

# Investeren in een ongewisse toekomst

Volgens hoogleraar Jan-Kees Helderma zijn we op weg naar een nieuw soort verzorgingsstaat: de sociale investeringsstaat. Een onontkoombaar proces, omdat onze oude verzorgingsstaat onhoudbaar was geworden. De transitie van Rijksoverheidstaken naar de gemeenten was hierbij noodzakelijk. "Je moet doen wat nodig is en dat kan alleen lokaal."



TEKST: FRANK VAN WIJCK FOTO: JAN-KEES HELDERMAN

Helderma hield zijn oratie onder de noemer *Een pleidooi voor een pragmatisch reveille*. Hij beschrijft hoe in de afgelopen eeuw een stelsel van collectieve verzekeringen en voorzieningen werd gerealiseerd. Hoe onze verzorgingsstaat uiteindelijk een gecentraliseerde verzorgingsstaat werd. En hoe deze nu weer wordt omgevormd tot een gedecentraliseerde eenheidsstaat. De verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en arbeidsmarkt re-integratie, is met de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Jeugdwet en de Participatiewet bij de gemeenten komen te liggen.

**Je noemt in je oratie de transitie van Rijksoverheidstaken naar de gemeenten ingrijpend, complex en ongewis. Was dat ongewis niet te voorspellen? Of met andere woorden: was het wel verstandig om eraan te beginnen?**

"Het was zeker wel verstandig. Maar het was ook een sprong in het diepe, en dat had de overheid zich beter kunnen realiseren. En de Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft vrij gemakkelijk geaccepteerd dat de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet naar de gemeenten kwamen, met een forse budgetkorting. Veel gemeenten waren op deze drie dossiers onbewust onbekwaam. Maar dit neemt niet weg dat de transities wel noodzakelijk waren. De sociale risico's van deze tijd – de noodzaak tot maatwerk, het gegeven dat je je niet tegen alles kunt verzekeren maar wel ondersteuning nodig hebt – vragen om een ander soort verzorgingsstaat dan we tot een aantal jaar geleden hadden. Daar komt bij dat veel van de problemen waar mensen mee kampen – denk aan eenzaamheid, depressie, stress, financiële problemen – met elkaar samenhangen. Die kun je niet verkokerd behandelen. Alle Europese landen maken deze zelfde ontwikkeling door, dat zegt wel wat. Doorgaan op de ingeslagen weg is met het toegenomen succes van de geneeskunde ook simpelweg onwerkbaar geworden. Het gevolg van dit succes is dat we veel meer chronisch zieken hebben gekregen. Die

overlijden niet door hun ziekte, maar maken de zorg wel veel duurder."

**Het verhaal dat je schetst wordt wel omschreven als de afbraak van de verzorgingsstaat. Is het dat ook, in jouw visie?**

"Nee dat is het niet...of laat ik het zo zeggen: dat hoeft het niet te zijn en ik denk dat het dat ook niet is. We zien dat gemeenten in relatief korte tijd leren om dingen op een andere manier te doen, een manier die past bij de vragen en dilemma's van deze tijd. Maar het is wel een verwarrende tijd, die transitie, of beter gezegd transformatie, want we weten nog helemaal niet waar we op uit komen. Het feit dat zoveel kinderen gebruikmaken van de jeugdzorg is best alarmerend voor een welvarend land als het onze. We zien dat daar echt levensbedreigende problematiek tussen zit, maar we zien ook dat die wordt verdrongen door enkelvoudige problematiek waarvan je je kunt afvragen of die daar wel thuishoort. Er valt dus wel wat voor te zeggen om dat te normaliseren."

**"Je moet doen wat nodig is en dat kan alleen lokaal. Dat is de essentie van sociaal domein."**

**Veel van de sociale risico's van deze tijd zijn niet actuariële – dus niet verzekerbare – risico's. Daarbij stel je: 'Je moet durven, willen en kunnen investeren in een nog ongewisse toekomst. Dat geldt voor ieder van ons persoonlijk, maar het is ook een collectieve of – zo u wilt – maatschappelijke opgave. Daarom wordt deze nieuwe verzorgingsstaat ook wel een sociale investeringsstaat genoemd: een stelsel van verzorgingsarrangementen waarin de nadruk ligt op maatschappelijke dienstverlening ter preventie van sociaaleconomische uitval. Denk aan: levenslang leren om mee te kunnen blijven doen op een veranderende arbeidsmarkt, langer actief en gezond blijven, aan activerend arbeidsmarktbeleid, schooluitvalpreventie et cetera'. Bij deze sociale investeringsstaat past bijvoorbeeld het concept van positieve gezondheid van Machteld Huber, stel je ook. Welk belang heeft in die sociale investeringsstaat het sociaal domein?**

"In internationaal perspectief wordt gesproken over de *social investment welfare state*. Een begrip waar veel ambivalentie in zit, maar dat wel heel mooi laat zien dat je bij dingen die je niet kunt verzekeren moet investeren om problemen op een andere manier af te wenden. Alles alleen maar verzekeren en niet investeren in de eigen kracht van mensen werkt niet. Dat investeren kun je alleen op lokaal niveau doen en dan kom je erachter dat alles – zoals ik eerder al zei – met alles samenhangt: schulden, schooluitval, stress et cetera. Dat is de ongedeelde sociale kwestie waarmee we op dit moment te maken hebben. Dit vraagt om ontkokering tussen domeinen en om geld op een slimme manier besteden. Je moet doen wat nodig is en dat kan alleen lokaal. Dat is de essentie van sociaal domein."

**Dus je bent het eens met Marian Kaljouw van de Nederlandse Zorgautoriteit, die recent in een interview voor deze titel stelde: 'Het sociaal domein is waar het begint, het moet het fundament onder gezondheid worden'?**

"Ja helemaal. Wel met de kanttekening dat het complicerend is dat iedere voorziening zijn eigen schaal kent. Op lokaal niveau zijn de lokale toegangsteams belangrijk, maar specialistische zorg kun je niet op dat buurtniveau organiseren. Naarmate het specialistischer wordt, groei je dus uit het lokale. Het sociaal domein kent dus meerdere schalen. En daar bestaat een probleem. De huisarts weet de weg naar de medisch specialist wel te vinden, maar in het sociaal domein is de weg naar de meer gespecialiseerde structuren niet zo ontwikkeld en andersom ook niet. Je moet de generalistische en specialistische kennis in elkaars omgeving weten te organiseren, zodat – ik betrek het nu op de jeugdzorg – de specialist ook de oplossing voor het kind weet te vinden in diens direct omgeving."

**Het sociaal werk is uitgehold, was de conclusie van een recent congres van Movisie. Is investering in sociaal werk een basisvoorwaarde om de sociale investeringsstaat succesvol tot stand te brengen?**

"Ja. Daarbij denk ik wel dat je ook moet nadenken over de vraag hoe sociaal werk georganiseerd moet worden, en welke competenties daarbij horen. De curricula van de opleidingen moeten dus meegroeien met de ontwikkeling van het sociaal domein. Dat is lastig met de krapte op de arbeidsmarkt, want het vak moet ook aantrekkelijk blijven. Het is al heel lang verwaarloosd en verweesd. De complexe problematiek van het werk vergt veel van >>



# “De sociale risico's van deze tijd vragen om een ander soort verzorgingsstaat dan we tot een aantal jaar geleden hadden.”

de sociaal werkers. Goed werkgeverschap is daarom essentieel. Het is echt frontlinewerk, daar moet je goed voor zorgen. En dat zit niet alleen in salaris, maar vooral in competentieontwikkeling. Ik denk dat gemeenten dat onvoldoende zien en zich niet realiseren wat dit werk iedere dag van mensen vraagt. Ik ken er heel veel die in het weekend nog buikpijn hebben van dat ene kind of gezin.”

**Dan nog, er blijft hoe dan ook een grens aan het vermogen tot zelfredzaamheid van mensen, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid vaststelde in haar rapport *Weten is nog geen doen uit 2017*. Betekent dit dat een deel van de ongewisse toekomst waarover je het hebt mogelijk ook is dat we te veel verwachten van mensen?**

“Dat zou heel goed kunnen. Als je eigen kracht als preconditie gaat veronderstellen, ben je verkeerd bezig. In buurtteams waar het goed gaat, worden in de jeugdhulp realistische doelen gesteld, samen met het kind en het gezin. Maar we hebben nu wel een verwachtingsniveau dat niet wordt gevoed door enige kennis over wat er echt gebeurt. We zijn vergeten de kennis uit de praktijk op te halen. Dat heeft weer te maken met de afbraak van het sociaal domein die zich heeft voltrokken.”

**Je neemt in je oratie binnen het sociaal domein de jeugdzorg als voorbeeld om te onderzoeken hoe in de nieuwe gedecentraliseerde verzorgingsstaat de governmentality eruit zou kunnen zien. Je vertelde daarbij dat veel mensen dit begrip vertalen als polderen. Maar geef er eens wat meer duiding bij.**

“Het begrip governmentality heeft eigenlijk twee betekenissen. De ene is besturingsrationaliteit. De alles doordringende disciplinerende van ons leven door bestuurlijke en bureaucratische krachten. Dit kan leiden tot problemen zoals de toeslagenaffaire. Maar in de tweede betekenis gaat het veel meer over ons vermogen tot reflectie. Die

is dus veel positiever en daarmee ga ik dus liever aan de slag. We moeten in het sociaal domein op zoek naar welke governmentality past bij deze nieuwe lokale verzorgingsstaat. Daar moeten overheden over nadenken en dat kunnen ze niet alleen. Dus dat zou moet samengaan met langdurige contracten in het sociaal domein. Ik zie immers niet hoe je op een andere manier succesvol kunt transformeren. We weten nog niet eens zeker wat we nodig hebben.”

**Het ontbreekt in de jeugdzorg niet aan inzet van wijkteams, stel je, maar wel aan een bestuurlijke en maatschappelijke infrastructuur om alle kennis en informatie bij elkaar te brengen. Er is in de transformatieagenda op lokaal niveau een kloof tussen beleid en uitvoering. Gaat er iets mis, dan leidt dit tot incidentpolitiek. En het situationele gelijkheidsbeginsel dreigt te verzanden in situationele willekeur. Je pleit daarom voor een pragmatisch perspectief op besturing, waarbij assumpties en praktijken voortdurend ter discussie moeten kunnen worden gesteld. Geen afrekencultuur dus. Met die aanpak is het mogelijk een lerend jeugdstelsel te ontwikkelen, stel je. Je noemt daarbij het voorbeeld Utrecht. Wat is daar precies gebeurd, wat zijn daar de kernelementen voor succes gebleken?**

“Utrecht is een van de steden waar al in de aanloop naar de decentralisaties is nagedacht over de vraag hoe het sociaal domein er in die nieuwe omstandigheid uit zou moeten zien. Terecht was de eerste vraag: ‘Hoe gaan de lokale toegangsteams eruit zien?’ De volgende stap was

bedenken hoe dan de specialistische jeugdzorg in de nabijheid van die teams kan worden georganiseerd. In deze gemeente is dus direct heel goed nagedacht over ogenschijnlijk basale dingen. De kennis en ervaring werd voortdurend opgehaald, gedeeld en geduid, en gekoppeld aan de trends in jeugdhulpgebruik. Dan bouw je verder, en blijf je op basis van de cijfers en ervaringen op de goede weg. Dan durf je meer. Van onbewust onbekwaam naar bewust onbekwaam is de eerste stap. Je zag ook veel kennisuitwisseling tussen jeugdzorg en gemeente, dat heeft ook geholpen.”

**Is wat daar gebeurt een blauwdruk voor andere gemeenten?**

“Nee, dat is het niet. Ze kunnen er wel van leren en dat moet ook, dat moeten we veel beter gaan organiseren. Maar iedere gemeente moet eigenwijs transformeren, het moet je eigen wijsheid worden.”

**Nog even over dat ‘geen afrekencultuur dus’ dat je noemt. Is dat in het huidige politieke tijdsgewricht een haalbaar uitgangspunt?**

“Ja die afrekencultuur is er inderdaad wel en die kan ook lokaal spelen. Dat maakt het er niet gemakkelijker op. Maar je moet dat proces van toenemende polarisering proberen om te keren. Burgerfora kunnen daarin een belangrijke rol spelen. Burgers hebben hun zorgen en behoeften en daarbij moet het beginnen. Mensen moeten het gevoel hebben dat ze ertoe doen, dat ze gezien worden. Veel van de problemen van mensen die we nu zien, kun je

ook benaderen vanuit de probleemoplossende kant. Het is de enige manier om het vertrouwen in politiek, overheid en elkaar te herstellen. Je moet de problemen waarmee mensen worstelen letterlijk publiek maken.”

**Tot slot, je vertelde: ‘We kunnen het ons eenvoudigweg niet veroorloven dat grote groepen niet mee kunnen doen aan onze samenleving, vanwege gezondheidsproblemen, schooluitval, schulden, werkloosheid et cetera. En veel van deze sociale risico's hangen bovendien met elkaar samen en concentreren zich bij bepaalde groepen, op bepaalde ziekten’. Als het pragmatisch perspectief op besturing dat je voorstelt effectief blijkt te zijn, is dan de decentrale aanpak de meest effectieve manier om te voorkomen dat mensen niet meer mee kunnen doen? Beter dus dan het voormalige model van de gecentraliseerde verzorgingsstaat?**

“Ja, de ondersteuning om te voorkomen dat mensen niet meer kunnen meedoen kun je alleen maar lokaal doen. Dit betekent niet dat er geen rol meer is voor de centrale overheid. In het verzekeringsdenken heb je nu eenmaal een grote schaal nodig. Maar het investeringsmodel vergt dat mensen met elkaar aan de slag gaan, lokaal dus. Dan ga je zien dat het sociaal ecosysteem onderhouden moet worden. We moeten heel ver weg proberen te blijven van wat er gebeurt in de Brusselse wijk Molenbeek of in de Parijse banlieues. Daar zijn we nu dichterbij dan we in lange tijd zijn geweest.”

<<



Jan-Kees Helderman is per 1 november 2021 benoemd tot hoogleraar sociaal beleid en bestuur aan de faculteit der managementwetenschappen van de Radboud Universiteit in Nijmegen. Zijn onderzoek richt zich op de governance van maatschappelijke problemen in het sociaal domein, zoals de jeugdhulp. Naar zijn mening is de jeugdhulp een van de meest complexe domeinen van onze verzorgingsstaat, omdat het hierbij vrijwel altijd gaat om complexe, meervoudige problematiek die te maken heeft met uiteenlopende zaken als onderwijs, (geestelijke) gezondheid, veiligheid en justitie en schuldenproblematiek. In zijn hoogleraarschap wil hij antwoord vinden op de vraag hoe het probleemoplossend en lerend vermogen van de partijen die bij het sociaal domein betrokken zijn kan worden vergroot. Tot die partijen rekent hij overheden, aanbieders en professionals maar ook cliënten of burgers.

Helderman is afgestudeerd in de planologie en promoveerde op een vergelijkende institutionele analyse van stelselhervormingen in de Nederlandse volkshuisvesting en gezondheidszorg. Hij startte in 2006 aan de Radboud Universiteit als universitair docent bestuurskunde en sinds 2013 als universitair hoofddocent. Naast zijn hoogleraarschap is hij ook vice-decaan onderzoek van de faculteit der managementwetenschappen.

