

De kwesties in het sociaal domein: een pleidooi voor een pragmatisch reveille

INAUGURELE REDE DOOR PROF. DR. JAN-KEES HELDERMAN

inaugurele
rede

INAUGURELE REDE

PROF. DR. JAN-KEES HELDERMAN



In zijn oratie gaat Jan-Kees Helderman in op vraagstukken in het sociaal domein, in het bijzonder in de jeugdzorg, en op de vraag hoe we ons maatschappelijk probleemoplossend en lerend vermogen kunnen vergroten. Daarvoor is onder andere een politiek-bestuurlijke infrastructuur nodig, waarbij

betrokken partijen in elkaar investeren, elkaars werelden leren kennen en kennis delen. Hij verwijst naar de fresco's van Ambrogio Lorenzetti op de muren van het Palazzo Pubblico in Siena, die de effecten van goed en slecht bestuur verbeelden, omdat het nadenken over bestuurskunde en sociaal beleid alleen maar interessant is in relatie tot waartoe zij dienen. Helderman legt daarbij de link met het begrip *governmentality* (Foucault), de manier waarop we met elkaar de dingen regelen, besturen, beheersen, maar ook willen oplossen.

Jan-Kees Helderman (Waddinxveen, 1966) is als hoogleraar Sociaal beleid en bestuur verbonden aan de afdeling Bestuurskunde van de Radboud Universiteit. Daarnaast is hij vice-decaan onderzoek van de faculteit Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit. In 2007 is hij gepromoveerd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op het proefschrift *Bringing the Market Back In? Institutional Complementarity and Hierarchy in Dutch Housing and Health Care*. Voor dit proefschrift ontving hij de G.A. van Poelje-prijs voor het beste proefschrift in de Vlaamse en Nederlandse bestuurskunde. Helderman is Associate Editor van *Health Economics Policy and Law* en hoofdredacteur van Bestuurskunde. Hij is daarnaast lid van verschillende adviescommissies op het terrein van de jeugdzorg en voorzitter van de Raad van Toezicht van de stichting OIDOS, verantwoordelijk voor de buurtteams Jeugd en Gezin in Nijmegen.

Radboud Universiteit



*DE KWESTIES IN HET SOCIAAL DOMEIN:
EEN PLEIDOOI VOOR EEN PRAGMATISCH REVEILLE*

De kwesties in het sociaal domein: een pleidooi voor een pragmatisch reveille

Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Sociaal beleid en bestuur aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit op donderdag 10 november 2022

door prof. dr. Jan-Kees Helderman

Opmaak en productie: Radboud Universiteit
Fotografie omslag: Bert Beelen

© Prof. dr. Jan-Kees Helderman, Nijmegen, 2023

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt middels druk, fotokopie, microfilm, geluidsband of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de copyrighthouder.

Vroeger dacht ik altijd dat de grote verhalen de kleinere verklaarden, dat de wijdere kringen betekenis gaven aan de kleinere kringen die door de grotere werden omsloten, maar nu denk ik dat het precies andersom is, en dat elk verhaal het grotere verhaal waarvan het deel uitmaakt verheldert en er betekenis aan geeft, tot je bij de verste kring komt, het primum mobile, en zelfs daar voorbij, waar het universum zich samenvouwt en er niets meer over is dat moet worden verduidelijkt of waaraan betekenis moet worden gegeven.¹

*Mijnheer de rector,
Beste collega's, vrienden en familieleden,*

1. GOVERNMENTALITY

Mijn fascinatie voor de bestuurskunde en de kwestie die zij dient wordt op prachtige wijze verbeeld door de fresco's die Ambrogio Lorenzetti in 1338 en 1339 op de muren van het Palazzo Pubblico van de Stadsstaat Siena schilderde, in opdracht van het stadsbestuur. De drie fresco's verbeelden de effecten van goed en slecht bestuur. De florerende stad Siena en haar ommeland stonden voor het effect van goed bestuur. De stad vol tirannie en hongersnood stond voor het effect van een slecht bestuur. Op het middenpaneel schilderde Lorenzetti zijn 'theorie' van goed bestuur. Het zijn fresco's waar mijn bestuurskundig hart sneller van gaat kloppen, omdat ik het nadenken over bestuurskunde en sociaal beleid alleen Maar interessant vind in relatie tot waartoe zij dienen: ons maatschappelijk probleemoplossend vermogen met betrekking tot de kwesties die ertoe doen. Al het andere is *l'art pour l'art*.

De fresco's van Lorenzetti vertellen ons iets over wat de Franse filosoof Foucault aanduidde met het begrip *governmentality*.² Governmentality gaat over de manier waarop we met elkaar de dingen regelen, besturen, beheersen, maar ook willen oplossen. Over hoe we onze gemeenschappelijke ambities en aspiraties, maar ook onze diepste zorgen, belangen en overtuigingen, en de strijd daartussen, omzetten in gemeenschappelijke doelen en sociale uitkomsten. Het begrip governmentality gaat letterlijk over besturingsrationaliteit, al zijn er ook mensen die kiezen voor de meer prozaïsche associatie met besturingsmentaliteit. In die eerste betekenis gaat governmentality over de allesomvattende en vergaande disciplinerende van ons leven door bestuurlijke krachten. In de meer prozaïsche variant daagt governmentality uit tot reflectie en reflexiviteit. Tot vragen als: waar halen we onze kennis vandaan, aan welke regimes en praktijken ontleen wij onze kennis en gezag, hoe zetten we die kennis vervolgens om in concrete acties, en tot slot, wat leert dit handelen ons over onszelf?

Governmentality laat zich onderzoeken in concrete historische verschijningsvormen. Kijk maar eens door de bril van Foucault naar de Britse comedy serie *Yes Minister* en dan zie je dat de Britse governmentality getypeerd kan worden als ‘club government’, de situatie waarin de gevestigde economische en politieke elite met elkaar op kartelachtige wijze het land besturen binnen geheime clubs.³ Wanneer ik aan mijn studenten of aan een ander publiek vraag om met één woord de Nederlandse governmentality te duiden, dan krijg ik in negen van de tien keer het begrip ‘poldermodel’ terug. Wat het precies betekent, weten we vaak niet (iets met consensus) maar het is een betekenisvol begrip dat allang niet meer alleen over onze strijd tegen het water gaat, maar over hoe wij in Nederland nu eenmaal de zaken wenselijk te regelen en te besturen met elkaar.

2. KIND VAN DE POLDER

Ik ben een kind van de polder. Ooit ben ik planoloog geworden omdat ik zag dat het oneindige laagland waar ik vandaan kom een zekere ordening kent. Ik specialiseerde mij in de volkshuisvesting, want de ordening werd voor een belangrijk deel bepaald door mensen die er woningen en steden bouwden. Ik leerde dat de volkshuisvesting voortkwam uit zorgen om de volksgezondheid, wat destijds een urgente kwestie was. Hoe men die kwestie ging onderzoeken in oorzaken, gevolgen en mogelijke oplossingen. Hoe er naast een ruimtelijke ordening ook een bestuurlijke ordening ontstond, minder zichtbaar, maar met evenzoveel gevolgen. Hoe er verantwoordelijkheden werden belegd, verdeeld en gedeeld tussen overheden onderling en met maatschappelijke organisaties. Hoe er in de daaropvolgende eeuw een stelsel van collectieve verzekeringen en voorzieningen werd gerealiseerd. Kortom, hoe het laagveen van een ontluikende en uiteindelijk steeds welvarender verzorgingsstaat alsmaar verder werd ingepolderd.

De governmentality van onze verzorgingsstaat is in de afgelopen jaren ingrijpend veranderd, en dus moet ik haar opnieuw onderzoeken. De verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning, arbeidsmarkt-integratie en jeugdzorg is met de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet en de Jeugdwet bij de gemeenten komen te liggen. Onze naoorlogse gecentraliseerde verzorgingsstaat is weer een gedecentraliseerde eenheidsstaat: het is *rijkszaak* maar *gemeentetaak*. Het sociaal domein lijkt wel een beetje op het laagveen uit mijn polderjeugd. Treurwilgen doen het er goed. Er staat veel op het spel; het gaat over belangrijke kwesties.

Stel nu eens dat Ambrogio Lorenzetti in opdracht van het bestuur van ons land, of zo maar een stad, een drieluik zou mogen maken over de governmentality van onze verzorgingsstaat en in het bijzonder van het sociaal domein. Hoe zouden zijn fresco's er dan uitzien? Hoe begin je eigenlijk een drieluik van fresco's over steden en sociale kwesties?

*Je neemt een grote lege vlakte
Die deel je middendoor
Dan krijg je twee precies gelijke helften
En overdwars een diepe voor
Daarin doe je water, heel veel water
Dat water stroomt van oost naar west
De ene oever noem je Noord, de andere Zuid
De mensen doen de rest
Die bouwen dan als wezenloze gekken
Een levensgroot decor
Duizend straten, honderdduizend huizen
Dat gaat zo eeuwen door
Dit nu, dit nu, noemen wij een grote stad
Wie weet er één, denk eens na, er zijn er zat!
Rotterdam bijvoorbeeld.⁴*

3. SOCIALE RISICO'S EN HET SOCIAAL DOMEIN

Misschien moet ik eerst iets over onze verzorgingsstaat vertellen. De verzorgingsstaat is er om ons te beschermen tegen sociale risico's. Niet alle risico's waaraan wij zijn blootgesteld zijn sociale risico's. Veel risico's zijn nu eenmaal de consequentie van onze eigen keuzes en de keerzijde van de positieve vrijheid waarin we mogen leven. Maar bij een aantal risico's slaat die positieve vrijheid om in negatieve vrijheid. Individuele risico's worden sociale risico's wanneer we met elkaar vinden dat het risico geen individuele verantwoordelijkheid is. Solidariteit is niet alleen een moreel-sociologische kwestie. Het is ook in ons welbegrepen eigenbelang om sociale verzekeringen en sociale voorzieningen in het leven te roepen, omdat de risico's waaraan sommigen van ons zijn blootgesteld onze gemeenschappelijke welvaart bedreigen. We kunnen het ons eenvoudigweg niet veroorloven dat grote groepen niet mee kunnen doen aan onze samenleving vanwege gezondheidsproblemen, schooluitval, schulden, werkloosheid, etc. Veel van deze risico's hangen bovendien met elkaar samen en concentreren zich bij bepaalde groepen en op bepaalde plekken. Bijvoorbeeld in Rotterdam-Zuid, in delen van Dukenburg of Kanaleneiland, in Parkstad of in Noordoost-Groningen.

Onze naoorlogse verzorgingsstaat was vooral een sociale verzekeringsstaat waarin sociaaleconomische uitval overwegend ex post financieel werd gecompenseerd door inkomensoverdrachten. Risico's lieten zich actuarieel berekenen en verzekeren, zodat we aan risicoverevening konden gaan doen. Er lag een generiek gelijkheidsbeginsel aan ten grondslag. Die verzorgingsstaat heeft ons een extreem hoog niveau van bescherming en welvaart gebracht. Onze ambities waren dan ook groot. Denk aan de absolute

definitie van gezondheid die de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) al in 1948 omarmde en die lange tijd de gouden standaard in de gezondheidszorg is geweest. Gezond zijn is: ‘a state of complete physical, mental and social wellbeing, and not merely the absence of disease or infirmity’.⁵

Dat is een standaard die in een tijd waarin we in toenemende mate aan chronische ziekten zullen lijden, niet meer houdbaar is. Bovendien, veel van de sociale risico’s van deze tijd zijn niet-actuariële, dus niet-verzekerbare, risico’s. Bij niet-verzekerbare risico’s moet je vooruit verdedigen. Je moet durven en kunnen investeren in een nog ongewisse toekomst. Dat geldt voor ieder van ons persoonlijk, maar het is ook een collectieve opgave. Daarom wordt deze nieuwe verzorgingsstaat ook wel een sociale investeringsstaat genoemd: een verzameling van verzorgingsarrangementen waarin de nadruk ligt op maatschappelijke dienstverlening ter preventie van sociaaleconomische uitval.⁶ Denk aan *lifelong learning, employability, active and healthy ageing*, etc. Het feit dat dit Engelse termen zijn laat zien dat deze transformatieopgave niet een typisch Nederlands verschijnsel is maar voor veel verzorgingsstaten opgaat. Bij deze nieuwe verzorgingsstaat past het idee van ‘positieve gezondheid’, zoals dat door Machteld Huber en collega’s uiteen is gezet in de *British Medical Journal*. Gezond zijn is dan: ‘The capacity to adapt and self-manage when dealing with the social, physical and mental challenges in the life course.’⁷

Het gaat dus om een herijking van sociale risico’s, en de oplossing wordt vervolgens gezocht in de leefomgeving van die kwetsbare burgers die ondersteuning behoeven. Omdat het om ondersteuning gaat, kijken we ook naar wat die kwetsbare burgers nog zelf kunnen, eventueel samen met familie of vrienden. Dat noemen we dan ‘eigen kracht’ of de ‘sociale basis’. We ruilen het generieke gelijkheidsbeginsel in voor het situationele gelijkheidsbeginsel, want ongelijke mensen moet je niet gelijk willen behandelen.

We vinden ervan alles van. Sommigen zullen er een verheffend sociaaldemocratisch discours in herkennen. Anderen wellicht een neoliberal discours. Weer anderen een *communitarian discourse*. Het punt is dat we ongeveer wel dezelfde zorgen hebben, maar dat we verschillen van elkaar in de oplossing en in de verdeling van kosten en baten. Toch schuilt in die gedeelde zorgen ook de hoop dat we er met elkaar uit moeten kunnen komen. Of zoals de onlangs overleden filosoof Bruno Latour dat ooit zo mooi schreef: ‘We might be more connected to each other by our worries, our matters of concern, the issues we care for, than by any other set of values, opinions, attitudes or principles.’⁸

Ongeveer twaalf jaar geleden ontdekte ik het sociaal domein. Ik ben mijn carrière begonnen in de volkshuisvesting bij Paul Ekkers en Jan van der Schaar en leerde en passant van Anton Zijderveld, Anton Hemerijck en Johan Olsen over het belang van instituties voor het regelen van ons maatschappelijk verkeer. Vervolgens leerde ik via Tom van der Grinten, Erik Schut en Pauline Meurs de gezondheidszorg kennen. En rond 2010 kwam alles samen. De aanstaande decentralisaties deden mij vermoeden dat we aan het

begin stonden van een kritieke transformatie van onze verzorgingsstaat. De Jeugdwet, de Wmo en de Participatiewet zijn te beschouwen als de eerste codificaties van deze nieuwe verzorgingsstaat. Maar de transformatie is ingrijpend, complex en ongewis en de oude ordenings-, besturings- en bekostigingsmodellen zijn slechts in beperkte mate bruikbaar.

Binnen het sociaal domein koos ik voor de jeugdzorg, een van de meest complexe domeinen van onze verzorgingsstaat. Jeugdzorg gaat over opvoedondersteuning, over ontwikkelingskansen, over geestelijke gezondheid, over veiligheid. Zij kent een vrijwillig kader en een gedwongen kader en gaat over lichte problemen en over hele ernstige, levensbedreigende problemen. En over kinderen in een pedagogische afhankelijkheidsrelatie tot hun ouders, als die in beeld zijn.

Het sociaal domein is een complex sociaal ecosysteem. Kinderen leven er in meerdere leefwerelden (het gezin, de klas, de vriendengroep, sociale media, de buurt) en die leefwerelden verhouden zich op complexe wijze, maar vaak niet goed, tot het polycentrisch labyrint van regels en systemen van bestuurders en beleidsmakers.

Het adagium is '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. Maar dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Omdat het vaak gaat om meervoudige problematiek is maatwerk onvermijdelijk. Dat kunnen we alleen maar realiseren wanneer we de ondersteuning zo lokaal mogelijk organiseren. En daarbij past dan weer een ingrijpende herschikking van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Voor iedere voorziening geldt een andere schaal. Er moeten afspraken worden gemaakt en contracten afgesloten. Er zijn marktrelaties die zich laten coördineren door de onzichtbare hand van het prijsmechanisme en er zijn professionele relaties die zich laten coördineren door professionele standaarden en richtlijnen. En dan is er tot slot in Nederland ook nog zoiets als het maatschappelijk middenveld, waar over het algemeen goed georganiseerde belangengroepen samen met de overheid onderhandelen en overleggen over al die zaken die geregeld moeten worden in het sociaal domein.

Het zijn systemen die zijn ingebed in systemen waarin autoriteit, macht en kennis bij uitstek zijn gefragmenteerd. Dat brengt mij terug bij het begrip governmentality en de vraag hoe die eruit zou kunnen zien voor deze nieuwe gedecentraliseerde verzorgingsstaat.

4. EXPEDITIE SOCIAAL DOMEIN

Ik ging onderzoek doen met twee Amerikanen, Charles (Chuck) Sabel en Jonathan Zeitlin. Chuck kwam naar Nederland als visiting professor in het kader van het Radboud Excellence Initiative-programma. Veel dank aan Astrid Souren, Marleen Bekker en Max Visser voor het REI-team dat we vormden. Om indruk te maken op Chuck had ik een groot aantal interviews met Haagse politieke bestuurders en ambtenaren georganiseerd. Maar Chuck zei: 'Oh, I am not interested in those guys. I wanna go to the Wijkteams.' Zo gezegd, zo gedaan. Chuck leerde in één week Nederlands en wij togen naar een grote stad in het westen des lands ('Wow Jan-Kees, this is a city you know'). Twee Amerikanen en een Yankee(s) op Expeditie Sociaal Domein.

In die stad werden wij gastvrij ontvangen. Onze vraag was simpel: hoe ontwikkelt dit nieuwe domein zich in deze stad? Zijn er lessen te leren van alle problemen die deze wijkteammedewerkers iedere dag zien langskomen? Kunnen we uit hun dagelijkse praktijk iets leren over welke instituties een bijdrage leveren aan hun probleemoplossend vermogen? Aan de hand van geanonimiseerde casuïstiek, documentanalyse en interviews met professionals en ambtenaren hebben wij onderzocht in welke mate en op welke wijze er binnen wijkteams en tussen wijkteams en specialistische zorgpartners en de gemeente, systematisch werd gereflecteerd op de verleende ondersteuning in de jeugdzorg. En of er ook systemische lessen werden geleerd uit zich ontwikkelende praktijken. We hadden goed en minder goed nieuws en dat hebben we ook zo met de betrokkenen gedeeld.

Eerst maar eens het goede nieuws. We vonden bijvoorbeeld dat er binnen de wijkteams die wij onderzochten intensief werd geïnvesteerd in professionele reflectie en intervisie, via regelmatige casuïstiekbesprekingen. En we zagen dat de professionals in deze wijkteams leerden van elkaars werkwijze en professionele disciplines en dat zij open met elkaar konden reflecteren op hun onzekerheden en hun twijfels over de grenzen van hun competenties. De betrokkenheid van de wijkteamprofessionals bij hun cliënten was groot. De casuïstiek was altijd complex, meervoudig en schrijnend.

Maar het viel ons vooral op dat het leren en reflecteren nergens zorgvuldig was geborgd. Er was geen bestuurlijke en maatschappelijke infrastructuur waarlangs al die ervaring, kennis en informatie bij elkaar konden worden gebracht. Als er geleerd werd was het toeval. We vonden ook dat er nog altijd structurele barrières bestonden tussen de wijkteams, specialistische zorgpartners en scholen. En dat er ook op het lokale niveau nog altijd een kloof was tussen beleid en uitvoering, waardoor de transformatieagenda van de gemeente zich min of meer los ontwikkelde van de concrete ervaringen en praktijken binnen de wijkteams.

Dat laatste punt, de kloof tussen politiek, bestuur en beleid enerzijds en de uitvoering of de frontlinie anderzijds, is een probleem waar mijn discipline verantwoordelijkheid voor moet nemen en dat bijvoorbeeld ook een rol heeft gespeeld in de Toeslagenaffaire. In mijn vakgebied staat deze besturingsbenadering beter bekend als 'nieuw publiek management' (NPM). Het is een hands-off manier van sturen in de hoop dat met de juiste prikkels en controle alles vanzelf goed komt. Het tegendeel is waar. Door contracten en aanbestedingen op een NPM-achtige wijze te organiseren, zonder kennis en informatie met elkaar te delen en zonder elkaar in de ogen te kunnen kijken, zijn we veel van ons probleemoplossend vermogen kwijtgeraakt. En ook veel van ons empathisch vermogen, vrees ik.

Er zijn twee redenen waarom dit zorgelijk is. De eerste reden is dat er op het eerste incident of begrotingstekort politiek-bestuurlijke reacties zullen volgen die de goede ambities van deze noodzakelijke transformatie zullen dwarsbomen.⁹ De tweede reden is zo mogelijk nog zorgelijker. We leven in een democratische rechtsstaat en kunnen het ons niet veroorloven dat het situationele gelijkheidsbeginsel erodeert tot situationele willekeur.

Maar het heeft weinig zin om het hierbij te laten. We zijn op zoek naar een lonkend perspectief. Het doel van ons onderzoek was om in kaart te brengen hoe dat lerend en probleemoplossend vermogen duurzaam kan worden geborgd bij de overheid en in het sociaal domein. Of, zoals de Amerikaanse filosoof en pragmatist Hilary Putnam het ooit zo mooi formuleerde: ‘Kan een verlichte samenleving, een ondermijnend moreel scepticisme vermijden? Zonder daarmee terug te vallen in een autoritair stelsel?’¹⁰

Het is een open vraag omdat we in het sociaal domein nu eenmaal tot elkaar veroordeeld zijn tot een groot en oneindig experiment. Daarbij past bij uitstek een pragmatisch perspectief. Ik heb het over het Pragmatisme met een grote P waarmee in de laat-negentiende en begin twintigste eeuw de grote en urgente sociale ‘quaesties’ van die tijd succesvol zijn aangepakt.

5. EEN LONKEND PERSPECTIEF: PRAGMATISME

Pragmatisme is een wetenschapsfilosofie en een publieke filosofie, gericht op maatschappelijke probleemoplossing. Tot een van de belangrijkste grondleggers van het pragmatisme wordt de Amerikaanse filosoof John Dewey (1859-1952) gerekend. Zijn in 1927 gepubliceerde boek *The public and its problems* wordt als zijn belangrijkste werk gezien.¹¹ Dewey hield in dat boek een betoog over de noodzaak om de problemen die burgers in hun dagelijkse leven tegenkomen weer als vertrekpunt van bestuur, beleid en onderzoek te nemen.

Het pragmatisme is in de afgelopen twee decennia herontdekt. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft zich bijvoorbeeld in verschillende adviezen over onze verzorgingsstaat door het pragmatisme laten inspireren. Dat heeft waarschijnlijk alles te maken met het feit dat we onze verzorgingsstaat opnieuw aan het uitvinden zijn.¹²

Pragmatisme gaat over de ‘praktische wijsheid’ om te ‘doen wat nodig is’. De twee centrale begrippen zijn ‘inquiry’ en ‘reflexiviteit’. Inquiry is zowel een wetenschapsfilosofisch als democratisch concept, in de zin dat het een onderzoekende houding koppelt aan publieksvorming. Publiceren is letterlijk de dingen publiek maken. Reflexiviteit wil zeggen dat we kennis over de sociale werkelijkheid pas echt goed begrijpen wanneer we voldoende ervaring hebben om er betekenis aan te geven. Dat klinkt allemaal erg ingewikkeld maar het komt er eigenlijk op neer dat je voor kennis in de Gamma naar de Praxis moet, hetgeen nog een heel Karwei is.

Een pragmatisch perspectief op besturingsvraagstukken behelst dat we voortdurend onze eigen assumpties en praktijken ter discussie durven te stellen. Dat we iedere oplossing als incompleet maar corrigeerbaar behandelen. En dat we steeds opnieuw de organisatorische en institutionele condities rondom primaire processen moeten onderzoeken en knelpunten moeten agenderen op het juiste adres op het juiste niveau. Sabel en Zeitlin

noemen dit 'experimentalist governance'.¹³ Experimentele besturingsregimes zijn gericht op het onderzoeken van complexe, onbekende probleemsituaties, met als doel om knelpunten in onderliggende regels, organisaties en systemen te diagnosticeren en te verhelpen. In een experimenteel besturingsregime stellen wij met elkaar gezamenlijke ambities vast, en krijgen lokale partijen (de gemeente of de professionals in een wijkteam) de ruimte en vrijheid om deze concreet te maken, passend bij de lokale omstandigheden. De discretionaire vrijheid die deze lokale partijen krijgen, staat of valt met de plicht tot verantwoording en reflectie. Niet om hen af te rekenen op vooraf afgesproken doelen en prestaties, zoals in het nieuw publiek management het geval is, maar om ervan te leren en ons probleemoplossend vermogen te vergroten.

Het onderzoek dat Chuck, Jonathan en ik een aantal jaren later in Utrecht hebben gedaan laat zien dat het wel degelijk mogelijk is om een dergelijk lerend jeugdinstelstel te ontwikkelen.¹⁴ Het Utrechtse jeugdinstelstel is voor een belangrijk deel het resultaat van de cumulatie van institutionele (ontwerp)keuzen die logisch en consistent op elkaar voortbouwen. Opeenvolgende institutionele innovaties zijn gebaseerd op ervaringen met, en reflecties op, zich ontwikkelende lokale ondersteuningspraktijken. Het diagnostisch monitoren van trends in populaties en handelingspraktijken, om deze te kennen en te duiden, is daarin cruciaal. Daaraan vooraf gaat overigens het besef dat we niet alles op voorhand kunnen weten, ook niet wat we ergens van denken te vinden. Dat besef heeft overigens ook consequenties voor het opdrachtgeverschap van de overheid en de relationele contracten met aanbieders die daarbij passen. De dialooggerichte aanbesteding zoals die in 2019 in Utrecht is gedaan voor de specialistische jeugdzorg is daar een mooi voorbeeld van.

Wanneer je iets niet weet omdat het onbekend en onzeker is, dan moet je methoden vinden en afspraken met elkaar maken over hoe je het wel te weten kunt komen. Dat is de essentie van een pragmatisch perspectief: het is ook een epistemologische kwestie. In het onderzoek dat wij samen met het Verweij-Jonker instituut hebben uitgevoerd noemen we dit 'eigenwijs transformeren'.¹⁵ We laten zien dat het wel degelijk mogelijk is om het stap voor stap beter te doen. De proeftuinen in de Toekomstscenario's Jeugdbescherming en de ontwikkeling van de Regionale Expertise Teams voor de specialistische jeugdzorg bevatten eenzelfde belofte. Die belofte moet nog wel worden ingelost, maar wanneer we infrastructuren en platforms hebben om te kunnen monitoren, bij te sturen en te reflecteren, dan kunnen we dergelijke experimenten en proeftuinen ook het voordeel van de twijfel geven.

6. LORENZETTI IN ONZE(KERE) TIJD

Ik ga afronden en probeer mij in Lorenzetti te verplaatsen. Hoe zou hij zijn governmentality-drieluik opzetten? Zou hij centraal tegenover decentraal zetten? Zou hij *New Public Management* tegenover *New Public Governance* plaatsen of zou hij juist een van beide als zijn theorie van goed bestuur kiezen en die een plaats geven in het

middenpaneel? Zou hij de markt tegenover de overheid zetten? En waar plaatst hij dan de professionals? Zou hij *humanity above bureaucracy* plaatsen of leefwereld tegenover systeemwereld? Mensen tegenover de staat? Omgekeerde vlaggen en gele hesjes op het ene paneel? Tomatensoep op het andere? Maar op welk paneel?

Wat een onmogelijke opdracht heeft hij eigenlijk gekregen. Maar als hij een pragmatist is, laat hij zich niet zo snel verleiden tot deze tegenstellingen. Voor zijn theorie van goed bestuur, op het middenpaneel, zou hij op zoek moeten gaan naar de complementariteit tussen de representatieve democratie en de probleemoplossende democratie. En hoe die probleemoplossende democratie een bijdrage kan leveren aan het herstel van vertrouwen in de overheid, in de politiek en in elkaar. In zijn in 2011 verschenen boek *Pragmatist Democracy* betoogt de Amerikaanse bestuurskundige Christopher Ansell dat we in de zoektocht naar hoe we ons maatschappelijk probleemoplossend vermogen kunnen vergroten voortdurend paradoxale principes en tegenstellingen moeten zien te overstijgen.¹⁶ Ik ga ze niet allemaal noemen, maar de mooiste vind ik toch wel die van het kosmopolitisch lokalisme. We moeten voortdurend de beweging maken van abstracte kosmopolitische ideeën en concepten naar de alledaagse praktijk en weer terug. Wat betekenen 'eigen kracht' of 'positieve gezondheid' in deze specifieke context, in deze situatie of in deze praktijk?

De transformatie van onze verzorgingsstaat gaat met veel onzekerheid gepaard. Dat ervaren de gezinswerkers in de buurtteams van de stichting OIDOS of Lokalis of de wijkteams in Rotterdam tijdens hun zoektocht naar wat nu precies basis generalistische zorg is of zou moeten zijn en welke competenties ze daarvoor nodig hebben. Zo ervaart ook de directeur van de gemeentelijke beleidsafdeling of de controller veel onzekerheid in zijn of haar dagelijkse werk. Met een even onzeker maar ook vaak ongeduldig College en gemeenteraad, en inspecties en ministeries daar weer achter. Niet zelden slaat die onzekerheid vervolgens om in blinde paniek, wantrouwen en een collectief ondermijnend scepticisme.

Het onderzoek dat ik samen met mijn collega's op de universiteit en daarbuiten doe, is gericht op de condities en methoden van evolutionair leren en transformeren in het sociaal domein. We delen met elkaar dezelfde zorgen om dezelfde kwesties. Op zoek naar een antwoord op de vraag hoe wij een ondermijnend moreel scepticisme kunnen vermijden, zonder terug te vallen in een autoritair stelsel? We draaien de vlag graag weer om.

Ik denk dat het kan, of liever gezegd, ik wil dat het kan. Het is niet zo dat ik een geboren optimist ben maar ik zie eerlijk gezegd geen enkele andere gemoedstoestand die ons zinvol verder gaat brengen.

TOT BESLUIT

Mijnheer de rector, voordat ik de magische slotwoorden ga uitspreken wil ik graag enkele woorden van dank uitspreken. Ik kan helaas niet volledig zijn.

Ik dank het college van bestuur van de Radboud Universiteit voor deze eervolle benoeming. Ik heb het vaker gezegd, maar wil het hier ook graag publiekelijk herhalen: u praktiseert wat u belijdt, en dat is waarlijk leiderschap. Of is dit een te protestantse exegese van uw leiderschap van een voorheen katholieke universiteit? Ik bedoel het humanistisch. Ik neem Rob van der Heijden graag mee in deze dankwoorden. Rob, jij bent een voorbeeld voor mij van waarachtig, goed leiderschap en ik vind het geweldig dat jij mij vandaag als plaatsvervangend rector naar het altaar hebt gebracht. Dank je wel Rob!

Een woord van dank ook aan de decaan van de Nijmegen School of Management, Tom Elfring, en aan zijn voorganger Paul Hendriks. Beste Tom, het is een groot genoegen om jou als decaan van zo dichtbij mee te mogen maken. Jouw bevoegenheid en humor werken aanstekelijk. Eenzelfde dank aan mijn collega's in het Faculteitsbestuur. Aan Anna, Berend en Paul. En mijn collega's van het Faculteitsbureau, Financiën, HRM, Communicatie, het Onderwijscentrum, de Doctoral School, IMR Academy en natuurlijk mijn geweldige collega's van IMR Research Services. Wat ben ik trots op ons interdisciplinaire team. Anneke en Rudie, ik wil jullie toch even apart noemen. Rudie, jouw benoeming is een van mijn beste beslissingen geweest als vice-decaan onderzoek. Anneke, ik heb mij voorgenomen niet bij voorbaat al verdrietig te worden door het feit dat ik jouw pensioendatum nu al in de meerjarenbegroting zie. Dank voor alles wat je doet en wie je bent.

Mijn collega's van de afdeling Bestuurskunde dank ik voor hun geweldige collegialiteit en de solidariteit, de betrokkenheid bij de bestuurskunde en de publieke kwesties die wij dienen. Ellen en Taco, veel dank voor jullie nieuwe leiderschap. De gunfactor is ondertussen weer ouderwets groot in onze groep en dat is een groot goed. We willen een bestuurskunde zijn die zich bekommert om de urgente kwesties en de kwetsbare groepen in onze samenleving. Ik hoop dat mijn leerstoel daaraan bijdraagt.

Studenten Bestuurskunde en jullie studievereniging BOW. Onderwijs betekent co-creatie. De kwaliteit wordt voor een belangrijk deel bepaald in de interactie tussen docenten en studenten. Dank voor jullie aandeel daarin. Ik beloof plechtig dat ik jullie zal blijven lastigvallen met mijn passie voor het sociaal domein en dat ik nooit meer tegen jullie zal voetballen.

Als gezegd, ik vind bestuurskunde om de bestuurskunde niet zo interessant maar de redactieleden van *Bestuurskunde* en bestuursleden van de Vereniging voor Bestuurskunde bieden mij een thuis in bestuurskundig Nederland. Dank daarvoor!

Paul Ekkers, Anton Hemerijck, Jan van der Schaar, Pauline Meurs, Johan P. Olsen dank ik voor hun leermeesterschap of coaching en voor hun compassie met wie ik was en, ik vrees, nog steeds ben. Tom van der Grinten, jij bent meer dan zomaar een leermeester geweest!

Ik dank Charles (Chuck) Sabel en Jonathan Zeitlin voor de geweldige samenwerking. Het werken met jullie, inclusief alle *fruitfull conflicts* die daarbij horen, heeft mij in mijn tweede academische jeugd gebracht. Of was het thuiskomen bij mezelf? Over twee weken verschijnt ons artikel in *Politics & Society* (open access) en in maart gaan we weer op Expeditie Sociaal Domein! Ik kijk ernaar uit, maar ik pak nog wel even mijn rust van tevoren!

Lianne, Marcel, Sanne, Eline en Rogier (de Lianne en Eline van de eerste rij komen later aan bod). Wat is het geweldig om als promotor betrokken te zijn bij jullie onderzoeken. Er ontstaat zo langzamerhand een mooi onderzoeksprogramma. Daar schaar ik dan ook het reflexief toezicht-project onder dat wij onder leiding van Anne Margriet Pot met de Erasmus School of Health Policy and Management en de Rijksuniversiteit Groningen uitvoeren. Roland en Iris, wat is het leuk om weer met jullie te mogen werken! Het is goed om zoveel oud-collega's uit Rotterdam te zien!

Dank aan al die mensen uit het sociaal domein, werkzaam bij gemeenten of jeugdzorgorganisaties, voor alles wat jullie ons over jullie praktijken leren. Dat geldt in het bijzonder ook voor Bianca, Albert-Jan, Ruud, Hilde, Corina, Suzanne, de mensen uit Utrecht en Nijmegen, het Nederlands Jeugd Instituut, VNG, VWS en de inspecties. De mensen van het Verweij-Jonker instituut, in het bijzonder Onno, Frouke en Maarten, en mijn medecommissieleden van de door de burgemeester van Amsterdam ingestelde Commissie Voorbij de Onmacht.

Veel dank ook aan de mensen van de Stichting OIDOS, beter bekend onder de naam buurtteams Jeugd en Gezin Nijmegen. Wat is het geweldig om voorzitter te zijn van de raad van toezicht en om zo met jullie te bouwen aan een nieuwe organisatie voor een betere jeugdhulp in Nijmegen.

Lieve vrienden. Al heel lang zijn wij een hechte vriendenclub. Lief en leed delen wij. Jullie hebben net zo lang op dit moment moeten wachten als ik, maar voor jullie was het bij tijd en wijle wellicht zwaarder. Tot het moment dat ik besepte dat mijn geluk niet van een leerstoel afhangt maar van jullie. Met volle teugen geniet ik van jullie vriendschap.

Lieve Rob en Servaas, en Rob. Ach ja, die droom 'De colleges van prof. dr. Helderman zijn in verband met zijn oudejaarsconferentie verplaatst tot na 10 januari.' Ik heb in ieder geval de helft van deze droom waargemaakt en de andere helft is een zoete herinnering! Veel dank voor de mooie theatermomenten die we samen hebben beleefd.

Lieve mama, Judith en Nicolette, mijn zwagers Franklin en Michiel en natuurlijk ook de schoonfamilie, Karin, Maarten, Reinoud en Liselot, en mijn neven en nichten. Ik richt mij even tot het gezin waar ik uit voortkom. Ik sta hier in een toga die mama uit een of ander potje dat nog van papa was heeft betaald. Wat zou hij trots zijn geweest, zegt mama dan. Dat denk ik ook, maar lieverds, papa was onvoorwaardelijk trots op ons allemaal. Hij zou ook trots geweest zijn wanneer ik hier in een blauwe overall had gestaan of in een kapiteinsuniform. Dat laatste had ik zelf stiekem ook wel mooi gevonden.

Over trotse papa's gesproken. Lieve Marre en lieve Eline, hier staat papa dan, hoogleraar twee. Dezelfde papa die trots op het schoolplein stond, bij de paardrijbak of langs het voetbalveld. Wat hou ik oneindig veel van jullie. Ik hou net zo veel van jullie als dat ik naar jullie verlang wanneer jullie geheel volgens de ijzeren wetten van de pedagogische relatie steeds vaker jullie eigen wegen gaan. Mama en ik zwaaien jullie met liefde uit.

Tot slot, mijn allerliefste Lianne. Jij hebt ooit beloofd om mij te helpen trouw te blijven aan mezelf, zoals ik dat aan jou heb beloofd. Daarmee heb je het grootste en het mooiste verschil in mijn leven gemaakt. Mijn hommage aan jou ontleen ik aan een kleine maar betekenisvolle anekdote. In 1991 liepen wij de West Highland Way in Schotland en vervolgden we onze voettocht op het eiland Skye. Daar op Skye, in een Schotse pub, schuilend voor de regen, hadden wij een profetische ontmoeting met een oude man. We meenden dat we God zagen, maar het kan ook gewoon een oude verwarde man zijn geweest, dat weet je niet altijd op voorhand. Toen ik hem vertelde dat ik planoloog was, ik was net één jaar afgestudeerd, greep hij mij bij mijn lurven en beet mij toe: 'Don't you ever come to my island'. Daarna richtte hij zich vertwijfeld tot jou en riep jou toe: 'You should marry a ferryman'. Zo gezegd, zo gedaan.

Ik heb gezegd.

NOTEN

- ¹ Hellenga, R. (1999) *Bologna Blues* [The Fall of a Sparrow]. Vassallucci: 22.
- ² Foucault, M. (2008) *The Birth of Biopolitics: lectures at the Collège de France, 1978-79* (G. Burchell, Trans.). New York: Palgrave Macmillan.
- ³ Moran, M. (2003) *The British Regulatory State. High Modernism and Hyper-Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- ⁴ Noodweer (1983) *Rotterdam Bijvoorbeeld*.
- ⁵ Voorwoord bij het Statuut van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), aangenomen op de International Health Conference, New York, 19 juni-22 juli 1946; ondertekend op 22 juli 1946 door de vertegenwoordigers van 61 deelnemende landen (Official Records of WHO, nr. 2, p. 100) en ingegaan op 7 april 1948.
- ⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2006) *De verzorgingsstaat herwogen. Rapporten aan de regering nr. 72*, Amsterdam: Amsterdam University Press; zie ook: Bonoli, G. (2006) 'New social risks and the politics of post-industrial social policies'. In K. Armington en G. Bonoli, *The politics of post-industrial welfare states: adapting post-war social policies to new social risk*. Londen: Routledge: 3-26. Taylor-Gooby, P. (red.) (2004) *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press/Oxford Scholarship Online. Rothstein, B. (2001) 'The Universal Welfare State as a Social Dilemma', *Rationality and Society*, Vol. 13 (2): 213-233.
- ⁷ Huber, M., J.A. Knotterus, L. Green, H. van der Horst, A.J. Jadad, D. Kromhout, B. Leonard, K. Long, M.I. Loureiro, J.W.M. van der Meer, P. Schnabel, R. Smith, C. van Weel en H. Smid (2011) 'How should we define health? *British Medical Journal (BMJ)* 343 (4163): 235-237.
- ⁸ Latour, B. (2005) 'From Realpolitik to Dingpolitik or How to Make Things Public.' In: Latour, B. and P. Weibel (red.) (2005) *Making Things Public. Atmospheres of Democracy*. Karlsruhe: ZKM and Cambridge Mass.: MIT Press.
- ⁹ Raad van State (2016) *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag, 30 september 2016: 31, 57.
- ¹⁰ Putnam, H. (2001) *Pragmatisme: een open vraag*. Amsterdam: Boom.
- ¹¹ Dewey, J. (1927) *The public and its problems*. Chicago: The Swallow Press.
- ¹² Zie bijvoorbeeld: WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam: Amsterdam University Press; WRR (2005) *Vertrouwen in de Buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press; WRR (2006) *De verzorgingsstaat herwogen*. Amsterdam: Amsterdam University Press; WRR (2006b) *Lerende overheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Zie ook: H. Dijkstra, C.J.M. Schuyt en G.H. de Vries (2004) 'Dewey en de nieuwe politieke kwesties in de kennissamenleving.' In: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. WRR Verkenningen (4). Amsterdam: Amsterdam University Press; N. Marres (2005) *No Issue, No Public. Democratic Deficits after the Displacement of Politics*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam; H. Dijkstra en P. Meurs (2007) 'Leervermogen in een gemengd bestel'. In: E. Engelen, A. Hemerijck en W. Trommel (red.), *Van sociale bescherming naar sociale investering. Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat. Jaarboek Beleid & Maatschappij 2006*. Den Haag: Lemma; H. Dijkstra (2007) *De democratie anders. Politieke vernieuwing volgens Dewey en Latour*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam.

- ¹³ Zie bijvoorbeeld: Sabel C.F. (2004) 'Beyond principal-agent governance: experimentalist organization, learning and accountability.' In: Engelen E.R., Sie Dhian Ho M. (red). *De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press: 173-196; Sabel, C.F. en W.H. Simon (2011) 'Minimalism and Experimentalism in the Administrative State,' *Georgetown Law Journal*, Vol. 100 (1), november 2011; Sabel, C.F. (2012) 'Dewey, Democracy, and Democratic Experimentalism' In: *Contemporary Pragmatism*, Vol. 9 (2): 35-55. Zie ook: Zeitlin, J. (2013) 'Towards Governance Based Regulation'. *Tijdschrift voor Toezicht* 2013 (4) 4: 10-15; Sabel, C.F en J. Zeitlin (2012) 'Experimentalism in the EU: Common ground and persistent differences,' *Regulation & Governance*, Vol. 6, 2012: 410-426.
- ¹⁴ Sabel, C.F., J. Zeitlin en J.-K. Helderman (te verschijnen in *Politics & Society*) 'Transforming the Welfare State, One Case at a Time: How Utrecht Makes Customized Social Care Work.' *Politics & Society*. Zie ook: J.-K. Helderman, J. Zeitlin en C.F. Sabel (2020) *Learning from Casework: An Analysis of Institutional Innovations and Development Opportunities in the Utrecht Youth Care System*, Institute for Management Research, Radboud Universiteit/Amsterdam Centre for European Studies, Universiteit van Amsterdam.
- ¹⁵ Sondejker, F., J.-K. Helderman, O. de Zwart, J. de Kruijf en M. Kwakernaak, *Eigenwijs transformeren*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht/Institute for Management Research, Radboud Universiteit, 2021.
- ¹⁶ Ansell, C.K. (2011) *Pragmatist Democracy. Evolutionary Learning as Public Philosophy*. Oxford: Oxford University Press.

