



JOS VAN DER LANS BLIKT TERUG  
OP VEERTIG JAAR SCHRIJVEN  
OVER DE PUBLIEKE SECTOR



# Op zoek naar een nieuwe civil society

**Veertig jaar probeerde Jos van der Lans de sociale sector te doorgronden. Waren het vooral losse gedachten of zat er samenhang in zijn verhalen? Terugkijkend realiseert hij zich dat er wel degelijk een lijn was: hij zocht naar grondstoffen voor een nieuw type civil society.**

**I**k geloof dat het begin jaren negentig pas echt tot me doordrong dat zich in onze moderne samenleving een paradoxale wetmatigheid aan het voltrekken was. Het was me opgevallen in de geestelijke gezondheidszorg, waarin in alsmaar grotere instellingen professionals in afgezonderde spreekkamers hun heil zochten in steeds meer specialisaties. Ze waren het contact met onvoorspelbare crisissituaties gaan ontlopen, zelfs in die mate dat de sociale psychiatrie in een staat van verwaarlozing was komen te verkeren. Ik zag in het maatschappelijk werk een trend waarin professionals zichzelf vooral beschouwden als psychosociale hulpverleners, die liever opereerden in de hoger gewaardeerde sfeer van de geestelijke gezondheidszorg dan in de weerbarstige lokale werkelijkheid van materiële dienstverlening. Ik zag de tendens om zich uit de frontlinies van het dagelijks leven terug te trekken ineens overall.

### Naar binnen gekeerd

In een essay in *De Groene Amsterdammer* vatte ik het in 1994 als volgt samen. Er is in de moderne verzorgingsstaat een institutionele logica ontstaan die maakt dat instellingen in de publieke sector een steeds grotere schaal nodig hebben. Ze moeten groter worden om steeds specifiekere problemen tegen zo laag mogelijke kosten te kunnen aanpakken. Daarvoor zijn steeds meer gespecialiseerde professionals nodig – de socioloog Van Doorn typeerde dat als het ontstaan van een expertocratie.

De keerzijde daarvan is dat het type werk dat ooit aan de basis stond van de dienstverlening aan professionele waardering inboet. Dat type werk wordt binnen de organisaties als minder aantrekkelijk gezien en daardoor aan de jongste bedienden of de laagst opgeleide werknemers toevertrouwd. Ik schreef: 'Langzaam maar zeker ontstonden in de omvangrijke en uitdijende sfeer van zorg- en dienstverlening naar binnen gekeerde bureaucratische eilanden die steeds verder afdreven van het

vaste land waar ze ooit mee verbonden waren.'

Het dramatische is dat toen, halverwege de jaren negentig, de schaalvergroting nog maar net was begonnen en het bedrijfskundig-economisch denken van het *new public management* in de kinderschoenen stond. De Grote Verzakelijking moest nog beginnen.

Er stond een nieuwe lichter bestuurders te trappelen om de instituties onder controle te brengen. Niet door de basis, het handwerk, het front, of 'het primaire proces', weer centraal te stellen, maar door het professionele werk te disciplineren in nauw omschreven producten, tijdseenheden en tarieven om tegen zo laag mogelijke kosten op zoek te gaan naar grotere omzetten, productievolumes en marktaandelen. Dat leidde vervolgens tot schaalvergrotingsprocessen met weer grotere organisaties die meer energie besteedden aan zichzelf en de interne controle dan aan het directe contact met het publiek. Zo raakten we steeds verder van huis.

### Afhankelijk van externen

De overheid deinde mee op deze trend, zo ze deze niet zelf aanjoeg in de overtuiging dat efficiency aan de markt moest worden overgelaten. Inhoudelijke deskundigheid en betrokkenheid werden ingeruild voor ambtenaren die zich toelegden op procesarchitectuur, waarin via aanbestedingsprocedures dienstverleningsproducten werden ingekocht.

### Overheden werden steeds afhankelijker van externe consultants en adviesbureaus

Binnen enkele decennia verdampten daarmee inhoudelijke expertise en gezag in de sfeer van overheden, waarbij ze voor de inhoud steeds afhankelijker werden van externe



consultants en adviesbureaus.

In 2001 hield ik – inmiddels ook Eerste Kamerlid – in de brochure *De staatsgreep van de zesde macht?* een pleidooi om daar paal en perk aan te stellen. De Tweede Kamer nam er zelfs meerdere moties over aan. Zonder enig succes. De groei heeft zich onverminderd doorgezet, evenals de toename van het aantal ambtenaren, alle neoliberale bezwingelingen over 'minder overheid' ten spijt. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) spant in dat opzicht de kroon. In 2023 steeg het aantal fte's op het ministerie van 5740 naar 6140 en werkten er 32 procent meer ambtenaren dan in 2018. Aan uitzendkrachten en adviseurs werd 205 miljoen euro uitgegeven, een groei van 15 procent ten opzichte van 2022. Daardoor kwamen de totale personeelskosten van het ministerie boven een miljard uit.<sup>1</sup>

### Niet-aflatende zoektocht

Ik schrijf nu zo'n veertig jaar over de publieke sector. Als ik uit al die artikelen, essays, columnen, lezingen, blogs en boeken een programmatische lijn zou moeten destilleren, dan begint die vaste vorm te krijgen na de ontdekking begin jaren negentig. Een groot deel van wat ik heb geschreven, is te lezen als een poging om de wetmatigheid van de afdrivende bureaucratieën bloot te leggen, tegen te spreken en om te draaien. Het is een gedreven zoektocht naar alternatieve vormen van organisatie en sturing. Of een voortdurende inspanning om daar tenminste woorden aan te geven. Heel veel woorden, want de kwestie bleek een stuk ingewikkelder te zijn dan ik voorzag in 1995, het jaar waarin ik me in de bundel *De onzichtbare samenleving* aan een eerste analyse had gezet.

Want het is te eenvoudig om deze ontwikkeling te duiden als goed versus fout, leefwereld versus systeemwereld, als miskende burgers versus onpersoonlijke instituties en overheden, als goede bedoelingen versus kwade intenties. Was het maar zo simpel.

## Hoe bouwen we aan nieuwe verhoudingen, samenwerkingsvormen en verantwoordelijkheidsverdelingen tussen burgers, professionals, instituties en overheden?

In een reeks van vijf boeken heb ik tussen 2005 en 2015 een poging ondernomen om op die complexiteit greep te krijgen. Het voert te ver om ze hier allemaal de revue te laten passeren, maar alleen al de titels zijn veelzeggend: *Koning Burger. Nederland als zelfbedieningszaak* (2005), *Ontregelen. De herovering van de werkvloer* (2008), *Eropaf! De nieuwe start van het sociaal werk* (2010), *Sociaal doe-het-zelven. De idealen en de politieke praktijk* (2013, samen met Pieter Hilhorst) en *Decentraal. De stad als sociaal laboratorium* (2014, samen met Nico de Boer).

Het onderliggende thema is steeds: hoe bouwen we in de

verlaten ruimte tussen de wereld van burgers en de logica van de instituties/overheden een nieuw type *civil society* op, met nieuwe verhoudingen, samenwerkingsvormen en verantwoordelijkheidsverdelingen tussen burgers, professionals, instituties en (lokale) overheden?

### Coöperatieve beweging

Er zijn zo'n veertig jaren verstreken sinds ik mijn zoektocht begon om de logica van wegdrijvende bureaucratie eilanden van de verzorgingsstaat tegen te spreken. Zeker, er is reden tot pessimisme. Ik hoef alleen maar naar de toeslagenaffaire te verwijzen om te laten zien hoe wereldvreemd en inhumain systemen nog hun werk kunnen doen. Maar er zijn ook tekenen van hoop. In veel publicaties heb ik verwezen naar onderzoek van Tine de Moor, hoogleraar Collectieve Actie, die al in 2013 in haar oratie *Homo coöperans* liet zien dat er sprake is van een nieuwe hoogconjunctuur in het ontstaan van coöperatieve samenwerkingsverbanden van burgers.

## Het economisch denken weet zich beschermd door juristen, inkoopafdelingen en procesambtenaren

Het vorige hoogtepunt speelde zich zo'n 125 jaar geleden af toen vele honderden initiatieven van burgers de grondslag vormden voor voorzieningen die in onze hedendaagse verzorgingsstaat gesteld zijn in soms onbeweeglijke professionele instituties. Maar deze eeuw brengt, zo laat De Moor overtuigend zien, een nieuwe golf in de vorm van coöperatieve initiatieven op het terrein van de zorg, van energie en van leefbaarheid, nogal eens in dorpen, buurten en wijken door bewoners zelf opgezet. Het zijn kiemen van een nieuw soort *civil society* die hier van onderop aan het uitlopen is. Optimisme kan ook geput worden uit het feit dat het bedrijfsmatig ordenen van de publieke sector, het paradigma van het *new public management*, aan het einde van zijn Latijn lijkt te zijn. Zelfs partijen die het decennialang hebben aangejaagd, zeggen nu hardop dat het 'te ver is doorgeschoten'.

Dat is een niet onbelangrijke stap, maar nog lang geen overwinning. Het economisch denken in termen van een markt, met gelijke kansen (*a level playing field*) voor alle aanbieders, en het aanbesteden, zitten diep verankerd in het bestuurlijke DNA. Dat denken weet zich beschermd door juristen, inkoopafdelingen en procesambtenaren die zich geen andere werkelijkheid kunnen voorstellen.

### Periode van transitie

Transitie-aanjager Jan Rotmans wijst er al meer dan een decennium op: het oude systeem kraakt en is op termijn onhoudbaar, maar dat betekent niet dat het zomaar plaatsmaakt voor een heel andere manier van ordenen. Het oude (top-down) organiseren op basis van economische dogma's en het nieuwe (bottom-up) ordenen op basis van duurzame waarden bestaan gedurende een periode van



transitie naast elkaar, in een gespannen, soms zelfs ronduit vijandige houding, waarbij het oude de macht heeft en het nieuwe de toekomst vertegenwoordigt. Precies de toestand waarin we nu vertoeven met alle onzekerheden, vormen van terugval en politieke schermutselingen die dat oproept. Wat niet helpt, is dat de achterliggende periode een vernietigende uitwerking heeft gehad op het historisch besef. De wereld van output, productie, inkoop en management control heeft niks met geschiedenis. Lange tijd was de uitdrukking 'prestaties uit het verleden vormen geen garantie voor de toekomst' een geliefde lijfspreuk van menig ambitieuze veranderingsmanager. Precies om die reden – en je zou dat een tweede programatische lijn kunnen noemen – ben ik samen met een aantal geestverwanten in 2007 begonnen aan een groot project waarin we de geschiedenis van het brede sociaal werk voor een teloorgang willen behoeden: het digitale platform *canonsociaalwerk.eu*, een alsmaar uitdijend *wikipedia*<sup>2</sup>, waarin de geschiedenis van verschillende werkvelden is gedocumenteerd en de biografieën van tal van eerbiedwaardige voorgangers beschreven staat. Dat alles indachtig het motto van Marie Kamphuis, pionier van het maatschappelijk werk: 'Men ziet van de toekomst ongeveer evenveel als het inzicht in het verleden reikt.'

### Verlangen naar gemeenschapszin

Historische kennis draagt niet alleen bij aan meer zelfbewuste professionals die kennis hebben van de oorsprong van hun professie en de bloed-zweet-en-tranen-geschiedenis van de verzorgingsstaat. Het helpt ook om de discussie te voeren over wat Hans Boutellier elders in dit magazine als nostalgische neosociale sentimenten betitelt. Het verlangen om terug te keren naar de tijden dat de verzorgingsstaat nog niet onder de tucht van de markt was geplaatst, de tijden dat collectieve voorzieningen als bejaardenoorden, verzorgingshuizen en sociale werkplaatsen in plaats van als te dure kostenpost nog als een verworvenheid werden gezien.

Het is ook het verlangen naar ouderwetse gemeenschapszin en *naoberschap* als tegenwicht tegen het doorgeslagen hedendaagse egocentrisme en individualisme, maar ook als schild tegen 'wezensvreemde' culturele invloeden van nieuwkomers en nieuwlichters. Het feit dat deze gedachten door extreem-rechts worden gekoesterd en door neoconservatieven worden omhelsd, toont eens te meer het failliet aan van een decennialange neoliberale hegemonie, die juist alles wat in dit neosociale sentiment tot leven wordt gewekt, heeft ontmanteld en onder het regime van de eigen verantwoordelijkheid heeft gebracht. Het sentiment is begrijpelijk, maar tegelijkertijd ook richtingloos, ontdaan van een werkbaar perspectief. Het zoekt houvast in een geromantiseerde voorstelling van saamhorigheid die er welbeschouwd nooit is geweest en er al zeker nooit zal komen.

### Samenlevingsopbouw

Inzicht in de geschiedenis kan in dit opzicht zeker van pas komen. Rondom 1960 werd in ons land het woord 'samenlevingsopbouw' gemunt in een poging om een Nederlandse vertaling te vinden voor het Amerikaanse *community organization*. Nederland veranderde na de Tweede Wereldoorlog ingrijpend, het land industrialiseerde in hoog tempo, de verzuiling begon af te brokkelen en er groeide een besef om te investeren in nieuwe vormen van gemeenschapsvorming.

### Het opbouwwerk is in het neoliberale geweld van de afgelopen decennia gemarginaliseerd

Een aantal verlichte ambtenaren op het ministerie van Maatschappelijk Werk wilde ontsnappen aan de

benauwende kaders van de verzuiling en de daarbij horende maatschappelijke organisaties. Zij vonden dat de overheid los van dominees en pastoors gemeenschapsvorming moest voeden en stimuleren met voorzieningen, dorpshuizen, club- en buurthuizen. 'Maatschappelijk opbouwwerkers', zoals ze aanvankelijk genoemd werden, moesten daarin een ondersteunende en begeleidende rol vervullen.

Zo zei politicus Marga Klompé het in 1968: 'Het gaat hier om een proces, dat bewust in gang wordt gezet om een territoriale samenleving – een dorp, een wijk, een streek – direct te activeren, en daarbij de bevolking te brengen tot inspraak, tot medezeggenschap en tot het mede-dragen van het beleid voor het welzijn, in de buurt, in het dorp, in de streek. Het is dan de functie van het opbouwwerk, dit proces in gang te zetten, te begeleiden, vorm en inhoud te geven.'

### Democratische arena's

Het opbouwwerk is inmiddels in het neoliberale geweld van de afgelopen decennia gemarginaliseerd. In recente publicaties, *De marktwerking voorbij. Samenlevingsopbouw in de 21<sup>e</sup> eeuw* (2020) en *Ontsnappen aan aanbesteden. Buurten en wijk als vitale democratische arena's* (2023) heb ik geprobeerd het achterliggende gedachtegoed op onze tijd te projecteren. Daar is immers alle reden voor: ook nu vallen de veranderingen over elkaar heen. Zoals in de jaren zestig de verzuiling als ordeningsmodel begon te kraken, zo piept en knarst nu de bestuurlijke logica die de markt heeft omhelst. Zoals toen de noodzaak werd gevoeld om burgers los van hun zuil of achtergrond bijeen te brengen, zo is er nu ook behoefte om de diversiteit te verbinden, om ongelijkheden en verschillen te overbruggen.

Dat lukt allang niet meer 'via' Den Haag, zo constateerde ik in *Ontsnappen aan aanbesteden*. Daarom moeten we buurten en wijken gaan zien als democratische arena's, waarin burgers, ondersteund door professionals en lokale overheden, verantwoordelijkheid kunnen nemen voor grote vraagstukken met betrekking tot zorg, leefbaarheid en duurzaamheid. We moeten het aandurven om financieringsvormen te vinden, praktijken te ontwikkelen, organisatievormen te ondersteunen die deze herordering vanuit buurten, wijken en dorpen weer mogelijk maken.

Dat is de samenlevingsopbouw waar de 21e eeuw om vraagt; een ontluikende *civil society*-nieuwe-stijl waarin we moeten gaan investeren. Niet alleen om de verzorgingsstaat anders te grondvesten, ook om de democratie te vitaliseren. Dat grondvlak is ook de plek waar de losgeraakte bureaucratie eilanden zich weer kunnen verbinden met de vaste wal van het dagelijkse leven.

### Nieuwe civil society

Daarmee zijn we terug bij het begin. Hebben al die duizenden megabytes die ik de afgelopen veertig jaar wereldkundig heb gemaakt nu ook echt geholpen? Gelet op de verwarring, verdeeldheid en verontwaardiging die ons via de media dagelijks bereiken, lijkt hier enige mistroostigheid op zijn plaats.

Maar kijk ik om me heen in mijn eigen omgeving, in buurten en wijken, in de steden, ga ik op bezoek bij gemeenten

of instellingen, dan zie ik iets anders. Dan zie ik een groeiende behoefte om samen te werken, om los te komen van bureaucratie systemen, om nieuwe overzichtelijkheid en eenvoud te realiseren.

## Ik zie een groeiende behoefte om samen te werken, om los te komen van bureaucratie systemen

Ik zie ook een elke dag rijker wordende beweging van mensen om zich te organiseren, om verantwoordelijkheid te nemen voor zorgzame buurten, voor duurzame en lokale energieopwekking, voor recycling en vergroening.

### Inspirerende dialoog

In dorpen en steden zie ik de kiemen van een nieuw type *civil society* ontstaan in de lege ruimte tussen de grote instituties en de overheden. Ik zie pogingen om dienstverlening te herbronnen – het heet dan 'menselijke maat' of 'terug naar het ambacht' dan wel 'kleinschaligheid' of 'zelforganiserende teams'. De roep om generalisten (in plaats van specialisten) weer in buurten en wijken in wijkteams te laten opereren, past daar ook naadloos in. In de pogingen om te ontsnappen aan grote systemen en bureaucratie ordeningen is retro-innovatie eigenlijk aan de orde van de dag.

Waar het echter aan schort, is dat het in de marge blijft, door regels en financieringsstromen buiten de deuren van de gevestigde instituties wordt gehouden en nog maar mondjesmaat is doorgebroken tot het niveau van de politiek. Wat ontbreekt, is een inspirerende dialoog die de materiële machtscentra van de publieke sector in beweging brengt en die op meerdere niveaus van de samenleving tot eenstemmigheid in plaats van verdeeldheid leidt.

Zeker, ik heb daar de nodige woorden voor geleverd; dat was absoluut geen verspilde moeite. Maar er is voor mij en de vele geestverwanten die ik de afgelopen veertig jaar getroffen heb, nog volop denk- en doewerk aan de winkel. Want zonder duwen en trekken, zonder mobiliseren en fantaseren, zonder overtuigen en laten zien, zonder *trial and error* zal de oude werkelijkheid zich nooit gewonnen geven.

| **Jos van der Lans** is cultuurpsycholoog en publicist.

**NOTEN 1** Cijfers afkomstig van landelijk FNV-bestuurder jeugdzorg Maaïke van der Aar, LinkedIn: 11 december 2023. **2** Wikipendium is een samenvoeging van *wiki*(pedia) en *(com)pendium* en drukt uit dat het een van onderop aangevulde en opgebouwde, maar ook redactioneel gecontroleerde vorm van kennisverwerving en kennisdeling is.