

# Van transitie naar fundamentele verandering in het sociale domein

---

[ALIGNMENT.NU](http://ALIGNMENT.NU)

April 2013



## Het idee

WMO, Jeugdzorg en AWBZ, arbeidsparticipatie, het hele sociale domein, het moet allemaal anders. Goedkoper, doelmatiger en integraler. Verschuivingen van taken, verantwoordelijkheden en geld – transitie, moeten een antwoord geven op de huidige problemen zoals versnippering, langs elkaar heen werken, kosten, wachtlijsten, doorverwijzingen en stapeling van

intakes. Één gezin, één plan is het adagium. Het idee achter de transitie is dat de gemeente dichter bij de burger staat en als zodanig goed in staat is om de behoeften van de lokale gemeenschap te begrijpen en er antwoord op te geven. Bovendien kan zo het ‘sociale kapitaal’, de eigen kracht van mensen voor signalering en hulp beter benut worden en moet de rol van de (lokale) overheid verschuiven van dicteren naar faciliteren van het sociale domein.

Tot zover het idee. Maar is hiermee de noodzakelijke fundamentele en diepgaande verandering ofwel transformatie in het sociale domein ook geregeld? Het zichzelf opnieuw uitvinden van het hele domein is aan de orde. Dit vraagt een heel andere wijze van denken, het loskomen van het bestaande en de klassieke vormen van plannen en implementeren, langs de formele democratische lijnen waarbij enkelen voor velen beslissen, met traditionele inspraakprocedures voor doelgroepen, veelal als losstaande en volgtijdige activiteiten.

Als het gaat om de jeugd zien we dat er nu een kleine 50 jaar een flink aantal veranderingen zijn doorgevoerd, met name op het niveau van het verzetten van piketpalen, maar dat de problematiek niet wezenlijk is veranderd. Daar komt nog bij dat de maatschappij een stuk complexer is geworden. Mensen laten zich niet meer automatisch voegen in opgelegde en verzuilde structuren, zijn mondiger geworden, beschikken over opiniërende sociale media, krijgen een overload aan informatie en willen meer zelfbeschikking en eigenaarschap van hun eigen leven.

## Het kan anders en sneller; [Alignment.nu](#): connecting people for a cause

Laten wij eerst onszelf voorstellen: [Alignment.nu](#) is het samenwerkingsverband dat in 2011 is opgericht door Antonie van Nistelrooij, Eva van der Fluit, Rob de Wilde en Tonnie van der Zouwen. Als specialisten in *Large Scale Interventions* hebben wij de handen ineen geslagen om met onze in vele jaren opgebouwde kennis en expertise een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van verander-, transitie-, en besluitvormingsprocessen en uiteindelijk omwille van de kwaliteit van leven en werken.

Onder de noemer [Alignment.nu](#) willen we een methodisch antwoord geven op de groeiende behoefte aan coherente en inclusieve methodieken. Participatie en directe democratie vormen hierbij sleutelwoorden en vormen de grondslag van onze methodologie.

Uit een recent onderzoek van het Verwey - Jonker instituut<sup>1</sup> blijkt dat weliswaar een ruime meerderheid van gemeenten participatie als beleidsdoel heeft, maar dat slechts een kwart dit in de begroting heeft opgenomen. Bij transitie geldt dat slechts 6 % participatie als een beleidsdoel is opgenomen. Bijna de helft van de gemeenten betreft jeugdigen en ouders bij de huidige gemeentelijke taken, maar als het om transities gaat blijkt dat slechts een vijfde van gemeenten dit te doen. In het onderzoek geeft de helft van de gemeenten aan niet goed te weten hoe participatie vorm te geven en driekwart heeft behoefte aan handvatten. Daarnaast geven veel gemeenten aan het lastig te vinden participatie zodanig te organiseren dat je een visie van

een representatieve groep krijgt. Het veld is heterogeen en men ziet een gebrek aan duidelijk uitgestippelde methodieken en richtlijnen. Veruit de meeste gemeenten hebben behoefte aan ondersteuning en best practices.

## De Large Scale Intervention; het werken vanuit alle perspectieven

Wij geloven er in dat het met elkaar in gesprek brengen van mensen hen helpt om de complexiteit zoals zij die ervaren overzichtelijk en inzichtelijk te maken en om beter geïnformeerde en gedragen besluiten te nemen. Het gezamenlijk vormen van een gedeeld en inspirerend toekomstbeeld en het maken van plannen, waar alle perspectieven in *real time* op elkaar worden betrokken activeert mensen om zich te ontplooien en zichzelf te organiseren. Dat is aan de orde binnen en tussen organisaties en ook in gemeenschappen, zoals gemeenten, dorpen of wijken, én bij transities en transformaties van het Sociale Domein.

Om dit alles te bereiken werken wij vanuit een aantal werkzame principes die tezamen ook *Whole Scale Change* worden genoemd en die worden geoperationaliseerd door *Large Scale Interventions*, een reeds sinds de jaren '70 in diverse continenten ontstane manier van werken met groepen betrokkenen en belanghebbenden. Deze groepen, groot of klein, brengen in gezamenlijkheid heden, verleden en toekomst bij elkaar. Niet los en over elkaar, maar mét elkaar, vanuit duidelijk uitgestippelde methodieken en richtlijnen.

Centraal staat het werken met 'gehelen' (*whole*), die wij 'sociale systemen' noemen. Dat is iets anders dan het communiceren met doelgroepen en hun vertegenwoordigers, afzonderlijk van elkaar. Wij pakken vraagstukken

---

<sup>1</sup> Verwey - Jonker instituut: 'Participatie in Zicht' (2013)

aan vanuit het inzicht dat het werken met en binnen onderdelen over het algemeen niet voldoende tot verbinding en tot een gezamenlijke richting leidt. Het geheel is groter dan de som der delen zei Aristoteles al.

We gaan ervan uit dat de benodigde kennis in het systeem besloten zit en dat een juiste combinatie van groepssamenstelling, participatie en dialoog, deze kennis ontsluit. Wij hebben als adviseurs een faciliterende rol, gericht op het proces en niet op de inhoud. De inzet is erop gericht het handelend en lerend vermogen van het geheel groter te maken. De Large Scale Intervention zorgt ervoor dat de betrokkenen in een organisatie of gemeenschap:

- Deze in totaliteit leren zien en kennen, inclusief de samenhangen en relaties die er tussen onderdelen bestaan;
- de effecten van hun besluiten en handelingen op de gehele organisatie of gemeenschap en/of verschillende onderdelen daarvan zien en onderkennen;
- daadwerkelijk cliënt, patiënt, burger, professional centraal als uitgangspunt gebruiken van hun denken (over de muren, schotten en ketenbegrenzingsen heen);
- en daarmee tot gedragen, geïnformeerde en uitvoerbare plannen te komen.

### Directe democratie

Om een gemeenschappelijk, systeembreed gedeeld beeld te ontwikkelen over heden, verleden en toekomst, maakt de Large Scale Intervention gebruik van de beginselen van de participatieve democratie binnen het veranderkundige visie van Whole Scale Change. Door deze directe participatie tijdens het veranderproces toe te passen maakt het systeem kennis met de potentiële kracht ervan.

De participatieve democratie is fundamenteel verschillend van de ons bekende indirecte representatieve democratie. Bij de representatieve democratie is er sprake van (gekozen) vertegenwoordigers van een achterban, die *namens* de achterban meedoen aan besluitvormingsprocessen. Hierbij worden besluiten worden genomen op basis van meerderheid van stemmen. Discussie en debat zijn de dominante gespreksmodellen. Door retoriek moeten anderen worden overtuigd van de eigen inzichten. En werkt op grotere afstand dan de directe participatieve democratie.

Wij werken niet uitsluitend met bij voorbeeld cliëntenraden, jeugdraden, gemeenteraden e.d. los en onafhankelijk van elkaar, maar in directe gezamenlijkheid om alle perspectieven in één keer op elkaar te betrekken. Deelnemers aan groepsbijeenkomsten praten zonder last of ruggenspraak. Bepaalde meningen zijn niet belangrijker dan anderen. Men geeft nieuwe en individu overstijgende betekenissen aan de realiteit of sterker nog, er worden nieuwe realiteiten gecreëerd.

Een van de belangrijkste inzichten die we aan Kurt Lewin te danken hebben, de man die als eerste onderzoek deed naar het belang van directe participatie van mensen bijvoorbeeld in onderzoek, wijkverbetering en oplossing van vooroordelen tussen groepen mensen - is dat een gezamenlijke diagnose niet alleen *inzicht* biedt maar ook *uitzicht* op een betere toekomst. En juist dit uitzicht biedt commitment op voor actie. 'Doing by learning' noemde hij dit, waarbij hij onderzoek en actie koppelde en omgekeerd.

## Participatie

De meeste gemeenten hebben participatie hoog in het vaandel staan, maar velen worstelen met de vraag wat het precies inhoudt en hoe het kan worden vormgegeven. Er blijkt nogal eens onzekerheid te bestaan of er geen valse verwachtingen worden geschapen en er is veel onduidelijkheid over de vraag wat het verschil is tussen de (wettelijke) inspraak en participatie. Wij hebben de indruk dat inspraak een uiting is van de indirecte vertegenwoordigende democratie, veelal door burgers geïnterpreteerd als 'wij mogen er ook nog iets van vinden'. Velen voelen zich echter onvoldoende vertegenwoordigd, of hebben het gevoel dat hun mening en inbreng onvoldoende tot zijn recht komt.

Participatie past als historische opvolger van inspraak in het huidige tijdsgewricht waarin termen als Civil Society, Eigen Kracht en actief burgerschap steeds meer betekenis krijgen. Participatie betekent letterlijk *meedoen*. En dat is ook nodig, als we het volgende aanmerking nemen<sup>2</sup>:

- In 2012 waren er in Nederland ongeveer 12,5 miljoen mensen kiesgerechtigd, maar slechts een ruime 2.5% is lid van een politieke partij.
- Leden van de Tweede Kamer, Eerste Kamer, Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en gemeenteraden en colleges van bestuur worden gerekruteerd uit de 319.000 mensen die lid zijn van een politieke partij.
- Slechts 10% van de leden van politieke partijen is actief.
- De groep waaronder geworven wordt voor circa 9000 openbare bestuursfuncties is dus in theorie niet groter dan 32.000 personen, ofwel 0,4% van alle kiesgerechtigden van 18 jaar en ouder.
- Bestuurders worden niet gekozen door de kiezer, maar benoemd.

<sup>2</sup> De Wilde, R. en A. van Nistelrooij (red.). *Praktijkboek Large Scale Intervention; werken aan verbinding en verandering met Whole Scale Change principes en technieken*. Kluwer 2012. P. 90

Naast dit smalle draaipunt van de indirecte democratie speelt het fenomeen van de niet-gedragen politieke besluiten. Ze vinden op basis van te weinig kennis plaats, omdat problemen vooral in de oplossingsfeer behandeld worden zonder het noodzakelijke over-en inzicht en gedeelde diagnose. Kennis ontbreekt dan van de context waarin problemen zijn ontstaan of waar bepaalde vraagstukken in passen. Daarnaast worden problemen nogal eens partij politiek gekleurd en de werkelijkheid in stukjes geknipt. Dit heeft enerzijds te maken met portefeuillevredelingen en bijbehorende afbakening van beleidsterreinen die een beperkt of eenzijdig zicht op de wereld veroorzaken. Anderzijds met het feit dat politici meestal geen materiedeskundigen zijn en na vier jaar van inwerken geven ze het stokje weer over aan de volgende nieuwkomer.

Het Huis van Thorbecke kunnen we niet zomaar afbreken. Wel kunnen we beter omgaan met zowel de rolopvatting van bestuurders als de mogelijkheid om directe participatie toe te passen. Het gaat dan vooral om het denken in termen van het gemeenschappelijk maken van de stakeholdersbelangen. Om de burgers en stakeholders niet alleen te vragen naar hun mening over iets wat al bedacht is, maar ze een actieve rol te geven in zowel visie, planning als uitvoering.

## De participatieruimte

Veelvuldig is er onduidelijkheid over de mate van participatie. Wat staat vast en wat is nog open? De datum van 1 januari 2015 voor de transitie Jeugdzorg staat vast. Maar voor de manier van invoering van deze transitie ligt dat anders. Er zijn verschillende 'graden' van

participatie te onderscheiden, vaak weergegeven in en benoemd als 'participatieladder'. De aanname is dat hoe hoger de daadwerkelijke participatiegraad (lees: mate van invloed), hoe meer eigenaarschap en dus kans van slagen. Zie ook het kader 'participatieladder'.

### De Participatieladder

#### *Verkopen*

Er zijn situaties waarbij bij voorbeeld de politiek een beslissing heeft genomen, zoals het overhevelen van het sociale domein. Echter, vanuit een oogpunt van draagvlak, 'verkoop' de politiek de noodzaak en de voordelen van de transitie. Het draagvlak is dan doorgaans klein en de eerste tegengeluiden laten zich vanuit het veld horen. In Den Haag heeft men hard gewerkt aan de analyse en diagnose, maar ze komen wel voort uit een andere werkelijkheid, namelijk die de Kamer, de Senaat en het Kabinet. De werkelijkheid van het veld en de professionals is meer die van zorg over hun eigen toekomst. Deze wijze is kenmerkend voor het 'oude' bestuursparadigma van representatie en bijbehorende macht.

#### *Valideren*

Bij *Valideren* is het zo dat de bestuurders en raden of een andere kleine groep bepaalde ideeën, visies, doelen etc. tegen de mening van anderen houdt of deze in een klein deel van het systeem uitprobeert om aanpassingen mee te nemen op basis van evaluatie of onderzoek. Doorgaans valt er dan een besluit met een hoge mate van standaardisatie in regelgeving. Het blijft bij deze strategie vaak de vraag of hier nu sprake is van participatie of simpelweg om hulp aan de denkers om hun ideeën zo goed mogelijk te maken.

Bij *validering* is sprake van een evoluerend bestuursparadigma. Het model domineert weliswaar nog, maar er is sprake van een delegatie van 'denken' en vertrouwen in het vermogen van burgers en professionals. Er is echter nog in het geheel geen sprake van machtsdeling.

#### *Consulteren*

Bij *Consulteren* komen bestuurders of een andere kleine groep niet met een uitgewerkt plan, maar met een globaal plan, globale visie, 'voorlopige' doelen enzo-

voort. Men houdt voldoende ruimte voor inhoudelijke inbreng en feedback vanuit burgers en professionals en realiseert zich dat het plan er geheel anders uit kan komen te zien. Bij de totstandkoming van een missie en een visie voor de organisatie is het bijvoorbeeld gebruikelijk dat de top hierover in eerste instantie nadenkt. De missie en visie worden vervolgens voorgedragen aan anderen uit de organisatie, die deze vervolgens veranderen, verrijken en aanvullen vanuit andere dan bestuursperspectieven.

#### *Co-creëren*

Bij *co-creëren* is het de bedoeling om zonder vooraf vaststaande standpunten en zonder dat bepaalde machthebbers per definitie de doorslag geven, visies worden ontwikkeld, plannen worden gemaakt en besluiten worden genomen en uitgevoerd. Co-creëren is een inclusief proces dat alle individuele perspectieven in gelijke mate betreft, ongeacht functie, opleidingsniveau, expertise enzovoort. Besluiten worden genomen op basis van consensus. Deze consensus betekent niet 'meerderheid van stemmen', maar handelen op basis van gedeelde, gemeenschappelijke denkbeelden ofwel de grootste gemene deler van de individuele zienswijzen.

Co-creëren vooronderstelt dat het concept van de participatieve democratie ten volle wordt uitgeleefd. In situaties waarin deze participatiegraad te bereiken is, is de overheid er nog uitsluitend om (als steward processen te faciliteren die in de buurt komen van Civil Society, Eigen Kracht en actief burgerschap. De piramide wordt in feite omgedraaid en het maatschappelijk eigenaarschap komt bij de burger. De verantwoordelijkheid is gespreid, burgers en gemeenten signaleren zelf problemen en lossen die ook zelf op.

### **Wat levert de Large Scale Intervention op?**

In honderden evaluaties van groepsbijeenkomsten waarin vanuit een meervoudig perspectief door alle betrokkenen wordt gesproken en doorgepakkt, springt de waardering en waarde van het op deze manier met elkaar in

gesprek zijn geweest vooral in het oog. Ook het in gesprek zijn geweest met bestuurders en andere machthebbers, die nu niet in de overtuigingsstand staan, wordt altijd zeer gewaardeerd. Daarnaast wordt veelvuldig gerapporteerd dat door deze wijze van werken en overleggen de grenzen tussen de verschillende gremia geslecht worden. Dit wordt versterkt door het feit dat in de dialogen door de begeleiders gevraagd wordt niet de focus te leggen op wat scheidt, maar vooral op wat verbindt. Het blijkt dat door deze verbindingen veranderprocessen sneller verlopen en dat er meer diepgaande analyses aan de orde zijn dan wanneer er slechts door enkelen voor velen en anderen wordt gedacht en gepland. Besluiten zijn beter gedragen, de implementatie verloopt sneller en er is meer eigenaarschap in de uitvoering waardoor de implementatie sneller en beter verloopt.

### Effecten van de Large Scale Intervention

Uit wetenschappelijk onderzoek komen de volgende korte en langere termijn effecten naar voren wanneer een Large Scale proces wordt ingezet<sup>3</sup>.

#### Korte termijn effecten

- Een groter bewustzijn en beter begrip van het systeem en de context;
- Een betere implementatie door meer commitment en meer energie van stakeholders;
- Ontstaan van nieuwe relaties, meer potentie voor innovatie;
- Toegenomen efficiëntie.

#### Langere termijn effecten:

- Het collectief verandervermogen is vergroot.
- Doorgaand collectief leren en veranderen, toegenomen verandercapaciteit;
- Meer reflectievermogen en groter zelfbewustzijn;
- Grenzen worden transparanter: de organisatie is meer open en er is minder eilandvorming;
- Nieuwe structuren onderhouden een doorgaande participatie in verandering
- Communicatie is directer en constructiever (tweerichtingsverkeer).

Meer informatie:

[www.alignment.nu](http://www.alignment.nu)

[info@alignment.nu](mailto:info@alignment.nu)

Eva van der Fluit

Antonie van Nistelrooij

Rob de Wilde

Tonnie van der Zouwen

---

<sup>3</sup> Zouwen, A. (Tonnie) van der: *Building an evidence based practical guide to Large Scale Interventions; towards sustainable organisational change with the whole system*. Eburon 2011