaan?

Jan gebruikt sinds zijn puberteit drugs, vooral speed en heroïne. Hij is al jaren bekend met schizofrenie en hoort stemmen. Sinds tien jaar is hij dakloos en heeft hij geen contact meer met zijn familie en/of vrienden. Jan mijdt contact. Toch is er iets van contact tussen Jan

en de frontlijnwerker van de sociaal-medische spreekuren. Dit contact heeft betrekking op zijn kaakontsteking en is heel praktisch van aard. Jan weigert naar de tandarts te gaan en krijgt om die reden antibiotica. Zodra dit geregeld is, vertrekt hij. Dit prille contact geeft de mogelijkheid om Jan regelmatig aan te spreken. Even vragen hoe het met hem gaat, soms alleen een simpele groet. Na een paar weken is het Jan die als eerste groet en nog een paar weken later komt er een ander gespreksonderwerp aan bod. Jan begint een gesprek, hij wil weten van welke instelling de frontlijnwerker eigenlijk is, hij toont belangstelling. Vanuit het contact lijkt er vertrouwen te ontstaan. Bij het derde kaakabces komt de man weer om antibiotica vragen en blijft de vraag om extra methadon achterwege. Er volgt een gesprek over de oorzaak van zijn terugkerende abcessen. Hij geeft weer aan dat hij bang is voor de tandarts en dat hij niet van plan is hier naartoe te gaan. De mogelijkheid van een kaakchirurg wordt met hem besproken. Hij zou dan in één behandeling van zijn slechte gebit af zijn. Hier wil hij wel meer van weten, vooral omdat de terugkerende kaakabcessen pijnlijk zijn. De mogelijkheid van extractie onder narcose wordt besproken, maar die narcose vormt een probleem. Narcose durft hij niet aan. Het blijkt dat hij bang is dat ze hem dan radiografisch bestuurbaar maken. Op de vraag wat er moet gebeuren om dit te voorkomen, is hij heel duidelijk: meegaan naar de operatie om implantatie van een radiografische zender te voorkomen. Het is mogelijk om mee te gaan naar de operatiekamer, te vertrekken nadat hij onder narcose is en er weer bij te zijn als hij uit narcose komt. Hierdoor is er vertrouwen in de ingreep en heeft hij deze ondergaan.'

De relatie is bepalend voor het succes van de behandeling. Je zou hier kunnen zeggen dat de relatie ervoor gezorgd heeft dat de oplossing zich aandient. Kunneman (2006) noemt dit emergentie, een mix van intuïtie en kennis. Hierbij 'verschijnt' de oplossing vanuit het contact en de kennis van de hulpverlener. Kennis wordt hierdoor betekenisvol toegepast in de context van het probleem. Dat vraagt om vakmanschap, van het gangbare pad durven afwijken en buiten de instellingsgrenzen net dat extra bieden wat Jan nodig heeft. Bij het eerste contact met Jan was niet duidelijk hoe het proces zou lopen. Achteraf is het goed uit te leggen waarom de keuzes gemaakt zijn. Maar waarom kies je als hulpverlener ervoor om zijn angst voor het bestuurbaar worden serieus te nemen? Het toepassen van kennis zonder dat je het bewust bent waar die kennis precies uit bestaat, wordt ook wel *tacit knowledge* genoemd. Deze *knowledge* 'kenmerkt de vakman omdat die in staat is creatief en in een wisselende context zijn kennis toe te passen. De vakman zorgt zo dat zijn kennis *practice based* wordt.' (Lohuis, 2011)

Eén jaar later is er een lichamelijke screening waarbij ook bloedonderzoek gedaan wordt. Ook Jan verschijnt. Hij komt, omdat het onderzoek door dezelfde frontlijnwerker gedaan wordt. Hij wil niet dat een ander bloed afneemt. Alleen hij mag bloed afnemen bij zichzelf, anders zou hij ziek kunnen worden. De frontlijnwerker vraagt hoe en waar hij dit dan zou doen en vervolgens gebeurt het ook op die manier. Jan neemt bij zichzelf het benodigde bloed af.

Het contact blijft bestaan, ook al is het een minimaal contact zoals een groet of de korte gesprekjes met Jan. Jan bepaalt de mate van het contact, contact dat een relatie heeft met zijn lichamelijke gezondheid maar dankzij dit contact kan er samen met Jan gezocht worden naar de juiste behandeling voor hem en komen andere problemen ook makkelijker over het voetlicht. Op deze manier doen we de goede dingen en kan de frontlijnwerker binnen de OGGz door middel van maatwerk kwaliteit van zorg leveren.

7 De kracht van de frontlijnwerker

Er is dus een wezenlijk verschil tussen de goede dingen doen of de dingen goed doen. Het goed doen betekent handelen volgens de regels van de instelling of het protocol (*evidence based*). Het goede doen is handelen zodat de cliënt krijgt wat hij nodig heeft. Hierbij wordt het probleem bekeken en wordt er gehandeld vanuit de betekenis van het probleem in de context van iemands bestaan. De frontlijnwerker heeft ruimte nodig om creatief te kunnen handelen, zelfs als dat knelt met instellingsregels: het gaat hierbij om het noodzakelijk afwijken van de regels om dat te doen wat nodig is. Door de gevestigde gewoontes van een instelling, kortweg aangeduid als institutionalisering, neemt de handelsvrije ruimte af. De frontlijnwerker kan dan voor het dilemma komen te staan om óf de regels van de instelling te volgen óf ervan af te wijken. Armand Höppener (2005) beschrijft in *Zorg is verziekt door wantrouwen* dat er een grote kloof is ontstaan tussen de inhoud en het beleid. De frontlijnwerker wordt gedwongen mee te gaan in wat de instelling voorschrijft. Je kunt dit zien als een weeffout. De frontlijnwerker binnen de OGGz moet juist in staat zijn om de persoonlijke inzet en betrokkenheid te verbinden met methodisch handelen (Lohuis, 2006).

In de bundel *Een verhaal apart* formuleren Lohuis en Gras (2009, p. 42) manieren om verschillende werkelijkheden met elkaar te verbinden:

- Creëer georganiseerde informele scharrelruimte binnen de eigen instelling die ertoe leidt dat cliënten in positieve zin worden ingesloten.
- Werk informeel samen met professionals uit het netwerk die over en weer een beroep op elkaar kunnen doen.
- Maak gebruik van persoonlijke inzet en motieven van frontlijnwerkers om cliënten in te sluiten.
- Beperk administratie en bureaucratie en werk actief *outreaching*, zeker wanneer mensen buiten de boot dreigen te vallen op grond van organisatorische principes.
- Leg alleen verantwoording af als het functioneel is.
- Toets resultaten bij voorkeur in de praktijk, desnoods achteraf, in plaats van op basis van theorie vooraf (Van der Lans, 2008).
- Werk in kleine gebieden waarin de hulpverleners aan te klampen en bereikbaar zijn.
- Baseer de diagnose en behandeling op een ontdekkingsreis die je samen met de cliënt maakt. Luister naar het verhaal en leer door het contact een rode draad te

ontdekken. Hulp is een proces van emergentie (Kunnenman, 2006): de oplossing ontstaat vanuit het contact op basis van de verhalen van de cliënt (Roelofs, 2008: p. 54).

- Omzeil de eigen institutionele uitsluiting (denk aan intakeprocedures) door te investeren in het contact en door vanuit de hulpverlening hiervoor verantwoordelijkheid te nemen.

Samengevat: in de OGGz worden mensen benaderd en behandeld die moeite hebben om binnen de maatschappij goed zelfstandig te functioneren. Meerdere problemen spelen daarbij een rol en als de weg naar hulp niet gevonden wordt door zorgmijndend gedrag, ontstaat er een neerwaartse spiraal naar verslaving, dakloosheid, schulden, criminaliteit, zelfverwaarlozing, enzovoort. In Nederland bestaat deze groep naar schatting uit 150.000 personen die een groot maatschappelijk probleem vormen. Alle reguliere zorginstellingen, die Nederland al vele jaren rijk is, hebben dit aantal niet kunnen voorkomen. Een andere aanpak is hierbij nodig. Zorgverleners kunnen binnen de OGGz alleen effectief zijn als ze actief de doelgroep benaderen, vertrouwen weten te winnen, intensieve begeleiding geven en niet te snel opgeven. Bekommernis is hierbij het sleutelbegrip. Het blijkt dat voor zorginstellingen die de OGGz in hun takenpakket hebben het niet eenvoudig is om deze andere cultuur te faciliteren.

8 Opbouwwerk

*Verbindend vakmanschap in de frontlinie*¹⁹

Sjaak Khonraad en Marta Dozy

‘Als de vastigheid verdwijnt, moet er iets voor in de plaats komen.
En dat zullen eerder mentale vastigheden zijn, dan gefixeerde organisatieschema’s.’
(Bert Brunninkhuis, voormalig gemeentesecretaris Eindhoven)

1 Inleiding

Het lijkt alweer lang geleden: augustus 2011, de maand dat de stad Londen werd getroffen door – als we de BBC mogen geloven – ‘de ernstigste rellen in de afgelopen tien jaar’. De vlam slaat in de pan als een bewoner van de wijk Tottenham door de politie wordt doodgeschoten. In korte tijd slaat de sociale brand over naar andere wijken en steden, zoals Birmingham, Liverpool en Manchester. De relschoppers lijken door het dolle heen. Gebouwen, straatmeubilair en auto’s worden in brand gestoken, wegen opengemaakt, winkels geplunderd, passanten beroofd en gemolesteerd, agenten en hulpverleners aangevallen. Er vallen doden. De autoriteiten lijken volledig overrompeld, niet in staat te bevatten wat er gebeurt; laat staan erop te reageren, anders dan met een enorme politiemacht het oproer met geweld neer te slaan.

En zoals dat gaat bij dit soort excessen, nog voor het stof letterlijk en figuurlijk is opgetrokken, verschijnen in de media de meest uiteenlopende theorieën en speculaties over hoe het toch zover heeft kunnen komen, welke parallellen te trekken zijn met onlusten elders in de wereld, zoals in de Parijse *banlieues* enkele jaren eerder. En, de hamvraag natuurlijk, hoe kan herhaling van dit soort uitbarstingen worden voorkomen?

Ook in Nederland krijgt ‘Londen’ veel aandacht. Daarbij worden allerlei vergelijkingen gemaakt met ‘onze eigen’ incidenten, zoals de Graafsewijk in ’s-Hertogenbosch (2005) of het Utrechts Ondiep (2007), waar politieoptreden ook tot dodelijke slachtoffers leidde. Er wordt verwezen naar de rellen in Overtoomseveld in Amsterdam (1998) of het Culemborgse Terweijde, waar Marokkaanse en Molukse bewoners elkaar te lijf gingen

¹⁹ Verbindend vakmanschap: ontleend aan de lectorale rede van Jaap Timmer (Windesheim, Zwolle).

(2010). En ook de inval op woonwagenkamp Vinkenslag in Maastricht (2003) wordt weer over het voetlicht gebracht, waarbij de politie, eveneens met veel machtsvertoon, een eind moest maken aan allerlei illegale en criminele praktijken.

Deze gebeurtenissen zijn uitvoerig geëvalueerd (Muller, Otten, Rosenthal & Van der Torre, 1998; Otten, Van der Torre, Ruitenberg, Schilstra & Rosenthal, 2001; Adang, Van der Wal & Quint, 2010; Van den Brink, 2010). Hoewel de onderzoekers steeds hun eigen invalshoeken kiezen en eigen accenten leggen, is de centrale boodschap dezelfde: investeren in kennis, contacten en vertrouwen is cruciaal om onrust en spanningen vroegtijdig te signaleren of, als het onverhoopt toch uit de hand loopt, effectief en gericht te kunnen optreden (Moors & Witte, 2010). Een boodschap die overigens nauw aansluit bij het recente rapport over de rellen in Londen.

Maar het is ook een onbevredigende boodschap. Want de opgave die erin besloten ligt, staat in schril contrast met wat er de laatste jaren gebeurt. De overheid trekt zich gedeels terug uit de wijken. Heel veel verschillende partijen die werken aan leefbaarheid en veiligheid in buurten verliezen aan toegankelijkheid, bereikbaarheid en kwaliteit (Tonkens, 2006; Van der Lans, 2009, 2010; Muller & Mekel, 2011). Met name in probleemwijken – wijken die van oudsher toch al het eerst, het hardst en het langst getroffen worden door sociale en economische malaise – voelen bewoners zich steeds meer in de steek gelaten, aan zichzelf overgeleverd (Moors, 2007, 2008) en daarmee voelen zij zich genooddaakt, vrij of uitgedaagd om hun lot in eigen hand te nemen en hun eigen oplossingen te zoeken; desnoods in het grijze, illegale of criminele circuit. Of in radicalisme of extremisme (Moors & Jacobs, 2009; Moors, Balogh, De Graaff & Van Donselaar, 2010; Moors, 2011).

Misschien is het voorbarig om al te spreken van ‘Amerikaanse toestanden’ of *no go areas*: vrijplaatsen waar nauwelijks nog iemand durft te komen, laat staan op te treden. Toch dreigen sommige wijken en buurten, vaak ongemerkt, te evolueren van toevluchts-oord tot uitvalsbasis van allerlei vormen van criminaliteit en ‘eigenrichting’ (Boutellier, 2000; Balogh & Khonraad, 2011) – met ingrijpende gevolgen voor de direct omwonenden, maar uiteindelijk ook voor de kwaliteit en legitimiteit van de kernwaarden van de rechtsstaat en de verzorgingsstaat.

In dat licht zou hetgeen zich in Londen, Amsterdam, ’s-Hertogenbosch, Utrecht en Culmborg afspeelde, eigenlijk moeten worden beschouwd als een serieuze waarschuwing voor wat in laatste instantie de gevolgen kunnen zijn als de overheid het contact verliest en (daarmee) het zicht verliest op wat er binnen wijken, buurten of groepen speelt. Die waarschuwing is overigens niet van gisteren of vandaag (zie bijvoorbeeld Van Dam, 1989; Dahrendorf, 1995; Kruyt, 1998; Riots Community and Victims Panel, 2012; Moors & Witte, 2010). Of positief geformuleerd: ze laten zien hoe noodzakelijk het

is dat de overheid contact, kennis en daarmee vertrouwen bij die bewoners herstelt: in zichzelf, in elkaar en in hun overheden. In dit hoofdstuk zullen wij het standpunt verdedigen dat het opbouwwerk in dat proces van herstel een centrale rol kan vervullen.

2 Er bovenop en erop af

De laatste jaren lijkt ‘de politiek’ in toenemende mate doordrongen van de noodzaak om de relatie met probleemwijken en -groepen te verbeteren en aldus haar gezag te ‘heroveren’. Dit zowel vanuit een landelijk perspectief (Engbersen, Snel & Weltevrede, 2005; WRR, 2005, 2007, 2012), als vanuit lokaal gezichtspunt (zie bijvoorbeeld Bovens, 2006; De Boer & Lugtmeijer, 2008). De oplossing wordt gezocht langs ruwweg twee lijnen: herstel van het formele en van het morele gezag.

Om het *formele* gezag te herstellen, claimt – en krijgt – de overheid steeds meer het recht en de mogelijkheden om hard op te treden, zelfs al in preventieve zin, een desnoods met de inzet van (voor Nederlandse begrippen) onorthodoxe maatregelen en voorzieningen. Sommige maatregelen zijn direct zichtbaar: samenscholingsverbod, mosquito’s, ruimen van risicolocaties, legitimatieverplichting en natuurlijk sneller, strenger en harder straffen. Andere vallen minder direct op, maar grijpen minstens zo diep in in de leefwereld van mensen. Te denken valt aan het verzamelen, vastleggen, uitwisselen, combineren en gebruiken van allerlei gegevens en bestanden. (Nederland heeft al de naam het ‘meest afgeluisterde land’ van Europa te zijn) (Max Planck Instituut, 2004; WODC, 2012).

Het belang van een strenge en vooral een handhavende overheid wordt nauwelijks nog ontkend, ook niet door de bewoners van de probleemwijken zelf. Sterker, ze voelen hun schreeuw om ingrijpen, vaak in alle stilte geuit, eindelijk gehoord. Het feit dat ze zelf ook ‘meer in de gaten worden gehouden’, nemen ze voor lief: ‘wie niks te verbergen heeft, heeft ook niks te vrezen’. Critici wijzen er echter op, dat alléén hard optreden doorgaans slechts een beperkt effect heeft. Of zelfs contraproductief kan uitpakken, als de ijverige overheid grenzen overschrijdt en sluipenderwijs dichterbij de burgers komt dan gewenst en nodig is. Want dan ondergraaft die overheid veeleer het vertrouwen van burgers in haar motieven en handelen dan dat ze dat vertrouwen versterkt (zie onder meer: Wacquant, 2012; Eysink Smeets, Moors & Baetens, 2011).

Voor herstel van het *morele* gezag – het politieke vertrouwen (WRR, 2005, 2012) – zijn andere maatregelen nodig (Boutellier, 2009; Veldhuysen & Khonraad 2010; Van den Brink, 2011), die in elk geval aan twee voorwaarden moeten voldoen. Om te beginnen dienen ze concreet en expliciet aan te sluiten bij de vaak uiteenlopende wensen, noden en belangen van de (individuele) bewoners. Dat betekent, ten tweede, dat bewoners, veel meer dan nu het geval is, daadwerkelijk en voluit betrokken worden bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van die maatregelen.

Aan die insteek liggen principiële en strategische overwegingen ten grondslag. Principiële, omdat bewoners uiteindelijk niet alleen de meest relevante partij zijn, maar ook de meest deskundige waar het gaat om de kennis over wat er in de wijk speelt en wat er zou moeten gebeuren. Strategische, omdat bewoners alleen bereid zullen zijn, en in staat, om hun verantwoordelijkheid te nemen, als zij ervan overtuigd zijn dat hun kennis en actieve inbreng daadwerkelijk en volwaardig worden meegenomen in de plannen en maatregelen en zij, omgekeerd, kunnen overzien wat de autoriteiten met hen voor hebben.

3 Bewoners mee(r) aan zet

Uitgangspunt van dit ‘nieuwe denken’, gericht op een vorm van coproductie (Hortulanus, in Dijksma, 2006) tussen burgers en hun overheden, is dat een benadering wordt gekozen waarbij professionals en bewoners gezamenlijk ‘handelend leren en lerend handelen’. Zo wordt het probleemoplossend vermogen van alle partijen vergroot en neemt de kans op duurzame oplossingen voor leefbaarheids- en veiligheidsproblemen toe. Het succes van deze benadering is het grootst binnen kleinschalige sociale verbanden: ‘diep in de stad’ (Van den Heuvel, 2006), ‘in de haarvaten’ van wijken en buurten (Moleenaar, 2007), ‘achter de voordeur’ (Cornelissen & Brandsen, 2007; zie ook hoofdstuk 5, geschreven door Brandsen en Oude Vrielink), ‘in de achtertuintjes’ (Khonraad, 2006) – kortom, ‘(...) daar, waar mensen dagelijks met elkaar omgaan en waar ook hun wisselwerking met de overheid en de politiek inhoud krijgt’. (WRR, 2005: p. 11)

Eigenlijk is dit ‘nieuwe’ denken helemaal niet nieuw: al in de jaren zestig van de vorige eeuw benadrukte de Amerikaanse politicoloog Michael Lipsky het onvermogen bij de autoriteiten en bij veel professionals om burgers daadwerkelijk te betrekken bij het ontwikkelen van beleid, met name diegenen die aan de onderkant van de samenleving verkeren. In zijn aangrijpende boek *Street-level Bureaucracy, Dilemma's of the Individual in Public Services* heeft Lipsky dit ideeëngoed bijeengebracht en zodoende tal van praktische én wetenschappelijke discussies geïnspireerd, bijvoorbeeld de discussie rondom het concept van *frontlijnsturing*.

Dit concept, in Nederland geïntroduceerd door bestuurskundigen Casper Hartman en Pieter Tops (2005, 2008; zie ook hoofdstuk 3, geschreven door Tops) ziet op ‘het vermogen om op de publieke werkvloer van de grote stad tot effectief handelen te komen’. Het heeft in korte tijd zijn weg gevonden naar bestuurders en uitvoerders. Overigens, Hartman en Tops zeggen het niet met zoveel woorden, maar feitelijk betrekken zij, in hun uitwerking en voorbeelden, *frontlijnsturing* nadrukkelijk op wijken en buurten, waar het wantrouwen jegens de overheid en hulpverleners – sowieso elke ‘bemoeienis van buiten’ – het grootst is. Meer dan expliciet, en net als Lipsky, verbinden zij hun concept aan de rafelranden van de samenleving.

Een andere lijn tussen Lipsky en de discussie over hoe *frontlijnsturing* in de praktijk het beste werkt, is dat de noodzaak wordt onderstreept (zoals eigenlijk al heel lang gedaan wordt, bijvoorbeeld: Van Doorn & Lammers, 1972; Achterhuis, 1997; Tonkens, 2006) om snel en rabiaat afscheid te nemen van de aanbodgerichte, institutionele bureaucratistische logica, waar ‘primair wordt gedacht en gehandeld vanuit (politieke) sturing, controle en verantwoording’. In plaats daarvan wordt, wat Hartman en Tops betreft, voorrang gegeven aan de veld- of actielogica, waarin ‘(...) niet meer de organisatie leidend (is) voor wie wat waar doet, maar het vraagstuk (...). Dat veronderstelt vertrouwen, zeggenschap (...) en verantwoordelijkheid bij professionele uitvoeringsorganisaties, in samenwerking met elkaar en met de inwoners van de stad’.

4 De centrale rol van de professionals

Kortom, in frontlijnsturing komt de professional in de buurt of wijk centraal te staan. Die dient de ruimte te krijgen om, waar nodig daartoe gestimuleerd (Moors & Jacobs, 2012), ‘proactief’ en ‘outreaching’ te zijn (Van Doorn, Van Etten & Gademan, 2008) en ‘erop af te gaan’ (Van der Lans, 2009), teneinde zo veel als mogelijk *samen met* bewoners tot oplossingen te komen. Wijkagenten, onderwijzers, zorg- en hulpverleners, raadslieden, buurtbeheerders, gemeentelijke functionarissen, maar ook de dominee, de imam, de wijkverpleegkundige, de parkeerwachter, de reclasseringsambtenaar, de belastingconsulent: zij dienen, zoals Van der Lans (2006) dat formuleert, gericht te zijn op het ‘(...) meenemen en stimuleren van mensen. Het gaat om een doelgerichte relatie tussen professionals en burgers, die soms is getekend door afhankelijkheden, soms door hartstocht soms door enthousiasme, maar altijd raken twee partijen met elkaar verstrengeld in een doelgerichte relatie’. (Van den Heuvel, 2006)

Dát dit (zo) moet gebeuren, daarover bestaat intussen wel overeenstemming. Hoé dat moet gebeuren, is daarentegen een ander verhaal, maar is volop in ontwikkeling, door te investeren en te experimenteren met allerlei initiatieven en projecten. Maar alle intenties en pretenties ten spijt blijkt het *bedenken* van allerlei programma’s, plannen en projecten toch iets anders dan het *doordenken* en het daadwerkelijk doorvoeren ervan. Zoals een bewoner uit een prachtwijk, waar wij zelf onderzoek deden, treffend verwoordde: ‘We hebben van alles zien bewegen in de wijk, maar heel weinig zien veranderen.’ Uiteindelijk (b)lijkt de rol van bewoners, uitzonderingen daargelaten, niet structureel veranderd (Brink & Verschelling-Hartog, 2008). Het belang van deze ogenschijnlijk simpele en eigenlijk voor de hand liggende constatering valt niet te overschatten. Want als dat zo is – en evaluaties wijzen uit dat het zo is (NICIS, 2009, 2011; De Boer & Lugtmeijer, 2008) – zeggen we feitelijk dan niet tegelijkertijd dat we de goede dingen nog niet op de goede manier doen? Scherper gesteld, zijn de professionals in de wijken dan voldoende toegerust om echt met bewoners te werken?

Veel professionals, zo hebben we ook uit eigen onderzoek ervaren, ‘zien’ vaak slechts een deel van de buurt (bewoners). Doorgaans zijn dat de bewoners die problemen *maken* of erover *klagen* (de cliëntèle van de wijkagent en de toezichthouder) (Terpstra, 2010). Vaak zijn het bewoners die in staat zijn – over de woorden en de kennis beschikken, en de weg kennen – om hun wensen, zorgen of problemen onder de aandacht van instanties te brengen. In die categorie vinden we ook de ‘beroepsbewoners’: mensen die, al dan niet in georganiseerd verband en al dan niet terecht, pretenderen hun wijk te kennen en te representeren (de bijna natuurlijke *counter parts* van de opbouwwerker, de wijkmanager, de gemeentelijke contactfunctionarissen).

5 Wat moeten we weten over de wijk?

Vooropgesteld: doorgaans zijn er meer dan voldoende cijfers over de wijk voorhanden: over bevolkingsomvang, demografische sociaaleconomische en sociaal-culturele kenmerken. De hoeveelheid bronnen is de laatste jaren, lokaal en landelijk, zelfs sterk toegenomen en beschikbaar in de vorm van statistieken, leefbaarheidmonitors, wijkscans, wijkatlassen, verkenningen, beleidsnota’s, projectevaluaties. Toch bieden dat soort bronnen zelden houvast voor een goed oordeel en – belangrijker – voor adequaat handelen.

Ze geven immers nauwelijks inzicht in de feitelijke verscheidenheid aan bewoners, groepen en gedaanten, over het (dagelijks) leven van bewoners, hun achtergronden, intenties, wensen, inschattingen en ambities. Daarvoor is toch andere, kwalitatieve kennis nodig. In dat kader onderscheiden we drie vormen van kennis:

- a. kennis over bewoners: kennis over de wijk en haar bewoners (objectief);
- b. kennis met bewoners: op basis van daadwerkelijke ontmoeting (subjectief), in de zin van kennen en gekend worden;
- c. kennis die samen met bewoners wordt ontwikkeld: in wisselwerking tussen professionals en bewoners (intersubjectief).

Met name in die laatste betekenis worden bewoners beschouwd en benaderd als volwaardige en competente partner bij het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van beleid en interventies – gebaseerd op hun kennis en actieve inbreng. Die benadering vraagt van professionals in de wijk wel de bereidheid en de kwaliteiten om contacten te leggen – met de wijkbewoners, maar evenzeer met instanties en andere professionals die in de wijk actief zijn. Vaak ontbreekt ook die kennis. Met als gevolg een – soms opzichtig – naast en langs elkaar heen werken en soms zelfs tegenwerken, wat het vertrouwen van bewoners in professionals en beleid op zijn minst niet versterkt. In dit krachtenspel – de ‘morele herovering’ van de buurt – wijzen wij het opbouwwerk een bijzondere rol toe.

6 Opbouwwerk: makelaar in kennis en contacten

Het opbouwwerk heeft als geen ander een traditie van samenwerken met burgers, instellingen en lokale overheid. Het werd zeventig jaar geleden door het toenmalige ministerie van Maatschappelijk Werk geïntroduceerd en kreeg in essentie twee taken toebedeeld. De eerste was *gemeenschapsofbouw*: het tot stand brengen en/of verbeteren van maatschappelijke en culturele voorzieningen in achterstandsgebieden door middel van sociale planning, zowel in het onderwijs als rond vrijetijdsbesteding en gezondheidszorg. Daarvoor was samenwerking nodig met lokale en provinciale overheden en met instellingen van het in die tijd nog verzuilde particulier initiatief. De tweede taak was *groepsopbouw*: het bevorderen van de maatschappelijke integratie van groepen mensen in deze achterstandsgebieden door middel van buurtwerk. Dit vereiste betrokkenheid van, ten minste, besturen van al bestaande vrijwilligersorganisaties, zoals muziek-, speeltuin- en sportvereniging (Dozy, 2008).

Het betrekken van de bevolking bij het oplossen van problemen in de eigen woon- en leefomgeving en het bevorderen van de zelfwerkzaamheid werden in de decennia erna het handelsmerk van het opbouwwerk. Het opbouwwerk ontwikkelde methoden – veelal al doende – om problemen van en met bewoners in een buurt op een systematische wijze op te lossen, niet in de laatste plaats door bewonersparticipatie te stimuleren. De belangrijkste methoden zijn het *probleemgericht en projectmatig werken* en de *integrale aanpak*, uit de jaren zeventig en tachtig. De integrale aanpak is overigens door de introductie van integraal veiligheidsbeleid heel dominant geworden. Wellicht biedt dat juist nieuwe kansen voor het opbouwwerk, dat in de afgelopen vier decennia zijn werkterrein steeds verder uitbreidde (van het tot stand brengen, verbeteren en/of behouden van gemeenschapsvoorzieningen en het verbeteren van fysieke woonomstandigheden (stads- en dorpsvernieuwing) naar ‘leefbaarheid’, zowel fysiek/materieel als immaterieel), maar ook minder zichtbaar werd als beroepsgroep en expertisegebied.

Versterking van het opbouwwerk vanuit de eigen expertise en kracht waarom het decennialang bekend stond, zou dus enerzijds bijdragen aan het herstel van een broodnodige discipline in het contextgedreven wijkwerk. Anderzijds – en belangrijker nog, in het licht van onderhavig betoog – zou versterking van het opbouwwerk moeten bijdragen aan de kwaliteit van wonen en werken in buurten: door bruggen te slaan tussen bewoners onderling en tussen bewoners en andere partijen, in het bijzonder professionals en de gemeente. Van opbouwwerk mag immers van oudsher verwacht worden dat het de wijk of buurt kent, weet wat er speelt en de taal spreekt van de mensen wier betrokkenheid cruciaal is voor het oplossen van problemen. En dat is, zo betoogden wij hiervoor, lang niet altijd en overal de realiteit.

7 Pleidooi voor opbouwen in de buurt

Vaak ontmoeten burgers en opbouwwerkers elkaar namelijk in formele, functionele *settings*: tijdens een vergadering, in het buurtcentrum, op het spreekuur. Niet in de haarcvaten, in de achtertuin, achter de voordeur, aan de keukentafel, op het voetbalveld, in de kroeg, kortom, de plekken ‘waar mensen dagelijks met elkaar omgaan’. Terwijl juist dát bij uitstek de ‘vindplekken’ (Doorn, 2006) zijn, waar ze ook die bewoners zouden kunnen ontmoeten die *niet* over de hulpbronnen beschikken (ouderen, sociaal geïsoleerde) om de aandacht op zich te vestigen (Machielse, 2005; Machielse, Derkx & Maas, 2011), of die aandacht juist plegen te mijden (Libbrecht & Gijzen, 2011).

Die beperkte oriëntatie wordt door critici toegeschreven aan ‘professionele *preoccupatie*’ (zie bijvoorbeeld Noordegraaf, 2008), maar meer nog aan professionele *handelingsverlegenheid*: gebrek aan de goede attitude, de innerlijke overtuiging, de routine en soms het ontbreken van de formele mogelijkheden om het contact (de confrontatie) aan te gaan, zich in de leefwereld van bewoners te verplaatsen (De Boer & Lugtmeijer, 2008).

In een prachtwijk wordt een nieuwe ‘brede school’ gebouwd. Tijdens de discussie over de inrichting ontstaat het plan om bewoners te bevragen naar hun ideeën en wensen. Na aanvankelijk enthousiasme onder de (vele tientallen) professionals om bewoners huis aan huis te bezoeken en te bevragen, meldt een groot aantal zich toch af, soms met goede redenen. Indrukwekkend zijn de voorwaarden om de wijk in te gaan: sommige professionals willen een ‘noodknop’ op de telefoon, anderen willen extra politie-surveillance, weer anderen willen alleen overdag gesprekken voeren, alleen aan de voordeur en minimaal in koppels van twee, kentekens dienen te worden afgeplakt om herkenning te voorkomen en nog een aantal andere ‘veiligheidsmaatregelen’ – die geen van alle worden gehonoreerd. Tijdens de ruim(!) 1500 gesprekken – door een beperkt aantal professionals – is er niet één incident, of het zou moeten zijn dat te veel koffie en traktaties worden genuttigd.

Door gebrek aan werkelijk contact (kennen en gekend worden) en samenspel (samen kennis maken) blijft voor veel opbouwwerkers verborgen wat volgens die bewoners *zelf* de problemen zijn. Bovendien is hun ervaring daarvan lastiger ‘uit te lezen’, evenals goed inzicht in wat de (achterliggende) oorzaken en effectieve, want gedragen oplossingen zijn. En als het gaat om betrokken willen zijn – en de vraag hoe dat dan gestalte zou kunnen krijgen – dan is dat samenspel toch noodzakelijk om opbouwwerkers *street-level* beleidsmakers te laten zijn en buurtbewoners meewerkend voorwerp.

In de praktijk blijven bewoners overwegend *object van beleid*. Daarom krijgen in het wijkgerichte werken vooral *die* thema's aandacht, waarvan de gemeente en haar ketenpartners menen dat ze relevant zijn, betekenisvol, van (eigen)belang. Thema's die bovendien dikwijls gebaseerd zijn op beelden en inschattingen, generalisaties en simplificaties, pro en contra de wijk(bewoners). Voor zover al onderscheid wordt gemaakt, is dat vaak normatief van karakter. Men veronderstelt dat de buurtbewoners wel of niet aanspreekbaar zijn op de plannen die voor (!) hen worden uitgedacht (voor een interessante gevalstudie: Baetens, 2012). Teleurstelling en verzet worden opgevat als begrijpelijke en onvermijdbare, maar per saldo disfunctionele blokkades. En die kun je negeren, met 'goede argumenten' *overrulen*, afkopen, of in het uiterste geval – zie Londen – met harde hand neerslaan.

8 Maar wie biedt ruggensteun?

Het pleidooi voor opbouwen in de wijk is een kritisch verhaal, maar het moet ook worden verteld vanuit het perspectief van de nijpende situaties en schurende dilemma's. Want hoe beter professionals – opbouwwerkers – in de wijk hun werk doen, vanuit een zoeken naar actieve wederkerigheid met buurtbewoners, des te dieper ze in de haarvaten trekken, achter de voordeur gaan, in de achtertuintjes opereren, des te vaker komen ze voor hete vuren te staan, worden ze geconfronteerd met contexten waar ze niet op (kunnen) zijn voorbereid. En dan moet die opbouwwerker, als zoveel andere professionals, toch maar ter plekke, solitair, reageren – op een manier die we 'adequaat' willen noemen. Dit op straffe van verlies van vertrouwen, positie en gezag; vermoedelijk niet alleen bij de bewoners, maar zeker ook bij collega's, binnen de eigen organisatie en/of als vertegenwoordiger van *the powers that be*.

Er is een jonge vrouw, eigenlijk nog een kind, die haar maatschappelijk werkster meldt, in diep vertrouwen, dat zij door haar neef is verkracht en zwanger gemaakt. De gedwongen relatie is tot mislukken gedoemd. Het meisje wordt door haar partner veelvuldig ernstig mishandeld, een keer zodanig dat zij haar ongeboren baby verliest. Om schande en straf te voorkomen wordt ze gedwongen het lijke – zes maanden oud – in alle geniep te laten verdwijnen ... Wat doe je dan, als je dit verhaal hoort? Naar wie ga je toe?

Een jongerenwerker in een 'prachtwijk' zit aan de keukentafel voor een gesprek met de moeder van een cliënt. Een lepelkje moet hij zelf maar even uit de aanrechtlade achter zich pakken. Tot zijn schrik treft hij daar een pistool. Ook zijn gastvrouw is zichtbaar in verlegenheid gebracht, maar doet er het zwijgen toe. Ook de jongerenwerker kan niks anders bedenken dan, zo goed en zo kwaad als dat gaat, te doen of er niets gebeurd is. Terug op kantoor is de jongerenwerker nog altijd van zijn stuk. Zijn teamleider durft hij niet te informeren: die zal ongetwijfeld vinden dat aangifte gedaan moet worden, al was het maar omdat de ellende niet is te overzien, als het wapen ooit wordt gebruikt: in zekere zin is dan niet alleen de jongerenwerker medeplichtig maar ook de instelling. Maar aangifte doen kan ook het einde betekenen van een zorgvuldig opgebouwde vertrouwensrelatie – en de zekerheid dat de jongere in kwestie volledig uit het hulpverleningscircuit zal verdwijnen en zijn carrière in de criminaliteit zal voortzetten.

Terwijl een opbouwwerker samen met een vrouw bij haar thuis werkt aan een tekst voor de buurtkrant, komt de echtgenoot, enigszins aangeschoten, thuis. Er ontstaat een woordenwisseling tussen de echtelieden. Op zeker moment slaat de man zijn echtgenote hard in het gezicht en duwt haar naar achteren waardoor zij struikelt, in haar val een tafeltje meentrekt en de hete thee over zich heen krijgt. De opbouwwerker zit er stijf van schrik bij, de man loopt weg en de vrouw strompelt naar de kraan om haar verbrande arm te koelen. Zij zegt tegen de opbouwwerker dat het niet de eerste keer is dat haar man haar slaat, maar dat ze geen aangifte wil doen, omdat ze bang is dat ze de zaak hiermee erger maakt. Ze wil evenmin dat de opbouwwerker er melding van maakt.

Een woningcorporatie van een middelgrote stad ziet zich genoodzaakt een aantal sterk verouderde woningen te vervangen door nieuwbouw. Een deel van de bewoners, waaronder het bewonerscomité, verzet zich op alle mogelijke manieren: sommigen wonen er al vanaf hun geboorte, anderen hebben hoge kosten gemaakt voor verbouwing, weer anderen vrezen dat met de nieuwbouw de saamhorigheid verloren zal gaan. Uit onderzoek blijkt echter dat een minstens even groot deel van de bewoners helemaal niet zo negatief staat tegenover renovatie. Professionals, bekend met en beducht voor de onderlinge relaties, kiezen ervoor om zich uit de discussie – soms zelfs geheel uit de buurt – terug te trekken: hier kunnen ze even niks betekenen.

Wat al deze voorbeelden duidelijk maken, is dat *street-level professionals* – zoals opbouwwerkers – zich nogal eens klem voelen zitten tussen datgene wat in de wijk van hen wordt gevraagd (de actiologica) en hetgeen ketenpartners of hun eigen organisatie ('professioneel') van hen verlangt (de bureaucratische logica). Daarmee raken we aan de tweede cruciale voorwaarde voor duurzaam wijkgericht beleid.

Het belang van samenwerken en samenhang

Het belang van samenwerken en samenhang wordt intussen nergens betwist, lijkt zelfs tot norm verheven. En formeel vinden instanties elkaar steeds vaker in uiteenlopende vormen van formele afstemming en samenwerking: ketenaanpak, casusoverleg, buurt- en wijkteams, buurt- en wijkondernemingen, *social enterprises*. Formeel, want de praktijk blijkt ook hier weerbarstig. Professionals blijken elkaar niet altijd te verstaan, niet in staat of bereid kennis te delen, de eigen opvattingen, inschattingen en beelden wederkerig ter discussie te stellen, laat staan om op basis van gedeelde kennis, inzichten en doelen tot een gezamenlijke aanpak te komen. Soms is dat het gevolg van gebrek aan professionele competenties, soms ontbeert overtuiging, soms ontbreken routines of zijn die juist in negatieve zin dominant. Niet zelden ook worden de *street-level* werkers tegengehouden door hun eigen organisaties, zoals in vrijwel alle bijdragen in dit boek naar voren komt, omdat die zo hun eigen belangen hebben en afwegingen maken.

Vaak heten wet- en regelgeving (bijvoorbeeld rond *privacy*) of protocollen in de weg te staan. Maar meestal zijn het toch vooral instellingsstrategische overwegingen die ten grondslag liggen aan selectieve samenwerking (Van der Lans, 2008, 2009), al was het maar omdat organisaties elkaar eerder als bedreiging of als concurrent dan als volwaardig partner beschouwen. Het gevolg is, dat professionals in de uitvoering nogal eens veroordeeld zijn tot 'pseudo' samenwerking (Hartman & Tops, 2005) – een ontwikkeling die binnen de huidige sociaaleconomische omstandigheden vermoedelijk alleen maar zal worden versterkt.

Makkelijk is het niet om samen te werken in de praktijk, maar nodig is het wel. In het *Competentieprofiel Opbouwwerker* (2010) wordt, evenals in de zes eraan voorafgaande beroepsprofielen, de opbouwwerker gepositioneerd als intermediair tussen bewoners, lokale overheid en instellingen. Die *'stimuleert en ondersteunt bewoners, gemeenten en organisaties bij het aanpakken van sociale en fysieke vraagstukken in bepaalde wijken, steden of gebieden. Hij is resultaatgericht en plant, ontwikkelt en organiseert uiteenlopende activiteiten met bewoners en partners op basis van een breed scala aan interventies, zowel op individueel als collectief niveau. (...) De opbouwwerker is deelnemer aan professionele netwerken, ontwikkelt deze waar nodig en kan deze registreren. Het opbouwwerk levert een bijdrage aan het ontwikkelen van burgerschapscompetenties'* (Gerrits & Vlaar, 2010).

Dat is, zoals hiervoor bij herhaling is betoogd, wel het soort competenties dat professionals in de wijken en buurten nodig hebben, en dan gaat het nog niet over de nieuwe eisen die de risicomaatschappij stelt (Beck, 1986; Giddens, 1991; Sennet, 2008). Het kunnen omgaan met onzekerheid én met mensen die zich onzeker voelen, is een professionele kwaliteit (geworden) en beredeneerde keuzes voor handelen moeten scherp worden verantwoord, zowel in de relatie met de wijk(bewoners) als met ketenpartners en binnen de eigen organisatie. Het kunnen omgaan met onzekerheden en het steeds moeten kunnen (her)overwegen en verantwoorden van handelen en gemaakte keuzes is een doorgaans intensief, langdurig en gezamenlijk leer- en zoekproces van wederkerig *lerend handelen* en tegelijkertijd *handelend leren*. Dat is een proces dat de eigen praktische kennis, routines, opvattingen, inschattingen en verwachtingen expliciet object van (gezamenlijke en wederkerige) analyse en reflectie maakt.

9 Bij wijze van conclusie: handelend leren en lerend handelen

Hiermee zijn we aanbeland bij misschien wel de kern van dit betoog. Handelend leren en lerend handelen is het cluster van kerncompetenties waarover elke professional moet beschikken die responsief werkt (en wil werken) in een moeilijke buurt of wijk.

Dit proces speelt zich niet af naast of voorafgaand aan het concrete werk ‘in het veld’. Het vindt plaats gedurende het dagdagelijkse, praktische werk en betekent naast *reflectie op* ook daadwerkelijk *intervenieren in* die gore werkelijkheid – gezamenlijk, met andere professionals én bewoners. Alleen zo ontstaat werkende weg, zoals Khonraad (2011) onderstreepte, uit harde feitelijke (deel)kennis en praktische *tacit knowledge*, discursieve kennis en intersubjectieve overeenstemming over diagnose en oplossingen tussen professionals onderling en tussen professionals en de bewoners van de buurt.

Speciaal vanuit dit perspectief beschouwen we vijf van de twaalf onderscheiden vakspecifieke competenties in het *Competentieprofiel Opbouwwerk* als belangrijk in de rol die wij het opbouwwerk toekennen als ‘verbindend vakman of -vrouw’ in de rafelrand. Dat zijn: het versterken van het zelforganiserend vermogen – van oudsher handelsmerk van het opbouwwerk; het overbruggen van tegenstellingen; het (strategisch) verbinden van partijen; het versterken van het professionele netwerk; en creativiteit in het vinden van oplossingen.

Als deze competenties ook daadwerkelijk worden geoefend in een reflexieve praktijk, dan creëren opbouwwerkers zichzelf de voorsprong die ze eerder verloren, omdat de kennis en methodiek van handelingsonderzoek weinig prioriteit kreeg (Mierlo, 2005; Dozy, 2008). Natuurlijk is handelend leren en lerend handelen geen sloganeske panacee voor het omgaan met en het oplossen van problemen bij wijkgebonden werken aan veiligheid en leefbaarheid. Hiervoor moeten professionals, zoals we hiervoor betoogden,

bijtijds kunnen signaleren, preventief kunnen optreden, op basis van hun presentiekenis (Boutellier & Boonstra, 2009; Van der Lans, 2009; Dozy, 2011).

10 Uitleiding

Terug naar Londen, Tottenham. De gebeurtenissen zijn inmiddels versuikerd tot vage herinneringen, ingehaald door ander, groter en minder groot nieuws. De evaluatie was even in het nieuws, maar deed, zeker internationaal, nog nauwelijks stof opwaaien. De verontwaardiging van sommige bewoners dat er een jaar na de rellen nog steeds nauwelijks aandacht aan hun noden werd geschonken, terwijl voor de Olympische Spelen, vrijwel direct naast hun wijk, kosten noch moeite werden gespaard, maakte al evenmin indruk. De rust lijkt weergekeerd. Maar, zo waarschuwen critici met kracht van argumenten, die rust is bedrieglijk, de kans dat er opnieuw, uit het schijnbare niets, een uitbarsting komt, is reëel, volgens sommigen slechts een kwestie van tijd. Als die sombere voorspelling uitkomt, zou het dan zo zijn dat de autoriteiten opnieuw niet verder komen dan vertwijfeld reageren, dat experts zich opnieuw het hoofd breken hoe het zover heeft kunnen komen, en in Nederland opnieuw parallellen worden getrokken. En zullen wij dan misschien weer schrijven dat de belangrijkste oorzaak is: het gemis aan kennis en contacten en dat herstel van kennis en contacten niet alleen moet, maar ook kan?

9 Vrijwilligers in de sociaal-medische zorg

Mariet Paes

Buurtten veranderen. Er komen meer kwetsbare en zorgbehoeftige mensen in buurten wonen. Een ontwikkeling die heeft te maken met de vergrijzing en met de afbouw van allerlei speciale en categorale voorzieningen. Gehandicapten, psychiatrische patiënten, chronisch zieken en dementerenden wonen in gewone woonbuurten (Kwekkeboom & Van Weert, 2008; Verplanke & Duyvendak, 2010; Van Campen, 2011). Allochtonen en vluchtelingen met een status bevolken meer en meer de wijken met goedkope huurwoningen (Gijsberts, Vervoort, Havekes & Dagevos, 2010). Sommige wijken blijken eveneens aantrekkelijk te zijn voor drugsgebruikers, verslaafden, daklozen en zwerfjongeren (Wittebrood & Parmentier, 2011).

Opvallend is dat deze kwetsbare mensen meestal op een negatieve manier onder de algemene aandacht komen. Berichten, rapporten en cijfers over armoede, criminaliteit, onveiligheid, toenemende gezondheidsverschillen, groeiende maatschappelijke tweedeling, gettovorming in de grote steden, acties van wijkbewoners tegen de huisvesting van kwetsbare mensen in hun wijk bepalen meer en meer de koppen in de kranten in Nederland. Tegelijkertijd stapelen vele beleidsnota's van landelijke, provinciale en lokale overheden zich op, die spreken van perspectieven, kansen, activering en vitalisering. Overheden zoeken mogelijkheden voor het meedoen van kwetsbare groepen in de samenleving. In deze rapporten en nota's overheersen overspannen verwachtingen, met name omtrent nieuw beleid zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Alsof een nieuwe aanpak alle problemen zal oplossen. Beleidsmakers veronderstellen dat kortdurende projecten met goed omschreven doelen en beoogde effecten aanzienlijke en liefst meetbare resultaten opleveren. Het lijkt niet tot de papieren wereld door te dringen dat grote groepen in de samenleving aan de kant staan en dat er een lange adem nodig is om deze mensen te betrekken bij alledaagse activiteiten.

Om deze groepen mensen actief en op een positieve manier bij de samenleving te betrekken zijn 'frontlijnwerkers' nodig, zoals ze in deze publicatie genoemd worden. Opbouwwerkers, jongerenwerkers, leerkrachten, maatschappelijk werkers, sociaal verpleegkundigen, de teruggekeerde 'wijkzuster', soms ook huisartsen, wijkagenten; al deze functionarissen kom je tegen in het wijk- en buurtwerk. Professionals werkzaam in de directe nabijheid van burgers, patiënten, cliënten, wijkbewoners; vaak vooral ook voor de kwetsbaren onder hen.

In wijken en buurten zijn echter ook vrijwilligers actief. Zij zijn frontlijnwerkers die hun werkzaamheden niet als professionele verrichten. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op wat wijkbewoners voor elkaar kunnen betekenen. Wat betekenen informele initiatieven op buurt- en wijkniveau, waarin buurtgenoten en vrijwilligers zich inzetten voor hun kwetsbare medebewoners? Hoe verhouden zij zich tot kwetsbare mensen, wat doen zij en hoe doen zij dit? Wat doen kwetsbare mensen zelf in hun rol als wijkbewoner?

Een belangrijk kenmerk van professionele frontlijnwerkers is dat zij formeel deel uitmaken van organisaties en zich dynamisch bewegen tussen beleidsontwikkelaars en de burgers voor wie zij werken. Zij voeren beleid uit en – zoals Lipsky uiteenzet in zijn studie over *street-level bureaucracy* – zij maken in hun werk gebruik van discretionaire ruimte op basis van hun professionele kennis en beroepscultuur. Vrijwilligers werken in de wijk waar ze zelf wonen of in netwerken waarmee zij affiniteit hebben. Zij doen dit niet om beleid of taken vanuit een organisatie uit te voeren, maar zij kiezen voor de vrijwilligerswerkzaamheden vanuit een intrinsieke motivatie. Zij doen ervaringskennis op en ontwikkelen ervaringsdeskundigheid op basis van die praktijkervaringen. Zij zijn onderdeel van de *civil society* en ontmoeten in hun werkzaamheden de *street-level bureaucrats*. Hoe verhouden professionele en informele frontlijnwerkers zich tot elkaar, waarin verschillen zij, waar botsen zij, waar hebben zij elkaar nodig?

Deze vragen worden onderzocht in de casus ‘Trefpunt Oost’. Trefpunt Oost is een reeds vele jaren bestaand vrijwilligersinitiatief in de wijk Oost in 's-Hertogenbosch. Voor de casusbeschrijving wordt gebruikgemaakt van data uit een promotieonderzoek (Paes, 2008), interviewmateriaal uit andere onderzoeken en rapporten (Thijssen, 2002; Paes, 2003) en materiaal van presentaties, verslagen van en twintig gesprekken met vrijwilligers van Trefpunt Oost. Voor de onderbouwing worden theorieën over kwartier maken, *empowerment*, sociale netwerken, herstelgerichte zorg, *civil society* en *street-level bureaucracy* benut.

1 Trefpunt Oost

Trefpunt Oost is ‘een dagopvang en integratieproject voor chronisch psychiatrische mensen in de wijk Den Bosch-Oost’, dat ontstaan is in deze wijk. Een doorsnee-wijk zoals er vele in Nederland te vinden zijn. Den Bosch-Oost is een wijk met verschillende buurten met grotendeels naoorlogse huisvesting, voornamelijk eengezinswoningen afgewisseld met hoogbouw. Voorzieningen komen en gaan, veranderen van naam en aanbod. Een blijvende verandering in de wijk is de komst van allochtone gezinnen vanaf 1990. Een andere verandering in de wijk is de komst van bewoners van kleinschalige woonvoorzieningen afkomstig uit de psychiatrie en gehandicaptenzorg, die halverwege jaren tachtig voorzichtig inzet en eind jaren negentig op grotere schaal gestalte krijgt. Wat de sociaaleconomische kenmerken betreft, variëren de verschillende buurten van

Den Bosch-Oost: meerdere buurten met een lage SES (sociaaleconomische situatie) en enkele kleinere buurten met een hogere SES.

In de wijk bevinden zich twee grotere winkelcentra en verspreid door de wijk zijn kleine winkels, bedrijfjes, diverse cafés en snackbars te vinden. Zoals in vele wijken zijn de bankfilialen vervangen door pinautomaten. Ook kerken, scholen en wijkvoorzieningen verdwijnen, maar er komen ook nieuwe voorzieningen. Midden in de wijk is een nieuwe basisschool gebouwd: de zogenoemde brede Bossche school 'Het Rondeel'. Deze school heeft een buurtfunctie met enkele gemeenschappelijke ruimtes. Het gezondheidscentrum Samen Beter met eveneens een duidelijke wijkfunctie is gelegen naast 'Het Rondeel'. In het gezondheidscentrum werken huisartsen, fysiotherapeuten, verpleegkundigen, maatschappelijk werkers, logopedisten, verloskundigen; tevens is het consultatiebureau er gevestigd, het Centrum voor Jeugd en gezin (CJG) en een apotheek. In 1975 was er één gemeenschapsvoorziening in de wijk; dit was De Patio. In de jaren tachtig waren er vier buurthuizen in de wijk, waarvan er inmiddels twee gesloten zijn. Het ontstaan van deze buurthuizen is verbonden aan de geschiedenis van het welzijnswerk in Den Bosch-Oost, waar vele jaren een markante en landelijk bekende opbouwwerker (Piet Willems) werkzaam was. Hij heeft vele voorzieningen samen met wijkbewoners van de grond getild en werkte consequent 'van onderop'. Hij trok zijn eigen plan, lag vaak in de clinch met gemeente en instellingen en nam veel discretionaire ruimte. Voor de vrijwilligers zette hij een 'basisacademie' in de wijk op, waar met de methode van Paulo Freire gewerkt wordt: leren van eigen ervaringen (Freire, 1980). Begin jaren tachtig zetten ouders van gehandicapten samen met de opbouwwerker en Humanitas een kleinschalige woonvoorziening voor dertien personen op in de wijk. Een van de eerste initiatieven in het land. Korte tijd later volgde een beschermd-wonenproject van Humanitas voor mensen met een psychiatrische beperking. Begin jaren tachtig kwamen er meerdere huizen in de wijk, die bewoond worden door mensen uit de psychiatrie en jongeren uit de jeugdzorg. Eind jaren negentig breidde het aantal huizen in de wijk beschikbaar voor mensen met een psychiatrische achtergrond nog verder uit (Paes, 2008).

Medewerkers van de GGz en Humanitas overleggen begin jaren tachtig met de opbouwwerker, met medewerkers van gezondheidscentrum Samen Beter en vrijwilligers in de wijk hoe om te gaan met de integratie van deze nieuwe bewoners. Een van de aanwezigen op deze avond is Nettie, een buurvrouw van het begeleid-wonenproject van Humanitas. Zij begint samen met een vriendin direct met een creatieve ochtend in een van de buurthuizen, waarvoor ze de nieuwe wijkbewoners uitnodigden. Over deze start zegt Nettie:

'Ik was al lange tijd actief in de wijk in vrouwengroepen. Dat was vooral voor mijn eigen ontwikkeling. Toen ik die avond de vraag hoorde of we iets konden doen voor psychiatrische patiënten, heb ik dat meteen opgepakt. Ik dacht dat kan ik wel aan. Ik heb afgelopen

jaren veel geleerd, wat mensen bezig houdt in de wijk. Ik wil ook voor deze bewoners iets betekenen.' (Paes, 2008: p. 252).

Nettie en haar vriendin krijgen steun van het maatschappelijk werk van het gezondheidscentrum in de wijk, van het opbouwwerk en van de GGz. De ochtend is een succes en in de loop der jaren groeit die ene ochtend uit tot een dagopvang in het buurthuis. Ex-psychiatrische bewoners kunnen er langs gaan voor een kop koffie en een praatje, maar ook meedoen aan kaarten, biljarten, fitness, country linedansen, yoga, computerles. Ze worden gestimuleerd om ook aan creatieve activiteiten in de wijk mee te gaan doen. Sommige bezoekers gaan als vrijwilliger meewerken bij andere wijkinitiatieven en een enkeling stroomt door naar een begeleide werkplek. Intussen zijn er nog meer begeleide woonvormen gekomen in de wijk en is de potentiële bezoekersgroep gegroeid. Over deze ontwikkeling zegt Nettie:

'We zijn met zijn tweeën gestart met een handwerkochtend in een apart wijkgebouwtje. De groep groeide tot 16 personen. De ochtend werd heel belangrijk voor deze mensen; ze kwamen door weer en wind. Ze zijn er altijd. Het bleef echter een groep apart en de aansluiting met de wijk kwam niet zo uit de verf. Toen we verhuisden naar het buurthuis en we daar gebruik konden maken van de ontmoetingsruimte, werd het beter. Maar ik deed ondertussen wel meer. Ik ben met heel veel groepen en activiteiten in de wijk gaan praten of zij misschien mensen die naar het Trefpunt Oost kwamen ook in hun groepen wilden opnemen. Dus als een bezoeker van Trefpunt Oost wilde gaan houtbewerken of gaan schilderen of gaan dansen, dan zouden wij dat niet apart gaan organiseren, dan zouden we proberen dat ze in die groepen mee konden gaan doen. Omdat ik al jarenlang vrijwilligerswerk doe, ken ik al die vrijwilligers van die groepen en activiteiten. Ook ben ik samen met de opbouwwerker met verwijzers gaan praten. Eerst met de huisartsen van het gezondheidscentrum in de wijk, later met andere huisartsen. Zo kon ik het uitproberen met onze eigen huisartsen. We zijn gaan praten met maatschappelijk werk en met verschillende afdelingen binnen de GGz. Al die gesprekken leverden verwijzingen op. Het Trefpunt Oost ging steeds beter lopen en we breidden al snel uit naar in totaal vier dagdelen.' (*Trefpunt Oost*)

Trefpunt Oost is opgezet naar voorbeeld van en geïnspireerd door de voorlopers van het gedachtegoed van Kal over kwartier maken (Kal, 2001). Kal pleit voor het creëren van plekken waarin kwetsbare mensen de tussenstap zetten naar deelname aan de samenleving.

'Het begrip niche is een concretisering van de gastvrijheid. Kwartier maken werkt aan niches in welzijns- en vrijwilligerswerk, en op al de plekken waar mensen willen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Kwetsbare mensen vinden in niches anderen die emotioneel ondersteunend zijn en tijd hebben; er vinden activiteiten plaats die door hen als zinvol worden ervaren. Niches zijn omgevingen waarin een gevoel van eigenwaarde wordt gevoed.

Niches danken hun kwaliteit mede aan maatjes, mensen die zich ter plekke opwerpen als bondgenoot en zo nodig als bemiddelaar. (...) In de niche ontmoeten verschillende werelden elkaar, raken ze elkaar en beïnvloeden ze elkaar. Een gevarieerde samenleving krijgt daarin gestalte.' (Kal, 2001: p. 179)

Trefpunt Oost wordt gerund door wijkbewoners met daarom heen een cirkel van beroepskrachten afkomstig uit de wijk en van de GGz. Nettie en haar vriendin hebben sinds enkele jaren van hun vrijwilligerstaak een additionele werkplek gemaakt en hebben nu een inkomen. Zij hebben door de jaren heen vanuit hun eigen contacten in de wijk steeds opnieuw andere bewoners als vrijwilligers betrokken bij het initiatief. De dagopvang heeft inmiddels een eigen plek in de wijk gekregen en de bezoekers van het Trefpunt Oost hebben eveneens een niet meer weg te denken plek gekregen in de wijk. Een plek die zij moeten blijven bevechten. Hierover later meer. Op de betekenis van het Trefpunt Oost voor de bezoekers wordt in de volgende paragraaf in gegaan.

2 Kwaliteiten van kwetsbare mensen

Nelleke is vrijwilligster bij het Trefpunt Oost geworden. Nelleke is door een diep dal gegaan en is daar met hulp uit omhoog geklauterd. Zij heeft in het wijkwerk een houvast gevonden voor haar eigen leven en kan tegelijkertijd anderen steunen, die er zelf moeilijk voor staan. Nelleke zegt hierover het volgende:

'In een periode dat het met mij helemaal niet goed ging, ik ben opgenomen geweest, ben gescheiden en mijn kinderen werden toegewezen aan mijn man, zocht ik hulp in de wijk. Ik kwam bij het gezondheidscentrum. Mijn huisarts verwees mij naar maatschappelijk werk en naar de vrouwengroep. Vanuit die contacten bouwde ik weer kracht op en ging ik vrijwilligerswerk doen in het verzorgingshuis. Ik zorgde samen met een andere vrijwilligster twee dagen per week voor de maaltijden in het Steunpunt. Ik heb dat met veel plezier een jaar of drie gedaan. Riek (de andere vrijwilligster) nam mij mee naar Trefpunt Oost, omdat zij dacht dat ik baat zou hebben bij nieuwe contacten. Ik ging er als bezoeker naartoe, maar Nettie vroeg mij al snel of ik vrijwilligster wilde worden. Ik dacht dat ik dit wel aan kon. Toch bleek ik wat te veel hooi op mijn vork te hebben genomen: vrijwilligerswerk in het verzorgingshuis én bij het Trefpunt Oost. Omdat mijn hart uitgaat naar de mensen van het Trefpunt heb ik na overleg met mijn maatschappelijk werkster hier definitief voor gekozen. Ik weet nu dat ik met tijd en wijlen mijn ups en downs heb. Er zijn tijden dat het niet zo goed met mij gaat, dat ik even een steuntje van mijn huisarts of maatschappelijk werkster nodig heb en soms weer wat medicijnen. Een grote belasting kan ik niet aan. Bij het Trefpunt is het mooi. Ik doe zinvol werk, heb een doel in mijn leven en voel niet de druk van een hele week te moeten presteren. Ik krijg veel steun van Nettie; zij is een voorbeeld voor mij. Ik voel dat ik veel beteken voor de bezoekers van Trefpunt Oost. Hierdoor weet ik dat ik iets kan betekenen voor anderen.' (Trefpunt Oost)

Wat doen buurtbewoners nou bij Trefpunt Oost? Wat betekent Nelleke voor mensen met psychiatrische problemen? Nelleke vertelt waar vrijwilligers goed in zijn.

‘Ik ben twee middagen vrijwilligster bij Trefpunt Oost. Daar kunnen ze op me rekenen. Ik ben er voor de mensen. Ik zorg voor de koffie en thee, ik doe spelletjes mee en verder doe ik vooral veel gezellig buurten. Naast die twee middagen zijn er twee ex-bezoekers die ik regelmatig thuis bezoek. Zij hebben daarmee een gewoon gezellig contact met een wijkbewoner gekregen. Als bezoekers van het Trefpunt tijdelijk opgenomen zijn, dan bezoek ik hen in de instelling. Dan weten ze dat ik er toch ben voor hen en dan is de terugkeer naar het Trefpunt ook weer gemakkelijker. Ik geloof dat ik heel belangrijk ben voor mensen, want ik kan goed luisteren. Zij vertellen me alle gewone dingen, dat ze ziek zijn en naar het ziekenhuis moeten, maar ook dat ze stemmen horen in hun hoofd of dat hun hoofd zo leeg is. Met een vrouw heb ik een erg goed contact, want haar situatie lijkt veel op de mijne. Ook gescheiden en ook haar kind bij haar ex-man. Ik ga ook regelmatig met iemand van het Trefpunt naar de stad: boodschappen doen, kleren kopen. Daar maken we een gezellig uitje van. Soms gaat mijn dochtertje ook mee.’ (*archief Trefpunt Oost*)

Het proces dat Nettie en Nelleke doormaken, is te begrijpen met behulp van de theorie over *empowerment*.

3 Netwerken en *empowerment* in Oost

Empowerment staat voor het proces waarin mensen afscheid nemen van een leven in onmacht en waarin ze leren (weer) sturing te geven aan hun leven. Centraal hierbij is het opsporen én versterken van kwaliteiten waarover mensen beschikken. *Empowerment* steunt op twee pijlers: de houding van de persoon in kwestie verandert en zij of hij bouwt nieuwe vaardigheden en kennis op. Wat het eerste betreft gaat het vooral om de houding van een persoon ten opzichte van zichzelf, waardoor zelfvertrouwen wordt opgebouwd. Via de tweede pijler verandert de houding van een persoon ten opzichte van de omgeving: de persoon ervaart dat er iets te kiezen valt en dat je daar invloed op kunt uitoefenen. Grondstof voor *empowerment* is de eigen ervaring. Dit leidt tot begrip, tot verandering van attitudes en tot nieuwe vaardigheden (Paes, 2010).

Van Regenmortel noemt *empowerment* een meervoudig concept, dat het individuele welzijn van personen en groepen steeds met de bredere sociale en politieke context verbindt. *Empowerment* stelt het versterken van personen en groepen centraal, in het bijzonder van de meest kwetsbaren. Zij definieert *empowerment* als ‘een proces van versterking waarbij individuen, organisaties en gemeenschappen grip krijgen op de eigen situatie en hun omgeving en dit via het verwerven van controle, het aanscherpen van kritisch bewustzijn en het stimuleren van participatie’ (Van Regenmortel, 2008).

Het empowermentproces is te onderscheiden in vier fasen:

Fase 1: het begin

De begin- of activeringsfase voor het proces van *empowerment* is gebaseerd op ervaringen. Het proces kan aangemoedigd worden door bewustmaking, intellectuele analyse of directe sturing, maar uiteindelijk zal de verandering pas kans krijgen door een emotionele ervaring.

Fase 2: de vooruitgang

Het individu ontdekt de samenhang tussen de individuele situatie en de maatschappelijke context. In deze fase is het contact met lotgenoten van groot belang, evenals de aanwezigheid van een mentor, iemand die als vertrouwenspersoon fungeert.

Fase 3: de integratiefase

De periode van rijping van het zelfbeeld, van de nieuwe verworven vaardigheden en kennis. Integratie van het besef dat men baas is over het eigen leven.

Fase 4: de verbintenissen

De kern van de vierde fase, de fase van verbintenissen en van commitment, is de maatschappelijke inzet van de nieuwe kwaliteiten, inzichten en vaardigheden. Soms is het de start voor een nieuwe maatschappelijke loopbaan.

De vier fasen zijn te onderscheiden van elkaar, maar volgen niet steeds lineair op elkaar. Zo kan de een de veiligheid van de groep, de verhalen van anderen nodig hebben om te kunnen en durven ontdekken waar de eigen pijn zit. Fase 1 en 2 lopen nogal eens door elkaar heen. Soms worden mensen actief op basis van ervaringen in fase twee en ontdekken aan de hand van ervaringen wat ze allemaal kunnen. Ze worden actief, gaan dingen organiseren of vrijwilligerswerk doen. In deze activiteiten ontdekken ze hun kwaliteiten, ontwikkelen al doende hun zelfbeeld, krijgen inzicht in de samenhang tussen hun individuele situatie en de maatschappelijke context. Elementen van fase 2, 3 en 4 komen voor, naast en door elkaar heen (Paes, 2003). *Empowerment* is een educatief proces waarin mensen kennis, vaardigheden, attitudes en zelfbewustzijn ontwikkelen, wat leidt tot meer eigen verantwoordelijkheid voor hun eigen leven in relatie tot anderen.

‘In kennis op basis van ervaringen bestaat een verschil tussen ‘een ervaring hebben’, ervaringskennis en ervaringsdeskundigheid. Ervaringskennis wordt vergaard op basis van meerdere ervaringen, ervaringsdeskundigheid is te zien in de praktijk, waar met deze kennis gewerkt wordt.

Een ervaringsdeskundige is iemand, die:

- de eigen ervaring heeft verwerkt, voor zichzelf er een (zinvolle) betekenis aan gegeven heeft, werk gemaakt heeft van de vragen en onzekerheden die de ervaring heeft opgeroepen, kan omgaan met de eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van de ervaringen;
- de verschillen ziet tussen persoonlijke ervaringen en de ervaringen van anderen die erop lijken;
- alle ervaringen kan plaatsen in een breder gezamenlijk kader en het onderscheid kan maken tussen de verschillende factoren die van invloed zijn op de ervaringen; zowel de persoonlijke als de maatschappelijke factoren;
- het resultaat van de eigen verwerking kan doorgeven aan anderen, zowel aan mensen met een gelijke ervaring als aan mensen die deze ervaring(en) niet hebben.’ (Paes, 2008: p. 280-281)

De fasen van het empowermentproces zijn te herkennen in deze stadia van ervaringskennis en ervaringsdeskundigheid. Het gaat hier om kennisvergarig, niet in een schools systeem, maar in het gewone alledaagse leven en passend voor iedereen. Van Regenmortel noemt de centrale betrachting van *empowerment* het streven naar volwaardig burgerschap (*full citizenship*) voor iedereen. Een primaire bekommernis voor maatschappelijk kwetsbare groepen (bijvoorbeeld mensen met een beperking, mensen in armoede, dak- en thuislozen, etnisch-culturele minderheden, kwetsbare jongeren) is hierbij een rode draad. *Empowerment* stelt het versterken van personen en groepen centraal, in het bijzonder van deze meest kwetsbaren. *Empowerment* bepleit hiertoe een dynamische samenleving en beleid, die creatief inspelen op de capaciteiten van personen, groepen, buurten en organisaties, die ruimte laten voor autonomie, samenwerkingsverbanden stimuleren, maar zeker ook versterking en ondersteuning bieden waar nodig. Het maken van diverse verbindingen is het middel om versterkingsprocessen te verwezenlijken. Positieve ontmoeting en dialoog, respect en wederkerigheid kleuren de manier waarop deze verbindingen tot stand gebracht dienen te worden (Van Regenmortel, 2010).

Zowel Nettie als Nelleke vormen via hun wijkactiviteiten verbindingen, nieuwe sociale netwerken. In de volgende paragraaf meer over sociale netwerkvorming.

4 De wijk als gemeenschap

De sociale netwerken zijn grondig bestudeerd in ‘sociaal kapitaal’-theorieën. Portes definieert sociaal kapitaal in relatie tot andere soorten kapitaal: ‘Whereas economic capital is in people’s bank account and human capital is inside their heads, social capital inheres in the structure of their relationships. To possess social capital a person must be related to others, and it is those others, and not himself, who are the actual source of his or her advantage.’ (Portes, 1998: p. 1-14)

Putnam en andere ‘sociaal kapitaal’-theoretici onderscheiden gesloten en open netwerken. In gesloten sociale netwerken, met een samenbindend (*bonding*) sociaal kapitaal, is de interactie van mensen naar binnen gericht, naar het handhaven van de exclusiviteit en uitgaand van ‘geparticulariseerd’ vertrouwen. Op de gesloten netwerken van de *inner circle* kan iemand altijd terugvallen en weet zich geborgen. Contacten enkel en alleen in gesloten netwerken kan leiden tot isolering, verstikking. In open netwerken, met een overbruggend (*bridging*) sociaal kapitaal, zijn mensen naar buiten gericht. Open netwerken stimuleren mensen om sociale grenzen te overschrijden en daardoor zichzelf te verrijken met informatie, kennis, andere hulpbronnen in bredere kring en steun van nieuwe anderen. De aanwezigheid van overbruggend kapitaal zorgt voor verbinding tussen groepen en gemeenschappen en gaat uit van ‘gegeneraliseerd’ vertrouwen (Putnam, 1993, 2003).

Nettie en Nelleke verrijken hun sociaal kapitaal via nieuwe, open netwerken in wijk-activiteiten. Zij participeren actief in deze netwerken; een vorm van participatie die wel sociale of maatschappelijke participatie wordt genoemd, maar die ook als helende participatie gezien kan worden. Mensen organiseren activiteiten vanuit en op basis van hun problemen en hebben onderling contacten. Zij komen in en rond deze activiteiten andere kwetsbare mensen tegen en kunnen hen in hun netwerken betrekken. De wijk als een gemeenschap, als een *community*, biedt hiervoor een context; zelfhulpgroepen die een inbedding vinden in een netwerk van zelfhulpgroepen zijn een andere context en vormen een niet geografisch gebonden *community*. Het gaat in alle gevallen om een context waarin mensen zelf aan zet zijn, het is hún domein waarin ze participeren (Paes, 2003; Paes, 2008). Het is het domein van de burgers, dat ook wel aangeduid wordt als *civil society*, waarover meer in de laatste paragraaf. Maar eerst wordt nader ingegaan op de helende werking van sociale participatie.

5 Voor elkaar klaarstaan.

We zien in het voorbeeld van Nelleke dat zij sociaal participeert, maar ook dat er nog een andere vorm is, namelijk ‘therapeutische of helende participatie’. Lotgenotencontact of ‘bondgenotencontact’ heeft verschillende vormen. Het kan groepsgewijs gebeuren in zelfhulpgroepen: kleine groepen van mensen met eenzelfde problematiek die zonder professionele begeleiding via onderlinge steun en onderlinge uitwisseling van ervaringen proberen greep op hun problemen te krijgen. Verder kan lotgenotencontact plaatsvinden in een-op-een relaties: zorg verleend door de ene lotgenoot aan de andere, bijvoorbeeld via telefonische hulpdiensten of door contacten zoals bij Trefpunt Oost. Lotgenotencontact en vrijwilligerswerk lopen in elkaar over bij het werk van cliënten- of familieorganisaties en in zogenoemde cliëntgestuurde projecten waar de vrijwilliger tevens lotgenoot of bondgenoot is. Lotgenoten die elkaar steunen en hun ervaringen inzetten ten behoeve van elkaar. In dit proces ontdekken zij hun kwaliteiten en leren

die te gebruiken. Zij zijn hierdoor niet alleen afhankelijk van professionele begeleiding, maar voegen een eigen waarde toe aan hun herstel- of emancipatieproces (Paes, 2003, 2008, 2010). De term 'herstel' of 'herstelgerichte zorg' wordt vanuit verschillende perspectieven gebruikt.

Vanuit het medisch-wetenschappelijke perspectief wordt herstel opgevat als een specifieke uitkomst van de hulpverlening, gericht op afname van symptomen, verbeteren van functioneren en verminderen van terugval. Er is sprake van herstel als er sprake is van een (tijdelijke) vermindering of verdwijning van ziekteverschijnselen. Vanuit het gezichtspunt van psychiatrische hulpverlening betekent herstel het verdwijnen van psychiatrische symptomen en het leiden van een 'normaal' leven, zonder professionele hulp. Vanuit cliëntperspectief wordt een andere betekenis gegeven aan 'herstel'. Cliënten definiëren herstel op hun eigen manier, een manier die hen in staat stelt de rol van 'patiënt' te overstijgen en perspectief te hebben op een bevredigend leven. Herstel betekent dan niet noodzakelijkerwijs genezing, maar helen. Helen van wat je overkomen is, van zowel de oorzaken als de gevolgen van je aandoening. En het betekent je leven weer oppakken. Volgens deze definitie betekent herstel dus niet dat alle ziektesymptomen verdwijnen. Wat wel bepalend is, is of de betrokkene symptomen een plaats kan geven en dat hij of zij leert met de symptomen om te gaan als weliswaar lastige, maar niet bedreigende verschijnselen.

Herstel betekent ook niet noodzakelijkerwijs dat iemand een 'normaal' leven gaat leiden of dat de betrokkene geheel onafhankelijk is van professionele hulp. Herstel betekent wel dat de cliënt zelf de controle heeft, zelf bepaalt welke richting hij of zij wil geven aan het leven en dat hij of zij de gevolgen van problemen kan overwinnen die vaak samengaan met het ziek zijn, zoals sociaal isolement, het verlies van identiteit, van iemand zijn. Bij herstel staat het mens-zijn centraal en niet de ziekte. Er is geloof en hoop op een betekenisvol leven. Herstel heeft in deze opvatting betrekking op de psychologische ontwikkeling van cliënten waarin zij zich ontdoen van de identiteit van 'patiënt' en gaandeweg de identiteit van volwaardig burger herwinnen. Herstel is vanuit dit perspectief geen uitkomst, maar een langdurig proces waarin het (persoonlijk) welzijn en de kwaliteit van leven centraal staan. Herstel is een intens persoonlijk en uniek proces van verandering van iemands houding, waarden, gevoelens, doelen, vaardigheden en rollen (Sohier & Schalken, 2008). Het gaat om langdurige, veelomvattende processen. Processen die niet vanzelf gaan, zoals eveneens uit de geschiedenis van Trefpunt Oost is te leren.

6 Frontlijnwerkers en ervaringsdeskundige vrijwilligers

Het wijkinitiatief Trefpunt Oost heeft moeilijke tijden doorgemaakt. De oorzaak van de moeilijkheden heeft te maken met twee verschillende perspectieven. De wijkbewo-

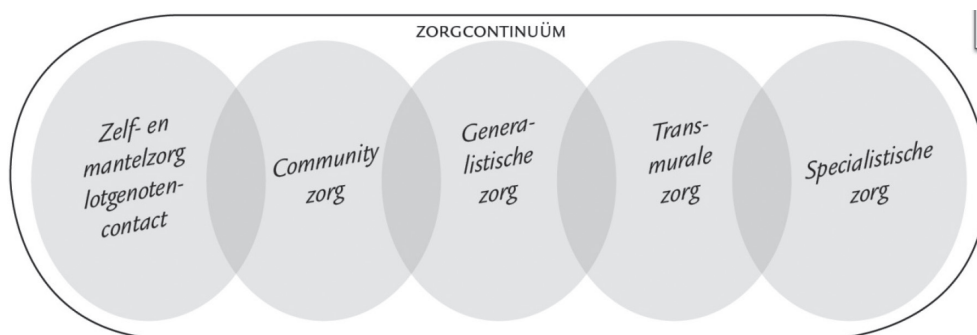
ners, betrokken bij het Trefpunt Oost, vinden dat de medewerkers van de GGz die ze ontmoeten rond hun activiteiten niet voldoende openstaan voor samenwerking met het Trefpunt Oost. Zij ervaren dat veel begeleiders zich afsluiten voor de wijk en bewoners niet stimuleren om deel te nemen aan de wijkactiviteiten. Ook wijzen zij erop dat zij alle wijkbewoners met psychiatrische problemen in het Trefpunt Oost willen ontvangen; ook diegenen die niet behoren tot de bewoners van de GGz-huizen. In een onderzoek van een GGz-medewerker wordt vanuit GGz-perspectief het volgende opgemerkt.

‘Gaandeweg werden de contacten tussen wijk en woongroepen steeds slechter. Cliënten en personeel bleven sterk georiënteerd op het APZ (Algemeen Psychiatrisch Ziekenhuis) en maakten gebruik van alle APZ-voorzieningen. Bewoners gaan iedere dag met een eigen busje vanuit de wijk naar het APZ in Vught. Integratie en aansluiting zoeken bij de wijk leeft niet bij medewerkers en cliënten, omdat het voor hen geen enkel belang heeft.’ (*Thijssen, 2002: p. 8*)

Deze werkwijze roept bij de vrijwilligers van Trefpunt Oost het beeld op van de GGz als log instituut, dat niet toegankelijk is en niet bereid is om samen te werken. Ook de opstelling van de GGz, dat verschil maakt tussen GGz-cliënten en andere wijkbewoners met psychiatrische problemen, wekt wrevel. De medewerkers van Trefpunt Oost zeggen hierover:

‘Bij ons is iedereen welkom, vooral mensen uit de GGz, maar ook mensen uit de wijk. Want dat is juist het sterke punt. (...) onze mensen zijn onze mensen en dat zijn de mensen van het Trefpunt. Of ze nou uit de wijk komen of van de GGz. Wij hebben geen jullie-mensen.’ (*Thijssen, 2002: p. 15*)

Deze verschillen van mening worden inzet van discussie en onderdeel van een verbetertraject. Thijssen constateert dat zij zich veel beter moeten voorbereiden op de overstap naar de wijk en dat ze de wijk moeten leren kennen. Vele wijkprofessionals en vrijwilligersinitiatieven, waaronder ook Trefpunt Oost en de GGz, werken tussen 2001 en 2003 aan een verbetering van de samenwerking door de opzet van zorgarrangementen: voor de jeugdzorg, ouderenzorg, voor chronisch zieken, voor psychosociale zorg en psychiatrische zorg. Het gedachtegoed achter deze zorgarrangementen is het zorgcontinuüm: een continuüm waarin vloeiende overgangen bestaan tussen de specialistische zorg, de nabije kleinschalige eerstelijnszorg en de informele buurtzorg (zie figuur 1).



Figuur 1, bron: Paes (2008: p. 157).

De samenwerking krijgt hiermee een nieuwe impuls en tijdens het afrondende congres ‘De wijk kleurt de praktijk’ wordt geconstateerd: ‘Er moet blijvend geïnvesteerd worden, niets is vanzelfsprekend ... het is een proces voor zowel bewoners als begeleiders.’ (Van Breugel, 2003) Trefpunt Oost leert ons dat de samenwerking in de ‘overgangen’ blijft schuren. De samenwerking tussen de vrijwilligers en de GGz wordt niet vanzelfsprekend. Een recent voorbeeld van een nieuwe botsing gaat over te hanteren regels in de ontmoetingsruimte van het Trefpunt Oost. Nettie zegt hierover:

‘In de begeleidingsgroep stelden de beroepskrachten van het welzijnswerk en de GGz gedragsregels voor. Bezoekers mogen geen krachttermen en schuttingtaal gebruiken tijdens hun bezoek aan activiteiten van Trefpunt Oost. Dergelijk taalgebruik is niet respectvol naar elkaar en naar de begeleiding. Op zich ben ik het er mee eens dat we respectvol met elkaar moeten omgaan, maar ik weet dat mensen hier in de wijk hard getaald zijn. Ze gebruiken gemakkelijk krachttermen, dat is hun taalgebruik, dat is hun cultuur. Ik voel dat niet als respectloos. Als we hen op deze manier verbieden zichzelf te zijn, voelen ze zich niet meer thuis in het Trefpunt Oost.’ (*Trefpunt Oost*)

Nettie redeneert vanuit de omgangsvormen en het taalgebruik zoals zij die kent in de wijk. De beroepskrachten redeneren vanuit de opdracht en het beleid van hun instellingen. Op deze verschillen wordt in paragraaf 7 gereflecteerd met behulp van de theorie over *civil society* en *street-level bureaucracy*.

7 Scharrelkippen en bio-industrie

In het voorbeeld van Trefpunt Oost creëren wijkbewoners – kwetsbare en niet kwetsbare mensen – eigen en autonome verbanden, waarin ze elkaar ontmoeten, activiteiten opzetten, steun bij elkaar vinden. Zij geven deze verbanden op een eigen en autonome manier invulling. Zij hebben hun eigen logica, die aansluit bij de autonomiegedachte zoals we die tegenkomen in het begrip *civil society*. Ten grondslag aan het concept *ci-*

vil society ligt het idee dat de maatschappij niet uitsluitend politiek georganiseerd is. Naast een politieke samenhang is er een maatschappelijke samenhang, een economische samenhang en een religieuze samenhang (Metz, 2006; Metz, 2008). *Civil society* verwijst naar de maatschappelijke samenhang, waarin de samenhang tussen burgers in vrijwillige verbanden centraal staat. In de *civil society* maken burgers de dienst uit, in tegenstelling tot andere domeinen, waarin de kerk, de overheid of de instellingen en organisaties bepalend zijn (Dekker, 2002). In de analyse van Lipsky over de *street-level bureaucrats* gaat het om professionals die in de wijk werken vanuit die andere domeinen. Zij werken bij gezichtsbepalende overheids- of zorgorganisaties en staan in *face to face* contact met burgers. Beleidsuitvoering is een sociaal proces dat plaatsvindt tussen uitvoerende werkers en burgers, hun klanten. Dit proces wordt ten dele gestuurd door wetten, regels en doelen, maar ook door strategieën van de uitvoerders (Van der Torre, 1999). Lipsky benadrukt in zijn studie het niet-vrijwillige karakter van de burgers c.q. klanten in hun relatie tot de *street-level bureaucrats*. Bij politieagenten is dit duidelijk, maar indirect zijn burgers op meerdere plekken gedwongen om diensten te verkrijgen, omdat er geen vrije keuze is; bijvoorbeeld bij de sociale dienst, het welzijnswerk en vele zorginstellingen (Lipsky, 1980). In de analyse van Lipsky zijn burgers cliënten, maar in de casus van Trefpunt Oost kunnen de bezoekers en vrijwilligers van Trefpunt Oost tegelijkertijd klant zijn én vrijwilliger of ervaringsdeskundige.

De *street-level bureaucrats* ontmoeten bij hun werkzaamheden cliënten die ook vrijwilliger of ervaringsdeskundige kunnen zijn. Welke ruimte hebben zij om met deze dubbelrol van hun cliënten om te gaan? Bart Eigeman, voormalig wethouder in 's-Hertogenbosch, geeft zijn zienswijze op deze dubbelrol vanuit de vergelijking 'bio-industrie en scharrelkippen':

'Bio-industrie, dat gaat niet over levende wezens. Bio-industrie gaat over een industrieel proces, gericht op efficiënte productie, zo gepland, zo snel, zo grootschalig en zo overzichtelijk mogelijk. De leefwereld van het dier is volstrekt niet het uitgangspunt. Ik vrees dat dat een groot deel van mijn werkomgeving uitmaakt. Ik probeer dilemma's te schetsen die ik als wethouder binnen de gemeente tegenkom. Als je probeert ruimte te creëren voor scharrelkippen, en dat wil ik, dan ervaar je dat de gemeente 'bio-industrie' is. Wat zijn dat dan precies, die scharrelkippen? Dat zijn mensen, betaald, maar zeker ook onbetaald, onbetaalbaar in vrijwilligers-werkwerk, die in een huis, in een straat, in een buurt, in een wijk, zich om mensen heen bewegen. Om de kwaliteit van het leven vorm te geven. En dat gebeurt in aandacht, in warmte, in plezier, in troost, in perspectief proberen te ontwikkelen in levenssituaties waarin geen enkel perspectief is. In de wijk werken komt de bio-industrie de scharrelkip tegen. We moeten onder ogen zien dat er sprake is van een geweldige tegenstelling in 'cultuur'.

Gemeente als bio-industrie	Actieve wijkbewoners als scharreלקippen
Formeel	Informeel
Rationeel	Emotioneel
Beleid	Uitvoeren
Verantwoording	Verantwoordelijkheid
Doelen	Resultaten
Lange termijn	Hier en nu
Wantrouwen	Trouw
Planning	Inspiratie
Falen en succes	Teleurstelling en vreugde
Versnippering	Heelheid
Indelen	Delen

Het is ontmoedigend om zoveel tegenstellingen te benoemen en te ervaren. Het is echter de moeite waard om daarop te blijven reflecteren. Niet om het reflecteren, maar om te kijken hoe we in staat zijn om ook als overheid de kracht van mensen te ondersteunen. Want wat duidelijk is, is dat de leefwereld van bewoners uitgangspunt dient te zijn. Bij de gemeente ligt de uitdaging om ruimte te scheppen en om ambtenaren van nieuwe competenties te voorzien. Maar het zou een onderschatting zijn om de botsing als een probleem te zien dat kan worden opgelost. Het gaat niet om een ‘probleemveld’, maar om een ‘krachtenveld’. Er is niet één oplossing; het vraagt om manieren om hier mee om te gaan. Daar is uithoudingsvermogen en lef voor nodig én denkkraft om te benoemen waar we tegenaan lopen. We moeten onder ogen zien dat er sprake is van een geweldige tegenstelling in ‘cultuur’. Wat we moeten doen, is daar tussenin gaan staan en kijken hoe we getimed, soms wel, soms niet – ik noem dat georganiseerd toeval – kijken hoe we wel degelijk verder kunnen komen. Waar het om gaat is dat de gemeente moet zoeken naar hoe kunnen we nou dat wat vrijwilligers geven en delen, dat we daarin ook geven en delen. Aandacht, warmte, tijd. Tijd van ambtelijke medewerkers, aandacht van de wethouder of de burgemeester. Tijd om in taaie trouw naast elkaar te staan en dan te kijken naar hoe we dat in georganiseerd toeval kunnen vasthouden.’ (PRVMZ, 2008)

Nettie en Nelleke kiezen er zelf voor om deel uit te maken van Trefpunt Oost en verrijken daarmee hun persoonlijke leven en dat van anderen. Als kwetsbare mensen zich organiseren in autonome verbanden en actief zijn als vrijwilliger of ervaringsdeskundige dan zit hun kracht in hun intrinsieke motivatie en het is deze kracht die ondersteund moet worden. Overheden en instellingen zouden deze verbanden niet hun institutionele logica moeten opleggen. De theorie van Lipsky biedt aanknopingspunten om de discretionaire ruimte van de uitvoerend werker te benutten vanuit een reflectie op de dubbelrol van burgers, zoals Eigeman doet. Wijkbewoners – ook de kwetsbare – zijn niet alleen cliënten die onvrijwillig aangewezen zijn op de diensten van de *street-level*

bureacrats. Zij zijn eveneens burgers met kwaliteiten, die kunnen samenwerken met de *street-level bureaucrats*.

Thijssen verwoordt dit als volgt:

‘Ik denk dat je moet beginnen met duidelijk te zijn wat je voor elkaar kunt betekenen en dat ook uitspreken naar elkaar. Dat is een veel betere insteek dan alleen maar kritiek hebben op elkaar. Ik vind dat je afwachtend moet zijn en in moet steken op de mogelijkheden die de wijk je biedt. En daarnaast moet je aangeven wat de GGz daarin kan doen. Je moet openstaan voor en gebruik maken van de mogelijkheden die er zijn.’ (Thijssen, 2002;; p. 17)

10 Mores leren: leraren en opvoedingsverantwoordelijkheid

De consequenties voor het beroep van leraar

Marc Vermeulen

Een lerares van een basisschool is er na schooltijd getuige van dat kinderen van haar school een winkeldiefstal plegen. De winkelier in kwestie weet dat de kinderen op de buurtschool zitten en dat de lerares daar werkt. Hij vraagt haar om in te grijpen en de kinderen ook op school te bestraffen. De lerares weigert: ze is immers vrij en ze kan en wil niet 24 uur per dag beschikbaar zijn voor opvoedkundige interventies.

Bij een ICT-opleiding aan een ROC wordt een leerling door een reclasseringsmedewerker aangemeld. Hij heeft geen startkwalificatie, maar wel een strafblad in verband met geweldpleging. Hij straalt een duidelijke tegenzin uit in onderwijs. Ernaar gevraagd, legt de medewerker van de reclassering uit dat hij er natuurlijk niet altijd naast komt zitten om in te grijpen als het mis zou gaan. Docenten weigeren les te geven aan de betreffende leerling: ze voelen zich hoogst onveilig in de nabijheid van de betreffende leerling.

Na de vakantie komt een Marokkaanse leerling terug op een middelbare school in een middelgrote stad. Hij is enorm veranderd: heeft een baardje, draagt een djellaba, spijbelt veel en provoceert met pro-Taliban opmerkingen. Andere moslimleerlingen lijken dit wel interessant te vinden. Het lukt leraren niet goed om met hem in contact te komen. Ouders klagen bij de schoolleiding dat deze terrorist in spe van school verwijderd moet worden. De schoolleiding vraagt zich af of contact met de politie nodig is, maar wil tegelijkertijd in contact blijven met de leerling.

Radicalisering tegengaan

Mensen worden niet van de ene op de andere dag terrorist. Het begint meestal met het ontwikkelen van radicale ideeën en kan eindigen met het voorbereiden en plegen van aanslagen. Daarom is het goed om aandacht te besteden aan mensen die geïnteresseerd raken in radicale ideeën. Lokale professionals zoals politiemensen, beleidsmedewerkers, leraren en jongerenwerkers kunnen hier, ieder vanuit hun eigen expertise, een steentje aan bijdragen.

www.nederlandtegenterrorisme.nl/professionals.html d.d. 4 september 2011

1 Inleiding

Onderwijs is inzet van heftige debatten over wat er wel en niet moet gebeuren en hoe dan precies. Het is de vraag of we een smal leerplan (met een focus op rekenen en taal) moeten hebben of juist een breed (met veel aandacht voor *Bildung*). De mate waarin leerlingen zelfstandig moeten werken of juist door de docent gestuurd moeten worden, is omstreden. De selectiviteit van het onderwijs is een hot issue: selecteren of juist kansen bieden? De gezagsverhoudingen binnen de klas (wel of geen ‘je’ zeggen) vormen een bron van permanente verwarring. Kortom: de definitie van de kernlogica van onderwijs is op dit moment niet duidelijk en zeker niet eensluidend. Dit verschijnsel doet zich in veel landen voor. Voor een deel vallen de verschillen in opvattingen met politieke scheidslijnen samen, maar niet altijd. Soms ook zijn levensbeschouwelijke of etnische scheidslijnen van invloed.

Hoe veel verwarring er ook mag zijn over de kernlogica: drie bouwstenen kom je steeds weer tegen in iedere opvatting over onderwijs: op een of andere manier draagt onderwijs bij aan rechtvaardige *selectie*processen, in het onderwijs ontwikkel je *kwalificaties* die je nodig hebt voor de latere beroepsuitoefening. En ten slotte: in het onderwijs leer je je gedragen, je wordt er *gesocialiseerd*. De maatvoering, de mix en de manier waarop er gewerkt wordt, zijn allemaal onderwerp van discussie, maar niet de kernelementen als zodanig. In dit hoofdstuk ga ik vooral in op de laatstgenoemde kernfunctie van onderwijs, die van de *socialisatie*, die van het ‘mores leren’.

Het aantal instituties dat een samenleving kent om haar leden collectief ‘mores te leren’ is beperkt en neemt af. De militaire dienstplicht is afgeschaft, kerken zijn leeggelopen, de psychiatrie is sterk gemedicaliseerd en functioneert nog maar ten dele om onmaatschappelijkheid te bestrijden. Massamedia zijn gecommercialiseerd en gefragmenteerd, een proces dat door de opkomst van nieuwe media scherp versneld raakt. Wat resteert, zijn politie en justitie (inclusief reclassering) en het onderwijs. Via wetten en handhaving en via nationale leerplannen kan de samenleving als geheel proberen enige gemeenschappelijkheid en orde te scheppen. Scholen zijn daarbij in beginsel een van de

weinig *positieve* instituties: ze houden zich met een positieve opdracht bezig in het publieke domein (het ontwikkelen van kinderen) en zouden langs die lijn ook op een positieve manier conditionerend en socialiserend kunnen werken.

Op een rondgang met een buurtwerker in een probleemwijk in Tilburg wees hij me op het belang van de enige basisschool in deze buurt. Het publieke domein is eigenlijk altijd negatief aanwezig in zo'n buurt in de vorm van repressie (een politieauto) of zorg (een ambulance of een maatschappelijk werker). Scholen en wellicht ook woningbouwverenigingen vertegenwoordigen positieve publieke acties (onderwijs en onderdak).

Leraren zijn in het onderwijs de *street-level professionals* pur sang. (Vermeulen, 2003, 2009; Lipsky, 1980; McKevitt, 1998; Bruining, 2006). Leraren zijn ook degenen die rechtstreeks te maken krijgen met het gedrag van leerlingen. Er is sprake van een *massale* ontmoeting als we de aantallen erbij betrekken. In het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en in het ROC zitten 3,08 miljoen leerlingen. Ze ontmoeten daar dagelijks ruim 340.000 werknemers (cijfers 2009). Het dominante model is nog steeds dat een groep van ergens rond de 20 of 25 kinderen of jongeren in een klas zit met een volwassene: leraren staan nog steeds veelal alleen in en voor de klas. Collega's en leidinggevend hebben meestal geen rechtstreekse waarneming van wat daar gebeurt. Ze moeten het hebben van de verhalen die de leerlingen erover vertellen en wat de leraar er zelf over loslaat. Leraren vertegenwoordigen daar de maatschappelijke ambities met onderwijs in de zeer concrete klassensituatie met hun leerlingen. Tops (2007) spreekt over het overbruggen van de institutionele logica en de situationele logica: leraren zullen het zelf zo niet verwoorden, maar de spanning tussen de eisen van het systeem en de behoeften van de klas is hen zeer bekend. Ze hebben geen tijd voor tussentijds overleg, ze moeten direct en ter plaatse reageren als er iets aan de hand is. Daarbij verwachten we dat ze integer zijn, dat ze pedagogisch en moreel verantwoord handelen en zich daarover ook kunnen verantwoorden (Vermeulen, 2010). In veruit de meeste gevallen gaat dat (gelukkig) relatief rimpelloos. Leerlingen mopperen op school – dat is van alle tijden – maar ze volgen er gewoon hun lessen. Leraren klagen vaak over hun vak, maar als puntje bij paaltje komt, genieten ze enorm van de interactie met hun leerlingen. Ouders stimuleren hun kinderen om naar school te gaan en waarderen de inzet van leraren voor hun kinderen.²⁰ Maar soms is het minder harmonieus: kinderen spijbelen of ontsporen. Ze worden verwaarloosd of ze raken op het slechte pad. In die gevallen staan leraren

20 Volgens de Onderwijsmeter 2008 zegt grofweg 70% van de ouders (heel) veel waardering voor het werk van docenten te hebben. Slechts enkele procenten zeggen geen waardering voor dit werk te hebben (Plantinga, Van Diepen, Schildmeijeren & Van Bruxvoort, 2008).

ook in de frontlinie: ze horen bij de eersten die het zien fout gaan. Ze ervaren aan den lijve wat het betekent als kinderen in de problemen zitten, hun aandacht niet bij de les houden of erger: die lessen structureel verstoren. Ook dan zijn leraren als het goed is de professionals die de handen uit de mouwen steken om leerlingen op het rechte pad te houden of te brengen. In toenemende mate gebeurt dit (weer) binnen de reguliere scholen en krijgen dus alle leraren hiermee te maken.²¹

In dit hoofdstuk beschouw ik de werking van de scholen als positieve opvoedingsinstelling in relatie tot de omgang met probleemgedrag van jongeren. Ik daal daarbij af van het stelselniveau tot het niveau van de afzonderlijk leraar. Na een analyse van de school als onderdeel van een opvoedingsstelsel bekijk ik het samenspel van school en gezin en ga ik ten slotte in op de dynamiek in de concrete klas en het werk van de leraar.

2 Onderwijs als systeem van nationale opvoeding

Voor onderwijs geldt in Nederland (en Vlaanderen) dat de overheid van oudsher terughoudend is geweest met het rechtstreeks beïnvloeden van de inhoud. Vanwege de (grondwettelijk verankerde) vrijheid van onderwijs, kennen we geen dwingende staatspedagogiek. Dat neemt echter niet weg dat de overheid met een aantal dwingende voorschriften bepaalt wat er gebeurt in de scholen. Zonder compleet te zijn gaat het daarbij om:

- leerplicht en verplichte onderwijstijd;
- voorgeschreven einddoelen die behaald moeten worden;
- verplichte nationale examinering (CITO en centraal examens);
- zorgplicht van scholen om leerlingen met een probleem op school te houden totdat er een betere passende oplossing beschikbaar is;
- eisen ten aanzien van vooropleidingen en in zeer beperkte mate selectie aan de poort;
- toegangseisen voor degenen die lesgeven.

Het volgende voorbeeld is bedoeld om te illustreren dat de voorgaande aspecten niet vrijblijvend zijn als het gaat om de socialisatie van leerlingen meer of minder dwingend te maken. Hoewel het voorbeeld extreem overkomt, komt dit type afwegingen voor in de discussie over de omgang met kwetsbare jongeren. Als je deze jongeren door middel

21 Nederland heeft de afgelopen decennia leerlingen 'waar iets mee was' in aparte scholen voor speciaal onderwijs geplaatst. Dat leidde tot een sterke, en internationaal ongekende groei van de deelname aan dit type onderwijs. Het huidige kabinet zet in op de opvang van zo veel mogelijk leerlingen met leer- of opvoedingsproblemen in reguliere scholen. Dit beleid ('passend onderwijs') roept veel weerstand op, vanwege de belasting die het voor leraren oplevert. Scholen hebben daarnaast een zogenoemde zorgplicht: een lastige leerling mag pas van school verwijderd worden als een andere school gevonden is waar hij terecht kan. Tot die tijd moet de betreffende school het zelf zien te plooiën met de betreffende probleemleerling.

van onderwijs op het rechte pad wilt houden, zijn er in beginsel twee aanpakken denkbaar.

Open aanpak	Gesloten aanpak
A. Aanwezigheid is eigen verantwoordelijkheid: je bent welkom om op tijd te komen en mee te doen, maar dwingen doen we niet.	Strikte handhaving van leerplicht, aanwezigheid.
B. Schooldagen zijn ook niet zo lang: ruimte voor buitenschools leren is groot.	A. Lange dagen op school zijn.
C. Veel zelfsturing, dingen zelf uitzoeken, zelf plannen, enzovoort.	B. Schools leren met weinig zelfsturing.
D. <i>Bildung</i> staat centraal: het leerplan is een gelegenheidsstructuur waarin je kunt zoeken naar wat bij je past.	C. Kerncurriculum kent veel dwingende boodschappen: in taalonderwijs bijvoorbeeld veel aandacht voor teksten over 'hoe het hoort'.
E. De leraar als coach en vraagbaak, laagdrempelig en informeel.	D. Strikte omgangsvormen tussen docenten en leerlingen.
F. Weinig verplichte collectieve bijeenkomsten: individueel maatwerk overheerst.	E. Regelmatig collectieve sessies om samen normen te leren: het collectief overheerst.
G. Voorbeeld: gymnastiek als zelfexpressie, je eigen lichaam leren kennen; expressief.	F. Voorbeeld: gymnastiek is gericht op drillen en samenwerking in team; competitief.
H. Docenten zijn geselecteerd op betrokkenheid en persoonlijkheid, veel variatie. Zij vormen een 'familie'.	G. Docenten zijn hoog opgeleid en worden flink geselecteerd op kennis en gedrag. Zij vormen een 'corps'.

De mate waarin dwang onderdeel uitmaakt van onderwijs en dus van socialisering kan dus zeer verschillend zijn en is onderdeel van politieke afweging. Landen kiezen daarin ook zeer verschillend. Nederland neigde in ieder geval lange tijd naar een meer open benadering (en komt daar nu overigens deels van terug). Japan heeft van oudsher een zeer gesloten benadering in onderwijs gekozen, maar loopt nu tegen de grenzen daarvan aan. Op zich is het al interessant dat een aantal landen (bijvoorbeeld in de VS) daarenboven de mogelijkheid biedt om leerplicht via *homeschooling* in te vullen. Enerzijds is dit uit nood geboren: in zeer afgelegen gebieden zijn geen scholen beschikbaar. Anderzijds zit hierin een principiële antistatelijke opvatting: er zijn groepen die het de overheid domweg niet toevertrouwen om hun kinderen op te voeden.

Bij de beschrijving van de dwingende kant van onderwijssystemen moet er ook zeker aandacht zijn voor de indirecte en preventieve rol die onderwijs speelt bij het bevorderen van veiligheid. Voortdurend blijkt uit onderzoek dat hoger opgeleiden veel minder in aanraking komen met politie en justitie dan lager opgeleiden. Hoger opgeleiden kennen de betere wegen om doelen te realiseren dan degenen die geen onderwijs gevolgd hebben. Hun maatschappelijke redzaamheid is aanzienlijk groter en zelfs als ze de fout in gaan, zijn ze beter in staat zich snel weer te voegen: hoger opgeleiden zijn beter te

‘normaliseren’ in geval van abnormaal gedrag. Naarmate de samenleving meer gemeritocratiseerd wordt (Bovens & Wille, 2010) en dus meer mensen onderwijs gevolgd hebben, wordt het niet succesvol afronden van onderwijs ook steeds schadelijker. De maatschappelijke paden om dan alsnog succesvol te zijn, zijn dan steeds beperkter en vaak illegaal.

Een belangrijk dilemma bij deze toegenomen ‘sleutelmacht’ van het onderwijs, is dat onderwijs alles bij elkaar toch maar een beperkte invloed heeft op de levensloop van kinderen en jongeren en dus ook op de vraag of ze wel of niet op het goede pad blijven. Grofweg bepaalt de school ongeveer een kwart van deze levensloop, is bijna de helft afhankelijk van aangeboren kenmerken van leerlingen en een derde van de sociale omgeving. Dit laatste bracht Bernstein (1970) begin jaren zeventig al tot de verzuchting dat *‘schools cannot compensate for society’*. We zouden daar vermoedelijk nu *‘cannot compensate for genetics’* aan toevoegen.

Van de 6.000 uren dat een gemiddelde leerling per jaar wakker is, brengt hij er ongeveer 1.000 door op een school (Berliner, 2006). Binnen de school is de invloed van de leraar groot, maar niet oneindig. De samenstelling van de klas (bijvoorbeeld dominant allochtoon of dominant autochtoon), het werk van collega’s in eerdere schooljaren of in andere vakken en allerlei organisatiekenmerken bepalen hoeveel invloed een leraar nu uiteindelijk kan uitoefenen.

Voor nu is een belangrijke tussenconclusie dat scholen en leraren zeker een belangrijke rol spelen als opvoeders in een samenleving, maar dat deze invloed wel begrensd is door de aanleg van kinderen en het milieu waar ze uit komen. Dat wordt vaak over het hoofd gezien, waardoor verwachtingen van de samenleving en mogelijkheden van scholen op dit vlak flink uiteenlopen. Dit geldt a fortiori voor die gevallen waar in scholen jongeren op het rechte pad moeten zien te brengen. Dat mag zonder twijfel aan scholen gevraagd worden in het kader van de bevordering van de veiligheid van de samenleving. Maar ook hier geldt dat scholen en dus ook leraren maar beperkte invloed hebben.

3 De pedagogische coalitie in verval

It takes a village to raise a child, maar wat doet die *village* eigenlijk? En zeker: wat doet die *village* als er ook minder prettige boodschappen moeten worden uitgedeeld, omdat de kinderen bijvoorbeeld niet willen deugen? In een ideale situatie is er sprake van een pedagogische coalitie tussen school en gezin: de opvoedingswaarden liggen in elkaars verlengde en over en weer wordt ondersteuning geboden. Dat ideaal lijkt verder weg te geraken en daar is een aantal redenen voor te geven, die in twee clusters uiteenvallen. Ten eerste zijn er oorzaken die bij de ouders en de gezinsontwikkeling liggen. Er zijn veel tweeverdieners in gezinnen en dat maakt de beschikbare tijd om een rol te spelen

in of bij de school beperkt. Scholen worden ook steeds vaker gezien als opvangvoorziening. In de discussie over de onderwijstijd bleek duidelijk dat het ouders slecht uitkomt als kinderen (onverwacht) thuiskomen omdat lessen niet doorgaan. Het basisonderwijs heeft zelfs de wettelijke taak om voor-, na- en tussenschoolse opvang te bieden. Dit alles vloeit voort uit de logische gedachte dat beide ouders kunnen werken als de kinderen op school zitten. Een praktische consequentie daarvan is, dat de beschikbare tijd van ouders voor kinderen en taken die met onderwijs samenhangen geringer is geworden. Zeker voor het basisonderwijs komt daar nog bij dat er heel veel parttimers werken, zodat een beeld ontstaat van twee langs elkaar bewegende systemen waar kinderen op het schoolplein efficiënt overgedragen worden.

Zeker voor autochtonen geldt bovendien dat zij in toenemende mate goed opgeleid zijn en kritischer zijn ten aanzien van het presteren van de school. Op zich zou dit als winst gezien kunnen worden, ware het niet dat dit wel de harmonieuze verhoudingen tussen ouders en school onder druk kan zetten: de school en de leraren voelen zich in het defensief gedrongen door al te veeisende ouders. De contacten tussen school en ouders lopen in ongeveer de helft van de gevallen vlot en openhartig, blijkt uit een recente studie van Smit, Wester, Craenen & Schut (2011). Ouders geven in het onderzoek aan dat ze wel meer gehoord willen worden. Tot slot blijkt uit deze studie dat slechts iets meer dan de helft van de ouders vindt dat de school ook opvoedingstaken heeft. Bijna een kwart van de ouders wijst een opvoedende rol van de school zelfs af.

Minister Van Bijsterveld van onderwijs deed eind 2011 veel stof opwaaien toen ze in een interview ouders opriep meer tijd aan school te besteden. In haar pleidooi zaten twee onhandige elementen die de kern van haar boodschap ondergroeven. Ze richtte zich met name tot de moeders en ze had het over de hoeveelheid tijd die ouders aan hun kinderen besteden. Uit onderzoek van onder meer het SCP blijkt dat ouders juist meer tijd besteden aan hun kinderen dan in het verleden. Het beroep op de moeders was misplaatst, het betreft immers beide ouders die opvoedingsverantwoordelijkheid dragen. Toch heeft Van Bijsterveld weldegelijk een punt, zij het dat het niet gaat om het volume van de aandacht, maar om de aard van de aandacht die ouders aan de school besteden.

De spanning tussen school en ouders loopt namelijk op als de school moet constateren dat de leerling minder in zijn of haar mars heeft dan de ouders verwachten. Hoog-opgeleide ouders verwachten dat scholen hun kinderen toch ten minste op het zelfde opleidingsniveau brengen. Dat lukt lang niet altijd. Scholen worden dan de bringers van slecht nieuws (uw kind *moet* naar het vmbo) en ouders 'pikken' dat niet van de school. Dat verstoort de verhoudingen flink. Vergelijk dat beeld met dat van nog maar één generatie geleden, waar kinderen een hogere opleiding konden gaan volgen dan hun ouders, die daarvoor de kansen niet hadden. Dat leidde aan de kant van het gezin in

ieder geval tot een soort dankbaarheid en bereidheid om de opvoedingspraktijken in de school positief te ondersteunen.

De complexiteit neemt nog eens enorm toe op het moment dat er dingen misgaan in de opvoeding of het onderwijs. De standaardneiging van organisaties is om na dat soort crises nog sluitender aanpakken te gaan ontwikkelen (Frissen, 2007; Schwartz & Sharp, 2010). Op zich is dat een logische reactie: we verwachten van (school)systemen dat ze voor crisissituaties voorzieningen en procedures klaar hebben staan. Het vermogen van moderne samenlevingen om risico's te accepteren en zich neer te leggen bij kleine en grote drama's is sterk afgenomen (Elchardus, 2002; Beck, 1999). Individualistische en rationalistische burgers berusten niet, maar eisen garanties dat het niet meer fout kan gaan, zeker niet met hun eigen kinderen. Het risico is echter dat de individuele kwaliteit van vakmensen hierdoor erodeert, dat er een veelheid aan gespecialiseerde instanties druk langs elkaar heen gaat werken.



Heel anders is overigens het beeld voor een grote groep allochtone ouders en leerlingen. Daar is vaak sprake van een vorm van cultureel onbegrip tussen de school en het thuismilieu. Ouders hebben vaak hooggespannen verwachtingen van wat scholen voor hun kinderen kunnen betekenen. Voor hen geldt het oude ideaal dat de school hun kinderen op een hoger ontwikkelingsniveau kan brengen dan zij zelf hebben. Hun kinderen kunnen nu doorleren, maar dat blijkt dan in de praktijk ingewikkelder door taalproblemen, kortsluiting in culturele oriëntaties of wat dies meer zij. Zij zien opvoedingspraktijken die hen vreemd voorkomen en kunnen op die manier afhaken. De toenemende culturele diversiteit maakt dat de pedagogische coalitie tussen gezin en school onder druk komt te staan. Met name voor allochtone leerlingen geldt dat de straatcultuur waarin ze opgroeien ook nog eens mijlen ver af staat van wat er op school verwacht wordt. Allochtone ouders missen het sociale kapitaal dat nodig is om hun eigen verwachtingen, de verwachtingen van de straat en die van de school enigszins onder een noemer te brengen. Dit onvermogen wordt zeker nog versterkt doordat er in Nederland maar weinig allochtone leerkrachten zijn.

Een tweede bron van onbegrip tussen gezin en school zit in de complexiteit van de onderwijsorganisaties. Wellicht met uitzondering van het basisonderwijs is het Nederlandse onderwijs vaak grootschalig georganiseerd. Dat leidt vaak (al hoeft dat niet) tot tamelijk ondoorzichtige educatieve bolwerken waarin het niet eenvoudig is de weg te vinden. Die scholen zijn vervolgens ingesponnen in een ingewikkeld netwerk van bestuurlijke verhoudingen. In de organisaties gaat te veel tijd zitten in het op orde brengen en houden van de beheersorganisatie en deze op koers houden in al die bestuurlijke drukte. Er is een sterke neiging om onderwijspraktijken te reguleren en efficiënt en effectief te maken. Leraren besteden veel energie aan procedures en formulieren en komen niet goed toe aan de persoonlijke interactie met ouders van leerlingen.

Deze ontwikkelingen overziend komt een beeld naar voren van drukke en/of onbegrepen ouders en complexe schoolorganisaties die er maar niet in slagen een constructieve dialoog te voeren over de gemeenschappelijke aanpak van de opvoeding van hun kinderen en de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden daarin.

4 Opvoeding in de klas

Leraren voelen zich vaak 'politieagent': ze moeten de orde handhaven, opsporen en be-rechten tegelijkertijd. In het formele leerplan zitten opvoedende boodschappen verpakt, zij het terughoudend. Vermoedelijk zit een veel belangrijker socialisatiemechanisme in het *verborgen* leerplan. Het betreft de niet vastgelegde gedragsuitingen van leraren in hun klassen waarin ze tonen hoe mensen met elkaar om horen te gaan. Wanneer leraren gevraagd wordt waar de kern van hun beroepstrots zit, dan gaat het hierom. De omgang met kinderen en jongeren, voorbeelden stellen, gedrag bijsturen, daarin toont de ware pedagoog zijn of haar vakmanschap.

Zoals in de inleiding al gesteld: leraren zijn in hun klas ook *street-level bureaucrats* in de meest ware zin van het woord. Ze opereren overwegend zelfstandig (en waarderen dat overigens ook zeer). Ze moeten zeer snel beslissingen nemen en daarin opvoedkundig verantwoord handelen en integer zijn. Ze vertegenwoordigen op dat moment een maatschappelijke institutie inclusief de daarin besloten liggende de opvoedingsidealen van de samenleving. Daarbij hoort ook het overbruggen van de kenmerkende spanning tussen de eisen van het systeem en de eisen van de situatie van dat moment. Er wordt van leraren maatwerk verwacht om leerlingen met hun eigen specifieke kenmerken passend tegemoet te treden. Uit de jaarlijkse rapportage van de onderwijsinspectie blijkt dat leraren hier maar zeer ten dele in slagen. De variatie in klassen neemt de komende tijd toe, niet in de laatste plaats om doorverwijzing van leerlingen met gedrags- of leerproblemen sterk aan banden te leggen. Leraren zijn verplicht om handelingsplannen te maken voor leerlingen die extra aandacht behoeven en ze moeten daarover een administratie voeren. De druk om dit goed te doen komt daarbij niet alleen uit de hoek

van de overheid. Ook ouders claimen meer maatwerk voor hun kinderen, als het moet zelfs via de rechter. Het beeld dat dan ontstaat, is dat van een leraar die het in zijn eentje moet zien te rooien met een steeds gemêleerder publiek in zijn klas, daar maar ten dele in slaagt en dit dan ook nog steeds gedetailleerder moet vastleggen in administraties. Hij heeft dus wel de *ruimte* om naar eigen inzicht te handelen (alleen in de klas), maar mist de tijd en deskundigheid om dit te doen en moet zich daar dan ook nog steeds meer voor verantwoorden.

Voor dat werk in de klas zijn er maar zeer ten dele doorslaggevende richtingaanwijzers te geven. Zoals eerder opgemerkt, is er geen consensus over de best denkbare aanpak. Ook de wetenschap kan het beste als *soft science* aangeduid worden en geeft geen *evidence based* handelingsvoorschriften. De cellulaire structuur van schoolorganisaties maakt dat er ook weinig intercollegiale consultatie mogelijk is. *Orde problemen zijn het probleem dat je deelt met Sandeman*. Kortom, de leraar staat er alleen voor bij het nemen van verregaande opvoedkundige beslissingen. Dat geldt eens te meer als er sprake is van gedragsstoornissen of onaangepast gedrag van leerlingen. Hoewel er een hele colonne van hulpverleners (De Jong, Van der Meulen, Van der Lubben & Kooiman, 2006) beschikbaar is in dit soort gevallen, is de leraar vaak een van de eersten die signaleert dat er dingen fout gaan. In zijn of haar eerste analyse ontstaan al de frames die leidend zijn voor het vervolg.

Om dit werk zorgvuldig te kunnen doen, zijn geduld, vakmanschap en betrokkenheid nodig bij de betreffende leerkrachten. Hoewel dit zonder enige twijfel ruimschoots aanwezig is, erodeert het wel. Er ontstaan dus risico's bij de frontlinie professionals in de omgang met complexe opvoedingsproblemen in de school. Ik zie er vier.

1. Dalende opleidingsniveaus van leraren. Op veel plaatsen is al gesignaleerd dat het werk voor de klas er niet eenvoudiger op wordt. De variatie neemt toe, de eisen worden stringenter en de maatschappelijke druk neemt toe. Zoals Fung elders in deze bundel opmerkt: leraren bevinden zich in een soort panopticum waarbij iedereen hen kritisch volgt en op de vingers kijkt. In arbeidsorganisaties is een standaardreactie voor oplopende complexiteit dat de opleidingsniveaus van de professionals stijgen. Moeilijk werk vergt immers beter gekwalificeerde professionals. Onderwijs vormt een zorgelijke uitzondering op deze regel (Vermeulen, 2003; Commissie Leraren, 2007). Het gemiddelde opleidingsniveau van leraren lijkt eerder te dalen dan te stijgen. Zo neemt het aantal mbo'ers dat doorstroomt naar de pabo toe en neemt het aantal vwo'ers af. Ondanks het feit dat beide groepen een hbo-diploma halen, zullen de verschillen in talent daarmee niet geheel gelijkgetrokken worden. Ook neemt het aantal academici in het voortgezet onderwijs af. Gelukkig wordt deze ontwikkeling steeds meer onderkend en wordt er fors ingezet om deze trend te keren (Vermeulen, 2003; Ministerie van OCW, 2011;

Onderwijsraad, 2011; Commissie Leraren, 2007), maar opvallend is daarbij dat leraren zelf hier het nut niet van in lijken te zien.

2. *Van roeping naar baan.* Zonder overdreven romantische voorstellingen te hebben over de betrokkenheid van leerkrachten in het verleden kunnen we wel vaststellen dat in de oriëntatie van leraren op hun werk dingen aan het veranderen zijn. In het onderwijs werken wordt steeds meer gezien als ‘een gewone baan’ en minder als een roeping. Dit heeft vele voordelen en past ook bij het denken over moderne arbeidsverhoudingen voor de onderwijssector. Leraren verdienen een marktconforme benadering van hun arbeidsovereenkomst, al was het maar om mee te kunnen concurreren met andere sectoren in de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd is wél een consequentie hiervan dat we de leraar ook steeds meer ‘normaliseren’ en dat bijzondere vereisten aan betrokkenheid lastiger worden om te stellen. Interessant is in dit verband het dilemma van de juf in de supermarkt aan het begin van dit hoofdstuk: heeft ze gewoon vrij of is ze in haar vrije tijd toch ook nog steeds opvoeder? Meer pathetisch geformuleerd: zouden we aan leraren een zwaarder pakket aan morele vereisten mogen opleggen, omdat ze cruciale opvoedende taken verrichten en hoe verhoudt zich dat dan tot reguliere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden? Dit debat wordt nog maar amper gevoerd in Nederland, maar zou juist voor de socialiserende rol van scholen wel eens cruciaal kunnen blijken te zijn. Het eigene van het werken bij de overheid in bredere zin heeft recent wel meer aandacht gekregen, onder andere naar aanleiding van discussies in de Tweede Kamer over de afschaffing van de aparte rechtspositie van ambtenaren (CAOP, 2011). Dit debat is nog in volle gang en levert mogelijk ook inzichten op die op de onderwijssector toegepast kunnen gaan worden.

3. *Voor frontlinie professionals geldt dat ze vaak een vrij zware belasting ervaren in hun werk* en weinig mogelijkheden hebben om de werkdruk af te laten nemen via collega's: ze staan er immers vaak letterlijk alleen voor. Even los van de vraag of die werkdruk echt heel zwaar is, het maakt dat ze neigen naar een zeker conservatisme in hun werkpraktijk. Ze vertrouwen op bestaande routines, praktijktheorieën en ervaringen. Het veranderen van die routines kost tijd en gaat met onzekerheid gepaard. Juist in de frontlinie komt die onzekerheid slecht uit, je kwetsbaar opstellen is daar gemakkelijker gezegd dan gedaan. Juist op veiligheidsvraagstukken lijkt er altijd sprake van maatschappelijke haast. In een dramademocratie moet er hard en wel onmiddellijk opgetreden worden. De burger in de straat, de ouder op het schoolplein wil dat er hier en nu wordt opgetreden. De politiek wil dat dit in ieder geval in deze kabinetsperiode gebeurt (Mulgan, 2007). Leraren willen best veranderen, maar hebben daar tijd voor nodig die hen vaak niet gegund wordt. De eis dat de veiligheid in scholen per onmiddellijk omhoog gaat, is begrijpelijk maar onhaalbaar, gelet op de trage innovatiegang in het onderwijs. Leraren voelen zich dan ook vaak verscheurd tussen enerzijds de snelheid die de samenleving van hen eist en het tijdgebrek dat ze ervaren om gedoseerd oude routines te verlaten en

over te stappen naar nieuwe routines. Bijzonder aandachtspunt daarbij is dat het bij die nieuwe routines in het begin ook nogal eens misgaat (onwennigheid, kinderziektes) en dat juist op gevoelige onderwerpen er *zero tolerance* verlangd wordt. De meest inadequate reactie (Schwartz & Sharp, 2010) is om het dan maar via regels en protocollen af te dwingen. Dit deprofessionaliseert de frontliniewerkers en frustreert hen nog extra.

4. *Vermoeide helden en afnemend altruïsme.* Het lerarenkorps in met name het voortgezet onderwijs en het mbo vergrijsd in snel tempo. De groep 50-plussers neemt snel toe. Dat heeft drie gevolgen voor de opvoedingsdynamiek in scholen. Ten eerste neemt de afstand in leeftijd tussen leraren en leerlingen toe, met het risico dat begrip voor de leefwereld van jongeren steeds moeilijker op te brengen wordt. Daar staat overigens mogelijk het voordeel tegenover dat de afstand tussen leerling en docent ook enig gezag met zich meebrengt en dat leraren veel ervaring hebben. Goodson, Moore en Hargreaves (2006) laten op basis van Canadese ervaringen zien dat leraren na verloop van tijd hun idealisme verliezen. De generatie die nu de meerderheid vormt in het onderwijs is daar eind jaren zeventig en begin jaren tachtig komen werken, met de maatschappelijke idealen van toen. Gechargeerd: het waren wereldverbeteraars die onderwijs zagen als hefboom voor hun maatschappelijke doelen. Gaandeweg zijn ze *sadder but wiser* geworden en teleurgesteld in de veranderbaarheid van de samenleving. Belangrijk is dat de *wisdom* het wint van de *sadness*, anders dreigt cynisme. Er zijn aanwijzingen dat dit laatste zeker kan voorkomen. Buurman (2011) laat bijvoorbeeld zien dat voor werknemers in de publieke sector met het ouder worden de basisoriëntatie van altruïstisch naar egoïstisch verschuift (dit in tegenstelling tot werknemers in de private sector). Juist in de omgang met probleemjongeren is dit risicovol. Pedagogische volharding vergt immers de bereidheid om met enthousiasme en begrip te blijven kijken naar jongeren, ook wanneer ze het daar niet naar maken.

5 Wat te doen: leraar, school en systeem

In zijn standaardwerk over het scheppen van publieke waarde schetst de Harvard bestuurskundige Mark Moore drie typen vragen die aan de orde zijn (Moore, 1995). Wat is de waardepropositie, waarom moeten scholen dat doen (waarom hebben zij hier een mandaat) en welke eisen stelt dit aan de uitvoering, in casu aan leraren.

De socialisatietask van scholen en dus van leraren staat op zich niet ter discussie, ook niet als daarin probleemgedrag van jongeren onderwerp van aandacht is. Daarmee lijken de eerste twee vragen beantwoord te zijn die Moore ons voorlegt. Toch blijkt uit deze bijdrage dat deze taak knelpunten kent die mogelijk eerder groter dan kleiner worden. De samenleving wordt ingewikkelder en scholen lijken daar maar moeizaam in mee te bewegen. De opvoedkundige coalitie tussen school en ouder vertoont barsten en de leraren dreigen vermoeide helden te worden met juist in de ingewikkelde opvoe-

dingskwesties ontwijkend gedrag als gevolg. Het uit de school verwijderen van moeilijke leerlingen wordt steeds ingewikkelder. De overheid stuurt op het minimaliseren van voortijdig schoolverlaten. De prijs van het niet behalen van een diploma is in een meritocratie ook ongekend hoog. Scholen en leraren voelen zich dan ook niet zelden 'opgezadeld' met leerlingen waar ze niet veel mee zeggen te kunnen en die vroeger 'gewoon' het onderwijs verlieten. *Vluchten kan niet meer* zou hier wel eens de passende tekst kunnen zijn. Wat staat scholen en daarbinnen leraren te doen.

Ten eerste lijkt het verstandig het probleem recht in de ogen te kijken. Scholen moeten zich meer bewust zijn van hun dwanginstitutioneel karakter en de daarmee samenhangende extra morele verantwoordelijkheid. Dan kan die verantwoordelijkheid ook beter onderwerp van gesprek worden en actief onderhouden worden. Ze moeten veel duidelijker worden over de waardepropositie die ze bij dit vraagstuk op tafel kunnen leggen. Moeten inderdaad alle jongeren met een diploma van school af, zelfs als dit met dwang en drang moet? Zelfs als dit diploma in de arbeidsmarkt amper waardering oproept (zoals de startkwalificaties in het mbo)? Waar zitten de opvoedkundige grenzen van de school?

Natuurlijk moet daarbij onderzocht worden waar onterechte uitstotingsprocessen zitten in onderwijs waardoor mensen geen onderwijs kunnen volgen. Dit moet zeker aangepakt worden. Toch past ook een heroverweging van de vraag of de school altijd de aangewezen partij is voor onderwijs aan jongeren. De vraag is of er niet meer gebruikgemaakt zou kunnen worden van buitenschools leren voor mensen die echt geen onderwijs kunnen of willen volgen. Overweeg daarbij de legalisering van hun semilegale of illegale competenties en bezie of die niet van een civiel effect voorzien kunnen worden. Iemand die in een handomdraai autoradio's kan stelen (dat wil zeggen onbeschadigd uitbouwen met alle draadjes erbij om ze weer te kunnen verkopen), zou wel eens heel geschikt kunnen zijn om bij Quick Fit autoradio's in te gaan bouwen. Scholen hebben nu het alleenrecht op het aanleren van officiële competenties, maar lopen daarmee het risico dat ze in een meritocratische samenleving dit dan ook voor iedereen en altijd moeten doen. Recente discussies over de opvang van probleemleerlingen in aparte instellingen (WRR, 2009) gaan ook al enigszins in die richting. Het mandaat van scholen zou dus ook voor heroverweging in aanmerking kunnen komen: zijn het altijd de scholen die deze rol moeten spelen of zijn er beter denkbare partijen voorhanden? Tot op welke leeftijd loopt die verantwoordelijkheid en wat als de rest van de sociale omgeving het laat afweten? Komt er dan een punt dat scholen ook een keer dienst mogen weigeren? De huidige dwangbenadering in het passend onderwijsbeleid van dit kabinet lijkt duidelijk te zijn, maar zadelt scholen wellicht op met onmogelijke opgaven. Waslander (in Bekkers, Noordegraaf, Waslander & Wit, 2011) wijst in dit verband op het navrante feit dat er amper aandacht is voor de positie van leraren in de discussies over passend onderwijs. Degenen die het in de frontlinie moeten waarmaken, krijgen amper de beno-

digde aandacht. Laat leraren niet in de kou staan als het over ingewikkelde problemen bij leerlingen gaat. Erken dat ze onderdeel zijn van het grotere en ingewikkelde socialisatiebedrijf, selecteer ze daarop en ontwikkel hun competenties. De kwaliteitseisen zouden dan wel eens aangescherpt moeten worden met bijpassende arbeidsvoorwaarden en bevoegdheden. Daarbij is in ieder geval belangrijk dat leraren onderling ook veel meer het gesprek voeren over de kwaliteit van hun werk in de frontlinie. Er heerst nu vaak een oorverdovend stilzwijgen in plaats van een levendig professioneel discours. Juist als het over de meer complexe uitvoering van deze gevoelige publieke taak gaat, is de geslotenheid van het klaslokaal eerder van een knellende eenzaamheid dan van een gewaardeerde onafhankelijkheid.

Het professionele zelfbewustzijn van leraren moet versterkt worden in hun opvoedkundige taken: zij moeten daarin met gezag kunnen opereren. Dat begint bij leraren zelf, ze moeten professioneler over hun werk spreken, meer vitaliteit uitstralen en zich willen verantwoorden. Dat schiet nu nog al eens tekort. Scholen en overheid moeten het voor hun leraren opnemen en geen onmogelijke taken vragen. Als de operationele capaciteit van scholen tekortschiet (bijvoorbeeld als er te weinig gekwalificeerde leraren beschikbaar zijn), helpt het niet ze meer onder druk te zetten bij de opvang van leerlingen die probleemgedrag vertonen. In de lokale context kunnen scholen en hun bestuurders hierin een rol spelen door stevigere eisen te stellen aan de spelers met wie ze te maken hebben (ouders, gemeenten, enz.). Daar staat tegenover dat scholen dan ook toegankelijke ontmoetingsplaatsen moeten zijn voor alle betrokkenen en niet de gesloten en complexe bolwerken die het nu nog vaak zijn.

Voorzien in de materiële en immateriële voorwaarden van scholen en leraren voor hun complexe taken is een belangrijke taak van de overheid. De materiële bevoorwaarding is al moeilijk genoeg. Nog ingewikkelder wordt het als het over de immateriële kant gaat. De overheid straalt te weinig uit dat ze trots is op en vertrouwen heeft in scholen en leerlingen. Je kunt niet voortdurend publiekelijk klagen over dalende onderwijsniveaus, leraren met te lange vakanties en te veel drop-outs zonder dat dit het beeld van de samenleving over scholen ondermijnt. Op landelijk niveau zouden de politieke en bestuurlijke actoren zich voor de schermen veel meer in positieve zin moeten uitlaten over wat scholen tot stand brengen en hun vertrouwen daarin uitspreken. Daar waar scholen en leraren tekortschieten, moet er achter de schermen uiteraard ingegrepen worden. De tendens is nu omgekeerd: falen wordt voor de schermen breed uitgemeten en succesverhalen krijgen op zijn best achter de schermen waardering. Voor de werkers in de frontlinie is dit een onvoldoende en onredelijke vorm van publieke waardering.

6 Samenvattend

Alleen al door de massaliteit van de ontmoeting tussen leerlingen en leraren is het onontkoombaar dat veiligheidsvraagstukken ook in de school spelen. Leraren hebben een taak als opvoeders en die taak stopt niet als het ingewikkeld wordt omdat kinderen bijvoorbeeld gedragsproblemen hebben. De samenleving wenst in de massaliteit geen enkel risico te lopen (Beck, 1999) en heeft behoefte aan een preventieve aanpak van die jongeren en een aanpak die liefst 100% sluitend is. Dat dit tot een overmaat aan bestuurlijke en administratieve druk leidt die met name in de uitvoering tot verlamming kan leiden, is meer dan eens onder de aandacht gebracht (zoals door Frissen, 2007 en Terpstra, 2010). Desalniettemin ziet de samenleving in leraren een voor de hand liggende partij om vroegtijdig te signaleren dat het met leerlingen verkeerd dreigt te gaan. Het huidige beleid is er bovendien op gericht meer leerlingen met gedragsproblemen in het reguliere onderwijs op te vangen. Daar zitten dus ook jongeren bij die de orde verstoren, geweld gebruiken of anderszins crimineel gedrag vertonen. Het is dus logisch dat er ook naar scholen gekeken wordt om een bijdrage te leveren aan het terugdringen van onveiligheid die door jongeren veroorzaakt wordt. Zoveel andere en grootschalige instituties kennen moderne samenlevingen immers ook niet meer om dit te doen.

Het klinkt zo logisch: aan de ene kant overheerst de gedachte dat jongeren met gedragsproblemen zo gewoon mogelijk opgevangen moeten worden in reguliere scholen. Aan de andere kant neemt de roep om steviger optreden toe en neemt de tolerantie ten aanzien van onaangepast gedrag af. Maar de complexiteit van de alledaagse werkelijkheid blijkt maar weer eens. Een incident in een middelbare school in Nieuwegein (medio november 2011) biedt de perfecte illustratie van de eerder genoemde oplopende spanning tussen situationele en institutionele logica. Een dertienjarige leerling had gevochten in de klas. De leraar haalt de leerlingen uit elkaar en stuurt ze de les uit. De betreffende jongen weigert te vertrekken, zelfs na tien keer daartoe gemaand te zijn. De leraar haalt de adjunct-directeur erbij, die de jongen aan de arm de klas uit trekt. De stiefvader van de jongen besluit aangifte wegens mishandeling te doen en de plaatselijke politie pakt de adjunct-directeur op die vervolgens een aantal uren in de cel moet doorbrengen. Het ongemak druipt van de situatie af: had de adjunct-directeur van de leerling moeten afblijven? Maar tot elke prijs? Wat is het gelijk van de stiefvader die erkent dat zijn stiefzoon geen lieverdje is, maar juist daarom op een school voor speciaal onderwijs zit, waar ze hiermee om moeten kunnen gaan? Waarom voelt de politie zich gedwongen de adjunct-directeur op school op te pakken en mee te nemen voor verhoor, inclusief enkele uren politiecel?

11 Ambulant, systeemgericht en integraal

De aanpak van geweld door de vrouwenopvang in de 21ste eeuw

Sietske Dijkstra

1 Inleiding

Huiselijk geweld is in de 21ste eeuw als maatschappelijk probleem in het centrum van de aandacht komen te staan. Het onderwerp van deze bijdrage is de vrouwenopvang, vanaf haar ontstaan een frontlijnorganisatie²² bij uitstek, die hulp biedt aan kwetsbare burgers. De vrouwenopvang is momenteel een van de kernpartners die intensief betrokken zijn bij de aanpak van geweld. Fusies en schaalvergroting in de sector hebben geleid tot landelijke differentiatie en een veelvoud aan vragen. Zo is er tegenwoordig naast de begeleiding van vrouwen bij partnergeweld aandacht voor jonge moeders, eengerelateerd geweld en specifieke begeleiding van kinderen. Centraal in dit hoofdstuk staan thema's die nu in de vrouwenopvang belangrijk zijn. Daarbij wordt nagegaan wat professionals en cliënten daarover te vertellen hebben.

Kernwoorden anno 2012 zijn ketenaanpak, landelijk beleid en een systeemgerichte en bij voorkeur ambulante aanpak. Professionals in de keten moeten daarbij laveren tussen het voldoen aan een veelvoud aan eisen en regels, en het ondersteunen van een diverse groep cliënten. De aanpak van geweld vraagt veel van professionals, het is moeilijk, belastend en vaak ook hectisch werk. Geweld kan complex en gevaarlijk zijn. Het doet een sterk beroep op specifieke kwaliteiten van professionals en hun instellingen en legt druk op hun handelen (Dijkstra & Van Dartel, 2011).

²² De omschrijving van Bruining (2009) luidt: frontliniewerkers zijn beroepsbeoefenaren die in het primaire proces van de maatschappelijke dienstverlening werkzaam zijn en direct contact hebben met burgers.

Geweld in de privésfeer is complex en veelomvattend; het gaat vaak samen met andere problemen en kan verstrekkende gevolgen hebben. Het is bovendien veelsoortig: de aard en ernst verschillen evenals wie doet wat bij wie. Geweld is fysiek, psychisch of seksueel van aard. Geweld kan actief of passief zijn: mishandeling of verwaarlozing. En kan eenzijdig of tweezijdig zijn. Huiselijk geweld, geweld dat in huiselijke kring wordt uitgeoefend, is een paraplu-begrip waaronder verschillende geweldsoorten vallen. Grofweg kunnen vier belangrijke soorten van geweld in de privésfeer worden onderscheiden: kindermishandeling, partnergeweld, oudermishandeling en ouderenmishandeling. Het gaat daarbij om kinderen, vrouwen en mannen in de hoedanigheid van slachtoffer, pleger en getuige. Daaromheen staat de betrokkenheid van tal van professionals en hun instellingen, zoals de Steunpunten Huiselijk Geweld, het maatschappelijk werk, de politie, de vrouwenopvang, de (jeugd)zorg, de GGZ, de OGGZ, daderbehandeling, verslavingszorg en veiligheidshuizen. Deze instellingen bieden ambulante of residentieel, vrijwillige of gedwongen hulp. Dit soms met de inzet van strafrechtelijke of civielrechtelijke maatregelen.

Deze bijdrage bestaat uit drie delen. In het eerste deel (paragraaf 2-4) wordt het landelijk beleid en de ketenaanpak bij huiselijk geweld getypeerd. Daarna volgt een schets van de contouren van de huidige vrouwenopvang. In het tweede deel (paragraaf 5-6) worden aan de hand van voorbeelden vier actuele thema's uit de sector besproken. Deze voorbeelden zijn grotendeels ontleend aan interviews die met twee ervaren directeuren in de vrouwenopvang, Aleid van den Brink en Lian Smits,²³ zijn gehouden voor het onderzoek *Verborgen Schatten*. Dit onderzoek zocht met vragen over het handelen van

23 Aleid van den Brink (AB), de huidige directeur-bestuurder van de grootste organisatie voor de aanpak van huiselijk geweld, de Blijf Groep, is meer dan 25 jaar verbonden aan de vrouwenopvang. Zij studeerde sociale pedagogiek en werkte na haar afstuderen aanvankelijk als staffunctionaris ouder-kindbegeleiding bij het Eliashuis in Amsterdam voor gezinnen in scheiding. Eind jaren zeventig vond men in de samenleving een Blijfhuis militant en geschikt voor 'boze vrouwen'. Het Eliashuis was bestemd voor vrouwen en mannen in nood. Het was destijds voor ontworpen gezinnen en mensen die hun relatie wilden verbreken. Dit gedrag werd nog niet als mishandeling benoemd (www.blijfgroep.nl).

Lian Smits (LS) is van origine ontwikkelingspsychologe en werkte voor haar baan als directeur-bestuurder bij De Bocht, bij de Raad voor de Kinderbescherming. Sinds de fusie tussen De Bocht en jeugdzorgaanbieder Kompaan per januari 2009 leidt zij de organisatie 'Kompaan en De Bocht'.

De fusie tussen Kompaan en De Bocht was een bewuste strategische en inhoudelijke keuze. De Bocht, van oudsher een Fiom-huis met een maatschappelijke blik, maakte een ontwikkeling door van het verbergen van ongehuwd moederschap naar het ondersteunen van alleenstaand moederschap. Kompaan had veel verstand van jeugdzorg. Kompaan en De Bocht is gericht op moederschap van jonge en kwetsbare moeders met meervoudige problemen en ontwikkelde voor deze doelgroep bij de afdeling Lima een specifieke en bekroonde methodiek (Brekemans, 2010). De instelling specialiseerde zich verder met EVA (Extra Veilige Afdeling) in jonge vrouwen en dreigend eerverlies (www.kompaanendebocht.nl). Verder is 'Kompaan en De Bocht' een reguliere organisatie voor de aanpak van huiselijk geweld. Het Steunpunt Huiselijk Geweld Midden-Brabant, functionerend vanuit het Veiligheidshuis in Tilburg, maakt er deel van uit.

de 'goede professional' aansluiting bij praktijkervaringen in de aanpak van kindermishandeling en partnergeweld (Dijkstra & Van Dartel, 2011).

Het derde en verbindende deel (paragraaf 7-8) reflecteert op het frontlijnperspectief van Lipsky. Deze reflectie wordt verbonden met kenmerkende ontwikkelingen die zich voordeden in de aanpak van geweld. Het gaat hier om schaalvergroting, differentiatie en professionalisering. Lipsky (1980, 2010) baseerde zijn begrip *street-level bureaucracy* op uitvoerende professionals zoals agenten, brandweerlieden en kinderbeschermingswerkers. Professionals in de vrouwenopvang zijn net als deze beroepsgroepen actief betrokken bij kwetsbare mensen die vaak meervoudige problemen hebben. De vrouwenopvang nieuwe stijl weet steeds beter aan te sluiten op de (specifieke) behoeften van een grote groep cliënten met geweldservaringen. Ze zijn van 'pioniers op de werkvloer tot uitvoerders in de keten geworden' (Dijkstra & Van Dartel, 2011: p. 27).

Het onderzoek Verborgen Schatten bestond uit een literatuurstudie, interviews met negen ervaren professionals – praktijkexperts uit de keten – en kritische gesprekken met drie cliënten over hun ervaringen met (partner)geweld en het zoeken naar hulp (Dijkstra & Van Dartel, 2011). In deze studie is deels impliciete kennis onder woorden gebracht in zeven zogenoemde vakportretten van professionals bij de vrouwenopvang, de zorg, het beroepsonderwijs en de politie. Deze portretten worden in de context geplaatst van (beleids)onderzoek en professionele ontwikkelingen, en in verband gebracht met een literatuurverkenning naar 'verborgen' kennis bij sociale professionals, door Polanyi (1966) de tacit dimension genoemd. Deze verborgen kennis kreeg sindsdien veel benamingen, zoals intuïtieve kennis, not-knowing, conceptuele kennis en praktijkwijsheid. Ze is niet gemakkelijk op het spoor te komen (Dijkstra & Van Dartel, 2011: p. 151-167). Door zowel open als specifieke vragen te stellen en precies door te vragen op wat goede professionals doen en laten, is gezocht naar verwoording van betekenisvolle, veelal stilzwijgende of soms vanzelfsprekende kennis bij de aanpak van partnergeweld en kindermishandeling. De ervaringen op zichzelf bevatten geen schatten; het is de lerende en alerte houding die tot kennisontwikkeling leidt en kennis toegankelijk maakt, ook voor beroepsopleidingen.

2 Uitwerking landelijk beleidskader op de praktijk

Landelijke beleidsmaatregelen rond het signaleren, vroegtijdiger opsporen en melden van geweld in de privésfeer krijgen sinds de kabinetsnota 'Privé geweld een publieke zaak' in 2002 veel aandacht. Er zijn tot september 2011 meer dan 5.000 huisverboden uitgevaardigd sinds in 2009 het ambulante aanpakken van geweld is verankerd in de Wet Tijdelijk huisverbod. Recent staat de invoering van een verplichte meldcode hoog

op de beleidsagenda. De meldcode bevat een stappenplan voor hoe professionals moeten omgaan met het signaleren en melden van kindermishandeling en andere vormen van geweld in intieme kring (zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld/hulp-bieden/meldcode>).

De overheid heeft aandacht besteed aan het versterken van de infrastructuur voor samenwerking tussen instellingen en sectoren. Sinds 2003 zijn 43 Steunpunten Huiselijk Geweld opgezet. Deze steunpunten werken voor betrokkenen en professionals (www.huiselijkgeweld.nl) en zijn vaak verbonden met de vrouwenopvang. Ook is het laatste decennium het landelijk dekkende netwerk van Veiligheidshuizen opgezet. Dat zijn huizen die zich naast veelplegers onder meer richten op veroordeelde daders van huiselijk geweld (zie www.veiligheidshuizen.nl). Veel minder aandacht had het overheidsbeleid voor de ontwikkeling en effecten van interventies en de toerusting van professionals, zo blijkt uit een beleidsevaluatie over een periode van tien jaar (Significant, 2011).

Dit staft de kritiek, zowel vanuit cliënten als professionals op het overheidsbeleid en de ongetoetste aannames hierin. Niet onderzocht is of de versterkte infrastructuur inderdaad leidt tot betere en snellere hulp voor cliënten. Dat geldt eveneens voor de omvang en aard van investeringen in de kwaliteit van de hulp, de ontwikkeling van interventies en de toerusting van professionals. Het overheidsbeleid roept bovendien veel nieuwe vragen op die nog nauwelijks een antwoord kregen. Ook hier vallen de volgende kritische vragen buiten het directe bestek van dit artikel, maar ze verdienen zeker nader onderzoek: Heeft het snel(ler) afhandelen van zaken de werkdruk vergroot? Gaat de snelheid ten koste van zorgvuldig hulpverlening? Hoe maak je *good practices* en *bad practices* van samenwerking tussen instellingen inzichtelijk en toegankelijk? Raken professionals in deze wijdvertakte samenwerking niet de weg kwijt? En vallen cliënten met al deze voorzieningen niet gemakkelijk tussen wal en schip? Hoe ver zijn professionals en cliënten verwijderd van integrale hulp als cliënten steeds weer hun verhaal moeten vertellen? Is er eigenlijk wel voldoende zicht op de behoeften van cliënten?

Op elkaar afgestemd professioneel handelen binnen en tussen sectoren wordt in de weg gestaan door versnipperde en ongelijk verdeelde financiering, concurrentie en organisatorische belemmeringen. Protocollen en regels kunnen botsen met vakmanschap en de autonome positie van de professional wordt meer en meer beknot door pogingen om het werk transparanter en efficiënter te maken, zo stelt Smeijsters (2006) vast. Beleidsmakers gaan daarbij voorbij aan de diversiteit van de vraag en de competenties van de professional. Khonraad (2011) spreekt bij onderzoek naar de leefbaarheid en veiligheid in wat hij noemt ‘de rafelrand van de samenleving’ van een tegenstelling tussen de bureaucratische logica van sturing, controle en verantwoording en een veldlogica waarin collectieve teams op de werkvloer concrete interventies inzetten en gesteund worden door hun organisaties (p. 21). Vakinhoudelijke verdieping en overdracht van kennis

raken in al deze beleids- en regeldrukke vaak beknelde. Beleid volgen en verantwoording afleggen slokken veel tijd op. Professionals op de werkvloer moeten steeds weer ruimte en aandacht voor de uitoefening van hun vak bevechten, terwijl de problemen divers zijn, hun *caseload* vaak hoog is en het werk soms omstreden is en veel inspanning vergt.

3 Ketenaanpak bij huiselijk geweld

Bij een ketenaanpak bij huiselijk geweld streven de samenwerkingspartners van diverse disciplines en sectoren naar gezamenlijke, doelgerichte, op elkaar afgestemde en specifieke hulp. Het doel is dan om geweld en aanverwante problemen integraal aan te pakken. Daarbij kijken niet alleen het beleid, maar ook de samenleving en het publiek in toenemende mate mee over de schouder van de professionals. Zeker wanneer er sprake is van hiërarchie in de keten of een controlerende overheid uitvoerige verticale verantwoording op veiligheid eist, zo laten Moors en Vogelvang (2009) zien in hun betoog over het strakke pak van de reclassering. Het handelen van professionals dient transparant en onderbouwd te zijn en te leiden tot afname van het probleem. Dat kan leiden tot spanningen in de samenwerking wanneer misstappen of incidenten publieke aandacht trekken. Het functioneren van professionals en hun instellingen is nadrukkelijk onderwerp bij falen, zeker wanneer bij een fatale afloop een kind, een vrouw of een gezin de dood vindt (Dijkstra, 2008a). Zo maakte een wethouder na de dood van de peuter Savanna in 2005 een coördinator huiselijk geweld verantwoordelijk voor het feit dat ‘deze gemeente geen dode kinderen wenste aan te treffen in de kofferbak van een auto’. De coördinator had slapeloze nachten, raakte gedemotiveerd en zei uiteindelijk zijn baan op.

Angst beperkt de groei van professionals. Lipsky (2010) heeft dit toegelicht aan de hand van een Amerikaans praktijkvoorbeeld. De angst om fouten te maken, werd in een welzijnsorganisatie weggewerkt door jonge onervaren krachten aan te nemen en moeilijke zaken te verzwijgen. *Accountability* was daarop volgens Lipsky niet het antwoord. Hij pleitte juist voor het inbrengen van ingewikkelde casussen in het team. Ook werden voortaan niet een maar twee werkers verantwoordelijk voor een zaak. Dit lijkt op de mengverhouding tussen *rigour* en *grace* in de samenwerking met gezinnen vanuit het principe van *Signs of Safety* (SoS). De grondlegger daarvan, Andrew Turnell, moedigt in trainingen uitvoerend werkers in diverse landen juist aan om hun vastgelopen casussen in te brengen. Die casussen worden uitgebreid behandeld. Ook bij SoS zijn de casuïstiekbespreking en het teamwerk cruciaal. Wereldwijd is er bij deze benadering een afname van het aantal uithuisplaatsingen. Professionals groeien in hun vermogen om met gezinnen waar geweld speelt om te gaan: ze werken gezamenlijk aan het versterken van veiligheid zonder het gevaar uit het oog te verliezen (Turnell & Edwards, 1999).

Vakinhoudelijke en professionele ontwikkelingen bij de aanpak van huiselijk geweld doen zich vooral voor in de ambulante hulp. Het huisverbod is een goed voorbeeld van hoe deze maatregel een impuls geeft om krachtige en gemeenschappelijke doelstellingen te formuleren. Ketenpartners maken afspraken over specifieke inspanningsverplichtingen en de bereidheid van professionals groeit om over instellingen heen samen te werken en geïntegreerde hulp te bieden. Dit is ook merkbaar in hun houding (zie ook Dijkstra, 2010). Van Ewijk (2010) vat het duurzaam handelen van professionals in zijn oratie samen in twee bepalende kernbegrippen: activeren en inbedden. Daarbij komen ook houding en borging aan bod.

4 Vrouwenopvang: veelvormig en minder ideologisch

Geweld heeft veel verschijningsvormen. Het komt voor dat vrouwen hun partner en/of de kinderen mishandelen. Toch verblijven in de vrouwenopvang vooral mishandelde vrouwen en hun kinderen. Mannen zijn bij het huisverbod voornamelijk de uithuisgeplaatsten. Er werken vooral vrouwen in de vrouwenopvang. De vrouwenopvang van de 21ste eeuw biedt naast opvang aan vrouwen ruimte voor vroegtijdige onderkenning van geweld en (na)zorg in ambulante vorm. De methodiek Begeleide terugkeer, waarbij partners na geweld ervoor kiezen om het geweld te beëindigen en hun relatie te behouden, is hier een voorbeeld van (Vrouwenopvang Amsterdam, 2004; Van Gestel-Van Gils, De Mulder & Dijkstra, 2010). Het uniforme leefgroepwerk in de residentiële vrouwenopvang maakte begin deze eeuw plaats voor een meer op de baat gerichte aanpak (Wolf, Jonker, Nicholas, Meertens & Te Pas, 2006). Een aanpak die dynamisch, meer vraaggestuurd en veelvormig is: gericht op het versterken van krachten en het (gezins)systeem, met aandacht voor paren, kinderen en ouders.

De ondersteuning is gericht op crisisopvang, begeleiding tijdens vervolgoopvang en ambulante (na)zorg. Er kwam meer ruimte voor de positie van vrouwen als (ex-)partner, moeder en individu. De zorg die kinderen in de vrouwenopvang nodig hebben, wordt beter onderkend (Brilleslijper-Kater, Beijersbergen, Asmoredjo & Wolf, 2009; Verhoeven & Dijkstra, 2010). Medewerkers in de opvang experimenteren door ervaring op te doen met mishandelende mannen in hun positie als vader en als (ex-)partner (Dijkstra & Balogh, 2012). Begeleiding in de terugkeer naar de partner, de opvoeding van de kinderen en het contact met de vader zijn relevante onderwerpen geworden (Lünnemann, Smit & Drost, 2010; Dijkstra, 2011a). De opvang nieuwe stijl, zoals het Oranje Huis, is gericht op het bespreekbaar maken van geweld in de samenleving en de wijk in plaats van het isoleren en verbergen van mishandelde vrouwen (Lünnemann et al., 2010). Door de scheiding tussen hulp en verblijf in het Oranje Huis, de wijkgerichte aanpak en de toegenomen openheid over geweld in intieme kring, zijn nieuwe mogelijkheden geschapen om rechtstreeks, respectvol en wederkerige hulp en ondersteuning te bieden

(zie Dijkstra, 2011a). Deze kennis over een passende aanpak ontwikkelt zich geleidelijk en groeit vaak door ervaring en oefening in de praktijk van de vrouwenopvang zelf.

5 Vrouwenopvang bevraagd

Hoe gaat de vrouwenopvang vanuit een ketenaanpak om met partnergeweld en kindermishandeling? Dit tweede deel van dit artikel is grotendeels gebaseerd op een secundaire analyse van de verbatim verslagen van diepte-interviews met twee ervaren directeurs in de vrouwenopvang die in de sector een leidende positie innemen. Deze interviews zijn in het voorjaar en de winter van 2009 gehouden (Dijkstra & Van Dartel, 2011). De geïnterviewden, Aleid van den Brink en Lian Smits, hebben veel kennis van de werkvloer. Naast deze interviews is er aandacht voor de ontwikkelde methodiek gericht op jonge moeders met gedragsproblemen bij behandelafdeling Lima (Brekelmans, 2010). En wordt ingegaan op de praktijk van de mannenopvang vanuit de G4. Daarnaast worden voorbeelden aangehaald die zijn ontleend aan de groepsinterviews met medewerkers in de vrouwenopvang over het werken met kinderen en moeders (Verhoeven & Dijkstra, 2010) en aan gesprekken met cliënten over de ontvangen hulp (Dijkstra & Van Dartel, 2011).

Behoeften en feedback van cliënten zijn onvoldoende verdisconteerd in het handelen van professionals, dat soms zijn eigen autonome koers lijkt te volgen. Effect is dan dat tijdens de hulp geen hulp geboden wordt. De beschreven ervaringen van een mishandelde man en twee mishandelde vrouwen in *Verborgene Schatten* laten zien welke kloof er kan gapen tussen de professionele werkelijkheid en die van cliënten. Cliënten die, verdwaald in de bureaucratie van de hulp, geen ondersteuning, maar juist veroordeling ondervonden. Vaak ontbeerden ze echte hulp door de vele verwijzingen.

‘Zij zochten waarachtigheid, tijd, geduld en wilden serieus genomen worden. De erkenning en veiligheid die ze zochten, is lang niet altijd gevonden. In hun verhalen wrekt zich het wijdvertakte en soms geroemde Nederlandse systeem van Nederlandse hulpverlening en de scheiding die er gemaakt is tussen een front desk voor melding en een back office voor hulp.’
(Dijkstra & Van Dartel, 2011: p. 22)

6 Vier thema's in de vrouwenopvang

Vier thema's zijn in de vrouwenopvang van nu relevant volgens geïnterviewden uit de vrouwenopvang:

1. de visie op systeemgericht werken;
2. de verhouding in aandacht voor partnergeweld en kindermishandeling;
3. geoormerkte opvang aan mishandelde mannen;
4. de positionering van de vrouwenopvang bij hulp in de keten.

Systeemgerichte aanpak

In de vrouwenopvang heeft zich volgens Aleid van den Brink en Lian Smits een enorme verandering voltrokken: 'We zijn van vrouw naar gezin gegaan.' De vrouwenopvang heeft in 2011 met vrouwen, mannen en kinderen van veel nationaliteiten te maken en tracht met aandacht voor diversiteit aan te sluiten bij cliënten. Ze blijven permanent doorontwikkelen. De manier waarop plegers als partners en vaders worden benaderd, verdient bijvoorbeeld nog meer aandacht. Voor de doorontwikkeling van systeemgericht werken, is het belangrijk om meer praktijkervaring op te doen:

'We hebben in de sector van de vrouwenopvang en die van de jeugdzorg nog relatief weinig aan dader- of plegerbehandeling: aan specifiek aanbod voor partners daarin. We zijn nog beginnend met systeemgericht denken en het ontwikkelen van een soort krachtmethodiek daarin. We moeten dat nog leren, systeemgericht werken, wat is dat nou in de praktijk?' (LS)

De maatschappelijk gerichte gezinsblik helpt om inclusief denken en integrale hulp mogelijk te maken. Er zijn echter ook grenzen. Een systeembenadering moet niet kosten wat kost doorgevoerd worden wanneer sprake is van groot gevaar, escalatie en psychopathologie.

'Misschien constateer je wel: dit is een hopeloos verhaal. Dus niet gezinsbehandeling, maar zorgen dat het gezin netjes afgehecht wordt. Want gezinsbehandeling hoeft op zich geen dogma te worden. Je moet alleen wel beginnen met heel gezinsgericht te kijken.' (LS)

Kenmerk van veel doelgroepen die in de opvang komen, is hun relationele kwetsbaarheid. Dit geldt in sterke mate voor vrouwen met een verstandelijke beperking die in relaties vaak misbruikt, economisch uitgebuit en mishandeld worden. Ze zijn een gemakkelijk prooi, blij met de aandacht en begrijpen lang niet altijd waar het hun partner om te doen is (De Jongh, 2010). De kwetsbaarheid geldt zeker ook voor de jonge moeders met gedragsproblemen. Zij hebben vaak te maken met geweldservaringen in het gezin van herkomst en/of in hun partnerrelatie (Brekelmans, 2010). Deze groep heeft moeite om zich los te maken van oude en vertrouwde patronen van overschreden grenzen. Het krijgen van een kind ervaren deze jonge vrouwen als een beloning. Het moet hun leven goed maken en de partner aan hen binden:

'Dan heb je het over seksespecifieke problematiek, dat heet dan tegenwoordig jeugdprostitutie en tienermoeders, maar dan heb je het eigenlijk ook over seksualiteit en durf je grenzen te stellen. Dan heb je het ook over eigenwaarde en een beetje zelfbewustzijn. Want ja, toch speelt heel vaak de kwetsbaarheid van vrouwen een rol en het gevoel dat je met een ander, ook al is het een slecht iemand, beter af bent dan alleen. Heel veel vrouwen hebben liever een slechte man dan geen man. Dat is een lijn. Een andere lijn is dat wij vaak zien dat je met

gekwetste mensen te maken hebt, die een kind zien als eindelijk iets van jezelf hebben. En dan blijft die man wel bij me.' (LS)

Een kind krijgen, zeker op jonge leeftijd, is een grote ommekeer. Het vraagt ondersteuning, nabijheid en oefening in het moederschap. Zo vertelt een medewerker die moeders en kinderen begeleidt:

'Ik heb bijvoorbeeld nu een jonge moeder die niet wist wat ze eigenlijk met haar kind moest. Die ga ik nu aan huis ondersteunen met in bad doen, eten geven, verzorgen en babymassage.' (Verhoeven & Dijkstra, 2010: p. 78)

Partnergeweld en kindermishandeling

Van oudsher konden mishandelde vrouwen hun kinderen meenemen wanneer zij van huis naar de opvang vluchtten. Kinderen waren een afgeleide van hun moeders. Ze worden nu als een doelgroep gezien die recht heeft op passende hulp. Het accent op veiligheid heeft deze aandacht voor kinderen nog versterkt. Dat betekent dat er ruimte is voor het welzijn en de veiligheid van moeders en kinderen in de vorm van kinderbegeleiding en opvoedingsondersteuning. Een medewerker geeft aan:

'Het vertrouwen van de kinderen in volwassenen is vaak weg. Ze hebben heel veel geweld gezien of ze zijn zelf mishandeld. Als wij de kinderen het vertrouwen en de veiligheid kunnen teruggeven, heeft moeder daar ook weer voordeel van. Wij spreken moeders ook aan op hoe ze kinderen aanspreken: door de knieën, altijd alles benoemen.' (Verhoeven & Dijkstra, 2010: p. 83)

Uit dit citaat blijkt dat professionals een mix aan vaardigheden toepassen. Ze ondersteunen maar spreken ook aan en confronteren soms. Er is oog voor het feit dat ook mishandelde vrouwen hun kinderen verwaarlozen of mishandelen, terwijl daar voorheen eerder aan voorbijgegaan werd. Een medewerker die op huisbezoek ging bij een moeder die drugsverslaafd was en af en toe gebruikte, zocht contact met de mentor van de moeder nadat zij de moeder had verteld dat zij zich zorgen maakte over de veiligheid van het kind:

'Dan heb ik er ook een controletaak bij: hoe loopt het daar in huis, ziet het er goed uit? Is alles veilig voor het kind? Laatst was ik er en toen stonk het er ontzettend naar sigarettenrook. Ik dacht: jee, je moet niet roken. Nou ja, dan heb je een gesprek daarover dat het een ongezonde situatie is.' (Verhoeven & Dijkstra, 2010: p. 79)

De aandacht die er van oudsher voor partnergeweld is en de meer recente aandacht voor kindermishandeling groeien in de praktijk van de vrouwenopvang meer naar elkaar toe. Volgens Smits gebeurt dit ook dankzij de toenemende gezinsgerichte blik. Zij denkt

dat partnergeweld – geweld tussen volwassenen – verhoudingsgewijs gemakkelijker bespreekbaar is. Het is minder bedreigend dan kindermishandeling. In haar ogen kan het bespreken van partnergeweld helpen om kindermishandeling meer boven tafel te krijgen en bespreekbaar te maken. Ook verwacht ze dat de meldcode voor professionals een toename van het aantal meldingen van kindermishandeling zal geven. De meldcode representeert volgens Smits een veranderd bewustzijn. De Steunpunten Huiselijk Geweld en het AMK werken toenemend proactief samen door hun krachten te bundelen: *‘Dat we het goede van twee werelden daar uithalen. Het goede van het AMK is misschien de nuance en het evenwicht.’*

I: En 35 jaar ervaring.

‘Ja ook, maar het goede van de Steunpunten is een veel grotere keten en een maatschappelijk besef. Een veel minder groot taboe op het melden, zodat het kan zijn dat we iemand ten onrechte een vraag over geweld stellen.’ (LS)

Tijdens het interview met Smits worden er geen verschillen genoemd tussen kindermishandeling en partnergeweld. Dat is opmerkelijk daar het twee vakgebieden waren en deels nog zijn, met eigen visies, onderzoekstradities, omschrijvingen en accenten (Dijkstra, 2008b), waarin juist die afgebakende verschillen een integrale blik op geweld in gezinnen bemoeilijk(t)en. Deze verschillen hebben in de praktijk geleid tot sterke kanten en zwakke plekken bij professionals. Zo constateren AMK’s dat de meeste meldingen kinderen betreffen die getuige waren van geweld. In 2007 hadden enkele AMK’s, zo bleek uit hun dossiers en toelichting, niet bijzonder veel vakinhoudelijk verstand van geweld tussen partners. Ze waren geneigd dit geweld als een incident te zien. En in de vrouwenopvang bleef kindermishandeling onderbelicht vanuit solidariteit met mishandelde vrouwen (Dijkstra, 2008: p. 137-138). Ze zagen dus een deel van het verhaal. Edleson (1999, 2001) stelde al eerder op basis van een review van onderzoeken vast dat kindermishandeling en partnergeweld en vice versa elkaar overlappen. Naar men schat, overlapt in beide gevallen zo’n 50%. Kindermishandeling en partnergeweld komen dus heel vaak tegelijkertijd voor in gezinnen. Het probleem is echter dat er na deze constatering zo weinig te zeggen is over de samenhang: hoe komen deze vormen van geweld tot stand? Verhouden ze zich tot elkaar en duren ze voort? Studies naar partnergeweld en kindermishandeling zijn vaak gebaseerd op vragenlijstonderzoek dat eigenlijk voor andere doeleinden werd gebruikt, bijvoorbeeld om het effect te meten van kinderen die getuige waren van geweld. Willen we dergelijke ruwe schattingen omzetten in meer betrouwbare, dan is vanuit de overheid een diepte-investering nodig in langer lopend, liefst longitudinaal onderzoek naar geweld in gezinnen, waarin verbanden tussen kindermishandeling en partnergeweld dan diepgaander kunnen worden onderzocht en gevolgd.

De relevantie van blijven nadenken en onderzoeksmatig volgen, toont Römken (2010) in haar kritische bespreking van het onderzoek naar partnergeweld en constructies van (on)gelijkheid. Ze benadrukt dat kwantitatieve gegevens over incidenten niet mogen verhinderen een laag dieper te zoeken naar samenhangende patronen van macht en afhankelijkheid. Ze stelt dat voorstanders van de contextuele genderpositie, machtsongelijkheid en de complexiteit van partnergeweld onderzoekbaar proberen te maken. Haar eigen onderzoek naar geweld tegen vrouwen in heteroseksuele relaties (Römken, 1992) getuigt hiervan. Ze verwijst naar Stark (2007) met de volgende zinsnede:

‘Omdat partnergeweld tegen vrouwen in veel gevallen is ingebed in een gedragspatroon van controle en dwang, is het cruciaal dat onderzoek die verwevenheid boven tafel haalt en meer laat zien dan overwegend kwantitatieve gegevens over incidenten die los van elkaar lijken te staan.’ (Römken, 2010: p. 16)

Zowel uit onmacht als uit macht wordt in partnerrelaties geslagen (Dijkstra, 2011b). Ter illustratie van deze macht en onmacht, het relaas van een mishandelde vrouw. Zij deed recentelijk haar verhaal op een websiteforum van de Blijf Groep over veilig samen (zie www.veiligsamen.nl). Ze vertelde over de ruzies en spanningen in haar relatie en de druk waaronder ze leefde. Ze ontving reacties van anderen, waaronder iemand die zich oma noemt. Haar partner ontkent, aldus haar, de mishandeling en weigert hulp:

‘Na weer een nacht wakker te hebben gelegen met telefoon onder mijn kussen, probeer ik nu alles op een rijtje te zetten. Ik heb het stukje van oma gelezen over de narcist en denk dat mijn man er inderdaad ook één is (nee geen nieuws ;-). Hij denkt in alles beter te zijn dan iemand anders en vind aan iedereen wel iets mis (pfff erg vermoeiend). Alle dingen (die goed gaan) zijn door HEM gedaan (tuurlijk) en ik ben het kwaad ...!

Omdat hij gisteren gebeld is door de Raad voor de Kinderbescherming en die hem 3u telefonisch ondervraagd hebben, moest ik het ontgelden ’s avonds toen ik uit mijn werk kwam. Verbazingwekkend dat hij geen fysiek geweld heeft gebruikt, voor het eerst niet na zo’n enorme stress gebeurtenis (het mag wel in de krant).

Ik ben niet benaderd en hij zegt mij nu dat ze mij van kindermishandeling beschuldigen. Ik zou nu mede door zijn verhaal mijn kinderen kwijtraken?’

Mannen

Zowel mishandelde mannen als mishandelende mannen zijn tegenwoordig onderwerp van gesprek in de vrouwenopvang. Toen Van den Brink in de jaren zeventig in de opvang begon te werken, was het Amsterdamse Eliashuis toegankelijk voor vrouwen en mannen. Daarop terugkijkend, stelt ze dat de doelgroep mannen niet helder omschreven was en dat het hulpaanbod diffuus was. ‘Mannelijke slachtoffers hingen op de bank om zich te laten verzorgen door de aanwezige vrouwen.’ Daarna werd de opvang vooral voor vrouwen ingericht, maar mannelijke slachtoffers keerden jaren nadien terug in de

opvang. Sinds 2008 kent de G4 in totaal veertig mannenopvangplaatsen. Hier wordt een gemêleerd gezelschap opgevangen, dat bestaat uit slachtoffers van huiselijk geweld, eergeweld en mensenhandel; homoseksualiteit speelt in een aantal gevallen een rol. Een evaluatie van de voorziening leerde dat in de periode van januari 2008 tot augustus 2009 er 300 keer contact is gezocht, waarvan 90 mannen daadwerkelijk zijn opgevangen. Van hen had 56% te maken met huiselijk geweld, 21% met eerdergerelateerd geweld en 21% was slachtoffer van mensenhandel. Er werd met de mannen vooral gewerkt aan het vergroten van de weerbaarheid (Van Dijk, Hoekstra & Nieuwenhout, 2010).

Ook mishandelde mannen zijn bang en machteloos, zoals deze door zijn inmiddels ex-vrouw mishandelde man: 'Ik was in die tijd alleen maar bezig met overleven, de boel redden en om het voor de kinderen zo goed mogelijk te doen. Later toen ik rust kreeg, kwam het allemaal naar boven.' (Dijkstra & Van Dartel, 2011: p. 93) De opvangplaatsen in de G4 voorzagen niet in de mogelijkheid dat mannen soms met hun kinderen opgenomen wensten te worden. De voorziening in de G4 is intussen (tijdelijk) tot eind 2012 geborgd (Van Dijk, Hoekstra & Nieuwenhout, 2010) op basis van 182 mannen die zijn opgevangen (www.huiselijkgeweld.nl). Plegers van geweld tegen mannen zijn partners, ouders en schoonfamilie. Veel mannen zijn allochtoon. Soms worden mannen bedreigd wanneer zij willen scheiden. Volgens mannelijke werkers in de mannenopvang is de schaamte bij mannen groot. Zij uiten zich niet gemakkelijk. Zo vertelt een uitvoerend werker van de G4:

'Voor mannen is het elke keer een enorme berg. Bij het woord mannenopvang draaien ze zich weer om. Vrouwen praten gemakkelijker over een probleem. Mannen zouten het lang op, ze voelen zich een watje, en het is heel wat om bij een intake te komen. Ze worden ook vaak niet geloofd. Zoals een mishandelde man die een nacht door de politie werd opgesloten. Soms werkt het goed om ze te benaderen via een zijweg, door iets te doen.'

Het systeemgerichte werk in de vrouwenopvang genereert verder meer aandacht voor de positie en beleving van mannen. Mannen zijn dan vaak pleger van partnergeweld en worden benaderd in hun hoedanigheid als (ex-)partner en vader. Het wordt duidelijk dat doorontwikkeling van methodiek hier gewenst is. De voorgenomen pilot die Avans voorbereidt van het programma *Caring Dads* wordt dan ook door uitvoerders in de praktijk (vrouwenopvang, Leger des Heils) toegejuicht (caringdads.org). Evenals meer aandacht vanuit de daderhulpverlening voor de posities van mannen als ouders en partners en de rechtvaardiging die mannen geven voor het geweld (zie ook Dijkstra & Balogh, 2012; Lünemann, Hermens & Roeleveld, 2012). Zo verzuchtte een man die in twee huwelijken zijn vrouw heeft mishandeld, dat hij 'nu eenmaal weinig geluk heeft met vrouwen' (Lünemann et al., 2012). In een artikel, gebaseerd op een Amerikaans werkbezoek, beschrijft Dijkstra (2011b) hoe mishandelende mannen in groepsworkshops leren praten over het geweld en hun relaties met vrouwen en kinderen. Het nader onder-

zoeken van de (ex-)partner- en vaderrol in praktijkprojecten is van belang, aangezien er tot nu toe geen enkele effectieve daderbehandeling is die bewezen superieur is aan andere.

Hulpverlening in de keten

Door de ontwikkelingen op het gebied van huiselijk geweld en de verbeterde positie van de vrouwenopvang, is de opvang beter in de hulpverleningsketen²⁴ komen te staan. Soms is het model van een vrouwenopvanginstelling om de keten zelf in huis te halen of specialisten te binden. Dan is bijvoorbeeld tijdens spreekuren of op consultatiebasis specifieke GGZ-deskundigheid voorhanden om te consulteren of om diagnoses te stellen. Of de specifieke hulp wordt buitenshuis gezocht. Zo zijn er connecties ontstaan met gespecialiseerde hulp aan kinderen, omgangshuizen en daderbehandeling. Die connecties dienen nog verder ontwikkeld te worden (Dijkstra & Balogh, 2012). ‘Daderbegeleiding start vaak onder druk van de politie of als er een straf boven het hoofd hangt’, aldus een medewerker (Verhoeven & Dijkstra, 2010: p. 92). De vrijwillige benadering van mishandelende mannen als vader, verkeert echter nog in de experimenteerfase en vergt meer aandacht (zie ook Dijkstra & Balogh, 2012). Een mishandelende man kan een goede vader zijn. Een mishandelende man is soms ook een mishandelende of overcontroleerende vader. Er is een enorme variëteit in het contact van kinderen met hun vader. Sommigen zien hem wekelijks, anderen chatten of hebben af en toe telefonisch contact. Sommige kinderen willen geen contact (meer) met hun vader.

De interne samenwerking in de vrouwenopvang is verbeterd. Kinder- en vrouwenwerkers trekken veel meer samen op, maar dit ging niet zonder slag of stoot. Een kinderwerker vermeldt:

‘We hebben heel hard moeten knokken om er een team van te maken. Juist omdat collega’s gewend waren dat het kinderwerk heel apart stond. Daar hebben we veel in geïnvesteerd. We begeleiden nu samen de vrouwen en dat gaat heel goed.’ (Verhoeven & Dijkstra: p. 76)

Een ander benadrukt dat deze eenheid als team ook in het contact met de cliënten cruciaal is:

‘Je moet duidelijk maken aan de moeders en de kinderen dat je een team bent, ook al heb je verschillende functies en verschillende disciplines en rollen in het team, je bent toch een team.’ (Verhoeven & Dijkstra: p. 77)

²⁴ Er zijn meerdere, elkaar soms doorkruisende of overlappende ketens op het gebied van veiligheid, jeugdzorg, OGGz en huiselijk geweld waarbij in veel gevallen ook dezelfde samenwerkingspartners betrokken zijn.

Bij Kompaan en De Bocht wordt gepleit voor een basis screening van diagnostiek om zorgvuldig in kaart te brengen wat er speelt, de benodigde hulp op maat te kunnen bieden en af te stemmen met samenwerkingspartners in de keten. Smits geeft aan dat er nog werk aan de winkel is bij ketenpartners om een meer maatschappelijke blik te verwerven. Zo hebben de GGz soms de attitude dat je eerst maar moet zorgen dat je leven op orde is, voordat er hulp mogelijk is. Het is dus belangrijk dat de vrouwenopvang haar visie op, kennis van en ervaring met kwetsbare doelgroepen bij ketenpartners over het voetlicht brengt. Toch valt en staat het contact met ketenpartners met de waardering van de partners voor het werk in de vrouwenopvang. Verder is het van belang welke mogelijkheden de vrouwenopvang heeft en benut om het werk op de juiste wijze naar buiten te brengen.

Een relevant aspect van samenwerking in de keten dat Van den Brink benadrukt, is dat de groei en ontwikkeling van het werk beknót wordt door de marginale financiële positie. Er zijn altijd tijdelijke projectgelden nodig. Een dubbeltje wordt nooit een kwartje. De ideologische keuzen die destijds gemaakt zijn, komen de gemeenten en de landelijke overheid goed uit:

‘Blijf van mijn lijf had een heel minimale financiering, omdat ze zelf bij hun start om principiële redenen geen geld wilden, maar onafhankelijk wilden zijn. Vervolgens besloten ze dat ze voor huismoeders en voor kinderwerkers en zo geld wilden, maar niet voor de hulpverleners om principiële redenen. Nou dat kwam de overheid wel goed uit. Mooie voorziening, weinig geld, dus met een kleine pot met geld gingen zij naar de gemeentes terug en dat is af en toe wel aangepast, maar min of meer wel bed-bad-broodniveau gebleven.’ (AB)

7 Vanuit de helikopter

Als van iets meer afstand wordt gekeken, wat leveren de voorbeelden, de aangehaalde interviews en de groepsgesprekken dan op als het gaat om de systeemgerichte aanpak van huiselijk geweld in de keten? Deze vraag wordt behandeld door drie met elkaar samenhangende onderwerpen uit te lichten en te illustreren: schaalvergroting, differentiatie en professionalisering in de vrouwenopvang. Deze worden vervolgens in dit laatste deel in verband gebracht met Lipsky's gedachtegoed.

Schaalvergroting

Zo rond 2000 zijn in de sector van de vrouwenopvang sessies gehouden over toekomstscenario's, waarin duidelijk werd dat schaalvergroting nodig was om het hulpaanbod door te ontwikkelen. Het was in feite een saneringsoperatie waarbij alleen grotere instellingen met meerdere functies konden blijven bestaan. Van den Brink schetst dit beeldend:

‘Toen was al duidelijk dat je het als kleine zelfstandige niet redt met een heel beperkt hulpaanbod. Het winkeltje met bloemkolen past niet iedereen en we zien ook een ontwikkeling naar meer professionaliteit.’ (AB)

Vreemd genoeg liep deze ontwikkeling naar een beter en vollediger hulppakket tegengesteld aan ontwikkelingen bij de overheid. Daar was juist sprake van toenemende beleidsverkokering. Zou Lipsky deze kloof verklaren vanuit het verschil in oriëntatie tussen praktijk en beleidsvoornemen? Is dit een voorbeeld van het eerder door Khonraad (2011) genoemde verschil in institutionele en veldlogica?

‘De neiging tot verkoking zie je in Nederland wel sterk. Maar het heeft niets te maken met wat je vanuit de werkvloer ziet aan behoeftes. Het heeft te maken met hoe je bepaalde ministeries hebt opgebouwd, gemeentes met beleidsportefeuilles, en daarbinnen zit iedereen zijn eigen dingetjes te organiseren. De sector van de vrouwenopvang is in 1989 of 1990 gedecentraliseerd naar gemeenten.’ (AB)

In de sector hebben zich vervolgens veranderingen voorgedaan waarbij zowel fusies in als tussen sectoren zijn ontstaan. Er zijn regionale verschillen in de gemaakte keuzes: de Blijf Groep fuseerde intern en heeft acht vestigingen in Noord-Holland. De Bocht fuseerde met de veel grotere jeugdzorgaanbieder Kompaan en zocht daarmee vooral inhoudelijke versterking van de hulp.

‘Ik denk dat als je kijkt naar De Bocht in het totale scala van vrouwenopvang in Nederland, dat het altijd al een sterk pedagogische en kindinstek heeft gehad. Ook vanwege het feit dat we altijd heel veel jonge moeders gehad hebben en dat de zusters dat al heel vroeg professioneel hebben opgepakt. Zij hebben niet geschuwd om op tijd een orthopedagoog erbij te halen. Dat is een beetje de cultuur geweest. En dan zit er ook nog een jeugdzorgaanbieder [Kompaan] een eindje verder aan de overkant van de straat.’ (LS)

Door de schaalvergroting ontstaat dus vaak een inhoudelijke specialisatie, waardoor de organisatie landelijk een naam opbouwt. Het blijkt echter niet gemakkelijk om daarvoor ook passende financiering te ontvangen.

Differentiatie

Het laatste citaat luidt al in dat met schaalvergroting meer differentiatie mogelijk wordt. Er is geen standaardaanpak bij geweld, geen *one size fits all*-benadering. In het laatste decennium is in de ontwikkeling van de vrouwenopvang klip en klaar geworden dat geweld ook in intieme relaties veelvormig is. Naast fysiek, psychisch en seksueel geweld gaat het soms om dreigend eerverlies. Er zijn vrouwen, mannen en kinderen die lijden onder geweld. En soms is er naast het geweld sprake van een verslaving, een psychiatrisch probleem of een opvoedingsprobleem. De vrouwenopvang probeert dus voor

al deze verschillende groepen en verschillende soorten problematiek ondersteuning te bieden. Dit maakt opnieuw duidelijk hoezeer een samenhangende ketenaanpak nodig is om dit te kunnen realiseren. Stichting Kompaan en De Bocht zoekt haar differentiatie in een landelijke specialisatie in jonge moeders met complexe problematiek en eerdreiging bij jonge vrouwen. De Blijf Groep volgt een andere benadering. Daar is de crisisopvang geïntensiveerd. Dit met het doel om vrouwen en kinderen bij binnenkomst niet af te schrikken en goede kwaliteit te bieden. Daarna is er dan vervolgoopvang op maat, waardoor de problematiek van vrouwen en kinderen zo goed mogelijk begeleid kan worden en zij kunnen groeien naar een zelfstandig bestaan na de opvang. Verder is de Blijf Groep zich, vooral met projectfinanciering, verder gaan richten op het ambulante werk dat enorm gegroeid is in de sector en naar verwachting blijft groeien. Van den Brink rekent tijdens het interview de meerwaarde voor van 850 cliënten die in 2009 ambulant geholpen werden en waar gemeentes bijsprongen (nu ging het om eigen burgers):

‘We hebben gewoon becijferd wat het kost. Helpen we ambulant 850 cliënten, nou dat kun je residentieel nooit, dat kan je vergeten. Dus het is ontzettend evident dat ambulant werken kostenefficiënt is.’ (AB)

Professionalisering

Interessant is dat de geïnterviewden van beide instellingen in hun professionaliseringslag een beweging naar voren hebben gemaakt: ze proberen meer preventief te werk te gaan. Zo heeft de Blijf Groep een site gestart waarin gechat kan worden over ruzies en spanningen in de relatie. Deze site is heel populair en trekt veel bezoekers (www.veiligsamen.nl). De inhoudelijke motivering voor preventie verschilt en heeft te maken met verschillen in historie. Zo zegt Van den Brink: ‘Qua residentieële voorzieningen hebben wij in onze organisatie nog steeds een achterstand.’ Fiom-instellingen (Fiom is een stichting die gespecialiseerd is op (onbedoelde) zwangerschap en afstammingsvragen) hadden van oudsher veel meer financiële middelen en daardoor gedragsdeskundigen in dienst. Zij konden in de begeleiding veel meer de vakinhoudelijke diepte in. Voor de Blijfhuisen zonder gemeentelijke ondersteuning was dit niet mogelijk. Van den Brink laat de ontwikkeling zien van hoe ze door financiële nood de blik naar buiten richtten en sterk werden in het ambulante werk:

‘We zijn erg aan de voorkant van het probleem geraakt en in die zin zijn we als Blijf Groep en vrouwenopvang daar heel erg pionier geworden. We hebben daar dingen voor ontwikkeld die in de residentieële voorzieningen heel erg op de kwaliteit van dat aanbod zaten. Waar minder naar buiten is gekeken. Dus noodgedwongen. Logischerwijze hebben we meer naar buiten gekeken.’ (AB)

De overwegingen van Smits hebben de intentie om erger geweld, terugval en residentiële opname te voorkomen door hulp van een zo goed mogelijke kwaliteit te bieden:

‘We hebben gezegd dat ons belangrijkste idee is: hoe gaan we nou zorgen dat de vrouwen die binnenkomen bij De Bocht goed terecht zijn, hoe gaan we organiseren dat de kans kleiner wordt dat ze eruit vallen. En wat moeten we doen om de kans groter te maken dat na behandeling en begeleiding op De Bocht de kans op terugval kleiner wordt, want het zijn toch kwetsbare gezinnen, dikwijls. In dat kader hebben we gezegd, dan moeten we ontzettend investeren in preventie, dan moeten we ook heel goed weten wat de specifieke kennis en deskundigheid is waar we de kwetsbare groepen op moeten vinden.’ (LS)

Wat vraagt dat dan van professionals, wat dienen zij in huis te hebben? Smits heeft haar agenda op dit punt duidelijk: ze wil wakkere, reflexieve en alerte professionals die door ervaring opgedane kennis delen en overdraagbaar maken:

‘Goede professionals blijven kijken. Ze zijn open en gedreven naar klanten (...). En dat ze nadenken, handelen en kunnen uitleggen waarom ze gedaan hebben wat ze hebben gedaan (...). Een goede professional is voor mij ook iemand die zelf actief blijft kijken naar zijn werk. (...) Maar dat vraagt wel van je management dat ze dat ook stimuleren. Afwijken mag altijd, als je maar kunt uitleggen waarom je afgeweken bent. (LS)

Interessant is na te gaan hoe deze visie uitpakt op de werkvloer. Daarbij lijkt sprake van leren in teams. Medewerkers benoemen dat ze elkaar aanvullen en dat ze elkaar ondersteunen, zoals bij een uithuisplaatsing: ‘Je kunt samen lachen, maar je kunt ook op collega’s terugvallen als dat nodig is.’ (Verhoeven & Dijkstra, 2010: p. 98) En medewerkers zoeken voortdurend naar de goede ingang. Op maat werken is altijd weer anders en vraagt de inzet van persoonlijke kwaliteiten in het vak. De een is speels, de ander biedt veel veiligheid door structuur en weer een ander gebruikt humor of een gezamenlijke activiteit als knutselen om contact te krijgen. Zo meldt een kinderwerker in een groepsinterview:

‘Ik denk dat wij heel goed zijn in observeren. Vandaar dat we inschatten of je wat meer afstand moet houden of wat meer nabij kunt komen. Wat vraagt het kind van mij, is toch een belangrijke houding daarin (...). En je blijft er iedere keer weer van leren, ik bedoel je ervaring speelt daarin ook een rol en je intuïtie.’ (Verhoeven & Dijkstra, 2010: p. 80)

8 *Street-level bureaucracy* betrokken op de vrouwenopvang

Lispy (2010) formuleerde in 1980 *street-level bureaucracy* als een kloof tussen het voorgenomen beleid en de daadwerkelijke uitvoering. Een kloof waarin uitvoerend werkers met een grote *caseload*, vaak onder tijdsdruk en met een gebrek aan middelen, op re-

delijk autonome wijze ambigue instellingsdoelen moeten zien te realiseren. Ook in de sector van de vrouwenopvang is er sprake van een karige en versnipperde toedeling van middelen en een uitdijende vraag, terwijl de uitvoering dient te voldoen aan tal van regels. Van den Brink, die de ontwikkeling van professionals in de sector aan haar eigen loopbaan kan afmeten, zegt hierover: 'De toenemende bureaucratie en inkadering zorgen voor heel weinig bewegingsruimte, ook voor de professionals die erin werken, het is allemaal dichtgetimmerd, vastgelegd, beschreven.'

Veel werk van de Blijfhuizen, ooit door niet-betaalde krachten gestart, wordt tot op de dag van vandaag uitsluitend gedaan op basis van projectfinanciering. Een groot deel van de gespreksstof in de interviews gaat impliciet en expliciet over het woekeren met middelen en menskracht en het altijd aanwezige tekort. In *Verborgene Schatten* wordt gesteld dat fricties tussen ketenpartners, gescheiden en versnipperde financieringsstromen en de verantwoording die afgelegd dient te worden om de verstrekte middelen te ontvangen, belangrijke en tijdrovende struikelblokken zijn voor passende hulp. Er zijn maar liefst vier financieringsstromen: AWBZ, Wmo, jeugdzorg op indicatie en doeluitkeringen van de zogenoemde centrumgemeenten. Deze wirwar hindert het bieden van integrale hulp in en tussen sectoren enorm (Dijkstra & Van Dartel, 2011: p. 51-52).

De centenkwesie is zo oud als de vrouwenopvang, evenals het idee om meer uitvoerende macht naar gemeentes over te hevelen. In het verleden zijn ingrijpende veranderingen vanwege de oplopende kosten teruggedraaid of niet aangepakt:

'In Brabant had je veel meer naoorlogse, vanuit kloosters ontstane voorzieningen. Her en der waren er wel die heel erg afhankelijk waren van particuliere initiatieven. Toen was er een initiatiefgroep van de provincie of gemeente. Volgens mij werd toen wel duidelijk dat als je er echt een eenheid uit zou moeten smeden, je dan met herverdelingen te maken zou krijgen en met ordening. En dat het meer geld zou kosten dan er op dat moment beschikbaar was. Of een hele hoop heisa. De gemeentes vroegen bovendien volgens mij om meer uitvoeringsmacht. Dus toen ging de zaak weer terug op basis van historische budgetten, helemaal niet beter verdeeld. En daar zijn de gevolgen nog steeds volop merkbaar van.' (AB)

De groei wordt belemmerd, aangezien de doeluitkering alleen maar in het hoogst noodzakelijke bad, bed en brood voorziet, maar begeleiding nauwelijks mogelijk maakt:

'Daarom hebben we geïnvesteerd in een AWBZ-erkenning en in het verkrijgen van een jeugdzorg-erkenning [indicaties voor jeugdzorg, SD].' (LS)

En even later beschrijft Smits de zorg en professionele kwaliteit die nodig is bij behandelafdeling Lima voor de groep voor jonge alleenstaande moeders met gedragsproblemen. Een groep die de overheid nauwelijks steunt, maar die intensieve hulp nodig heeft:

‘Altijd twee groepswerkers, altijd nachtdienst. Er zijn daar meiden van 15 of 16 jaar met een baby’tje. Ze hebben veel inzet, ook van een orthopedagoog, want het is altijd ingewikkeld werk. We worden er wel handiger in, maar je moet er een goed team op hebben. Want het zijn natuurlijk bij uitstek meiden die weten hoe ze je uit moeten spelen en die weten hoe ze ellende moeten kweken. Dus het vraagt veel van je team en van behandelplannen.’ (LS)

9 Nabeschuiving

Lipsky (2010) schrijft dat *street-level bureaucracies* permanent bekritiseerd worden, omdat deze organisaties onvermogen zijn om responsieve en passende diensten te verlenen. Cliënten beleven de procedures van de diensten vaak als inhumaan (p. 27). De vrouwenopvang heeft in haar feministische ontstaansgrond een op *empowering* van cliënten gerichte aanpak, al speelden bevoogding en onvoldoende aansluiting op de vraag van een diversiteit aan cliënten ook in de vrouwenopvang een rol (Wolf, Jonker, Nicholas, Meertens & Te Pas, 2006). De Koning, een andere geïnterviewde uit *Verborgene Schatten*, geeft aan dat de ideologie aanvankelijk belangrijker was dan de professionaliteit (Dijkstra & Van Dartel, 2011: p. 29). De vrouwenopvang heeft als pionier de springplank benut om huiselijk geweld nog beter op de kaart te zetten en passende begeleiding te bieden. Desondanks is er nog steeds, ook bij de rijke tak van de vrouwenopvang, sprake van achterstand in middelen, menskracht, deskundigheid, kennisbronnen en netwerkpartners. Dit eerste punt blijkt uit tal van voorbeelden uit de historie van de vrouwenopvang.

Deze fundamentele achterstand is niet gemakkelijk in te lopen. De centrale en decentrale overheid treedt kwetsbare burgers uiteindelijk maar weinig tegemoet en burgers van eigen gemeenten dreigen voor te gaan. ‘Gemeentes hebben zich nooit aangesproken gevoeld om daar nou juist het zuur verdiende geld van de eigen burgers in te stoppen. Omdat het niet aan de eigen burgers besteed zou worden’, zo stelt Van den Brink vast.

Ook in de VS, in Canada en in Europa is deze achterstand van de vrouwenopvang te merken. *Shelter work* heeft wereldwijd grote moeite om met een voortdurend gebrek aan middelen en mensen het basiswerk gedaan te krijgen en het hoofd boven water te houden.

Een tweede punt, dat blijkt uit deze interviews en de eerder genoemde studie *Verborgene Schatten*, is dat ervaren en vooral ook lerende professionals een waardevolle kennisbron zijn voor (aankomende en startende) professionals in de beroepspraktijk. Ook de medewerkers in de vrouwenopvang opereren veel in teamverband, waarbij ze ervaringen en kennis direct en indirect tijdens het werk uitwisselen. Overdragen kan in woorden, maar ook in houding en in gedrag. Naast de ontwikkeling van professionals is het van groot belang om de behoeften en de feedback van cliënten in het hulpverleningsproces

een structurele plaats te geven om zodoende passende hulp te blijven ontwikkelen (zie ook Van Lawick, in Dijkstra & Van Dartel, 2011: p. 78-80). Voor duurzame interventies in de maatschappelijke hulpverlening zijn daarom blijvende inspanningen in kennisontwikkeling noodzakelijk. Dat vereist een lerende houding en lerend vermogen binnen en tussen organisaties. Praktijkleren is een essentiële schakel in de ontwikkeling van deze professionele kwaliteiten. Voorwaarde voor praktijkwijsheid is wel dat er kenniscirculatie plaatsvindt. Het SECI-model (socialiseren, externaliseren, combineren en internaliseren) van Nonaka en Takeuchi (1995), dat gebruikt wordt in *Verborgene Schatten*, laat goed zien hoe het wiel van kenniscreatie kan werken wanneer impliciete kennis expliciet wordt gemaakt en vervolgens weer impliciet, doordat het geïnternaliseerd wordt (Dijkstra & Van Dartel, 2011: p. 156).

Een derde punt is dat huiselijk geweld een overheidsverantwoordelijkheid is geworden en breed wordt erkend als maatschappelijk probleem. Diverse beleidsinstrumenten, wet- en regelgeving zijn ontwikkeld en vertaald in handelingsprotocollen voor professionals. De veelheid aan getroffen beleidsmaatregelen en hun implicaties laten zo hun sporen achter in het werkveld: ze worden soms beleefd als productiedwang en beknotting van professionele autonomie (Smeijsters, 2006). Er is de nodige beleidsdruk die leidt tot professionele drukte. Verhoudingsgewijs komen cliënten bij al die beleidsaandacht er vaak bekaaid vanaf. Ook is er veel minder ruimte voor de invulling van de daadwerkelijke hulp bij geweld en de toerusting van de professionals. Overheidsbeleid heeft de bewustwording van geweld in intieme kring versterkt en de infrastructuur voor kennis en hulp verbeterd, maar dit heeft niet direct geleid tot vakinhoudelijke verdieping noch tot een diepte-investering in passende hulp.

Een vierde punt heeft betrekking op aandacht voor huiselijk geweld in beroepsopleidingen. Geweld in huiselijke kring doorsnijdt veel sectoren en werkvelden. Daarom is te verwachten dat veel (toekomstige) sociale professionals in hun beroepsuitoefening regelmatig te maken krijgen met geweld in de privésfeer. Belangrijk aan hun toerusting is dat zij dan in staat zijn om vakinhoudelijk, vakkundig en over grenzen heen te kunnen opereren in het complexe veld van samenwerking en afstemming met tal van ketenpartners. Ook dienen zij geschoold te zijn in het omgaan met acute crisissituaties in zowel het ambulante als het residentiële veld. Verder hebben zij voor de uitoefening van hun vak specifieke combinaties van kennis en vaardigheden nodig. Relevante kwaliteiten zijn: empathisch vermogen, flexibiliteit, gendersensitiviteit, het vermogen om grenzen te stellen, structuur te bieden, inschattingen te kunnen maken van gevaar, te werken aan veiligheid en de professionaliteit om zorgvuldig en daadkrachtig om te kunnen gaan met urgentie en tijdsdruk. Beroepsopleidingen hebben een belangrijke taak in de overdracht van vakinhoud én in het aanleren en borgen van vaardigheden in professioneel gedrag en dienen aan te sluiten bij wat Khonraad (2011) de veldlogica noemt.

Lipsky (1980) stelt vast dat de aard van het werk van *street-level bureaucracy* professionals kan verschillen, maar dat zij een paradoxale politieke omgeving met elkaar delen:

‘The work they perform or support is widely accepted and often highly approved, but the public sector they are a part of is held in low regard. They experience day to day operations as understaffed and adequate resources seem perpetually remote.’ (p. 237)

Dit is ook van toepassing op de vrouwenopvang die overal ter wereld vooral door vrouwelijke professionals wordt gerund. Creativiteit en een lange adem blijven dus nodig. Zo ook verbetering van de financieel kwetsbare positie en waardering voor het werk. De systeemgerichte aanpak van geweld in de vrouwenopvang is bovendien een wereld die, aldus Smits, niet gemakkelijk te kennen is voor gewone burgers. Er is altijd veel uit te leggen. En dat aan een steeds groter speelveld. Activeren en inbedden dus (Van Ewijk, 2010). De doelgroepen die te maken krijgen met de vrouwenopvang en de professionals in de vrouwenopvang zelf, hebben veel te winnen bij het voortdurend verstevigen van de positie van de vrouwenopvang in de keten, bij aankomende professionals met empathisch en analytisch vermogen die kunnen samenwerken, bij professionals die in staat zijn om met een gevoelig oog voor machtsverhoudingen grenzen te verleggen en grenzen te stellen bij en aan geweld.

12 Diffuse praktijken?

De reclasseringswerker tussen missie en productie

Corine von Grumbkow en Jaap A. van Vliet

1 Inleiding

Vraag de gemiddelde burger wat reclassering is en velen zullen zeggen: *ex-bajesklanten op de rails zetten* of *het herintegreren van mensen met een strafblad*. Het is niet breed bekend dat de reclassering – uitgevoerd door drie private organisaties, de 3RO genoemd²⁵ – een vast onderdeel is geworden van de strafrechtsketen. De reclassering adviseert de rechter en het Openbaar Ministerie (OM) ten behoeve van een vonnis en werkt uitsluitend in opdracht van officieren van justitie, rechters en gevangenen. De nazorg voor ex- gedetineerden behoort niet meer tot het vaste takenpakket; een verandering die is ingezet onder minister Donner en die zich tamelijk geruisloos heeft voltrokken (Zwemmer, Jager & Van Vliet, 2007).²⁶ Bij de drie uitvoerende organisaties heeft dit wel op verschillende manieren uitgewerkt. Reden hiervoor is dat ze verschillen in hun visie op reclassering en in hun visie op de hierbij best passende wijze om het werk te sturen, te organiseren én uit te voeren. Afhankelijk van de visie van elk van de drie reclasseringsorganisaties in Nederland wordt hierbij de nadruk gelegd op de veiligheid in de samenleving,²⁷ het toeleiden van (justitiële) cliënten naar effectieve, reguliere zorg door middel van een persoonsgerichte aanpak²⁸ en het bieden van perspectief aan kinderen, jongeren en volwassenen op een nieuw en zinvol bestaan.²⁹

In deze bijdrage analyseren wij de reclassering vanuit een inhoudelijk én vanuit een sturingsperspectief en zullen wij deze perspectieven met elkaar verbinden. Het blijkt dat de reclassering, lang geleden begonnen vanuit particulier initiatief, onder invloed van de politiek en het departement haar ‘welzijnsveren’ moest afschudden. Tegelijkertijd

25 Reclassering Nederland (RN), Stichting Verslavingsreclassering GGz (SVG), Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering (LJ & R).

26 Sinds 2005 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de nazorg van gedetineerden, onder meer gebaseerd op de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet werk en bijstand.

27 Reclassering Nederland.

28 Stichting Verslavingsreclassering GGz.

29 Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering.

slopen nieuwe verantwoordingsstructuren het werk in. De aanpak van het werk moest wetenschappelijk gefundeerd worden, vaak samengevat onder de noemers *evidence based* en *research based*. Dit zetten wij af tegen algemene ontwikkelingen ten aanzien van de uitvoering van overheidstaken. Vervolgens bekijken wij de betekenis hiervan voor de *street-level worker* binnen de reclassering. Een van de vragen die hierbij gesteld zal worden is: zijn reclasseringswerkers in 2011 nog steeds *street-level bureaucrats*? En: hebben we geleerd van wat Lipsky ruim dertig jaren geleden stelde ten aanzien van de effectiviteit van beleid?

Over de afgelopen vijftien jaren is er, na het proefschrift van Henrich (1995), geen systematisch onderzoek meer gedaan naar de ontwikkelingen in de reclassering gedurende deze jaren. Wij proberen die kloof gedeeltelijk te dichten, onder meer aansluitend bij de door Lipsky ontwikkelde concepten over *street-level bureaucracy*.

In 1980 definieerde Lipsky *street-level bureaucrats* als medewerkers in de publieke dienstverlening die in direct contact staan met het publiek en die tamelijk veel autonome beslissingsruimte hebben in de uitvoering van hun werk. Reclasseringswerkers anno 1980 waren zonder meer *street-level bureaucrats*, net als docenten of politieagenten. Lipsky stelde dat de som van de werkzaamheden van al deze *street-level bureaucrats* uiteindelijk de uitkomsten van, in ons geval, het reclasseringswerk bepaalden. Hij maakte zichtbaar dat beleidsuitvoerders beleidsmakers waren, een tot dan toe vaak verwaarloosde of onopgemerkte cruciale factor bij het formuleren van beleid. Lipsky voorspelde dat de bureaucratische controle en verantwoordingsverplichtingen (*accountability and productivity*) zouden toenemen. Als de *street-level bureaucrats* hieraan niet tegemoet zouden komen, zou dit hun bestaansrecht regelrecht bedreigen. Zij zouden dan een makkelijke prooi vormen bij bezuinigingsrondes.

2 Historisch perspectief

De reclassering in Nederland heeft een geschiedenis van bijna 190 jaar, met een oorsprong in 1823 in het particulier initiatief (Heinrich, 1995). Gaandeweg ontstond in de 19de eeuw vanuit de overheid erkenning voor de resocialisatie-doelstelling van het reclasseringswerk. Hierdoor raakt het particulier initiatief betrokken bij de uitvoering van een deel van het overheidsbeleid. Deze resocialisatie-doelstelling is in verschillende vormen van organisatie en uitvoering lang de kern gebleven van het reclasseringswerk. Een analyse van deze historische feiten over de reclassering is uitvoerig beschreven in het proefschrift van Heinrich (1995).

De kentering begon rond 1995. De werkwijzen werden meer verankerd, afgebakend en uniform. Geen op het individu toegespitste interventies en gedragstrainingen, maar standaard werk- en leerstraffen. Het reclasseringswerk werd minder hulpverlenend en

meer en meer controlerend, waarbij de reclasseringstaak een sterke overlap kreeg met de taak van het OM.

Ook is in deze periode een ontwikkeling te zien van het gebruik van voorgestructureerde diagnoses, registratie en digitale verantwoording van uitgevoerde werkzaamheden aan de hand van overeengekomen aantallen genormeerde producten. Het Cliënt Volg Systeem (CVS) werd ingevoerd in 1999. Hierin moeten gegevens over cliënten, al dan niet uitgevoerde werkzaamheden en hoeveelheden gerealiseerde producten worden verwerkt. Dit enerzijds met het oog op de professionele organisatie van de werkzaamheden van reclasseringswerkers, anderzijds met het oog op verantwoording van de productie aan het ministerie van Justitie. In 2002 werd uiteindelijk, gekoppeld aan de systematiek van het CVS,³⁰ overgegaan op het systeem van outputsturing (OPS) en outputfinanciering (Rammers, 2003).

3 Ontwikkelingen ten aanzien van de uitvoering

3.1 NPM

Ten aanzien van de uitvoering van publieke taken werd in de jaren tachtig van de vorige eeuw het denken in termen van *markt* en *output* dominant. Het New Public Management (NPM) kwam op, een vorm van publiek management dat zich kenmerkt door resultaatgericht, bedrijfsmatig werken. Marktwerking zou moeten leiden tot optimale afstemming tussen vraag en aanbod en met de invoering van marktmiddelen als prestatiemeting en prestatiebeloning binnen de publieke sector zou de overheid vanzelf efficiënter en effectiever gaan werken (Schrijvers & Meurs, 2007).

Veel bestuurskundigen menen echter inmiddels dat ingewikkelde dienstverleningsprocessen niet zijn te reduceren tot afzonderlijke, apart te financieren producten. De meeste publieke organisaties bevinden zich bovendien niet in een omgeving die voldoet aan de economische criteria die aan efficiënt werkende markten worden gesteld.³¹

Er ontstond een diffuse uitvoering, een mix van formele en informele praktijken, uitgevoerd door organisaties in naam van de overheid, zonder daar echt deel van uit te maken: hybride organisaties. Ook de reclasseringsorganisaties kunnen als hybride organisaties worden beschouwd.³²

30 Inmiddels opgevolgd door een relatief gebruikersvriendelijker systeem, IRIS.

31 Het gaat om de volgende criteria: a. er is sprake van volledige concurrentie, dat wil zeggen het aantal vragers en aanbieders is zo groot dat elk van hen afzonderlijk te klein is om invloed op de prijs uit te oefenen; b. alle vragers en aanbieders zijn volledig geïnformeerd en c. het geheel van markten is volledig, hetgeen bijvoorbeeld inhoudt dat er geen sprake is van externe effecten die de markt beïnvloeden.

32 Over het functioneren van hybride organisaties is overigens nog niet veel bekend. Zie ook: Bolkland, 2008; Karré & In 't Veld, 2007.

3.2 Naar een persoonsgerichte aanpak: 'What Works'?

Sinds 2002 is het beleid van het ministerie van Justitie sterk gericht op het terugdringen van recidive op basis van wetenschappelijke principes. *What Works?* is geen methode, maar een wetenschappelijke stroming, die vooral in Angelsaksische landen tot bloei kwam in de jaren tachtig. In de kern gaat het om het zoeken naar empirische gegevens over individuele kenmerken en verschillen in crimineel gedrag en activiteit. Zo kan meer inzicht worden verkregen in de vraag welke (gedrags)interventies wetenschappelijk bewezen effectief zouden zijn bij het terugdringen van recidive. Daarop werden uitgangspunten geformuleerd over hoe te handelen om recidive effectief terug te dringen. Het gaat daarbij om de vragen *wat* voor *wie* onder *welke* omstandigheden werkzaam is.

Volgens Andrews en Bonta (1998) en andere onderzoekers in de traditie van *What Works?* helpt straffen alléén niet om recidive te voorkomen, maar is recidivevermindering wel mogelijk wanneer in combinatie met straffen en toezicht gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijk aantoonbaar werkzame (gedrags)interventies.³³

De introductie van *What Works?* lijkt sterk verwant aan de hiervoor geschetste toepassing van het NPM; beide ontwikkelingen zijn ingebed in ideeën rondom verzakelijking en het toepassen van inzichten van elders (wetenschap, bedrijfsleven) op de weerbarstige praktijk van het reclasseringswerk. Zowel het NPM als *What Works?* hebben in de kern een aantal goede zaken ingebracht en hebben geleid tot een professionalisering van het reclasseringswerk (Andreas & Van Vliet, 2012).

Voorbeelden van de geschetste aanpak zijn het beleidsprogramma 'Terugdringen Recidive' (TR),³⁴ dat is gestart in 2002 en 'Redesign Toezicht' (RT), dat is gestart in 2010. TR beoogt, samen met onder meer reclassering en gevangeniswezen, de recidive van (ex-)gedetineerden te verminderen. Bij de start van het programma TR in 2002 was de recidive van ex-gedetineerden hoog.³⁵ De minister gaf opdracht om de tijd die justitiabelen in de gevangenis doorbrengen of onder reclasseringstoezicht staan, zo in te vullen dat de kans op recidive vermindert. TR beoogt het toezicht van de reclassering volgens niveaus van intensiteit, begeleiding en toezicht op de ernst van het delict van de cliënt toe te spitsen. De zogenoemde RISC (Risico Inschattingen Schalen) is hierbij een belangrijk hulpmiddel. Door middel van dit instrument wordt het recidiverisico

33 Gedefinieerd: 'Een (justitiële) gedragsinterventie is een programmatisch en gestructureerd geheel van methodische handelingen gericht op het beïnvloeden van iemands gedrag of omstandigheden, met als doel het voorkomen van recidive.' (Zie: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/recidive/erkenningcommissie-gedragsinterventies#anker-gedragsinterventies).

34 Een van de onderdelen van het programma Modernisering Sanctietoepassing (MST).

35 Van alle gedetineerden die in 1997 werden ontslagen uit een gevangenis bleek na vijf jaar 70% opnieuw met justitie in aanraking te zijn gekomen. 47% hiervan kreeg opnieuw een detentie opgelegd. Zie: Erkenningcommissie Gedragsinterventies et al., 2009.

van delinquenten ingeschat en wordt in kaart gebracht welke criminogene factoren³⁶ aan dit risico ten grondslag liggen. In de praktijk loopt het programma TR toch niet zo voorspoedig als bedoeld. Aanvankelijk leed het programma TR aan een overdaad aan protocollering (mede omdat verschillende partijen moesten gaan samenwerken). Maar zelfs nadat dit sterk was teruggebracht, bleek uit een recent onderzoek van de Inspectie voor de Sanctietoepassing (2010) dat er sprake is van overregulering (die overigens ook in veel andere programma's van de reclassering is terug te vinden). Ook het programma Redesign Toezicht bleek aan overregulering te lijden. In het programma is sprake van veel voorgeschreven werkzaamheden, zoals een vastgestelde contactfrequentie van de reclasseringswerker met de cliënt en een gedetailleerde registratiesystematiek. Mede om die reden werd door de 3RO aan de Hogeschool Utrecht gevraagd om de begeleidingsactiviteiten in het kader van dit programma te herschrijven, te vereenvoudigen én wetenschappelijk te onderbouwen.³⁷

De op zich mooie principes van *What Works?* waren bedoeld om een persoonsgerichte aanpak te realiseren, te wikken en te wegen, en te gebruiken wat de wetenschap aan inzichten brengt. Maar in de praktijk werden de principes vertaald in voorschriften en regels, een mechanische toepassing van uitgangspunten. Er is in hoge mate sprake van in beleid 'gestolde wetenschap' in plaats van een continu wetenschappelijk denken (Van Vliet, 2011a; zie ook Van den Berg, 2011: p. 111-116).

3.3 *De overheidssturing op de reclassering*

In 2006 was het kabinet nog van plan zijn visie op de reclassering en zijn verhouding tot de uitvoeringsorganisaties in de vorm van een wetsvoorstel met de Tweede Kamer te gaan bespreken. Daar is het niet van gekomen. Gaandeweg heeft de overheid echter wel impliciet en expliciet, mede gebaseerd op het NPM en op *What Works*, keuzes gemaakt aangaande de reclassering en deze kunnen als volgt worden onderscheiden.

3.3.1 *Voor de reclassering werd markt gecreëerd, maar wel een halve ...*

Jet Openbaar Ministerie (OM), de zittende magistratuur (ZM) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) werden in de opdrachtgeversrol geplaatst en bepaalden voortaan de vraag naar *reclasseringsproducten* (zie Poort, 2007).³⁸ Als producten werden gedefinieerd:

1. diagnose en advies;
2. uitvoeren van toezicht;

³⁶ De kenmerken en omstandigheden van personen die delictgedrag bevorderen.

³⁷ Zie [www.werkeninjustitieelkader.nl/CmsData/Begeleidingsactiviteiten%20in%20de%20reclassering%20\(document%201\)definitief.pdf](http://www.werkeninjustitieelkader.nl/CmsData/Begeleidingsactiviteiten%20in%20de%20reclassering%20(document%201)definitief.pdf).

³⁸ Het creëren van de reclasseringsmarkt is wat anders dan de eerder genoemde 'vermarkting' waarbij publieke taken aan de markt werden overgedragen.

3. executeren van taakstraffen;
4. uitvoeren van gedragsinterventies.

Maar tegelijkertijd behield het departement de uiteindelijke zeggenschap over de totale omvang van de productie en over de verdeling van deze producten.

3.3.2 Invoering outputsturing, maar departement blijft ook het proces bepalen

Naast het opknippen van het werk in losse producten werd gekozen voor outputsturing. Dat wil zeggen: het departement bepaalt welk resultaat van het reclasseringswerk zij wil zien en alleen die resultaten betalen. Maar al snel doemde het probleem op dat het moeilijk is te bepalen wat de resultaten van het werk van de reclassering zouden moeten zijn. Meer veiligheid? Of het aantal rapporten? En het departement bepaalt tot op tamelijk hoog detailniveau op welke wijze het werk wordt gedaan. Terecht stellen Moors en Vogelvang (2009) dat het door de reclasseringsorganisaties gevoerde beleid – en daarmee ook de te bereiken resultaten – mede door het ministerie van Justitie worden bepaald. Zij onderscheiden een missie per reclasseringsorganisatie en de uitwerking daarvan op hoofdlijnen, de visie, die mede wordt bepaald door het ministerie van Justitie en de ketenpartners.

3.3.3 Protocollering

Het uitgangspunt van *What Works?* is een persoonsgerichte, op het individu afgestemde aanpak. Maar de introductie van *What Works?* is gepaard gegaan met een hoog niveau van protocollering, regelgeving en eenvormigheid in de aanpak. Zo is een scheiding ingevoerd tussen de adviseringstaak en toezichtstaak (met als oogmerk ‘objectiviteit’ te bewerkstellingen). Daarentegen vraagt de bedoelde persoonsgerichte aanpak vooral om effectieve, ‘hybride’ professionele medewerkers, die met behulp van en op basis van gestructureerde instrumenten hun eigen afweging en oordeel kunnen vellen en onderbouwen (Van Vliet, 2008: p. 243; Menger, 2009).

3.3.4 Conclusie ten aanzien van de uitvoering

Het resultaat van dit alles is een reclassering die steeds van het ene op het andere heen hinkt.

‘Aan de ene kant moeten de reclasseringsorganisaties in hun werk de klant en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering centraal stellen. Maar aan de andere kant wordt van hen (als de facto verstatelijke organisaties) ook verwacht dat zij een duidelijke taakoriëntatie hebben.’³⁹

³⁹ Denktank verslavingsreclassering: Frissen, P.H.A. & P.M. Karré (red.). *Verslaafd aan regels. Strategieën voor regelreductie en professionalisering in de verslavingsreclassering*. Amersfoort: SVG 2010.

Heij (2010) concludeert dat ‘*het systeem van outputsturing niet gepast is binnen de verslavingsreclassering*’. Daarnaast ervaren reclasseringswerkers veel regeldruk door het productmatig moeten werken, de veelheid aan overdrachten en de protocollen. Uit *quick scans* over regeldruk uit 2008 en 2009 die de Stichting Verslavingsreclassering GGz heeft verricht onder reclasseringswerkers en management van de Verslavingsreclassering blijkt dat het registreren doorgaans niet meer op weerstand stuit bij reclasseringswerkers, maar ook dat *tóch* regeldruk wordt ervaren. De regeldruk komt dus minder voort uit de noodzakelijke registraties, maar meer uit de vele knippen en overdrachten die de werkers in het werk ervaren (taaksplitsing toezicht en adviestaken; indicatiestelling die over veel schijven gaat; alleen werken in opdracht, geen nazorg kunnen doen) en door de mate van protocollering.

Wat resulteert, is een uitvoeringsmodel dat blijft schuren en knellen, en dat waarschijnlijk niet leidt tot de meest optimale reclassering. Het is jammer dat het departement niet eerst zijn visie heeft bepaald ten aanzien van de door de reclassering uit te voeren taken en te behalen resultaten en vervolgens op basis hiervan *en* op basis van inzichten en ervaringen uit wetenschap en opgedaan binnen andere ministeries een uitvoeringsmodel heeft gekozen.

Wat de aansturing en relatie tussen overheid en uitvoering betreft, stelde de Commissie Innovatie Openbaar bestuur in 2008:

‘Een fundamenteel andere aanpak vereist reflectie op sturingsmechanismen. Centraal daarbinnen is de noodzaak om het bestaande startpunt van het denken over regels – de overheid als natuurlijke hoeder van publieke waarden – los te durven laten (...) Dit vereist “uitgaan van vertrouwen”.’⁴⁰

Al vele jaren eerder wees Lipsky op het feit dat het publieke werk wordt uitgevoerd door vele duizenden professionals. De effectiviteit van het werk, het bereiken van overheidsdoelen, wordt bepaald door de wijze waarop deze mensen hun werk uitvoeren.

We maken nu een stap naar de uitvoering. Wat zou er gebeuren als we een groep reclasseringswerkers aan de slag laten gaan, los van het hiervoor beschreven ‘schurende’ model?

40

4 Recente ontwikkelingen

4.1 Pilot 'Van Velzen/Teeven'

In 2007 aanvaardde de Tweede Kamer een motie ingediend door de Kamerleden Van Velzen (SP) en Teeven (VVD).⁴¹ De motie verzocht de regering om ruimte te maken voor een experiment in de reclassering, waarbij *'bijvoorbeeld de helft van het reclasseringsbudget ter vrije besteding beschikbaar werd gesteld'*. Als overweging wordt onder meer genoemd de *'druk om productietikken te maken en de daarmee gepaard gaande verantwoordingsplicht die reclasseringsmedewerkers onnodig belemmert in hun werkzaamheden'*. De pilot werd uitgevoerd in 2009 en 2010. Door 63 reclasseringswerkers werden 255 cases uitgevoerd waarin cliënten meer 'ruimte' kregen dan gebruikelijk.

In het algemeen bleek dat reclasseringswerkers zich niet ver buiten hun 'opdracht' gingen bewegen als ze ruimte krijgen. Vanuit hun professionele missie gingen zij zich vooral bezighouden met het organiseren van continuïteit, ook als zij daarvoor taken moesten overnemen van andere organisaties. Verder gingen ze meer tijd en energie besteden aan het doorverwijzen van zeer complexe cliënten naar andere organisaties of gingen ze zelf aan de slag met het intensiever begeleiden van deze cliënten als daarvoor (nog) geen andere organisaties gevonden konden worden. Het ging hierbij onder meer om daders van huiselijk geweld, licht verstandelijk gehandicapten en verslaafden met een psychiatrisch probleem, veelal mensen met impulsief of meegaand gedrag.

In de kern ging het bij veel werkzaamheden om het kunnen bieden van ketenzorg; dóórgaan voor een cliënt, al was dit vanuit bepaalde regels of afspraken niet toegestaan. Ook werden activiteiten gedaan waarvan reclasseringswerkers ten onrechte eerst meenden dat die niet tot hun takenpakket behoorden. Blijkbaar zagen reclasseringswerkers soms geboden of verboden, ook als die er niet waren.

De pilot heeft interessante bevindingen opgeleverd voor de verdere ontwikkeling van professionaliteit. Ook heeft de pilot laten zien wat er nodig is om iemand echt doorgaande zorg te kunnen bieden en dát is wat reclasseringswerkers graag willen doen. Niet iemand steeds moeten loslaten. Maar de verwachtingen waren hoger gespannen. Het gevoel van 'ruimte', dat aanvankelijk heerste, werd al snel getemperd. Belangrijke reden hiervoor was de tamelijk strakke inkadering van het experiment, waarbinnen alle staande beleidsafspraken rond het reclasseringswerk in stand moesten blijven. Van een vrije, experimentele setting was geen sprake. Ook is gebleken dat 'regelvrij werken' niet iets is wat een reclasseringswerker zomaar gaat doen. Durft hij het niet (meer)? Werkers voelden zich meer vogelvrij dan regelvrij. Blijkbaar moeten er goede randvoorwaarden

⁴¹ Kamerstukken II 2007-2008, 31 200 VI, nr. 49.

gecreëerd worden, wat ook nogal wat vraagt van het management. In het rapport over de pilot wordt onder meer gesteld: ‘*Versterk de organisatie en communiceer over randvoorwaarden, bevorder innovatief denken ook via voorbeeldgedrag van managers*’ (Geuijen, Bos, Horn, Krechtig & Heij, 2010). Productgericht werken blijkt, evenals in andere organisaties, infecterend te zijn. Wanneer vanuit de top van de organisatie wordt gesteld dat productie maken belangrijk is (‘als jullie je rapportenquota niet halen, worden we gekort’), wordt dit via lagere managementlagen doorgegeven aan de werkvloer. Dat is voor een organisatie die tot doel heeft specialistisch maatwerk te leveren een ongemakkelijke uitgangspositie. Dat is hinken van het ene op het andere been.

4.2 Strategieën voor regelreductie en professionalisering in de verslavingsreclassering
Aan de vooravond van wederom een groot aantal reorganisaties in of om het reclasseringswerk heen⁴² wilde de SVG bijdragen aan een proces van vermindering van de regeldruk en goede sturings- en werkverhoudingen binnen de reclassering. Zij heeft daarom een denktank gevraagd om hiertoe wegen te schetsen. In haar analyse stelt de denktank dat de reclassering van doen heeft met tegengestelde logica’s: zowel een taak- als een marktoriëntatie; zowel begeleiden als controleren; maatwerk moeten leveren, maar afgerekend worden op producten; organisatiefinanciering en ketenverantwoordelijkheid en ten slotte: een departement dat wenst op afstand te sturen, maar zich tot in detail met de inhoud van het werk bemoeit (SVG, 2010). De werkers ervaren regeldruk, die grotendeels wordt veroorzaakt doordat de werkzaamheden zijn ‘opgeknipt’ en door de toenemende mate van protocollering van het werk.⁴³

In de bestuurskunde duidt men de verslavingsreclassering als een bureauprofessioneel regime: een hybride setting waarin de bureaucratische logica van de overheid op een spanningsvolle manier samenkomt met de logica van de professional, die vooral maatwerk wil leveren. Dit leidt tot een zekere mate van vervreemding van de reclasseringsprofessionals van hun politieke opdrachtgevers.

‘Het ging om huiselijk geweld. Er was weer een incident geweest. De officier eiste dat ik de zaak retourneerde, maar ik wist zeker dat ik hem weer terug zou krijgen. Dus ik ben doorgegaan met de gesprekken.’ (Geuijen et al., 2010: p. 40)

42 Na Redesign Toezicht en Herijking advies (interne reorganisaties van het werk) speelt nu onder meer de introductie van de Wijziging van de Justitiële voorwaarden, Herijking van de Executieketen, Arrondissementale herindelingen en de wijzigingen van het beleid t.a.v. de Werkstraffen.

43 Deze protocollering is grotendeels ingezet door het management van de 3RO. Binnen de reclassering wordt hier wat ambivalent naar gekeken. Enerzijds wordt het als ondersteunend ervaren, anderzijds als belemmerend en overbodig.

De denktank ziet in dat de politieke en ambtelijke context van de reclassering in beperkte mate beïnvloedbaar is. Daarom moeten de organisaties en professionals zich vooral richten op wat ze zelf kunnen doen. Managers kunnen een cruciale rol spelen in het creëren van voldoende handelingsruimte voor hun werkers. Professionals zouden hun professionele identiteit moeten versterken. De organisaties moeten investeren in werkmodellen die de nadelen van het opknippen van de werkzaamheden tegengaan. Het zogenoemde ‘huisartsenmodel’ zou als inspiratiebron kunnen dienen. Zo kan de reclasseringswerker weer in zijn kernrol van trajectbegeleider komen voor de cliënt, binnen het ingewikkelde grensgebied tussen straf en zorg. In die kernrol kan hij hulp bieden, maar verwijst hij door naar specialisten zodra dit nodig is.

De Tweede Kamer heeft een aantal malen met staatssecretaris Teeven gesproken over de bureaucratie in de reclassering en de uitkomsten van de pilot. Zijn conclusie was dat er inmiddels veel is bijgesteld in diverse afspraken en systemen, waardoor wat er nog rest aan (ervaren) regeldruk en bureaucratie vooral gezocht moet worden in het management van de reclasseringsorganisaties en bij de reclasseringswerkers die regels en afspraken zien waar ze niet zijn.

‘In het kader van de bureaucratisering en de motie-Van Velzen c.s. heb ik na de drie deelsessies waarvan ik er één heb bijgewoond de reclasseringsorganisaties erop gewezen dat ik dit toch vooral een zaak vindt van hen zelf, waaraan vanuit de Kamer het maximale is gedaan. Ik denk dat er vanuit het kabinet ook het maximale aan is gedaan. Ik zal dit ook kritisch blijven volgen, want ik vind dat er flexibel moet worden gewerkt. (Staatssecretaris Teeven tijdens het Algemeen Overleg reclassering op 13 juni 2012)⁴⁴

Op zich is dit niet te ontkennen, maar het gaat voorbij aan de kern van het probleem dat begint bij het gekozen sturingsmechanisme; het eerder genoemde schurende en knelende model en de tegengestelde logica’s.

5 Wikken en wegen op elk niveau

5.1 De wikkende en wegende overheid

De samenleving is complex en daarmee de sturing ook. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2006) bepleit een vorm van collectief leren, waarbij de overheid voor de sectoren die onder haar hoede vallen het initiatief neemt, *de lerende overheid*.

⁴⁴ Kamerstukken II (2011-2012), 29 270, nr. 66 en 69.

Het pleidooi van de WRR vraagt om een wikkende en wegende overheid, die ruimte geeft aan andere standpunten; soms zelfs een fout maakt en dit erkent. In het huidige tijdsgewricht, waarin een verkeerde inschatting van een ambtenaar na melding in de media meteen tot politieke schade leidt voor zijn minister of wethouder, is dit geen populaire boodschap.

De overheid moet dus durven wikken en wegen en leren, maar moet tegelijkertijd kunnen laten zien dat ze leidend is waar het gaat om thema's van sociale en economische rechtvaardigheid. In de visie van Lipsky speelt de overheid hierin de sleutelrol. Tegelijkertijd stelde Lipsky dat publieke organisaties nooit de maatschappelijke problemen kunnen oplossen, maar dat ze wél een belangrijke bufferfunctie hebben in het kanaliseren hiervan. Geen eenvoudige opgaven dus en ook lastig te combineren. Ook voor de reclassering geldt onzes inziens dat deze een rol heeft in grote thema's als veiligheid⁴⁵ en herintegratie. Toch heeft de reclassering vooral voor individuele cliënten een belangrijke rol en behoort het geven van advies en begeleiding tot herintegratie tot het standaardbeschavingspakket van een samenleving, evenals overigens haar toezichthoudende taak t.b.v. een veiliger maatschappij.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft in 2007 een in dit verband interessant rapport geschreven. De centrale vraagstelling daarin is hoe straf en zorg beter op elkaar kunnen aansluiten, zodat knelpunten als hoge recidive, toenemende psychische problematiek in gevangenissen en onvoldoende preventie en nazorg na afloop van detentie beter het hoofd worden geboden. Er bestaat nog steeds een gebrekkige samenwerking tussen de algemene GGz, hulpverlenings- en zorginstellingen in het algemeen, het gevangeniswezen, de reclassering en de forensische psychiatrie (Van Vliet, 2006). Dit is te wijten aan onder meer verschillende waarden, concurrentie tussen instellingen, bureaucratisering, financieringsstromen en niet op elkaar afgestemde regelgeving. Dit belemmert de noodzakelijke zorg en begeleiding door de keten heen. Onder meer uit het onderzoek naar de uitvoering van de Pilot Van Velzen blijkt dat reclasseringswerkers juist in dat soort situaties geneigd zijn om oplossingen te zoeken, kloven tussen organisaties te overbruggen en regels te maken waarmee vervolgens belemmeringen in de uitvoeringspraktijk weer worden verdoezeld.⁴⁶ Zo wordt dus door de concrete activiteiten van de werkers informeel beleid ontwikkeld en uitgevoerd, dat past bij de missie en visie van de reclasseringsorganisaties, in het bijzonder bij de werkers. En uiteindelijk bij de grotere maatschappelijke thema's, al hangen deze dan niet

⁴⁵ Feitelijk is de rol van de reclassering in het verhogen van de veiligheid maar zeer moeilijk aantoonbaar. Cijfers zijn niet voorhanden, omdat delinquenten maar beperkt worden gevolgd nadat ze met justitie in aanraking zijn geweest. Daarnaast is het nauwelijks aantoonbaar welke interventie of gebeurtenis mogelijk heeft geleid tot het niet meer recidiveren.

⁴⁶ Andere organisaties konden vaak niet meedoen, omdat zij zich wel aan hun regels dienden te houden.

exclusief aan de reclassering. Lipsky zou zeggen dat beleidsuitvoerders hier voor een deel beleidsmakers zijn!

5.2 *De wikkende en wegende organisatie*

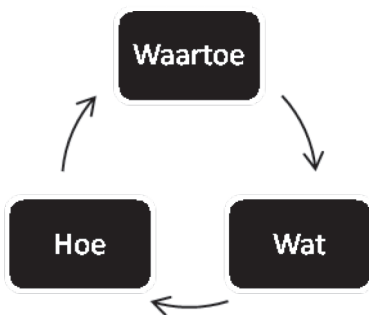
Lipsky zag dertig jaar geleden al de ontwikkeling dat het werk van de *street-level bureaucrats* op diverse manieren in afzonderlijke onderdelen werd opgedeeld. Hij zag daardoor een zekere vervreemding in het werk optreden. Ook het werk van de reclasseringswerker is op diverse manieren opgesplitst. Nazorg behoort niet meer tot het takenpakket van de reclassering.

Degene die het advies heeft gegeven over een cliënt mag niet degene zijn die het toezicht uitvoert en zo zijn er meer voorbeelden. Een reclasseringswerker levert ‘producten’. Lipsky stelde dat het opsplitsen van werkzaamheden, evenals het categoriseren van cliënten, niet alleen belemmerend werkt ten aanzien van een persoonsgerichte aanpak, maar ook de *street-level bureaucrat* zelf frustreert. Volgens Alblas en Wijsman (1998) wordt regelruimte bepaald door de mogelijkheden die een werknemer krijgt om zelf te beslissen hoe, in welke volgorde en in welk tempo het werk wordt uitgevoerd. Als men een grote werklast en weinig regelruimte heeft, kan er stress ontstaan. Dit kan leiden tot taakonduidelijkheid (men moet iets doen, maar krijgt niet de ruimte om datgene te doen wat nodig is om het werk goed te doen) en onvrede met het werk (Dagmar, in druk).

De reclasseringsorganisaties hebben grotendeels het hiermee samenhangende model van productfinanciering en protocollering overgenomen, de ene reclasseringsorganisatie overigens met meer enthousiasme en instemming dan de andere.⁴⁷ Maar ook is het karakter van het reclasseringswerk ingrijpend veranderd door de informatie- en communicatietechnologie (ICT), wat in 1980 nog nauwelijks speelde. De gegevens van cliënten moeten via vaste formats worden ingevuld. Digitale beslisbomen en het beperken van de vrije ruimte om de cliënt of zijn probleem te omschrijven en analyseren hebben de invulling van het werk sterk veranderd. De ICT heeft ook een eigen dynamiek: de automatisering van een processtap dwingt tot standaardisatie en formalisatie van de stappen ervoor. Dat betekent dat steeds meer cliënten op een standaardmanier worden beoordeeld en risico's statistisch in kaart worden gebracht, waarop dient te worden vooruitgelopen. Hiermee wordt dus niet het gepleegde delict, maar meer het mogelijk *te verwachten* delict, maatgevend voor de aanpak, volgens Moerings (2003) een onderneming vol risico's.

⁴⁷ Voortkomend uit de in de inleiding genoemde verschillen in visie van de onderscheiden organisaties.

Beleid en uitvoering zijn een uitwerking van de missie/visie van de organisatie (inclusief het bepalen van de daarbij behorende voorwaarden en middelen) en moeten steeds worden getoetst aan de vraag of ze bijdragen aan het ‘waartoe’.⁴⁸



Figuur 1 Waartoe = de richtinggevende visie. Wat = het beleid. Hoe = de uitvoering.

- *Waartoe.* De richtinggevende *visie* bevat doelen, voortkomend uit inhoudelijke en morele keuzes aangaande wat de reclasseringssector (door middel van de reclasseringsorganisaties afzonderlijk) beoogt te bereiken. Moors en Vogelvang noemen hier de onder maatschappelijke en politieke druk tot stand gekomen visie, dat de reclassering vooral ten dienste staat van het bereiken van een ‘veiliger samenleving’,⁴⁹ wat lastig te operationaliseren en te toetsen is.
- *Wat.* Op basis van de visie wordt vastgesteld welke activiteiten er dienen te worden uitgevoerd om de doelen van de sector te bereiken. Het gaat hier om uitgewerkt beleid op basis van de gekozen visie. Op dit moment zijn dat: diagnose en advies, toezicht op de uitvoering van voorwaardelijke straffen, maatregelen en invrijheidstelling, uitvoering van gedragsinterventies en uitvoering van taakstraffen.
- *Hoe.* Hieronder vallen alle voorwaardenscheppende middelen die worden ingezet om de taken van de reclassering tot uitvoering te brengen. Het gaat daarbij om werkinhoud, professionele middelen zoals opleidingen, werkmethoden en methodieken, gedragsinterventies, protocollen en programma’s (zoals Redesign Toezicht en Terugdringen Recidive). Maar het betreft ook de bedrijfsvoering, zoals financiën, personeelsformatie, HRM-beleid, ICT, sturing, management.

⁴⁸ Geïnspireerd door de Golden Circle, Simon Sinek: *How great leaders inspire action*, www.ted.com/talks/simon_sinek_how_great_leaders_inspire_action.html.

⁴⁹ Moors en Vogelvang (2009, p. 135) stellen dat de reclasseringsorganisaties met een dergelijke visie nooit zijn opgericht. Dat is echter nog maar de vraag; naast christelijke en/of menselijke betrokkenheid speelde in de historie van de reclassering ook paternalisme een rol. Het verbeteren van mensen die delicten pleegden, is een verschijnsel dat zich in de geschiedenis in verschillende gedaanten openbaart (zie ook: Heinrich, 1995).

Figuur 1 laat zien hoe beleid en uitvoering, als het goed, is voortkomen uit een visie (vanuit de sector of de organisatie) en daar in een voortdurend proces aan worden getoetst, waardoor steeds opnieuw de vraag naar de doelgerichtheid wordt gesteld én beantwoord; het waartoe waarborgt de kwalitatieve component en leidt zo nodig tot bijstelling van het beleid. Wikken en wegen. En leren. De vraag is: gebeurt dit in de praktijk ook?

Werkers en organisaties moeten hun blik op het ‘waartoe’ gericht hebben. Waartoe doe je dit werk; om iemand een stapje vooruit te helpen of om de samenleving veiliger te maken? Of is wellicht het ene het middel tot het andere? Hierover moet duidelijkheid zijn, want dit bepaalt welke relatie tussen ‘hoe en wat’ tot het beste resultaat leidt.

In de praktijk van de reclassering zijn werkinhoud en bedrijfsvoering organisatorisch veelal van elkaar gescheiden. Het ‘wikken en wegen’ van de organisatie vindt in de kolommen ‘bedrijfsvoering’ en ‘inhoud’ afzonderlijk plaats, niet in beide kolommen tezamen. Er lijkt dus geen sprake te zijn van een gemeenschappelijke focus op het ‘waartoe’ en het ‘hoe en wat’, het wikken en wegen vindt los van elkaar plaats.

5.3 *De wikkende en wegende reclasseringswerker*

Een kernthema bij Lipsky is de dubbele oriëntatie van de werker: *‘The helping orientation of street-level bureaucrats is incompatible with their need to judge and control clients for bureaucratic purposes.’* Enerzijds het moeten helpen en vooral ook het willen helpen van de cliënt. Dit vereist inleven en aandacht. Anderzijds moet de werker oordelen en beslissen over de cliënt. Dit geldt wellicht voor reclasseringwerkers nog wel meer dan voor andere *street-level workers*, omdat de cliënten van reclasseringswerkers zonder uitzondering onvrijwillig cliënt zijn. Als een cliënt zich niet houdt aan de afspraken, moet in de meeste gevallen ‘terugmelding’ aan het OM plaatsvinden, wat direct kan leiden tot vastzetten. Hierin zit formeel steeds minder speelruimte voor de reclasseringswerker. Het is de vraag in hoeverre dit ertoe leidt dat meer wikken en wegen zich naar de grijze gebieden van het reclasseringswerk verplaatst (Van Vliet, 2011b).

Maar er zitten meer dubbele, ambivalente oriëntaties of tegenstrijdige logica’s in het werk van de reclasseringswerker. Dubbele oriëntaties die hun oorzaak vinden in de dubbele oriëntaties op de niveaus boven hem en die doorwerken naar de spreekkamer. Ten eerste de dubbeling of ambivalentie in de oriëntatie van de overheid: veiligheid versus herintegratie. Ten tweede in de doelen die de organisatie stelt, namelijk voldoende output: gesprekken en rapporten versus bijvoorbeeld optimale zorgverlening. Ten derde is er dubbeling of ambivalentie te vinden in de doelen die een werker zichzelf stelt: iemand echt helpen, of je strikt aan de regels houden en daarbij ‘zo veel mogelijk rapporten scoren’.

De reclasseringswerker wordt daarbij in de praktijk nog steeds bijna uitsluitend met cliënten geconfronteerd in een een-op-een situatie. Op de professionele creativiteit en het varen van een eigen koers wordt een groot beroep gedaan. Want nog steeds is er (in aanvang) de unieke confrontatie tussen de reclasseringswerker en de cliënt. Deze situatie is door alle veranderingen die de reclassering de laatste jaren doormaakte en nog doormaakt niet veranderd. Er zal dus altijd een werkbare basis moeten zijn; een situatie waarin er vertrouwen bij de cliënt ontstaat dat de reclasseringswerker doet wat hij heeft afgesproken (Van Vliet, 2004; Menger, 2008). Pas nadat een relatie is gelegd tussen reclasseringswerker en cliënt⁵⁰ kunnen andere instrumenten, zoals het RISC⁵¹ en (gedrags)interventies, worden toegepast en kunnen eisen aan de cliënt worden gesteld (Van Vliet, 2004). Overigens geldt dit punt waarschijnlijk voor de meeste *street-level bureaucrats*.

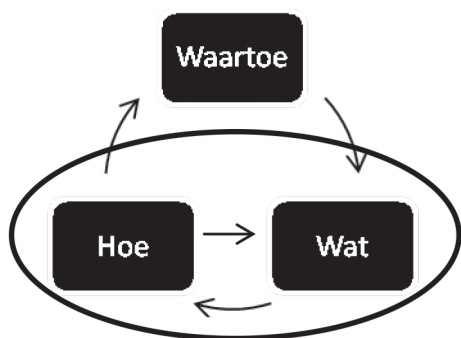
De RMO (2007) bepleit onder meer het ‘dokteren aan disciplineren’. De auteurs pleiten er vooral voor om te ‘dokteren’ binnen de gegeven kaders; dat is zoeken naar de beste interventie of behandeling in een proces van interactie tussen betrokken hulpverleners, professionals en cliënten in hun sociale context. Dit dokteren vertoont sterke overeenkomst met wat wij bedoelen met ‘wikken en wegen’, zoals tussen hulpverleners en controleren.

“Als je vrijwillig kunt starten, dan kun je zorgen dat iemand onze bemoeienis accepteert. Dat hij ziet dat er zorg nodig is. Dat hij bereid is om daarheen te gaan. En als er dan vervolgens vanuit Justitie een toezicht wordt opgelegd, dan is de kans groter dat iemand zich aan de voorwaarden houdt. Wij werken met verslaafden, die hebben vaak een ingewikkeld leven met allerlei problemen en willen lang niet altijd meteen geholpen worden. Je bent vaak even bezig voordat je ze zover hebt.’ (Geuijen, Bos, et al., 2010: p. 44)

Naar onze mening houdt de reclasseringssector zich vaak uitsluitend bezig met *wat* moet gebeuren en *hoe* het moet gebeuren binnen de voorgeschreven kaders. De voortdurende toetsing aan de vraag *waartoe* (de kwaliteitsvraag) blijft voor een belangrijk deel achterwege, waardoor de werkzaamheden zich concentreren op een afwisseling tussen het ‘wat’ en het ‘hoe’ en daardoor vooral het karakter krijgen van een zo efficiënt mogelijke bedrijfsvoering (zie figuur 2) en de inspiratie voor het werk achterwege blijft.

50 Het lijkt een softe opstelling, maar het gaat niet om *soft* of *rough*, maar om werkbaarheid en resultaten.

51 Zie: Bosker, 2009.



Figuur 2 Waartoe = de richtinggevende visie. Wat = het beleid. Hoe = de uitvoering; de kwaliteitsvraag (waartoe) blijft achterwege.

Onze hypothese is nu, dat veel reclasseringswerkers ongenoegen in het werk ervaren – en daardoor vaak ook hun eigen beleid gaan maken – als gevolg van de nadruk die in de dagelijkse praktijk ligt op de bedrijfsvoering en niet op de vraag ‘waartoe’ het werk wordt gedaan. In hun een-op-een contact met de cliënt wordt daarentegen wel voortdurend, impliciet of expliciet, de hele cirkel gemaakt (inclusief het ‘waartoe’, de inspiratiebron van de reclasseringswerker zelf) en spelen de intrinsieke motivatie en het ‘wikken en wegen’ een leidende rol. Bovendien zullen veel reclasseringswerkers hun werk ervaren als een kwalitatief inhoudelijk doelgericht proces en niet als een productieproces in zichzelf.

‘Het gaat om een man met een Obsessief-Compulsieve stoornis, een ernstige antisociale persoonlijkheidsproblematiek, verslaafd aan drugs en alcohol en gokken. En dan ook nog zwakbegaafd. Er is geen kader, hij is al twee keer veroordeeld tot TBS maar in hoger beroep vrijgesproken. Hij is potentieel levensgevaarlijk. Ik houd met alles en iedereen contact, informeer iedereen, zorg dat niet ieder opnieuw het wiel gaat uitvinden bij deze meneer, en dat het net om hem heen strak gesloten blijft.’ (Geuijen, Bos, et al., 2010: p. 36)

Het doel van het reclasseringswerk (waartoe) dient duidelijk en breed gedragen te zijn. Politiek en departement moeten hiervoor de lijn en de ‘horizon’ bepalen. Vervolgens moeten organisaties en werkers de ruimte hebben dit uit te voeren (hoe en wat). Ze moeten wikken en wegen om de doelen te bereiken. Overheid en organisaties dienen hiertoe voor hun werkers voldoende ruimte te creëren.

6 Lipsky

Lipsky voorspelde dat de bureaucratische controle en verantwoordingsverplichtingen (*accountability and productivity*) zouden toenemen. Hij zag dit als een gegeven, als de verbindende factor tussen de bureaucratie en de eisen die een democratie behoort te stellen. Ook de reclassering zal moeten blijven zoeken naar adequate *accountabilty measures*. Het werk moet in zekere mate ‘gedemystificeerd’ worden.

Tegelijkertijd stelde Lipsky dat allerlei soorten meetpunten die in het bedrijfsleven wel kunnen werken, dat in publieke organisaties niet doen. Zegt het aantal geschreven rapporten immers iets over de kwaliteit van het werk? Dit nog afgezien van het feit dat het bijvoorbeeld moeten voldoen aan een zeker aantal rapporten of diagnoses ‘perverse’ neveneffecten kan hebben, zoals het zoeken van ‘makkelijke’ klanten. Door Claesen, Van Velzen en Van Calster (2011) wordt een krantenartikel aangehaald over een Poolse politieagent die zichzelf een bekeuring gaf voor het lopen op een spoorlijn. Hij deed dit om het verplichte aantal uitgeschreven bonnen te halen om zodoende te voorkomen dat hij op zijn inkomen zou worden gekort. Hoe bizar dit verhaal ook lijkt, veel medewerkers van de Nederlandse reclassering zullen zich herkennen in de keuze die deze politiemann maakte; de druk om productie te maken, leidt soms tot keuzes die voorbijgaan aan vragen van zinvolheid en effectiviteit, het ‘waartoe’ van hun werk. Lipsky (2010: p. 179) zegt in dit verband, dat als de focus blijft liggen op de *aantallen* (rapporten en gesprekken, bijvoorbeeld), de reclassering vooral zal aantonen dat de geboden diensten niet effectief zijn. Want wat dragen ze nu precies bij aan meer veiligheid, betere herintegratie? Het is juist van belang de *great function* te benadrukken, de bufferrol in de samenleving, al verschillen we in Nederland van mening over de mate en de intensiteit waarin mensen tweede, derde of meer kansen krijgen tot herintegratie en rehabilitatie. De algemeen aanvaarde visie is dat je hoe dan ook een kans moet bieden aan mensen die in de fout zijn gegaan. Dat is de *great function* van de reclassering.

We zien dat reclasseringswerkers, hoezeer hun werk ook wordt ingeperkt, hun discretionaire ruimte blijven zoeken, zoals Lipsky voorspelde. Uit het onderzoek van Van Sambeek (2009) blijkt dat medewerkers in de GGz, in hun dagelijkse worstelingen in hun werk, bepaalde beleidsdoelen, zoals het streven naar transparantie, zelfs tegenwerken. Ze willen zo veel mogelijk hun professionele werkwijze continueren. Tegelijkertijd leggen ze zich ook bij veel in hun ogen onwenselijke veranderingen neer. Zij zeggen bijvoorbeeld dat, zolang zij het systeem maar invullen, gewoon voor hun cliënt kunnen doen wat zij van belang vinden om te doen.

Reclasseringswerkers zijn nog steeds *street-level bureaucrats*, al is hun werk dan in vergaande mate geprotocolleerd. *Street-level bureaucrats* behouden altijd discretionaire ruimte en zullen deze ook altijd blijven zoeken. Dit behoort bij hun werk, maar ze doen

hun werk beter en met minder stress (Dagmar, in druk) als er voldoende discretionaire ruimte is en als zij weten wat het overstijgende doel is van hun werk, de missie waaraan zij moeten bijdragen.

7 Conclusies

De taken van de reclassering zijn de afgelopen dertig jaar sterk veranderd. Doordat de reclassering nagenoeg alleen nog in opdracht van het Openbaar Ministerie, de rechtsprekende macht en het Gevangeniswezen werkt en de klassieke reclasseringstaak (nazorg) naar de gemeenten is gegaan, is het werkveld van de reclassering beperkt. Ook is de professionele ruimte van het reclasseringswerk afgenomen en gestandaardiseerd.

De overheid heeft het reclasseringswerk gedisciplineerd door de invoering van outputsturing en protocollering, gebaseerd op invloeden en trends uit de wetenschap (NPM, *What Works?*), die behoorlijk rigide worden toegepast.

Recente ontwikkelingen en inzichten (o.m. vanuit de pilot Van Velzen/Teeven) laten zien dat er – naast een taak voor de politiek – ook een belangrijke taak ligt voor het management van de reclassering en voor de werkers zelf om meer los van de regels en protocollen te werken. De organisatie moet draagvlak en duidelijkheid geven; reclasseringswerkers moeten zich verder professionaliseren.

Elk niveau binnen de reclassering moet daarbij een wikken en wegen toelaten: de overheid, de organisaties, de reclasseringswerkers. Dit vraagt een zekere ontketening. De maatschappelijke problemen zijn immers groot en complex, de cliënten gecompliceerd en lastig te begeleiden. Er is niet één recept.

Vervolgens moet er in hoofdlijnen overeenstemming zijn over het *waartoe* (visie, doelen), het *wat* (de reclasseringsactiviteiten) en het *hoe* (de voorwaarden en methodieken) tussen de overheid, de werkers en de organisaties. Deze overeenstemming ontbreekt nu, waardoor er met verschillende brillen naar dezelfde cliënt wordt gekeken. Met andere woorden: het macrodoel van het reclasseringswerk (veiligheid en herintegratie) moet onlosmakelijk worden verbonden met het meso- en microdoel van de organisatie en werker, het *hoe* en *wat*. Op deze wijze is het mogelijk de tomeloze inzet van veel reclasseringswerkers zo optimaal mogelijk te benutten. Met andere woorden: we moeten het met elkaar eens zijn wat, in de woorden van Lipsky, de *great function* is van de reclassering en hoe we de werkers zo goed mogelijk kunnen inzetten om mee te helpen dit doel te behalen. Dit voorkomt ontduikgedrag en creatief registreren en stimuleert werkers zich optimaal in te zetten voor de doelen van de cliënt, de samenleving en de organisatie.

8 Slot en een aantal overwegingen voor het vervolg

Het gaat uiteindelijk niet alleen om te veel of te weinig professionele ruimte voor de reclasseringswerkers, maar om de vraag onder welke voorwaarden welke ontwerp-, sturings- en verantwoordingsprincipes relevant zijn.

En dit lijkt een vraag te zijn die de overheid zich tot op heden te weinig heeft gesteld. Dat is een vraag die alleen een *lerende*, of *wikkende en wegende* overheid zich stelt.⁵² Het gaat niet alleen om *of* volledig markt *of* volledig overheid, het is een continuüm waarop je moet proberen de knop vast te zetten op het voor de reclassering meest toepasselijke punt. Het zou beter zijn het debat te ontdoen van ideologische en politieke elementen, omdat daardoor ruimte ontstaat om een juiste koers te bepalen. Een adequate ordening begint bij het vaststellen van een visie op maatschappelijke doelen. Een maatschappelijk doel is bijvoorbeeld veiligheid. Maar: wat bedoelen we hiermee en wat willen we dan bereiken? En: is veiligheid het doel van de reclassering? Of herintegratie? Of liggen ze in elkaars verlengde? Wij stellen dat veiligheid en re-integratie onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en beide het doel zijn van de reclassering.

Maar ook een visie op de maatschappelijke doelen alleen volstaat niet. Hierbij hoort een visie op de verhouding tussen overheid en publieke organisaties en op de sturing van deze organisaties. Publieke organisaties zijn hybride. Het gaat erom te bepalen welke mengvorm het meest adequaat is voor de reclassering. Onzes inziens moeten we niet te ver af gaan van de huidige organisatie: private organisaties die, vanuit een lange historie en ingebed in lokale netwerken, overheidstaken uitvoeren; een zekere onafhankelijkheid van de overheid is noodzakelijk. Dit vereist transparantie en *accountability* die vereist zijn vanuit democratische principes, zoals Lipsky al stelde. Voor een deel zijn bepaalde verantwoordings- en registratievereisten ook een vooruitgang voor de werkers en organisaties zelf, zij ondersteunen de werker in het ordenen van zijn werk, ze kunnen helpen tot een besluit te komen en ze zorgen ervoor dat het werk overdraagbaar is. Maar het vereist ook voldoende uitvoeringsruimte voor werkers en organisaties om hun werk te doen. Deze werkers en organisaties moeten weten wat hun doel is: namelijk het bevorderen van veiligheid en herintegratie, het *waartoe*. In het bepalen van het *hoe* en vooral het *wat* hebben vervolgens de organisaties en de werkers het primaat. Hierbij moet naar onze mening de overheid een stapje terug doen.

52 Overigens zou bij uitstek de Eerste Kamer deze kwaliteiten wel moeten hebben. Primair niet door politieke en medialogische overwegingen gedreven, zou de Eerste Kamer haar rol hier kunnen spelen. Dat heeft ze ook gedaan bij monde van de motie-Van Tijn/Bemelmans-Videc in 2004. Deze motie droeg de regering op dat de direct betrokkenen (reclasseringswerkers) al in de eerste fase van een wetgevingsproces moesten worden betrokken om zo de uitvoerbaarheid te verbeteren. Helaas hebben we nooit meer iets van deze aanvaarde motie gemerkt of vernomen.

Vanuit diverse hoeken hebben politiek en departement kennis kunnen nemen van ervaringen en wetenschappelijke inzichten over het bereiken van maatschappelijke doelen en hoe sturingsmechanismen uitwerken. Het wachten is nu op het verbinden hiervan met de werkelijkheid van de reclassering. Een mooie kans gaat zich voordoen als binnenkort de politiek zich mogelijk gaat uitspreken over de gewenste vorm van organisatie en samenwerking van de drie reclasseringsorganisaties.⁵³ Dat vergt wikken en wegen.

53 Staatssecretaris Teeven tijdens AO reclassering van 13 juni 2012, n.a.v. motie-Van der Steur over samenwerking/samenvoeging van de reclasseringsorganisaties (Kamerstukken II (2011-2012), 29 270, nr. 58): *'Dit blijft een onderwerp dat bij ieder algemeen overleg over de reclassering weer terugkomt. Ik heb op 8 september vorig jaar gezegd: laat men eerst eens de boel op orde brengen en minder beleidsmatig in het rond kijken maar meer de energie richten op de uitvoering.'*

13 Wijkagenten

Taakuitvoering, autonomie en werkstijlen

Jan Terpstra

Voor burgers is de politie bij uitstek het gezicht van de overheid, zeker bij spanningen, conflicten of regelovertreding die hen schade of een onveilig gevoel opleveren. Als burgers oplossingen voor problemen verwachten van de overheid, denken zij hierbij niet alleen aan de regering of ‘de politiek’, maar vaak ook aan de politie. Ergernis over diezelfde overheid richt zich veelal niet alleen op de abstractie ‘Den Haag’, maar juist ook op de politie, die volgens een op bepaalde verjaarspartijen te beluisteren klacht blijkbaar niks anders te doen heeft dan ‘goedwillende burgers’ op de bon te slingeren voor onschuldig verkeersgedrag.

Wijkagenten op hun beurt vormen vaak het gezicht van de politieorganisatie. Zij vertegenwoordigen de organisatie in de buurt of wijk, zijn binnen de politie vaak als eersten op de hoogte van de problemen die in de wijk spelen en vormen in de aanpak van onveiligheid een belangrijke schakel naar burgers en andere instanties.

Gebiedsgebonden politiewerk (of *community policing*, zoals het internationaal heet) heeft de laatste ruim twintig jaar in veel landen aan populariteit gewonnen (Brogden & Nijhar, 2005). In Nederland heeft het inmiddels in alle regionale korpsen op een of andere manier een plaats gekregen (Van Duijneveldt, Waarsing, Van Uden, Vijverberg & Visser, 2010).

Het gebiedsgebonden politiewerk kan worden begrepen als een antwoord op de beperkingen van het standaard politiemodel (Weisburg & Eck, 2004; Weisburd & Braga, 2006). De standaardmethoden van de moderne politie (zoals preventieve surveillance, het streven naar korte reactietijden, algemeen toezicht en routinematig rechercheonderzoek) bleken vaak onvoldoende effectief. Bovendien werd de groeiende afstand tussen politie en burgers als probleem ervaren. De politie heeft niet alleen te maken met een afnemend gezag, maar kreeg vooral in wijken met ernstige achterstandsproblemen te maken met spanningen, conflicten en soms vijandigheid bij bewoners tegenover de politie. Vanwege dat laatste ontstond in de VS het ideaal van *community policing*, bedoeld om de afstand tussen politie en bewoners in de arme zwarte wijken te verkleinen en daarmee de politie effectiever te maken (Skogan & Hartnett, 1997). Inmiddels heeft

dit politieconcept zich wereldwijd verspreid en beperkt de toepassing zich niet meer tot arme wijken.

De functie van wijkagent vormt in Nederland de bekendste uitwerking van dit ideaal. Op hen rust daarmee een zware taak, want de ambities die met dit politieconcept zijn verbonden, zijn niet gering. Van hen wordt verwacht dat zij voor burgers aanspreekbaar en zichtbaar zijn, informatie verzamelen, het vertrouwen versterken in de politie en (samen met andere partijen) bijdragen aan een effectieve aanpak van onveiligheid, vaak ook in preventieve zin.

Hoe gaan wijkagenten met die ambitie om? Welke invulling geven zij aan hun werk? Welke ruimte hebben zij hierbij? Welke verschillen doen zich in hun werkwijze voor? In dit hoofdstuk wordt hierop ingegaan. Dat gebeurt op basis van een onderzoek waarin onder meer gedurende ruim een halfjaar bij vele diensten met wijkagenten is meegelopen. Dit gebeurde op zes bureaus in drie verschillende regio's, in steden en op het platteland (Terpstra, 2008). De volgende paragrafen zijn op dit onderzoek gebaseerd, tenzij anders aangegeven.

In het volgende wordt eerst het werk van wijkagenten geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op de autonomie van wijkagenten en de achtergronden daarvan. Daarna worden de werkstijlen van wijkagenten beschreven. Tot slot komen de omstandigheden aan bod die bijdragen aan verschillen in werkstijl.

1 Het werk van wijkagenten

Al vaak is geconstateerd dat het gebiedsgebonden politiewerk een tamelijk vaag begrip is en op verschillende manieren wordt uitgelegd (Oliver & Bartgis, 1998; Rosenbaum, 1998; Holmberg, 2002; Brogden & Nijhar, 2005). In veel omschrijvingen van gebiedsgebonden politie lopen verschillende elementen door elkaar: doelen en middelen, werkwijzen en organisatievormen, probleemdefinities en oplossingen. Over het belang van vijf elementen (ambities) lijkt in de (internationale) literatuur echter consensus te bestaan (zie Community Policing Consortium, 1994; Skogan & Hartnett, 1997; Greene, 2000; Tilley, 2003; Politieacademie, 2006; Skogan, 2006; Sklansky, 2008):

- a. Met het gebiedsgebonden werk probeert de politie de afstand tot de samenleving en de burgers te verkleinen.
- b. De politie richt zich daarbij op een breed scala van problemen, niet alleen op criminaliteit, maar ook op overlast en onveiligheidsgevoelens.
- c. Naast een reactieve benadering moeten in het gebiedswerk preventieve werkwijzen worden gehanteerd.
- d. Om veiligheidsproblemen aan te pakken moet de politie op het niveau van de wijk of buurt samenwerken met andere instanties.

- e. Tot slot gaat de gebiedsgebonden politie uit van een actieve betrokkenheid van burgers. Dit kan een ondersteuning betekenen voor de politie (bijvoorbeeld door informatie die burgers aan de politie verstrekken). Bovendien kan actieve inzet van burgers bijdragen aan de veiligheid in de buurt. Dat laatste vereist echter vaak ondersteuning door de politie.

Het werk van wijkagenten beslaat zeer uiteenlopende werkzaamheden. De volgende activiteiten kunnen in de praktijk van dit werk worden onderscheiden (waarbij ik voorlopig even voorbijga aan de verschillen die zich hierbij voordoen tussen wijkagenten):

- *Contacten met burgers*. Niet altijd gaat het hier om doelgerichte activiteiten. Soms betreft het eerder een ‘praatje pot’, waarbij informele contacten met burgers worden onderhouden en men hoort wat er leeft onder wijkbewoners.
- *Activiteiten op straat*, waaronder preventieve surveillance, ‘meldingen rijden’, gerichte handhaving, toezicht en ‘normbevestigend optreden’. De mate waarin vooral de eerste twee activiteiten door wijkagenten worden uitgevoerd, verschilt per korps.
- *Hulpverlening*. Deels gaat het hier om activiteiten die tussendoor plaatsvinden en weinig tijd vergen (zoals een toerist de weg wijzen). Deels gaat het om activiteiten die een langere periode kunnen beslaan, zoals bij een ex-psychiatrische patiënt die voor veel overlast en klachten van burens zorgt. Soms is juist de wijkagent vanwege het vertrouwen dat hij geniet in staat contacten te onderhouden met deze persoon om zo de weg open te houden voor hulpverlening. Wijkagenten zijn vaak terughoudend met deze activiteit, vanwege de tijd die hiermee is gemoeid en omdat zij dit niet zien als echt politiewerk.
- *Aanpakken van problemen*. Wijkagenten houden zich bezig met de aanpak van zeer uiteenlopende problemen in hun wijk, zoals overlast door jongeren, conflicten tussen buurtbewoners, gevaarlijke verkeerssituaties, kleine criminaliteit, parkeerproblemen bij een winkelcentrum, vernielingen in een horecagebied, onveiligheidsgevoelens onder bejaarden of klachten over een coffeeshop. De aanpak verschilt naar de mate waarin zij reactief of preventief is, plaatsvindt op grond van een gerichte probleemanalyse en of er wordt samengewerkt met andere instanties.
- *Opsporing*. Opsporingswerkzaamheden vormen meestal slechts een beperkt deel van het werk van wijkagenten. Daarvoor is de afstand tussen wijkagent en recherche vaak te groot. Toch worden wijkagenten soms wel ingeschakeld bij een opsporingsonderzoek vanwege hun contacten en informatie over wijkbewoners. Dat een wijkagent zelf opsporingsonderzoek doet, komt nog minder voor.
- *Samenwerking* met instanties zoals gemeente, welzijnswerk, woningbouwcorporaties, jeugdwerk, scholen of een organisatie van winkeliers. Deze samenwerking verschilt naar de mate waarin zij geformaliseerd is en of zij een algemeen karakter heeft (bijvoorbeeld een wijkoverleg) of gericht is op de aanpak van een specifieke problematiek (als een bepaalde *hotspot* in de wijk of huiselijk geweld).

- *Schakelfuncties*. Wijkagenten vormen een belangrijke schakel tussen politie en andere partijen, zoals burgers, het (lokaal) bestuur en tal van instanties. Vooral in kleinere gemeenten zijn wijkagenten vanwege hun unieke combinatie van contacten en informatie soms een rechtstreekse schakel tussen de burgemeester en de straat (vgl. Bervoets, Van der Torre, Besselink & Van Bolhuis, 2009).
- *Interne functies*, waaronder het bijhouden van administratie, invoeren van gegevens (mutaties, rapporten, enz.). Wijkagenten vervullen voor hun collega's vaak belangrijke functies, bijvoorbeeld als informatiebron over hun wijk. Zij kunnen als tussenpersoon functioneren als collega's contact willen met bepaalde bewoners uit hun werkgebied.

Binnen en buiten de politie bestaat het beeld dat wijkagenten vooral zichtbaar, herkenbaar en aanspreekbaar moeten zijn voor burgers. Kernelement is hier 'kennen en gekend worden'. Uit tijdbestedingsonderzoek onder wijkagenten in Nederland zou echter blijken dat zij slechts bijna tweederde van hun tijd besteden aan 'wijkgerelateerde werkzaamheden', zoals aanwezigheid in de wijk, contacten met bewoners of handhaving in hun wijk (Nienhuis, Huizing, Burgert & Gelderloos, 2004; Van Duijneveldt, Waarsing, Van Uden, Vijverberg & Visser, 2010).

Kwalitatief onderzoek in vier verschillende politieregio's doet echter vermoeden dat dit nog een veel te optimistische kijk geeft op de mate waarin wijkagenten in hun wijk zijn, daar op straat werken en contact hebben met bewoners. Hoewel in deze onderzoeken geen tijdsbesteding is gemeten, duiden deze onderzoeken erop dat in werkelijkheid de hoeveelheid tijd die wijkagenten in of aan hun wijk besteden, aanzienlijk lager ligt. Soms ligt dit onder de tien uur per week (Terpstra, 2008; Bervoets, Van der Torre, Besselink & Van Bolhuis, 2009).

Dit is onder meer het gevolg van het feit dat in verschillende regio's de wijkagent een parttime functie is (voor bijvoorbeeld slechts 40% van de volledige werktijd). Daarnaast worden wijkagenten ingezet voor andere werkzaamheden, zoals surveillance, coördinatie van de dagdienst of bij betaald voetbalwedstrijden. Veel tijd gaat op aan administratie en bureauwerk. Dit kan oplopen tot 40% van de werktijd. Veel wijkagenten voelen zich hierdoor gefrustreerd. Zij vinden dat zij veel vaker in hun wijk moeten zijn. Ook de eigen opvattingen van wijkagenten over hun werk spelen hier een rol. Hierop wordt later teruggekomen.

De positie van wijkagenten binnen hun organisatie verschilt. Soms zijn zij tamelijk geïsoleerd ten opzichte van de rest van hun organisatie. Zij staan er in hun werk dan tamelijk alleen voor. In andere gevallen zijn zij lid van een wijkteam. Daarin nemen wijkagenten soms een centrale plaats in, waarbij zij de regie hebben over de collega's in hun team.

Niet alleen de hoeveelheid tijd die wijkagenten besteden aan het eigenlijke wijkwerk loopt uiteen, maar ook de omvang van hun werkgebieden. De wijkagenten in dit onderzoek hadden werkgebieden uiteenlopend van ongeveer 2.500 tot ruim 17.000 inwoners. Dat laatste is overigens ruim drie keer zo veel als de hiervoor gehanteerde norm (Politieacademie, 2006).

2 Autonomie van wijkagenten

Als *street-level* bureaucraten (Lipsky, 1980) beschikken wijkagenten over een aanzienlijke autonomie in hun werk. Mede daardoor hebben wijkagenten de ruimte om op allerlei punten hun eigen lijn te volgen. Zo kunnen wijkagenten op eenzelfde bureau en met een vergelijkbaar werkgebied verschillen in onder meer prioriteitsstelling, aanpak van problemen (als burenruzie), contacten met burgers, de nadruk die handhaving in hun werk krijgt, hoe vaak zij een proces-verbaal uitschrijven en hun relaties met externe partners.

Vooraf in hun werk op straat beschikken politiemensen over veel autonomie. Daar is voor leidinggevers moeilijk te controleren hoe politiemedewerkers hun werk doen. Ook de wisselende werkdiensten maken controle door een leidinggevende vaak moeilijk. Politiewerk is bovendien sterk afhankelijk van onverwachte gebeurtenissen en vragen waarop direct gereageerd moet worden. Dat laat zich moeilijk van bovenaf vastleggen en controleren. Daarnaast zijn de doelstellingen van politiewerk breed en onbepaald en moeten deze per situatie worden ingevuld (Stichting Maatschappij en Politie, 1995; Braun, 1999; Terpstra, 2002). Politiemensen zijn vaak moeilijk te controleren, omdat zij in tegenstelling tot hun leidinggevende deels in de buitenwereld opereren en daar veel meer informatie over hebben (Prottas, 1979).

In vergelijking met medewerkers in de surveillancedienst zijn wijkagenten meestal minder afhankelijk van de eindeloze stroom van moeilijk te voorspellen acute noodsituaties. Toch beschikken ook wijkagenten over een aanzienlijke autonomie. Deze heeft deels een wat ander karakter. Het gaat hier niet alleen om een informeel verworven autonomie, maar ook om een handelingsruimte die zij vanuit hun organisatie krijgen. Wijkagenten moeten niet zozeer ‘meldingen rijden’ (zoals mensen in de surveillance-dienst), maar moeten bijvoorbeeld beleidsprioriteiten kunnen vertalen naar een aanpak specifiek voor hun wijk. Dat betekent dat er bij hen (meer dan bij surveillanten) vanuit wordt gegaan dat hun werk professionele autonomie nodig heeft.

De autonomie van wijkagenten maakt de vraag naar de sturing van hun werk des te belangrijker. Wijkagenten hebben te maken met verschillende vormen van sturing door verschillende partijen. Leidinggevers, in kleine gemeenten de burgemeester, partners waaronder gemeenten, collega's en (groepen) wijkbewoners proberen elk op hun manier

invloed uit te oefenen op de wijkagent en diens werk. Daartoe worden uiteenlopende middelen ingezet, zoals interne regels, briefing, informeel overleg (bij de koffieautomaat of in de kantine), wijkbijeenkomsten, intern werkoverleg, wijkveiligheidsplannen, professionele terugkoppeling, convenanten, productietargets, extern casusoverleg en functioneringsgesprekken. Deze kunnen leiden tot uiteenlopende en tegenstrijdige eisen en vragen aan de wijkagent (Terpstra, 2011; Herbert, 2009). Mede daarom behoudt de wijkagent, ondanks alle druk die op hem wordt uitgeoefend, toch een aanzienlijke ruimte in zijn werk.

Voor wijkagenten is deze autonomie een van de aantrekkelijke kanten van hun werk. Van hun leidinggevendenden verwachten zij dat deze hen professionele ruimte laat om hun werk op hun manier in te vullen. Tegelijk willen zij van hun leidinggevendenden dat deze hen in hun werk steunt en optreedt als vraagbaak en klankbord. Bij complexe, soms ook emotioneel belastende omstandigheden verwachten zij een sturing (of begeleiding) waarbij hun autonomie en expertise worden herkend en gewaardeerd, maar waarbij tegelijk op professionele wijze steun en (mogelijk) tegenspraak worden geboden.

In de praktijk komt hier vaak onvoldoende van terecht (vgl. Zoomer, Geurts & Van Heel, 2000; Zoomer, Geurts & Van der Vijver, 2002; Terpstra, 2002). Zelfs als aan wijkagenten autonomie wordt overgelaten, hoeft dat niet altijd te duiden op professionele sturing. Er kan ook sprake zijn van een klimaat van non-interventie of gebrek aan belangstelling bij leidinggevendenden voor het wijkwerk.

Ook wijkagenten ontkomen niet aan de invloed van bedrijfsmatige sturing die sinds begin jaren negentig in vele publieke sectoren is opgekomen. Vooral sinds de invoering van de prestatiecontracten met de Nederlandse politie in 2003 (Jochoms, Van der Laan, Landman, Nijmeijer & Sey, 2006; Terpstra & Trommel, 2006) hebben ook wijkagenten te maken met prestatiesturing. Het meest concrete element daaruit zijn de normen over aantallen per jaar uit te schrijven processen-verbaal. Ook toen in 2007 werd overgeschakeld op prestatiecontracten met meer kwalitatieve prestatie-indicatoren, bleven de meeste korpsen intern deze bonnentargets hanteren.

Hoewel zeker niet alle wijkagenten negatief staan tegenover deze targets (onder meer omdat in hun optiek het aantal uit te schrijven bonnen gemakkelijk is te halen), staat een belangrijk deel van hen hier kritisch tegenover. Belangrijkste argument is dat deze vorm van sturing niet past bij de aard van hun werk. Men voelt zich als professional tekortgedaan en vat de opgelegde prestatiedwang op als teken dat de leiding en de 'politiek' weinig begrijpen van hun werk. De observaties van het wijkwerk maken overigens duidelijk dat deze prestatiesturing soms perverse effecten heeft op het politiewerk. Zo wordt soms kunstmatig op 'bonnen gejaagd' om aan de cijfernorm te voldoen.

3 Achtergronden van autonomie

De autonomie van wijkagenten kent verschillende achtergronden. Behalve dat deze deels van bovenaf wordt toegekend vanuit de gedachte dat wijkagenten als professionals ruimte nodig hebben voor hun werk, zijn er drie andere omstandigheden die hieraan bijdragen. Deze zijn niet van bovenaf of vanuit het beleid gegeven, maar ontstaan onbedoeld en van onderaf. Hoewel deze in de praktijk vaak door elkaar lopen, is het belangrijk ze te onderscheiden. Elk van deze omstandigheden verwijst naar een ander gebruik van deze autonomie. De drie omstandigheden komen bij wijkagenten in verschillende mate voor. Dit draagt bij aan verschillen in werkwijzen van wijkagenten.

Autonomie I: oneindige vraag en beperkte middelen

Ten eerste kan de autonomie van wijkagenten worden gezien in het kader van *stress-coping*. Deze zienswijze sluit aan bij de *street-level* theorie van Lipsky (1971, 1976, 1980). Hierbij wordt de autonomie van frontlijnwerkers gezien als middel en als voorwaarde om een antwoord te vinden op de spanning waarmee zij structureel te maken hebben. Deze spanning is een gevolg van de vrijwel onbegrensde vraag naar hun diensten of interventies, terwijl hun middelen chronisch tekortschieten om op al deze vragen antwoord te geven. Volgens Lipsky reageren *street-level* bureaucraten op deze spanning door het opbouwen en in stand houden van autonomie. Vervolgens gebruiken zij deze autonomie om strategieën te ontwikkelen in antwoord op deze spanning. Deze zijn een poging hun werksituatie ‘werkbaar’ te houden. De belangrijkste strategieën bestaan uit het hanteren van routines, het simplificeren van de werkelijkheid en het bijstellen van hun (oorspronkelijk idealistische) werkopvattingen. Zo worden bijvoorbeeld die gevallen (als cliënten) geselecteerd of ‘afgeroomd’ die het beste passen bij hun werkvoorkeuren, die het minste leiden tot verstoring van de werkrouines of die het meeste prestige of status opleveren.

Bij een deel van de wijkagenten zijn deze strategieën in hun dagelijkse praktijken duidelijk te herkennen. Zo vertelt een van de wijkagenten dat hij de idealen uit het begin van zijn carrière in belangrijke mate heeft bijgesteld. Hij maakt vaak een cynische indruk, onder meer over de zin van burgerparticipatie of over de mogelijkheden overtreders in hun gedrag positief te beïnvloeden. De beperkte inzet en motivatie van deze wijkagenten blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat zij zich nauwgezet aan hun werktijden houden. Het cynisme van deze wijkagenten komt duidelijk tot uiting als zij naar een bewonersavond moeten. Zij gaan omdat het een verplichting is, maar hun instelling is merkbaar negatief. Buurtbewoners zijn in hun ogen vooral lastig en begrijpen er niet veel van. Hun voornaamste inzet is op zo’n avond onopgemerkt zo veel mogelijk vragen en wensen van burgers af te houden.

Deze wijkagenten hanteren vaak een dichotoom beeld van burgers. Enerzijds zijn er ‘goede’ burgers die zich aan de regels houden en de politie niet voor problemen stellen. Anderzijds zijn er lastige en ‘slechte’ burgers, een groep waarin zij weinig vertrouwen hebben. Juist met die laatste categorie hebben zij in hun werk te maken. Het gevolg is dat een afhoudende opstelling en cynisme de overhand hebben.

Hoezeer deze schets van enkele wijkagenten overeenkomt met het beeld dat Lipsky dertig jaar geleden gaf met zijn *street-level* theorie, toch is dit beeld incompleet en vertekend. Er zijn namelijk evenzeer wijkagenten die een grote betrokkenheid tonen. Zij steken veel tijd in hun werk en staan open voor vragen van burgers. Bij hen is geen sprake van beroepscynisme. Integendeel, juist bij moeilijke en lastige burgers tonen zij veel inzet en betrokkenheid. Toch hebben ook zij te maken met een vraag naar hun werk die hun middelen verre te boven gaat. Dit betekent dat de theorie van Lipsky een te beperkte analyse geeft van de autonomie van deze frontlijnwerkers. Hun strategieën mogen niet alleen worden gezien vanuit een eigen belang om het werk ‘werkbaar’ te houden, zoals uit het volgende blijkt.

Een van de wijkagenten krijgt in zijn wijk te maken met de vermissing van twee jongemannen. Het vermoeden is dat de jongens de nacht voordat hun vermissing werd opgemerkt, zijn betrappt bij een inbraak in een hennepkwekerij waar de planten rijp waren voor de oogst. Er komt een grootschalig rechercheonderzoek op gang, omdat rekening wordt gehouden met liquidatie. De wijkagent krijgt samen met een collega-wijkagent de taak om als familiékoppel de contacten te onderhouden met de families van de twee jongemannen. Daarbij mogen zij onder geen beding informatie uit het opsporingsonderzoek doorgeven. In de lokale gemeenschap gaan geruchten over wie er verantwoordelijk zouden zijn voor de mogelijke dood van de twee jongemannen. Spoedig wordt een belangrijk doel van de twee wijkagenten om een dreigende escalatie van de conflicten tussen de verschillende families te voorkomen.

Zeker de eerste weken gaat de wijkagent (vaak met zijn collega) dagelijks op bezoek bij de twee gezinnen. De gesprekken lopen vooral in die periode moeizaam en zijn soms zeer emotioneel. De leden van de gezinnen willen weten wat er met hun zoon/broer is gebeurd en wat de politie hieraan doet. De wijkagenten mogen aan deze behoefte tot informatie niet tegemoetkomen. Het weinig informatieve optreden van de twee wijkagenten stuit bij een van de families op een groeiende ergernis, gevoed door een merkbaar wantrouwen tegenover de politie.

Toch blijft de wijkagent dagelijks de gezinnen bezoeken. Naarmate de tijd vordert (en er niets van de jongens wordt gevonden), wordt dit een loodzware taak, ook emotioneel. De twee gezinnen beschikken over het 06-nummer van de wijkagent en bellen hem vaak op. In veel gevallen gaat hij dan meteen naar hen toe, ook als hij vrij heeft. Telkens

weer hoort hij hun emotionele verhalen en woede aan en probeert hen te kalmeren. Vaak zit hij klem tussen de behoefte van de families aan informatie en de eis van het opsporingsteam dat geen informatie naar buiten mag. Door zijn persoonlijke betrokkenheid slaagt hij erin de relatie met de gezinnen toch open te houden. Nadat het forensisch onderzoek in de hennepkwekerij is afgesloten, regelt hij voor de leden van de twee gezinnen dat zij deze locatie mogen bezoeken. Dit is de plek waar de twee jongemannen voor het laatst zijn gesignaleerd. Hij komt daarmee tegemoet aan een sterke emotionele behoefte van de familieleden. Tegelijk heeft hij daarvoor binnen zijn eigen organisatie veel weerstand moeten overwinnen.

Autonomie II: toepassing van regels

Deels hangt de autonomie van deze frontlijnwerkers ook samen met het feit dat zij algemeen geformuleerde regels moeten toepassen in specifieke contexten. Dit vereist een nadere interpretatie van de betekenis van de regels, gelet op de context. Daarbij worden door wijkagenten andere overwegingen betrokken, zoals de vraag wanneer de toepassing van een regel nog mag worden beschouwd als 'redelijk' of 'rechtvaardig' (Kagan, 1978; Knegt, 1986).

Terwijl de wijkagent met een politieauto door de wijk rijdt, ziet hij een man rijden op een bromfiets met twee vrouwen achterop. Hij gaat er met de auto achteraan om de bromfietser aan te houden en te bekeuren. Voordat hij hem heeft ingehaald, stopt de brommer voor een huisartsenpraktijk, waar de twee vrouwen afstappen. De oudste van de twee vrouwen loopt moeizaam naar de ingang van de praktijk ondersteund door de jongere. De wijkagent vermoedt dat de oudste vrouw naar de dokter moest en dat dit voor deze mensen de enige manier was om haar te vervoeren. In deze situatie acht hij het ongepast een bekeuring uit te schrijven: 'Je moet dit ook een beetje in zijn context zien.' Wel besluit hij de man nog aan te houden en hem erop te wijzen dat dit niet mag en niet ongevaarlijk is.

Daarnaast krijgt een wijkagent te maken met de noodzaak verschillende regels en overwegingen tegen elkaar af te wegen. Zo kan een wijkagent voor de situatie komen te staan dat hij regels moet wegen tegenover de effectiviteit van het optreden of de vermijding van gevaar, voor zichzelf of voor anderen. Dat kan betekenen dat een wijkagent formele regels anders of ruimer interpreteert of wellicht negeert, omdat hij ervan overtuigd is dat strikte opvolging van de regels effectiviteit in de weg staat of gevaar kan opleveren.

Aan het einde van de middag ziet de wijkagent in het op dat moment drukke winkelcentrum vier jongeren onder een poort staan. Drie van hen kent hij. Hij begint een praatje met ze. De jongens staan wat te drinken uit blikjes. Wat schertsend vraagt hij of ze bier drinken. Het blijkt echter om frisdrank te gaan. Opeens buigt de wijkagent zich naar voren en voelt één van de jongens aan zijn broekzak waar duidelijk iets in zit, ter-

wijl hij vraagt: ‘Zo, heb je daar ook bier in zitten?’ Het blijkt echter een mobiele telefoon te zijn. Achteraf wordt duidelijk dat de wijkagent vreesde dat de jongen een wapen in zijn zak had. Hij realiseert zich dat hij juridisch vrij zwak zou hebben gestaan als hij wel een wapen zou hebben gevonden. Hij is echter van oordeel dat een wijkagent zich niet altijd aan de regels kan houden: ‘Als je problemen wilt oplossen, moet je wel eens meer.’

Het gaat hier om het reeds door Skolnick (1966) beschreven dilemma dat zich in veel politiewerk voordoet, namelijk tussen legaliteit en effectiviteit van politieoptreden. De autonomie om algemene regels toe te passen op specifieke situaties of om regels, criteria en belangen onderling af te wegen, ontstaat al werkende. Indien wijkagenten deze autonomie niet zouden creëren en gebruiken, zouden zij het gevoel hebben dat zij ‘onredelijke’ beslissingen nemen, onvoldoende effectief zijn of onvoldoende recht doen aan de specifieke situatie waarin zij werken.

Autonomie III: wijkwerk als morele opgave

Autonomie van wijkagenten hangt niet alleen samen met de spanning tussen beperkte middelen en een grote vraag naar hun optreden (het ‘productieprobleem’) of met de noodzaak algemene regels toe te passen op specifieke omstandigheden (oftewel de spanning tussen bureaucratie en professionaliteit), maar ook met hun behoefte of noodzaak dit werk op een persoonlijke, morele wijze in te vullen. Voor veel wijkagenten gaat het bij de uitoefening van hun werk ook om het tonen van morele waarden als betrokkenheid, hulpbetoon, responsiviteit, rechtvaardigheid of het bewaken van het ‘goede’ tegenover het ‘kwade’ (vgl. Denhardt & Denhardt, 2000).

Dit aspect komt in de theorie van Lipsky nauwelijks aan bod. Hij schetst een beeld van frontlijnwerkers die (zeker na verloop van tijd) een cynische productiementaliteit vertonen. Deze notie sluit aan bij de gedachte van Vinzant en Crothers (1998) dat frontlijnwerkers voor de opgave staan ‘moreel leiderschap’ te tonen op straatniveau. Op die wijze proberen zij de legitimiteit van hun werk te versterken. Juist in de frontlijn waar wijkagenten opereren, vormt het tonen van betrokkenheid bij de problemen van burgers en buurt een kernelement. Vergelijkbare gedachten zijn naar voren gebracht door Hartman en Tops (2005) in hun werk over frontlijnsturing en over de ongewenste effecten van een groeiende afstand tussen burgers en dienstverlenende professionals (Van der Lans, 2005).

Voor deze wijkagenten is hun werk niet zomaar een (moreelneutrale) baan. Naast een beroep dat op straat uiteenlopende uitdagingen met zich meebrengt, is het vooral een morele aangelegenheid. Juist daarom wilden zij vaak bij de politie werken, vooral als wijkagent. Juist hierin zien zij een morele opgave: mensen helpen, normen en gezag handhaven, zwakkeren beschermen en de sociale en morele orde verdedigen. Soms gaat het ook om het uitdragen van een morele boodschap en het bevestigen van normen over

goed en kwaad. Op deze wijze opgevat is het werk van wijkagent niet alleen een beroep, maar ook een roeping.

Op vele manieren komt in de dagelijkse praktijk van het werk dit morele element tot uiting. De genoemde betrokkenheid van een wijkagent bij een vermissingszaak als lid van een familiekoppel bevatte meerdere van deze elementen. De morele betekenis die een andere wijkagent aan zijn werk geeft, brengt hem ertoe gedurende vele jaren vaak een alleenstaande bewoner in zijn wijk op te zoeken met een verleden van alcoholverslaving en psychiatrische problemen. Hij is met deze man in contact gekomen toen er door burens werd geklaagd over de ernstige overlast die door hem werd veroorzaakt. Hoewel overlast de eerste invalshoek was, bleek de wijkagent in staat contact te leggen en te houden met de man en zijn vertrouwen te winnen (wat hulpverleners niet lukte). Inmiddels heeft de situatie van deze man zich verbeterd, hoewel hij nog steeds onder intensieve begeleiding van hulpverleners staat. Toch houdt de wijkagent contact met deze man, mede omdat hij hem als kwetsbaar beschouwt en omdat deze man veel vertrouwen heeft in de wijkagent.

Morele betrokkenheid van wijkagenten bij hun werk of bij de problemen van wijk en burgers moet overigens niet worden gelijkgesteld met een 'softe' benadering. Zij is evenmin voorbehouden aan wijkagenten die relatief veel aandacht besteden aan hulpverlening. Ook wijkagenten voor wie handhaving een centraal onderdeel vormt van hun werk en die daarbij repressief optreden niet mijden, kunnen soms moreel betrokken zijn. Gebruik van dwangmiddelen en morele betrokkenheid sluiten elkaar niet uit. Zo zijn er wijkagenten die benadrukken dat ze de personen tegen wie zij (sanctionerend) moeten optreden, tegelijk willen laten weten dat zij als wijkagent voor hen klaar staan als zij in ernstige problemen verkeren. Juist deze dubbele houding verklaart waarom sommige wijkagenten van personen tegen wie zij geregeld streng optreden, zoals overlastgevende veelplegers of verslaafden, toch het vertrouwen blijken te hebben.

4 Werkstijlen in het gebiedsgebonden politiewerk

Tussen wijkagenten bestaan grote verschillen in de wijze waarop zij hun werk doen en hoe zij hierover denken. Veel van die verschillen zijn te herleiden tot twee dimensies. Elk van deze dimensies verwijst naar een kernprobleem in het gebiedsgebonden werk.

De eerste dimensie betreft de mate waarin wijkagenten in hun werk gebruikmaken van handhaving en dwangmiddelen. In het verleden zijn wijkagenten wel bekritiseerd, omdat zij te 'soft' zouden zijn. Mede onder invloed van deze kritiek zijn wijkagenten inmiddels in overgrote meerderheid van oordeel dat handhaving en het eventuele gebruik van repressieve middelen (zoals het schrijven van bonnen) ook bij hun werk horen (vgl. Bervoets, Van der Torre, Besselink & Van Bolhuis, 2009). Toch zijn er in de praktijk

grote verschillen in de mate waarin zij handhavend en repressief optreden. De redenen waarom sommige wijkagenten minder bonnen schrijven, kunnen verschillen. Soms vult men zijn werk in als een bureaubaan, soms besteedt men vooral tijd aan overleg met partnerorganisaties, soms ook zegt men problemen op straat meestal anders op te lossen dan door het uitschrijven van een bon.

De tweede dimensie bestaat uit de tegenstelling tussen communicatief en instrumenteel optreden. Deze dimensie heeft betrekking op de relatie met burgers. Communicatief optreden kenmerkt zich door een streven van een wijkagent naar nabijheid, zichtbaarheid, persoonlijke bekendheid en vertrouwen. Instrumenteel optreden daarentegen is meer tijdelijk van karakter, functioneel, probleemspecifiek en afstandelijk. Bij een communicatief optreden is de wijkagent (ook) gericht op individuele burgers, terwijl bij een instrumentele oriëntatie burgers vooral worden gezien als onderdeel van een onpersoonlijke omgeving waarin de wijkagent werkt. Dit hangt samen met een ander verschil, namelijk dat bij een communicatieve opstelling wijkagenten zich niet alleen richten op daders, verdachten, getuigen en slachtoffers, maar ook op 'gewone' bewoners van hun wijk. Dit past bij het onderscheid tussen het winnen van persoonlijk vertrouwen en het laten zien van 'prestaties' als manier om gezag te verwerven. Wijkagenten die streven naar nabijheid en persoonlijke bekendheid met burgers hechten in de regel meer waarde aan hun persoonlijke kennis over burgers en 'hun' wijk. Bij een instrumentele oriëntatie daarentegen steunen wijkagenten vooral op abstracte kennis en informatie afkomstig uit '(politie)systemen'.

Terwijl wijkagenten met een meer communicatieve oriëntatie vooral gericht zijn op contacten en relaties met burgers, leidt een instrumentele benadering vooral tot aandacht voor relaties met partners. Hiermee correspondeert een eerste- versus een tweedelijnsinvulling van dit werk. Waar communicatief gerichte wijkagenten zich bezighouden met een breed scala van problemen, beperken hun instrumenteel gerichte collega's zich tot de problemen die aansluiten bij wat zij zien als hun 'kerntaak'. Tot slot, in de werkwijze van communicatief ingestelde wijkagenten spelen morele overwegingen een dominante rol. Zij ontbreken bij instrumenteel gerichte wijkagenten niet, maar komen daar minder nadrukkelijk naar voren.

De verschillen in opstelling en oriëntatie tussen de wijkagenten blijken uit tal van elementen, zowel in hun opvattingen en beslissingen als in hun uitgevoerde activiteiten. Dat zit soms in kleine facetten van hun werk. Wijkagenten met een communicatieve oriëntatie nemen meer tijd voor vaak korte gesprekjes ('praatje pot') met burgers die soms geen duidelijk doel hebben, anders dan even met een burger praten. Wijkagenten met deze oriëntatie geven met enige regelmaat hun 06-nummer aan burgers. Zij accepteren daarmee dat zij door hen gebeld kunnen worden, ook op een moment dat zij geen

dienst hebben. Bij wijkagenten met een afstandelijke, instrumentele oriëntatie komt dit niet of nauwelijks voor.

Het verschil in oriëntatie blijkt ook uit de wijze waarop wijkagenten omgaan met burgers in ernstige omstandigheden. Eerder werd het voorbeeld gegeven van de sterke betrokkenheid van een wijkagent bij een vermissingszaak. Dat contrasteert sterk met de afstandelijke manier waarop een andere wijkagent een aangifte opneemt van een vrouw van mishandeling door haar partner. Hij neemt daarvoor ruim de tijd, maar probeert zo weinig mogelijk in te gaan op de emoties die de vrouw bij de aangifte toont. Hij probeert het gesprek te structureren aan de hand van het digitale aangifteformulier om zo tot een volledige en ‘verantwoorde’ aangifte te komen. Als gevolg daarvan zit hij tijdens het gesprek voortal naar het beeldscherm toe en kijkt de vrouw nauwelijks aan.

Op basis van de twee onderscheiden dimensies kunnen vier werkstijlen worden onderscheiden bij wijkagenten. Als de genoemde dimensies worden opgevat als dichotomieën, levert dat de volgende typologie op (Schema 1).

Schema 1. Vier werkstijlen van wijkagenten

	Communicatieve oriëntatie	Instrumentele oriëntatie
relatief weinig aandacht voor handhaving en repressie	(I) nabije, communicatief georiënteerde wijkagent met relatief weinig aandacht voor handhaving	(II) op preventie gerichte wijkagent die zich vooral richt op samenwerking met externe partners (tweedelijnsfunctie)
relatief veel aandacht voor handhaving en repressie	(III) staat in veel opzichten nabij bewoners uit zijn wijk, maar treedt ook corrigerend op tegenover zijn ‘pappenheimers’	(IV) wijkagent als afstandelijke handhaver

Elk onderscheiden type wordt kort toegelicht met een voorbeeld.

1. Communicatief, weinig handhaving

Een voorbeeld van deze werkstijl is te vinden bij een wijkagent die werkzaam is in een plattelandsdorp. Persoonlijke contacten met een groot aantal bewoners vormen een belangrijk onderdeel van zijn werk. Hij trekt veel tijd uit voor burgers en beperkt zich in zijn aandacht niet tot specifieke politieproblemen. Hoewel hij vindt dat handhaving ook tot zijn taken hoort, schrijft hij in de praktijk niet veel bonnen uit. Hij is sterk betrokken bij de problemen van bewoners, zoals bij die van een wijkbewoner met ernstige psychiatrische problemen. Hij onderhoudt al jaren contact met hem, zowel om hem in de gaten te houden, als omdat hij als een van de weinige het vertrouwen van deze man

geniet. In zijn contacten met burgers spelen morele overwegingen een belangrijke rol. Hij slaagt erin deze vaak op praktische wijze vorm te geven, bijvoorbeeld door opvoedingsadviezen aan ouders van wie een puber (bij herhaling) in aanraking komt met de politie. In die zin kan hij worden gezien als een praktische moralist.

II. Tweedelijnsfunctie

Deze wijkagent is werkzaam in een grote wijk in een middelgrote stad. Hij heeft voor zijn werk als wijkagent slechts twee dagen in de week. Hij functioneert (vermoedelijk mede daarom) op vrij grote afstand van wijk en bewoners. Hij komt relatief weinig in de wijk en doet het meeste wijkwerk vanachter zijn bureau. Hij is sterk gericht op samenwerking met partners. In veel gevallen probeert hij hen in te schakelen bij de aanpak van problemen in de wijk. In zijn opvatting horen handhaving en repressie bij politiewerk, ook in zijn wijk. Hij ziet daarin echter geen taak voor zichzelf, omdat hij dan niet meer aan zijn andere werk zou toekomen. Deze wijkagent kan worden omschreven als een tweedelijns probleemoplosser.

III. Nabij, maar ook optreden

Deze werkstijl wordt gehanteerd door een wijkagent die werkt in het centrum van een middelgrote stad. Zijn afstand tot de wijk en de bewoners is klein. Hij heeft veel persoonlijk contact met bewoners, winkeliers en horeca-eigenaren. Hij is sterk betrokken bij zijn werk. Tegelijk neemt handhaving een belangrijke plaats in in zijn werk. Zijn persoonlijke relaties met veel bewoners en de geringe afstand staan in zijn optiek repressief optreden niet in de weg. Hij is minder gericht op samenwerking met (externe) partners. Zijn werkopvatting kan worden omschreven als ‘in de eerste plaats politiemans, maar dicht bij burgers’.

IV. Afstandelijke handhaver

Deze werkstijl komt voor bij de wijkagenten in een wijkteam in een grootstedelijke wijk met een cumulatieve van problemen. Ten opzichte van bewoners functioneren zij op tamelijk grote afstand, hoewel zij wel goed geïnformeerd zijn over problemen in hun werkgebied. Zij zijn echter naar verhouding nauwelijks gericht op het onderhouden van relaties met ‘gewone’ burgers. Voor wijkagenten uit dit team vormt handhaving het centrale onderdeel van hun werk. Dat past in de strakke aanpak die dit team hanteert. In deze door teamleden wel als *zero tolerance* omschreven aanpak komt het uitschrijven van bonnen relatief veel voor. De werkstijl van deze wijkagenten laat zich omschrijven als die van ‘afstandelijke handhavers’.

Deze indeling van werkstijlen van wijkagenten vertoont overeenkomst met de enkele decennia geleden door Muir (1977) ontwikkelde typologie. Deze was gebaseerd op twee dimensies. Bij hem bestaat de eerste dimensie uit doortastendheid of gedecideerdheid in het politieoptreden. Dit kan blijken uit de mate waarin politiemensen bereid zijn daad-

werkelijk handhavend op te treden. Daarmee lijkt dit op de eerste dimensie van de hier gepresenteerde indeling van werkstijlen. De tweede dimensie bestaat bij Muir uit de bereidheid en het vermogen van politiemensen burgers als individuen te zien en met respect te behandelen, ook al lijkt hun situatie hopeloos en zorgen zij voor veel problemen. Dit wat Muir noemt 'tragische perspectief' raakt aan de hier onderscheiden communicatieve oriëntatie. In beide gevallen is sprake van een geringe afstand tot en een grote betrokkenheid bij burgers. Communicatieve oriëntatie is echter een nog ruimer begrip.

5 Slot

De wijze waarop wijkagenten in de praktijk hun werk uitvoeren, kent grote verschillen. Drie factoren dragen bij aan deze diversiteit. Ten eerste gaat het om organisatorische omstandigheden. Niet eens zozeer het korpsbeleid ten aanzien van gebiedsgebonden politie, maar vooral de wijze waarop dit werk is georganiseerd, is daarbij van belang. Het gaat daarbij onder meer om de omvang van de werkgebieden van wijkagenten, de hoeveelheid tijd die zij voor hun werk krijgen, in hoeverre is de functie is ingebed binnen de organisatie (is het een geïsoleerde functie of is de wijkagent onderdeel van een team met ondersteuning door collega's) en hoe vinden sturing en verantwoording plaats van het gebiedswerk? Zo is bij grotere gebieden en een parttime functie een communicatieve oriëntatie voor wijkagenten moeilijker te realiseren.

Daarnaast speelt de sociale omgeving waarin wijkagenten opereren een belangrijke rol. Dit blijkt onder meer als de werkstijlen van wijkagenten in grote steden worden vergeleken met die van hun collega's in plattelandsgebieden. De sociale omgeving draagt niet alleen bij tot verschillen in werkstijl van wijkagenten binnen een korps, maar zorgt er ook voor dat er opmerkelijke overeenkomsten bestaan in werkstijl tussen wijkagenten uit korpsen met een verschillend beleid, maar die werken in een vergelijkbare sociale omgeving. Niet alleen de aard en de complexiteit van veiligheidsproblemen spelen hier een rol, maar ook de sociale cohesie en anonimiteit onder bewoners, hun verwachtingen over (het gezag van) de politie en de mate waarin informele sociale controle (nog) functioneert. Op basis van dit onderzoek lijkt de hypothese gerechtvaardigd dat de sociale omgeving hier van meer invloed is dan het korpsbeleid.

Organisatorische kenmerken en de sociale omgeving zijn slechts randvoorwaarden waarbinnen wijkagenten invulling geven aan hun werk. Vanwege de grote autonomie kunnen wijkagenten verschillend omgaan met overeenkomstige voorwaarden. Dat verklaart ook waarom wijkagenten binnen één team en met vergelijkbare werkgebieden toch hun werk heel verschillend invullen. De eigen opvattingen van wijkagenten, hun normen en visie op hun werk, spelen daarbij een belangrijke rol.

Daarmee zijn wij weer terug bij de autonomie van wijkagenten. De hier gegeven analyse van deze autonomie vormt een belangrijke correctie en nuancering op de theorie van Lipsky over *street-level* bureaucratie. Deze analyse is dan ook relevant voor het begrijpen van het werk en de autonomie van andere frontlijnwerkers. Deze autonomie moet niet alleen worden gezien als reactie op een *stress-coping* probleem in een productieproces, maar hangt ook samen met de noodzaak algemene regels toe te passen op specifieke situaties en met de morele betrokkenheid van deze werkers bij hun werk en de problemen van burgers.

De analyse van Lipsky was achteraf gezien sterk tijdsgebonden. Na een periode waarin professionele ambities en idealen de ruimte kregen, ontstonden vanaf eind jaren zeventig en begin jaren tachtig de eerste pogingen om het werk van frontlijnwerkers in veel sectoren strakker te sturen en op meer bedrijfsmatige wijze te organiseren. Tegelijk steeg in deze jaren in veel sectoren vanwege overigens uiteenlopende omstandigheden de werkdruk, terwijl de beschikbare middelen daarmee niet in de pas liepen of zelfs achteruitgingen. Veel van de *street-level* werkers waren nog opgeleid met de hooggestemde idealen en verwachtingen van de jaren zestig en zeventig. De veranderde omstandigheden waaronder zij uiteindelijk moesten werken en de grote druk waar zij voor hun gevoel onder stonden, was voor velen van hen een bron van frustratie (Terpstra, 1997; Terpstra & Havinga, 1999). Vandaar dat de centrale aandacht van Lipsky in zijn analyse vooral uitging naar de noodzaak voor deze frontlijnwerkers om een antwoord te vinden op de spanning tussen de oneindige vraag en de beperkte middelen in hun werk en naar het groeiende cynisme dat onder hen naar voren kwam. Beide verschijnselen kwamen juist in die tijd sterk naar voren. Hoewel daarmee de analyse van Lipsky nog niet zonder waarde is, kent ze belangrijke beperkingen. Zo is de autonomie van wijkagenten niet alleen een antwoord op een productieprobleem, maar hangt deze ook samen met andere omstandigheden en krijgt daarmee ook een andere betekenis. Wil de analyse van het werk van deze frontlijnwerkers niet zelf in cynisme vervallen, dan is de hier geboden bredere invalshoek dan ook van belang.

14 De meldkamerfunctionaris

*Schakel tussen burger- en politiebelangen*⁵⁴

Jos Kuppens

1 Inleiding

De meldkamer vervult in veel opzichten een spilfunctie bij het aannemen en verwerken van binnenkomende meldingen. Voor burgers in nood is de meldkamer het eerste contact met de politie, voor de politiefunctionaris op straat is zij soms van levensbelang.

Meldkamerfunctionarissen registreren en prioriteren meldingen en dirigeren voor een belangrijk deel de politie-inzet op straat. Naast medewerkers aan de politiebalië en wijk-agenten bepalen zij in de praktijk of en hoe politie-inzet plaatsvindt dan wel wordt doorverwezen naar andere (overheids)diensten. Daar waar het gaat om het behandelen van meldingen van burgers is de meldkamerfunctionaris vooral de frontlijnwerker. Dit is wel een frontlijnwerker buiten de gangbare definitie om, omdat het (vooral telefonische) contact met de burger primair gericht is op het vergaren van zo duidelijk mogelijke informatie in een zo kort mogelijk tijdsbestek. Van terugkoppeling van de meldkamerfunctionaris richting de burger is dan geen sprake. Daarnaast vervult de meldkamerfunctionaris een regierol bij het ondersteunen van politiemensen op straat (tweedelijns politiewerk).

De meldkamerfunctionaris is te beschouwen als een poortwachter bij de stroom van meldingen en (dringende) hulpvragen die de politie dagelijks bereiken. Hij betreft en koppelt informatie vanuit meerdere systemen en onderhoudt intensieve contacten met vele disciplines. Daarnaast beoordeelt hij binnengekomen meldingen op zowel urgentie als relevantie voor de politie.

⁵⁴ In 2010 schreef Jos Kuppens samen met Eric Bervoets en Henk Ferwerda het rapport *Poortwachters van de politie. Meldkamers in dagelijks perspectief*. Dit hoofdstuk belicht die rapportage vanuit de visie op de meldkamerfunctionaris als frontlijnwerker, aangevuld met soms nieuw casusmateriaal.

Het specialisme van de meldkamerfunctionaris

De wijze waarop de functie van meldkamerfunctionaris is ingericht verschilt per politieregio. Kuppens, Bervoets en Ferwerda (2010) hebben voor drie politieregio's geconstateerd dat er vaak verschillende functies bestaan voor de meldkamerfunctionarissen.

In een bepaalde regio wordt gewerkt met A-, B-, C- en D-centralisten, een andere regio werkt met een vijfdeling in functiestappen die functionarissen kunnen zetten.

A-centralisten zijn bevoegd meldingen aan te nemen en bij de uitgifte de rol van hulpmobilifonist te vervullen. B-centralisten mogen zowel meldingen aannemen als uitgeven (zowel hulpmobilifonist als mobilifonist). C-centralisten zijn naast het aannemen en uitgeven van meldingen bevoegd de ploeg te coördineren en te begeleiden en D-centralisten mogen daarnaast ook als supervisor optreden.

In de regio waar functionarissen vijf interne stappen moeten doorlopen, wordt toegevoerd naar het zelfstandig verwerken van 112-meldingen. De functionarissen starten als 0900-telefonist bij de intake, waarna ze uiteindelijk in de vijfde stap gerechtigd zijn om zelfstandig 112-meldingen in het meldkamersysteem te verwerken.

Op dit moment heeft de meldkamerfunctionaris de regie als het gaat om het ontvangen en uitzetten van meldingen. Dit is niet altijd zo geweest, maar is een proces van tientallen jaren dat is beïnvloed door diverse ontwikkelingen. Sterker nog: het meldkamerproces is nog steeds in ontwikkeling, bijvoorbeeld als het gaat om (nog) intensievere samenwerking tussen politie, brandweer en ambulancedienst.

Niet alleen vanuit de politiek-bestuurlijke kant worden discussies gevoerd. Ook burgers benaderen de werkzaamheden van de meldkamerfunctionaris kritisch wanneer zij in hun ogen te zakelijk te woord zijn gestaan. Het gevoel 'afgescheept' te zijn overheerst dan, terwijl een meldkamerfunctionaris dan vaak verplicht een standaardvragenprotocol volgt. Toch knelt het standaardvragenprotocol niet, want de meldkamerfunctionaris heeft voldoende discretionaire ruimte om extra vragen te stellen. Wat dat betreft voelt de meldkamerfunctionaris zich ook meer ingeperkt door een volgende 112-melding dan een standaardprotocol, zo blijkt uit de volgende opmerking (Kuppens, Bervoets & Ferwerda, 2010): *'Je voelt meer druk doordat je op je scherm ziet dat andere burgers bellen dan dat je volgens een bepaald standaardprotocol vragen af moet werken.'*

Dit hoofdstuk richt zich op de praktische invulling die een meldkamerfunctionaris aan zijn informatiepositie tussen burgers en politie geeft. Hierin is aandacht voor de reacties van burgers en politiemensen op het meldkamerwerk, de afwegingen in de belangen tussen burgers en politie en de mate van discretionaire bevoegdheid van de meldkamerfunctionaris. Het hoofdstuk eindigt met de rol van de meldkamerfunctionaris in de toekomst. Als inleiding volgt een korte schets van de ontwikkelingen die de meldkamer en de meldkamerfunctionaris daarin hebben doorgemaakt.

2 Ontwikkeling van de meldkamer: wens tot integreren en technische vernieuwingen als aanjagers

De historie van de eerste meldkamers gaat terug naar de negentiende eeuw, toen brandweerkazernes en sectieposten van de politie via een gesloten telegraafnet met elkaar verbonden waren. Pas sinds 1990 komt de ontwikkeling van de meldkamer door twee factoren in een stroomversnelling: de tendens richting het integreren van alle hulpdiensten (politie, brandweer en ambulancedienst) in één gezamenlijke meldkamer en technische ontwikkelingen (Kuppens et al., 2010).

De wens om meldkamers te integreren is sterker geworden na de vuurwerkramp in Enschede in 2000 en de terroristische aanslagen in New York in 2001. De ultieme vorm van een geïntegreerde meldkamer is het aannemen van alle hulpvragen, ongeacht de hulpdienst waarvoor wordt gewerkt. Een mogelijke gedachte is om dit via zogenoemde front- en backoffices te doen, waarbij de multidisciplinaire centralist in de frontoffice zo veel mogelijk hulpvragen verwerkt. De hulpvragen die meer specialisme vereisen, kunnen vervolgens worden doorgezet naar de backoffice.

Op het moment is echter nog geen sprake van geïntegreerde meldkamers in alle veiligheidsregio's in Nederland. In een veiligheidsregio werken de brandweer, de ambulancedienst, de politie en de gemeenten samen voor een effectieve voorbereiding op en bestrijding van crises en rampen. Er zijn 25 regio's die de aanpak regelen van grote ongelukken, rampen en crises zoals overstromingen, uitbraak van besmettelijke ziektes en terrorisme. In de meeste veiligheidsregio's wordt in één gezamenlijk gebouw gewerkt, maar worden niet elkaars meldingen aangenomen.

3 Technische ontwikkelingen

Enkele noviteiten hebben de technische ontwikkeling van het meldkamerproces in een stroomversnelling gebracht. Ten eerste is dat in 1990 het alarmnummer voor alle hulpdiensten is ingevoerd. Daarmee moest verdere verwarring bij de burger worden voorkomen over de regionale toegangsnummers voor de hulpdiensten. De burger hoefde nu nog maar één enkel nummer te onthouden voor spoedeisende gevallen: van 00-11 via 06-11 tot het uiteindelijke 112 in 1997. Sinds enkele jaren bestaat ook 0900-8844 voor de niet-spoedeisende meldingen.

Een tweede technische noviteit was het Geïntegreerd Meldkamersysteem (GMS). Het GMS is een softwaresysteem dat de meldkamer ondersteunt, mede door de verbinding van enkele tientallen informatiebronnen. Denk hierbij aan telefoonnetwerken, het Geografische Informatiesysteem (GIS) om locaties precies te kunnen bepalen, het RDW voor het controleren van kentekens en de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) voor

de burgerlijke stand. GMS ‘denkt mee’ met centralisten en begeleidt hen bij het hele proces dat bij een melding wordt doorlopen: het aannemen van een melding, het maken van een inzetvoorstel, het uitgeven van de melding aan eenheden van brandweer, politie of ambulancezorg en het verwerken van het incident. GMS beschikt daarvoor over een ‘intelligent kladblok’, een veld in het beeldscherm waarin de centralist tijdens het aannemen van de melding snel gegevens intypt.

De derde technische vernieuwing was de introductie van C2000. Dit digitale communicatiesysteem maakt het mogelijk om multidisciplinair te communiceren binnen bepaalde gespreksgroepen.

De invoering van C2000 en het GMS ging gepaard met betrekkelijk veel operationele problemen. C2000 bleek niet in alle gevallen goed te werken en binnen GMS waren dermate veel lokale aanpassingen doorgevoerd, dat het systeem ondermijnd werd. Vandaar dat ook de wens bestaat om toe te werken naar een nieuw meldkamersysteem (NMS).

4 De meldkamerfunctionaris als spin in het verder verdichtende web

De ontwikkelingen rond integratie en techniek maakten ook een heroriëntatie van de werkzaamheden van de meldkamerfunctionaris noodzakelijk; het werk vereist enerzijds steeds bredere kennis, bijvoorbeeld als het gaat om het (in de toekomst) aannemen van ambulancegerelateerde meldingen in de geïntegreerde meldkamer. Anderzijds wordt ook in de diepte een zwaarder beroep op de meldkamerfunctionaris gedaan, vanwege de noodzakelijke systeembeheersing, de capaciteit om (soms complexe) informatie te verwerken en het kunnen omgaan met de melder. Dat dit regelmatig niet de enige taken zijn die een meldkamerfunctionaris moet uitvoeren, wijst de volgende casus uit:

Casus

In een meldkamer ontvangt een centralist enkele 112-meldingen tegelijkertijd. Het is druk, omdat in zijn werkgebied ook een snelweg ligt waar zojuist een zwaar ongeluk gebeurd is. Desondanks dient de centralist vier beeldschermen in de gaten te houden. Op deze beeldschermen worden camerabeelden van een geheime locatie afgebeeld in verband met mogelijke ‘criminele activiteiten’. De centralist geeft aan hierover niets kwijt te kunnen, maar baalt ervan dat hij de beelden constant in de gaten moet houden, ook omdat er op de beelden niets lijkt te gebeuren.

5 Inpasbaarheid van de meldkamer in de politievisie

De Projectgroep Visie op de politiefunctie van de Raad van Hoofdcommissarissen heeft in 2005 de volgende zes functies benoemd voor een adequate politieorganisatie:

1. **Stabiliseren en mobiliseren.** De politie bewaart de vrede op straat. Zij zorgt voor rust, orde en veiligheid. Zij biedt burgers ondersteuning, aanwezigheid, nabijheid, zichtbaarheid en waar nodig (snelle) bereikbaarheid. Daarnaast zorgt de politie waar nodig voor het activeren en mobiliseren van partijen.
2. **Beschermen van lijf en goed.** De politie draagt zorg voor het adequaat beschermen van personen en bezittingen.
3. **Controleren.** Het gericht toezicht houden in de publieke ruimte en het handhavend optreden.
4. **Interveniëren.** Dit betreft activiteiten van noodhulpverlening, handhaving van de openbare orde bij (grootschalige) verstoringen en crisisbeheersing. Gemeenschap-pelijk kenmerk is 'daar waar nodig, op het moment dat het nodig is'. Vertrekpunt is de voortdurende beschikbaarheid of paraatheid van de politie.
5. **Opsporen.** Opsporen van daders van strafbare feiten is de bijdrage van de politie aan de rechtshandhaving door de overheid, zodat burgers vertrouwen in de rechts-staat houden.
6. **Signaleren en adviseren.** De politie geeft aan waar samenwerkingspartners in haar optiek een grote bijdrage zouden kunnen en moeten leveren aan het reduceren van onveiligheid.

Bij elke functie vervult de meldkamer een ondersteunende rol, maar wel met een andere doelstelling. Voor de eerste vier functies is vooral de *real time* ondersteuning van belang voor de politiefunctionaris op straat, voor functie 5 kan de meldkamer input leveren op basis van de verzamelde informatie.

Functie 6 wijst primair op de functie van de meldkamer, maar secundair gaat het ook om nieuwe ontwikkelingen waarin sprake is van particuliere meldkamers en zogenoemde pseudomeldkamers. Bij particuliere meldkamers gaat het om (publiek-)private initiatieven om meldingen aan te nemen en te verwerken. Bij pseudomeldkamers betreft het noviteiten als een 'horecatelefoon', waarbij horecaoverlast via een speciaal nummer door een select aantal gebruikers van dat nummer gemeld kan worden. Dat dit belangrijke ontwikkelingen zijn, is evident; de politie raakt haar 'monopoliepositie op meldingen' deels kwijt. Een deel van die meldingen zal ook niet meer ter kennis van de politie komen.

6 De meldkamer als *life line* voor de straat

Ondanks alle hiervoor genoemde ontwikkelingen, blijft meldkamerwerk vooral mensenwerk. De politie laat zich in haar werk bijstaan door de meldkamer, waarbij de meldkamer de straat voedt, maar ook andersom.

De meldkamerfunctionaris heeft de taak om de ernst van de melding op basis van de verkregen informatie in te schatten en bepaalt daarmee voor een belangrijk deel de wijze waarop wordt gereageerd. Dat vraagt om een continu wegingsproces, maar ook om expertise die slechts gedeeltelijk kan worden ondervangen met een uitvraagprotocol.

De bijdrage die de meldkamer levert aan de straat wordt ook wel de *life line*-functie genoemd. Bij de *life line*-functie komt het aan op een goede analyse van een melding, waarbij eventueel gebruikgemaakt kan worden van de opgeslagen kennis die voorhanden is over de betrokken objecten en personen. Eenheden zijn voor hun informatie, maar zeker ook voor hun veiligheid, afhankelijk van de meldkamer. Voor een eenheid op straat is het bijvoorbeeld uitermate handig om te weten wat zij op weg naar een melding gaan aantreffen achter de voordeur van een bepaald adres. Als ter plaatse sprake is van vuurwapengevaarlijke of psychotische personen, dan is dat essentiële informatie voor het straatwerk. Het is ook belangrijk om niet alleen te beoordelen wat een melder zegt, maar ook hoe de centralist de melder en zijn gemoedstoestand inschat. De meldkamer onderhoudt het contact met eenheden en stelt zo nodig vragen om meer duidelijkheid te krijgen over een onduidelijke situatie. De meldkamer organiseert ook een mogelijke back-up of overlegt met de eenheid op straat indien er wat dit betreft problemen worden verwacht. De centralist ziet zo toe op de veiligheidssituatie bij een melding, zeker als de aard van de melding of van de melder daartoe aanleiding lijkt te geven en geeft soms zeer gedetailleerde informatie:

Casus

De gesprekken van de centralist richting de noodhulp zijn soms heel visueel ingesteld. Hij geeft veel omgevingsinformatie: 'bij de tabaksboer rechts' ... 'kom je na het bos aan de rechterkant bij een flatcomplex' ... 'voor het complex staat een vrouw onder een lantaarnpaal, ze is erg in de war' ... 'ze draagt een lange, blauwe jas en heeft een telefoon bij zich'.

Voor een goed functioneren van de *life line*-functie is het van belang dat de straat de meldkamerfunctionaris ook blijft voeden met actuele informatie. Dat die informatie niet altijd levensbedreigend hoeft te zijn, wijst de volgende casus uit:

Casus

Een biker van de politie botst nietsvermoedend op een betonnen autoversperring tussen de weg en het fietspad. Deze versperringen zijn er net voor de sneeuwval van december 2010 ingelegd, waarna ze door de dikke sneeuwlaag onzichtbaar zijn geworden. De biker meldt echter niet aan de meldkamer dat er nieuwe wegversperringen zijn neergelegd. Een week daarna blijft de onderzijde van een noodhulpauto tijdens een achtervolging steken op de besneeuwde wegversperring. Een meldkamerfunctionaris geeft aan dat hij dergelijke informatie in zijn systeem kan invoeren en zo het tweede incident had kunnen voorkomen.

7 De meldkamerfunctionaris: frontlijnwerker tussen burger, belangen en beleid

Volgens Sparrow (2002) is frontlijnwerk gebaat bij het vermogen om de logica van concrete situaties te kunnen doorzien en daarin effectief te kunnen interveniëren. Hartman en Tops (2005) onderkennen dit en zien enkele dilemma's die het werk van frontlijnwerkers belemmeren. Het gaat dan ten eerste om beleidssturing, waarin algemene uitgangspunten door politieke besluitvorming tot concretisering en pas daarna tot uitvoering leiden. Die beleidsmatig geformuleerde uitvoering staat soms haaks op het vaak vanuit de praktijk geconstrueerde frontlijnwerk.

Ten tweede ontstaat er spanning tussen de vaak snelle, alerte, maar ook afgemeten reactie die van frontlijnwerkers gevraagd wordt en de verwachtingen waaraan zij vanuit het bestuur moeten voldoen; frontlijnwerkers worden vaak gezien als 'visitekaartje' van de organisatie.

Ten derde is frontlijnwerk niet altijd te standaardiseren, zeker niet als het gaat om de publieke werkvloer waarop dit werk zich manifesteert. Achter iedere praktijksituatie kunnen andere oorzaken schuilgaan, waardoor uitlopende acties met verschillende organisaties moeten worden ingezet.

In het hiernavolgende wordt dieper ingegaan op deze dilemma's, die ook voor de meldkamerfunctionaris als frontlijnwerker kunnen gelden.

8 De meldkamerfunctionaris als afvanger van meldingen

Het werk van de meldkamerfunctionaris is met de jaren veranderd. De 'oude' centralist koppelde vraag aan aanbod: de meldingen van burgers werden gekoppeld aan de inzetbare politiecapaciteit. In de praktijk van de jaren negentig betekende dit vaak: 'U belt, wij komen', en dan vaak ook nog met twee agenten.

Er is in nog geen tien jaar tijd enorm veel veranderd en verbeterd in dit opzicht. De ‘moderne centralist’ doet veel meer dan het koppelen van een dienstkoppel aan een melding; de melding wordt gewogen, overgedragen aan andere instanties, er worden afspraken gemaakt en er wordt volstaan met een tip of advies. Dit kan enorm veel oneigenlijke politietaken buiten de deur houden. Ook de invoering van het landelijk politienummer 0900-8844 is bedoeld om de druk op de noodhulp te reguleren door minder spoedeisende verzoeken en oneigenlijke taken ‘af te vangen’. Daarmee stuiten we op een andere invulling van de frontlijnwerkersfunctie, namelijk die van de ‘econoom’ die iedere burgermelding afweegt in het licht van de beschikbare politiecapaciteit.

Stol et al. (2004) geven aan dat ‘meldingen in gebiedswerk niet zo’n centrale rol spelen als in noodhulpwerk. Alarmmeldingen worden door de centrale meldkamer of het eigen bureau in eerste aanleg doorgegeven aan de noodhulp. Alleen de zeer spoedeisende gevallen geeft de meldkamer door aan iedereen die in de buurt is. De bijbehorende slogan luidt: “een prio 1 is voor iedereen”’.

Het soort meldingen verschilt volgens de auteurs ook naargelang degene naar wie de melding doorgezet wordt. Misdrijfmeldingen lopen veelal via de noodhulp, dus ook wijkagenten kunnen deze meldingen ontvangen als ze noodhulpdienst draaien. Daarnaast krijgen wijkagenten ook andere soorten meldingen, ook als zij bezig zijn met hun gebiedswerk. Het gaat dan regelmatig om een burger die op straat een wijkagent aanspreekt en melding doet van een concrete situatie.

9 De meldkamerfunctionaris als regisseur

Er is in het politieveld gediscussieerd over de vraag hoe sturend de meldkamer zou moeten zijn. Daarbij speelt onvermijdelijk ook de mate van zeggenschap een rol die de politie heeft over de meldkamer, die immers meer en meer een gemeenschappelijke meldkamer voor de hulpdiensten is. In een document over ‘De Politiemeldkamer’ is de Vts Politie Nederland (2007) duidelijk:

‘In onze visie is het voeren van regie op de inzet weggelegd bij de meldkamer. De doelen van dit proces zijn dat we eenheden aansturen en dat daarbij de juiste eenheden naar een incident gaan (...). Om dit te realiseren hebben we een aantal uitgangspunten geformuleerd. Dit (is) onder andere dat we voldoende zeggenschap over de eigen meldkamerfunctie willen houden (...).’

Bij de regie op de inzet komt het erop aan dat de meldkamer organiseert dat de juiste politiemensen op het goede tijdstip op de juiste plaats zijn. Deze regie kan worden gevoerd naar aanleiding van een melding, maar het kan ook het gevolg zijn van een

verzoek om assistentie van de politie op straat. De volgende casus geeft aan dat de regio van de meldkamer op straatniveau nog niet altijd geaccepteerd wordt.

Casus

Er zit een gewelddadige klant bij de snackbar die andere klanten lastig valt en tegen de grond slaat. Op de 112-melding krijgt de centralist van diverse eenheden te horen dat ze erop afgaan. Dit verbaast de centralist, omdat een van de eenheden 10 minuten daarvoor nog een discussie met hem voert vanwege een spoedmelding, terwijl ze eigenlijk wilden eten.

Van Os (2008) benadrukt de koppeling tussen straatkennis en systeemkennis, een ontwikkeling waarin meldkamers een belangrijke rol kunnen spelen. De informatie uit de registratiesystemen van de politie ('systeemkennis') kan dan gekoppeld worden aan kennis van wijkagenten, jeugdagenten en frontlijnwerkers ('straatkennis'). Van Os benoemt niet specifiek de meldkamerfunctionarissen, maar geeft een profielschets van de frontlijnwerkers, 'die vaak vroegtijdig ontwikkelingen signaleren en die achtergronden kennen van wijken, buurten, dorpen of kernen én de bewoners daarvan. Deze informatie is waardevol en kan benut worden bij de analyse van problemen, de beleidsvorming en voor het bepalen van benodigde inzet van capaciteit en middelen'. De meldkamerfunctionarissen zijn zeker in deze omschrijving in te passen.

Volgens Stol (2006) werken politiemensen zowel in surveillance- als researchewerk met drie soorten kennis:

- kennis van detail, zoals specifieke informatie over burgers op bepaalde woonadressen;
- kennis van patronen en trends in gebeurtenissen, zoals omvang van bepaalde criminaliteit in bepaalde woonwijken;
- kennis van wat hoort, wat verdacht is en wat normaal is.

Stol ziet detailkennis als centrale pijler voor het politiewerk: zonder deze kennis geen grip op incidenten en zaken. Een aandachtspunt bij detailkennis is de vereiste precisie. En juist dat is wat meldkamerfunctionarissen kunnen bieden, bijvoorbeeld als het gaat om (criminele) informatie die op naam van een persoon staat; voor de agent op straat is het essentieel om te weten of een zojuist aangehouden persoon wapengerelateerde antecedenten op zijn naam heeft staan. De ter beschikking staande informatie moet volgens Stol dan wel voldoen aan vier criteria. Ten eerste moet de informatie eenvoudig opvraagbaar zijn. Ten tweede moet informatie aansluiten bij de actie. Het moet 'nu ik dit weet, doe ik dat'-informatie zijn, geen 'wat nu'-informatie. Ten derde moeten gebruikers de informatie kunnen vertrouwen, dus kunnen aannemen als kennis. Ten slotte

geldt als vierde criterium dat de voorgenomen actie niet moet worden geblokkeerd door praktische of morele bezwaren.

Stol is van mening dat aan deze criteria kan worden voldaan als informatietechnologie van de politie gebruiksvriendelijk is, voorzien is van kwaliteitscontrole en werkafspraken voor het toepassen van de informatie behelst. In dit kader is het interessant om aan te geven dat Kuppens et al. (2010) de in de meldkamer aanwezige uitvraagprotocollen voor het bevragen van burgers voornamelijk door nieuwkomers in de meldkamer gebruikt zien worden. Een meldkamerfunctionaris met de nodige jaren ervaring geeft in dit kader aan dat *‘ik de vragen door de jaren heen uit mijn hoofd ken. Daarmee kan ik 95 procent van de incidenten afdoen. Voor de resterende vijf procent gebruik ik mijn gezond verstand’*. Desondanks hebben Kuppens et al. (2010) aangegeven om vanwege een heldere benadering van de burger kritisch te kijken naar de praktische toepasbaarheid van de uitvraagprotocollen.

10 De ideale meldkamerfunctionaris: een burger of een agent van de straat?

Deze vraag heeft impliciet te maken met de acceptatie van de regierol die de meldkamerfunctionaris heeft. Op het punt van de regie en aansturing geldt soms namelijk de ‘regieparadox’: soms hebben politie-eenheden nog de neiging om zelf de regie naar zich toe te trekken. Weliswaar hechten de politiemensen op straat veel waarde aan meldkamerfunctionarissen, maar diegenen die in de ogen van ‘de straat’ voldoende kennis hebben van wat het politiewerk in de praktijk inhoudt, hebben een streepje voor. Toch bestaat bij de functionaris op straat nog geregeld het idee dat de straat leidend is, vanwege de daar levende ervaring en deskundigheid met het operationele straatwerk.

Casus

Bij de meldkamer komt een verzoek binnen om een kenteken na te trekken. De meldkamerfunctionaris geeft direct aan dat de informatieverstrekking even op zich zal laten wachten, vanwege een prio 1-melding. Als de meldkamerfunctionaris na 10 minuten contact met de agent zoekt om de kentekeninformatie aan te leveren, antwoordt deze dat hij het zelf allang heeft opgezocht via zijn MDT. De centralist verbreekt duidelijk geïrriteerd de verbinding.

Een wezenlijk deel van de meldkamer bestaat uit (voormalige) executieve politiemensen en burgercentralisten. In de regel ontvangen burgercentralisten een introductieprogramma waarin zij een tijd stage lopen bij een basiseenheid en mee de straat op gaan om te ‘proeven aan het straatwerk’. In de praktijk merken politiemensen op straat vaak niet veel van het verschil tussen burgerpersoneel en executief politiepersoneel op de

meldkamer. Ervaring met het straatwerk is niet in alle gevallen doorslaggevend voor de kwaliteit van centralisten. Het gaat vooral om karaktereigenschappen als: rustig, doortastend, inlevend vermogen, meedenken en gevoel voor maatwerk (situationeel bepaald optreden). Een goede straatagent hoeft nog geen goede centralist te zijn.

Voor de politiefunctionaris op straat is de meldkamer soms wel een black box: het is onduidelijk wat daar allemaal gebeurt, wat nodig is voor een goede taakuitvoering, wat de (on)mogelijkheden zijn en welke informatie de meldkamer (niet) heeft. Op zich is dit geen probleem, zolang de functionaris op straat maar wordt gevoed met de juiste informatie en daardoor vertrouwen houdt in de meldkamer. Zo ontstaat er namelijk geen ‘ik doe het zelf wel’-cultuur. Daarentegen is het voor de meldkamerfunctionaris als frontlijnwerker wel essentieel dat hij weet heeft van de omstandigheden waarmee een straatfunctionaris te maken heeft. Sommige regio's werken daarom ook met meeloopstages voor centralisten om te proeven aan het politiewerk op straat of om feeling te houden met het straatwerk. Andersom gebeurt ook: een politiefunctionaris die diensten draait in de meldkamer.

Op hoofdlijnen vinden straatfunctionarissen niet dat elke centralist ooit op straat moet hebben gewerkt, zo blijkt uit onderzoek van Kuppens et al. (2010). Een meldkamerfunctionaris geeft het als volgt weer: *‘Je kan nooit stellen dat een iemand met alleen een bureaufunctie minder weet van de lokale situatie. Ook ik ken niet alle straatjes en steegjes in de gehele politieregio die ik als meldkamerfunctionaris in de gaten moet houden.’*

Dankzij gerichte training en meeloopstages kunnen centralisten voeling ontwikkelen met het werk op straat. Als je echter doorvraagt, hebben sommige politiemensen moeite met centralisten van buiten de politie. Zij zouden zich onvoldoende kunnen verplaatsen in het straatwerk: *‘Met name in crisissituaties is het prettig als je back-up hebt van iemand die de straat kent, iemand die weet wat het is om geconfronteerd te worden met een burger die vuurwapengevaarlijk is.’*

11 De hoofdfuncties van een meldkamerfunctionaris: weger en poortwachter

De moderne meldkamerfunctionaris doet veel meer dan het koppelen van een dienst-koppel aan een melding; meldingen worden gewogen, overgedragen aan andere instanties, er worden afspraken gemaakt, er wordt volstaan met een tip of advies, enzovoort. Dit houdt veel oneigenlijke politietaken buiten de deur. Ook de invoering van het landelijk politienummer 0900-8844 is bedoeld om de druk op de noodhulp te reguleren door minder spoedeisende verzoeken en oneigenlijke taken ‘af te vangen’.

Casus

Een scootmobiel is te water geraakt. De melding wordt doorgezet naar de brandweer. Later komt de melding weer terug bij de politie, omdat er een takelbedrijf opgeroepen moet worden. Er wordt eerst nagezocht of de takelkosten verzekerd zijn, maar dit blijkt lastig, omdat de scootmobiel geen verzekeringsplaatje heeft. De slachtoffers zijn al naar huis gebracht en zijn niet te bereiken via hun mobiele nummer. Vanwege het verzekeringsverhaal kost het de centralist veel tijd: wie gaat de takel nu betalen? De centralist stuurt een eenheid naar de slachtoffers. Pas als er zekerheid is rond de verzekering, geeft de centralist aan het takelbedrijf de opdracht om de scootmobiel af te voeren.

De meldkamer is zuiniger geworden op het inzetten van eenheden. De poortwachtersfunctie van de meldkamer is daarmee veel belangrijker geworden. De intake (meldingen aannemen) en uitgifte (doorzetten aan eenheden) van meldingen door de meldkamer staat meer dan ooit in het teken van deze functie. Het lijkt erop dat de meldkamers veel oneigenlijke politietaken inmiddels zelf weten af te houden of doorverwijzen.

De poortwachtersfunctie betekent dat het werk van de centralist extra precair is geworden. Wordt de goede beoordeling gemaakt? Dit weegt zwaar. Immers, ‘foute beoordelingen’ vallen maatschappelijk meteen op en dat geldt nu eenmaal veel minder voor doelmatigheidswinst. Dit heeft ertoe geleid dat de kwaliteit of competenties van het meldkamerpersoneel zwaar zijn gaan wegen. Er is ook werk gemaakt van de standaardisering van de vragen die centralisten dienen te stellen om te kunnen beoordelen welke afhandelingsmodaliteit het meest geschikt is. Daartoe zijn onder meer uitvraagprotocollen opgesteld, uitgesplitst naar vaak voorkomende of belangrijke thema’s die worden gemeld. Voor een bellende burger leiden die uitvraagprotocollen soms tot onbegrip.

Casus

Een burger meldt zich via 112 met de boodschap dat twee jongeren met elkaar op de vuist zijn gegaan en dat er een gewonde is, de vriend van de beller. De andere persoon is er vandoor gegaan. De meldkamerfunctionaris blijft rustig vragen stellen over de locatie, de gewonde en de beschrijving van de persoon die weggerend is. De beller verliest zijn geduld en begint door de telefoon te schreeuwen en te schelden dat er direct hulp moet komen.

12 De verhouding tussen burger en meldkamerfunctionaris

Burgers hebben een belangrijke rol bij het melden van 112-situaties. Bij de introductie van het nummer 0900-8844 ontstond aanvankelijk onduidelijkheid over wanneer 112 of het algemeen nummer te bellen. Burgers hebben moeite met het inschatten van de ernst en de mate waarin spoed is geboden door hulpdiensten. In situaties waar het hun eigen veiligheid betreft, denken burgers geregeld dat hun probleem zo ernstig is, dat 112 geoorloofd is. Anderzijds heeft de overheidscampagne over het gebruik van 112 ertoe geleid dat veel burgers denken dat 112 alleen geoorloofd is ‘als iedere seconde telt’ en er dus mensenlevens op het spel staan. Het is met name voor de politie echter ook belangrijk dat mensen bellen als er spoed is, omdat bijvoorbeeld heterdaad aanhouding mogelijk is. De volgende casus getuigt van deze inbreng van burgers.

Casus

Een centralist krijgt een burgermelding binnen dat er een jongen op straat loopt met een vuurwapen. Hij staat gelijk op scherp en zet de hoogste prioriteit in. ‘Kunt u mij vertellen hoe de jongen eruit ziet? Ziet u dat hij het vuurwapen op zak heeft? Waar loopt de jongen nu?’ Vervolgens vraagt de centralist aan de melder om de jongen in het vizier te houden zonder daarbij zelf risico te lopen. De melder doet dit, terwijl hij met de centralist aan de lijn blijft en zo veel mogelijk informatie verschaft over wat de jongen doet en waar hij zich naartoe begeeft. Na overleg met de supervisor wordt besloten een speurhond te regelen, om bij de eventuele aanhouding direct het wapen te traceren.

De wisselwerking tussen burger en meldkamer is door de introductie van Burgernet sterk geïntensiveerd.

Burgernet

Burgernet is een samenwerkingsverband tussen burgers, gemeente en politie om de veiligheid in de woon- en werkomgeving te bevorderen. De centralist van de meldkamer van de politie start, na een melding van bijvoorbeeld een inbraak of een vermist kind, een Burgernet-actie op. Dit gebeurt op basis van een goed signalement. Burgernet-deelnemers krijgen een ingesproken bericht via de (mobiele) telefoon of een tekstbericht per SMS met het verzoek uit te kijken naar een duidelijk omschreven persoon of voertuig. Aan de hand van de door Burgernet-deelnemer(s) gemelde informatie kan de politie het zoekgebied vergroten of verplaatsen. Het vergroten van het zoekgebied betekent dat de meldkamer van de politie ook Burgernet-deelnemers in aangrenzend gebied inschakelt. Na afloop ontvangen alle ingeschakelde Burgernet-deelnemers een bericht over de afloop van de actie. Bron: www.burgernet.nl

Burgernet kan fungeren als een schakel tussen burgers en de meldkamerfunctionaris als frontlijnwerker. Door een veiligheidssituatie via Burgernet heel concreet aan te pakken, ziet de burger wat er met een melding gebeurt. Dit levert een viertal pluspunten. Ten eerste verbreedt Burgernet het contact met burgers: een burger ‘brengt’ niet alleen meer de informatie, hij krijgt die ook van de meldkamerfunctionaris, in de vorm van het bericht over de afloop van de actie. Een gevolg hiervan is dat de burger zich serieus genomen voelt, hetgeen zorgt voor verhoogde perceptie en meer betrokkenheid. Ten derde leidt het tot een gedeeld besef van het probleem, waardoor het probleem breed gedragen wordt. En ten slotte geeft Burgernet zicht op feitelijke concrete problemen. Het levert geen beleidswerkelijkheid, maar realiteit van de buurt, ofwel contextinformatie.

Burgers willen best in beweging komen, mits problemen zeer dichtbij komen en er een gevoel ontstaat dat actie nodig en invloed mogelijk is. Dat laatste is niet altijd het geval. Volgens Van Caem (2008) kan er ook een paradox ontstaan tussen de actiebereidheid van de burger en de bereidheid tot delen vanuit frontlijnwerkers, die vaak beschikken over een heel palet aan oplossingsrichtingen. Zij zijn namelijk gewend voor en niet met burgers te denken. Het delen van informatie met de burger is voor de meldkamerfunctionaris als frontlijnwerker dus ook een punt van ontwikkeling.

13 Slotbeschouwing: de meldkamerfunctionaris als frontlijnwerker van de toekomst

Het werk op de meldkamer is door de jaren heen alsmaar complexer geworden: op het eerste gezicht ziet een moderne meldkamer eruit als een luchtverkeerstoren waarin behoefte is aan stressbestendige medewerkers die rustig en accuraat inhoud geven aan het meldkamerwerk.

Gebleven is de *life line*-functie van de meldkamer. Politie mensen zijn op straat afhankelijk van de informatie en het overzicht van de meldkamer, maar de meldkamer heeft ook baat bij informatie van de straat om de *life line*-functie actueel te houden; als een meldkamer niet goed werkt, heeft dat grote en soms zelfs levensbedreigende gevolgen voor politiemensen.

Er wordt steeds meer gevraagd van de centralist bij het beoordelen van situaties, ook omdat hem een steeds groter scala aan informatiebronnen en -middelen ter beschikking staat en het in de verwachting ligt dat hiervan ook gebruikgemaakt wordt. Enkele voorbeelden hiervan zijn het laten ‘participeren’ van burgers bij het politiewerk, bijvoorbeeld door Burgernet. In dit kader is het interessant dat Eysink Smeets, Moors en Baetens

(2011) hebben aangegeven dat juist het lokale niveau de komende jaren de grootste kansen voor effectieve communicatie geeft. De twitterende wijkagent is hiervan een voorbeeld. De vraag is alleen of dit voor de meldkamer ook geldt, aangezien deze institutie steeds meer regio-overschrijdend wordt.

Het is evident dat het meldkamerwerk geautomatiseerd en gesystematiseerd is met protocollen. Toch moeten apparatuur en protocollen niet altijd leidend zijn voor het politiewerk. Voor de uitzonderingen op de regel is een meldkamerfunctionaris nodig die op crisismomenten tot de kern van een burgerrelaas kan doordringen; ook burgers kunnen in paniek, warrig of getraumatiseerd zijn en een protocol onwerkbaar maken.

In de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen en systemen voor de meldkamerfunctionaris als frontlijnwerker dienen de individuele lokale (straat)kennis en ervaring van centralisten expliciet te worden verdisconteerd. Meldkamerwerk is namelijk van groot belang bij het uitoefenen van het politiewerk op straat. Door sommigen op straat wordt daar te licht over gedacht: de *life line*-functie moet nog serieuzer genomen worden. Wijkbureaus moeten daarom erop geattendeerd worden dat ze een informatiebrengplicht hebben naar de meldkamer als frontlijn bureau. Deze brengplicht komt niet alleen ten goede van de meldkamer, maar uiteindelijk ook van de collega's op straat.

15 De mistige discretionaire ruimte van hondengeleiders

Over het onbekende dagelijkse werk van politiehonden en hun geleiders

Janine Janssen⁵⁵

‘Tevens zag ik dat verdachte zijn rechterarm met daarin een groot stuk draadglas door de vernielde ruit van de voordeur stak en dat hij vervolgens zijn hoofd door deze opening stak. Ik zag dat hij mij, verbalisant, hierdoor kon zien staan met de aangelijnde surveillancehond. Ik hoorde hem tegen mij schreeuwen: “En jij moet ook oprotten met die kolere hond!” Ik zag dat hij zijn arm naar achteren haalde en met kracht het stuk draadglas in de richting van mijn gelaat gooide (...) Door de woorden van verdachte en het naar mij gegooide stuk glas voelde ik mij zeer bedreigd en vreesde ik voor mijn leven. Vervolgens zag ik dat de verdachte zijn hoofd weer door de vernielde ruit naar binnen haalde en dat hij met een nieuw stuk glas de collega’s weer begon te bedreigen. Aangezien deze beide collega’s geen kant meer op konden en de verdachte stekende bewegingen bleef maken en ook bleef dreigen met het glas te gooien, gaf ik de nog steeds aangelijnde surveillancehond opdracht verdachte te “stellen”. Ik zag dat de surveillancehond Rex de verdachte in zijn rechterarm beet. Ik zag dat verdachte met kracht zijn arm terug de woning introk. Hierdoor werd de surveillancehond, die 40 kilogram weegt en nog steeds de arm van verdachte vasthield, gedeeltelijk door de vernielde ruit van de voordeur de woning ingetrokken.’ (Naeyé, 2005)

1 Inleiding

In het hedendaagse Nederlandse politieke en maatschappelijke debat hebben thema’s met betrekking tot het welzijn van dieren zich een prominente plaats weten te veroveren. Voorbeelden zijn de introductie van de *Animal Cops*, de dierenpolitie, en het debat over het verbod op ritueel slachten. Nu impliceert veel aandacht voor dierenwelzijn in het parlement niet automatisch helderheid voor uitvoerders van beleid op dit terrein. Die les over de discrepantie tussen beleid en uitvoering heeft Lipsky ons al in 1980 geleerd met Street-level Bureaucracy. Een essentieel punt in zijn werk is zijn roep om aan-

⁵⁵ Met dank aan Syb de Boer en Daan Driessen. Janine Janssen schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

dacht voor uitvoerders aan de basis. Want beleidsmakers kunnen weliswaar prachtige plannen maken om politieke ideeën en besluiten in de praktijk uit te laten voeren, maar dergelijke instructies kunnen nooit zo concreet zijn dat zij de uitvoerder een handelings-repertoire bieden voor elk denkbare situatie die zich in de praktijk van alledag voor kan doen. Dat betekent dat uitvoerders van dat beleid dagelijks zelf beslissingen moeten nemen over de manier waarop zij zich van hun taak kwijten. Zij beschikken met andere woorden over een discretionaire ruimte. Die vrijheid om beleid deels naar eigen inzicht uit te voeren maakt hen in feite ook tot beleidsmakers en Lipsky munt hen derhalve met de term *street-level bureaucrats*. Maar terug naar het thema dierenwelzijn. Door de brede aandacht voor de hiervoor genoemde onderwerpen als de dierenpolitie en het in de ban doen van *halal* en *koosjer* slachten, waarbij een zwaar accent ligt op slachtoffer-schap onder dieren, zouden we bijna vergeten dat dieren ook een actieve rol spelen in de rechtshandhaving en daarbij – zoals het fragment aan het begin van dit hoofdstuk laat zien – ook risico's op het gebied van welzijn lopen. De bekendste voorbeelden van werknemers in de veiligheidszorg met dierlijke collega's zijn natuurlijk de ruiters en de hondengeleiders bij de politie.⁵⁶ In deze bijdrage zal het accent op de canine⁵⁷ viervoeters en hun geleiders in dienst van de politie liggen. Daarbij staat de volgende vraag centraal: wat is bekend over de manier waarop hondengeleiders als *street-level bureaucrats* invulling geven aan hun discretionaire ruimte als het gaat om het welzijn van de politiehond?

2 Politiehond is geen politiek dier

Voordat wij 'afdalen' naar de werkvloer voor een ontmoeting met de politiehond en zijn of haar geleider, staan we kort stil bij het denken en discussiëren over dierenwelzijn. De tijden waarin over dierenwelzijn nog lacherig kon worden gedaan, lijken definitief voorbij te zijn.

Dieren komen politiek echt niet alleen aan hun trekken bij de Partij voor de Dieren. Praktisch elke politieke partij – van links naar rechts – heeft in het eigen programma aandacht voor dit thema. Verder is tal van dierenbeschermingsorganisaties actief om zich voor het belang van dieren in te zetten. Een beetje politiek dier kan dus niet anders dan dit thema serieus nemen.

Hoewel er tot op heden veel gesteggeld wordt over de vraag wat dat welzijn dan eigenlijk is, heeft het vorige kabinet een aantal meetpunten voor beleidsdoeleinden op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid vastgesteld. Door het kabinet-Rutte I zijn daar geen expliciete veranderingen in aangebracht. Inmiddels is een tweede meting verricht.

56 Honden komen we natuurlijk ook tegen bij de Koninklijke Marechaussee, de Spoorwepolitie, bij particuliere beveiligingsbedrijven en tegenwoordig ook in het gevangeniswezen. Zie voor een overzicht van andere diersoorten en hun rol in de veiligheidszorg: Janssen, 2009a.

57 Dit is een veel in de Engelstalige wereld gebruikte afkorting die wordt uitgesproken als 'canine'. Dit woord met Latijnse wortels staat voor 'hond'.

In *Staat van het dier* (Leenstra, Neijenhuis, Hanekamp & Vermei, 2011) wordt daar een overzicht van geboden. De opstellers geven aan dat het op basis van deze tweede meting lastig is om tot stevige uitspraken te komen omtrent de ontwikkelingen van het dierenwelzijn in ons land. Daarnaast attenderen zij op nog een belangrijke beperking van dit onderzoek: op dit moment wordt op Europees niveau gewerkt aan meetprotocollen die ons meer zouden moeten leren over het daadwerkelijke dierenwelzijn en de daadwerkelijke dierengezondheid. Die protocollen stellen dat er ‘aan het dier’ gemeten moet worden. Nu wordt vooral gewerkt met indicatoren die iets zeggen over *de omgeving van dieren*. Een goede leefomgeving is uiteraard belangrijk, maar geen garantie voor welzijn en gezondheid. De auteurs geven verder aan dat ze niet het hele dierenrijk bestrijken: ze richten zich op ‘gehouden’ dieren die onder directe invloed van de mens staan. In dit belangrijke rapport komt de politiehond niet voor. In een onderzoek naar opvattingen over dierenwelzijn in Nederland werd circa 1.000 respondenten de volgende vraag voorgeschied: ‘Als u denkt aan het welzijn van dieren in Nederland en aan situaties waarin het welzijn van dieren eventueel te wensen overlaat, waaraan denkt u dan?’ Bijna een derde van de respondenten noemt dan de bio-industrie, circa 20% noemt veetransporten en nog eens 20% noemt de verzorging van huisdieren en 10% brengt dierenmishandeling te berde. Proefdieren worden genoemd door 8% van de respondenten (Werkman, Valk & Leineweber, 2007). Nergens, ook niet in de categorie ‘overige’ wordt het welzijn van dieren in de rechtshandhaving genoemd. Door de Raad voor Dieraangelegenheden (RDA) is in 2010 een zienswijze gepresenteerd, waarin een agenda voor dierbeleid wordt gepresenteerd. Ook hierin vinden wij geen expliciete aandacht voor de politiehond, maar in dit stuk wordt wel aanbevolen dat de overheid antwoorden actualiseert op vragen naar de rechtvaardiging van het feit dat wij dieren houden en de rechtvaardiging van de doelstellingen waarvoor wij dieren houden.⁵⁸ Aandacht voor welzijn van dieren actief in de rechtshandhaving zoals de politiehond, schittert vooral door grote afwezigheid.⁵⁹ Het zou best kunnen dat breed gedacht wordt dat het met het welzijn van deze dieren allemaal wel snor zit. Maar de vraag hoe het komt dat politiek en overheid druk doende zijn met dierenwelzijn, maar in die debatten zich nauwelijks buigen over de dieren die werkzaam zijn in de rechtshandhaving, wordt eigenlijk

58 De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft overigens op 9 februari 2011 in een brief aangegeven dat hij van plan is invulling te geven aan dit voorstel.

59 Toch nog een voorbeeldje uit het politiebld *Blauw* van 18 december 2010: ‘Staatssecretaris Henk Bleker (Landbouw) wil bezien of geweld tegen politiehonden en politiepaarden steviger kan worden aangepakt. Hij zei dat in reactie op vragen van PVV’er Dion Graus in het debat over de landbouwbegroting in de Tweede Kamer. Graus vindt dat moet worden aangehaakt bij de hogere straffen die minister Ivo Opstelten (Veiligheid en Justitie) wil bij geweld tegen bijvoorbeeld de brandweer- of politieman. De PVV’er wees erop dat niet alleen de dienders in de frontlinie klappen opvangen, maar ook de dieren die ze bij zich hebben. Bleker stond hier niet afwijzend tegenover. De staatssecretaris noemde het een vorm van dierenmishandeling die hij wil aanpakken. In een land als Noorwegen zijn ze overigens al een stapje verder: daar zijn politiehonden juridisch gelijkgesteld aan hun baasje. Geweld tegen een agent, ongeacht het aantal poten op de grond, wordt op dezelfde wijze be-recht.’

niet gesteld. Wat betekent dat dan voor de hondengeleider? Deze *street-level bureaucrats* moet binnen de discretionaire ruimte gestalte geven aan de uitvoering van beleid. Maar dat lijkt er niet specifiek te zijn als het gaat om het welzijn van de politiehond.

3 Paradoxen in de literatuur

Kunnen we het antwoord op de centrale vraag dan vinden in de literatuur over het werk van de politiehond en de geleider? Globaal gesproken kan die specifieke literatuur worden opgedeeld in drie categorieën (zie ook Sanders, 2006). In de eerste plaats zijn er allerlei handleidingen op de markt waarin wordt ingegaan op aspecten van training, opvoeding en verzorging van dit soort honden. In Nederland wordt sinds 1908 met politiehonden gewerkt (Janssen, 2008). Al aan het begin van de 21ste eeuw verschijnen van hondenliefhebbers handleidingen over de politiehond. Bekende 'schrijvende dresseurs' uit die begintijd zijn onder meer: Kessler (1909), Rothpletz (1910), Van der Mos (1910) en Hössen(1911). In het prille begin werd in de training en keuring vooral de hond beoordeeld, maar tegenwoordig wordt in dit soort handleidingen meer nadruk gelegd op de interactie en samenwerking tussen mens en dier.⁶⁰

Een tweede categorie geschriften richt zich vooral op juridische aspecten rond de inzet van politiehonden. In dit verband is de aandacht van Naeyé in zijn boek over de geweldsbevoegdheid van de Nederlandse politie voor de surveillancehond als geweldsmiddel tussen de wapenstok en het vuurwapen representatief (2005).⁶¹ Ook interne protocollen en richtlijnen voor de inzet en aansturing van diensthondgeleiders passen in deze categorie. Ten derde kunnen er publicaties worden onderscheiden, waarin met trots verhaald wordt over wapenfeiten en successen die op het conto van de politiehond kunnen worden geschreven. Wie regelmatig een korpskrant van een willekeurig Nederlands regiokorps openslaat, kan zich ongetwijfeld snel een voorbeeld voor de geest halen: die berichtgeving omvat onder meer beschrijvingen van het aandeel van de honden bij de inzet bij bijvoorbeeld de aanhouding van vuurwapengevaarlijke verdachten tot en met een in memoriam bij het overlijden van een gewaardeerde hond. In dit soort bijdragen wordt de hond als een persoonlijkheid gepresenteerd, doorgaans een betrouwbare kameraad, waar de bekende tv-hond Lassie als archetype model voor lijkt te hebben gestaan. Een heel opmerkelijk verhaal is dat van de ouders van Jeroen Dekkers, een van de slachtoffers van de beruchte 'Haagse metselmoorden' uit 2004. Het verhaal stond in het tijdschrift *Linda* van maart 2011. Na de gewelddadige dood van hun enige zoon wilden zij dolgraag de speurhonden zien die hun zoon had teruggevonden. Dat lukt

60 Zie voor uitgebreide beschrijvingen van keuringsreglementen, bijvoorbeeld de website van de Koninklijke Nederlandse Politiehond Vereniging, www.knpv.nl.

61 Zie ook www.ombudsman.nl voor de jaarlijks binnenstromende klachten van burgers na een treffen met een politiehond.

en tijdens die ontmoeting blijkt dat een van die twee honden, Mouse, zulke ernstige rugklachten heeft, dat ze waarschijnlijk de dienst zal moeten verlaten. Er wordt naar een vertrouwd adres gezocht voor ‘een mooie oude dag’. De familie Dekkers neemt haar in huis: ‘Mouse is een levende herinnering aan onze Jeroen. Ze zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, ook al hebben ze elkaar nooit gekend. Als ze op een dag komt te overlijden, laten wij haar cremieren en zetten we de urn bij Jeroens graf. Tot die dag kus ik haar ’s avonds voor het slapen gaan gedag. Slaap lekker Mouse.’⁶²

Wie al dit soort geschriften tot zich neemt, kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de berichtgeving over het werk van de politiehond en de geleider op zijn zachtst gezegd paradoxaal is. In de handleiding over training en verzorging komen beslist welzijnsaspecten⁶³ aan bod en wordt ook de sociale relatie benadrukt tussen dier en mens, maar het doel van dit soort teksten is utilistisch: ze gaan niet over het dier *an sich*, maar specifiek over de hond als ‘middel’ bij uitvoering van bepaalde aspecten van het politiewerk: speur- en/of surveillancewerk. Het ademt een aristotelische benadering uit, in die zin dat het dier er voor en ondergeschikt aan de mens is. Dat meer instrumentele karakter blijkt zeker ook uit de juridische publicaties, die met name gericht zijn op reglementering van de inzet van de hond. De hond is dan meer een ‘ding’,⁶⁴ zoals een wapen. De hond is juridisch gezien sowieso een ‘ding’ en geen rechtspersoon. Dit doet denken aan Descartes, die dieren als onbezielde automaten zag. Dat geldt ook voor interne protocollen, waarin zeker aspecten terug te vinden zijn die te maken hebben met het welzijn van dieren, maar die toch meer het karakter van een ‘gebruiksaanwijzing’ hebben. Vooral in meer populaire teksten in dag- en weekbladen en periodieken van de politie zelf wordt dikwijls een beeld van de politiehond geschetst, waarbij niks meer te merken is van de status van ‘ding’ of ‘apparaat’: de hond wordt daarin frequent opgevoerd als een gevierde ster, een *personality*. Dit laveren tussen het objectiveren van dieren en het beschouwen van dieren als individuen met gevoel⁶⁵ wordt in de literatuur

62 Uit een bericht uit *de Volkskrant* van 22 februari 2012 blijkt dat Mouse inmiddels is overleden: ‘En nu, een paar weken later, herinnert in de woonkamer van Bert en Gerda [de ouders van Jeroen Dekkers] alleen een urn nog aan Mouse. Nog even en dan zal deze ook verdwenen zijn. Dan brengen Bert en Gerda Mouse naar haar laatste rustplaats: het graf van Jeroen.’

63 Nog een opmerkelijk bericht over het welzijn van politiehonden uit Duitsland: onlangs sloeg daar de *Bildzeitung* alarm, want de Duitse herder zou weldra bij de politie uitgesnuffeld zijn en het in overheidsdienst af moeten leggen tegen het Belgische herdersras Malinois. Verder onderzoek leerde dat de hond met Belgische wortels inderdaad in opkomst is. Punt is dat de Duitse herders gevoeliger zouden zijn voor allerlei heupproblemen. De Belgische soort is lichter en slanker gebouwd en zou daardoor minder last van hebben van dit soort ernstige kwalen. Nationalisten hoeven zich echter geen zorgen te maken: ‘Aber keiner ist wirklich besser als der andere’, aldus een Duitse geleider, zie verder: www.focus.de/panorama/welt/polizeihunde-hat-der-schaeferhund-bald-ausgeschnuffelt_aid_657781.html.

64 Zie in verband met ‘objectivering’ van dieren Fijnaut & Vos (1992): in een bibliografie over de politie in Nederland in de periode 1813-1988 brengen zij de teksten over honden en de bereden brigade onder in hoofdstuk 6 dat de titel ‘Uitrusting en huisvesting’ draagt. Paragraaf 6.6 draagt de naam ‘Gedierte’.

65 Bijzonder is in dit verband het volgende citaat van het Haagse gemeenteraadslid Schuckinck Kool uit 1970:

over mens-dierrelaties ook wel de *constant paradox* genoemd (Herzog, 1993; Arluke & Sanders, 1996; Wilkie, 2010).

Ook de manier waarop over interactie met het publiek wordt gesproken, is paradoxaal. In teksten uit de tweede categorie waarin het bijvoorbeeld gaat om richtlijnen bij het gebruik van de hond als gewelddmiddel wordt aandacht besteed aan de proportionaliteit, de frequentie en de aard van het letsel door beten van de politiehond. In de derde categorie met een doorgaans meer journalistiek karakter wordt vooral aandacht besteed aan concrete ontmoetingen en interactie tussen politiemensen met honden en burgers. Zo nu en dan verschijnt er nog wel eens wat over (vermeende) problemen wat betreft de interactie tussen allochtonen en (politie)honden. Zo kwam in 2008 de Britse politie op het idee om speurhonden met 'schoenen' uit te rusten voor het doorzoeken van moskeeën, zodat gelovigen niet voor het hoofd gestoten zouden worden door deze 'onreine' dieren. De honden kregen echter steun van een imam die aangaf dat in het islamitisch recht de hond niet als onrein geldt. Dat betreft alleen het speeksel. Als dat om veiligheidsredenen nodig is, dan zou een hond gewoon naar binnen moeten kunnen. Bovendien gaf de imam aan dat nu eenmaal bekend is dat Britten van honden houden en dat moslims zich in zouden moeten spannen om hun attituden te veranderen (Janssen, 2008).⁶⁶ Als we dit voorbeeld buiten beschouwing laten, dan komen we al lezende niet heel veel tegen, waarin de perceptie van de burger op de hond en de geleider als *street-level bureaucrat* en visitekaartje van de organisatie centraal staan.⁶⁷ Een overallevisie op de indruk die politiehonden op burgers zouden moeten, kunnen of daadwerkelijk maken, ontbreekt.

4 Omissie in onderzoek

Hoewel de sociaalwetenschappelijke literatuur over mens-dierrelaties gestaag groeit,⁶⁸ is het opvallend dat er weinig geschreven wordt over de werkbeleving en het welzijn van mensen én andere dieren die in de veiligheidszorg actief zijn. Cazaux, een kritische Belgische criminologe, die een belangrijk proefschrift heeft geschreven over de relaties

'Misbruik maken van de vertrouwensrelatie ouder-kind is strafbaar om het kind te beschermen, maar honden in hun nog veel onzelfstandiger positie, worden zonder protesten misbruikt als politiehonden. Als demonstrant sprekend, kan ik wel zeggen dit een vuile rotstreek te vinden' (Janssen, 2008).

66 Zie ook Ndonko (2008) over de ervaringen van een Afrikaanse man met honden in Duitsland.

67 Doorgaans wordt zijdelings bij dit thema stilgestaan, bijvoorbeeld in onderzoek naar drugsgebruik op feesten, waar onderzoekers in Australië onder meer constateerden dat feestgangers hun drugs beter verstoppden als ze vermoeden dat speurhonden ook van de partij zullen zijn en zich afvragen hoe ze de honden kunnen vermijden (Dunn & Degenhardt, 2007). Nabben (2010) verwijst naar onderzoek in Nederland waaruit naar voren komt dat bezoekers van feesten hier te lande niet erg onder de indruk zijn van de aanwezigheid van politie en honden en drugs blijven gebruiken.

68 Zie voor een inleiding: Serpell (1996) en Arluke & Saunders (1996).

tussen mensen en andere dieren op criminologisch vlak, stelt dat: *'[i]nvestigations into the welfare of these aothas [animals other than human animals]⁶⁹ and the legitimacy of putting aothas to this use are issues that remain unexplored. What happens to the "K-9's" when they no longer live up to the requirements of the job or when they get hurt in practice?'* (2001/2002). Nu is het moeilijk om je als mens te verplaatsen in het (gevoels)leven van andere diersoorten. Maar dat niet alleen mensen, maar ook andere dieren in staat zijn om pijn of plezier te ervaren, is een feit. Dat neemt niet weg dat, zoals de opstellers van het rapport *Staat van het Dier* ook al constateerden, wetenschappers er in methodologisch opzicht nog een stevige kluif aan zullen hebben om dat op een integere manier bij andere dieren voor mensen inzichtelijk te maken (Janssen, 2009b).⁷⁰

Er is wel wat literatuur over dieren en politie, waarin serieus aandacht wordt besteed aan menselijke beeldvorming rond dieren en dierenwelzijn, inclusief de mens-dierrelatie. De moeite waard zijn onder meer het etnografische werk van Sanders naar het reilen en zeilen binnen een 'K-9 unit' bij de Amerikaanse politie (2006) en het onderzoek van Arluke (2004) op het terrein van de eveneens in Amerika gesitueerde *Animal Police*. De medewerkers werken niet met dieren, maar zijn onder andere belast met het opsporen en behandelen van verwaarlozing en mishandeling van dieren. Maar in Nederland is in de sociale wetenschappen de relatie tussen mensen en dieren bij de uitvoering van het politiewerk en de interactie met burgers nog nooit systematisch onder de loep genomen. Dat betekent dat we alleen maar kunnen raden naar routines – een belangrijk thema in het werk van Lipsky – die *street-level bureaucrats* in het leven van alledag ontwikkelen om zich van aan hen opgelegde taken te kunnen kwijten. Al met al kunnen we dan ook stellen dat de discretionaire ruimte van de hondengeleider een black box is. Wat leert ons de praktijk?

69 Cazaux pleit voor een niet-speciesistische terminologie. Mensen hebben dikwijls de neiging zichzelf niet als dieren te zien of als een hogere diersoort. Over andere dieren wordt dan gesproken als zijnde niet-menselijke dieren. Cazaux is van mening dat met dergelijke terminologie de rest van het dierenrijk immens te kort wordt gedaan. Bovendien is dit speciesistisch en antropocentrisch, in die zin dat de mens zichzelf als vertrekpunt neemt om het grote dierenrijk te beschrijven. Zij heeft om die reden de term *animals other than human animals (aothas)* voorgesteld (2001/2002). Zie over het denken van mensen en het eigen dierlijke bestaan en de relatie tot andere dieren ook: Bos (2008).

70 Het feit dat we eigenlijk heel weinig over de werkbeleving van dieren in dienst van de politie weten, heb ik getracht dit op ludieke wijze te problematiseren door in het boek van mijn hand dat ter herinnering aan het honderdjarige jubileum van het werken met honden bij de Haagse politie is verschenen, interviews met honden op te nemen. Uiteraard is vorm en inhoud van die vraaggesprekken aan mijn brein ontsproten, maar door sommige geïnterviewde honden ook te laten klagen over specifieke risico's van hun werk, wordt getracht aandacht te vragen voor dit thema. Zo zegt in een van die interviews diensthond Nicky: '[W]e kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat wij voor sommige burgers, maar ook voor een bepaalde groep politiemensen, niet meer dan gebruiksvoorwerpen zijn, afschrijfbaar dingen. Dat is moeilijk verteerbaar.' (Janssen, 2008)

5 Taken van de hond en discretionaire ruimte van de geleider

In Nederland kwamen voor het eerst in 1908 honden in dienst van de politie. Den Haag had de primeur. Na ruim een eeuw hebben de honden zich een stevige positie in politiekringen weten te verwerven en kwijten zij zich van tal van taken. Honderd jaar geleden werden de honden meer als ‘generalisten’ ingezet (Janssen, 2008). Rothpletz (1910), een van de belangrijke wegbereiders voor de introductie van de politiehond in Nederland, meende dat een politiehond een hond is ‘die door grondige dressuur de eigenschappen van een waak-, verdedigings- en speurhond in zich vereenigt en die zodoende in staat is, den politiebeambte aan te vullen, waar deze tekort schiet’. Daar wordt tegenwoordig anders over gedacht. Een politiehond is meer een specialist geworden. Dat geldt vooral voor de speurhonden. Een hond heeft doorgaans één specialisme: drugs, explosieven of menselijke geuren. De surveillancehond heeft daarentegen een gevarieerder takenpakket. Hij of zij kan voorwerpen opsporen, een deurwaarder vergezellen, met de mobiele eenheid naar een demonstratie gaan, van de partij zijn bij de aanhouding van gevaarlijke personen, bij afzettingen, ontruiming en huiszoekingen. En natuurlijk gaat deze hond mee op surveillance. Dan is er ook nog de AOE-hond, in de wandelgangen ook wel de AT-Hond genoemd. Deze hond assisteert de leden van de Arrestatie- en Ondersteuningseenheid (AOE). Dat is de officiële naam van het arrestatieteam (Janssen, 2008).

Hond en geleider hebben in het dagelijkse leven met een planning te maken, die hun inzet en beschikbaarheid reguleert. In een dergelijk rooster zijn ‘verplichte nummers’ opgenomen. Een verplicht nummer is bijvoorbeeld deelname aan de mobiele eenheid, het assisteren bij noodhulp of surveillance, veelal in de nachtelijke uren. Uiteraard zijn er daarnaast nog verplichte trainingen, waar hond en geleider geacht worden te verschijnen. Buiten die verplichte nummers hebben geleider en hond meer ruimte om op eigen initiatief en naar eigen inzicht politieactiviteiten te ontplooien. Theoretisch zouden we kunnen stellen dat de discretionaire ruimte van de geleider dan groter is. Tijdens verplichte nummers is druk van externen buiten de ploeg van de hondengeleiders – bijvoorbeeld een burgemeester die eisen stelt aan de handhaving van de openbare orde tijdens een voetbalwedstrijd of een leidinggevende op de meldkamer die op een drukke avond een wachtrij van incidenten uit moet zetten naar surveillance-eenheden – immers groter, waardoor leidinggevend veel meer daadwerkelijk uit te voeren activiteiten voorschrijven en voorwaarden stellen voor de wijze waarop dat dient te geschieden. Tot zover het takenpakket. De vraag is nu hoe de geleider bij de uitvoering van die taken zijn of haar discretionaire ruimte gebruikt ten behoeve van het welzijn van de politiehond? Dat is – zoals reeds eerder gezegd – in Nederland nog nooit onderzocht door systematische observaties, gedifferentieerd naar verschillende specialismen van de honden en politieregio’s.

6 Gesprekken op de werkvloer: welzijn van de politiehond

Helaas kan ook ik geen empirisch materiaal uit eigen onderzoek presenteren. Sinds ik me bezig heb gehouden met het vervaardigen van een jubileumboek naar aanleiding van honderd jaar honden bij politie Haaglanden heb ik wel regelmatig informele gesprekken met hondengeleiders uit verschillende korpsen gehouden. Op basis daarvan wil ik hier een aantal persoonlijke indrukken presenteren, die te maken hebben met hiervoor door mij aangestipte thema's, zoals het welzijn van de politiehond.

In principe vallen deze dieren ook onder de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd). Bij politie Haaglanden is in de functiebeschrijving voor geleiders van speur- en surveillancehonden opgenomen dat de geleider verantwoordelijk is voor het welzijn en de gezondheid van de aan hem of haar toevertrouwde hond. Maar een heldere definitie of concreet uitgewerkte richtlijnen met betrekking tot het specifieke welzijn van de politiehond ben ik eigenlijk nooit tegengekomen. Pratend over welzijn komen wel frequent onderwerpen als lengte van de loopbaan en het leven na de pensionering van de hond aan bod. Over die thema's zal ik kort wat zeggen.

Uit mijn gesprekken met mensen uit de praktijk maak ik op dat verschillend gedacht wordt over de lengte van de loopbaan van een politiehond. Het gaat hier om regionale en persoonlijke verschillen van opvatting tussen geleiders. Vaak wordt gesteld dat een leeftijd van circa negen jaar een mooi moment is voor pensioen. Er is echter wel eens gediscussieerd over de vraag of honden toch niet nog een paar jaar langer door zouden kunnen werken als ze minder fysiek belastend werk zouden doen. Sommigen vinden dat onverantwoord. Een geleider heeft de meest nauwe band met de aan hem of haar toevertrouwde hond en daardoor in theorie ook meer zicht op het fysieke en mentale welbevinden van de hond. Dat betekent dat een geleider een zware stem heeft als het gaat om het bepalen of een hond nog verder kan of mag worden ingezet. De discretionaire ruimte van de geleider is niet zo groot dat hij of zij alleen recht van spreken heeft. Doorgaans wordt een beslissing genomen in overleg met een leidinggevende.

'Dat is natuurlijk ook logisch', legt een geleider mij uit, 'als de dierenarts bijvoorbeeld een zieke hond behandelt, dan moet 'ie toch echt van de geleider horen, hoe de hond zich gedraagt. Is 'ie bang? Eet hij slecht? Hoe ziet de ontlasting d'r uit? Hoe loopt 'ie? Dat soort vragen kan alleen de geleider beantwoorden. Nu is de aanschaf en opleiding van honden en het inschakelen van een dierenarts een kostbare aangelegenheid. Je kan dus niet zomaar op eigen houtje zeggen, er moet een nieuwe komen of ik wil nu dat de arts komt. Daar moet je toch echt met je chef over praten.'

Hetzelfde geldt ook voor het leven van de hond na de politieke loopbaan. Het komt vaak voor dat een geleider een hond waar hij of zij mee gewerkt heeft in het eigen gezin opneemt nadat de hond gestopt is met werken.

‘Maar daar zit natuurlijk ook een grens aan’, *is mij verteld*. ‘Want als je al twee honden thuis hebt en je hebt ook nog een diensthond in actieve dienst, dan wordt een nummer vier toch wel veel. Je probeert dan wel te zorgen dat die hond alsnog op een goede plek komt, die ruimte neem je en die krijg je ook wel. Wat wel belangrijk is, is dat voormalige diensthonden niet in een crimineel milieu komen. Je moet er niet aan denken dat een oud-speurhond bij een drugsmokkelaar terechtkomt, zodat die figuur een kijkje in de keuken van het politieke speurwerk krijgt of dat een oud-surveillancehond ergens als wapen wordt gebruikt.’

Ook heb ik met een ervaren politieman gesproken die in het verleden leiding heeft gegeven aan grootschalig optreden. Hij vertelde mij het volgende:

‘Zelf heb ik meegemaakt dat hondengeleiders of ruiters vooraf aangaven dat het in te zetten dier op dat moment fysiek of qua training niet volledig inzetbaar was. Dan keken we of er lichtere taken door het dier en de geleider vervuld konden worden. Daarnaast ken ik ook voorbeelden waarin gepraat werd over de vraag of de gewenste operationele actie in die situatie daadwerkelijk door een hond of een paard kon worden verricht. Dan gaf voor mij de kennis van de geleider de doorslag. Met welzijnsargumenten ten aanzien van de inzet van politiedieren ben ik eigenlijk nooit rechtstreeks benaderd. Mijn persoonlijke indruk is dat als het welzijn bij grootschalig optreden mogelijkerwijs in het geding is, de geleider toch formuleert met gebruikmaking van termen als “fitheid” en “haalbaarheid”. Dat past meer bij de robuuste politiecultuur waarin een uitdrukking als “zielig voor de hond of het paard” toch snel wordt aangemerkt als “soft”.’

Maar verder heb ik helaas weinig gehoord over en dus buitengewoon beperkt zicht op de interactie tussen hond, geleider, leidinggevende en publiek bij de uitvoering van het politiewerk. Hoeveel ruimte heeft een geleider tijdens de inzet bij een demonstratie om tegen een commandant van de mobiele eenheid te kunnen zeggen dat vanuit de optiek van dierenwelzijn zijn of haar hond anders of misschien wel helemaal niet ingezet moet worden? In hoeverre zijn leidinggevers ontvankelijk voor dergelijke commentaren?

7 Gesprekken op de werkvloer: de *constant paradox*

Een tipje van de sluier kan ik wel oplichten. Zo meen ik sporen van de *constant paradox* te hebben waargenomen, die heel goed aansluiten bij de theoretische noties van Reus-Ianni (1983) over *street* en *management cops*. Volgens Reus-Ianni kennen *street cops* en *management cops* elk een eigen politiecultuur. Beide culturen kijken bijvoorbeeld anders tegen cijfers en te halen doelen aan. Bij de managers gaat het dan om makkelijk meetbare waarden en termen zoals ‘productiviteit’ en ‘efficiency’. Op de werkvloer staat de mensen lang niet altijd voor de geest hoe het verzamelen van die getallen bijdraagt aan het leveren van deugdelijk politiewerk. Bij aandacht voor cijfers hoort ook focus op begrotingen.

Politie mensen die mij verteld hebben over de kosten die het houden van politiehonden met zich meebrengt, waren doorgaans altijd leidinggevend. Dat is ergens ook wel logisch, want deze functionarissen zijn verantwoordelijk voor een sluitende begroting en zien zich geconfronteerd met dikwijls grote bedragen voor onder meer de aanschaf van honden, voeding, materieel, medische zorg, transport, training en opleiding. De hondengeleiders die ik gesproken heb, wisten financieel eveneens van de hoed en de rand, maar zij gaven telkens aan dat het belangrijk was dat er kosten werden gemaakt, bijvoorbeeld voor specifiek vervoer en de vloer van de kennel in verband met het fysieke welbevinden van de hond, bijvoorbeeld met betrekking tot de gevoeligheid van heupgewrichten en poten. Alleen de geleiders gaven dit soort uitleg bij financiële investeringen. Maar geld *an sich* was nooit een zwaar onderwerp in onze gesprekken. Meestal ging het toch om het contact met hun hond. Ze vertelden me dan spontaan hoe lang ze al samenwerkten, wat het specialisme van het dier was (surveillance- of speurhond) en vaak kreeg ik een beschrijving van het karakter van de hond. Denk in dit verband maar aan uitspraken in de stijl van ‘hij is een harde werker’, ‘zij is nog wat speels’ of ‘hij is mijn beste vriend’. Mij staat ook nog een ander voorbeeld voor ogen, waaruit duidelijk blijkt dat geleiders honden als individuele persoonlijkheden zien:

‘Als je weet dat je met een aantal honden bij de mobiele eenheid wordt ingezet, dan moet je van tevoren in je planning er rekening mee houden dat je niet alleen nerveuze honden meeneemt of honden met weinig ervaring. De honden moeten elkaar aanvullen. Je moet er ook op letten dat je geen dieren meeneemt die elkaar niet moeten. Daar heb je tijdens je werk alleen maar last van.’

Het is uiteraard niet vreemd dat op de werkvloer veel belang wordt gehecht, aan een goede relatie met de hond. Zo worden hond en mens tijdens de opleiding en het examen als combinatie beoordeeld. Een diender die met een surveillancehond wordt ingezet bij een risicovolle demonstratie of een lid van een aanhoudings- en ondersteuningseenheid die een bankgebouw wordt ingestuurd om een overvaller de voet dwars te zetten, wil van zijn canine metgezel op aan kunnen in dit soort benarde situaties. Verder speelt een rol dat veel politiehonden na werktijd ook met de geleider naar huis gaan, waar ze een eigen kennel hebben. Hond en geleider brengen dus veel uren per dag samen door, zowel op het werk als thuis. Het ligt dan voor de hand dat deze mensen meer geneigd zijn om hun persoonlijke relatie met de hond te benadrukken.

In de literatuur over mens-dierrelaties wordt gesteld dat de *constant paradox* tot uiting komt in taalgebruik.⁷¹ Aan honden zit bij wijze van spreken geen stekker of een

71 Vergelijk Wilkie (2010): zij heeft beschreven hoe producenten van vlees met de *constant paradox* omgaan. Taalgebruik speelt daarbij een belangrijke rol. Als de dieren naar het slachthuis gaan, dan wordt dat niet met zoveel woorden benoemd, maar wordt er gesproken over ‘going away’ of ‘going down the road’. ‘Slaughterhouse’ wordt dan ‘meat plant’ en ‘slaughterman’ wordt ‘meat designer’.

benzinetank, maar hoe groter de afstand tot de werkvloer is door functie of hiërarchische positie, hoe meer de neiging zou bestaan om de hond toch vooral als een soort apparaat te zien. Tekenend is bijvoorbeeld een uitspraak dat een zieke hond ‘gerepareerd’ moet worden door de dierenarts in plaats van ‘behandeld’. Of een leidinggevende die zich zorgen maakt over de vraag of speurhondengeleiders wel met kleine honden of met poedels zouden willen werken, omdat dat nu eenmaal minder ‘mannelijke accessoires’ zijn. Een geleider die over de hond praat in termen als ‘mijn beste vriend’ hoort dat allemaal niet graag.

Een ander door Reus-Ianni (1983) beschreven onderscheid is dat van managers die relatief onbekend zijn met de dagelijkse praktijk op straat versus politieambtenaren op de werkvloer die zich daardoor van hen vervreemd kunnen gaan voelen. Nu hebben *management cops* in het verleden dikwijls nog wel ervaring opgedaan in de wijkzorg of in de noodhulp. Maar lang niet elke blauwe manager heeft ooit zelf gewerkt met honden. Wellicht speelt dat een rol bij het eventuele ontstaan van gevoelens van vervreemding. In het werk van geleiders is kennis van mogelijkheden en beperkingen van de inzet van de hond van essentieel belang. ‘Honden hebben gevoelige poten, de kussentjes zijn niet geschikt voor het lopen over heet asfalt of op ijzeren trappen met veel kleine gaatjes, je moet dus goed uitleggen als inzet wordt gevraagd dat dat wel erg lastig wordt.’ Nog een interessant punt in dit verband is de waarde van de politiehond op het terrein van *public relations*. Bij veel korpsen is men zich terdege bewust van de publicitaire waarde van de honden. Met enige regelmaat wordt over hen bericht in korpskranten en andere bedrijfsorganen. Ook in voorlichting en communicatie naar buiten wordt vaak een canine charmeoffensief ingezet. Demonstraties van de vaardigheden van deze dieren oogsten niet alleen veel bewonderende ‘ohs’ en ‘ahs’ van kinderen, maar ook van volwassenen in het publiek. Maar volgens geleiders zijn de mogelijkheden van de hond als pr-machine beperkt.⁷² Zo vertelde een geleider mij ooit dat hem een discussie voor de geest stond met collega’s en leidinggevendenden over mogelijkheden om surveillancehonden bijvoorbeeld tijdens een koopavond door het publiek te laten aaien, maar indien nodig ook meteen weer als een geweldsmiddel in te kunnen zetten.

‘Maar dat valt aan een hond niet uit te leggen, eerst aaien, dan bijten. Dat is verwarrend voor de hond en maakt ‘m totaal onzeker. De kans is groot dat hij dan gewoon achter de baas gaat zitten.’

72 Zie bijvoorbeeld: ‘Some police departments can be faulted for seeing the public relations plusses that flow from canine use not just as an advantage, but as the primary purpose for the cop’s existence! This is wrong. The police dog is not meant to be a public relations tool with which to awe small children and to be prepared through an endless stream of girl and boy scout and service club meetings and used every now and then for a touch of law enforcement work. Just the opposite. A department’s canine unit must be an integral part of a well thought out, carefully conceived law enforcement program.’ (Chapman, 2009)

Vanuit de optiek van *public relations* was het een leuk idee, maar volgens de hondengeleiders ging het geheel voorbij aan de psyche van de hond. Mijn gesprekspartner vond het van wezenlijk belang om in deze situatie zijn kennis over honden in stelling te brengen, bij het nemen van beleidsmatige beslissingen over het bejegenen van burgers. Daarmee werd deze *street-level bureaucrat*, om met Lipsky te spreken, ook zelf beleidsmaker. Die ruimte wilde hij overigens ook gebruiken om binnen de politie onder de aandacht te brengen dat een hond een heel andere uitstraling kan hebben dan die van wapen of knuffeldier. Zo was hij erg gecharmeerd van een Pools experiment, waarbij New Foundlanders, grote harige honden, werden ingezet om drenkelingen te redden. Er was ook getracht om reddingsoperaties door mensen in speciale duikpakken uit te laten voeren, maar wat de inzet van de hond zo bijzonder maakte, was het volgende: drenkelingen werden rustig bij de aanblik van de hond. Menselijke redders in die vreemde pakken hadden niet die kalmerende invloed.

8 *Constant paradox* en politieke hiërarchie

Tot nu toe heb ik hier mijn indrukken over de *constant paradox* gekoppeld aan verschil in hiërarchische positie tussen geleiders op de werkvloer en hun leidinggevend, mede geïnspireerd door het werk van Reus-Ianni (1983). Maar over de juistheid van die koppeling ben ik gaan twifelen. In de zomer van 2011 ontstond consternatie nadat het bericht de ronde deed dat met name hondengeleiders onder druk zouden zijn gezet om over te stappen naar de *Animal Cops*. Aan de opbouw van dit politieonderdeel wordt toen namelijk gewerkt en in september 2011 moesten de eerste 125 dienders actief zijn. 'Die mensen hebben wel wat met dieren, maar ze zien honden dikwijls vooral als een wapen of een instrument. Natuurlijk geven ze om de dieren, maar het zijn niet ineens mensen met een sterke drang om katjes uit de boom te redden', aldus Jos Hermans namens de vakbond ANPV in het *AD* van zaterdag 2 juli 2011. Van een gekwetste 'hondenman' kreeg ik een kopie van dit artikel. Hij vond het opmerkelijk en teleurstellend dat de vakbondsman een onderscheid maakte tussen werken *met* en werken *voor* dieren, doordat verondersteld wordt dat diegenen die met honden werken deze dieren vooral als instrumenten zien en dat daarentegen van een diender bij de dierenpolitie wordt verwacht dat deze niet die instrumentele blik heeft en vooral passie voor dieren toont. Aan de ene kant past de reactie van de boze geleider goed in hetgeen ik hiervoor beschreven heb: iemand die hoger in de politieke hiërarchie staat, begrijpt niet goed wat allemaal op de werkvloer bij het werk van de hondengeleider komt kijken. Aan de andere kant is het frappant dat deze vakbondsman in dat korte stukje een vooral instrumentele relatie tussen hond en geleider beschrijft. Dat zou betekenen dat de *constant paradox* niet direct aan hiërarchische positie binnen de politie te koppelen is. Want als de vakbondsman gelijk heeft, dan zou een instrumentele blik op dieren ook op de werkvloer bij de hondengeleiders voorkomen. Of zou het wellicht zo kunnen zijn dat de vakbondsman die de

werkvloer vertegenwoordigt, zelf in zijn denken is opgeschoven in de richting van het management?

Ik durf het antwoord op die vraag niet te geven, maar dat neemt niet weg dat hier inderdaad enige nuances op hun plaats zijn. In de eerste plaats moeten we ons afvragen met wat voor motivatie politiemensen besluiten om met honden te gaan werken. Als ik zo terugdenk aan de verschillende gesprekken die ik met geleiders heb gevoerd, dan had ik bij sommigen het gevoel dat ze in hun loopbaan bij de politie niets mooier vonden dan het werken met honden.

Dat werk had echt hun hart. Ze zouden liever niet over worden geplaatst om aan een andere taak binnen de politie invulling te geven. Er waren er echter ook die het werken met dieren meer als een tussenstop zagen in een brede ontwikkeling van hun politieke carrière. Deze mensen hadden een andere blik op dieren. Door Christensen en Crank (2001) is al eens aandacht besteed aan het al dan niet hebben van een rurale achtergrond van dienders. Vanuit mijn beperkte waarneming zou het mij niets verbazen dat ook een dergelijke achtergrond los van rang of positie binnen de politie een factor is die van invloed is op de manier waarop de functie van geleider en de relatie met de politiehond wordt beleefd en gewaardeerd. In de tweede plaats moeten we ons afvragen hoe bij een toenemende werkervaring met honden en tijdens de verdere ontwikkeling van een loopbaan van een geleider zich eventueel veranderingen in opvattingen over de rol en positie van de hond kunnen voordoen. Want waar staat dat die ideeën over de hond in steen gehouwen zijn? Kan een *hardliner* tijdens het werk niet ook oog ontwikkelen voor de sociale relatie met de hond? Kan een hondenliefhebber pur sang op een bepaald moment niet open staan voor een meer zakelijke benadering?

9 Onderzoekslijnen voor de (nabije) toekomst

Op basis van hier door mij geparafraseerde losse opmerkingen bij de koffieautomaat en in de wandelgangen kunnen natuurlijk geen harde uitspraken worden gedaan over het beeld dat bestaat van de politiehond bij politiemensen in verschillende rangen en functies, en bij het publiek. Ook wil ik niet al te stellig zijn over de mate van consensus en verschillen in opvattingen over het uit te voeren werk en de rol van de hond daarbij. Wat ik wel durf te stellen is dat hondengeleiders graag willen vertellen over hun werkzaamheden en het contact met de hond en het publiek.

Naar aanleiding van het hiervoor gevoerde betoog en geïnspireerd door het enthousiasme waarmee veel hondengeleiders over hun werk praten, zie ik een viertal belangrijke onderzoekslijnen voor me: in de eerste plaats dient 'aan' honden in dienst van de politie onderzocht te worden hoe het met hun welzijn is gesteld en waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende soorten werkzaamheden van deze dieren. Dergelijk onderzoek geeft belangrijke input aan het debat over het welzijn van dieren. In de tweede plaats zal niet alleen bij beleidsmakers, maar ook bij leidinggevendenden bij de politie en uitvoerenden zoals de hondengeleiders en het publiek, geanalyseerd moeten

worden welke (impliciete) aannamen en beelden bij hen leven ten aanzien van mens-dierverhoudingen in het algemeen en met betrekking tot het werken *met* en *voor* dieren in het bijzonder. Wordt bijvoorbeeld verondersteld dat mensen en andere dieren gelijk zijn of worden dieren vooral beschouwd als middelen in dienst van de mens? In de derde plaats kan dan gekeken worden naar de ontwikkeling van een stelsel van normen, *checks and balances*, op basis waarvan het welzijn van dieren in dienst van de politie op transparante wijze bewaakt kan worden. In de vierde plaats is het van eminent belang om in Nederland ook op basis van observatiestudies te gaan kijken hoe de interactie tussen hond, geleider, leidinggevende en burger daadwerkelijk verloopt. Dan krijgen we ook zicht op de manier waarop hondengeleiders op het terrein van welzijn hun tot op heden toch enigszins mistige discretionaire ruimte gebruiken. Ik kan me niet voorstellen dat dat geen hond interesseert.

16 De MKZ-opstand in Kootwijkerbroek

Frontlijnwerkers in crisis

Mirjam Siesling

1 Inleiding

In het Veluwe dorp Kootwijkerbroek werd in maart 2001 het mond- en klauwzeer (MKZ)-virus op een agrarisch bedrijf ontdekt. Hoewel veel Kootwijkse veehouders de aanwezigheid van het virus betwistten, onder andere omdat het slechts op één enkel bedrijf werd aangetroffen, moesten tienduizenden (ook gezonde) dieren geruimd worden. De boeren kwamen tegen het ruimen in opstand. Er werd gevochten met de Mobiele Eenheid (ME) en inspecteurs van de toenmalige Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) konden alleen onder politiebegeleiding hun werk doen.

Bij een deel van de veehouders die getroffen werden door de MKZ-crisis is twijfel gebleven aan de noodzaak van de grootschalige ruiming in 2001. De Stichting Onderzoek MKZ-crisis Kootwijkerbroek (SOMCK)⁷³ doet (nog steeds) onderzoek naar de vraag of er wel MKZ was in het dorp en onlangs kondigde staatssecretaris Bleker van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een onafhankelijk onderzoek naar de aanpak van de MKZ-crisis aan.⁷⁴

De MKZ-uitbraak betekende veel meer dan alleen een veterinaire ramp: er ontstond ook een maatschappelijke crisis. Die maatschappelijke crisis staat centraal in deze bijdrage, met als hoofdvraagstelling welke (extra) dilemma's frontlijnwerkers ervaren in een crisissituatie. Uit onderzoek blijkt dat het samenwerken in de chaos van een crisis niet altijd vlekkeloos verloopt. Organisaties zouden interdisciplinair moeten samenwerken, maar als gevolg van chaos en tijdgebrek die een crisissituatie kenmerken, ligt de prioriteit bij de eigen organisatie (Scholtens, 2009: p. 887-924). Als dat al geldt voor 'gewone' rampen en andere acute incidenten, hoe kan of moet er dan worden samengewerkt bij het bestrijden van een crisis die omvangrijk maatschappelijk verzet genereert?

⁷³ Zie www.waserwelmkz.nl.

⁷⁴ 'Herstel vertrouwen na MKZ-crisis zeker zo belangrijk als waarheidsvraag', *Reformatorisch Dagblad* van 9 maart 2011.

Ten behoeve van de analyse is gezocht in de database LexisNexis met de zoektermen 'Kootwijkerbroek' en 'MKZ'. De zoekslag resulteerde in een bruto opbrengst van 623 artikelen.⁷⁵ In deze verzameling bevonden zich 97 dubbele berichten, waarmee de netto steekproef uitkwam op 526 berichten. Naast de analyse van krantenberichten is gebruikgemaakt van de reconstructie van de MKZ-crisis in twee documentaires: *De mannenbroeders van Kootjebroek*⁷⁶ en *De vrouwen van Kootjebroek*.⁷⁷

2 Reconstructie van de MKZ-uitbraak

De MKZ-uitbraak werd door het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) nog voordat er besmettingen in Nederland geconstateerd werden, gedefinieerd als 'crisis'. Een crisis wordt (nogal tautologisch) gedefinieerd als een episode van kritieke omstandigheden, waarin onder tijdsdruk kritieke beslissingen moeten worden genomen, terwijl er een grote mate van onzekerheid is over het verloop van de gebeurtenissen (Rosenthal, 2009: p. 5-29). Het zogeheten crisisberaad van het ministerie, dat destijds wekelijks bijeenkwam vanwege de BSE-epidemie in Groot-Brittannië, schroefde na de ontdekking van het MKZ-virus in dat land de vergaderfrequentie op naar dagelijks (Abbas, Hanemaayer, Bie, Hilhorst, Blom, Leewis, Geveke, & Straathof, 2002: p. 22). Op dat moment was een vervoersverbod voor Britse evenhoevigen al van kracht en besteedden de media reeds aandacht aan de Britse uitbraak. Ook werden Nederlandse bedrijven met dieren afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk geruimd en werden regionale crisiscentra ingericht. Pas een maand later werd een Nederlandse besmettingshaard ontdekt en officieel bevestigd. De *veterinaire* crisis was toen al voorzien en er waren maatregelen getroffen.

Het ministerie van LNV heeft zijn optreden tijdens de MKZ-crisis laten evalueren door een onafhankelijk onderzoeksbureau (Abbas et al., 2002). De belangrijkste conclusies uit de evaluatie zijn dat de door LNV genomen maatregelen ter bestrijding van de MKZ-uitbraken effectief zijn geweest, maar dat de *uitvoering* van die maatregelen niet zorgvuldig genoeg was, onder andere omdat het ministerie onvoldoende op de crisis voorbereid was. Die onvoldoende voorbereiding zorgde ervoor dat zowel tegen het beleid zelf (het ruimen van grote aantallen –gezonde – dieren) als tegen de uitvoering ervan grote maatschappelijke weerstand ontstond, vooral onder agrariërs. Er was door het ministerie in de jaren voorafgaand aan de MKZ-uitbraak onvoldoende gewerkt aan het creëren van draagvlak (of het problematiseren van het gebrek daaraan) voor het beleid

75 De geselecteerde dagbladen zijn *Agrarisch Dagblad*, *Algemeen Dagblad*, *de Volkskrant*, *de Telegraaf*, *NRC Handelsblad*, *het Financieel Dagblad*, *het Parool*, *Nederlands Dagblad*, *Reformatorisch Dagblad*, *Trouw*.

76 Documentaire van Geertjan Lassche. Te bekijken via www.geertjanlassche.com.

77 *Uitgesproken EO*, 31 maart 2011. Te bekijken via www.uitgesproken.nl/reportage/de-vrouwen-van-kootjebroek.

bij agrariërs. Op het moment van de uitbraak van de MKZ-crisis zat het ministerie nog middenin de naweeën van de varkenspestuitbraak van 1997-1998, waarin eveneens op grote schaal dieren waren geruimd (Buijs, 2005). Kort na de MKZ-crisis brak de vogelpest uit (2003). Het ministerie van LNV heeft de ervaringen met de drie crises aangegrepen om een inventarisatie te maken van de behoefte aan sociaal-emotionele begeleiding en psychosociale hulp aan agrarische ondernemers (Welboren, Zwieten & Janssen, 2003).

3 Frontlijnwerkers in Kootwijkerbroek

Bij de MKZ-ruiming in Kootwijkerbroek waren meerdere actoren betrokken: zowel overheidsinstanties als professionals met een andere achtergrond. De inspecteurs van de toenmalige Rijksdienst voor de keuring van vee en vlees (RVV)⁷⁸ hebben een belangrijke rol, evenals de leden van de Mobiele Eenheid, die de rust in Kootwijk moesten herstellen. Naast deze twee diensten zijn er anderen die een rol hadden in de Kootwijkse MKZ-crisis: de veearts, die het MKZ-virus vaststelde bij de betreffende veehouder; de veehouder met het besmette vee, de overige veehouders (militante en niet-militante), dominee Meijer van de Nederlands-hervormde kerk in Kootwijkerbroek, die probeert de kerkgangers tot rust te manen, de lokale politiemedewerker die zou hebben gezegd dat er geen strafvervolgning zou komen, de burgemeester van Barneveld die deze toezegging bevestigt, het Openbaar Ministerie dat twee jaar na de onrust in Kootwijkerbroek een aantal veehouders vervolgt en de toenmalige minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Laurens Jan Brinkhorst (D66). De minister werd door de boeren gezien als ‘antichristelijk’, omdat de ruiming op Goede Vrijdag begonnen. De dag erop drukte Brinkhorst zich ongelukkig uit in de *Barneveldse Krant* door te stellen dat de veehouders in Kootwijkerbroek (die de aanwezigheid van het MKZ-virus in het dorp betwistten) alleen konden worden overgehaald als ‘Onze Lieve Heer zelf’ dat bericht aan hen zou hebben gebracht.⁷⁹ De minister is door inwoners van Kootwijkerbroek uitgescholden voor ‘moordenaar’ en ‘Hitler’.⁸⁰ Volgens sommige Kootwijkerbroekers had het niet veel gescheeld of er waren doden gevallen onder keuringsambtenaren en politiemensen.⁸¹

78 De RVV is in 2006 met de Keuringsdienst van Waren gefuseerd in de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA).

79 ‘Zo lang Onze Lieve Heer zelf niet gesproken heeft, is er kennelijk geen mkz. Ik denk dat men daarop nog lang zal kunnen wachten’, aldus minister Brinkhorst (D66) tegen de *Barneveldse Krant* in april 2001 over boeren in Kootwijkerbroek die zich tegen inenting van hun vee bleven verzetten (bron: ‘Zwaarste beledigingen’, *Trouw* 29 januari 2003).

80 Zie de documentaire ‘Mannenbroeders van Kootjebroek’, waarin archiefbeelden van het NOS-journaal worden vertoond.

81 ‘Bleker als vredesduif in Kootwijkerbroek’, *Trouw* 16 maart 2011. Zie ook de documentaire ‘De mannenbroeders van Kootjebroek’, waarin een van de betrokken actievoerders meldt dat het hem verbaast dat er geen dodelijke slachtoffers gevallen zijn.

Niet al deze functionarissen zijn te kwalificeren als *street-level bureaucrats* of frontlijnwerkers. Ik leid uit de boeken van Lipsky (2010), Van der Torre (1999) en Roose (2006) de volgende kenmerkende karakteristieken af:

- het gaat om uitvoerende ambtenaren die werken in gezichtsbepalende overheidsorganisaties;
- zij hebben in de uitvoering van hun werk face to face contacten met burgers;
- het besluitvormingproces of de beleidsuitvoering is een sociaal proces, dat plaatsvindt tussen uitvoerende ambtenaren en hun klanten (burgers). Dit proces wordt slechts ten dele beheerst door wetten, regels en doelen;
- de *street-level bureaucrats* willen hun werk zo goed mogelijk doen, maar worden geconfronteerd met een context die dit niet toelaat: tijdsdruk, een ongelimiteerde vraag naar hun diensten versus een chronisch tekort aan middelen, bureaucratie en beperkte mogelijkheden om ‘maatwerk’ te leveren;
- onwillige ‘cliënten’: de burger met wie de *street-level bureaucrat* te maken heeft (meestal: aan wie hij of zij hulp verleent), heeft niet zelf gevraagd om het contact met de frontlijnwerker. Dit maakt niet alleen dat de (machts)verhouding tussen de *street-level bureaucrat* enerzijds en de cliënt anderzijds scheef is (de cliënt kan zich niet gemakkelijk aan de hulpverlening onttrekken), maar ook dat de bereidheid van de cliënt om zijn medewerking te verlenen aan het hulpverleningstraject beperkt kan zijn;
- vanwege die lastige werkomstandigheden ontwikkelen de *street-level bureaucrats* aanpassingsmechanismen om toch zo goed mogelijk hun taken te kunnen uitvoeren. Deze aanpassingsmechanismen zijn het feitelijke beleid waarmee de burger te maken krijgt.

Met andere woorden: er is niet altijd sprake van mechanische regeltoepassing door *street-level bureaucrats*. Zij hebben de (discretionaire) ruimte om oog te houden voor de bedoeling van de regels en ervan af te wijken als de situatie daarom vraagt. Die situatie kan zijn ingegeven door de moeilijke werkomstandigheden of door de behoefte van de *street-level bureaucrats* aan het leveren van maatwerk aan de burger.

Op basis van deze criteria kunnen de medewerkers van de RVV (keuringsambtenaren) en de politie (reguliere politiemensen en ME'ers) worden aangemerkt als *street-level bureaucrats*. Voor deze bijdrage wordt geconcentreerd op de medewerkers van de RVV. Onder deze ambtenaren bevonden zich ten tijde van MKZ-crisis veel veeartsen. Voor hen was het ruimen van de grote aantallen dieren een moeilijke kwestie. Zij hadden zich voorbereid op een (ook voor henzelf) emotionele periode, maar de massale en agressieve weerstand van Kootwijkerbroek hadden zij niet verwacht.

4 De kern van de crisis

In het voorjaar van 2001 werd op een boerderij in het Veluwe Kootwijkerbroek mond- en klauwzeer (MKZ) geconstateerd. Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij verordonneerde dat in een straal van twee kilometer rondom het besmette bedrijf zestigduizend koeien, kalveren, geiten en schapen op 227 veehouderijen geruimd moesten worden. De aangekondigde ruimingsactie stuitte op groot verzet van de Kootwijkse boeren: drie medewerkers van de toenmalige Rijksdienst voor de keuring van vee en vlees (RVV)⁸² die de ruiming per brief aankondigden en een veearts werden gedurende een aantal nachtelijke uren gegijzeld en de toegangswegen tot het dorp werden geblokkeerd met tractoren. ‘De sfeer is grimmig en ronduit vijandig ten opzichte van buitenstaanders’, zo schreef dagblad *Trouw*: ‘Laat ze eens hier komen, dan zullen we ze aan de haak hangen.’⁸³ Het verzet ontaardde in rellen op zaterdag 7 en maandag 9 april 2001: honderden actievoerders blokkeerden de toegangswegen tot het dorp met omgezaagde bomen, zandhopen en landbouwwerktuigen. Twee auto’s van RVV-medewerkers werden in brand gestoken of in de sloot geduwd. Jongeren bekogelden de ME met stenen, waarop waterkanonnen, traangaswerpers en politiehonden werden ingezet.⁸⁴ De ME moest een deel van het dorp afzetten om de inspecteurs hun werk te kunnen laten doen.⁸⁵ Toen een politieman en enkele ME’ers gewond raakten, werd het ruimen gestaakt.⁸⁶ Zestien actievoerders, onder wie veel jongeren, werden opgepakt.⁸⁷ Na de rellen werd het rustiger in Kootwijkerbroek, hoewel de RVV’ers alleen met ME-begeleiding hun werk durfden uitvoeren. Een aantal dagen later werden zij opnieuw belaagd.⁸⁸ Actievoerende boeren hingen kadavers van varkens en koeien in de bomen en wierpen een blokkade van asbest op, die zij in brand staken. De ME zette een waterkanon en een bulldozer in om ongeveer honderd relschoppers op afstand te houden. Elf personen werden aangehouden vanwege openlijke geweldpleging. De politie vond al eerder de grootschalige inzet van personeel bij de ruiming niet langer verantwoord en riep de hulp van het leger in.⁸⁹ Medio april staakten de boeren hun verzet en kon de ruiming voortgang vinden.

82 De RVV is in 2006 met de Keuringsdienst van Waren gefuseerd in de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA).

83 ‘Op de Veluwe de hakken in het zand’, *Trouw* 31 maart 2001.

84 ‘ME breekt blokkade van boeren’, *het Parool* 9 april 2001.

85 ‘Ongeregeldheden in Kootwijkerbroek’, *NRC Handelsblad* 9 april 2001.

86 ‘Kootwijkerbroek belaagt ruimers’, *Algemeen Dagblad* 9 april 2001.

87 ‘Opnieuw MKZ op de Veluwe gevonden’, *NRC Handelsblad* 10 april 2001.

88 ‘Alleen openheid kan onlusten stoppen’, *de Volkskrant* 14 april 2001.

89 ‘Politie wil hulp leger bij MKZ’, *NRC Handelsblad* 10 april 2001.

5 Dilemma's voor de frontlijnwerker in de MKZ-crisis

'Corrupted world of service'

In de eerste plaats valt op dat de RVV-medewerkers, in het bijzonder de veeartsen onder hen,⁹⁰ te maken krijgen met een conflict tussen hun persoonlijke opvattingen over het werk (als veearts help je dieren gezond houden, als je dieren moet doden dan is dat in gevallen van uitzichtloos lijden) en die van de organisatie (de RVV, het ministerie) tijdens de MKZ-crisis. Bovendien had een aantal RVV-veeartsen persoonlijke en professionele bezwaren tegen het veeziektenbeleid (niet inenten, met het risico van een uitbraak van een besmettelijke ziekte) zoals dat destijds door het ministerie gevoerd werd. Daarmee kwamen zij in tweestrijd over de vraag of zij nu de ruiming wel konden uitvoeren, omdat ze daarmee feitelijk het overheidsbeleid legitimeren.

'Een stal melkkoeien doodspuiten of doodschieten, dat is slecht voor je. (...) Dat doe je normaal gesproken nooit (...) Dat is een enorme psychische belasting, terwijl je technisch gesproken heel goed weet dat het moet gebeuren.'⁹¹

Deze RVV-medewerkers voelden zich 'dierenarts in oorlogstijd': door mee te werken aan de ruiming houd je beleid in stand dat je afkeurt.⁹² Lipsky noemt dit een 'corrupted world of service': *street-level bureaucrats* proberen steeds naar beste kunnen te werken in ongunstige omstandigheden en ontwikkelen technieken om zo veel mogelijk vast te houden aan hun ideaalbeeld van hun werk en de dienstverlening die zij nastreven. Zo'n techniek kan bijvoorbeeld zijn om zo snel mogelijk carrière te maken en in een leidinggevende positie terecht te komen, om op die manier van bovenaf het beleid te proberen te beïnvloeden (Lipsky, 2010: p. xv). Van belang hier is dat de RVV-teams voor bijna de helft uit veeartsen bestaan, die normaal gesproken werken aan het bevorderen van de gezondheid van dieren. Vanwege de crisis werden zij ingezet om namens de overheid gezonde dieren af te maken, iets waar ze veel moeite mee hadden. Zij werden daarmee indirect op één lijn geplaatst met de overheid, precies de instantie waar de veehouders zoveel wantrouwen over koesteren. Sommigen gaan zelfs uit van een complot: het MKZ-virus is door de minister naar Kootwijk gebracht, omdat de overheid van de intensieve veeteelt af wil en omdat de boeren christelijk zijn.

90 Van de zevenhonderd RVV-medewerkers die ten tijde van de MKZ-crisis meehielpen bij de ruiming, waren er ongeveer vierhonderd dierenarts. Bron: 'Voor een varken is er de stroomtang', *de Volkskrant* 10 april 2001.

91 'Wie is de beul? Veeartsen', *Trouw* 23 april 2001.

92 'Niet meewerken zou hypocriet zijn geweest. Het dilemma van dierenarts in oorlogstijd', *Trouw* 9 februari 2002. Zie ook De Boer (2002).

Onwillige cliënten

Een tweede dilemma is de grote tegenstand die de RVV-medewerkers ervaren van de veehouders (*involuntary clients* in de termen van Lipsky): een tegenstand waar ze zich slechts ten dele op konden voorbereiden en die extra taai was, omdat de consequentie van de geconstateerde besmetting was dat ook gezonde, onbesmette veestapels geruimd moesten worden (Jong & Johannink, 2007: p. 57). Er waren vooraf gesprekken geweest met de veehouders in Kootwijkerbroek en daaruit was niet gebleken van het grote verzet dat nadien uitbrak.⁹³ Drie ploegen van zeventig RVV-medewerkers werden gedurende korte tijd door geëmotioneerde boeren gegijzeld.⁹⁴ Ze werden uitgemaakt voor ‘moorde-naars’, ‘nazi’s’ en ‘Gestapo’, er waren bedreigingen en er vielen klappen. Auto’s werden in de sloot geduwd of brand gestoken en het werk werd onmogelijk gemaakt, doordat boeren wegen blokkeerden met landbouwmachines.⁹⁵ De RVV-ers fungeerden als kop-van-jut, als pars pro toto voor de gehele overheid die erop uit zou zijn de Kootwijkse boeren dwars te zitten: “*De RVV krijgt op dit moment overal de schuld van. Waar wij komen, worden we beledigd.*”⁹⁶ De medewerkers die gegijzeld en bedreigd werden, hebben daarvan individueel aangifte gedaan. Ook heeft het ministerie geprobeerd de materiële schade die geleden is (o.a. de twintig vernielde auto’s) op de betreffende actievoerders te verhalen.⁹⁷ In het geval van de ruiming van dieren in Kootwijkerbroek bepaalde het grote verzet van de boeren in belangrijke mate het werk en de werkvrijheid van de betrokken frontlijnwerkers. Dit geldt in het bijzonder voor de RVV-ambtenaren die de feitelijke ruiming moesten uitvoeren. Zij wisten dat ze een onwelkome boodschap kwamen brengen, ontmoetten openlijke vijandigheid van de inwoners van het dorp, maar moesten hoe dan ook doorgaan met hun werk in het kader van (het grotere belang van) de nationale volksgezondheid. De ME die de RVV-ambtenaren bijstond, kreeg een vergelijkbare behandeling. Hoewel de ‘ontvangst’ van de RVV en de ME door de opstandige boeren hetzelfde was, kan de respons van de frontlijnwerkers verschild hebben: van ME’ers kan verwacht worden dat zij weten hoe professioneel om te gaan met weerspannige burgers. RVV-ers zullen in hun werk vermoedelijk ook wel eens te maken krijgen met onwillige veehouders, maar een massale ‘oorlog’ als in Kootwijkerbroek ging hen toch niet in de koude kleren zitten.

93 ‘RVV’ers kampen na gijzeling met psychische problemen’, *de Volkskrant* 20 april 2001.

94 ‘Kootwijkerbroek is bang voor leeg bestaan’, *de Volkskrant* 2 april 2001 en ‘RVV’ers kampen na gijzeling met psychische problemen’, *de Volkskrant* 20 april 2001.

95 ‘OM laat politie vallen’, *Trouw* 14 februari 2003; ‘Handlanger van de Boze. Het gereformeerde Kootwijkerbroek na de vogelpest’, *NRC Handelsblad* 17 mei 2003.

96 ‘Zo kan de RVV niet werken in Kootwijkerbroek’, *de Volkskrant* 9 april 2001 en ‘Het complot van Kootwijkerbroek’, *de Volkskrant* 25 mei 2001.

97 ‘Leger hard nodig bij mkz-crisis’, *Algemeen Dagblad* 21 april 2001.

Antagonistische werkomstandigheden

Het derde dilemma is het zo goed mogelijk opereren in een situatie waarvoor de RVV-medewerkers onvoldoende getraind waren: de grootschalige MKZ-uitbraak maakte de inzet van vrijwilligers noodzakelijk en het crisiskarakter zorgde ervoor dat er weinig tijd was voor uitgebreide voorbereiding. Het werk moest dus worden gedaan onder moeilijke omstandigheden. Op het hoogtepunt van de crisis is overwogen het leger in te zetten om de orde te kunnen blijven handhaven. Volgens de toenmalige premier Kok was het voor politie en justitie 'net vol te houden', maar vreesde hij voor 'onoverzienbare narigheid' bij een nieuwe uitbraak van de ziekte.⁹⁸ De moeilijke werkomstandigheden bestonden aldus uit het feit dat er sprake was van een crisissituatie (*eo ipso* een 'moeilijke situatie'), waarbij onder grote tijdsdruk emotioneel zeer belastend werk moest worden gedaan, ten overstaan van 'cliënten' of burgers die de frontlijnwerkers zeer negatief gezind waren.

Een kenmerk van de MKZ-crisis en de nasleep ervan is dat er niet alleen verschillende frontlijnwerkers bij de crisis betrokken zijn of raken, maar ook dat de toepassing van discretionaire ruimte door de een consequenties heeft voor de beleidsvrijheid van de ander. Een illustratie daarvan is de onenigheid die in de nasleep van de MKZ-crisis ontstond over de strafrechtelijke vervolging van een aantal Kootwijkse actievoerders vanwege het gijzelen van RVV-medewerkers. De bij de crisis ingezette politiemensen hadden de actievoerders ervan verzekerd dat zij niet vervolgd zouden worden. De politieonderhandelaar herhaalde deze toezegging onder ede. Het OM voelde niet mee met deze toezegging en eiste (bijna twee jaar na de rellen) voorwaardelijke celstraffen.⁹⁹ Omdat het onderzoeksmateriaal weinig aanknopingspunten biedt, is het lastig deze politie-OM dynamiek te duiden. Die dynamiek kan worden opgevat als een variant op het door Lipsky geschetste dilemma van het streven naar individueel maatwerk in een werkveld dat wordt bepaald door collectief beleid (Lipsky, 2010: p. xiv): er is weinig ruimte voor het toepassen van maatwerk als collega-frontlijnwerkers (van andere of van de eigen overheidsdienst) de 'maat' al bepaald hebben. Een andere interpretatie is dat hier een pragmatische onderhandelaar aan het werk was, die met de belofte van immuniteit hoopte dat de actievoerders de gijzeling zouden staken. In de MKZ-casus liep deze 'politie-OM crisis' met een sisser af, omdat de rechter het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk verklaarde. De grondslag daarvoor vond de rechter in de laksheid van het OM: die had de vervolging vijftien maanden laten liggen. De toezegging van de politie achtte de rechter niet bindend.¹⁰⁰

98 'Leger hard nodig bij mkz-crisis', *Algemeen Dagblad* 21 april 2001.

99 'OM laat politie vallen', *Trouw* 14 februari 2003.

100 'Boze MKZ-boeren niet vervolgd', *NRC Handelsblad* 7 november 2003.

Vervreemding ten opzichte van cliënten

Er trad aldus een zekere vervreemding op bij de frontlijnwerkers ten opzichte van de agrariërs. Lipsky beschrijft deze vervreemding als een verminderde inhoudelijke betrokkenheid bij het werk of bij de cliënten, die kan ontstaan doordat *street-level bureaucrats* slechts werken op een segment van het 'product', waarbij men moet categoriseren op deelaspecten en niet op basis van de (gehele) persoon of situatie, en doordat *street-level bureaucrats* geen invloed hebben op instroom, werkomgeving en eindresultaat (Lipsky, 2010: p. 76 e.v.). De RVV-medewerkers voerden beleid uit dat van hogerhand verordonneerd werd, beleid waartegen zij zelf soms ook persoonlijke bezwaren hadden, maar waarvan zij zich niet konden of wilden distantieren: *'Het [ruimen] is ook een facet van het werk, het is onderdeel van de bewaking van de volksgezondheid.'*¹⁰¹ De RVV-medewerkers hebben begrip voor de emoties van de veehouders, maar ze moeten ook hun werk doen: *'Natuurlijk snappen wij de emoties bij de boeren en de binding die zij met hun vee hebben, maar het virus moet bestreden worden.'*¹⁰² Zij werden een radertje in de grote bureaucratische crisismachine die op een bijna industriële manier grote aantallen dieren doodde. Tegelijkertijd kregen zij vanwege hun frontlijnpositie de volle laag van de woedende Kootwijkse veehouders. Anderhalf jaar na de uitbraak van MKZ waren de emoties nog niet helemaal weggeëbd en moest een andere overheidsdienst, de Algemene Inspectiedienst (AID) nog steeds rekening houden met tegenstand: *'We doen het werk dat de overheid van ons vraagt, maar we moeten voorzichtig zijn.'*¹⁰³ Extra vervreemdend kan hebben gewerkt dat van de Veluwse veehouders vanwege hun godsdienstigheid dergelijk fel verzet tegen de overheid niet verwacht zou worden. In beschouwingen na de crisis wordt uiteengezet hoe dit mechanisme in Kootwijk mogelijk gewerkt heeft: in principe moet de overheid als Gods dienaar gehoorzaamd worden. In de ogen van de opstandige veehouders had de overheid het MKZ-virus verzonnen.¹⁰⁴ De dominee van de hervormde gemeente in Kootwijkerbroek legde het als volgt uit: *'Natuurlijk is een van onze uitgangspunten dat je de overheid behoort te gehoorzamen. Ook een niet-christelijke overheid. Maar je behoort nog meer te gehoorzamen aan God. Dat is een spanningsveld. Voor God mag je een beest niet vernietigen. Je moet er voor zorgen.'*¹⁰⁵

Rollenconflict: de eigen opvatting van het werk versus de (heterogene) verwachting van de burger

Dit dilemma doet zich in Kootwijkerbroek voor in de vorm van het grote wantrouwen van de dorpelingen richting de overheid en al haar diensten (politie, ME, Openbaar

101 'Na die gijzeling door boeren heeft hij dagenlang gehuild', *de Volkskrant* 30 april 2001.

102 'Zo kan de RVV niet werken in Kootwijkerbroek', *de Volkskrant* 9 april 2001.

103 'AID durft na maanden Kootwijkerbroek weer in', *Agrarisch Dagblad* 19 november 2002.

104 'Handlanger van de Boze. Het gereformeerde Kootwijkerbroek na de vogelpest', *NRC Handelsblad* 17 mei 2003. Zie ook 'Het complot van Kootwijkerbroek', *de Volkskrant* 25 mei 2001.

105 'Uit Kootwijkerbroek is God nog niet verdwenen', *NRC Handelsblad* 23 april 2001.

Ministerie, inspectiediensten). Dat vertrouwen was volgens sommige bronnen al niet groot vóór de crisis – vanwege boeronvriendelijke maatregelen als mestheffingen en melkquota – en zou als gevolg van de MKZ-crisis bij in ieder geval een aantal inwoners geheel verdwenen zijn: ‘Ze zijn heel gemeen en heel onbetrouwbaar. Je wordt gewoon belazerd waar je bij zit. Ik vertrouw ze nooit meer’, aldus een boerin anderhalf jaar na afloop van de crisis.¹⁰⁶

Het dilemma voor de frontlijnwerkers wordt verscherpt, omdat de inwoners van Kootwijkerbroek bekend staan als godvruchtige burgers. Men verwacht van hen geen massaal verzet.¹⁰⁷ De dominee legt in een interview met *de Volkskrant* uit hoe dit mechanisme werkt: ‘De kerk leert dat je de overheid moet respecteren. Maar er moet een balans zijn. De gedachte is dat God de overheid aanstelt om over ons te regeren voor ons welzijn. Zo gauw je constateert dat een overheid niet meer handelt voor het welzijn van zijn onderdanen, dan accepteer je dat gezag niet meer.’¹⁰⁸ Van die acceptatie is nu geen sprake meer. Dit blijkt duidelijk als in mei 2003 in Kootwijkerbroek vogelpest wordt geconstateerd. Veel boeren zijn ervan overtuigd dat de overheid zelf het vogelpestvirus heeft verspreid om de boeren weg te krijgen.¹⁰⁹

6 Conclusies

In crisissituaties is het moeilijk voor een frontlijnwerker om adequaat en moreel juist te handelen: de bewegings- of beslissingsvrijheid die er in rustiger situaties is om het werk draaglijk en werkbaar te maken, ontbreekt. Er is sprake van chaos, of in het beste geval van hectiek en van totaal andere werkomstandigheden. Ook frontlijnwerkers die per definitie in crisissituaties hun werk doen, zoals brandweerlieden, ervaren strubbelingen, bijvoorbeeld op het punt van de ‘spilfunctie’: wie heeft de regie in tijden van crisis en hoe wordt de autoriteit van de coördinator gewaarborgd (Scholtens, 2003)? De discretionaire ruimte wordt aldus in een crisissituatie tot een minimum beperkt, of zij verdwijnt geheel. De frontlijnwerker moet orders uitvoeren, hij is niet meer dan een radertje in een groter geheel van draaiboeken, protocollen en procedures. Dit kan leiden tot spanningen, omdat cliënten (in het geval van de MKZ-crisis de veehouders) op basis van eerdere ervaringen kunnen (gaan) verwachten dat de discretionaire beslissingsruimte van de frontlijnwerker onverkort geldt. Een voorbeeld daarvan is de politietoezegging aan de actievoerders dat er geen vervolging zou komen op de vrijheidsberoving

106 ‘Ze zijn nog zo opgefokt’, *Trouw* 29 oktober 2002.

107 Zie voor een vergelijkbare casus Van der Torre (2005). De burgemeester van Veen (gemeente Wijk en Aalburg) wordt belaagd door bewoners vanwege hen onwelgevallige maatregelen die het traditionele in brand steken van auto’s in de Nieuwjaarsnacht verbieden. De burgemeester spreekt er in het lokale dagblad schande van dat zoiets ‘in een christelijk dorp’ gebeurt.

108 ‘Kootwijkerbroekers zijn geen heiligen’, *de Volkskrant* 4 november 2002.

109 ‘Handlanger van de Boze’, *NRC Handelsblad* 17 mei 2003.

van RVV-medewerkers, die door het Openbaar Ministerie wordt ontkend. Het systeem raakt geperverteerd, omdat een aantal gezagsdragers een andere boodschap uitdraagt dan de dominante visie (er is geen MKZ, er zal niet worden vervolgd). Deze uitkomst doet het al sterk gekrompen vertrouwen van de Kootwijkers in de overheid nog verder afnemen. Het helpt daarbij niet dat er, zowel van de zijde van de actievoerders (intimidatie, geweldgebruik, onverzettelijkheid) als van de zijde van de overheid (politie-inzet, ME, waterkanonnen, dreigen met het leger) met aantoonbare en steeds toenemende verbeterheid wordt gestreden om de toegang tot het dorp en de stallen.

Literatuur per hoofdstuk

Inleiding

Eric Bervoets en Hans Moors

- Bervoets, E. Torre, E. van der & Besselink, A. (2009). *Bij de tijd. Wijkagenten in Hollands Midden*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, H. (2005). *De Veiligheidsutopie*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Brink, G. van den & E. Bosch (2012). *Best persons en hun betekenis voor de achterstandswijk*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Crawford, A. (2002). *Crime and insecurity: the governance of safety in Europe*.
- Davis, K.C. (1971). *Discretionary Justice: a preliminary inquiry*. Urbana: University of Illinois Press.
- Edwards, A. & G. Hughes (2005). *Comparing the governance of safety: a geo-historical approach*. Theoretical Criminology 9, 3, p. 345-363.
- Engbersen, G. (1990). *Publieke bijstandsgeheimen*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Eysink Smeets, M.W.B., J.A. Moors & A.G.M. Baetens (2011). *Schaken op verschillende borden. Evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering. Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden*. Den Haag/Tilburg: Ministerie van Veiligheid en Justitie/IVA Beleidsonderzoek en Advies.
- Eysink-Smeets, M.W.B., J.A. Moors, K. van 't Hof & E.W.A. van den Reek-Vermeulen (2010). *Omgaan met de perceptie van overlast en verloedering. Een beknopt advies voor de bestuurspraktijk*. Den Haag/Tilburg: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/IVA Beleidsonderzoek en Advies.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism, the third logic: On the practice of knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hartman, G. & P. Tops (2005). *Frontlijnsturing: uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum grote Steden/STIP.
- Haselbekke, A.G.J., H. Klaassen, A. Ros & R.J. in 't Veld (1990). *Prestaties tellen – Kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Kagan, R. (1978). *Regulatory justice: implementing a wage-prize freeze*. New York: Russell Sage.
- Knegt, R. (1986). *Regels en redelijkheid in de bijstandverlening*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Korsten, A. & W. Derksen (1986). *Uitvoering van Overheidsbeleid*. Leiden: Stenfert Kroese.

- Lans, J. van der (2008). *Ontregelen. De herovering van de werkvloer*. Amsterdam: Amstel Uitgevers.
- Lazarus, R.S. (1966). *Stress and the Coping Process*. New York: McGraw-Hill.
- Lee, J.A. (1981). Some structural aspects of police deviance in relations with minority groups. In C. Shearing (Ed.) *Organizational Police Deviance*. Toronto: Butterworth.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th anniversary expanded ed. New York: Russell Sage Foundation.
- Minzberg, H. (1983). *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Moors, H. & B. Rovers (2008). *Geloven in veiligheid. Tegendraadse perspectieven*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Mutz, D.C. (1998). *Impersonal Influence, how perceptions of mass collectives affect political attitudes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Plume.
- Pleysier, S. (2010). *'Angst voor criminaliteit' onderzocht. De brede schemerzone tussen alledaagse realiteit en irrationeel fantoom*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Prottas J. (1979). *People Processing: the street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington: Heath.
- Punch, M. (1979). *Policing The Inner City*. London: MacMillan.
- Reiner, R. (1992). *The Politics of The Police*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Ringeling, A. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Terpstra, J.B. (2009). *Wijkagenten en hun dagelijks werk*. Politiewetenschap. Nr. 46. Den Haag: Reed Business.
- Terpstra, J.B. (2010). *Het veiligheidscomplex*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Terpstra, J.B. & L. Gunther Moor (1994). *Normvervaging en sociale zekerheid*. Den Haag: VUGA.
- Tonkens, E. (2008). *Herwaardering voor professionals, maar hoe?* Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Torre, E.J. van der (1999). *Politiewerk*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Uitermark, J., A.-J. Gielen & M. Ham (2012). *Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies*. Amsterdam: Van Gennep.
- Vanderveen, G.N.G. (2006). *Interpreting Fear, Crime, Risk and Unsafety; conceptualisation and measurement*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Zuurmond, A. & J. de Jong (2010). *De professionele professional. De andere kant van het debat over ruimte voor professionals*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De dynamiek van frontlijnsturing

Pieter Tops

- Barrett, S.M. & C. Fudge (Eds). (1981). *Policy and action, essays on the implementation of policy*. London: Methuen.
- Bossidy, L. & R. Charan (2002). *Execution, the discipline of getting things done*. New York: Crown Business.
- Considine, M. & J.M. Lewis (1999). Governance at ground level: the frontline bureaucrat in the age of markets and networks. *Public Administration review*, 59 (6), p. 647-680.
- Cornelissen, E. & T. Brandsen (2007). *Handreiking 'Achter de voordeur', een verkennend onderzoek naar zeven grootstedelijke achter-de-voordeur-projecten*, Rotterdam: SEV.
- Geertz, C. (1977). The judging of nations, some comments on the assessment of regimes in the new states, *European Journal of Sociology*, 18 (2), p. 245-261.
- Goggin, M.L. (red.) (1990). *Implementation theory and practice: toward a third generation*. Glenview: Scott, Foresman/Little.
- Hartman, C. & P.W. Tops (2005). *Frontlijnsturing, uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Nicis.
- Hartman, C. & P.W. Tops (2006). *Berichten uit het vooronder, een werkboek frontlijnsturing*. Den Haag: Nicis.
- Hartman, C. & P.W. Tops (2007). *Het inrichten van doen, een frontlijnreportage uit Amsterdam-Noord*. Den Haag: Nicis / Platform 31.
- Hill, M. & P. Hupe (2002). *Implementing public policy*. London: Sage.
- Hogwood, B.W. & L. Gunn (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Lans, J. van der (2010). *Erop af, de nieuwe start van het sociaal werk*. Amsterdam: Augustus.
- Lipsky, M.(1980). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services* (1980). New York: Russell Sage Foundation.
- Matland, R.E. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5 (2), 145-174.
- Pressman, J.L. & A. Wildavsky (1973). *Implementation*. Berkeley: California University Press.
- Sabatier, P.A. (1986). Top-down and bottom up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public policy*, 6 (1), p. 21-48.
- Scharpf, F.W. (1987). Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspective. (p. 345-370) In K. Hanf & F.W. Scharpf (Eds.). (1987). *Interorganizational policy making, limits to coordination and central control*. London: Sage.

- Schorr, L.B. (1998). *Common Purpose: Strengthening Families and Neighborhoods to Rebuild America*. New York: Doubleday.
- Simon, M. (1990). *De strategische functietypologie, functioneel denkraam voor management*. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.
- Sparrow, M.K. (2000). *The Regulatory Craft. Controlling risks, solving problems, and managing compliance*. Washington: The Brookings Institution.
- Thompson, J.D. (1967). *Organizations in action*. New York: Mc Graw-Hill.
- Tops, P.W. (2003). *Uitvoering, uitvoering, uitvoering*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.
- Tops, P.W. (2004). De bestuurder als alledaagse doener. In H. Elemans & H. Moscoviter. *Leren van Hoogvliet*. Rotterdam: Deelgemeente Hoogvliet.
- Tops, P.W. & G.J.C. Hartman (2003). *Uitvoering in de G4, rapport ten behoeve van de Zeister Conferentie 2003*. Tilburg.
- Vinzant, J.C. & L. Crothers (1998). *Street-level Leadership. Discretion & Legitimacy in Front-Line Public Service*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Brede scholen, jongerenwerkers en de wijk

Een verhaal over (vermeende) verbanden

Hans Moors

- Baetens, A.G.M. (2011). *Van wijken weten. In het ondiepe springen: over oude buurten in de netwerksamenleving* (diss. Tilburg).
- Baetens, A.G.M. (2012). *De ingenieur en de buurman. Communicatie rondom de aanleg van de Noord-Zuid lijn*. Den Haag: RMO.
- Bang, H. (2005). Among everyday makers and expert citizens. In J. Newman (Ed.) *Remaking governance: people, politics, and the public sphere* (p. 159-178). Bristol: Policy Press.
- Bang, H. & E. Sørensen (1999). The everyday maker. A new challenge to democratic governance. *Administrative Theory & Practice*, 21, p. 325-341.
- Bauman, Z. (2001). *Community: seeking safety in an insecure world*. Cambridge: Polity Press.
- Beckhoven, E. van & R. van Kempen (2002). *Het belang van de buurt. De invloed van herstructurering op activiteiten van blijvers en nieuwkomers in een Amsterdamse en een Utrechtse buurt*. Den Haag/Utrecht: DGW/Nethur partnership.
- Beunders, H.J.G., M.D. Abraham, A.G. van Dijk & A.J.E. van Hoek (2011). *Politie en Publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw*. Amsterdam: Reed Business.
- Blokland, T. (2005). *Goeie burens houden zich op d'r eigen. Buurt, gemeenschap en sociale relaties in de stad*. Den Haag: Dr. Gradus Hendriks Stichting.
- Blokland-Potters, T. (1998). *Wat stadsbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk*. Kampen: Kok Agora.
- Blokland-Potters, T.V. (2006). *Het sociale weefsel van de stad. Cohesie, netwerken en korte contacten*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Blokland-Potters, T.V. (2009). *Oog voor elkaar. Veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Boer, N. de (2001). De opkomst van de wijkaanpak als dominante strategie in het sociaal beleid. In *Meeting point Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. J.W. Duyvendak & L. Veldboer (Eds.) Amsterdam: Boom.
- Boer, N. de & J. van der Lans (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: RMO.
- Bos, K. van den (2011). *Vertrouwen in de overheid. Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Bosch, E.M. & A.W. van der Pennen (2010). *Ruimte voor bewoners?! Een bundel over participatie met een casestudy over wijkvernieuwing*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.

- Boutelier, H. (2003). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Brink, G. van den (2007). *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Brink, G. van den & M. Bruinsma (red.). (2011). *De aanhouder wint. Samenwerken aan veilige krachtwijken*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Broek, A. van den & S. Keuzenkamp (red.) (2008). *Het dagelijks leven van allochtone stedelingen*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Caem, B. van (2012). *Buurtregie met mate. Over de spanning tussen nabijheid en distantie in de relatie tussen politie en burgers* (diss. VU Amsterdam). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Clarijs, R. & M. Vermeulen (2010). *Duurzamer en integraler jongerenwerk in Tilburg: een haalbaar per-spectief?*. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies.
- Dam, C. van & N. Zwikker (2008). *Jongerenwerker. Beroepenstructuur zorg en welzijn*. Utrecht: Movisie.
- Dautzenberg, M. (2008). *Sociale samenhang: mythe of must? Misvattingen, discussies en beleidsimplicaties*. Amsterdam: DSP-Groep BV/Bureau Ruyterveer.
- Doorn, J.A.A. van (1955). Wijk en stad: reële integratiekaders? In *Prae-adviezen voor het congres over sociale samenhangen in nieuwe stadswijken*, 17 december. Amsterdam: Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk.
- Duyvendak, J.W. & M. Hurenkamp (red.). (2004). *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Eikenaar, T., M. Becker & B. van Stokkom (2012). *Participatie en vertegenwoordiging. Burgers als trustees*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Elffers, H. & W. de Jong (2004). 'Nee, ik voel me nooit onveilig.' Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. In *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*, Den Haag: RMO advies 31.
- Ende, D. van den, P. van Os, P. Tops & A. van Uden (2012). *Van team naar speelveld. Een evaluatie onder wijkbewoners van de Veilige Buurten Aanpak in Maastricht*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Engbersen, G., E. Snel & A. Weltevrede (2004). *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Eysink Smeets, M., H. Moors & T. Baetens (2011). *Schaken op verschillende borden. Evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering. Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden*. Tilburg: IVA.
- Eysink Smeets, M., H. Moors, K. van 't Hof & E. van den Reek-Vermeulen (2010). *Omgaan met de perceptie van overlast en verloedering. Een beknopt advies voor de bestuurspraktijk*. Tilburg: IVA.

- Flap, H. & B. Völker (2005). Gemeenschap, informele controle en collectieve kwalen. In B. Völker (red.) *Burgers in de buurt. Samenleven in school, wijk en vereniging*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 41-70.
- Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner. Encouraging participatory planning processes*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Fung, A. (2006). *Empowered participation. Reinventing urban democracy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Geyl, W.F. (1946). *Wij en de wijkgedachte*. Contactcommissie voor de wijkgedachte, Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw.
- Ham, P. van der (2012). *De buurt. Best belangrijk*. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Hazeu, C.A., N.G.J. Boonstra, M. Jager-Vreugdenhil & P. Winsemius (2005). *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004. Analyse van een veldonderzoek van 28 casussen*. WRR Webpublicatie nr. 9.
- Hendriks, F. & P. Tops (2005). Everyday fixers as local heroes. A case study of vital interaction in urban governance. In *Local Government Studies*, 31, p. 475-490.
- Herrington, V. & A. Millie (2006). Applying Reassurance Policing: Is it 'Business as Usual'? *Policing & Society*, 16 (2), p.146-163.
- Hulst, M. van, L. de Graaf & G. van den Brink (2010). A difference which makes a difference: Studying exemplary practitioners in disadvantaged neighborhoods. In M. van Niekerk & F. Wassenberg (Eds.) *Papers neighbourhood dynamics and social mobility*. Den Haag: Nicis Institute, p. 1-18.
- Hurenkamp, M., E. Tonkens & J.W. Duyvendak (2006). *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam/Den Haag: Universiteit van Amsterdam & NICIS Kenniscentrum voor Grote Steden.
- Hurenkamp, M., E. Tonkens & J.W. Duyvendak (2012). *Crafting Citizenship. Negotiating Tensions in Modern Society*. Londen: Palgrave Macmillan.
- Innes, M. (2004). Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action, *British Journal of Sociology*, 55, 3, 335-55.
- Innes, M. (2006). Policing uncertainty: countering terror through community intelligence and democratic policing. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (605), p. 222-41.
- Innes, M. & N. Fielding (2002). From community to communicative policing: 'signal crimes' and the problem of public reassurance, *Sociological Research Online*, 7(2) www.socresonline.org.uk/7/2/innes.html.
- Jurrius, K. (2013). *Uit de spagaat! Naar een kwaliteitsraamwerk voor Participatief Jongeren Onderzoek* (diss. Utrecht). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Keizer, K., Lindenberg, S. & Steg, L. (2008). The spreading of disorder. *Science*, 20-11-2008, pp. 1-9.

- Kleinhans, R.J. & G. Bolt (2010). Vertrouwen houden in de buurt. Verval, ervaring en collectieve zelfredzaamheid in stadsbuurten. Delft: Onderzoeksinstituut OTB/ Universiteit Utrecht/NICIS.
- Komter, A., J. Burgers & G. Engbersen (2000). *Het cement van de samenleving. Een verkennende studie naar solidariteit en cohesie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kooijman, H. (2005). *Een groep apart? Jongerenwerk en etniciteit*. Amsterdam: SWP-Publishers.
- Leeuw, T. de & R. van Swaaningen (2011). Veiligheid in veelvoud: beeld, beleid en realiteit in Rotterdams Oude Westen. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10:1, p. 26-42.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Millie, A. & V. Herrington (2005). Bridging the gap: Understanding reassuring policing. *The Howard Journal*, 44(1), p.41-56.
- Moors, H. (2008). Moslimradicalisme en probleemwijken: over bestuurlijke amnesie en het geheugen van beleid. Pleidooi voor een culturele geschiedenis van veiligheid. In H. Moors & B. Rovers. *Geloven in veiligheid. Tegendraadse perspectieven*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 13-72.
- Oude Vrielink, M. & T. van de Wijdeven (2008). Bewonersinitiatieven: een prachtkans voor wijken?. *Bestuurswetenschappen*, 3, 66-83.
- Paskell, C. (2007). 'Plastic police' or 'Community support'? The role of police community support officers within low-income neighbourhoods. *European urban and regional studies*, 14(4), p. 349-361.
- Pennen, A.W. van der & E.M. Bosch (2011). Urban practitioners who make a difference?. In M. van Niekerk & L. Sterrenberg (Eds.) *Challenges of urban governance* (p. 21-46). Den Haag: NICIS Institute.
- Pleysier, S. (2010). *'Angst voor criminaliteit' onderzocht. De brede schemerzone tussen alledaagse realiteit en irrationeel fantoom*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Reijndorp, A. (2002). Meer stad in de wijk: kritiek op de wijkaanpak in historisch perspectief. *Tijdschrift voor de sociale sector*, 55 (8), p. 14-19.
- Reijndorp, A. (2004). *Stadswijk. Stedenbouw en dagelijks leven*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Reisig, M.D. & R.B. Parks (2004). Can community policing help the truly disadvantaged?. *Crime & Delinquency*, 50(2), p. 139-167.
- RMO (2005). *Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Sampson, R.J. (2001). Crime and Public Safety. Insights from Community Level Perspectives on Social Capital. In S. Saegert, J.P. Thompson & M.R. Warren (Eds.) *Social Capital and Poor Communities*. New York: Russell Sage Foundation, p. 89-114.
- Sampson, R.J. (2009). Disparity and diversity in the contemporary city: social (dis) order revisited. *The British Journal of Sociology*, 60, 1- 31.

- Sampson, R.J., S.W. Raudenbush & F. Earls (1997). Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. *Science*, 277 (5328): 918-924.
- Scholte, R.D. (2008). Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten: een empirische verkenning. In J.C.J. Boutellier & R. van Steden (2008). *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 223-243.
- Schön, D. (1983). *The reflective practitioner*. New York: Basic Books.
- Schuyt, C. (2006). *Steunberen van de samenleving. Sociologische essays*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Siesling, M., M. Jacobs & H. Moors (2011). *Je kunt hier gewoon met je kind op straat!* Veiligheidsperceptie bij bewoners en professionals in vijf Rotterdamse focuswijken. Tilburg: IVA.
- Skogan, W.G. (2006). *Police and Community in Chicago, A Tale of Three Cities*. New York: Oxford University Press.
- Specht, M. (2012). *De pragmatiek van burgerparticipatie. Hoe burgers omgaan met complexe vraagstukken omtrent veiligheid, leefbaarheid en stedelijke ontwikkeling in drie Europese steden* (diss. VU Amsterdam).
- Steden, R. van & J.C.J. Boutellier (2010). Sociaal veilig: paradoxen van zelfredzaam burgerschap. In I. Helsloot & B. van 't Padje (red.) *Zelfredzaamheid: concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd* (p. 55-74). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Steden, R. van & E. Bron (2012). *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam: een onderzoek naar hun werk op straat*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Steden, R. van, B. van Caem & J.C.J. Boutellier (2011). The 'hidden strength' of active citizenship: the involvement of local residents in public safety projects. *Criminology & Criminal Justice*, 11(5), 433-450.
- Stokkom, B. van (2008). *Symbolen van orde en wanorde. 'Broken windows policing' en de bestrijding van overlast en buurtverval*. Den Haag: Elsevier, serie Politie en Wetenschap.
- Stokkom, B. van & N. Toenders (2010). *De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: Pallas Publications.
- Szreter, S. (1996). *Fertility, class, and gender in Britain 1860–1940*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tuffin, R, J. Morris en A. Poole (2006). *An evaluation of the Impact of the National Reassurance Policing Programme*. Home Office Research Study 296, Home Office Research and Development Directorate: Londen.
- Valkestijn, M. (2002). Brede school. In L. Verplanke, R. Engbersen, J.W. Duyvendak, E. Tonkens & K. van Vliet (red.) *Open deuren: sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid*. Utrecht: NIZW/Verweij Jonker Instituut, p. 19-25.
- Vanderveen, G.N.G. (2006). *Interpreting Fear, Crime, Risk and Unsafety; conceptualisation and measurement*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Veenen, A.F. van (2004). *Op het scherp van de snede. Samenlevingsopbouw in buurten-in-verandering*. Den Haag: Dr. Gradus Hendriks Stichting.
- Versteegh, P., Th. van der Plas & H. Nieuwstraten (2010). *The best of three worlds. Effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot crimes, hot spots, hot shots en hot groups*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Verwer, R.J. & A.M. Walberg (2012). *Een kwestie van vertrouwen. Werking en versterking van collectieve weerbaarheid in achterstandsbuurten* (diss. Groningen).
- Völker, B. (2000), 16 miljoen burens. De rol van burens in persoonlijke netwerken in Nederland. *Tijdschrift voor sociologie*, 21(4), p. 337-362.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Winter, M. de, D. de Leuw, P. Klap & M. Valkestijn (2009). *Jongerenwerk verbindt. Rapportage visitatie jongerenwerk Utrecht*. Utrecht: Gemeente Utrecht/Nederlands Jeugd Instituut.
- Wittebrood, K. & T. van Dijk (2007). *Aandacht voor de wijk. Effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: SCP.
- Yanov, D. (2004). Translating local knowledge at organizational peripheries. *British Journal of Management*, 15, p. 9-25.
- Zuurmond, A. & J. de Jong (2010). *De professionele professional. De andere kant van het debat over ruimte voor professionals*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Street-level bureaucrats tussen organisaties

Corporaties weer achter de voordeur

Taco Brandsen en Mirjan Oude Vrielink

- Brandsen, T. & L. Collignon (2010). *Handreiking Achter de Voordeur: Methodiek*. Rotterdam: SEV.
- Brandsen, T., W. van de Donk & P. Kenis (red.) (2006). *Meervoudig bestuur: publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Brandsen, T. & J.-K. Helderma. Volkshuisvesting. In H. Dijstelbloem, P.L. Meurs & E.K. Schrijvers (red.). (2004). *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Verkenning nr. 6. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 65-131.
- Brandsen, T., Collignon, L., Cornelissen, E.M.H., Kalders, P. & Soeparnan, S. (2010). *Professionals in de frontlijn tussen burgers en instanties*. Rotterdam: SEV.
- Cornelissen, E. & T. Brandsen (2007). *Handreiking Achter de Voordeur: een verkennend onderzoek naar zeven grootstedelijke 'Achter de Voordeur'-projecten*. Rotterdam: SEV.
- Cornelissen, E., L. Collignon & T. Brandsen (2009). *Achter de Voordeur in Tilburg-Noord*. Tilburg: Kennisnetwerk Achter de Voordeur.
- Cornelissen, E., T. Brandsen & L. Collignon (2009). *Verbonden met de buurt: een evaluatie van de Achter de Voordeur aanpak in Rotterdam-Pendrecht*. Rotterdam: SEV.
- Faber, A.W. (1997). *In Naam van de Roos: Verzelfstandiging van Woningcorporaties*. Delft: Delft University Press.
- Holsbrink, G. (2009). 'Achter de voordeur': huisbezoeken in de wijkaanpak. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, volume 18, Issue 3, p. 98-113.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Moors, H. (2008). Moslimradicalisme en probleemwijken: over bestuurlijke amnesie en het geheugen van beleid. Pleidooi voor een culturele geschiedenis van veiligheid. In J.A. Moors & G.B. Rovers. *Geloven in veiligheid. Tegendraadse perspectieven*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Osborne, S.P. (red.). (2010). *New Public Governance*. Londen: Routledge.
- Oude Vrielink, M. & J. van Bockel (n.n.g.). Bounded professionalism: why self-regulation causes pressure in current professional contexts. In M. Noordegraaf & A.J. Steijn (red.) *Professionals Under Pressure* (werktitel).
- Oude Vrielink, M., B. Denters & P.-J. Klok. (2011). *Tussenrapportage Evaluatie Wijkcoaches Velve-Lindenhof*. Enschede: Universiteit Twente.
- Regt, A. de (1984). *Arbeidersgezinnen en Beschavingsarbeid: Ontwikkelingen in Nederland 1870-1940*. Amsterdam: Boom.

- Schaar, J. van der (1987). *Groei en Bloei van het Nederlandse Volkshuisvestingsbeleid*. Delft: Delft University Press.
- Scott, J. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Veen, R.J. van der (1990). *De Sociale Grenzen van Beleid: Een Onderzoek naar de Uitvoering en Effecten van het Stelsel van Sociale Zekerheid*. Leiden: Stenfert Kroese.

Klantmanagers bij een sociale dienst

Poortwachters aan de onderkant

Eric Bervoets

- Aa, P.H.J. van der (2012). *Activeringswerk in uitvoering: bureaucratische en professionele dienstverlening in drie sociale diensten*. [diss. Utrecht]
- Aalst, M. van der & M. Peters (1991). *De harde kern in de bijstand*. Den Haag: VUGA.
- Achterberg, P., R. van der Veen & J. Raven (2010). *Omstreden solidariteit*. Amsterdam: Uitgeverij Aksant.
- Bervoets, E. (1996). *Politiewerk en kwaliteitszorg; een casusonderzoek naar de invoering van kwaliteitszorg in het district Breda en de beroeps cultuur van basispolitiefunctionarissen* (doctoraalscriptie Rotterdam).
- Brunt, L., H. Grotenberg & H. Ronden (1993). *Frauderen: achtergronden van uitkeringsfraudeurs en uitkeringsfraude*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Engbersen, G. (1990). *Publieke Bijstandsgeheimen: het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Knegt, R. (1986). Regeltoepassing in de bijstandverlening. In A. Korsten & W. Derksen. *Uitvoering van Overheidsbeleid. Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese, p. 167-175.
- Korsten, A.F.A. & W. Derksen (1986). *Uitvoering van Overheidsbeleid. Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Maarse, J.A.M. (1986). Uitvoering van beleid: enkele thema's. In A. Korsten & W. Derksen. *Uitvoering van Overheidsbeleid. Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese, p. 23-38.
- Pressman, J. & A. Wildawsky (1984). *Implementation: The Oakland Project*. Los Angeles: University of California Press.
- Punch, M. (1983). *De Warmoesstraat: politiewerk in de binnenstad*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Ringeling, A. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren: het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Ringeling, A. (1986). Beleidsvrijheid opnieuw bezien. In A. Korsten & W. Derksen. *Uitvoering van Overheidsbeleid. Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese, p. 213-224.
- Terpstra, J.B. (1986). Besluitvorming over kandidaat-werknemers bij de sociale werkvoorziening. In A. Korsten & W. Derksen (red.) *Uitvoering van Overheidsbeleid*.

Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese, p. 139-152.

- Torre, van der E.J. (1999). Politiewerk : politiestijlen, community policing, professionalisme. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Beleidsdocumentatie

- Beleidsplan Handhaving Wet Werk en Bijstand 2008-2011, gemeente Utrecht.
- Jaarverslag 2010, Team Risk en Handhaving, gemeente Utrecht.
- Meerjarenbeleidplan (2009-2013), gemeente Utrecht.
- Nota Handhaving WWB 2009-2010.
- Uitvoeringsplan Handhaving WWB 2009.
- Verordening handhaving Wet Werk en Bijstand, gemeente Utrecht (2010).

Vakmanschap is beterschap

Frontlijnwerkers binnen de sociaal-medische zorg voor dak- en thuislozen

Connie Rijlaarsdam

- Baart, A. (2001). *Een theorie van presentie*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA.
- Baart, A. & M. Grypdonck (2008). *Verpleegkunde en presentie; Een zoektocht in dialoog naar de betekenis van presentie voor verpleegkundige zorg*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Bronsveld, C. (2004). *Het kan altijd beter. De sociaal medische zorg voor dak- en thuislozen in Rotterdam*. Rotterdam: Dienst sociale zaken en werkgelegenheid.
- Delden, P. van (2009). *Sterke netwerken; Ketensamenwerking in de publieke dienstverlening*. Amsterdam: van Gennip.
- Gezondheidsraad 2011. *Broodnodig. De ontwikkeling van kennis voor de openbare geestelijke gezondheidszorg*. Den Haag.
- Höppener, A. (2005). Zorg is verziekt door wantrouwen. *Psy, tijdschrift over geestelijke gezondheid en verslaving*, 09.
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). (2003). *Deelrapport 'van overlastbestrijding naar bemoeizorg; een onderzoek naar de kwaliteit van de ketenzorg voor zorgwekkende zorgmijders'*.
- Jansen, H., R. Kolk, J. Maaskant & M. Stoel (2002). *Dak- en thuislozen monitor 2001-2002*. Rotterdam: IVO en dienst SoZaWe, Sociaalwetenschappelijke afdeling.
- Kruiter, A.J. & J. de Jong (2007). *Aanval op de uitval; blik op de frontlijn*. Den Haag: Nicis Institute.
- Kruiter, A.J., J. de Jong, J. van Niel & C. Hijzen (2008). *De Rotonde van Hamed; maatwerk voor mensen met meerdere problemen*. Den Haag: Nicis Institute.
- Kunneman, H. (2006). Van ontologische eenkennigheid naar ontologische complexiteit. *Tijdschrift voor psychiatrie*, 48-2006.
- Laere, I.R.A.L. van (2000). Zorg voor zieke zwerver. Specifieke medische zorg voor daklozen noodzakelijk. *Medisch contact*, 55:44, p. 1567-1569.
- Laere, I.R.A.L. van (2009). *Social medical care before and during homelessness in Amsterdam* (diss. UvA).
- Laere, I.R.A.L. van, M.C.A. Buster & C. Lindenberg (2002). Preventie van luchtweginfecties bij drugsgebruikers en daklozen. *Infectiebulletin*, 13(4), 144-50.
- Lans, J. van der (2008). *Ontregelen*. Amsterdam: Augustus.
- Lohuis, G. (2006). *Erbij horen*. Grafisch centrum GGz Groningen.
- Lohuis, G. (2011). Het verbond tussen evidence en practice. *Sociale psychiatrie*, 96-2011.
- Lohuis, G. & H. Gras (2009). *Een verhaal apart. Praktijkverhalen over dilemma's in de bemoeizorg*. Amsterdam: SPW.
- Movisie (2007). Factsheets Openbare Geestelijke Gezondheidszorg.

- Movisie (2010). *Naar Robuuste netwerken*. Ketenoverstijgende samenwerking OGGz/Huiselijkgeweld/Jeugd/Veiligheid.
- Nationaal Kompas Volksgezondheid (2011) versie 4.4.
- Poel, A. van der, L. Krol., W. de Jong & H. Jansen (2005). *Huisartsenpraktijk 'de Straatdokter' Sociaal Medische zorg aan dak- en thuislozen in Rotterdam. Een onderzoek naar het functioneren van de straatdokter*. Rotterdam: IVO.
- Rijlaarsdam, C. (2009). *Een (on)gewenste zwangerschap bij verslaafde straatprostituees. Kwalitatief onderzoek rondom anticonceptiegebruik*. Tilburg: Fontys Hogeschool Verpleegkunde.
- Roelofs, S. (2008). *Wie is er nu gek?* Schiedam: Scriptum.
- Schout, G. (2003). Een monitor voor de OGGz, een hulpmiddel voor gemeenten. In G. Lohuis & L. Polstra (red.) *De vele gezichten van een gedeelde werkelijkheid*. Utrecht: SPW.
- Schout, G. (2007). *Zorgvermijding en zorgverlamming. Een onderzoek naar competentieontwikkeling in de OGGz*. Amsterdam: SPW.
- Tielens J. & M. Verster (2010). *Bemoiezorg; eenvoudige tips voor moeilijke zorg*. Utrecht: de Tijdstroom.
- Tijsma, T. & K. Hagg (2009). Gebrek aan motivatie; onwillende patiënt of tekortschietende hulpverlening? *Sociale Psychiatrie*, 90-2009.
- Wolf, J., C. Mensink, P. van der Lubbe & M. Planije (2002). *Casemanagment voor langdurig verslaafden met meervoudige problemen. Een systematisch overzicht van interventie en effect*. Project Resultaten Scoren. GGz Nederland.

Opbouwwerk

Verbindend vakmanschap in de frontlinie

Sjaak Khonraad en Marta Dozy

- Achterhuis, H. (1997). *De Utopie van de vrije markt*. Rotterdam: Lemniscaat Uitgeverij.
- Adang, O., R. van der Wal & H. Quint (2010). *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Balogh L. & S. Khonraad (2011). *Vrijplaatsen in Nederland, een studie naar het voorkomen van vrijplaatsproblematiek op woonwagenvakanties*. Den Haag: VROM.
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt: Surkamp.
- Boer, N. de & E. Lugtmeijer (2008). De wijkmachinerie: repareren of herontwerpen. Wijkgericht werken in Nederland Anno 2008. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 18/1, p. 44-59.
- Boutellier, H., Haan, W.J.M. & Rovers, G.B. (2000). Eigenrichting en burgerschap. *Tijdschrift voor Criminologie*, 42(4).
- Boutellier, J.C.J. & N. Boonstra (2009). *Van presentie tot correctie. Een nieuw perspectief op samenlevingsopbouw* (Wmo Kennis Cahier 04). Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Bovens, M. (2006). De diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie. *Beleid en Maatschappij*, 33:4, p. 205-218.
- Brink, G. van den (red.). (2007). *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Brink, G. van den (2011). *Empathie en handhaving*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Brink, C. & M. Verschelling-Hartog (2008). *Perspectief op echt meedoen*. Movisie Utrecht.
- Cornelissen, E. & T. Brandsen (2007). *Handreiking 'Achter de voordeur'. Een verkennend onderzoek naar zeven grootstedelijke 'achter de voordeur'-projecten*. Rotterdam: SEV.
- Dahrendorf, R. (1985). *Law and Order*. London: Stevens.
- Dam, M. van (1989). *Het geprivatiseerde geweten van Jan Splinter*. In *Getto's in Nederland*. Amsterdam: Van Gennep.
- Dijkema, J. (2006). *Outreaching maatschappelijk werk in Rotterdam Alexander*. masterthesis bij LESI Utrecht.
- Dozy, M.C. (2008). *'Het is altijd het beroep van de toekomst geweest': de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk*. Zutphen: Walburg pers. [diss. Leiden]
- Dozy, M.C. (2010). *Samenwerken tussen politie en partners: specifieke kenmerken, knelpunten en aanknopingspunten voor oplossingen*. Apeldoorn: PolitieKennisNet.

- Doorn J.J.A. van & C.J. Lammers (1972). *Moderne sociologie*. Utrecht/Antwerpen: Spectrum.
- Doorn, L. van, Etten, Y. van & Gademan, M. (2008). *Outreaching werken*. Bussum: Coutinho.
- Dückers, M. (2005). Lokale veiligheid en gemeentelijke regie. *Tijdschrift voor Veiligheid & Veiligheidszorg*, 4(1), p. 17-26.
- Engbersen, G., E. Snel & A. Weltevrede (2005). *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam: één verhaal over twee wijken*. WRR-verkenning, nr. 8. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Eysink Smeets, M., H. Moors & Baetens (2011). *Schaken op verschillende borden. Evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering. Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden*. Tilburg: IVA.
- Gerrits, F. & P. Vlaar (2010). *Competentieprofiel Opbouwwerker*. Utrecht: Movisie.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity Press.
- Heuvel, T. van den (2006). *Frontlijnsturing, project met dienstbrede uitstraling*. gemeentebestuur Eindhoven.
- Horrevorts, A.A.M. (2006). *De wil tot verschil*. Den Haag: Commissie Toekomst Lokaal Bestuur.
- Khonraad, S. (2011). *Integrale veiligheid als reflexieve praktijk*. Den Bosch: Avans.
- Khonraad, S. & Ch. Veldhuysen (2010). *Eigentijds omgaan met woonwagengebwoners*. Den Haag: VROM.
- Kruij, D. (1998). Armoede, informaliteit en sociale aansluiting in Latijns Amerika en Europa. Een vergelijking tussen het klassenconcept in het Europese en Latijns Amerikaanse Armoede-debat. *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*.
- Lans, J. van der (2006). Een nieuw paradigma: de Kdoeps. *Tijdschrift voor Sociale Studies*, mei 2006.
- Lans, J. van der (2008). *Ontregelen. De herovering van de werkvloer*. Amsterdam: Augustus.
- Lans, J. van der (2009). *Eropaf! De nieuwe start van het sociaal werk*. Amsterdam: Augustus.
- Libbrecht, I. & M. Gijzen (2011). *Hulp aan zorgwekkende zorgmijders: Assertive Community Treatment*. Geestelijke Gezondheidszorg Westelijk Noord-Brabant.
- Mierlo, Th. van (2005). *Kennis in balans: een onderzoek naar het belang van kennis in het opbouwwerk*. Den Haag.
- Machielse, A. (2005). *Onkundig en onaangepast. Een theoretisch perspectief op sociaal isolement*. Utrecht: Jan van Arkel.
- Machielse, A., P. Derkx & A. Maas (red.). (2011). *Goed ouder worden*. Amsterdam/ Utrecht: Uitgeverij SWP//Humanistic University Press.

- Molenaar, E. (2007). *Dynamiek in de wijk. De kracht van frontlijnsturing in het wijkgericht werken*. Purmerend: Provinciaal Instituut voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Moors, H. (2007). *Extreem? Moeilijk! Extreem en radicaal gedrag van jeugdgroepen in Limburg. Risico's en reactierepertoires*. Tilburg: IVA.
- Moors, H. (2008). Moslimradicalisme en prachtwijken. Over bestuurlijke amnesie en het geheugen van beleid: pleidooi voor een culturele geschiedenis van veiligheid. In H. Moors & B. Rovers (red.) *Geloven in veiligheid. Tegendraadse perspectieven*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Moors, H. (2011). Islamitische radicalen: nieuwe vijanden? In A. van Kalmthout, T. Kooijmans & H. Moors (red.) *Mensbeeld, beeldvorming, mensenrechten*. Nijmegen: WLP.
- Moors, H. & R. Witte (2011). Voorbij het incident. Naar een cultuurhistorische benadering van lokale spanningen. In B. van Stokkom, J. Terpstra & M. Easton (red.) *Social disorder, Cahiers Politiestudies*, jrg. 2011-1, nr. 18, Apeldoorn/Antwerpen: Maklu, p. 35-52.
- Moors, H. & M. Jacobs (2009). *Aan de hand van de imam. Participatie en integratie van moslims in Tilburg-Noord*. Tilburg: IVA.
- Moors, H. & M. Jacobs (2012). Professionele ruimte: balanceren tussen handelingsvrijheid en sturing. In F. Vlek & P. van Reenen (red.) *Voer voor kwartiermakers. Wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de Nationale Politie*. Amsterdam/Apeldoorn: Reed Business.
- Muller, E.R. & M.M.S. Mekel (2011). *Burgers, bestuur en veiligheid. Over de rol van burgers en de verwachtingen die zij hebben van de overheid*. Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur.
- Muller, E.R., M.H.P. Otten, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (1998). *Incident en ongeregelde heden Amsterdam West, 23 april 1998. Marokkaanse jongeren, politie en bestuur*. Alphen aan den Rijn.
- NICIS Institute (2009). *Krachtige wijken, betere steden. Monitor Krachtwijken, meting 2009 (1)*. Den Haag: NICIS.
- NICIS Institute (2011). *Burgers aan het roer, Amsterdamse ambtenaren en zelfregulering*. Den Haag: NICIS.
- Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel bestuur – De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Otten, M.H.P., E.J. van der Torre, A.G.W. Ruitenberg, M. Schilstra & U. Rosenthal (2001). *Bossche avonden. Onderzoek naar het optreden van bestuur, justitie en politie tijdens de ongeregelde heden in 's-Hertogenbosch*. Alphen aan den Rijn.
- Riots Community and Victims Panel (2012). *After the Riots. The final report of the Riots Community and Victims panel*. Londen.
- Sennett, R. (2008). *De ambachtsman*. Amsterdam: Meulenhof.

- Terpstra, J. (2010). *Wijkagenten en hun dagelijks werk, een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Amsterdam: Uitgeverij Reed Business.
- Tonkens, E. (2006). Het democratisch tekort van vraagsturing. *Beleid en Maatschappij*, 33(3), p.186-195.
- Tonkens, E., M. Hurenkamp & J.W. Duyvendak (2006). *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar Burgerinitiatieven*. Amsterdam: UvA/Nicis.
- Wacquant, L. (2012). *Paria's van de stad, nieuwe marginaliteit in tijden van neoliberalisme*. EPO Boekenportaal: Antwerpen.
- WODC (2012). Themanummer Tappen en infiltreren. *Justitiële verkenningen*, 38(3).
- WRR (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2007). *Identificatie met Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Vrijwilligers in de sociaal-medische zorg

Mariet Paes

- Campen, C. van (red.). (2011). *Kwetsbare ouderen. Landelijk beeld van de groeiende groep ouderen met meervoudige gezondheidsproblemen*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Freire, P. (1980). *Pedagogie van de onderdrukten*. Baarn: In den Toren, Anthos-boeken.
- Gijsberts, M., M. Vervoort, E. Havekes & J. Dagevos (2010). *Maakt de buurt verschil? De relatie van de etnische samenstelling van de buurt, interetnisch contact en wederzijdse beeldvorming*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Kal, D. (2001). *Kwartier maken. Werken aan ruimte voor mensen met een psychiatrische achtergrond*. Amsterdam: Boom.
- Kwekkeboom, M.H. & C.M.C. van Weert (2008). *Meedoen en gelukkig zijn. Een verkennend onderzoek naar de participatie van mensen met een verstandelijke beperking of chronische psychiatrische problemen*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau/Avans Hogeschool.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Paes, M. (2003). *Kleine stappen met een grote betekenis. Gezondheidsparticipatie voor kwetsbare groepen*. Zwolle: Landelijk Centrum Opbouwwerk.
- Paes, M. (2008). *Wijkgezondheidswerk. Een studie naar 25 jaar wijkgericht werken aan gezondheid in Den Bosch-Oost*. Den Bosch: Provinciale Raad Volksgezondheid en Maatschappelijke Zorg.
- Paes, M. (2010). *Steun voor processen van onderop*. In *De toekomstagenda voor gezondheid*. Den Bosch: Provinciale Raad Volksgezondheid en Maatschappelijke Zorg.
- Portes, A. (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. In *Annual Reviews Sociology*, Vol. 24.
- Provinciale Raad Volksgezondheid en Maatschappelijke Zorg (PRVMZ) (2008). *Wijkgezondheidszorg. Wat wijkbewoners en professionals verbindt. Congresverslag*. Den Bosch: Provinciale Raad Volksgezondheid en Maatschappelijke Zorg.
- Putnam, R.D. (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton.
- Putnam, R.D. aangehaald in C. Swann & A. Morgan. (2003). *Social capital for health: insights from qualitative research*. London: The Health Development Agency.
- Regenmortel, T. van (2008). *Zwanger van empowerment. Een uitdagend kader voor sociale inclusie en moderne zorg* (oratieboekje). Eindhoven: Fontys Hogescholen Sociale Studies.
- Regenmortel, T. van (2010). *Empowerment en maatschappelijke kwetsbaarheid*. In *De gezondheidsagenda voor de toekomst*. Den Bosch: Provinciale Raad Volksgezondheid en Maatschappelijke Zorg.

- Sohier, R. & P. Schalken (2008). *Hoop en herstel in Brabant. Op weg naar herstel met een psychiatrische ziekte*. Den Bosch: Provinciale Raad Volksgezondheid en Maatschappelijke Zorg.
- Thijssen, M. (2002). *Wij hebben geen jullie-mensen. Een onderzoek naar vermaatschappelijking in Den Bosch-Oost* (n.g.). Den Bosch: Reinier van Arkel.
- Torre, E.J. van der (1999). *Politiewerk. Politiestijlen, Community Policing, professionalisme*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Verplanke, L. & J.W. Duyvendak (2010). *Onder de mensen. Over het zelfstandig wonen van psychiatrische patiënten en mensen met een verstandelijke beperking*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wittebrood, K. & M. Parmentier (2011). *Wonen, wijken en interventies. Krachtwijken in perspectief*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Mores leren: leren en opvoedingsverantwoordelijkheid

De consequenties voor het beroep van leraar

Marc Vermeulen

- Beck, U. (1999). *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Bekkers, V., M. Noordegraaf, S. Waslander & B. de Wit (2011). *Passend onderwijs – passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- Berliner, D. (2006). Our Impoverished View of Educational Research. *Teachers College Record*, 108, 6 (June 2006), p. 949-995.
- Bernstein, B. (1970). Education cannot compensate for society. *New society*, 387, p. 344-347.
- Bovens, M. & A. Wille (2010). *Diploma-democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Bruining, T. (2006). *Learning behind the frontline of public service*. Den Bosch: KPCgroep.
- Buurman, M. (2011). *Beyond the call of duty* (diss. Rotterdam).
- CAOP (2011). *Het eigene van de overheid. Input voor het debat over de rol van de overheid*. Den Haag: CAOP.
- Commissie Leraren (2007). *Leerkracht!* Den Haag: Ministerie van OCW.
- Elchardus, M. (2002). *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo.
- Frissen, P. (2007). *De Staat van Verschil. Een Kritiek van de Gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Goodson, I., S. Moore & A. Hargreaves (2006). Teacher Nostalgia and the Sustainability of Reform: The Generation and Degeneration of Teachers' Missions, Memory, and Meaning. *Educational Administration Quarterly*, 42,1 (February 2006), 42-61.
- Jong, J. de, L. van der Meulen, S. van der Lubben & R. Kooiman (2006). *Kafkabrigade Voortijdig Schoolverlaten*. Leiden: Centre for Government Studies Universiteit Leiden/ Stichting Nederland Kennisland.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- McKevitt, D. (1998). *Managing core public service*. Oxford: Blackwell.
- Ministerie van OCW (2011). *Actieplan Leraar 2020 – een krachtig beroep!*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Mulgan, G. (2007). *Ready or Not? Taking innovation in the public sector seriously*. London: NESTA; www.nesta.org.uk.
- Onderwijsraad (2011). *Excellente leraren als inspirerend voorbeeld*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Plantinga, S., M. van Diepen, R. Schildmeijeren & M. van Bruxvoort (2008). *Onderwijsmeter 2008*. Amsterdam: TNS-NIPO.
- Schwartz, B. & K. Sharpe (2010). *Practical Wisdom. The right Way to Do the Right Thing*. New York: Riverhead Books/Penguin.
- Smit, F., M. Wester, O. Craenen & K. Schut (2011). *De visie van leraren, ouders en leerlingen op de kwaliteit van het onderwijs. Onderzoek naar kwaliteitsaspecten van het onderwijs onder leraren, ouders en leerlingen*. Nijmegen/Utrecht: ITS/OIG.
- Terpstra, J. (2010). *Het veiligheidscomplex*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Tops, P. (2007). *Kennis van de frontlijn* (installatierede). Apeldoorn: Nederlandse Politieacademie.
- Vermeulen, M. (2003). *Een meer dan toevallige casus* (oratie). Heerlen: Open Universiteit Nederland.
- Vermeulen, M. (2009). Vrijheid, gelijkheid en eenzaamheid. In D. van de Berg, & R. Vandenberge (red.) *Onderwijsinnovatie: geen verzegelde lippen meer*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Vermeulen, M. (2010). Onverantwoord onderwijs. In J. Vedder, A. Laeven & P. Delea (red.) *Competenties in de vingers krijgen*. Zwolle/Heerlen/Den Haag: Asbeco, Open Universiteit en SBO.
- WRR (2009). *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Amsterdam : Amsterdam University Press.

Ambulant, systeemgericht en integraal

De aanpak van geweld door de vrouwenopvang in de 21^{ste} eeuw

Sietske Dijkstra

- Brekelmans, I. (2010). *Lima, een evenwicht tussen moeder moeten zijn en puber mogen zijn. Behandeling van tienermoeders met een intensieve zorgvraag*. Goirle: Kompaan en De Bocht.
- Brilleslijper-Kater, S., M. Beijersbergen, J. Asmoredjo, C. Jansen & J. Wolf (2009). *Meer dan bed, bad, broodje pindakaas. Profiel gezondheid, welzijn en begeleiding van kinderen in de vrouwenopvang en de maatschappelijke opvang*. Amsterdam: SWP.
- Bruining, T. (2009). Leren op de werkplek. Werken en leren in de frontlinie. *Opleiding en Ontwikkeling* 7/8.
- Dijk, D. van, L. Hoekstra & Y. Nieuwenhout (2010). *Als de nood aan de man is*, G4, www.rotterdam.nl en www.denhaag.nl.
- Dijkstra, S. (2008a). *Bring in the family: Huiselijk geweld, vrouwenopvang en (aan-komende) professionals nader beschouwd* (lectorale rede). Breda: Avans Hogeschool, Thieme.
- Dijkstra, S. (2008b). Partnergeweld en kindermishandeling, een gespannen verhouding. Over overeenkomsten, verschillen en het belang van een geïntegreerde benadering. *Ouderschap en Ouderbegeleiding*, I-nummer, 132-148.
- Dijkstra, S. (2010). Verbinden als dagelijkse uitdaging bij de aanpak van kindermishandeling en partnergeweld. *Tijdschrift voor Jeugdbeleid*, 4, 1, 27-32.
- Dijkstra, S. (2011a). Begeleide terugkeer na partnergeweld en de betekenis van tijd. *Systeemtheoretisch Bulletin*, 29, 2, 157-173.
- Dijkstra, S. (2011b). Slaan uit macht en onmacht. Mannen leren in groepswerk praten over het geweld en hun relaties met vrouwen en kinderen. *Journal of Social Intervention*, 20, 3, 59-76.
- Dijkstra, S. & L. Balogh (2012). *Kindmethodiek in ontwikkeling bij de Blijf Groep. Een evaluatiestudie onder medewerkers, kinderen, moeders en vaders*. Amsterdam: Blijf Groep.
- Dijkstra, S. & N. van Dartel (2011). *Verborgene schatten. Wat goede professionals doen en wat cliënten ervaren bij de aanpak van geweld*. Amsterdam: SWP, tweede gewijzigde druk.
- Edleson, J.L. (1999). *The Overlap between Child Maltreatment and Women Abuse*. VAW/net, National Resource Center on Domestic Violence, 1-8.
- Edleson, J.L. (2001). Studying the co-occurrence of child maltreatment and woman battering in families. In S.A. Graham-Bermann & J.L. Edleson (Eds.) *Domestic violence in the lives of children: The future of research, intervention and social policy*. Washington, DC: American Psychological Association, 91-110.

- Ewijk, H. van (2010). *Maatschappelijk werk in een sociaal gevoelige tijd* (oratie Universiteit voor Humanistiek in Utrecht). Amsterdam: Humanistics University Press/SWP.
- Gestel-Van Gils, M. van, N. de Mulder & S. Dijkstra (2010). *Samen verder na partnergeweld? Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden en beperkingen van begeleide terugkeer bij de vrouwenopvang*. Breda: Avans Hogeschool.
- Groen, M. & J. van Lawick (2008). *Intieme oorlog. Over de kwetsbaarheid van gezinsrelaties*. Amsterdam: Van Gennep.
- Khonraad, S. (2011). *Integrale veiligheid als reflexieve praktijk* (lectorale rede) Den Bosch: Avans hogeschool.
- Lipsky, M. (2010, original 1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Rusell Sage Foundation.
- Lünemann, K.D., N. Hermens & W. Roeleveld (2012). *Mannen over partnergeweld en vaderschap. Een exploratief onderzoek*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Lünemann, K.D., W. Smit, & L.F. Drost (2010). *De methodiek Oranje Huis in uitvoering* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Moors, H. & B. Vogelvang (2009). Strak in het pak genaaid. Ontwikkeling en werking van verantwoordingsrelaties bij de reclassering. In H. van Duivenboden, E. van Hout, C. van Montfoort & J. Vermaas, *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA, 133-150.
- Perel, G. & Peled, E. (2008). The fathering of violent men: Constriction and yearning. *Violence against women*, 14, 457- 482.
- Polanyi, M. (1966). *The tacit dimension*. New foreword by A. Sen, 2009. Chicago / London: The University of Chicago Press.
- Römken, R. (1992). *Gewoon geweld? Omvang, aard, gevolgen en achtergronden van geweld tegen vrouwen in heteroseksuele relaties* (diss. UvA). Amsterdam/Lisse: Swets en Zeitlinger.
- Römken, R. (2010). Omstreden gelijkheid; over de constructie van ongelijkheid van vrouwen en mannen in partnergeweld. *Justitiële Verkenningen*, 36, 8, 11-32.
- Significant (2011). *Landelijk beleid huiselijk geweld. Theoriegestuurde evaluatieperiode 2002-2011*. Barneveld, in opdracht van WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Smeijsters, H. (2006). Vakmanschap is meesterschap. De professional als middelpunt van management en onderzoek. *Maandblad geestelijke Volksgezondheid*, 61, 11, 930-941.
- Turnell, A. & S. Edwards (1999). *Signs of Safety: A solution and safety oriented approach to child protection casework*. New York: Norton.
- Verhoeven, W. & S. Dijkstra (2010). *Kinderen en kinderwerk in de vrouwenopvang. Een onderzoek naar kenmerken van kinderen en hun gezinnen, interventies en het handelen van professionals*. Breda: Avans Hogeschool.

- Vrouwenopvang Amsterdam (2004). *Begeleide terugkeer*. www.huiselijkgeweld.nl/doc/interventies/begeleideterugkeerprojectvoamsterdam2004.pdf
- Wolf, J., I. Jonker, S. Nicholas, V. Meertens & S. te Pas (2006). *Maat en baat van vrouwenopvang. Onderzoek naar vraag en aanbod*. Amsterdam: SWP.

Diffuse praktijken?

De reclasseringswerker tussen missie en productie

Corine von Grumbkov en Jaap van Vliet

- Alblas, G. & E. Wijsman (1998). *Gedrag in organisaties*. Groningen: Wolters Noordhof.
- Andreas, A. & J.A. van Vliet (2012). Begrenzen én ondersteunen. De reclasseringswerker als professional en gezagsdrager. Th. Jansen, G. van den Brink & R. Kneyber (red.) *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (p. 127-148). Amsterdam: Boom.
- Andrews, D.A. & Bonta, J. (1998). *The psychology of criminal conduct*. Cincinnati: Anderson Publishing / Elsevier Science & Technology (second edition).
- Berg, A. van den (2011). *Gehechtheid en antisociale relatievorming. De bijdrage van de gehechtheidstheorie aan de behandeling van de antisociale persoonlijkheidsstoornis en psychopathie*. s.l.: Pumbo.
- Blokland, H. (2008). Een politicologie van hybride organisaties. *Tijdschrift Bestuurskunde* 2008-1.
- Boone, M. & R. Poort (2002). Wat werkt (niet) in Nederland. De What Works principes toegepast op het programma-aanbod van de Reclassering, *Justitiële Verkenningen*, 8, 02, p. 48-64.
- Bosker, J. (2009). Gestructureerd beslissen over reclasseringsinterventies. *Proces* 2009/3 p. 169-173.
- Boutellier, H. & K. Lünne-man (2007). Dokteren aan disciplineren. Notities achter straf en zorg bij mensen met een psychische of psychiatrische stoornis die crimineel gedrag (kunnen) vertonen. In *Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen*. RMO.
- Claesen, G., C. van Velzen & P. van Calster (2011). Wat wijkagenten doet schrijven. De praktische invulling van discretionaire ruimte. *Proces* 2011/2, p. 61-70.
- Dagmar, I.M.F. (in druk). *De relatie tussen pesten op het werk en gezondheidsklachten en de modererende invloed van persoonlijkheid op die relatie* (masterscriptie Arbeids- en Organisatiepsychologie, Open Universiteit).
- Erkenningscommissie Gedragsinterventies (2009). 3RO. In Raad voor de Kinderbescherming, DJI. *Bruggen bouwen voor gedragsinterventies*, uitgave in het kader van de gezamenlijke werkconferentie op 3 november 2009, p. 7.
- Geuijen, G., A. Bos, J.E. van Horn, L. Krechtig, D. Heij (2010). *Hoe neem je ruimte? Hoe regel je ruimte? De pilot Motie van Velzen: minder bureaucratie en meer professionele ruimte in de reclasseringsregio Den Bosch/Eindhoven*. Universiteit Utrecht, USBO Advies&Hogeschool Utrecht, Kenniscentrum Sociale Innovatie.
- Heij, D.R. (2010). *Van hulpverlener naar risicomanager? Een onderzoek bij de verslavingsreclassering naar outputsturing en evidence-based werken*. Universiteit Utrecht.

- Heinrich, J.P. (1995). *Particuliere reclassering en overheid in Nederland sinds 1823*. Arnhem: Gouda Quint.
- Karré P. & R.J. in 't Veld (2007). Spanningen in organisaties met publieke en private relaties. *Me&O*, mei/augustus.
- Linden, B. van der (2004). Terugdringen Recidive. *Proces* 2004, nr. 3, p. 94-101.
- Menger, A. (2009). Wie werkt? Over het vakmanschap van de reclasseringswerker. *Proces* 2009, nr. 3, p. 155-165.
- Moerings, M. (2003). *Straffen met het oog op veiligheid, een onderneming vol risico's*. Rede uitgesproken bij het aanvaarden van het ambt van hoogleraar in de penologie aan de universiteit Leiden op 23 september 2003.
- Moors, H., B. Vogelvang (2009). 'Strak in het pak genaaid'? Ontwikkeling en werking van verantwoordingsrelaties bij de reclassering. H. van Duivenboden, E. van Hout, C. van Montfort & J. Vermaas (red.) *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA, p. 133-149.
- Poort, R. (2007). Het reclasseringsbeleid van minister Donner. Ontwikkelingen in de jaren 2002-2006 (en daarvoor), *Proces*, p. 90-97.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2007). *Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen*. Amsterdam: SWP.
- Rammers, R.A.B.C. (2003). *Eindrapport Evaluatie Outputsturing bij de Stichting Reclassering Nederland*.
- Sambeek, N. (2011). *Sluipend kwaliteitsverlies in de GGz. Over de gevolgen van DBCs in de praktijk*.
- Schrijvers, E. & Meurs, P. (2007). Een lerende overheid. *Tijdschrift Bestuurskunde*, 2007-1, p. 10-20.
- SVG (2010). *Verslaafd aan regels? Strategieën voor regelreductie en professionalisering in de verslavingsreclassering*. Amersfoort: SVG en School voor Openbaar Bestuur.
- Vliet, J.A. van (1993). Vroeghulp als ambulant forensisch psychiatrisch specialisme. *Overheid en patiënt, ontwikkelingen in de forensische psychiatrie*. Arnhem: Gouda Quint, p. 49-57.
- Vliet, J.A. van (2004). Tussen welzijn, wet en wetenschap. Over sturing in de reclassering. *Proces* 2004/6, p. 249-260.
- Vliet, J.A. van (2006). *De TBS in zijn maatschappelijke context. De relatie tussen forensische psychiatrie en algemene geestelijke gezondheidszorg*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers. [diss. Tilburg]
- Vliet, J.A. van (2007). Rechter en reclassering als ketenpartners. *Justitiële Verkenningen*, p. 77-89.
- Vliet, J.A. van (2008). Tussen fragmentatie en traject. Naar een effectieve reclassering in 2018. In T.I. Oei & L.H.W.M. Kaiser (red.) *Forensische psychiatrie onderweg*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

- Vliet, J.A. van (2010). Reclassering. In *Handboek Strafzaken*, hoofdstuk 39. Digitale uitgave, Deventer: Kluwer.
- Vliet, J.A. van (2011a). ‘What Works’. *Een vraag of het antwoord bij het terugdringen van recidive? De vogel vrij*. Liber amicorum Prof. Dr. Mr. Martin Moerings. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, p. 267-276.
- Vliet, J.A. van (2011b). Het eten van rauwkost als remedie tegen recidive. *Proces* 2011/2 p. 113-116.
- WRR (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Rapporten aan de regering, nr. 75. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zwemmer, J., J. Jager & J.A. van Vliet (2007). Nazorg in ontwikkeling: werk in uitvoering!. *Proces* 2007/3, p. 117-123.

Wijkagenten

Taakuitvoering, autonomie en werkstijlen

Jan Terpstra

- Bervoets, E., E.J. Torre, A. Besselink, & V. van Bolhuis (2009). *Bij de tijd: Wijkagenten in Hollands Midden*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Braun, D. (1999). *Sturingsperikelen in de politieorganisatie. Een verkennende antropologische studie*. Amsterdam: VU.
- Brogden, M. & P. Nijhar (2005). *Community Policing. National and international models and approaches*. Cullompton: Willan.
- Bron, R., I. van Duijneveldt, H. Waarsing, A. van Uden, W. Vijverberg & D. Visser (2010). *(Niet) voor de wijk. De tijdsbesteding van wijkagenten*. Den Haag/Utrecht: COT/AEF.
- Community Policing Consortium (1994). *Understanding Community Policing. A framework for action*. Washington: Bureau of Justice Assistance.
- Denhardt, R.B. & J.V. Denhardt (2000). The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60 (6), 549-559.
- Greene, J.R. (2000). Community policing in America: Changing the nature, structure, and the function of the police. In J. Horney (Ed.) *Policies, Processes, and Decisions of the Criminal Justice System* (Criminal Justice, Vol. 3, p. 299-370). Washington: U.S. Department of Justice.
- Hartman, C. & P. Tops (2005). *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden STIP.
- Herbert, S. (2009). Community policing and accountability. In P. Grabosky (Ed.) *Community Policing and Peacekeeping* (p. 81-94). Boca Raton: CRC Press.
- Holmberg, L. (2002). Personalized policing. Results from a series of experiments with proximity policing in Denmark. *Policing. An International Journal of Strategies & Management*, 25 (1), 32-47.
- Jochoms, M.P.C.M., F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey (2006). *Op Prestaties Gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk*. Den Haag: Elsevier.
- Kagan, R.A. (1978). *Regulatory justice: implementing a wage-price freeze*. New York: Russell Sage Foundation.
- Knegt, R. (1986). *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening: participerende observatie bij een Sociale Dienst*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Lans, J. van der (2005). *Koning Burger. Nederland als zelfbedieningszaak*. Amsterdam/Antwerpen: Augustus.
- Lipsky, M. (1971). Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6 (4), 391-409.

- Lipsky, M. (1976). Toward a theory of street-level bureaucracy. In W.D. Hawley & M. Lipsky (Eds.). *Theoretical Perspectives on Urban Politics* (p. 196-213). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Muir, W.K. (1977). *Police Streetcorner Politicians*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nienhuis, A., Y. Huizing, J. Burgert, W. Gelderloos (2004). *Gebiedsgebonden werken. De ervaringen van gebiedsgebonden politiefunctionarissen*. Den Haag: B en A.
- Oliver, W.M. & E. Bartgis (1998). Community policing: a conceptual framework. *Policing. An International Journal of Police Strategies & Management*, 21 (3), 490-509.
- Politieacademie (2006). *Referentiekader Gebiedsgebonden politie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Prottas, J.M. (1979). *People Processing: the street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington (Mass.): Lexington Books.
- Rosenbaum, D.P. (1998). The changing role of the police: assessing the current transition to community policing. In J.P. Brodeur (Ed.) *How to Recognize Good Policing. Problems and issues* (p. 3-29). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Sklansky, D.A. (2008). *Democracy and the Police*. Stanford: Stanford University Press.
- Skogan, W.G. (2006). The promise of community policing. In D. Weisburd & A.A. Braga (Eds.) *Police Innovation. Contrasting Perspectives* (p. 27-43). Cambridge: Cambridge University Press.
- Skogan, W.G. & S.M. Hartnett, S.M. (1997). *Community Policing, Chicago Style*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Skolnick, J. (1966). *Justice without Trial. Law enforcement in democratic society*. New York: Wiley.
- Stichting Maatschappij en Politie (1995). *Toekomst Gezocht: het functioneren van de politie ter discussie*. Dordrecht: SMVP.
- Terpstra, J. (1997). *Bijstandsmoraal in beweging (1950-1990). Een onderzoek naar de lokale vormgeving van sociaal burgerschap*. Den Haag: VUGA.
- Terpstra, J. (2002). *Sturing van Politie en Politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Den Haag/Apeldoorn: Reed Business/P & W.
- Terpstra, J. (2011). Governance and accountability in community policing. *Crime, Law and Social Change*, 55 (special issue by D. Walsh & V. Conway (Eds.) on *Dynamics of Police Governance and Accountability* (n.n.g.).

- Terpstra, J. & Havinga, T. (1999). Uitvoering tussen traditie en management: structuur en stijlen van beleidsuitvoering. In F. van Waarden & W. Bakker (Ed.) *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken* (p. 40-67). Amsterdam: Boom.
- Terpstra, J. & Trommel, W. (2006). *Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Tilley, N. (2003). Community policing, problem-oriented policing and intelligence-led policing. In T. Newburn (Ed.) *Handbook of Policing* (p. 311-339). Cullompton: Willan.
- Vinzant, J.C. & L. Crothers (1998). *Street-Level Leadership. Direction and legitimacy in front-line public service*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Weisburd, D. & A.A. Braga (2006). Introduction: understanding police innovation. In D. Weisburd & A.A. Braga (Eds.) *Police Innovation. Contrasting Perspectives* (p. 1-23). Cambridge: Cambridge University Press.
- Weisburd, D. & J.E. Eck (2004). What can the police do to reduce crime, disorder, and fear?. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 593/1, 42-65.
- Zoomer, O., P. Geurts & L. van Heel (2000). *Gebiedsgebonden Politiezorg. Tussenrapportage april 2000*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Zoomer, O., P. Geurts & K. van der Vijver (2002). *De Gebiedsgebonden Politiezorg als Uitdaging*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De meldkamerfunctionaris

Schakel tussen burger- en politiebelangen

Jos Kuppens

- Caem, B. van (2008). *Verborgen kracht: Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Eysink Smeets, M., H. Moors & T. Baetens (2011). *Schaken op verschillende borden. Strategieën voor evidence-based communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering. Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden*. Tilburg: IVA.
- Hartman, C. & P. Tops (2005). *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden STIP.
- Kuppens, J., E. Bervoets & H. Ferwerda (2010). *Poortwachters van de politie. Meldkamers in dagelijks perspectief*. Apeldoorn/Arnhem/Den Haag: Politie & Wetenschap, Bureau Beke en COT.
- Os, P. van (2008). *De eerste oogst is binnen. Operationalisering referentiekader gebiedsgebonden politie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen (2005). *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.
- Sparrow, M.K. (2000). *The Regulatory Craft. Controlling risks, solving problems and managing compliance*. Washington: The Brookings Institution.
- Stol, W.Ph. (2006). Informatie voor politiewerk: basisprincipes. In W.Ph. Stol & R. van der Wal (2006). *Politiekundige verkenningen 2005-2006*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Stol, W.Ph., A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer & L. van Heel (2004). *Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch bv.
- Vts Politie Nederland (2007). *De politiemeldkamer, schakelpunt voor berichten en informatie: good practice Projectstartarchitectuur 2007*. De Bilt: Vts Politie Nederland.

De mistige discretionaire ruimte van hondengeleiders

Over het onbekende dagelijkse werk van politiehonden en hun geleiders

Janine Janssen

- Arluke, A. (2004). *Brute force. Animal police and the challenge of cruelty*. West Lafayette, Indiana: Purdue University Press.
- Arluke, A. & C.R. Sanders (1996). *Regarding animals*, Philadelphia: Temple University Press.
- Bordes, E. de (2010). Intrinsieke waarde voor dieren: een discutabel concept. In *Nederlands Juristenblad*, 6: 348-352.
- Bos, T. van (2008). *Het geniale dier. Een andere antropologie*, Amsterdam: Boom.
- Cazaux, G. (2001/2002). *Anthropocentrism and speciesism regarding animals other than human animals in contemporary criminology. Analysing the concept 'animal abuse' in criminological science and in Belgian legislation regarding the protection and welfare of animals*, Gent: University of Gent, Faculty of Law.
- Chapman, S.G. (1990). *Police Dogs in North America*, Springfield: Charles C. Thomas Publisher.
- Christensen, W. & J.P. Crank (2001). Police work and culture in a non-urban setting: an ethnographical analysis. In *Police Quarterly*, 4(1): 69-98.
- Dunn, M. & L. Degenhardt (2007). *NSW trends in ecstasy and related drug markets 2006. Findings from the Ecstasy and Related Drug Reporting System (EDRS)*. NDARC Technical Report 277. Sydney: University of New South Wales, National Drug and Alcohol Research Centre.
- Fijnaut, C. & W. Vos (1992). *Bibliografie van de politie in Nederland 1813-1988*. Lochem: Uitgeverij J.B. van den Brink & Co.
- Herzog, H. (1993). Human morality and animal research. *American Scholar*, 62: 337-349.
- Hössen, Chr.F. (1911). *Verzorging, africhting en gebruik van den politiehond in de praktijk*. Ooltgensplaat: M. Breur & Zonen.
- Janssen, J. (2008). *Hondenbaan. 100 jaar honden bij politie Haaglanden*. Den Haag: Politie Haaglanden.
- Janssen, J. (2009a). Vreemde vogels in de veiligheidszorg. *Crime Link*, nr. 3: 38-41.
- Janssen, J. (2009b). Dieren als dader?. *Justitiële Verkenningen. Mens, dier en recht*, nr. 7: 43-52.
- Kessler, M. (1909). *De africhting van den politiehond, den ambulance- en den oorlogshond. Een beknopte handleiding*. Den Haag: Luctor et emergo.
- Leenstra, F.R., F. Neijenhuis, W.J.A. Hanekamp & I. Vermei (2011). *De staat van het dier 2*. Wageningen: Wageningen UR Livestock Research.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation.

- Mos, H.A. van der (1910). *Beknopte handleiding voor de opleiding van de hond ten dienste der politie en justitie*, Nijmegen.
- Nabben, T. (2010). Cops and dogs against party drugs. In T. Decorte & J. Fountain (Eds.) *Pleasure, pain and profit. European perspectives on drugs*, Lengerich: Pabst Science Publishers.
- Naeyé, J. (2005). *Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse Politie*, Zeist: Uitgeverij Kerkebosch.
- Ndonko, F. (2008). Deutsche Hunde. Ein Beitrag zum Verstehen Deutscher Menschen. In Th. Hauschild & B.J. Warneken (hrsg.) *Inspecting Germany. Internationale Deutschland-Ethnographie der Gegenwart*. Berlin: Lit: 53-73.
- RDA (2010). *Agenda voor het dierbeleid. Morele vraagstukken en speerpunten voor het dierbeleid in Nederland. Een zienswijze van de Raad voor Dieraangelegenheden*.
- Reuss-Ianni, E. (1983). *Two cultures of policing. Street cops and management cops*. New Brunswick: Transaction Books.
- Rothpletz, J.P.A.(1910). *De politiehond, zijn dressuur, voeding, verzorging, huisvesting en dienst, benevens eenige wenken bij het fokken en voor de behandeling van zieke honden*. Assen: N.V. 'Stoomdrukkerij Floralia'.
- Sanders, C. (2006). The dog you deserve. Ambivalence in the K-9 officer/patrol dog relationship. *Journal of Contemporary Ethnography*, 35 (2): 148-172.
- Serpell, J. (1996). *In the company of animals. A study of human-animal relationships*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Werkman, W., M. Valk & M. Leineweber (2007). *Opvattingen over dierenwelzijn in Nederland. Verslag van een publieksenquête*, Amsterdam: Ergo.
- Wilkie, Rh.M. (2010). *Livestock/Deadstock: Working with Farm Animals from Birth to Slaughter*. Philadelphia: Temple UP.

De MKZ-opstand in Kootwijkerbroek

Frontlijnwerkers in crisis

Mirjam Siesling

- Abbas, T., Hanemaayer, D., Bie, S. de, Hilhorst, R., Blom, U., Leewis, M., Geveke, H. & Straathof, R. (2002). *MKZ 2001. De evaluatie van een crisis. Eindrapport*. Den Haag: B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies.
- Buijs, E.J. (2005). *Organisatieontwikkeling & Organisatieleren door Drie Crises. Crisismanagement bij het ministerie van LNV*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, Faculteit der Sociale Wetenschappen.
- Jong, W. & R. Johannink (2007). *Als het dan tóch gebeurt, bestuurlijke ervaringen met crises*. Enschede: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing.
- Lipsky, M. (2010/1980). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. 30th Anniversary Expanded Edition*. New York: Russel Sage.
- Roose, R. (2006). *De bijzondere jeugdzorg als opvoeder*. Gent: Academia Press.
- Rosenthal, U. (2009). Crisis en crisismanagement. In E.R. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot & E.R.G. van Dijkman (red.) *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*. Deventer: Kluwer, p. 5-29.
- Scholtens, A. (2009). Samenwerking in crisisbeheersing: overschat en onderschat. In E.R. Muller et al. (red.) *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*. Deventer: Kluwer, p. 887-924.
- Torre, E.J. van der (1999). *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Torre, E.J. van der (2005). 'Wie stookt er nou?' *Een studie naar ongeregelde heden in Veen*. Den Haag: COT.
- Welboren, P., Zwieten, D. van & Janssen, Th. (2003). *Sociaal-emotionele begeleiding en psychosociale hulp bij dierziekten crises. Inventarisatie en verbeterpunten voor crises draaiboeken*. Den Haag: Expertisecentrum LNV.

De auteurs

Eric Bervoets is bestuurskundige, criminoloog en mede-eigenaar van onderzoeksbureau Lokale Zaken. Hij promoveerde in 2006 aan de Universiteit Twente op het proefschrift *Tussen Respect en Doorpakken: de politieke aanpak van Marokkaanse jongeren in Gouda, Utrecht en Amsterdam*. Hij richt zich op onderzoek naar lokaal veiligheidsbeleid, politiewerk en de aanpak van criminaliteit. Daarbij legt hij een voorliefde aan de dag voor etnografisch veldwerk, evaluaties en praktijkonderzoek. Bervoets is auteur van het boek *Vlindermessen en djonko's, over jeugdcriminaliteit en hangjongeren* (2012).

Taco Brandsen is hoogleraar Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. In het verleden werkte hij aan de Universiteit Twente, de Universiteit van Tilburg en B&A Groep. De afgelopen jaren heeft hij onderzoek verricht naar innovaties in publieke dienstverlening en de mogelijkheden voor verbeterde samenwerking en grotere betrokkenheid van burgers. Zo is hij onder andere coördinator van het Europese project 'Welfare Innovations in the Local Context', dat de opkomst en verspreiding van sociale innovaties in tien Europese landen onderzoekt. Momenteel is hij onder meer bestuurslid van de European Group of Public Administration (EGPA), de International Research Society for Public Management (IRSPM) en de Vereniging voor de Bestuurskunde.

Sietske Dijkstra, psycholoog, is sinds 2007 als lector 'huiselijk geweld en hulpverlening' verbonden aan het interdisciplinaire Expertisecentrum Veiligheid. Daarnaast werkt ze sinds 1998 in haar eigen bureau. Ze richt zich met praktijkgericht onderzoek, advisering en scholing op het handelen van professionals bij geweld in gezinnen. Van 2010 tot en met 2012 was ze lid van de commissie-Samson. Ze promoveerde in 2000 aan de Universiteit Utrecht op een studie naar de betekenisgeving van geweld in de kindertijd op het latere relationele leven.

Marta Dozy is organisatiesocioloog en werkt als onderzoeker aan de Politieacademie. In 2008 promoveerde zij op de studie *'Het is altijd het beroep van de toekomst geweest'. De beroepsontwikkeling van het opbouwwerk*.

Sjef van Gennip is algemeen directeur van Reclassering Nederland.

Corine von Grumbkow is socioloog en werkzaam als beleidsadviseur bij de Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG). Momenteel houdt zij zich onder meer bezig met een project in het kader van het komende adolescentenstrafrecht en een onderzoek naar het maatschappelijk rendement van de reclassering. Zij heeft onder meer gewerkt bij de MOgroep (Kinderopvang en Jeugdzorg), de Tweede Kamerfractie van de Partij van

de Arbeid en het ministerie van Sociale Zaken. Het volgen, beïnvloeden en duiden van landelijke beleidsontwikkelingen is de rode draad in haar loopbaan.

Janine Janssen is van huis uit cultureel antropoloog en verbonden aan het Landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd Geweld van de Nederlandse politie en aan de vakgroep strafrecht en criminologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam. In 1999 promoveerde zij op een studie naar de werking van de korte vrijheidsstraf. Zij publiceert frequent over de positie van dieren in de criminologie.

Jorrit de Jong is wetenschappelijk directeur van het Innovations in Government Program op Harvard University's John F. Kennedy School of Government. Zijn specialiteit is strategisch management en innovatie in de publieke sector. De Jong is medeoprichter van de Kafka Brigade, een onderzoeksteam in Nederland en Engeland, dat overbodige bureaucratie opspoot en oplost. Meest recente publicaties bij Brookings Press in Washington D.C. *The State of Access. Success and Failure of Democracies to Create Equal Opportunities* (2008), *Agents of Change. Strategies and Tactics of Social Innovation* (2012) en *Dealing with Dysfunction. Problem Solving in Public Sector Bureaucracies* (2013), de handelsversie van zijn proefschrift.

Sjaak Khonraad is lector integrale veiligheid aan Avans Hogeschool en zelfstandig gevestigd onderzoeker. Na de PABO (1977) volgde Khonraad opleidingen voor opbouwwerk en managementkunde in Nijmegen. In 1989 is hij afgestudeerd in de Algemene Sociale Wetenschappen in Utrecht. Hij promoveerde in 2000 op de studie *Woonwagengewoners: burgers in de risicomaatschappij*, een analyse van het Nederlandse beleid en de effecten daarvan. Khonraad is begonnen als cultureel werker en opbouwwerker met name voor woonwagengewoners. Later was hij werkzaam als directeur bij een samenwerkingsverband voor welzijnswerk en onderwijs. Tot 2010 was hij als docent verbonden aan de Universiteit Utrecht.

Jos Kuppens is socioloog en is als senior onderzoeker werkzaam bij Bureau Beke. Daarvoor was hij als onderzoeker werkzaam bij het WODC. Hij voert onder meer onderzoek uit naar overlast en alcohol- en druggebruik in uitgaanssettings, huiselijk en eengerelateerd geweld, maatschappelijke opvangproblematiek en interventies voor jeugd en (ex-) gedetineerden.

Hans Moors is opgeleid als cultuurhistoricus en filosoof. Hij is partner van Lokaal Centraal – Expertgroep Maatschappelijke Vraagstukken. Tot 1 januari 2013 werkte hij als hoofd van de afdeling Veiligheid & Criminaliteit, Welzijn & Zorg bij IVA Beleidsonderzoek en advies (Tilburg University). Tussen 2006 en 2010 was hij bovendien lector integrale veiligheid aan Avans Hogeschool.

Moors' aandacht gaat uit naar *trust, fear & feel issues* tussen overheden, frontlijnwerkers en burgers in de stad. In 2008 schreef hij hierover met Ben Rovers het boek *Geloven in Veiligheid. Tegendraadse perspectieven*. Later verschenen bijvoorbeeld *Criminaliteit en veiligheid in Almere, 1984-2030* (2009), *Aan de hand van de imam* (2009), *Mensbeeld, beeldvorming en mensenrechten* (2011). Sinds 2010 publiceerde hij diverse grote en kleine studies over veiligheidsperceptie, burgerparticipatie en vertrouwen in de overheid. Ook onderzocht hij verschillende criminaliteitsfenomenen, zoals overvallen, woninginbraken, hennepteelt, jeugdgroepen. Moors was lid van diverse adviescommissies en is bestuurder in de cultuursector.

Mirjan Oude Vrielink is senior onderzoeker in de vakgroep Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Zij doet onderzoek naar de inrichting en werking van innovatieve arrangementen in het sociale domein. Zij promoveerde op een rechtssociologisch onderzoek naar geschilprocessen over geluidsoverlast door bureaus. Voorts publiceerde zij over vraagstukken van zelfregulering, goed bestuur, toezicht en verantwoording, regeldruk en burgerparticipatie. Momenteel verricht zij een tweejarig onderzoek naar nieuwe vormen van sturing in de hulpverlening aan huishoudens met meervoudige problematiek. Ze is lid van de redacties van de tijdschriften *Bestuurskunde* en *Recht der Werkelijkheid*.

Mariet Paes is directeur van de Provinciale Raad Gezondheid, een onafhankelijk adviesorgaan op gezondheidsgebied voor de provincie Noord-Brabant. Zij heeft vele jaren in diverse functies gewerkt in de eerstelijnsgezondheidszorg. In 2008 promoveerde zij aan de Universiteit van Amsterdam op het onderwerp 'wijkgezondheidswerk'. In het gelijknamige proefschrift is onderzocht hoe wijkbewoners – ook de kwetsbare mensen onder hen – werken aan verbetering van hun gezondheid en die van hun medebewoners en hoe zij hierbij ondersteund worden door in de wijk werkende beroepskrachten.

Connie Rijlaarsdam is als verpleegkundig specialist werkzaam bij de GGD Hart voor Brabant. Ze werkt voornamelijk in de stad Tilburg en houdt zich bezig met het organiseren, coördineren en uitvoeren van de *outreaching* sociaal-medische gesprekken bij dak- en thuislozen (onderdeel van de OGGz). Rijlaarsdam doet dit in samenwerking met huisartsen, zorgverzekeraars, gemeente en ketenpartners. Doel is het mogelijk maken van optimale zorg voor mensen in kwetsbare posities.

Mirjam Siesling werkt als onderzoeker bij Tranzo (Tilburg University). Tot 1 januari 2013 was zij als onderzoeker verbonden aan de afdeling Veiligheid en Criminaliteit, Welzijn en Zorg van IVA Beleidsonderzoek en advies (Tilburg University). Siesling promoveerde in 2006 aan de Universiteit Utrecht op de studie *Multiculturaliteit en verdediging in strafzaken*. Haar onderzoeksexpertise ligt op het grensvlak van (straf) recht en sociale wetenschappen, met bijzondere belangstelling voor kwalitatieve onderzoeksmethoden.

Jan Terpstra is als hoogleraar criminologie verbonden aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Onderwerpen waarover hij publiceert zijn onder meer de politie, (lokaal) veiligheidsbeleid, justitie, de private veiligheidssector en de betrokkenheid van burgers bij veiligheidszorg. Veel van zijn publicaties gaan over het spanningsveld tussen beleid en uitvoerend (front)werk tegen de achtergrond van veranderende maatschappelijke omstandigheden en problemen. Recente publicaties zijn onder meer: *Het Veiligheidscomplex*, *De Maatschappelijke Opdracht van de Politie* en *Tegenspraak in de Opsporing* (met R. Salet).

Pieter Tops is lid van het College van Bestuur van de Politieacademie en in die hoedanigheid verantwoordelijk voor de verdere ontwikkeling van de kennis- en onderzoeksfunctie van de Politieacademie. Hij is tevens hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg. Tops heeft veel onderzoek gedaan naar het functioneren en de kwaliteit van het (lokale) openbaar bestuur in Nederland. Bijzondere aandacht heeft hij in dat kader voor hoe burgers hun overheden ervaren en voor de praktische dynamiek van de beleidsuitvoering.

Marc Vermeulen is bij TiasNimbas business school academic director van het programma Strategy, Innovation and Governance (in samenwerking met de Harvard Kennedy School of Government) en van het programma Master of Management in Education. Hij is hoogleraar onderwijssociologie (TiU/OUNL) met als aandachtsgebied de strategische ontwikkeling in de onderwijssector en de gevolgen daarvan voor leraarschap. Tot 1 januari 2013 was hij directeur van IVA Beleidsonderzoek en Advies, een aan Tilburg University gelieerd onderzoeksinstituut. Hij is of was lid van diverse adviescommissies in de onderwijssector en is toezichthouder van twee onderwijsinstellingen en een woningbouwcorporatie.

Jaap A. van Vliet is senior onderzoeker bij het lectoraat 'Werken in justitieel kader' bij het kenniscentrum voor Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht en beleidsadviseur bij het Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering. Hij houdt zich onder meer bezig met forensische zorg voor volwassenen en jeugdigen in relatie tot de reclasseringspraktijk. De (moeizame) aansluiting tussen justitiële instanties en de algemene geestelijke gezondheidszorg was onderwerp van zijn proefschrift (Tilburg, 2006) en van vele van zijn publicaties. Hij is onder andere redacteur van het tijdschrift voor strafrechtpleging *Proces* en heeft enkele adviserende en toezichthoudende functies in de forensische sector.