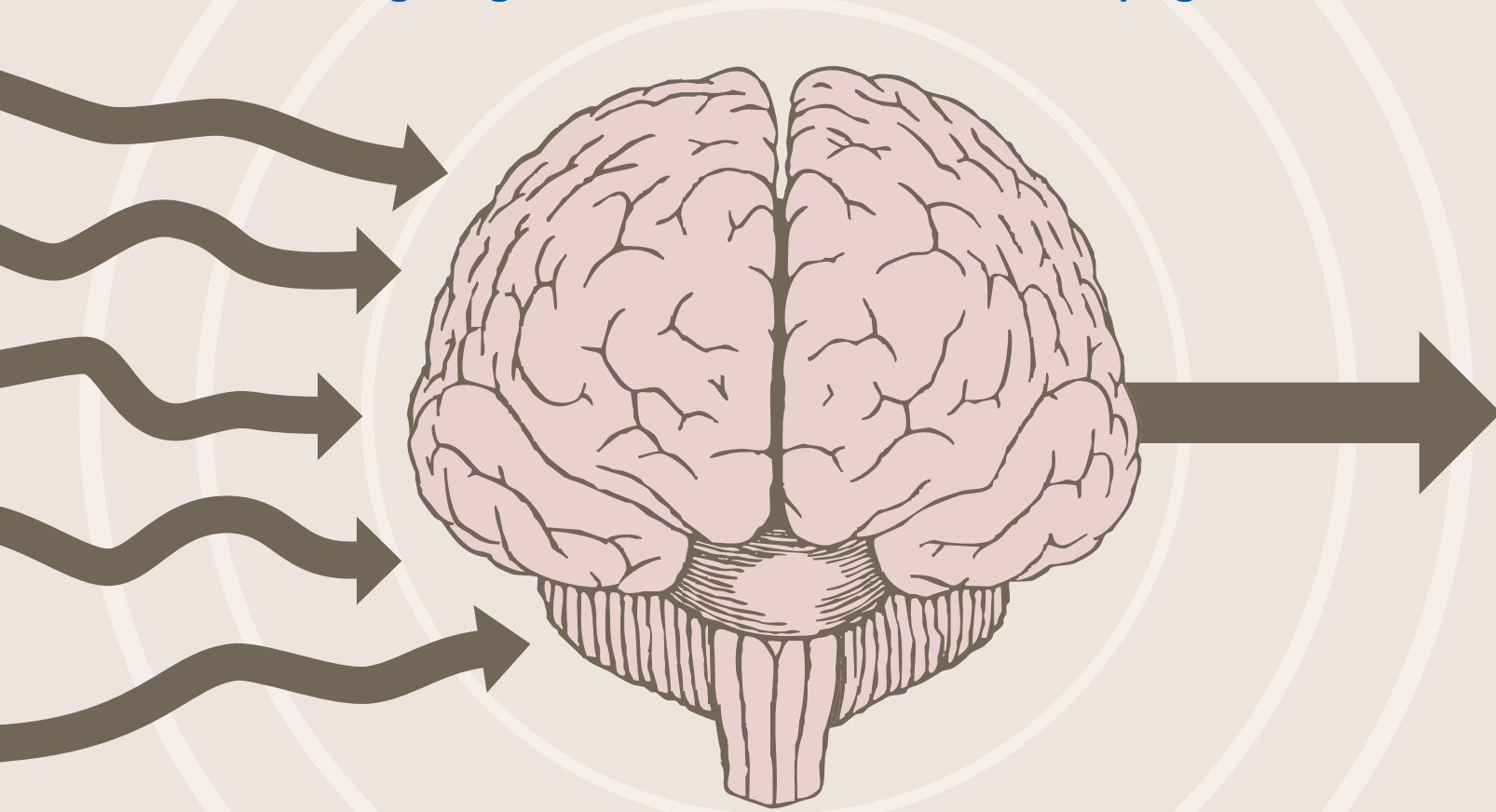


Gevraagd: bestuurlijk pragmatisme

Een nieuwe besturingsmentaliteit voor het sociaal domein

De transities in het sociaal domein zetten bestuurlijke en maatschappelijke relaties op scherp. Daarbij past een nieuwe besturingsmentaliteit. Hoe willen we met elkaar de dingen regelen? De mentaliteit die we zoeken is pragmatisch.



- Welke implicaties heeft een focus op preventie van sociaaleconomische uitval?
- Hoe koppel je een onderzoekende houding aan gemeenschapsvorming?
- Welk besturingsmodel helpt bij het koersen op onzekerheid?

Hoe gaan we de dingen regelen? Hoe willen we kennis onttelen aan verschillende praktijken? Kunnen we deze kennis vervolgens omzetten in programma's? Hoe zetten we onze ambities en aspiraties, belangen en overtuigingen – en de strijd daartussen – om in doelen en uitkomsten? Het gaat bij al deze kwesties in essentie om de vraag wat wij wensen te besturen met elkaar, en hoe we dat doen. Onze verzorgingsstaat heeft zich na de Tweede Wereldoorlog ontwikkeld tot een sociale beschermingsstaat, gebaseerd op een generiek gelijkheidsbeginsel. Wie sociaaleconomisch uitviel, werd daarvoor financieel gecompenseerd, bijvoorbeeld met een uitkering. Het sociale verzekeringsmodel heeft ons een hoog niveau van welvaart en bescherming gebracht. In essentie gaat het in het sociaal domein nog altijd om de publieke consequenties van private *niet-zelfredzaamheid*. Maar er zijn goede redenen om naar andere oplossingen voor deze private niet-zelfredzaamheid te zoeken. En daarbij past een andere besturingsmentaliteit.

Van een generiek naar een situationeel gelijkheidsbeginsel

In de verzorgingsstaat waarnaar we op weg zijn, ligt de nadruk op maatschappelijke dienstverlening ter preventie van sociaaleconomische uitval. Achter veel van de sociale vraagstukken van deze tijd gaan zogenoemde niet-actuariële (niet verzekerbare) risico's schuil. Omdat het vaak gaat om meervoudige problematiek en een opeenstapeling en concentratie van sociale risico's bij bepaalde groepen op bepaalde plekken, is maatwerk onvermijdelijk. Vandaar ook het adagium: één gezin, één plan, één regisseur. Dat model kunnen we alleen maar realiseren wanneer de ondersteuning zo lokaal mogelijk wordt georganiseerd. Daar past dan weer een ingrijpendeerschikking van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden bij. Binnen en tussen gemeenten moet intensief worden samengewerkt met een groot scala aan maatschappelijke dienstverleners. Uiteraard zijn er ook aanbestedingen te doen en moeten er contracten worden afgesloten. Omdat burgers onderling van elkaar verschillen, ruilen we het *generieke* gelijkheidsbeginsel in voor het *situationele* gelijkheidsbeginsel.

- We gaan van een generiek naar een situationeel gelijkheidsbeginsel
- De overgang gaat onvermijdelijk met veel onzekerheid gepaard
- Alleen pragmatisme helpt ons bij dit grote, gezamenlijke experiment

Autoriteit, macht en kennis per definitie relationeel

Als er één ding zeker is, dan is het dat deze transities en transformaties met veel onzekerheid gepaard gaan. Dat ervaren de wijkteammedewerkers in de jeugdhulp en de Wmo in hun zoektocht naar wat nu precies basis-generalistische hulp of ondersteuning is, of zou moeten zijn. Zoals ook de directeur van de gemeentelijke beleidsafdeling, verantwoordelijk voor de wijkteams en voor de zorginkoop, veel onzekerheid in zijn of haar dagelijks werk ervaart. Met een evenzo onzekere gemeenteraad en wethouder, en inspecties, autoriteiten en ministeries daar weer achter. Ieder incident in het sociaal domein kan het einde inluiden van iemands professionele autonomie of beleidsvrijheid. Maar terugvallen op een eenduidige autoriteit is geen optie. Immers, autoriteit, macht en kennis zijn bij uitstek gefragmenteerd in het sociaal domein, en daarmee ook per definitie relationeel van aard.

In het pragmatisme is een oplossing nooit 'af'

Hier komen we terecht bij het pragmatisme, waarin een focus op kwesties die ertoe doen wordt gecombineerd met een onderzoekende houding die het publiek voortdurend betreft. Het pragmatisme koppelt een onderzoekende houding dus aan de kracht van gemeenschapsvorming. De idee daarachter is dat we de sociale werkelijkheid pas begrijpen wanneer we voldoende ervaring hebben om er betekenis aan te geven. Iedere betrokkene – en dus juist ook het publiek, de burger – moet elkaar voortdurend uitleggen waarom we de dingen doen zoals we die doen. Of waarom we denken dat iets niet kan binnen bestaande bestuurlijke, organisatorische en institutionele condities. In het pragmatisme is een oplossing nooit 'af', en is dus ook steeds opnieuw bij te stellen, te verbeteren. Dat vergt ook dat we steeds opnieuw alle condities van sociale vraagstukken moeten onderzoeken en knelpunten aanwijzen. Om vervolgens lokale partijen – de gemeente of de professionals in een wijkteam – de ruimte te geven om systemen en regels passend te maken bij de lokale omstandigheden. Deze vrijheid staat

of valt met de plicht tot verantwoording. Niet door het 'afvinken van lijstjes', maar door het met elkaar delen van ervaringen, kennis en informatie.

Omgaan met onzekerheden, waken voor schijnzekerheden

Hoe krijgt een pragmatische besturingsmentaliteit een vaste plek in het sociaal domein? Want zover is het nog niet. Uit eigen onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de kloof tussen beleid en uitvoering groot is en dat de transitieagenda's van gemeenten zich min of meer los ontwikkelen van de concrete ervaringen en praktijken binnen de wijkteams. Monitoring levert nog altijd niet de informatie op die nodig is om de (lokale) beleidsregels en ondersteuningspraktijken beter te maken. Dat wil zeggen, effectiever en vooral ook rechtmatig. Dit is zorgelijk. Allereerst omdat er bij ieder serieus incident, of begrotingstekort, politiek-bestuurlijke reacties dreigen die de goede bedoelingen van deze transitie zullen doen keren. Ten tweede omdat het situationele gelijkheidsbeginsel zo dreigt te eroderen tot situationele willekeur. We hebben een besturingsmentaliteit nodig die ons in staat stelt om met onzekerheden om te kunnen gaan, en die ons bovendien behoedt voor schijnzekerheden. Een besturingsmentaliteit die ons helpt om de samenhang tussen uiteenlopende praktijken en (inter)bestuurlijke verhoudingen te vinden.

Dat brengt mij bij een 'open vraag' – vrij naar de Amerikaanse filosoof en pragmatist Hilary Putnam: kunnen we als samenleving een pragmatische besturingsmentaliteit aan, zonder dat onzekerheden ons – onder invloed van scepsis – weer laten terugvallen in een autoritair stelsel? Het is bewust een open vraag. Want in deze transitie zijn we nu eenmaal tot elkaar veroordeeld in een groot, gezamenlijk experiment.

Jan-Kees Helderman

Jan-Kees Helderman is universitair hoofddocent bestuurskunde aan het Institute for Management Research, Radboud Universiteit Nijmegen. Dit artikel is een bewerking van een lezing tijdens de Ontmoetingsdag Sociaal Domein van jlb Lorenz op 31 maart 2017 in Spijkenisse.