

2 of 2 DOCUMENTS

de Volkskrant

de Volkskrant

September 13, 2008

Bevrijd vaklui uit de bureaucratie

SECTION: HET BETOOG; Blz. 1**LENGTH:** 2000 woorden

Leraren, sociaal werkers, agenten, artsen, verpleegkundigen en andere professionals verdienen meer ruimte en waardering. Daarover is tegenwoordig vrijwel iedereen het eens. Ze moeten bevrijd worden van bureaucratische rompslomp en meer zeggenschap krijgen over hun eigen werk. En ze moeten verlost worden van wereldvreemde, onuitvoerbare plannen en over-assertieve burgers.

Helaas, zelden ging zoveel consensus gepaard met zo weinig daadkracht. Gedetailleerde verantwoordingsystemen en andere vormen van overmatige bureaucratische controle die professionals knechten, blijven gewoon bestaan.

Ruimte voor en herwaardering van professionals worden hoogstens vertaald in hogere salarissen, zoals naar aanleiding van het rapport-Dijsselbloem (het parlementair onderzoek naar de onderwijsvernieuwingen) gebeurde.

Waarom leidt die consensus over ruimte en waardering niet tot actie? Omdat hun benarde situatie wordt veroorzaakt door vier miskende, structurele problemen.

Professionals zijn tot veel meer in staat dan voorheen. Vijftig jaar geleden kon een dokter vaak bitter weinig uitrusten. Bij calamiteiten kwam hij geregeld te laat, of helemaal niet. Allerlei vormen van criminaliteit, zoals huiselijk geweld of geweld tegen homo's, werden niet als criminaliteit erkend en er gebeurde dus ook niets tegen.

Dankzij veranderde normen en verbeterde technologie kunnen professionals nu veel meer bijdragen aan de kwaliteit van leven van burgers. Elk jaar komen er meer mogelijkheden voor screening, diagnose, preventie, behandeling en interventie. Die kosten natuurlijk wel geld.

De publieke sector wordt steeds duurder: niet alleen absoluut, maar ook relatief. De arbeidsproductiviteit in de marktsector groeit sneller dan in de publieke dienstverlening. Een computer maken kan in steeds minder tijd, maar lesgeven en mensen wassen niet. Met elke procent economische groei wordt de publieke sector daarom relatief duurder, zo leert de Wet van Baumol.

Deze kostenstijging verhalen we op de professionals. Ze moeten efficiënter, sneller en harder werken, daartoe gedwongen door bezuinigingen. Bovendien willen we bewijzen van die verhoogde efficiëntie zien. Dus intensiveren we controle en toezicht.

Het gevolg daarvan is uiteraard minder efficiëntie, want professionals zijn door die eisen meer tijd kwijt aan bureaucratie. Zo ontstaat een spiraal van toegenomen prestatie- en verantwoordingsdruk. Van meer ruimte en waardering voor professionals komt op die manier niets terecht.

Puberende democratie

De puberteit van de democratie is het tweede structurele probleem. De recente doodsb bedreiging van ambulancepersoneel is een uitwas van een tendens die zich al een halve eeuw voltrekt: de verkruimeling van autoriteit en gezag, en de opkomst van de mondige, soms grote-mondige burger. De burger die geen gezag meer erkent en die agenten, conducteurs, verpleegkundigen en ambtenaren bedreigt.

Ironisch genoeg zijn professionals, juist nu ze meer kunnen dan ooit, ook meer dan ooit object van kritiek. Gelukkig grijpt lang niet iedereen naar geweld. En op zichzelf is een kritische houding een teken van democratisering.

Maar democratie op microniveau, in het gesprek tussen ongelijke gelijkwaardigen, is een kunst op zich, die we nog slecht beheersen. Dat geldt niet alleen voor burgers, maar ook voor professionals en instellingen.

Het heeft ook een ander, omgekeerd effect: vaak durven burgers noch professionals zich uit te spreken, bang voor repercussies. Bij gebrek aan debat ontstaat dan beleidsmatig kluitjesvoetbal: iedereen papegaait elkaar na, uit angst om af te wijken.

Het rapport-Dijsselbloem laat zien hoe funest zulk kluitjesvoetbal is. Het studiehuis kon in het onderwijs zo snel en zo massaal worden ingevoerd, door dissidente stemmen onder de noemer 'weerstand' en 'ouderwets' te smoren.

Grootmondige burgers, kritiekwerende instellingen en ontbrekend debat zijn alledrie tekenen van een puberende democratie.

Het derde structurele probleem: we zadelen professionals op met tegenstrijdige opdrachten over hun normatieve taak. Ze moeten moraliseren, maar ze moeten met hun tengels van onze privé sfeer afblijven. We weten heus zelf wat goed voor ons is.

Tegelijkertijd verwachten we dat professionals andere mensen wél mores leren. En als er een dode valt, weten we ze ook te vinden. Dan hadden ze eerder en harder moeten ingrijpen.

Professionals kunnen het dus niet goed doen. Hun ruimte is zeer beperkt.

Als ze toch ingrijpen, worstelen ze zelf vaak met de vraag welk normatief kader dat legitimeert. Vooral als het om softere ingrepen gaat, zoals preventie en bevordering van participatie.

Ooit boden verzuilde publieke instellingen zo'n normatief kader aan hun 'eigen' burgers en professionals. Nu ontbreken deze nagenoeg.

In plaats daarvan maakt markttaal de dienst uit: concurrentiepositie, productieverhoging en vraagsturing. Maar die dingen bieden geen normatief houvast bij dagelijkse beslissingen over interventies. Ze sluiten bovendien niet aan bij de motivatie en bezieling van de meeste professionals, zoals SP-leider Agnes Kant onlangs betoogde (Forum, 9 september).

Kapot georganiseerd

Veel publieke dienstverlening wordt met de beste bedoelingen kapot georganiseerd. Dat is het vierde, organisatorische probleem.

Indicatiestelling is losgemaakt van uitvoering. Uitvoering is vergaand gespecialiseerd en opgeknipt in talloze taken en functies. Jongeren met problemen kunnen worden behandeld voor PDD-NOS, ADHD, dyslexie, PTST tot en met autisme, faalangst en veel meer.

Eenzijds is dat een geweldige verrijking, anderzijds krijgen veel mensen steeds te horen dat hun probleem niet in een van de hokjes past. En past het wel, dan lopen in één gezin vaak tientallen hulpverleners rond, die allemaal een stukje van het probleem behandelen en langs elkaar heen werken.

Burgers zien te veel functies en ontmoeten te weinig personen. Ze voelen zich vaak niet gekend, hun probleem niet erkend.

Professionals overzien het geheel niet, hebben een beperkte taak en zijn erg veel tijd kwijt aan overleg, rapportage en afstemming.

Protocollen en richtlijnen worden in deze onoverzichtelijke wereld al snel keurslijven. Zorg in elk geval dat je papieren in orde zijn, want er kan altijd een rechtszaak van komen.

Overzichtelijkheid en klantvriendelijkheid waren het doel, maar chaos en van-het-kastje-naar-de-muur zijn de praktijk. Professionals hebben in zo'n context bitter weinig ruimte en kunnen die ook niet goed nemen. Want als het misgaat, wordt een van de vele hulpverleners verantwoordelijk gesteld voor het geheel.

Deze onoverzichtelijkheid leidt voortdurend tot een roep om meer rapportage, verantwoording en controle. De helft van Nederland is bezig de andere helft te controleren. Dit overgebureaucratiseerd wantrouwen kost veel geld en is nog demotiverend ook.

Zolang we de vier bovengenoemde problemen niet erkennen, blijven pleidooien voor meer ruimte en waardering voor professionals loze woorden.

Pas als we het eerste probleem, de permanente kostenstijging, erkennen en accepteren, krijgen professionals niet langer bij iedere kostenstijging minder geld en meer taken.

Kostenbeheersing is noodzakelijk, maar als collectieve verantwoordelijkheid.

Nodig is een cultuur van collectieve zuinigheid - niet te verwarren met gierigheid - gedragen door het besef dat we met schaarse collectieve goederen te maken hebben.

Zuinigheid gedijt niet in een context van marktwerking. Marktwerking spoort professionals en instellingen immers aan tot maximale productie en dus uitgaven, en spoort burgers als mondige consumenten aan om zo veel mogelijk waar voor hun geld te eisen.

En hoe komen we van een puberende naar een volwassen democratie? Van burgers vraagt dat mondigheid in plaats van grote-mondigheid.

Professionals en instellingen op hun beurt moeten kritiek uitnodigen en organiseren. Professionals kunnen niet functioneren zonder gezag en autoriteit; burgers moeten die erkennen, maar tegelijkertijd risicoloos kunnen betwisten. Ze moeten zich veilig genoeg voelen om onvrede en kritiek te uiten én te incasseren.

Een vitale democratie organiseert en koestert kritiek, dissensus en controverse, van de spreekkamer tot en met de krant. Tussen verdedigers en critici van het studiehuis, tussen jenaplan-adepten en vrije school-aanhangers.

Eén woord is taboe: weerstand. Mensen hebben geen weerstand; ze hebben een mening die respect, aandacht en weerwoord verdient. Zowel burgers als professionals moeten bij beleidsveranderingen standaard worden gehoord. Er komt alleen een studiehuis als de meerderheid van de docenten en ouders dat wil.

Ook de normatieve taak van professionals verdient erkenning en steun: want hun werk is normatief. Je kunt niet goed les geven als je geen visie hebt op ontwikkeling. Je kunt niet goed zorg verlenen als je geen idee hebt wat goede zorg is. Nodig zijn inspirerende en doorleefde visies die professionals en burgers een kader bieden.

Stimuleer daarom dat betrokkenen zulke visies ontwikkelen en zich op basis daarvan organiseren. Net zoals vroeger, ten tijde van de verzuiling. Maar met één verschil: de plicht tot openheid en debat, zowel binnen als tussen instellingen. Koester critici en klokkenluiders. Stimuleer op die manier pluriformiteit. Dat voorkomt kluitjesvoetbal.

De goedbedoelde organisatorische wildgroei moet worden beteugeld met een simpel adagium: alles draait om de persoonlijke relatie tussen professionals en burgers (leerlingen, patiënten, bewoners). Maak al het werk daaraan dienstbaar, en schaf het anders af. De ziel moet terug in de zorg, de vlam terug in de klas.

Weg dus met 'indicatieorganen' die alleen onderzoeken wat nodig is, in plaats van iemand direct te helpen. Geef professionals een zo breed mogelijke taak en daarbinnen discretionaire ruimte (ruimte om hun werk naar eigen inzichten te verrichten).

Importeer overal het huisartsenmodel: het eerste en voortdurende contact is met een hoogopgeleide generalist met een zeer brede taak, die zelf vrijwel alle hulp kan bieden. Die alleen doorverwijst als meer specialistische hulp tijdelijk noodzakelijk is, maar ook dan de centrale persoon blijft.

Zoeklicht

Gebruik protocollen en richtlijnen als zoeklicht, niet als dwangbuis. Regel niet alles dicht: calamiteiten zijn niet uit te bannen. Stel een maximum aan het aantal items waarover men zich moet verantwoorden. Komt er iets bij? Dan moet er eerst iets af.

Beperk bureaucratische controle, maar versterk democratische, kwalitatieve verantwoording. Laat teams van docenten en managers onaangekondigde bezoeken afleggen aan scholen - visitaties, maar zonder bureaucratische rimram. Organiseer spiegelgesprekken waarin burgers vertellen hoe ze de dienstverlening ervaren hebben, en professionals luisteren en vragen, maar zich niet mogen verdedigen. Of laat pottenkijkers uit een andere sector een week meelopen en een kritisch rapport schrijven. Van zulke kwalitatieve verantwoording valt veel meer te leren dan van prestatie-indicatoren en toptien.

Alleen als we bovengenoemde maatregelen nemen, kunnen de voorstellen die nu de ronde doen, zoals kleinschaligheid, ontbureaucratisering en hogere salarissen, daadwerkelijk bijdragen aan herwaardering van professionals. Kleinschaligheid kan overigens ook gerealiseerd worden in een grootschalige organisatie, mits deze is opgebouwd uit kleine, zelfstandige eenheden. Waar mensen elkaar kennen en bij elkaar langs kunnen gaan als er wat is.

Betaal hogere salarissen aan professionals, maar niet aan managers. Laat managers niet meer verdienen dan professionals. Managen is niet belangrijker of verantwoordelijker dan lesgeven, zorg verlenen of boeven vangen.

Bied carrières met behoud van contact met cliënten (leerlingen, burgers). Veel mensen vinden dat aantrekkelijk en zo blijft het werk bij de leiding in beeld.

Meer ruimte en waardering voor professionals vereist een volwassen democratische cultuur, waarin burgers en professionals elkaar serieus nemen als gesprekspartner: u vraagt, wij ook. Geen vraagsturing, maar dialoogsturing. Mondige burgers hebben recht op mondige professionals.

LOAD-DATE: September 12, 2008

LANGUAGE: DUTCH; NEDERLANDS

NOTES: Evelien Tonkens is hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en columniste van de Volkskrant. Dit is een bewerking van de lezing die zij hield voor de Raad voor Openbaar Bestuur, bij de presentatie van de geactualiseerde herdruk van haar boek Mondige burgers, getemde professionals (Van Gennep).; Veel mensen horen dat hun probleem niet in een hokje past; 12VeLi.

GRAPHIC: 13BE1open_ph01, Illustratie Ien van Laanen

PUBLICATION-TYPE: Krant

Copyright 2008 PCM Uitgevers B.V.
All Rights Reserved