

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/111844>

Please be advised that this information was generated on 2019-11-13 and may be subject to change.

STREET-LEVEL BUREAUCRATS TUSSEN ORGANISATIES: DE HERNIEUWDE RELEVANTIE VAN LIPSKY'S WERK

Recente ontwikkelingen werpen een nieuw licht op de rol van Lipsky's klassieke analyse van de *street-level bureaucrat*. Een toenemend aantal sociale diensten wordt aangeboden als het product van samenwerking tussen verschillende actoren: overheidsdiensten, maatschappelijke organisaties, marktpartijen, burgers. Daarmee werkt de street-level bureaucrat steeds vaker in een interorganisationeel netwerk, in plaats van binnen een enkele organisatie. De dilemma's waarmee de street-level bureaucrat te maken krijgt, veranderen daardoor deels van karakter. Wij demonstreren dit aan de hand van een analyse van 'Achter de Voordeur'-projecten, die werken op basis van huisbezoeken gekoppeld aan integrale samenwerking tussen lokale instanties.

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

Taco Brandsen, Mirjan Oude Vrielink & Liesbeth Collignon

Prof. dr T. Brandsen is hoogleraar Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Dr M. Oude Vrielink is senior onderzoeker aan de Universiteit Twente.

Drs. L. Collignon is bestuurskundig onderzoeker en adviseur.

voor een belangrijk deel de invulling van algemene regels, ook ontwikkelen zij eigen routines onder druk van verschillende eisen en in het licht van onduidelijke, soms conflicterende regels (Van der Veen, 1990). Routinematig handelen en het versimpelen van de werkelijkheid helpen street-level bureaucrats om de vraag naar diensten te beheersen, cliënten in het gareel te houden en spaarzaam met hun tijd om te gaan. Zij proberen zo hun werkdruk te beheersen met als gevolg dat cliënten niet als een individu worden benaderd, maar in een hokje worden geplaatst.

Sinds het verschijnen van Lipsky's boek in 1980 heeft de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context sterke veranderingen doorgemaakt, die in tal van sectoren gevolgen heeft voor de positie van street-level bureaucrats. Eén 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 van overheden, private partijen en burgers (Osborne, 2010). Een aantal van de dilemma's waarmee street-level bureaucrats te maken krijgen, verandert hierdoor van karakter. Het maakt hun traditionele beheersingsstrategieën minder effectief en dwingt tot een zoektocht naar nieuwe strategieën, om met de spanningen om te gaan.

In dit artikel zullen wij dit betogen middels een analyse van zogenaamde 'Achter de Voordeur'-projecten, waarin samenwerkingsverbanden van maatschappelijke partners in stedelijke wijken en buurten gebruikmaken van huisbezoeken om bewoners actiever te benaderen. De doelstelling van de huisbezoeken is in kaart te brengen met welke problemen bewoners kampen en hierop actief in te spelen. Door het streven naar tijdige en passende dienstverlening wordt contact met cliënten in de beleidsuitvoering persoonlijker, zowel in de zin van menselijk contact als meer maatwerk. Omdat de problemen vaak meerdere leefgebieden bestrijken en om een integrale aanpak vragen, is het voor street-level bureaucrats nodig samen te werken over de grenzen van organisaties en sectoren heen. De bureaucrats waar het hier om gaat, hebben namen als consulent

of coach. Zij representeren wat Peeters, Van der Steen en Van Twist (2010, p. 7) een 'tussenfunctie' noemen: het type functies dat verbindingen tot stand probeert te brengen binnen of tussen organisaties waar die verbinding niet vanzelf ontstaat. De street-level bureaucrats die in de huiselijke omgeving contact leggen en onderhouden met bewoners om oplossingen te zoeken voor hun problemen opereren in de frontlijn voorbij de grenzen en muren van hun eigen organisatie. Zij bewegen zich op het snijvlak van verschillende organisaties en worden geconfronteerd met spanningen, die deels een ander karakter hebben dan in Lipsky's klassieke analyse. Vergelijkbare spanningen zullen zich vermoedelijk ook in andere projecten en sectoren voordoen, waar samenwerking de kern van het werk raakt.

Daarmee gaat de discussie over street-level bureaucrats een nieuwe fase in. Als publieke taken in toenemende

Voorbij grenzen en muren

mate vorm krijgen binnen een plurale, complexe context beïnvloedt dat ook de dynamiek op de werkvloer. Enerzijds verliest Lipsky's oorspronkelijke analyse aan actuele waarde, omdat zij gesitueerd is binnen een conceptualisering van de publieke organisatie als een intern gerichte, regelgestuurde werkplek. Anderzijds is de kern van de analyse, die uiteindelijk gericht is op de dilemma's van het individu binnen de publieke dienstverlening, ook relevant in een context

waarin deze individuele street-level bureaucraten steeds meer opereren in een interorganisatorische, plurale omgeving. In die zin wordt Lipsky's analyse juist van centraler belang binnen de bestuurskunde, omdat zij raakt aan bredere debatten over coördinatie en sturing.

In paragraaf twee bespreken we de gemeenschappelijke kenmerken en verschijningsvormen van de 'Achter de Voordeur'-aanpak. In paragraaf drie bespreken we de praktijk van de huisbezoeken, zoals die uit evaluaties naar

Verschijningsvormen 'Achter de Voordeur- aanpak'

voren komt. In deze praktijk ontstaan nieuwe spanningsvelden, die in paragraaf vier worden besproken. We eindigen in paragraaf vijf met een korte reflectie op de positie van de street-level bureaucrat in deze nieuwe context.

Van talrijke balies naar één voordeur

Een trend van de afgelopen jaren is dat organisaties als gemeenten en woningcorporaties meer dan vroeger actief op burgers af stappen. Daarmee begeven ze zich in toenemende mate op het vlak van het sociaal werk en worden andere vaardigheden van de betrokken medewerkers verlangd. Deze ontwikkeling wordt in haar uiterste consequenties het meest zichtbaar in de 'Achter de Voordeur'-benadering. Drie dimensies zijn typerend voor projecten die van

deze benadering uitgaan (Cornelissen & Brandsen, 2007):

- De organisatie (veelal een gemeente of corporatie) benadert bewoners via *huisbezoeken*. Een street-level bureaucrat belt bij bewoners aan. Dat is een wezenlijke stap, omdat geen gang naar de balie meer wordt vereist.
- 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 (bijvoorbeeld een verstoring van de openbare orde oplossen; iemand aan het werk helpen) maar om de bij het bezoek opgeworpen kluiten van vragen.
- *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-, zorginstellingen en bewonersorganisaties moeten gezamenlijk voor elk afzonderlijk huishouden een oplossing vinden.

De 'Achter de voordeur'-benadering is daarmee meer dan een actieve benadering van bewoners, zoals die in bepaalde vormen van welzijnswerk al lang gehanteerd wordt. Het staat ook voor een holistische werkwijze, waarin niet alleen het perspectief van de bewoner veel centraler komt te staan, maar waarin het holistische karakter ook bepalend wordt voor hoe de betrokken organisaties in lokale netwerken zich tot elkaar verhouden.

Het doel is hiermee de klassieke spanning tussen systeemwereld en leefwereld te doorbreken. Deze spanning is hardnekkig, omdat zij raakt aan een fundamenteel dilemma binnen lokale, dienstverlenende organisaties. Deze proberen enerzijds bewoners te helpen

met persoonlijke, complexe problemen, anderzijds moeten zij 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. De processen die Lipsky beschreef, gaan in feite over eenzelfde type proces. Cliënten worden gereduceerd tot enkele kenmerken die aansluiten bij of voortvloeien uit de administratieve ordening van het systeem, en niet andersom.

Door de labeling van cliënten is er nauwelijks ruimte en aandacht voor het eigene. De kosten van de vertaalslag tussen de persoonlijke en de bureaucratische wereld worden over het algemeen bij de cliënt gelegd. Het simpele feit dat cliënten überhaupt zelf de organisatie moeten benaderen, is op zichzelf al een obstakel: voor wie het werkelijk slecht gaat, is het een grote stap. Mensen moeten zich er toe 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 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.

In de 'Achter de voordeur-projecten' trekken street-level bureaucrats namens

de gemeente of corporatie de wijk in om bewoners persoonlijk te benaderen. Het streven is een opening te creëren bij mensen die moeite hebben om zelfstandig hun leefsituatie te verbeteren.

Persoonlijke benadering door street-level bureaucrats

Geprobeerd wordt hardnekkige achterstandsproblematiek aan te pakken door bewoners ontwikkelingskansen te bieden, soms in combinatie met drang en dwang. Dit laatste moet minder gemotiveerde bewoners een prikkel geven om te werken aan hun toekomst. Deze benadering wordt bijvoorbeeld toegepast in het project Wijkcoaches in de Enschedese wijk Velve-Lindenhof (Oude Vrielink e.a., 2011).

In onze analyse van de projecten gebruiken we inzichten uit een aantal gedetailleerde evaluaties, die door onszelf of anderen zijn uitgevoerd in de periode 2007-2011 (in het bijzonder Cornelissen & Brandsen, 2007; Cornelissen e.a., 2009; Lupi & Schelling, 2009; Brandsen & Collignon, 2010; Brandsen, Collignon e.a., 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.

De praktijk van de huisbezoeken

Een recente analyse van Lupi en Schelling (2009) van vijftien 'Achter de Voordeur'-projecten op verschillende leefgebieden (wonen, overlast en schulden, onderwijs, gezinsondersteuning, ouderen en huiselijk geweld) laat zien dat vrijwel alle huisbezoeken worden uitgevoerd door professionals en in enkele gevallen door vrijwilligers die

blematiek 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. In andere gevallen 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 leerwerktrajecten een effectievere oplossing bieden, evenals samenwerking tussen gemeente, corporatie en 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 van de betrokken dienstverleners is dit een aantrekkelijker alternatief dan bewoners tot ander gedrag te dwingen door sanctiemiddelen, zoals dreiging met huisuitzetting. Sommige problemen zijn eenvoudig en laten zich met een geringe inspanning oplossen. Andere problemen zijn complexer en vragen om beslissingen en mobilisering van menskracht en midde-

Verschuiving van strategie

hiervoor een training hebben gevolgd (vgl. Brandsen & Cornelissen, 2007). Er is doorgaans een beperkt budget voor het afleggen van huisbezoeken, waardoor het nodig is vooraf keuzes te maken welke huishoudens worden bezocht. In de loop van de tijd heeft zich een verschuiving in strategieën voorgedaan. Bij de eerste 'Achter de Voordeur'-projecten werden huisbezoeken afgelegd naar aanleiding van signalen van partners in de wijk. In een volgende generatie huisbezoeken vormden risicoanalyses op basis van secundaire gegevens over huishoudens de basis voor de selectie. Recent is een bezoek aan alle adressen binnen een bepaald gebied de dominante strategie geworden (Lupi & Schelling, 2009, p. 58). Soms gebeurt dit in het kader van fraudebestrijding, maar steeds vaker als onderdeel van de wijkenaanpak gericht op sociale stijging. De acties naar aanleiding van de huisbezoeken kunnen bestaan uit interventies van de backoffices van de organisatie zelf, maar vragen meestal ook om acties van andere organisaties en instellingen. Wanneer het opsporen van pro-

len. Of de street-level bureaucrat hierin slaagt, is, zo blijkt uit de interviews met projectleiders en professionals in Amsterdam, Rotterdam en Tilburg, afhankelijk van zijn of haar doorzettingsmacht in de eigen en vaak ook andere organisaties. Hier zit de bottleneck van de methodiek: het werk vergt veel tijd, inzet, moeite en niet in de laatste plaats veel kennis en vaardigheden (Brandsen & Collignon, 2010). Het is cruciaal dat er tussen de street-level bureaucraten en de backoffices afstemming plaatsvindt, maar dit verloopt vaak moeizaam. Vrijwel alle evaluaties in onze analyse constateren dat er binnen 'Achter de Voordeur'-projecten nog onvoldoende overeenstemming is over doelen en acties, met als gevolg dat hulpvragen niet de benodigde opvolging krijgen.

Een snelle opvolging is niet alleen belangrijk voor het individuele gezin, maar ook voor het uitstralings-effect. Omdat bewoners elkaar kennen en elkaar bekijken (in tegenstelling tot de administratieve werkelijkheid, waarin het losstaande cases zijn) heeft effectiviteit, of gebrek daaraan, uitstraling op andere gevallen. Zien de bureaus dat iemand goed geholpen wordt, zullen zij ook sneller meewerken. Omgekeerd kan gebrek aan zichtbaar en snel resultaat er toe 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 blij is als hij in twee maanden iets gedaan krijgt.

Eén van de manieren om de interacties met backoffices werkbaar te houden, is tijdens de huisbezoeken bewoners te motiveren in zichzelf en hun omge-

ving 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.

Spanningsvelden

In Lipsky's klassieke studie kwamen enkele spanningsvelden naar voren, die typerend waren voor het werk van street-level bureaucraten. Daarbij ging het in wezen om machtsverhoudingen tussen de betrokkenen: tussen de street-level bureaucraten en hun cliënten, dan wel hun managers. Soortgelijke kwesties komen terug in het werk van street-level bureaucraten die de eigen

Klassieke dilemma's keren terug

spreekkamer verruilen voor de huiskamer van cliënten. Deels keren ook hier de klassieke dilemma's terug. Een voorbeeld is dat street-level bureaucraten die op huisbezoek gaan, net als hun evenknie in andere werksferen te kampen hebben met een beperkte capaciteit en hoge verwachtingen, waardoor ook zij hun diensten niet onbeperkt kunnen inzetten. De keuze van te bezoeken adressen is niet willekeurig, maar impliceert desondanks discriminatie in het begeleiden van bewoners. De street-level bureaucrat wordt van hogerhand bewust ruimte gelaten om te bepalen wat nodig of wenselijk is in de dienstenverlening aan cliënten. Daar-

mee ligt net als in Lipsky's analyse 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. Een ander terugkerend

Risico op *creaming*

spanningsveld is de noodzaak invulling te geven aan onduidelijke of zelfs conflicterende doelstellingen. Waar organisaties over hun eigen grenzen heen moeten samenwerken om tot tijdige en passende dienstverlening te komen, ontstaat al snel de neiging doelen zodanig algemeen te formuleren dat organisaties er hun eigen doelen in kunnen projecteren. Het is aan de street level bureaucrats hier in de frontlijn op het raakvlak van verschillende organisaties een werkbare invulling aan te geven. Tegelijkertijd krijgen sommige dilemma's een nieuw karakter, omdat de street-level bureaucrats met een complexer veld te maken krijgen. Hierna zullen wij er hiervan een aantal benoemen.

Doelstellingen en mate van vrijwilligheid
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*? Zo bleek uit evaluaties dat het aanpakken van de echte probleemgevallen niet rendabel is voor sommige welzijnsinstanties. De financieringsstructuur is namelijk gericht op het behalen van quota's, die enkel via het

aanpakken van lichtere problematiek binnen de gestelde tijdspanne kunnen worden behaald. 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 de hoge tot zeer hoge bereidheid tot medewerking, die uit een analyse van de respons bij alle evaluaties naar voren komt. Dat wil echter niet zeggen dat de doelen ten aanzien van het project overeenkomen met doelen die bewoners hebben ten aanzien van hun leef- en woonsituatie. Zo bleek bij een project in Rotterdam-Zuid uit een analyse van door bewoners ingevulde vragenlijsten, dat zij hun behoefte aan hulp zelf veel beperkter inschatten 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. Als een bewoner zich niet herkent in de probleemdefinitie van de street-level bureaucrat, zal hij niet meewerken en is het traject tot mislukken gedoemd, ongeacht de beste bedoelingen.

De problematiek is vergelijkbaar met wat Lipsky beschrijft, met het verschil dat in zijn analyse de nadruk ligt op het niet-vrijwillige karakter van de interactie: deze is afgedwongen en/of de organisatie heeft een monopolie, waardoor de street-level bureaucrat nauwelijks prikkels heeft om aan de wensen van cliënten tegemoet te komen. Dat gold slechts in wisselende mate in de door ons onderzochte projecten. Sommige projecten hadden inderdaad elementen van dwang, de meeste steunden echter op vrijwillige medewerking. Bewoners hadden de optie de deur dicht te gooien. In beide

gevallen kan gebrek aan coöperatie het werk van de street-level bureaucrat frustreren, maar waar de drempel om niet mee te werken lager is, gaan de doelen van de cliënten of burgers uiteraard zwaarder wegen.

Individu binnen een gemeenschap

Een ander verschil betreft het holistische karakter van de aanpak. De administratie van veel dienstverlenende instanties is gericht op afzonderlijke cliënten of huishoudens. Dit is de situatie die Lipsky beschrijft: elke cliënt of elk huishouden is een aparte case. Door routines te ontwikkelen en de werkelijkheid te versimpelen, vallen cliënten binnen een bepaalde categorie met een bijbehorende aanpak of interventie. Het suggereert gelijke behandeling voor iedereen en sluit het best aan op de interne werkwijze van de betrokken instanties, maar geeft ook een eenzijdig beeld van de sociale problematiek waar zij mee te maken krijgen. Soms is het wenselijk om op het niveau van een gezin of gezinsleden te kunnen ingrijpen en soms is het belangrijk om vanuit het belang van een buurt of wijk als geheel te kunnen opereren.

Gebiedsgericht werken onderscheidt zich 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 alleen 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.

Een aanpak die zuiver is gericht op individuen of huishoudens maakt niet per definitie 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 echter geldt weer dat een gebiedsgerichte aanpak een ander karakter heeft. Door mensen in hun eigen leefomgeving op te zoeken, nemen de mogelijkheden om de interactie te structureren af en verdwijnen zaken die macht symboliseren, zoals de wachtkamer, balie en spreekkamer. Daarmee is er minder gelegenheid tot routinematig handelen en het versimpelen van de werkelijkheid. 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 an-

der gebied wordt verplaatst, zoals het geval was bij de projecten in Rotterdam en Tilburg. 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 bureau-

Projectgebonden financiëring

crats te beperken veel van het verrichte werk tenietgedaan.

Dat houdt ook verband met de moeite die het kost om de prestaties van dit type aanpak zichtbaar te maken. De lokale organisatie knoopt de persoonlijke banden aan binnen de buurt, waardoor haar informatiepositie structureel verbetert. Het duurt echter geruime tijd voordat de voordelen hiervan zich manifesteren. Gegeven de hoge kosten van de aanpak is het logisch dat bestuurders en managers daar wel om vragen, maar feitelijk steunt de legitimiteit van de aanpak voor een belangrijk deel op welwillendheid, op in de praktijk gefundeerde aannames en op het aan elkaar toetsen van cijfers en verhalen. Vaak kunnen bestuurders en managers hier onvoldoende geduld voor opbrengen.

Conclusie

In dit artikel hebben we aan de hand van 'Achter de Voordeur'-projecten beschreven hoe street-level bureaucrats in een moeilijke positie terechtkomen binnen lokale samenwerkingsverbanden. In deze projecten kunnen huisbezoeken de aanzet zijn 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. De street-level bureaucrat moet als spin in het web fungeren en zowel bemiddelen als beslissen. Bewoners moeten de door hem of haar geformuleerde problemen (h) erkennen en de oplossingen ondersteunen, zowel individueel als collectief. De street-level bureaucrat moet hiertoe kunnen overtuigen en ambassadeur zijn van zowel het probleem als de oplossing. Hij moet binnen zijn eigen organisatie mandaat hebben om tijd en capaciteit vrij te maken. Maar ook andere organisaties moeten hun medewerking verlenen aan de opvolgingstrajecten, wil de street-level bureaucrat succes kunnen boeken. Hij moet dan ook het politiek vermogen hebben om te kunnen schakelen tussen operationeel, tactisch, beleidsmatig en bestuurlijk niveau. Dan laten we de geïnstitutionaliseerde financieringsstructuren, personeelwisselingen en invloedrijke beleidsmatige koerswijzigingen nog buiten beschouwing. Er is geen sprake van dat de street-level bureaucrat ooit werkelijk controle kan krijgen over dit proces.

Enerzijds kunnen we dus constateren dat de door Lipsky gesignaleerde problematiek nog steeds actueel is. Anderzijds krijgt een aantal dilemma's rond de street-level bureaucrat een nieuw karakter, omdat zijn of haar werk in toenemende mate tussen organisaties plaatsvindt. Wij vatten onze bevindingen in tabel 1 samen.

In deze context zijn communicatieve vaardigheden en contacten steeds belangrijker om aan de frontlijn te overleven. Het belang van routines, zoals door Lipsky benadrukt, neemt

	Klassieke dilemma's	Nieuwe dilemma's
Doelen	Spanning tussen doelen cliënten en doelen van de organisatie	Spanning tussen doelen cliënten en doelen van de organisaties in een lokaal netwerk
Prikkel tot medewerking cliënt	Veel mogelijkheden om cliënten via procedures en werkprocessen tot medewerking te dwingen	Cliënten/burgers bepalen in hoge mate zelf of ze openstaan voor hulp
Focus van de aanpak	Individu	Individu binnen een gemeenschap
Tijdspanne en locatie	Permanente reeks geroutiniseerde handelingen binnen de organisatie	Tijdelijke interventie in een specifieke geografische context
Sociale relatie met cliënt	Sociale relaties verzwakken de positie van de SLB	Sociale relaties noodzakelijk voor succes SLB
Autonomie	Gestructureerd door de organisatie	Gestructureerd door het interorganisatorische netwerk

Tabel 1 Dilemma's van de straat-level bureaucrat

af. Buiten de context van de enkele organisaties zijn strategieën als standaardisering en categorisering lastiger te hanteren.

Hier ligt een koppeling, die meer aandacht verdient, tussen bestuurskundig onderzoek naar governance en de discussie over straat-level bureaucraten. Een opgave voor toekomstig onderzoek is na te gaan hoe de verandering in context leidt tot andere overlevingsstrategieën bij straat-level bureaucraten, of oude strategieën in een nieuwe vorm. Ook zou het interessant zijn te kijken of hierbij andere typen personen gedijen. De straat-level problematiek moge in de grond hetzelfde zijn, maar gaat het om dezelfde bureaucraten?

De in dit artikel beschreven aanpak is typerend voor het toenemend aantal publieke diensten dat wordt aangeboden in samenwerking tussen verschillende instanties: overheidsdiensten, zelfstandige en hybride organisaties, marktpartijen, groepen

burgers (Brandsen, Van de Donk & Kenis, 2006). De huidige vorm van gover-

Belang communicatieve vaardigheden en contacten toegenomen

nance, waarin organisaties minder autonoom hun eigen producten kunnen bepalen en waarin professionals binnen interorganisatorische netwerken moeten opereren, geeft een nieuwe draai aan de straat-level problematiek. Zij roept vragen op over het karakter van professionalisme, over de rol van individuele straat-level bureaucraten in de coördinatie van lokale netwerken, over de scheidslijn tussen beleid en uitvoering

en over de relatie tussen de leefwereld van de street-level bureaucrat enerzijds en die van burgers anderzijds.

Daardoor liggen er ook, meer nog dan voorheen, raakvlakken met actuele bestuurskundige onderzoeksprogramma's in Nederland en aanknopingspunten voor samenwerking. Dan denken we bijvoorbeeld (zonder te pretenderen volledig op de hoogte te zijn) aan het Nijmeegse onderzoek naar innovatie en sturing in publieke dienstverlening; de Rotterdamse studies naar de dynamiek binnen complexe netwerken; het Tilburgse onderzoek naar maatschappelijk bestuur; het Twentse onderzoek naar sturing en innovatie in het sociale domein; het vanuit Utrecht gecoördineerde onderzoek naar nieuwe verschijningsvormen van professionalisme; en het onderzoeksprogramma van de Vrije Universiteit naar nieuwe bestuurlijke benaderingen binnen de verzorgingsstaat. In die zin is het werk van Lipsky bestuurskundig relevanter dan ooit.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage.

Lupi, T. & D. Schelling (2009). *Eerste hulp bij sociale stijging: Een literatuuronderzoek naar 'Achter de Voordeur' aanpakken*. Den Haag: Nicis Institute.

Osborne, S.P. (red.). (2010). *New Public Governance*. London: Routledge.

Oude Vrielink, M., B. Denters & P.-J. Klok (2011). *Tussenrapportage evaluatie wijkcoaches Velde-Lindenhof*. Enschede: Universiteit Twente.

Scott, J. (1998). *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.

Peeters, R., M. van der Steen & M. van Twist (2010). *De logica van het ongepaste. Over de professionaliteit van wijkmanagers in de onvolkomen organisatie*. Den Haag: NSOB.

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.

Literatuur

Brandsen, T., W. Donk & P. van de Kenis (2006). *Meerzijdig bestuur: publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma.

Brandsen, T., L. Colligno, E. Cornelissen, P. Kalders, S. Soeparnan & S. Wessemius (2010). *Professionals in de frontlijn tussen burgers en instanties*. Rotterdam: SEV.

Brandsen, T. & L. Collignon (2010). *Handreiking Achter de Voordeur: methodiek*. Rotterdam: SEV.

Collignon, L., S. Place & T. Brandsen (2011). *Combineren en versterken: eindevaluatie van de pilots 'Balans in de Kruidenbuurt' en 'Kanswonen'*. Tilburg: WonenBreborg/TBV Wonen/Tiwos/gemeente Tilburg.

Cornelissen, E., L. Collignon & T. Brandsen (2009). *Verbonden met de buurt: een evaluatie van de Achter de Voordeur-aanpak in Rotterdam-Pendrecht*. Rotterdam: SEV.

Cornelissen, E. & T. Brandsen (2007). *Handreiking Achter de Voordeur: een verkennend onderzoek naar zeven grootstedelijke 'Achter de Voordeur'-projecten*. Rotterdam: SEV.