

Wie innoveert het sociale zekerheidsstelsel?

Hoe ambtenaren transities kunnen faciliteren en de rol die maatschappelijke initiatieven daarbij spelen

Author(s)

Broekhuizen, Jonathan; Custers, Anna

Publication date

2024

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Broekhuizen, J., & Custers, A. (2024). *Wie innoveert het sociale zekerheidsstelsel? Hoe ambtenaren transities kunnen faciliteren en de rol die maatschappelijke initiatieven daarbij spelen*. (versie 1.1 ed.) Hogeschool van Amsterdam, Lectoraat Armoede Interventies.

General rights

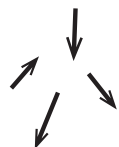
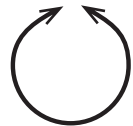
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Wie innoveert het sociale zekerheids- stelsel?

Hoe ambtenaren transitie
kunnen faciliteren en de
rol die maatschappelijke
initiatieven daarbij spelen



Jonathan Broekhuizen
Anna Custers

Hogeschool van Amsterdam

*“I always get to where I’m going by walking away
from where I’ve been.”*

Winnie the Pooh

Auteurs

Jonathan Broekhuizen
Anna Custers

Lectoraat Armoede Interventies,
Hogeschool van Amsterdam

Financiering

Centre of Expertise Creative Innovation (CoECI)
Themacall 2023

Grafisch Ontwerper

Tuana Inhan

April 2024, versie 1.1

Dit rapport is een resultaat van het project
'systemen met denkarmoede?' in samenwerking
met performatief maker/onderzoeker
Myrthe Krepel.

Bent u geïnteresseerd in dit onderzoek en wilt
u hierover verder spreken?
Stuur dan een e-mail naar armoede@hva.nl.

Centre ● of
Expertise
for *creative*
innovation ●



Inhoudsopgave

1	De zoektocht naar systeemverandering	8-17
2	Het sociale zekerheidsstelsel als transitievraagstuk	18-27
3	Hoe bestuurlijke reflexen ambtenaren belemmeren bij transities	28-39
4	De ambtenaar als facilitator van transities	40-55

Voorwoord

Stel je voor: we gaan gezinnen in armoede 'gewoon geld geven'. Enerzijds om deze gezinnen een handje te helpen, anderzijds om te laten zien dat we ons sociale zekerheidsstelsel anders kunnen organiseren. Op een meer menswaardige wijze, waarbij bestaanszekerheid gegarandeerd is voor iedereen.

Dat was het idee van Kansfonds enkele jaren geleden. Zo'n drie jaar later gaat het programma Gewoon Geld Geven van start in drie gemeentes: Zaanstad, Tilburg en Amsterdam. Ook zijn er in de tussentijd een aantal partners en financiers bijgekomen om het programma te helpen dragen. Dat het drie jaar zou kosten om het programma van de grond te krijgen was op voorhand niet voorzien. Maar tussen conceptie en realisatie moesten talloze hobbels overwonnen worden om het programma mogelijk te maken. Om één zo'n hobbel alvast hier te noemen: je mag als maatschappelijk initiatief niet zomaar geld geven aan gezinnen in de bijstand.

Het lectoraat Armoede Interventies van de Hogeschool van Amsterdam heeft dit proces in deze jaren op de voet gevolgd als onderzoekspartner. Dit onderzoek gaat over het proces van voorbereiding, de hobbels die hierbij overwonnen moesten worden en welke lessen we daaruit kunnen trekken.

Dit onderzoek is mogelijk gemaakt door financiering van het Centre for Expertise Creative Innovation (CoECI). We willen Kansfonds bedanken voor haar medewerking in dit onderzoek.

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk één stellen we het huidige armoedediscours scherp, wat uitmondt in de vraag: wat is eigenlijk systeemverandering en systeeminnovatie? In hoofdstuk twee bieden we een theoretisch kader dat hier antwoord op geeft. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van de transitietheorie. In hoofdstuk drie belichten we Gewoon Geld Geven door de bril van de transitietheorie en vinden we antwoord op de vraag 'waarom is systeemverandering zo moeilijk?' In hoofdstuk vier zetten we een handelingsperspectief uiteen voor de overheid, en met name voor de ambtenaar, als transitiefacilitator.

- De Nederlandse sociale zekerheid vertoont structurele tekortkomingen, met een complex en streng stelsel dat leidt tot aanzienlijk niet-gebruik van beschikbare voorzieningen zoals de bijstand en structurele tekorten voor degenen die deze wel gebruiken.
- Drie opeenvolgende crises –toeslagenaffaire, coronapandemie en energiecrisis– hebben de noodzaak tot grootschalige veranderingen in het sociale zekerheidsstelsel benadrukt.
- Het gesprek over systeemverandering in de sociale zekerheid verschuift van technische aanpassingen naar een bredere benadering die zich richt op systemische problemen en de cultuur binnen overheidsinstanties.
- Trends zoals de verschuiving van een rechtmatige naar een innoverende overheid, en een grotere betrokkenheid van maatschappelijke initiatieven, wijzen op veranderingen in de *governance* van het sociale domein.
- Er groeit een druk op de overheid om zichzelf anders te positioneren in de samenleving en systemische innovatie te faciliteren, terwijl traditionele rollen en structuren mogelijk belemmeringen vormen voor systeemverandering.

1

De zoektocht naar systeemverandering

Introductie

“Er is al jaren veel behoefte aan [...] creatieve oplossingen voor de groeiende kansengelijkheid en verschillen in levensverwachting...”

¹ Putters, 2022

Kim Putters¹

“Er is een chronisch gebrek aan ruimte voor reflectie. Veel politici, bestuurders en ambtenaren zouden dat anders willen. Maar ze zitten vast in hun eigen rationaliteit, taal en tijd.”

² Tjeenk Willink, 2021

Herman Tjeenk Willink²

Structurele tekortkomingen in de sociale zekerheid

Het sociale zekerheidsstelsel in Nederland mist een structurele aanpak om armoede uit te bannen³. En dat terwijl grondwettelijk is bepaald dat de overheid een sociaal minimum moet garanderen waar haar inwoners niet onder kunnen komen⁴. Daarnaast is het huidige stelsel door de jaren heen steeds complexer en strenger geworden. De commissie Sociaal Minimum heeft het helder samengevat: 'Door de wens om inkomensondersteuning zo gericht mogelijk vorm te geven, is er in de afgelopen decennia een doolhof ontstaan van landelijke regelingen, lokale regelingen en private initiatieven⁵'. Het gevolg is een hoge mate van niet-gebruik⁶. Een derde van bijstandsgerechtigden maakt bijvoorbeeld geen gebruik van hun recht op bijstand.

³ Custers, 2023

⁴ Artikel 20 (lid 2) van de grondwet

⁵ Commissie Sociaal Minimum, 2023

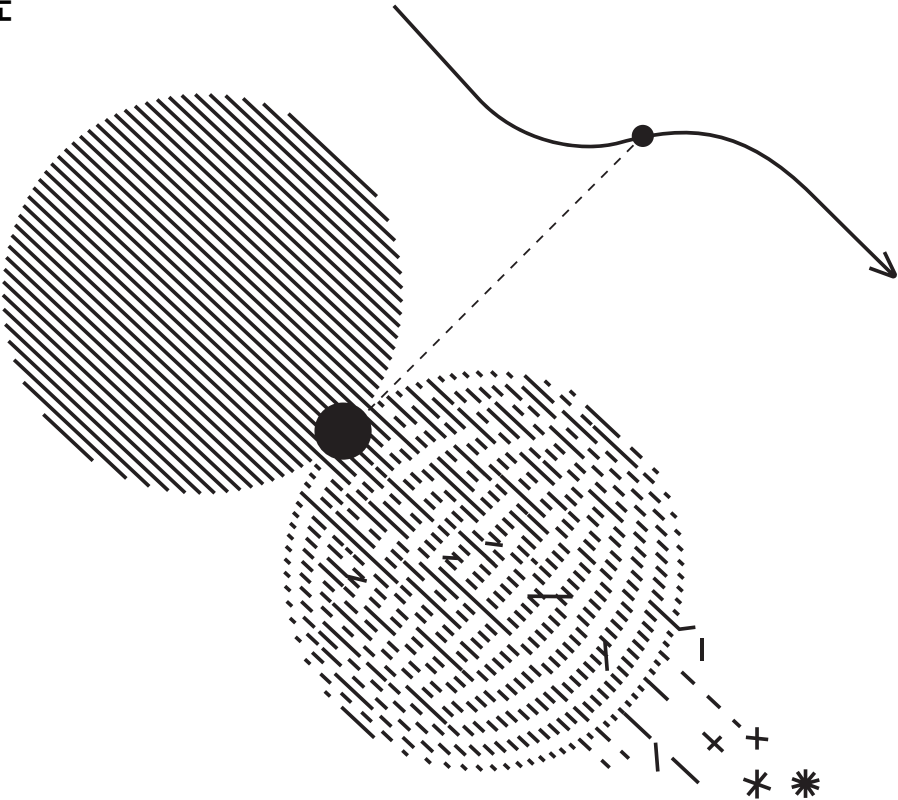
⁶ Inspectie SZW, 2021

Maar er hangt systeemverandering in de lucht. Deze is kracht bijgezet door drie opeenvolgende crises in de afgelopen jaren: de toeslagenaffaire, de coronapandemie en de energiecrisis en prijsinflatie als gevolg van de oorlog in Oekraïne. Ons sociale vangnet staat onder druk en de behoefte aan een grootschalige ingreep groeit, met tal van analyses en voorstellen als gevolg⁷.

⁷ Custers, 2024

Maar hoe bewerkstelligen we systeemverandering?

Figuur 1



Het gesprek wordt al snel technisch van aard en dan gaat het bijvoorbeeld over welke mogelijkheden er zijn om wet- en regelgeving aan te passen. Het sociale zekerheidsstelsel wordt op die manier bekeken vanuit een juridisch perspectief, als een verzameling van regelingen. Kritiek op dit perspectief is dat het niet genoeg verbeeldingskracht meeneemt: we zitten vast in denkbeelden en handelingspatronen die diep ingesleten zitten. De socioloog Anthony Giddens noemt dit structuratie: we raken versmolten met de structuren en systemen waar we in zitten⁸.

⁸ Giddens, 1984

Een ander perspectief is om uit te zoomen en naar onze sociale zekerheid te kijken als een *complex systeem*. Het sociale zekerheidsstelsel is dan niet een verzameling wetten en regels, maar een verzameling mensen die samen vormgeeft aan bestaanszekerheid, dan wel hierin tekortschiet. De betrokkenen maken aan den lijve mee hoe structuren en praktijken tekortschieten, en zien de nuance en subtiliteiten waarmee dit gebeurt. In deze groep betrokkenen —ambtenaren, uitvoerende professionals, maar ook burgers en maatschappelijke initiatieven— zit een schat aan kennis en inzicht die vaak onontsloten blijft⁹.

⁹ 's Jongers, 2024

Deze wisseling van perspectief van juridisch naar systemisch helpt ons om de heersende vraagstelling over systeemverandering en innovatie te verschuiven van de vraag "welke oplossingen hebben we nodig?" naar de vraag "om welke redenen vinden constante oplossingen niet hun weg naar implementatie¹⁰?" Anders gezegd, er zijn tal van oplossingsrichtingen voorhanden, maar waarom grijpen we deze niet aan?

¹⁰ Meadows, 2008

Dat heeft volgens sommige bestuurskundigen te maken met twee ordeningsprincipes van de over-

heid: (1) rechtmatigheid en (2) risicomanagement¹¹. Deze twee principes bemoeilijken systeemverandering. Maar hierin lijkt sinds enkele jaren steeds meer verandering zichtbaar. Dit zien we in twee parallelle trends die geleidelijk de twee ordeningsprincipes loswrikken.

¹¹ Joosse-Bil, Teisman, Verschoor, & van Buuren, 2019

Trend één. Van rechtmatige overheid naar innoverende overheid

Een eerste trend is een verschuiving in de taakbeschrijving van de overheid van rechtmatige overheid naar *innoverende overheid*. Volgens de bestuurlijke traditie van de klassieke bureaucratie mogen ambtenaren alleen op aanwijzen van de bewindspersoon taken oppakken als ze heel precies de grondwettelijke processen en procedures volgen¹². Maar deze klassieke taakbeschrijving komt steeds meer onder druk te staan door een toenemende urgentie bij tal van maatschappelijke vraagstukken en trends. Hierdoor is er behoefte aan een overheid die zich niet zozeer focust op rechtmatigheid, maar die is gericht op verbetering en innovatie.

¹² Braams, 2023

Uitgangspunten van de Amsterdamse ambtseed

5. Ik ben loyaal ten opzichte van de bestuursorganen van de stad en het door hen vastgestelde beleid.

10. Ik zal mij een zelfstandig oordeel vormen over de morele juistheid van mijn handelen.

Voor ambtenaren betekent dit ook een verschuiving in focus binnen hun werkzaamheden, van professionele loyaliteit naar *professionele autonomie*. Ambtenaren mogen plannen uitwerken, met voorstellen komen, alternatieven aandragen of stimuleren, ideeën doorrekenen en plannen in de tijd zetten¹³.

¹³ Ibid.

Een uitdaging van deze graduele uitbreiding in taakopvatting is dat deze (nog) niet expliciet op papier is vastgelegd. Hierdoor ontstaat een spanningsveld tussen enerzijds structuren die zijn inge-

richt op rechtmatigheid en loyaliteit en anderzijds een cultuur die gradueel steeds meer innovatieve activiteit en professionele autonomie beloont. In de praktijk is de ruimte om te innoveren en te experimenteren bij ambtenaren vaak groter dan ze zelf denken¹⁴. Maar deze ruimte creëert ook een spanningsveld in hun alledaagse werkzaamheden. Als je bijvoorbeeld kijkt naar de beroepscode voor ambtenaren bij de gemeente Amsterdam dan zie je dat beide waarden – loyaliteit en professionele zelfstandigheid – vermeld staan in de tien uitgangspunten van de ambtseed.

¹⁴ Kruiter, Meiberg, & Albers, 2023

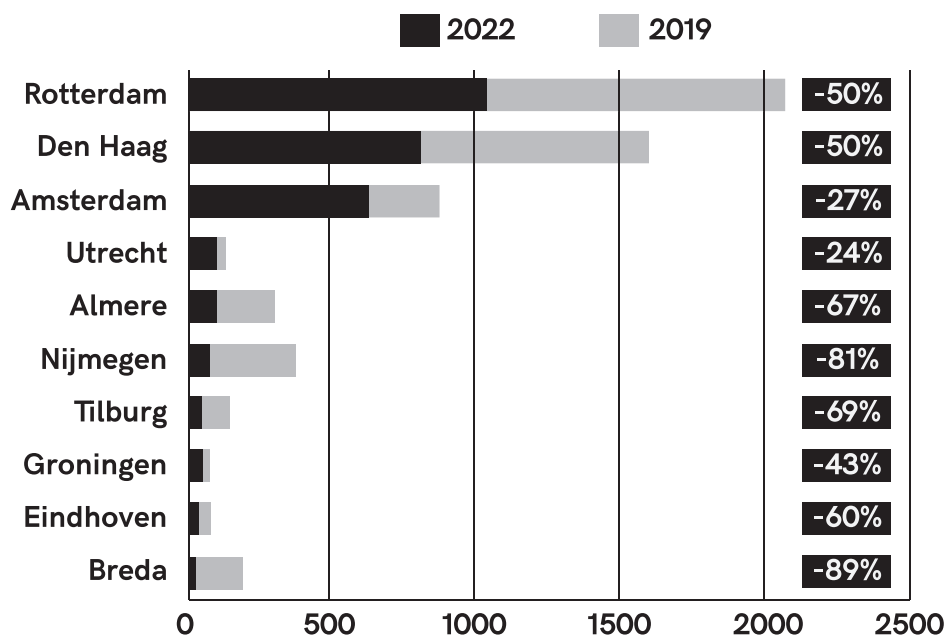
In de afgelopen vijftien jaar heeft er een sterke nadruk gelegen op loyaliteit en het naleven van de letter van de wet. Zelfs de Raad van State –de hoogste algemene bestuursrechter van Nederland– gaf toe te weinig oog voor het unieke geval te hebben gehad gedurende de voltrekking van de toeslagenaffaire¹⁵. Pas in het najaar van 2019 kwam een omslag, toen de bestuursrechtspraak voor het eerst “de ernst en omvang van de financiële gevolgen van de jurisprudentie” meewoog in een uitspraak¹⁶.

¹⁵ Raad van State, 2021

¹⁶ Van Unen, 2021

Nu lijkt de praktijk geleidelijk om te slaan. De wetgeving is (nog) niet enorm veranderd, maar tekenen van een cultuuromslag beginnen zich af te tekenen. Een voorbeeld is het korten van bijstandsuitkeringen die gemeenten soms als strafmaatregel opleggen wanneer gezinnen die een bijstandsuitkering ontvangen hun tegenprestaties niet nakomen. In 2019 legden de tien grootste gemeenten bijna 6.000 keer een korting op de bijstand op. Drie jaar later was dat aantal in die gemeenten gehalveerd, ondanks dat in dezelfde periode het aantal mensen met een bijstandsuitkering in die gemeenten ongeveer gelijk bleef (zie Figuur 2).

Figuur 2. Aantal strafkortingen op uitkeringen



BRON: NOS, 2023

Ook zijn er gemeenten die in recente jaren steeds meer een eigen koers zijn gaan uitzetten in hun armoedebelaid. Soms zelfs zo ver dat ze hierbij tegen de grenzen van de landelijke wetgeving aanlopen. In het sociale beleid wijkt de gemeente Utrecht bijvoorbeeld af van landelijke bijstandsregels, zoals het niet verplichten van vrijwilligerswerk voor uitkeringsgerechtigden en het toestaan van een klein extra inkomen voor jongeren in de bijstand. Deze gemeentelijke benadering leidt tot spanningen met de rijksoverheid.

In het boek *Macht en Moed* van rijksambtenaar Erik Pool, dat gebruikt wordt binnen het programma *Grenzeloos Samenwerken* binnen de rijksoverheid, wordt geconcludeerd dat we als samenleving in de afgelopen decennia "allemaal [zijn] gaan denken

als bureaucraten”¹⁷. Dit komt niet alleen door wettelijke kaders en structuren, aldus Pool. “Het is een cultuurverschijnsel dat is doorgedrongen tot in de haarvaten van onze samenleving.” Het is alsof “de bureaucratie ons in de genen” zit.

Deze twee trends samen laten een beweging zien waarbij er druk staat op de overheid als bestuurlijk apparaat om zichzelf anders te gaan positioneren in de samenleving. Een overheid die in staat is om systemen te innoveren.

Trend twee. Van risicomanagement naar netwerk-governance

Een tweede trend is een toenemende betrokkenheid van maatschappelijke en burgerinitiatieven in maatschappelijke vraagstukken. Binnen het armoedevraagstuk zijn enkele recente voorbeelden van initiatieven Gewoon Geld Geven, Collectief Kapitaal en het Bouwdepot. Deze initiatieven zijn vanuit de samenleving ontstaan als reactie op de tekortkomingen van het huidige sociale zekerheidsstelsel. Welke rol spelen deze initiatieven in het innoveren van het sociale zekerheidsstelsel?

Op het eerste gezicht zijn al deze initiatieven bescheiden in omvang. Gaat het hier slechts om initiatieven die leemtes opvullen die door de overheid worden achtergelaten totdat de overheid deze zelf weer weet op te vullen? Nader beschouwd lijkt er meer aan de hand. Een groot aantal van deze initiatieven stellen (radicale) systeeminnovaties voor. Dat doen ze door het bevragen van aannames rondom de aard van armoede (gedragsprobleem of systeemprobleem?), en de aard van oplossingen voor armoede (zelfredzaam worden of geld geven?).

Voor gemeenten worden dergelijke initiatieven soms gezien als broedplaatsen van systeeminnovatie¹⁸. De afwijkende aanpak biedt inspiratie voor het aanpassen van het eigen beleid. Maar evenzo kunnen deze initiatieven ook moeilijk te plaatsen zijn. Ze vallen namelijk buiten de gevestigde orde —zijn geen publieke instelling of betrokken via een aanbesteding. Het zijn uiteindelijk 'ongevraagde' initiatieven en missen daarmee een juridische basis om te handelen binnen de kaders die armoedewetgeving stelt. Dat kan problemen opleveren wanneer ze geld aan gezinnen in de bijstand willen geven, zoals het geval is bij Gewoon Geld Geven. Gezinnen met een bijstandsuitkering kunnen hierdoor bijvoorbeeld worden gekort in hun bijstandsuitkering omdat het vanuit de Participatiewet niet zomaar mogelijk is om giften te ontvangen.

¹⁸ van Steenberghe, 2020;
Jongsma & Ravenshorst,
2022

Voor gemeenten en overheidsinstellingen roepen deze initiatieven daarom ook vragen op. Gemeenten zijn in de afgelopen decennia steeds meer gericht geraakt op risicobeheersing en wetgeving is ook langs deze lijnen opgezet, bijvoorbeeld door bij aanbestedingen kwaliteitseisen te stellen die schaalvoordelen belonen en daarmee kleinere initiatieven sneller buiten spel zetten¹⁹. Tegelijkertijd maken steeds meer maatschappelijke initiatieven gebruik van het uitdaagrecht, waarmee sinds 2017 wordt geëxperimenteerd, waardoor bewoners en maatschappelijke initiatieven taken van de gemeente kunnen overnemen als zij denken het goedkoper of beter kunnen doen. Het recht is opgenomen in een aantal gemeenten en in het regeerakkoord van 2022.²⁰

¹⁹ Jansen, Ketel, Liefhebber,
Panhuijzen, & van Pelt,
2021

²⁰ Engbersen & van Egeraat,
2023

Deze ontwikkelingen creëren een geleidelijke verschuiving in het sociaal domein waarin de rijksoverheid of gemeente niet meer de primaire speler is (samen met bedrijven), maar het meer een

²¹ Blanken, Dingemans,
Agterbosch, van Duren, &
Blaauwbroek, 2022

samenspel wordt; een *netwerkgovernance*.²¹

Naar systeeminnovatie in de sociale zekerheid

Deze twee trends samen laten een beweging zien waarbij er druk staat op de overheid als bestuurlijk apparaat om zichzelf anders te gaan positioneren in de samenleving. Een overheid die in staat is om systemen te innoveren. Onze onderzoeksvraag is daarbij:

Hoe faciliteert de overheid systeeminnovatie en waar staat het vanuit zijn klassieke rol transitie juist in de weg?

Om deze vraag te beantwoorden moeten we allereerst duiden wat er bedoeld wordt met systeeminnovatie of systeemverandering. Daarover gaat hoofdstuk twee.

Meer Lezen?

Kim Putters (2022).

Het einde van de BV Nederland: Over de noodzaak van een verhaal voor onze samenleving. Prometheus.

Herman Tjeenk Willink (2021).

Kan de overheid crises aan? Waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen. Prometheus.

- Het publieke bestuur van Nederland heeft sinds de jaren tachtig een sterke focus op technologisch efficiëntiedenken, wat systeeminnovatie heeft belemmerd.
- De transitietheorie biedt een breder perspectief op systeeminnovatie. Een transitie is een kantelpunt: een radicale omslag of overgang waardoor een systeem verandert van één staat naar een andere. Hierbij wordt gekeken naar veranderingen in de structuur, cultuur en praktijken van het systeem.
- Transitiewetenschappers passen het concept van transities toe op maatschappelijke vraagstukken, waarbij wordt gekeken naar de historische ontwikkeling van het huidige systeem (het regime) en de ontwikkeling van radicaal afwijken-de gedragingen in het systeem (niches).
- Door deze bril bekeken kan systeeminnovatie worden onderscheiden tussen innovatie als optimalisatie wat vanuit het regime ontstaat en innovatie als transitie wat vanuit niches ontstaat.
- Transitievraagstukken vragen een verandering in werkwijze voor de overheid.

2

Het sociale zekerheidsstelsel als transitievraagstuk

De transitietheorie als verklarend kader

“Dit is niet de wijsheid van de menigte, maar de wijsheid van iemand in de menigte. Het is niet dat het netwerk zelf slim is; het is dat de individuen slimmer worden omdat ze verbonden zijn met het netwerk.”

²² Johnson, 2010

*Steven Johnson*²²

Hoe efficiëntiedenken innovatie belemmert

Rond de jaren tachtig van de vorige eeuw ontstond er in het publieke bestuur van Nederland in de woorden van Herman Tjeenk Willink²³ ‘een sterke gerichtheid op een technocratisch efficiëntie denken’. Deze visie schetst een efficiënte overheid die de burger vooral als klant beschouwt, die uitgaat van meer eigen verantwoordelijkheid, de eigen kosten beheerst en misbruik afstraft. Welzijnstrends zoals gezondheidsverschillen laten nivellering zien tot aan de jaren tachtig, maar stagnatie sinds die tijd, ondanks actief beleid²⁴. “Het systeem werd zo ingericht” schrijft Kim Putters, voorzitter van de Sociaal-Economische Raad (SER), in zijn boek *Het Einde van de BV Nederland* “dat meer creativiteit en inspiratie over oplossingen en alternatieve kennis en inzichten niet werden gestimuleerd of georganiseerd”.²⁵

²³ Tjeenk Willink, 2021

²⁴ Raad van Volksgezondheid en Samenleving, 2020

²⁵ Putters, 2022, p.20-21

'Het systeem werd zo ingericht dat meer creativiteit en inspiratie over oplossingen en alternatieve kennis en inzichten niet werden gestimuleerd of georganiseerd.'

Kim Putters

Maar hoe komt verandering eigenlijk tot stand? En wat betekent het om te werken aan systeem-innovatie? Deze vraag vindt een antwoord in de transitietheorie.

De transitietheorie als verbredend perspectief op systeeminnovatie

Een transitie is een *kantelpunt*: een radicale omslag of overgang waardoor een systeem verandert van de ene staat naar een andere. Een voorbeeld van een transitie uit de natuur is de verandering van water van vloeibaar naar vast. En hoewel het nog intrinsiek dezelfde stof blijft is de verandering radicaal: in de een kun je zwemmen en op de ander kun je schaatsen! Transitieonderzoekers ontleenen hun inzichten aan de principes en mechanismen achter kantelpunten.

Om transities te bestuderen moet je eerst een systeem afbakenen waarin je de transitie wilt bestuderen. Dit wordt het *mesoniveau* genoemd. Transities komen tot stand doordat er druk op het systeem wordt gelegd van buitenaf waardoor het langzaam uit balans raakt. In het voorbeeld van water is dat bijvoorbeeld de temperatuur van buitenaf die langzaam het water opwarmt of afkoelt. Transitiewetenschappers noemen deze de invloed van buitenaf vanuit het *macroniveau*. Bij maatschappelijke transities is de invloed vanuit het macroniveau bijvoorbeeld een crisis dat het systeem onder druk zet. Als de druk toe blijft nemen wordt het systeem



naar een kantelpunt geduwd. De symptomen van een systeem dat zich op een kantelpunt bevindt zijn chaos, instabiliteit en turbulentie. Zie je dit in een systeem, dan weet je: er kan een grote verandering gaan plaatsvinden. Als de druk op het systeem blijft toenemen schuift het systeem uiteindelijk over het kantelpunt heen en ontstaat er een nieuwe stabiliteit; een nieuw evenwicht. Maar de druk kan ook afnemen voordat het eroverheen schuift. Dan glijdt het systeem weer terug naar zijn oude evenwicht. Dat een transitie per definitie eindigt in een nieuwe staat is dus geen gegeven. Transities kunnen ook mislukken.

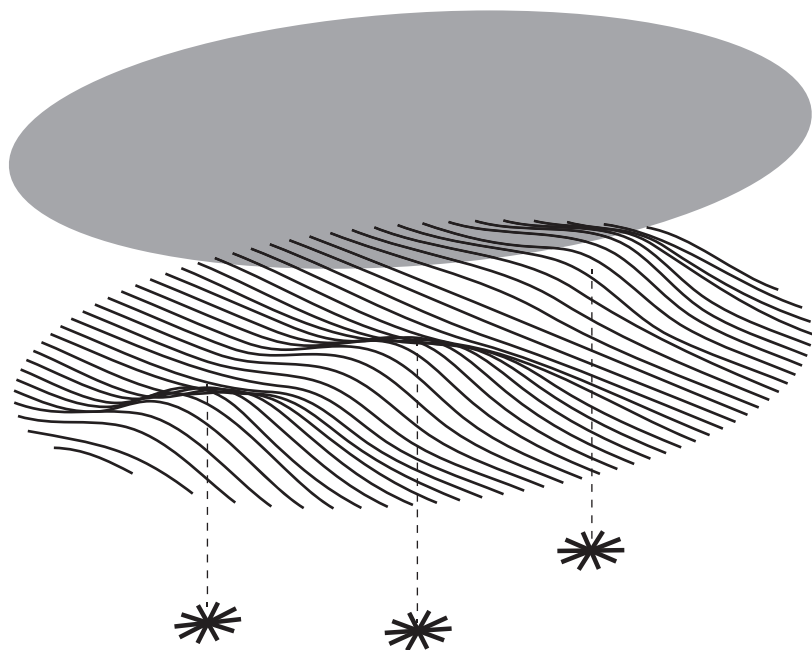


Water is in dit geval een relatief eenvoudig voorbeeld, omdat de moleculen niet persé een eigen wil hebben. Levende systemen – ook wel complexe systemen genoemd – laten nog een derde factor zien: het *microniveau*. Dit zijn radicaal afwijkende gedragingen in het systeem, die zich vaak eerst in de marge van het systeem bevinden. Processen zoals hoe een griepvirus het menselijke lichaam binnendringt, maar ook hoe een pandemie zich verspreidt kunnen worden begrepen door de samenwerking van de micro-, meso- en macroniveaus binnen de transitietheorie.

Het fenomeen van kantelpunten heeft in de afgelopen tientallen jaren aan interesse gewonnen. Diverse wetenschappers, journalisten en denkers zijn het concept gaan toepassen op allerlei maatschappelijke fenomenen. Zo paste de Canadese journalist Malcom Gladwell het al zo'n 25 jaar geleden toe in zijn boek *Tipping Point* op allerlei alledaagse maatschappelijke verschijnselen. Hij verzamelde voorbeelden waarin je ziet hoe ideeën, gedragingen en producten zich als een infectieziekte gedroegen en grote veranderingen teweegbrachten in een korte tijd²⁶. Bijvoorbeeld een plotselinge en spectacu-

²⁶ Gladwell, 2000

Figuur 3



laire daling van misdaad in New York of hoe een volstrekt onbekende auteur binnen korte tijd een bestseller voortbracht.

Hoe werken maatschappelijke transities?

Transitiewetenschappers passen het concept van transities toe op maatschappelijke vraagstukken, zoals de implicaties van verduurzaming voor de maatschappij en de economie. Hieruit is het begrip 'maatschappelijke transitie' voortgekomen²⁷. Een maatschappelijke transitie wordt beschreven als een radicale verandering in drie elementen van sociale systemen: structuur, cultuur en praktijk. Transitie-onderzoek laat zien dat het minimaal 25 tot 50 jaar duurt om de omslag te maken van het ene systeem naar het andere. Voor het maken van een goede transitie-analyse, is het ook nodig om minimaal over dezelfde tijdsduur 'achteruit te kijken', om te begrijpen waarom we tot een bepaald maatschappelijk systeem [de dominante structuur, cultuur en praktijk] zijn gekomen. Uit historisch onderzoek weten we dat transities vaak een of meerdere crises nodig hebben om het transitieproces te versnellen. Een bekend voorbeeld is de sterke ontwikkeling die de verzorgingsstaat doormaakte als gevolg van de Eerste en Tweede Wereldoorlog en de economische crisis van 1930²⁸.



Wat we hierboven micro- en mesoniveau noemen, noemen transitiewetenschappers respectievelijk de niche en het regime. Elk maatschappelijk systeem heeft een regime: een dominante *structuur, cultuur en praktijk*. Dit regime wordt geregeerd door een 'normaal', een alledaagse mores die in principe onbevraagd blijft. Wie deze mores ter discussie stelt wordt in eerste instantie vaak niet serieus genomen²⁹. Niches daarentegen zijn opkomende en afwijkende gedragingen (structuren, culturen en praktijk) op kleinere schaal. Een van de funda-

²⁷ Loorbach, Frantzeskaki, & Avelino, 2017

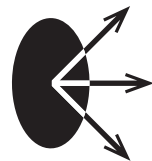
²⁸ Micklethwait & Wooldridge, 2014

²⁹ Rotmans, 2012

mentele aannames van de transitietheorie is dat niches innovatiekracht herbergen welke gebruikt kan worden om het bestaande regime te beïnvloeden of zelfs helemaal te vervangen.

Twee soorten innovatie

Het regime beschermt zich op allerlei mogelijke manieren tegen beïnvloeding door niches uit angst voor diens eigen voortbestaan. Een van de manieren waarop het regime zichzelf beschermt is door zichzelf te optimaliseren op de punten waarop druk wordt gelegd. Maar regimes doen dit op dusdanige wijze dat ze zichzelf niet inherent hoeven te veranderen, want dat zou hun eigen voortbestaan in gevaar brengen. Welke kalkoen dient zichzelf aan voor het kerstmaal? Daarom spreken we bij innovatie van regimes over *innovatie door optimalisatie*. Niches in tegenstelling brengen innovatie met systeem-veranderend potentieel. Hierbij spreken we van *innovatie door transitie*. Belangrijk: soms zien deze vormen van innovatie er ogenschijnlijk hetzelfde uit in taal en handelen – vooral in externe communicatie en korte-termijnhandelen – maar hierachter gaat een diepgaand verschil schuil, want het doel is fundamenteel anders: zelfbehoud of wezenlijke verandering.



Wanneer een regime en zijn omgeving alsmaar verder uit elkaar groeien ontstaan steeds meer spanningen totdat het kantelpunt wordt bereikt. Het regime destabiliseert en begint uit evenwicht te raken. Impulsen en innovaties vanuit nicheniveau worden steeds meer mainstream.

Hierbij ontstaat een wisselwerking tussen drie niveaus. Namelijk: wanneer het regime (mesoniveau) zich verzet tegen radicale verandering door zijn eigen routines te blijven reproduceren, kan de druk steeds groter worden door de crises die het pro-

duceert op maatschappelijk niveau (macroniveau) en de radicale innovaties die hier op hun beurt als antwoord bij ontstaan (microniveau).

Delen van het regime worden dus beïnvloed door de radicale innovaties en deze ontwikkelen zich gezamenlijk verder. Dit leidt tot een verdere druk op het regime om te veranderen. Het regime wordt gedwongen zichzelf te herorganiseren waardoor het de deur verder opent voor niches. In de co-evolutie (een term uit de biologie) van 'niche- en regimeprocessen' (dit begrip komt terug in hoofdstuk drie) ontwikkelen zich de contouren van een nieuw regime, waarmee de veranderingen onomkeerbaar worden. Daarmee wordt het kantelpunt bereikt.

Een maatschappelijke transitie is dus een verandering van gedaante, maar gaat ook gepaard met een machtswisseling. In veel gevallen is er daarom sprake van strijd en confrontatie tussen het oude en het nieuwe, omdat het gaat om afbraak van bestaande structuur, cultuur en praktijken en de opbouw van nieuwe. Het gevestigde regime schuwt daarbij geen middel tegen opkomende niches. Juridische, financiële, organisatorische en politieke instrumenten kunnen hierbij door maatschappelijke regimes worden ingezet.

De transitietheorie biedt richtinggevende kaders over wat het betekent een innoverende overheid te zijn. Allereerst door een onderscheid te introduceren tussen innovatie als optimalisatie en innovatie als transitie.

Wat betekent dit voor een innoverende overheid?

Samenvattend biedt de transitietheorie richtinggevende kaders over wat het betekent een innoverende overheid te zijn.

Allereerst door een onderscheid te introduceren tussen innovatie als optimalisatie en innovatie als transitie. De eerste gaat om het verbeteren van het bestaande, de tweede om het vervangen van het bestaande voor iets nieuws en anders. Dit vraagt de openheid en het lef om nieuwe dingen te proberen en van de gebaande paden af te gaan. Je moet durven om enigszins non-conventioneel te werk gaan. De ene aanpak, transitie, is overigens niet per definitie beter dan de andere, optimalisatie. Het hangt er geheel vanaf wat de aard van je vraagstuk is: is het een optimalisatievraagstuk of een transitievraagstuk?

Ten tweede betekent een transitievraagstuk een verandering van werkwijze voor het overheidsapparaat. Optimalisatie-vraagstukken zijn doorgaans goed te organiseren via een persoon of team met expertise dat met een duidelijke, afgebakende opdracht, tijdlijn en begroting aan de slag gaat. Transitievraagstukken daarentegen moeten worden gefaciliteerd, waarbij je in feite processen die al in beweging zijn kanaliseert en kracht bijzet. Een voorbeeld is de huidige transitie van het sociale zekerheidsstelsel, waarbij tal van maatschappelijke initiatieven alternatieve praktijken aandragen. Door deze initiatieven te koppelen en een gezamenlijke beweging ervan te maken faciliteer je hun innovatiepotentieel.

Dit vraagt tot slot ook een andere houding van de overheid ten opzichte van diens traditionele rol. Het belang van deze nieuwe rol wordt in toenemende mate onderkend, zowel van binnen als buiten de

overheid. Zo schrijft Kim Putters dat “de manier waarop de overheid de afgelopen decennia stuurde niet [heeft] geleid tot meer oplossingsvermogen en samenwerking met burgers, bedrijven en instellingen. Eerder tot competitieve verhoudingen... In plaats daarvan zal het denken vanuit overheid en beleid [...] zich moeten verplaatsen naar het denken vanuit burgerschap en burgerinitiatieven³⁰.”

³⁰ Putters, 2022,
p. 64 en p. 67

In het volgende hoofdstuk zullen we zien hoe deze zoektocht binnen de overheid schuurt met het maatschappelijke initiatief Gewoon Geld Geven.

Jan Rotmans & Mischa Verheijden (2021).

Omarm de chaos. De Geus.

Donella Meadows (2008).

Denken in systemen: Een handleiding.
Ten Have.

- Dit hoofdstuk beschrijft een casus van het maatschappelijke initiatief Gewoon Geld Geven, als voorbeeld van een niche-initiatief dat innovatiepotentieel bevat.
- Het kostte Gewoon Geld Geven drie jaar om van concept naar realisatie te komen omdat er, onder andere, twee hobbels overwonnen moesten worden: de Participatiewet en de Uitvoeringsregeling invorderingswet 1990. We bestuderen deze hobbels vanuit het transitieperspectief.
- We identificeren drie bestuurlijke reflexen die systeemverandering belemmeren maar ook centraal staan in het functioneren van overheden: de versimpelingsreflex, de verdelingsreflex en de voorspelbaarheidsreflex (de drie v's).
- Er zijn echter ook ambtenaren die afwijken van de bestuurlijke reflexen – 'koplopers' of 'verlichte regimespelers' genoemd – die een cruciale rol spelen bij processen van systeemverandering.

3

Hoe bestuurlijke reflexen ambtenaren belemmeren bij transities

Casusbeschrijving

“Een belangrijke functie van bijna elk systeem is om zijn eigen voortbestaan te garanderen.”

³¹ Meadows, 2008

Donella Meadows³¹

Kijken naar ‘niche-regime interacties’

Als we de transitietheorie toepassen op het huidige innovatieproces van het sociale zekerheidsstelsel, ontstaat een beeld waarin de interacties tussen de overheid en maatschappelijke initiatieven zoals Gewoon Geld Geven kunnen worden geduid als een wisselwerking tussen niche en regime. De maatschappelijke context heeft in de afgelopen jaren in de vorm van de drie crises, waar we in het eerste hoofdstuk aan refereerden, druk gelegd op de (rijks)overheid (als regime) om te innoveren. Hierdoor ontstond ook ruimte voor niches als Gewoon Geld Geven, Collectief Kapitaal en het Bouwdepot om te gedijen.

Een methode om een casus te analyseren vanuit transitieperspectief is door te kijken naar een aantal ‘*niche-regime interacties*’. Dit zijn de kritieke momenten waarop de niche en het regime met elkaar in aanvaring komen en de manier waarop het regime hierop reageert. Bij Gewoon Geld Geven gebeurde dit op de momenten waarop Kansfonds

tegen twee wetten aanliep: de Participatiewet en de Uitvoeringsregeling invorderingswet 1990.

Je zult hierbij zien dat wie de niche en het regime zijn op elk moment kan verschillen. Voor Gewoon Geld Geven handelde soms het gemeentelijk apparaat en soms een ministerie of afdeling van de rijksoverheid als regime. Maar in de samenwerking tussen de gemeente Zaanstad en Gewoon Geld Geven fungeerde Zaanstad ook als een niche, en was voor hen het Rijk het regime.

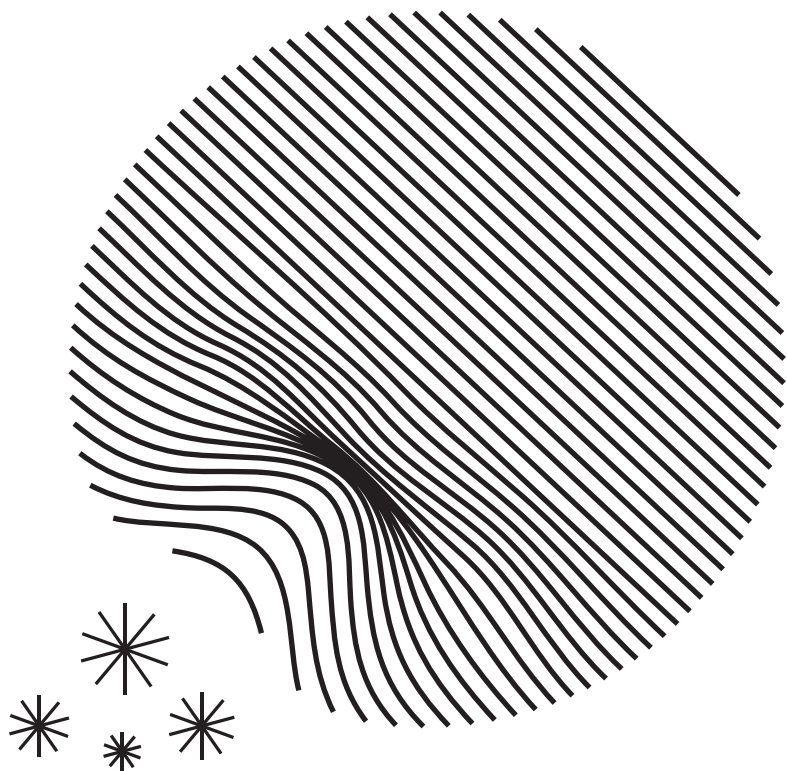
Hieronder beginnen we met een korte origin story van Gewoon Geld Geven, waarna we kijken naar twee niche-regime interacties. Hierbij zullen we een eerste antwoord geven op de onderzoeksvraag die we aan het einde van hoofdstuk één benoemde: Hoe faciliteert de overheid systeeminnovatie en waar staat het vanuit zijn klassieke rol transitie juist in de weg? Het tweede deel van het antwoord wordt gegeven in hoofdstuk vier.

Hoe Gewoon Geld Geven tot stand is gekomen

Het verhaal over Gewoon Geld Geven start medio 2018 toen Kansfonds bezig was aan zijn een-na-laatste-jaar van het programma 'Opgroeien in armoede', waarin 54 projecten in Nederland werden ondersteund die zich richtten op gezinnen in armoede. Het programma is door het Verwey-Jonker Instituut positief geëvalueerd, met name op uitkomsten rondom het versterken van veerkracht bij gezinnen in armoede³². Tegelijkertijd werd bij Kansfonds vooruitgekeken en was de behoefte gegroeid om nog fundamenteler te kijken naar het armoedevraagstuk. Een gesprek ontstond rondom de vraag: "Is er een manier om armoede structureel uit te bannen?"

³² Van der Klein, Badou, Stoutjesdijk, & Wilderink, 2019

Figuur 4



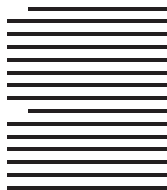
Om informatie over deze vraag in te winnen werd een rondgang georganiseerd langs armoede-experts. Eén van de gesprekken werd gevoerd met Roeland van Geuns, oud-lector Armoede Interventies aan de Hogeschool van Amsterdam. Hij deelde mee dat in ontwikkelingslanden met veel succes *cash transfers* worden ingezet om armoede te bestrijden. Hierbij krijgen arme gezinnen periodiek geld voor een bepaalde periode, wat hen economisch en psychologisch een boost geeft in hun standaard van leven. In veel gevallen creëert het een hefboomeffect omdat ouders van het geld bijvoorbeeld hun kinderen (weer) naar school sturen, investeren in eigen educatie, financiële buffers opbouwen voor zware tijden of er een bedrijfje mee starten³³. In steeds meer Westerse landen wordt het concept ook ingezet, met lopende en afgeronde experimenteren in Finland, de VS en Engeland. Binnen Nederland is het idee mede geïntroduceerd door onderzoeksjournalist Rutger Bregman in het artikel op De Correspondent getiteld 'Waarom we iedereen gratis geld moeten geven'³⁴.

³³ Hanlon, Barrientos, & Hulme, 2010

³⁴ Bregman, 2013

Kansfonds omarmde het idee en vormde onder leiding van Bas Pieck en Kurdistan Smit een team om hiermee aan de slag te gaan. Als doelgroep werd er gekozen voor gezinnen met kinderen in de bijstand, die een groot deel van mensen in armoede in Nederland vertegenwoordigen. Mensen in de bijstand vallen onder de Participatiewet, welke wordt uitgevoerd op gemeenteniveau. Dus moest er tenminste één gemeente worden gevonden die wilde meewerken. Na verkennende gesprekken met een aantal gemeenten werd bereidheid gevonden bij de gemeente Zaanstad. Een aantal projectleiders daar pakte het initiatief met enthousiasme op en begon met voorbereidingen om hun wethouder over het programma in te lichten. In een later stadium slooten ook de gemeentes Tilburg en Amsterdam aan,

evenals een aantal andere fondsen die het programma wilden meefinancieren, waaronder FNO en RCOAK. De Hogeschool van Amsterdam werd gevraagd het programma wetenschappelijk te evalueren.



Niche-regime interactie één: de Participatiewet

De eerste hobbel die moest worden genomen, was hoe juridisch te organiseren dat gezinnen die een bijstandsuitkering ontvangen extra geld boven op hun bijstandsuitkering konden ontvangen zonder dat hiermee hun uitkering werd gekort. Binnen de huidige Participatiewet is het namelijk niet mogelijk als particulier zomaar iemand financieel of met andere middelen te ondersteunen³⁵.

Het juridische landschap is niet zo rechtlijnig als vaak wordt gedacht, vooral als er sprake is van noviteiten.

Geld geven als vrijwilligersvergoeding

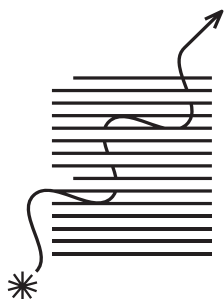
Allereerst werd onderzocht of het geld voor de gezinnen kon worden beschouwd als een vrijwilligersvergoeding. Om deze mogelijkheid te verkennen werd juridisch advies ingewonnen bij diverse experts en verkennende gesprekken gevoerd met de betreffende gemeente en enkele andere grote partijen zoals het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Belastingdienst. Tijdens deze verkenningen kwamen uiteenlopende en soms ook tegenstrijdige reacties. Vanuit SZW werd een vrijwilligersbijdrage als goede optie gezien, als vrijwilligersactiviteit zouden gezinnen dan hun deelname aan het onderzoek op die manier kunnen zien. Maar de Belastingdienst maakte bezwaar en vond dat de beperkte ureninzet die hier tegenover staat niet de

³⁵ De gemeente heeft wel de beleidsvrijheid om via een beleidsregel ruimte te creëren. De gemeente moet dan onderbouwen wat vanuit het oogpunt van bijstandsverlening verantwoord is. De ene gemeente kan dit ruimer interpreteren dan de andere.

hoogte van de beoogde vergoeding rechtvaardigde. Gedurende deze fase haalde Kansfonds al enkele lessen op over het navigeren door het stelsel. Ten eerste dat het juridische landschap niet zo rechtlijnig is als vaak wordt gedacht, vooral als er sprake is van noviteiten. Na een bijeenkomst van experts werd wel eens gekscherend geconcludeerd dat er voor 'elke tien juristen twaalf opvattingen zijn'. De observatie hierachter is dat er niemand leek te zijn met een overkoepelende bril. Beleid en regelgeving zijn in de dagelijkse praktijk dermate opgeknipt dat het overzicht ontbreekt. Veel strubelingen kwamen in die zin niet voort uit directe tegenwerking, maar uit oprechte twijfels door ambtenaren vanuit verschillende rollen over wat wel of niet mogelijk was.

Een andere observatie was een zekere traagheid en onbeweeglijkheid wanneer samenwerking met ambtenaren werd opgezocht. "Ambtenaren bij met name ministeries reageerden op onze verzoeken geregeld met zinnen als: 'Ik denk wel dat dit kan. Met hartelijke groeten'", reflecteert Bas Pieck, programmaleider van Gewoon Geld Geven. "We gaven ook aan het goed uit te willen zoeken, het netjes te willen organiseren, vooral om te voorkomen dat deelnemers zelf in de problemen zouden komen. Je mist dan soms een proactieve houding, zo van 'ik ga het uitzoeken, of zal met die en die spreken'."

Tegelijkertijd waren er ook ambtenaren die zich ontzettend proactief opstelden en lef toonden. "Gelukkig waren er ook mensen die nieuwsgierig werden van onze vragen en met ons mee wilden denken", blikt programma adviseur Kurdistan Smit terug. Deze 'koplopers' binnen hun afdelingen speelden uiteindelijk een doorslaggevende rol bij de implementatie van Gewoon Geld Geven.



Geld geven als schenking

Mede dankzij de hulp van deze groep ambtenaren werd uiteindelijk een tweede route gevonden, ditmaal door het geld te beschouwen als een schenking. Dat zijn onvoorwaardelijke giften die meestal ten behoeve van ondersteuning aan familieleden, nalatenschappen of goede doelen worden gedaan. Maar waarom zou je niet mensen in de bijstand een schenking kunnen doen? Je kunt echter alleen schenkingen aan deze groep doen als een gemeente hier beleid op heeft gemaakt. Anders dient de gemeente dit per individueel geval te beoordelen. Ten tijde van de voorbereidingen van Gewoon Geld Geven had de gemeente Zaanstad geen giftenbeleid voor mensen in de bijstand. Om Gewoon Geld Geven mogelijk te maken moest er een giftdrempel worden ingesteld —de maximale hoogte van het bedrag dat in een jaar kan worden geschonken aan mensen in de bijstand— zodat de mensen in de bijstand extra geld konden ontvangen binnen de Participatiewet.

Binnen de gemeente was nog wel enig gesprek nodig voordat de giftdrempel werd goedgekeurd. Hoe gaan mensen het geld gebruiken? Gaat het hen echt helpen om uit de armoede te geraken? "We hebben bijvoorbeeld vaak moeten beargumenteren waarom niet een coach of financieel advies moest worden georganiseerd over hoe het bedrag goed te besteden naast het geld", legt Pieck uit. Dat idee leek sommigen meer zekerheid te geven dat het geld goed besteed zou worden. Door dergelijke discussies kwamen tal van aannames naar boven. "Hoe kijk je naar mensen? Je mensbeeld. Het wantrouwen kwam in alle lagen naar boven", zegt Pieck. "Opvallend is dat veel mensen argumenten opbrachten op casusniveau en vanuit eigen ervaring, bijvoorbeeld dat ze een gezin kenden die van

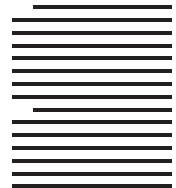
een uitkering leefde maar waarvan de kinderen in dure merkkleding rondliepen.”

Op dit moment speelde ook de ‘boodschappen-affaire’, waarin de bijstandsuitkering van een vrouw woonachtig in de gemeente Wijdmeren werd teruggevorderd omdat haar moeder soms boodschappen voor haar deed en de vrouw dit niet aan de gemeente had gemeld. Dit zorgde ervoor dat veel gemeenten pleitten voor een giftendrempel.

Uiteindelijk stemde de gemeenteraad in met een giftendrempel van 1.800 euro, wat een maximale gift van 150 euro per maand mogelijk maakte en de mogelijkheid schiep om de gezinnen in de bijstand geld te geven.

**Niche-regime interactie twee:
de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990**

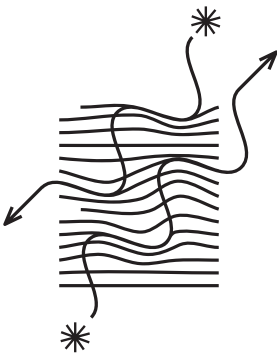
Aan de voorkant (geld ontvangen) was nu de weg vrijgemaakt, maar vervolgens ontstond zicht op nog een hobbel aan de achterkant: de belasting die over het geld betaald dient te worden. Normaliter hebben gezinnen met een bijstandsuitkering recht op kwijtschelding van gemeentelijke belastingen (zoals rioolheffing en afvalstoffenheffing). Binnen de Participatiewet werd het geld nu als gift bestempeld, maar binnen de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990— de wet die gemeenten gebruiken om het recht op kwijtschelding van belastingen te beoordelen— werd het geld wel als inkomen bestempeld, waardoor mensen het risico zouden lopen hun kwijtschelding te verliezen.



Via de Participatiewet was er dus wel ruimte om gezinnen in de bijstand via een gift geld te geven —een ruimte die was ingebouwd in de wet— maar via de Invorderingswet was dit vervolgens niet mogelijk. Kansfonds en de gemeente Zaanstad con-

cludeerden dat er hierdoor sprake was van tegenstrijdige wetgeving. De gemeente Zaanstad stuurde op basis van deze bevinding een brief aan de minister van Binnenlandse Zaken met het verzoek om in de Invorderingswet de mogelijkheid op te nemen voor het 'vrijlaten' van de binnen de Participatiewet vrij te besteden giften. In andere woorden, als je in de Participatiewet giften mag ontvangen, wees dan consistent en maak dat ook binnen de Invorderingswet mogelijk. Op die manier zijn de wetten op elkaar geënt, dat lijkt logisch. Ook werd, met lef, besloten om in afwachting van antwoord de Invorderingswet al op deze manier uit te voeren, ondanks de strijdigheid hiervan met de wetgeving. Om vervolgens de reactie van het Rijk te kunnen begrijpen is het belangrijk mee te nemen dat door deze actie er een mogelijkheid zou bestaan tot precedentwerking: als deze wetgeving voor Zaanstad zou worden goedgekeurd, zou dit meerdere gemeenten kunnen doen volgen. Juist wanneer niches aan kracht winnen is het leerzaam te bekijken hoe het regime hierop reageert.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken accepteerde het verzoek tot gesprek. Ook het ministerie van Financiën sloot hierbij aan. Uit de gesprekken werd duidelijk dat de uitzonderingsregel 'niet verder bemoeilijken' van de Invorderingswet de beste route zou zijn om de kwijtschelding toch toe te kennen. Deze regel wordt normaal gebruikt voor zeer uitzonderlijke gevallen, bedoeld om een uitzondering binnen de Invorderingswet te verlenen aan schrijnende gevallen zoals mensen die terminaal ziek zijn. Maar —en dat bleek een cruciale stap om dit mogelijk te maken— de uitzondering werd enkel toegekend voor de duur van het onderzoek naar Gewoon Geld Geven. Dat had er ook mee te maken dat giften uit de Participatiewet zijn gekoppeld aan bestaanszekerheid en het betalen van belastingen



is voor het gebruik van voorzieningen. Beide wetten hebben vanuit de ministeries dus een ander doel en dit wordt in die zin niet als problematisch gezien. De reactie van de gemeente Zaanstad en Kansfonds was een combinatie van opluchting en teleurstelling. Gewoon Geld Geven kon eindelijk van start gaan. Maar de bittere nasmaak was dat er geen structurele verandering was bewerkstelligd.

Conclusie: drie bestuurlijke reflexen

Door de casusbeschrijving heen kunnen we drie bestuurlijke reflexen ontwaren die ambtenaren hebben aangeleerd om vraagstukken op te lossen. Deze noemen we de drie v's.

Ten eerste zien we een *versimpelingsreflex* waardoor vraagstukken beheersbaar worden gemaakt door ze af te bakenen in plaats van in bredere context te plaatsen. Hierdoor is het vraagstuk beheersbaar op papier maar wordt de complexiteit in de praktijk over het hoofd gezien. Het gevolg is dat ambtenaren niet worden aangeemoedigd om vanuit een overkoepelend beeld te handelen. Dit zien we terug in de casus tijdens het proces van inventarisatie aan het begin toen op dezelfde inventariserende vragen ambtenaren vanuit verschillende rollen uiteenlopende en soms zelfs tegenstrijdige antwoorden gaven, maar die wel klopten bij hun eigen afgebakende zienswijzen. En ook aan het einde toen werd ingezien dat er sprake was van twee wetten die met elkaar conflicteerden, maar wat vanuit de onderliggende doelen van de wetten niet als problematisch werd gezien.



Ten tweede zien we een *verdelingsreflex* waarbij oplossingen worden bedacht binnen de beleidskaders waarbinnen de betreffende ambtenaren werken. Met verdeling bedoelen we dat niet alleen het begrip van een vraagstuk maar ook oplossingen worden uitgewerkt binnen afgebakende beleidskaders.



Bij werk en inkomen worden bijvoorbeeld oplossingen aangedragen binnen de Participatiewet, terwijl bij de afdeling Belastingen oplossingen worden bedacht vanuit de wetgeving waar zij mee te maken hebben. Hieruit ontstaan oplossingen die tot aanvullend beleid leiden die enigszins helpen—in dit geval Gewoon Geld Geven tijdelijk mogelijk maken— maar het vraagstuk in de basis niet oplossen. Dit zien we in de oplossing waarmee de tegenstrijdigheid tussen de Participatiewet en de Invorderingswet uiteindelijk werd beslecht. Door te werken met uitzonderingen en tijdelijke regelingen wordt het totaalbeleid juist ingewikkelder in plaats van eenvoudiger voor de mensen die in de uitvoering werken.



Ten derde is er sprake van een *voorspelbaarheidsreflex* waarbij bij het werken aan oplossingen ook sterk wordt gehandeld vanuit risicobeheersing in plaats van nieuwsgierigheid naar nieuwe oplossingsrichtingen. Zo riep het geven van geld aan mensen zonder coaching of andere vorm van financiële begeleiding vragen op en zagen sommigen de vrije besteding als een risico in het slagen ervan.

Bovenstaande bevindingen wekken wellicht de indruk dat ambtenaren onvermijdelijk slachtoffer zijn van deze reflexen. De casusbeschrijving laat echter ook het tegenovergestelde zien. Uiteindelijk waren er ambtenaren zonder wiens medewerking het niet mogelijk was geweest om Gewoon Geld Geven mogelijk te maken. In transitiejargon worden dergelijke ambtenaren ook wel *koplopers* of 'verlichte-regimespelers' genoemd. Maar ook hier zijn de reflexen relevant, want wat deze ambtenaren in feite met succes deden was een of meerdere van de reflexen te doorbreken door wat we transitiecompetenties noemen. Op deze competenties, en het werken aan transities in brede zin, gaan we in hoofdstuk vier in.

- Transities faciliteren vraagt een ander handelingsrepertoire dan de klassieke taakbeschrijving van ambtenaren.
- Transities vereisen een balans tussen convergerende (druk tot verandering) en divergerende (creativiteit en exploratie) krachten om nieuwe ordeningen te vinden.
- Het vertalen van verbeelding naar structuur, cultuur en praktijk is cruciaal voor succesvolle transities.
- Transitiesturing omvat een cyclisch leerproces van verbeelding, experimenteren en reflectie, waarbij betrokkenheid van diverse partijen essentieel is.
- Drie transitiecompetenties zijn nodig om de bestuurlijke reflexen te doorbreken: het plaatsen van handelen in een breder kader, het bij elkaar brengen van diverse perspectieven en het nemen van initiatief op een creatieve wijze.

4

De ambtenaar als facilitator van transities

Handelingsperspectieven

“Verander. Maar begin langzaam, want richting is belangrijker dan snelheid.”

Paulo Coelho

“We moeten ons laten leiden door een kompas, niet door een klok.”

Stephen Covey

Werken aan transities

Hoe kun je als ambtenaar transities faciliteren? Dit vraagt een ander handelingsrepertoire dan de klassieke taakbeschrijving van ambtenaren, zoals we zagen in hoofdstuk één. Werken aan transities vraagt daarom allereerst het doorbreken van de drie bestuurlijke reflexen die we in hoofdstuk drie hebben geïdentificeerd.

De drie bestuurlijke reflexen zijn in andere onderzoeken uitgebreider uiteengezet en vormen wat sommige wetenschappers betitelen als een ingenieursbenadering³⁶. Hierbij wordt een maatschappelijk vraagstuk gezien als een deelbaar probleem, zoals bij het bouwen van een brug of een flatgebouw. Veel bestuurlijke vraagstukken hebben we in de vorige eeuw op deze wijze effectief weten op te lossen. Maar hedendaagse vraagstukken zijn meer ecologisch van aard en worden gekenmerkt door een diepe samenhang tussen alle onderdelen ervan. Het gevolg is dat het opdelen van het vraagstuk problematisch is en het probleem zelfs kan versterken.

³⁶ Joosse-Bil, Teisman, Verschoor, & van Buuren, 2019

Als een maatschappelijk probleem in stand wordt gehouden door ons eigen handelen, is een ander handelingsrepertoire vereist. Dit andere repertoire – een repertoire aan transitiecompetenties – gaat om het loswrikken van vastgeroeste structuren en werkwijzen en het vinden van nieuwe. Als we hierbij spreken over ‘handelen’ bedoelen we niet het handelen dat voortkomt uit rationele keuzes, maar uit handelen dat voortkomt uit door ervaring en herhaling ingesleten gewoontes³⁷. Het vinden van nieuwe werkwijzen vraagt net zo goed om het aanleren van nieuwe gewoonten als om het afleren van deze oude gewoontes³⁸.

³⁷ Giddens, 1984

³⁸ Van Oers, Feola, Runhaar, & Moors, 2023

Ingrediënten van transities: divergeren en convergeren

Transities gaan om het vinden van een nieuwe ordening, en daarvoor moet je eerst heersende structuren, cultuur en werkwijzen loswrikken, waardoor er tijdelijk een mate van chaos ontstaat³⁹. Uit de evolutionaire biologie weten we dat nieuwe structuren, cultuur en werkwijzen ontstaan door een spanningsveld tussen twee krachten: convergerende en divergerende⁴⁰.

³⁹ Rotmans, 2012

⁴⁰ Hutchins, 2022

Convergerende krachten zijn de factoren die druk uitoefenen op een bepaalde situatie, zoals problemen, uitdagingen of kansen. Deze convergerende krachten kunnen leiden tot een gevoel van urgentie of noodzaak tot verandering. Ze fungeren als katalysatoren die mensen en organisaties dwingen om na te denken over nieuwe manieren van handelen.

Divergerende krachten daarentegen zijn de creatieve elementen die mensen aansporen om nieuwe ideeën te verkennen en te experimenteren met alternatieve benaderingen. Deze krachten omvatten zaken als nieuwsgierigheid, verbeeldingskracht en de wil om risico's te nemen. Divergerende krachten hel-

pen bij het genereren van innovatieve oplossingen en stimuleren verandering door het verkennen van onbekende terreinen.

Wanneer convergerende en divergerende krachten samenkomen, ontstaat er een dynamiek die transities in gang zet. Het Engelse gezegde '*necessity is the mother of invention*' illustreert dit punt. Wanneer er een dringende noodzaak is om een probleem op te lossen of een uitdaging aan te gaan, worden mensen gemotiveerd om hun creativiteit en inventiviteit te benutten om nieuwe oplossingen te bedenken. Dit samenspel van convergeren en divergeren vormt de basis voor verandering en innovatie in verschillende contexten.

Het vertalen van verbeelding naar structuur, cultuur en handelen

Transities worden vaak gedreven door *verbeeldingskracht*. Deze verbeeldingskracht vormt vaak het kloppend hart van de transitie, het geeft energie en biedt inspiratie en motivatie om aan verandering te werken. Deze verbeeldingskracht uit zich in narratieven, verbeeldingen, metaforen en woorden die richting geven aan waar we heen willen.

Als we naar het armoedevraagstuk kijken zien we bijvoorbeeld dat armoede steeds minder vaak wordt besproken als een gebrek aan zelfredzaamheid en steeds vaker als gebrek aan geld of gebrek aan solidariteit. Minder als probleem van het individu en meer als probleem van de samenleving. Vanuit deze narratieven ontstaan waarden zoals dat iedereen bestaanszekerheid verdient ongeacht zijn maatschappelijke tegenprestatie. Of dat de overheid in zijn hulpverlening handelt in wantrouwen, met name wanneer een hulpvrager verzuimt alle gegevens in één keer juist op te geven.

De uitdaging ligt erin deze narratieven en waarden te vertalen naar nieuwe structuren, cultuur en werkwijzen. Een mislukte transitie komt vaak doordat deze vertaling niet succesvol is, omdat we teveel vanuit het bestaande blijven redeneren en werken⁴¹.

⁴¹ Loorbach, Frantzeskaki, & Avelino, 2017

Transitiesturing

Er bestaat geen vaste formule voor het werken aan transitie, maar de aanpak bestaat wel uit een aantal vaste elementen. Hoe helderder deze elementen door de groep die aan de transitie werkt worden herkend, hoe minder risico er is dat de werkwijze ten prooi valt aan de bestuurlijke reflexen beschreven in hoofdstuk drie. Voor deze beschrijving halen we inspiratie uit de transitiegerichte monitoring⁴². Voor meer informatie verwijzen we graag naar deze en aantal andere bronnen⁴³.

⁴² Beenen, et al., 2024

⁴³ Zie ook Loorbach, Frantzeskaki, & Avelino, 2017; Patton, 2010 en Van Mierlo, et al., 2010

Een beproefde manier om aan transitie te werken is een collectief leerproces in te richten. Hoe groter het transitievraagstuk, des te langer dit leerproces moet zijn. Als vuistregel vraagt een transitie in werkwijze een leerproces van 2-3 jaar, een transitie in structuur 10-15 jaar en een transitie in cultuur ongeveer een generatie (30 jaar)⁴⁴.

⁴⁴ Loorbach D. , 2010

Aan dit collectieve leerproces mag iedereen meedoen die zich als onderdeel ziet van het vraagstuk, dus naast de overheid ook kennisinstellingen, bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld⁴⁵. In de kern van dit leerproces is een kernteam van 12-15 mensen die vanuit verschillende rollen en perspectieven betrokken zijn bij het vraagstuk en bereid zijn dit leerproces te faciliteren. Het kernteam organiseert en begeleidt bijeenkomsten en brengt geleerde lessen samen.

⁴⁵ Dit staat ook bekend als de *Quadruple Helix*

Het leerproces volgt een cyclische werkwijze, waarbij steeds drie fasen worden doorlopen en herhaald.

1 Fase één: de verbeeldingsfase. In deze fase zet je de verbeeldingskracht in en wil je als groep een vergezicht schetsen waar je met elkaar naartoe gaat navigeren, soms een *moonshot* genoemd. Dit vergezicht bestaat uit narratieven, verbeeldingen, metaforen en nieuwe woorden. Het creëert een gezamenlijk doel dat van waarde is voor alle betrokkenen. Vervolgens ga je uit dit vergezicht *leidende principes* destilleren, bijvoorbeeld “elke structuur en werkwijze moet uitgaan van vertrouwen”.

Het helpt om gedurende het gehele traject gesprekken te faciliteren om te duiden welke belemmeringen er zijn (geweest) voor het vertalen van deze leidende principes. Bijvoorbeeld, “waarom hebben onze structuren zich ontwikkeld in de richting van wantrouwen?” Uit deze gesprekken ontstaat een steeds rijker beeld van de diepte en reikwijdte van de verandering die nodig is. Zonder een dergelijke collectieve duiding bestaat het risico dat de leidende principes langzaam vervallen tot een oppervlakkige check-de-box-activiteit zonder de diepte van de benodigde verandering in te zien. Hoe verder in het proces de leergroep raakt, des te scherper het vergezicht, de leidende principes en de onderliggende duiding zullen worden.

2 Fase twee: de experimenteerfase. In deze fase ga je met de leidende principes aan de slag: hoe kunnen we deze vertalen naar nieuwe structuren, cultuur en werkwijzen? Deze fase staat in het teken van divergeren: alles mag in deze fase op tafel worden gelegd, en alles mag een knop zijn om aan te draaien. Belangrijk is om deze fase niet te veel vooraf te willen organiseren met wie waaraan gaat werken. Het gaat erom iedereen op pad te sturen met

de opdracht dingen anders te doen volgens de leidende principes. Dit kan gaan om individuele handelingen maar juist ook om collectieve handelingen: hoe we overleggen, hoe de agenda tot stand komt, hoe we afspraken maken, etc. Creativiteit en verbeeldingskracht zijn de brandstof van deze fase.

In deze fase is het belangrijk te waken voor symptomen van bestuurlijke reflexen. Deze uiteten zich vaak in 'dooddoeners', uitspraken die de energie uit het transitieproces kunnen wegnemen als ze te veel ruimte krijgen. Voorbeelden van dooddoeners zijn:

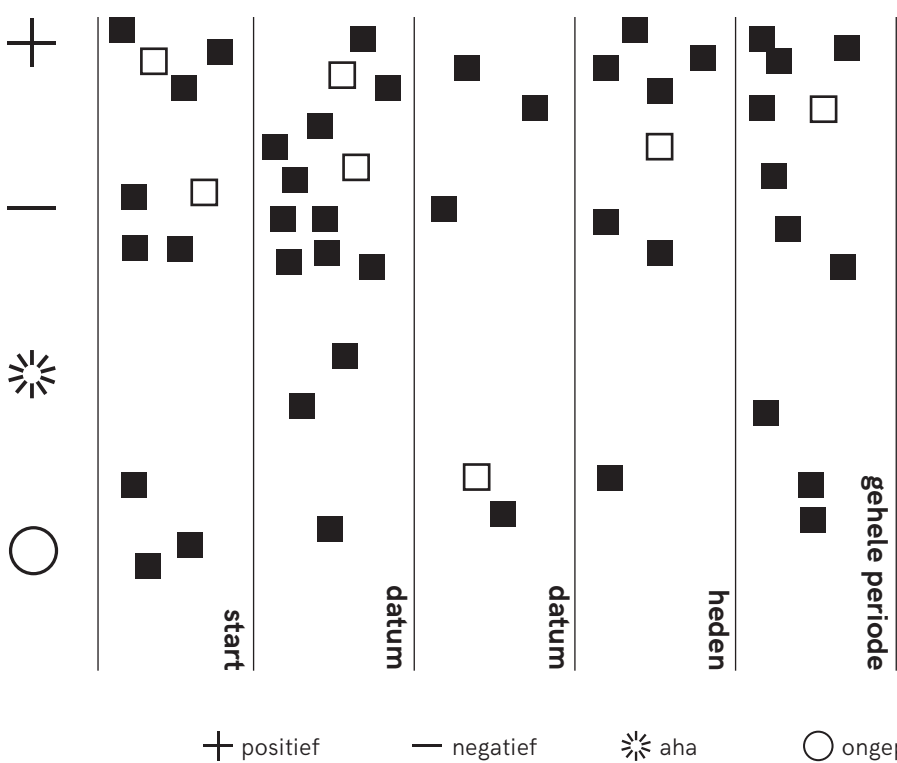
- "Dit hebben we altijd zo gedaan, waarom zouden we het anders doen?"
- "Laten we het vooral niet ingewikkelder maken, dan begrijpt niemand het meer."
- "We moeten ons wel aan de wet houden, we kunnen nou eenmaal niet alles doen."
- "Hier hebben we het al zo vaak over gehad, het is oude wijn in nieuwe zakken."
- "Het moet niet te gek worden, dan worden we teruggefloten."

3 Fase drie: de reflectiefase. In de derde fase ga je met elkaar terugkijken naar alle ondernomen acties en leg je vast welke veranderingen in structuur, cultuur en werkwijzen zijn opgetreden en welke hiervan van waarde zijn om te borgen. Een veelgebruikte methode voor deze fase is de tijdlijnmethode (zie Figuur 5)⁴⁶. Deze methode voer je samen uit met alle betrokkenen aan het vraagstuk. Deelnemers aan de tijdlijn-sessie nemen de tijd om terug te blikken op het doorlopen proces en patronen te identificeren. Voor deelnemers die recenter zijn aangesloten in het innovatieproces zijn deze bijeenkomsten een manier om bijgepraat te worden en zicht te

⁴⁶ Wielinga, 2018; zie ook Beenen, et al., 2024.

krijgen op de tot nu toe ondernomen stappen. Hierbij is het belangrijk zowel aandacht te besteden aan bewust-ingezette activiteiten, maar ook spontane, ongeplande activiteiten. Het resultaat van de tijdlijnssessie is een verhaallijn die de ontwikkeling van het innovatie-ecosysteem, de belangrijkste gebeurtenissen daarin en de opgedane inzichten samenvat. Van daaruit kunnen acties worden geformuleerd die gericht zijn op het vervolg van de innovatie. Deze acties krijgen de vorm van 'leervragen' en nieuwe narratieven en verbeeldingen die je meeneemt naar de volgende planningsfase.

Figuur 5. De tijdlijnmethode



BRON: Beenen,et al., 2024

Bovenstaande cyclus kan in drie maanden worden doorlopen maar ook in een jaar, wederom naar behoefte. Cruciaal is dat je de cyclus niet eenmalig doorloopt maar minimaal zo'n drie keer. Want iedere keer dat de cyclus wordt herhaald, wordt elke fase rijker en dieper. Er is vaak sprake van een accelererend en versnellend proces hoe vaker de fasen worden doorlopen. Tegelijkertijd, als een leergroep echt de tijd neemt voor een transitieproces, zullen ze ook merken dat er op het einde een de-acceleratie plaatsvindt, er ontstaat een verzadiging in verdieping en vernieuwing: er ontstaat een nieuwe orde.

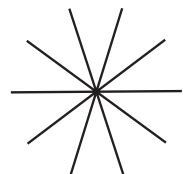
Drie transitiecompetenties

Zoals hierboven gezegd bestaat er voor transitiesturing geen formule. Als bovenstaand proces wordt uitgevoerd waarbij de drie bestuurlijke reflexen niet effectief onderdrukt worden, zal de transitie hoogstwaarschijnlijk mislukken. Daarom is het naast de juiste aanpak ook noodzakelijk om enkele competenties te beschrijven die helpen de bestuurlijke reflexen te doorbreken en transities te faciliteren.

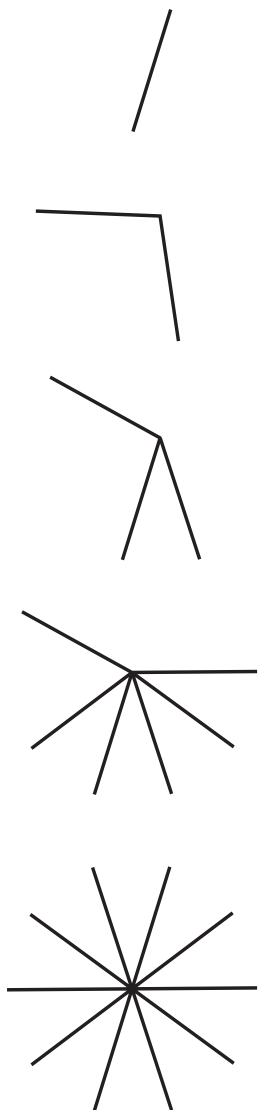
Soms is de gedachte dat een probleem ingewikkelder wordt door het in zijn geheel te plaatsen. Maar er kan juist veel helderheid en eenvoud ontstaan door een vraagstuk vanuit een hoger perspectief te bekijken.

Transitiecompetentie één: Je handelen in een steeds breder kader plaatsen.

Transitievraagstukken zijn bijna altijd domeinoverstijgende vraagstukken. Dit vraagt van ambtenaren om uit te zoomen en een totaalplaatje te vormen van wat ze doen en waarom. Hoewel

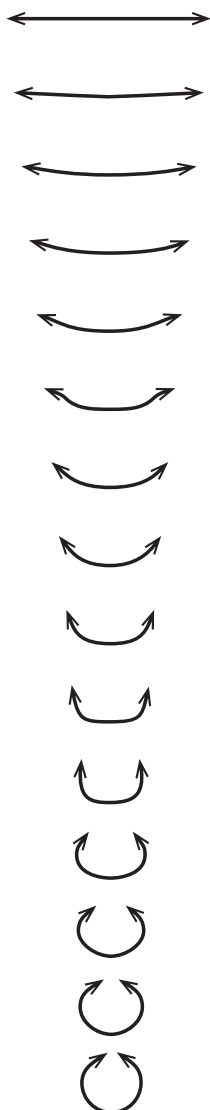


Versimpelingsreflex



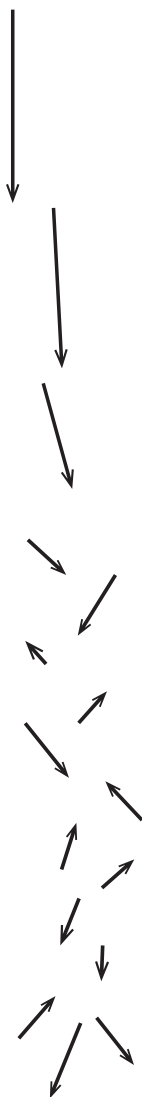
Je handelen in een
steeds breder
kader plaatsen

Verdelingsreflex



Het bij elkaar brengen
van mensen zonder
afbreuk te doen aan hun
inherente diversiteit

Voorspelbaarheidsreflex



Initiatief nemen op een
gedisciplineerde en
creatieve wijze

hulp aan gezinnen in armoede is opgedeeld in tal van beleidsterreinen zoals inkomen, schulden, gezondheid en huisvesting, ervaart uiteindelijk een persoon of gezin deze niet los van elkaar maar allemaal tegelijk. Enkel op papier bestaat de wereld uit geordende, netjes afgebakende onderdelen.

Soms is de gedachte dat een probleem ingewikkelder wordt door het in zijn geheel te plaatsen. Maar er kan juist veel helderheid en eenvoud ontstaan door een vraagstuk vanuit een hoger perspectief te beschouwen. Wat bovenstaande beleidsterreinen bijvoorbeeld gemeen hebben is dat het de hulpzoekende als passieve ontvanger van diensten beschouwd, als een leeg vat dat gevuld moet worden totdat deze weer op een vastgesteld niveau komt. Wat in al deze onderdelen mist is het zelforganiserend vermogen van de persoon die ondergesneeuwd en verlamd is geraakt. "Hoe versterk je iemands zelforganiserend vermogen?" is dan zo'n hoger perspectief. En wat dit betekent voor structuur, cultuur en werkwijze is dan vervolgens de vertaalvraag⁴⁷.

Aan de slag met transitiecompetentie één

Een oefening om deze competentie te trainen is om op een vel papier je werkzaamheden in één alinea te beschrijven als antwoord op de vraag: "wat doe je dagelijks?"

Vervolgens schrijf en plaats je een alinea ervoor waarin je het vraagstuk beschrijft waar jouw organisatie of afdeling aan werkt. De alinea over jouw werkzaamheden zal vervolgens in een bredere context komen te staan. Hierdoor ga je misschien ook activiteiten zien waarvan het eigenlijk niet duidelijk is waarom je die uitvoert of waarom je die op deze wijze uitvoert.

Het doel van deze oefening is om te leren denken in 'doelen' en 'middelen'. Een doel is wat je uiteindelijk (als organisatie) wilt bereiken, het middel is de manier om dat doel te bereiken. Als je activiteiten eigenlijk niet de meest logische manier zijn om aan het vraagstuk te werken, geeft dat reden om ze te bevragen en te veranderen.

Bron: Gebaseerd op (FUNDAEC, 2008).

⁴⁷ Hier is een rijke en nog ontluikende literatuur over. Een recente bespreking is gegeven door de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 2023

Bij het werken aan transitievraagstukken werkt het te denken vanuit elkaar aanvullende en versterkende zienswijzen: beleidskennis, professionele kennis, ervaringskennis en wetenschappelijke kennis. Vanuit deze diversiteit aan perspectieven ga je vervolgens op zoek naar het gezamenlijke beeld.

In de huidige praktijken van ambtenaren zien we een sterke sturing door taakbeschrijvingen en deelverantwoordelijkheden, wat de oude ziens- en werkwijze van fragmentatie juist in de hand werkt. Op zich is dit niet erg zolang de ambtenaar zich hiervan bewust is. Ook binnen je taakbeschrijving is er ruimte om te prioriteren en aandachtsgebieden te verleggen. Het gaat er primair om dat je je eigen werkzaamheden binnen het werken aan het totale vraagstuk kunt plaatsen, en hoe jouw werkzaamheden daar wel of juist niet aan bijdragen.



Transitiecompetentie twee: Mensen bij elkaar brengen zonder afbreuk te doen aan hun inherente diversiteit

Aan de slag met transitiecompetentie twee

Een oefening in deze competentie is om tijdens overleggen en bijeenkomsten constant op zoek te gaan naar de 'wijsheid van de minderheid'. Juist in het werken aan een gemeenschappelijk doel is het belangrijk om werkelijke consensus te bereiken, een compromis is niet

Ten tweede vraagt het werken aan transitievraagstukken om helderheid van doel voor alle betrokkenen. Juist omdat de middelen tot het doel (structuur, cultuur en werkwijze) bevestigd worden. In de praktijk zijn ambtenaren en andere professionals echter gewend dat juist deze middelen de kaders bieden waaraan helderheid van handelen kan worden ontleend. Maar bij transitievraagstukken zijn die kaders problematisch.

Waar haal je dan helderheid vandaan? Dat gebeurt door het doel zo scherp mogelijk te krijgen en alle activiteiten te evalueren met de vraag of deze het doel dichterbij brengen. Dit vereist niet zozeer dat mensen moeten worden getraind of opgeleid, maar dat het vuur moet worden aangestoken om samen tot verandering te kunnen komen.

Een doel boven de middelen centraal stellen is één onderdeel van het werken aan transities (transitiecompetentie één), laat staan om dit doel scherp te stellen tussen verschillende betrokken partijen, waarbij sommigen het heersende regime vertegenwoordigen en andere radicale niches. Het gaat hierbij vooral om het samenbrengen van perspectieven om tot een overstijgende visie te komen.

De uitdaging is dat onze traditie te werken vanuit eigen expertise samenwerking bemoeilijkt omdat het de legitimiteit van de ander in twijfel kan trekken. Gemeenten bevragen bijvoorbeeld de legitimiteit van maatschappelijke initiatieven door hun professionaliteit en kwaliteitsgarantie te bevragen. Ze worden dan als verfrissend ervaren maar ook tegendraads en moeilijk om echte verantwoordelijkheden aan uit te besteden. Aan de andere kant ervaren burgerinitiatieven de overheid als afstandelijk en enigszins superieur. En dan zijn er ook nog

een gemeenschappelijk doel. Vroeg of laat groeien samenwerkende partijen dan uit elkaar. Het ontbreken van ruimte voor ideeën die afwijken van het meerderheidsstandpunt creëert spanning. Vaak wordt hierover niet openlijk gesproken; in plaats daarvan uiten we onvrede indirect. We klagen buiten vergaderingen, zwijgen er tijdens bijeenkomsten over, of stemmen toe en saboteren stilletjes. Wanneer verschillen uiteindelijk aan het licht komen, is de kloof tussen meerderheids- en minderheidsstandpunten diep, wat leidt tot werkconflicten. Deze dynamiek komt veel voor in teams, vooral in cross-functionele en internationale teams. Om escalatie te voorkomen en diversiteit te benutten, is vroegtijdige conflictoplossing essentieel, waarbij verschillen niet worden weggepoetst maar juist onderzocht.

Bron: Gebaseerd op (Kramer, 2019).

Een probleem is dat grote vraagstukken zich vertalen naar een roep om daadkracht en willen versnellen. Leren, bevragen en reflectie kunnen op zulke momenten juist worden ervaren worden als vertragend. Maar hierdoor blijf je juist vastzitten in oude handelingskaders.

uitvoerende professionals, ondernemers en onderzoekers die aan transitietrajecten verbonden kunnen zijn. Bij het werken aan transitievraagstukken werkt het te denken vanuit elkaar aanvullende en versterkende zienswijzen: beleidskennis, professionele kennis, ervaringskennis en wetenschappelijke kennis. Vanuit deze diversiteit aan perspectieven ga je vervolgens op zoek naar het gezamenlijke beeld.



Transitiecompetentie drie: Initiatief nemen op een gedisciplineerde en creatieve wijze

Tot slot vraagt het bevragen van de eigen structuur, cultuur en werkwijze een houding van nieuwsgierigheid en zelfbevraging. Transitie vragen om veranderingen die niet vanuit een ontwerp kunnen worden uitgerold, maar al knutselend moeten worden gerealiseerd. Knutselen is het vermogen om tot oplossingen te komen voor vraagstukken door uit te proberen wat werkt en wat niet werkt⁴⁸. Het is letterlijk trial-and-error. Error betekent hier: mooi geprobeerd, veel geleerd, maar nooit meer doen. De succesvolle trials kunnen behouden blijven. Mensen en teams hebben ruimte voor dat knutselen nodig om te komen tot slimme, werkende oplossingen. De consequentie is wel dat er niet een one-size-fits-all-oplossing is. Je zult met verschil moeten omgaan in je organisatie als je knutselvaardigheden serieus neemt.

⁴⁸ Wierdsma & Swieringa, 2017

Deze competentie wijkt af van de aanpak die ambtenaren gewend zijn bij optimalisatievraagstukken. Echter zijn publieke instellingen over de afgelopen decennia steeds meer gaan functioneren als nauwkeurig afgestelde probleemoplossingsmachines, waarbinnen gewerkt wordt volgens duidelijke structuren en werkwijzen. En een organisatiecultuur die daadkracht centraal stelt⁴⁹. Een probleem is dat grote vraagstukken zich vertalen naar een roep om daadkracht en willen versnellen. Leren, bevragen en reflectie kunnen op zulke momenten juist worden ervaren worden als vertragend. Maar hierdoor blijf je juist vastzitten in oude handelingskaders. Dit is een belangrijk patroon om te doorbreken.

⁴⁹ Ibid.

Of en hoeveel een organisatie is veranderd wordt niet bepaald door of er een nieuwe structuur is vastgesteld of nieuwe regels zijn geformuleerd of nieuwe normen en waarden zijn gepubliceerd, maar of mensen dingen anders doen of andere dingen doen. Kortom, het veranderen van een organisatie is het veranderen van het organisatiegedrag. Dat vraagt om een leerproces. Het lerend vermogen van een organisatie is het vermogen van mensen om te kunnen en willen reflecteren op de patronen in denken en handelen bij het samenwerken. Het veronderstelt het vermogen om regels, inzichten en vooral principes ter discussie te stellen en waar nodig te veranderen. Het gaat erom te experimenteren en te leren van alternatieve werkwijzen.

Aan de slag met transitiecompetentie drie

Een oefening in deze competentie is om in je dagelijkse bezigheden steeds bewuster te worden dat je brein op twee manieren met nieuwe informatie om kan gaan: langzaam en snel. De Nobelprijswinnende psychologen Daniel Kahneman en Amos Tversky noemen dit systeem 1 en systeem 2 van je brein. Hoe reageer je bijvoorbeeld als je de volgende informatie gepresenteerd krijgt: de som $2 + 2 = ?$ oplossen. Waarschijnlijk heb je het antwoord direct. Je kunt hierbij putten uit herkenning, waardoor de mentale

activiteit automatisch is en weinig tot geen inspanning vraagt. Maar stel nu dat je de volgende informatie krijgt gepresenteerd: tellen hoeveel keer de letter A voorkomt in het woord 'analfabetisme'. Deze informatie vraagt echt je aandacht en kun je niet volbrengen als je niet erop gefocust bent. Deze voorbeelden beschrijven opeenvolgend de werking van systeem 1 en systeem 2. Het probleem is dat je brein de neiging heeft zo min mogelijk energie te verspillen en daarom het liefst op systeem 1 (het automatische brein) leunt. Om een lerende houding te oefenen is het belangrijk bij nieuwe informatie de verleiding om te leunen op systeem 1 te weerstaan. Op die manier kunnen we onze eigen aannames bevragen.

*Bron: Gebaseerd op
(Kahneman, 2016).*

Meer Lezen?

Paul Beenen et al. (2024).
Transitiegerichte monitoring: Op weg naar een gezonde samenleving. Hanzehogeschool.

Tabo Goudswaard & Jetske van Oosten (2022).
Maakkracht: Een nieuwe benadering voor complexe vraagstukken. Business Contact.

Referenties

Beenen, P., Bosch, M., Bunt, S., Colman, K., van Dijk, M., & Hofenk, H. (2024). *Transitiegerichte monitoring: op weg naar een gezonde samenleving*. Groningen: Hanzehogeschool.

Blanken, M., Dingemans, E., Agterbosch, S., van Duren, M., & Blaauwbroek, A. (2022). *Hoe je samenwerking laat werken: de kracht van netwerksturing*. Amsterdam: PON & Telos.

Braams, R. (2023). *De transformatieve overheid*. Den Haag: Rijksoverheid.

Bregman, R. (2013). *Gratis geld voor iedereen: Hoe utopische ideeën de wereld veranderen*. Amsterdam: De Correspondent.

Commissie Sociaal Minimum. (2023). *Een zeker bestaan; Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum (Rapport II)*. Den Haag: Rijksoverheid.

Custers, A. (2023). *Armoede in een rijk land*. Utrecht: Academische Uitgeverij Eburon.

Custers, A. (2024, februari 28). Er hangt (systeem) verandering in de lucht, wie durft? Opgehaald van *Sociale Vraagstukken*: <https://www.socialevraagstukken.nl/column/er-hangt-systeemverandering-in-de-lucht-wie-durft/>

Engbersen, R., & van Egeraat, A. (2023, augustus 1). Contouren van het nieuwe sociaal werk. Opgehaald van *Sociale Vraagstukken*: <https://www.socialelevraagstukken.nl/contouren-van-het-nieuwe-sociaal-werk/>

FUNDAEC. (2008). *A discourse on social action: Education*. Cali, Valle del Cauca, Colombia: FUNDAEC.

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*. Outline of the Theory of Structuration. Cambridge:

Polity Press.

Gladwell, M. (2000). *The tipping point: How little things can make a difference*. Boston, Massachusetts: Little, Brown & Company.

Hanlon, J., Barrientos, A., & Hulme, D. (2010). *Just give money to the poor: The development revolution from the Global South*. Boulder & London: Kumarian Press.

Hutchins, G. (2022). *Leading by Nature: The Process of Becoming A Regenerative Leader*. Hertfordshire, UK: Wordsworth Editions Ltd.

Inspectie SZW. (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand: Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Jansen, J., Ketel, J., Liefhebben, S., Panhuijzen, B., & van pelt, M. (2021). *De stand van het sociaal werk in Nederland: De grote raadpleging van het sociaal werk 2020*. Utrecht: Movisie.

Johnson, S. (2010). *Where good ideas come from: The seven patterns of innovation*. London: Penguin Books.

's Jongers, T. (2024). *Armoede uitgelegd aan mensen met geld*. Amsterdam: De Correspondent.

Jongsma, S.-J., & Ravenshorst, W. (2022, maart 9). Pilot bouwdepot. Opgehaald van gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Collegebrief/Pilot-Bouwdepot.pdf

Joosse-Bil, H., Teisman, G., Verschoor, S., & van Buuren, A. (2019). *Wanneer vele handen het werk niet lichter maken*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Kahneman, D. (2016). *Ons feilbare denken: Thinking, fast and slow*. Amsterdam: Business Contact.

Kramer, J. (2019). *Deep democracy: De wijsheid van*

de minderheid. Amsterdam: Boom uitgevers.

Kruiter, H., Meiberg, S., & Albers, S. (2023). *Mag niet bestaan uit: Doorbreek defensieve routines, help mensen beter*. Utrecht: Instituut voor Publieke Waarden.

Loorbach, D. (2010). Transition management for sustainable development: A prescriptive, complexity-based governance framework. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 23(1): 161-183.

Loorbach, D., Frantzeskaki, N., & Avelino, F. (2017). Sustainability transitions research: Transforming science and practice for societal change. *Annual Review of Environment and Resources*, 42(1): 599-626.

Meadows, D. (2008). *Denken in systemen: Een handleiding*. Utrecht: Ten Have.

Micklethwait, J., & Wooldridge, A. (2014). *The fourth revolution: The global race to reinvent the state*. London: Pinguin.

Patton, M. Q. (2010). *Developmental evaluation: Applying complexity concepts to enhance innovation and use*. Guilford Press.

Pool, E. (2021). *Macht en moed: Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Putters, K. (2022). *Het einde van de BV Nederland*. Amsterdam: Prometheus.

Raad van State. (2021). *Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken: Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*. Den Haag: Raad van State.

Raad van Volksgezondheid en Samenleving. (2020). *Gezondheidsverschillen voorbij: Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*. Den Haag: RVS.

Rotmans, J. (2012). *In het oog van de orkaan*. Boxtel: Aeneas.

Tjeenk Willink, H. (2021). *Kan de overheid crises*

aan? Waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen. Amsterdam: Prometheus.

Van der Klein, M., Badou, M., Stoutjesdijk, F., & Wilderink, L. (2019). *Ik voel mij minder alleen en mijn kinderen kunnen nu meedoen: Evaluatie van 'Opgroeien in armoede' een programma van Kansfonds.* Utrecht: Verwey-Jonger Instituut.

Van Mierlo, B. C., Regeer, B., van Amstel, M., Arkesteijn, M. C., Beekman, V., Bunders, J. F., . . . Leeuwis, C. (2010). *Reflexieve monitoring in actie. Handvatten voor de monitoring van systeeminnovatieprojecten.* Uitgeverij BOXPress.

Van Oers, L., Feola, G., Runhaar, H., & Moors, E. (2023). *Unlearning in sustainability transitions: Insight from two Dutch community-supported agriculture farms.* Environmental Innovation and Societal Transitions, 46: 1-16.

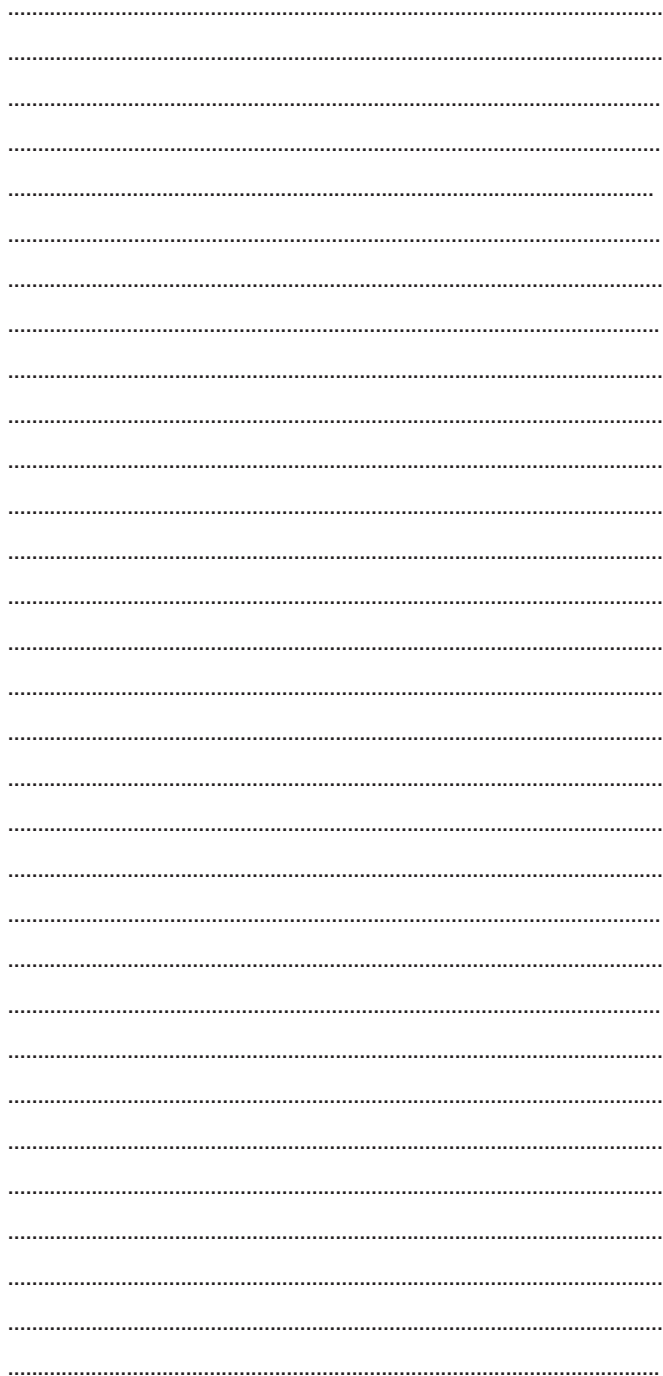
Van Steenberghe, F. (2020). *Zonder marge geen centrum: Een pleidooi voor rechtvaardige transitie.* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Van Unen, D. (2021, 9 januari). Bestuursrechter Raad van State: Toeslagenaffaire had anders gekund. Opgehaald van NRC: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/01/09/voorzitter-raad-van-state-toeslagenaffaire-had-anders-gekund-a4026910?t=1704888927>

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. (2023). *Grip: Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle.* Den Haag: WRR.

Wielinga, E. (2018). *Dynamics of living networks.* Link Consult.

[illegible]



Centre ●f
Expertise
f●r *creative*
innovation ●



Hogeschool
van Amsterdam