



Sociaal en Cultureel Planbureau

Burgers gelijkwaardig aan de ontwerptafel van beleid

Karen van Oudenhoven-van der Zee



Den Haag, maart 2024

Inhoud

Voorwoord	3
1 Verlies aan controle en gebrek aan erkenning	4
2 Diversiteit aan waardeperspectieven	7
3 Met een open blik	10
4 Sociaal ontwerp	13
5 Benut de vele initiatieven die er zijn	19
Nawoord	23
Literatuur	24

Legenda



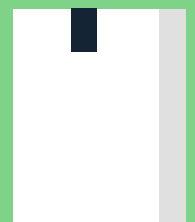
Overheid

● Beleidsmedewerker



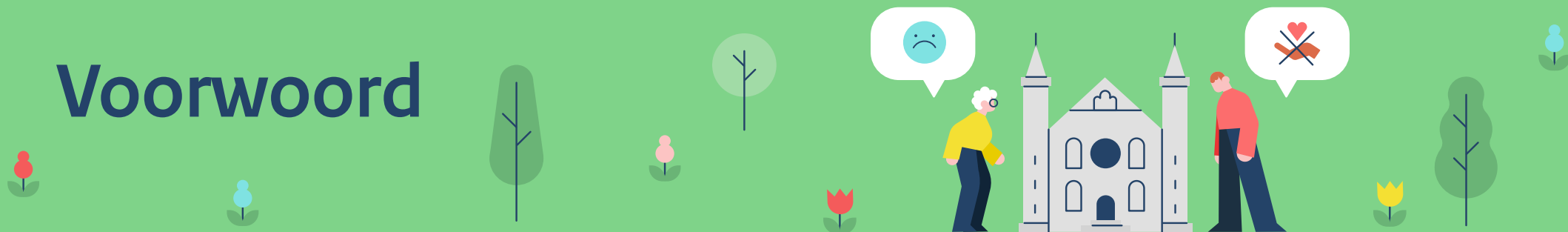
● ● ● ● Burger

Beleid



Vertrouwen

Voorwoord



De afstand tussen burgers en overheid is groot. Mensen voelen ze zich te weinig betrokken. Ook hebben ze weinig vertrouwen in de wil en het vermogen van politici om tot duurzame oplossingen te komen voor de complexe problemen waar we als samenleving voor staan. In het essay van maart 2023 dat in het kader van 50 jaar Sociaal en Cultureel Planbureau verscheen, wees ik daarom op het belang van een overheid die weet wat er speelt in de samenleving en met oplossingen komt die aansluiten bij de leefwereld van mensen (Van Oudenhoven-van der Zee 2023a). Het doel van dit essay is om verder te concretiseren hoe dat kan worden bereikt. Wat is er nodig in een samenleving waar groepen met verschillende meningen en uitgangspunten tegenover de overheid, maar soms ook tegenover elkaar komen te staan? Denk aan demonstrerende boeren en natuurbeschermers, mensen die zich wel of juist niet laten vaccineren en voor- en tegenstanders van de opstelling in het Israëlisch-Palestijns conflict over Gaza. Hoe komen overheid en burgers samen in gesprek over oplossingen voor de grote uitdagingen waar we als samenleving voor staan?

In dit essay ga ik allereerst in op het gebrek aan controle en erkenning dat een substantiële groep mensen ervaart

en dat aan de wieg staat van gepolariseerde opvattingen en scepsis jegens de overheid. Deze gevoelens zien we vooral bij mensen die zich moeilijk kunnen redden in een samenleving waarin verschillen groter zijn dan we soms denken. Vervolgens benadruk ik het belang van een zogenoemd 'Groot Verhaal': een visie op de samenleving. Die visie zou moeten gaan over wat we in de samenleving van waarde vinden en hoe we met elkaar willen samenleven. Zo'n visie biedt mensen houvast en geeft de politiek een richting voor beleidskeuzes. Om te zorgen dat mensen zich erkend voelen, zijn een open blik en waardering voor verschillende opvattingen en perspectieven cruciaal. Want in een samenleving met verschillende waardeperspectieven helpt het niet om dé waarheid te prediken of het ene perspectief boven het andere te plaatsen.

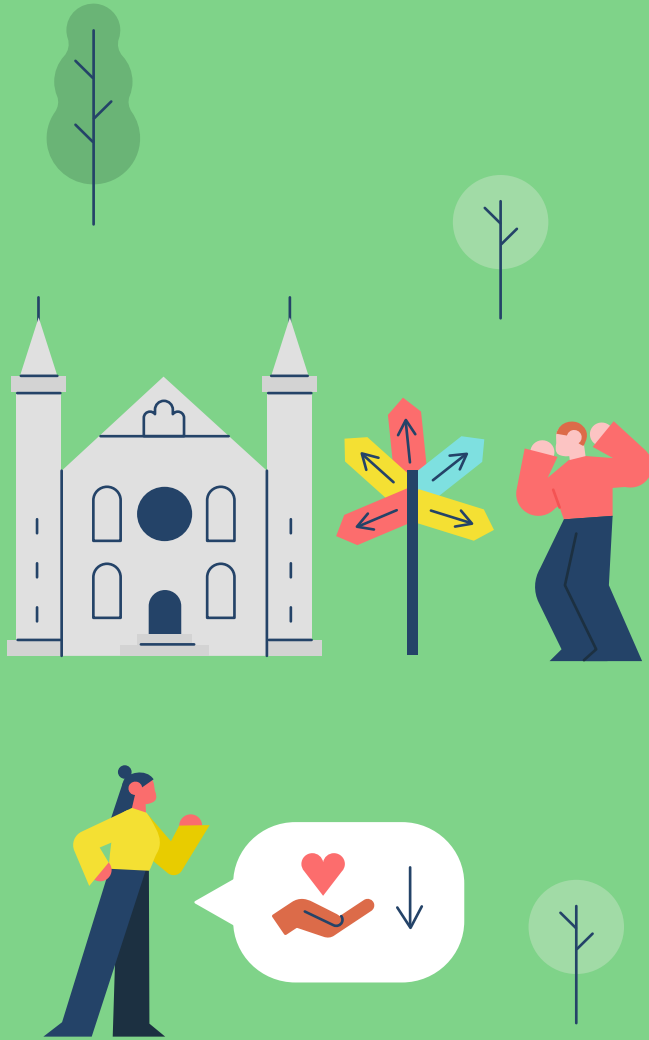
In het laatste deel van het essay ga ik in op het actief betrekken van burgers in het ontwerpproces van beleid. Beter beleid, met concrete oplossingen voor de problemen van mensen, komt alleen tot stand als burgers en overheid echt samen optrekken. Er zijn al grote stappen gezet om burgerparticipatie te vergroten, onder andere door middel van burgerfora. Maar hierbij wordt

nog steeds sterk voorgesorteerd vanuit het denkframe van politici en beleidsmakers. Ik pleit ervoor een stap verder te gaan: laat burgers en beleidsmakers samen aanschuiven aan de ontwerptafel van beleid. Ik sta stil bij het belang om bij grote transformaties die nodig zijn (denk aan klimaat en de houdbaarheid van de zorg) niet alleen na te denken over de technische aspecten van transformaties, maar ook over de cultuurverandering die nodig is. Die cultuurverandering zou onderdeel moeten zijn van het ontwerp.

In het slothoofdstuk bespreek ik hoe op allerlei plekken in de samenleving ontwerptafels staan waar gewerkt wordt aan sociaal ontwerp: in burgercoöperaties en sociale initiatieven, in samenwerkingsverbanden tussen overheid, burgers en bedrijfsleven en op het niveau van decentrale overheden. De opbrengst van die ontwerptafels blijft tot nu toe deels buiten het zicht van de centrale overheid. Ik bespreek hoe die ontwikkelingen beter kunnen worden benut.

Karen van Oudenhoven-van der Zee
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau
Maart 2024 ●

1. Verlies van controle en gebrek aan erkenning



Al jaren geven we vanuit het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) aan dat het gemiddeld genomen goed gaat met Nederlanders. Mensen vinden Nederland een fijn land om in te wonen en de meesten geven hun leven een voldoende (Miltenburg et al. 2023). Tegenover het plaatje van tevreden burgers staat echter ook een ander beeld. Er is sprake van structurele ongelijkheid in ons land en lang niet iedereen kan meekomen. Terwijl het de afgelopen jaren economisch steeds beter ging, rekende het Centraal Planbureau (CPB) in augustus 2023 voor dat het aantal mensen in armoede zonder nieuwe ingrepen van het kabinet zou toenemen tot 1 miljoen (5,7% van de bevolking). Mee kunnen doen in de samenleving gaat niet alleen over iemands inkomen en vermogen. Het gaat ook over hulpbronnen waarover mensen kunnen beschikken, zoals een sociaal netwerk, een goede gezondheid en de beheersing van digitale vaardigheden. Bij deze brede definitie blijkt dat een op de zes mensen moeite heeft om zich te redden in onze samenleving (Vrooman et al. 2023). Daar komt bij dat ongelijkheid in onderwijsprestaties, inkomens- en arbeidsmarktpositie en in gezondheid intergenerationeel wordt overgedragen (Terweel et al. 2021).

Structurele ongelijkheid weerspiegelt zich in het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid en in maatschappelijk onbehagen. Over de hele linie is het vertrouwen in de overheid op dit moment laag: vlak voor de val van het kabinet in 2023 had minder dan de helft (42%) van de inwoners in Nederland vertrouwen in de Tweede Kamer en in de regering. 51% van de mensen oordeelde dat het de verkeerde kant opgaat met Nederland. Maar liefst 69% van de Nederlanders vreesde dat toekomstige generaties het minder goed gaan krijgen dan zichzelf (Geurkink et al. 2023).

Verlies van controle

Uit SCP-onderzoek blijkt dat het wantrouwen jegens de overheid en somberheid over de richting van de samenleving beduidend hoger is onder mensen met de minste hulpbronnen (Vrooman et al. 2023). Dit heeft in belangrijke mate te maken met een verlies van controle. De afgelopen jaren zijn mensen geconfronteerd met de coronapandemie, de oorlog in Oekraïne en de energiecrisis die daaruit volgde. Eind 2023 kwam daar nog het Israëlisch-Palestijns conflict over Gaza bij. Het is steeds lastiger een huis te vinden en boodschappen ►

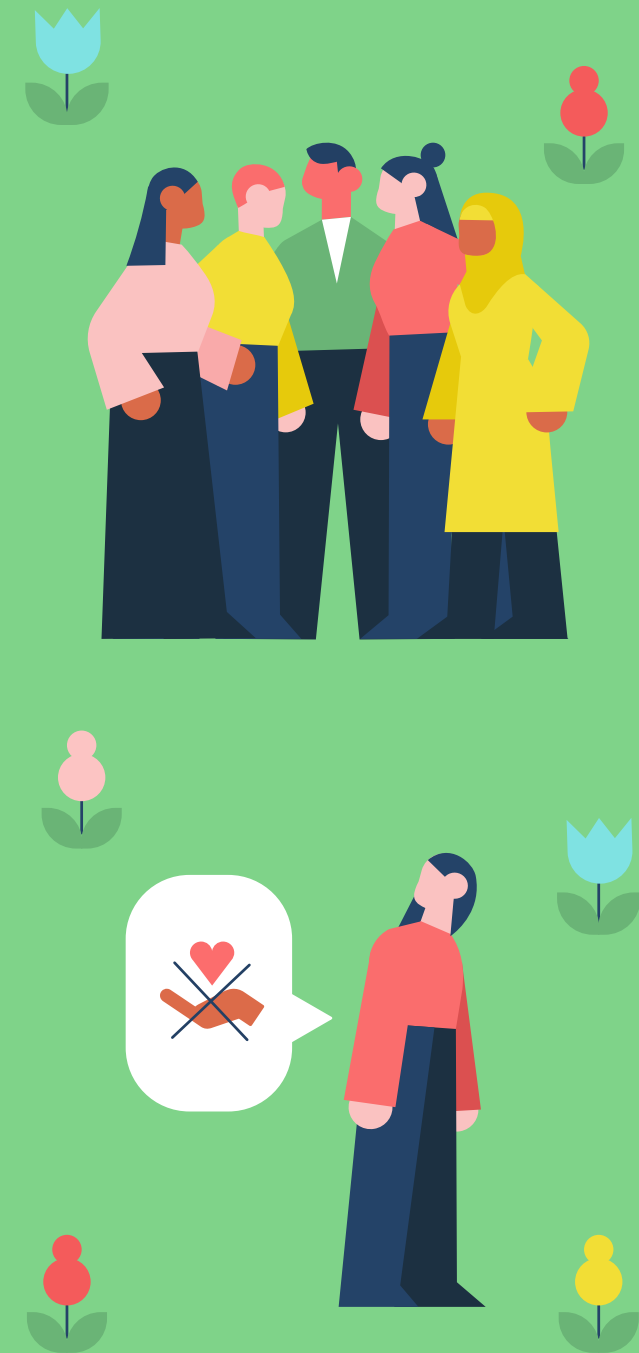
‘Respect heeft te maken met hoe je behandeld wordt in een gemeenschap, maar ook met gevoelens van democratische representatie’

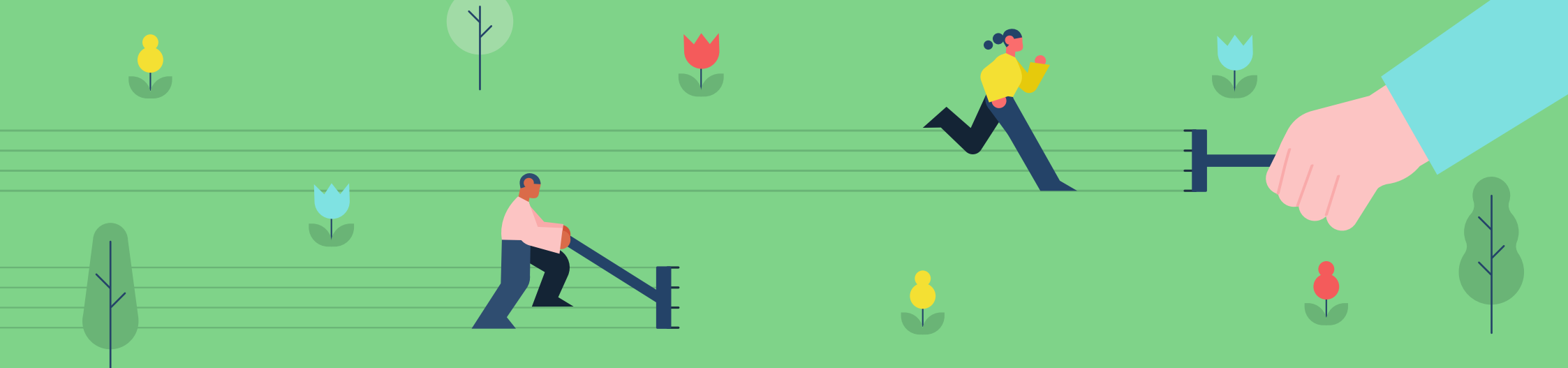
worden duurder. Mensen hebben onvoldoende een beeld van de richting waarin de samenleving zich beweegt, terwijl ze wel zien dat er grote technologische, ecologische, geopolitieke en demografische veranderingen gaande zijn. Voor mensen met weinig hulpbronnen komt dit verlies aan controle boven op een situatie waarin zij dagelijks onzeker zijn over hun bestaan. Daar komt bij dat vooral mensen met weinig hulpbronnen het gevoel hebben dat de politiek niet naar hen luistert en niet goed weet wat hun problemen zijn. De overheid doet niet wat ze belooft, de problemen die mensen ervaren worden niet opgelost en mensen voelen zich niet altijd rechtvaardig behandeld (Van Noiye et al. 2023). Uit de psychologie is bekend dat onzekerheid en controleverlies gepaard gaan met angst en van daaruit een zoektocht naar houvast (Van den Bos 2023; Heckhausen en Schulz 1995; Van Oudenhoven-van der Zee 2010).

Gebrek aan erkenning

Wantrouwen in de overheid en maatschappelijk onbehagen hangen ook samen met een ervaren gebrek aan waardering. Elk mens is op zoek naar een positieve identiteit die samenhangt met het lidmaatschap van een gemeenschap of gewaardeerde groep (Leonardelli

et al. 2010). De Canadese sociologe Michèle Lamont beschrijft hoe groepen in de samenleving te weinig zelfrespect ontvangen doordat zij met te weinig waardigheid behandeld worden (Oostveen 2024). In ons land zien we dat bijvoorbeeld terug in discussies over hoe we kunnen zorgen dat mbo'ers dezelfde waardering krijgen als hbo'ers of wo'ers. Het ziet diep verankerd in onze samenleving dat we opkijken tegen mensen die theoretisch zijn opgeleid en een baan hebben met veel verantwoordelijkheid. Lamont pleit voor een accentverschuiving van wat mensen *hebben* naar wie ze *zijn*. Volgens haar is het daarom nodig waarde en waardigheid aan iets anders af te meten dan aan de hoeveel diploma's die iemand heeft. In het boek *Getting Respect* beschrijft ze hoe de witte arbeidersklasse in Amerika lijdt onder hetzelfde gebrek aan respect als Afro-Amerikanen (Lamont et al. 2018). Respect heeft te maken met hoe je behandeld wordt in een gemeenschap, maar ook met gevoelens van democratische representatie. Onderzoek in Nederland laat zien hoe zich dat ook weerspiegelt in hoe mensen zich gerepresenteerd voelen door de politiek. Dagevos en Vermeulen (2024) tonen aan dat mensen met een praktische opleiding en mensen met een migratieachtergrond ervaren dat politici hun ►





leefwereld niet kennen, niet in hen zijn geïnteresseerd en hun problemen terzijde schuiven. Alsof zij niet volwaardig meedoen en meetellen in de samenleving. Gevoelens van uitsluiting zijn daar het gevolg van.

Ook in de bredere samenleving is de inclusie van minderheden niet heilig. Negen op de tien mensen vindt gelijke behandeling en niet discrimineren heel belangrijk. Toch is 40% van mening dat de overheid de wil van de meerderheid moet volgen, zelfs als dit ten koste gaat van de rechten van bepaalde groepen. 37% vindt dat maatschappelijke problemen snel en daadkrachtig moeten worden opgelost, ook als standpunten en belangen van de minderheid daardoor in het gedrang komen (Van Noije en Den Ridder 2024). Ook dat tast gevoelens van erkenning en waardering aan bij die groepen.

Breuklijnen in de samenleving

Gevoelens van uitsluiting hebben niet alleen negatieve psychologische consequenties voor mensen zelf en voor hun houding ten opzichte van het gezag waardoor zij zich niet vertegenwoordigd zien. Ze kunnen ook leiden tot verwijdering en polarisatie. Het vertrouwen dat mensen in andere mensen hebben is stabiel hoog in Nederland (Miltenburg et al. 2023). Tegelijkertijd laat nog te verschijnen SCP-onderzoek zien dat mensen met de laagste en hoogste inkomens steeds minder in aanraking komen met mensen uit andere groepen. Leefwerelden raken dus meer gescheiden van elkaar (Vermeij et al. nog te verschijnen).

Die gescheidenheid is ook terug te zien in verschil in opvattingen over maatschappelijke kwesties als klimaat en migratie (Miltenburg et al. 2022). Wanneer sociaal-maatschappelijke scheidslijnen samenvallen met opvattingen over inhoudelijke kwesties of over hoe de

politiek functioneert, ontstaan gemakkelijk breuklijnen in de samenleving (Lau en Murnighan 2010). Die breuklijnen worden versterkt doordat mensen elkaar opzoeken op sociale media en een positieve identiteit ontlenen aan interactie met gelijkgestemden. Wij-zij-denken, met negatieve gevoelens richting andere groepen, ligt dan op de loer.

In het functioneren van de overheid is het belangrijk rekening te houden met deze gevoelens van mensen en sociale processen. In de volgende twee hoofdstukken bespreek ik hoe een duidelijk perspectief op waar de samenleving naartoe beweegt en een open blik kunnen helpen om gevoelens van controle en erkenning te versterken. Om op die manier burgers en overheid dichter bij elkaar te brengen en samen te werken aan oplossingen voor de maatschappelijke vraagstukken van dit moment. ●

2. Diversiteit aan waardeperspectieven

Een waardegedreven toekomstvisie

Mensen hebben er behoefte aan om te weten waar het heengaat met de samenleving. Dat geeft hen een gevoel van controle. De politiek heeft de belangrijke taak met een duidelijke visie te komen op wat zij belangrijk vindt voor de samenleving en hoe dat zich vertaalt in doelstellingen voor de toekomst (Van Oudenhoven-van der Zee 2023a; zie ook Elchardus 2009). Dit 'Grote Verhaal voor Nederland' geeft mensen niet alleen een gevoel van richting, het helpt de politiek ook om keuzes te wegen en te maken in het licht van een helder toekomstbeeld. Bovendien is het voor mensen makkelijker om te begrijpen welke keuzes door de politiek worden gemaakt en waarom.

Bij een visie voor Nederland zijn waarden van groot belang. Maar op dit moment lijkt de politiek huiverig om

te spreken over zaken die te maken hebben met waarden. In dit verband beschrijft de Amerikaanse politiek filosoof Michael Sandel (2014) hoe de politiek en politieke partijen reflecties uit de weg gaan over grote vragen waarin waarden een rol spelen. Volgens hem gaat het huidige debat vooral over kleine, bestuurlijke en technocratische problemen, terwijl mensen verlangen naar een debat over de grote zaken die spelen. Zaken voor de lange termijn. Ook Sandel beargumenteert dat een waardegedreven gesprek over het algemeen belang, over rechtvaardigheid en wat het betekent om burger te zijn, van groot belang is als kompas voor de samenleving en voor de verbinding tussen burgers en overheid.

Waarom gaan we dat waardegedreven debat niet aan? Daarvoor zijn er volgens Sandel twee redenen. ►



‘Het is tijd om met elkaar meer fundamenteel te spreken over wat betekenis heeft in ons bestaan’

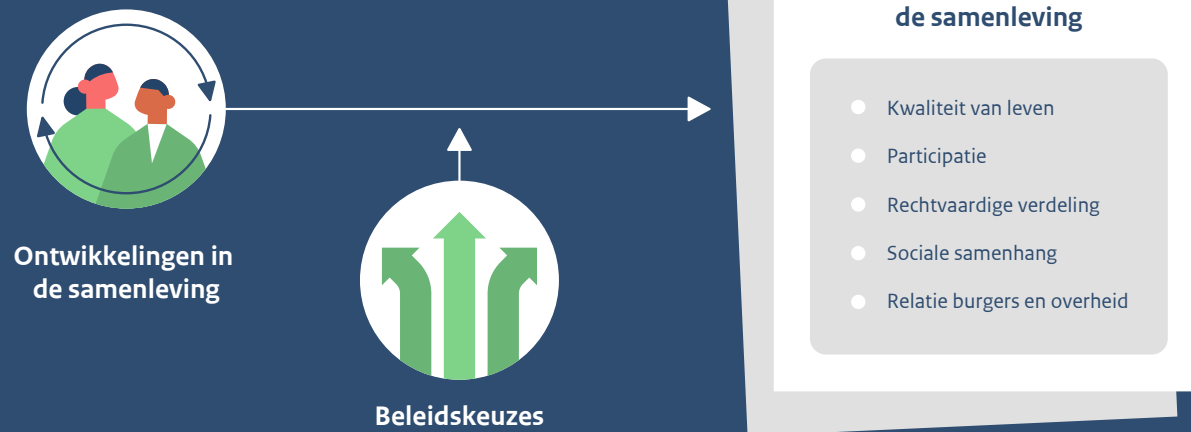
1 De dominantie van het marktdenken

Sandel (2014) wijt de uitholling van het debat allereerst aan de dominantie van het marktdenken. Dat denken is in het functioneren van overheid en politiek zo dominant geworden, dat zelfs het onderwijs en de zorg benaderd worden vanuit marktdenken. Dat zie je terug in de huidige pogingen om het mbo meer te waarderen. Mensen met een theoretische opleiding, een hoog salaris en een functie met eindverantwoordelijkheid genieten nog steeds meer aanzien dan mensen met een praktische opleiding, minimumloon en een uitvoerend beroep. Het is tijd om met elkaar meer fundamenteel te spreken over wat betekenis heeft in ons bestaan.

Het gaat daarbij om wat we beschouwen als wezenlijk voor de kwaliteit van de samenleving, in zowel economisch, ecologisch als sociaal-maatschappelijk opzicht. Als Sociaal en Cultureel planbureau richten we ons op het laatste. Concreet gaat het dan om de vraag wat de samenleving belangrijk vindt voor de kwaliteit van leven van mensen en hun participatie in werk, opleiding of vrije tijd. Ook gaat het over de vraag hoe de welvaart in ons land idealiter verdeeld is en over de waarde die we hechten aan onderlinge verbinding en solidariteit. Tot slot

gaat het om de vraag wat een wenselijke rolverhouding is tussen burgers en overheid.

Wat je precies nastreeft en hoe je de verschillende aspecten van kwaliteit van de samenleving wilt wegen, is een politieke keuze. Neem bijvoorbeeld het verdelingsvraagstuk. Iedereen zal het erover eens zijn dat een te grote structurele ongelijkheid onwenselijk is, vanwege aantoonbare negatieve effecten op individuen en de samenleving. Maar er zijn grote verschillen tussen politieke partijen in de mate van ongelijkheid die zij wenselijk vinden. En terwijl de ene partij het terugdringen van structurele ongelijkheid het allerbelangrijkste vindt, hecht de andere partij meer waarde aan bevordering van participatie of solidariteit. Idealiter voeren de partijen die aan tafel zitten tijdens de coalitievorming van een nieuw kabinet het gesprek over de weging van sociaal-maatschappelijke uitkomsten, om tot overeenstemming te komen over wat voor samenleving zij voorstaan. Door een overkoepelende visie als kompas te nemen voor de aanpak van maatschappelijke uitdagingen wordt beleid integraler en worden keuzes gemakkelijker uit te leggen aan burgers. ▶



Sociaal-maatschappelijke aspecten van kwaliteit van de samenleving als toetsingskader voor beleid

2 Diversiteit aan waardeperspectieven

Een tweede reden die Sandel (2014) noemt waarom een overkoepelende visie niet tot stand komt, is de angst om het gesprek aan te gaan te midden van een diversiteit aan waardeperspectieven. Dat geldt voor een steeds diverser wordende samenleving, maar ook binnen een versnipperd politiek landschap. In zijn boek *Veenbrand* pleit Kim Putters (2019) voor een beperkt aantal ministers dat samen een kernkabinet vormt. Dat zou volgens Putters een te sterke focus op losse beleidsmaatregelen kunnen voorkomen. Hij pleit onder anderen voor een minister voor brede welvaart, voor de levensloop, voor inclusie en

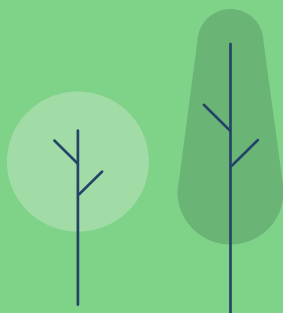
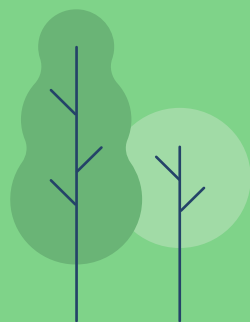
sociale gelijkheid en voor democratie en recht. Dit zijn alle vier posten die zich richten op aspecten van kwaliteit van de samenleving.

Beleidskeuzes op basis van een toekomstvisie

Zoals gezegd biedt een toekomstvisie op de samenleving niet alleen een gevoel van richting op wat van waarde is voor de samenleving, maar ook een toetssteen voor de keuzes die moeten worden gemaakt. Het is daarbij van belang om te weten hoe keuzes die in het hier-en-nu worden gemaakt in de toekomst uitpakken voor verschillende aspecten van kwaliteit van de samenleving.

Nu en in de toekomst, maar ook hier in Nederland en elders in de wereld. Onder de vlag van ‘brede welvaart’ werkt het SCP samen met de andere planbureaus aan een instrumentarium om de gevolgen van beleidskeuzes in beeld te brengen. Zij complementeren het beeld van de kwaliteit van de samenleving met economische en ecologische dimensie. Dat geeft de mogelijkheid om goed onderbouwde keuzes te kunnen maken bij het opstellen van verkiezingsprogramma’s, bij de coalitievorming en in de jaarlijkse begrotingscyclus. ●

3. Met een open blik



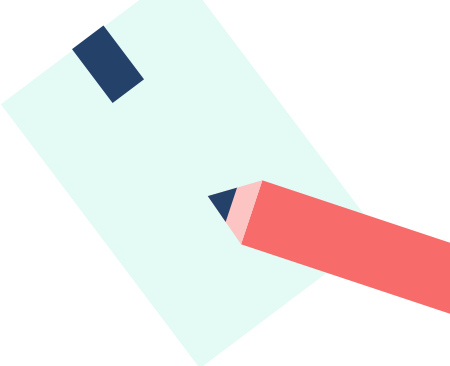
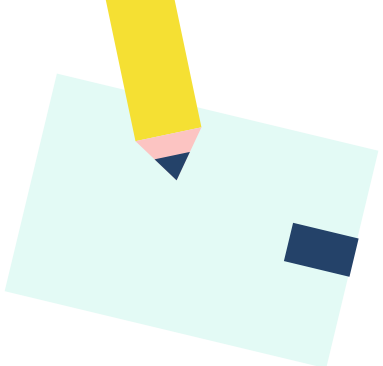
Naast het bieden van een vergezicht, betekent politiek leiderschap ook in verbinding zijn en blijven met burgers. Die verbinding is op dit moment niet goed, en de vraag is wat de overheid kan doen om het tij te keren. Uiteindelijk natuurlijk door problemen van burgers effectief op te lossen en ervoor te zorgen dat mensen zich kunnen redden in onze samenleving. Maar het is ook cruciaal dat mensen zich gezien, gehoord en rechtvaardig behandeld voelen. In dit hoofdstuk bespreek ik het belang van een open blik om dat te bereiken.

Niet meteen oordelen

Gelijkwaardigheid tussen overheid en burgers vraagt om een overheid die gevoelig is voor wat er in de samenleving leeft en mensen serieus neemt. Dat is zo simpel nog niet, zult u misschien zeggen. Hoe ga je bijvoorbeeld om met mensen die zich soeverein verklaren?

Of met mensen die zich niet willen laten vaccineren? Of mensen die vernielingen aanbrengen om hun punt te maken? Mijn antwoord is: door met een open blik en vanuit gelijkwaardigheid te denken en handelen. Door te luisteren en in gesprek te gaan, en niet meteen te oordelen. Coronasceptici, boeren en klimaatactivisten zijn geen extremisten of opstandige burgers. Het zijn mensen met oprechte zorgen die uit machteloosheid in verzet komen tegen de overheid en het kabinet. Zij verdienen het om serieus erkend te worden in die zorgen.

Tijdens de coronapandemie werden overheidsmaatregelen vooral gekozen en verantwoord vanuit technisch-bureaucratische en wetenschappelijk onderbouwde processen en interpretatiekaders. Dat past bij een overheid die, om zich goed te kunnen verantwoorden, een sterk accent legt op principes ►



‘Denk en handel met een open blik en vanuit gelijkwaardigheid’

van doeltreffendheid en doelmatigheid. Het is dan ingewikkeld als burgers opstaan en zelfs gaan demonstreren tegen de legitimiteit van maatregelen. De respons van politiek en overheid was om nog harder te roepen hoe belangrijk het was dat maatregelen opgevolgd worden, onder verwijzing naar de wetenschappelijke evidentie. Het is de vraag of dat de meest effectieve reactie is geweest. Allereerst is het voor het functioneren van een democratie belangrijk dat burgers kritisch naar het overheidsfunctioneren kijken en daar ook naar handelen. Zelfs als dat de weg naar de oplossing ondermijnt. Die kritische houding van burgers verdient daarom erkenning. In de tweede plaats ventileren burgers met hun verzet bepaalde zorgen, die doorgaans oprecht zijn en niet zomaar genegeerd kunnen worden. Een steeds harder roepende overheid helpt dan niet en zorgt niet voor verbinding.

Uit SCP-onderzoek bleek dat coronasceptici serieus op zoek gingen naar informatie om hun twijfels te onderzoeken (Schaper en Hartman 2023). De krachtige pogingen van de overheid om hen te overtuigen zich alsnog te laten vaccineren, riepen het gevoel op dat het landsbestuur zich boven een groep mensen plaatste en dat de ene groep burgers meer werd gewaardeerd dan

de andere. Het onderzoek liet zien dat coronasceptici zich door de overheid, maar soms ook door hun sociale omgeving, afgewezen en zelfs buitengesloten voelden. Dit werd versterkt door het harde overheidsoptreden tijdens coronademonstraties. Tegelijkertijd gaf positief contact met gelijkgestemden op het internet hen juist het gevoel dat ze ergens bij hoorden en gewaardeerd werden. Zo groeide de verwijdering tussen coronasceptici en mensen die niet sceptisch waren (Schaper en Hartman 2023). Ditzelfde geldt ook voor andere thema's waar de overheid maatregelen neemt waar mensen moeite mee hebben, denk bijvoorbeeld aan klimaat of stikstof. Ook bij die thema's draagt het blijven zeggen dat die maatregelen dé enige oplossing zijn, niet bij aan draagvlak en vertrouwen.

Eerlijk over eigen twijfel

Wat helpt dan wel? Je verdiepen in de redenen waarom mensen sceptisch zijn. Het eigen perspectief niet a priori boven dat van een ander plaatsen, maar een open houding aannemen ten opzichte van het perspectief van de ander. Dat helpt om in verbinding te blijven en de zorgen en twijfels te adresseren. Ook is het van belang te erkennen dat mensen die sceptisch zijn een valide invalshoek hebben. Bovendien moeten de overheid en

het kabinet eerlijk zijn over hun twijfels. In de coronacrisis veranderde het beleid een aantal keren, zoals bij het dragen van mondkapjes. Het helpt dan om, zoals dat aan het begin van de crisis gebeurde, eerlijk te zijn over onzekerheid bij het maken van keuzes. Eigen twijfel maakt de gevoelde tegenstelling tussen verschillende waarheden minder sterk, waardoor gezichtspunten en dus ook groepen minder tegenover elkaar komen te staan. Tot slot betekent verbinden ook begrenzen. De ruimte om je eigen opvattingen te uiten betekent ook respect voor anderen die hun opvattingen uiten. Mensen die dat respect niet kunnen opbrengen mogen daarop aangesproken worden.

In het geval van de boeren is de kern van de weerstand overigens natuurlijk anders dan bij corona. Terwijl veel boeren vinden dat het stikstofbeleid van de overheid te ver gaat, vinden andere groepen, zoals milieuactivisten en natuurorganisaties, dat beleid juist niet ver genoeg gaan. Ook hier is het cruciaal om de verschillende perspectieven te onderkennen. Dat betekent niet dat de overheid precies moet doen wat zij willen. Dat zou ook niet kunnen, want de behoeften van deze groepen staan loodrecht tegenover elkaar. ▶

Door keuzes heel duidelijk te koppelen aan een toekomstvisie (het 'Grote Verhaal voor Nederland'), wordt het voor mensen gemakkelijker te accepteren dat ze niet precies krijgen wat ze willen. Ook helpt het om in gesprek te blijven over flankerend beleid dat de negatieve consequenties van beleid zoveel mogelijk compenseert. Hoe zorg je er bijvoorbeeld voor dat boeren het gevoel van grip niet verliezen en op een andere manier richting kunnen geven aan een zinvolle toekomst? Nog beter is het om in beleidsontwikkeling samen op te trekken met burgers voor wie beleid consequenties heeft. Ik ga daar in het volgende hoofdstuk verder op in. ●



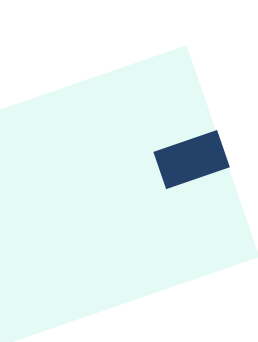
4. Sociaal ontwerp



Er is dus een open blik nodig om te zorgen dat overheid en burgers met elkaar in gesprek blijven. Maar dat maakt nog niet dat overheid en burger zich samen zowel onderdeel voelen van maatschappelijke uitdagingen als van de oplossing. Er is de afgelopen periode door nationale en lokale overheden sterk geïnvesteerd in manieren om burgers te betrekken bij besluitvorming. In dit hoofdstuk werp ik de hypothese op dat échte verbinding tussen burgers en overheid pas ontstaat wanneer burgers niet gevraagd worden als adviseur, maar als medeontwerper aan de ontwerptafel. Samen optrekken in een sociaal ontwerpproces leidt niet alleen tot beter beleid, maar ook tot een groter besef aan beide kanten dat niet alles kan en dat ingewikkelde keuzes nodig zijn; keuzes waar overheid en burgers beide

verantwoordelijk voor dragen. In feite gaat het om een hernieuwd sociaal contract dat de overheid en burgers *gezamenlijk* opstellen en ondertekenen.

In dit hoofdstuk illustreer ik mijn gedachten over hoe burgers en overheid als gelijkwaardige partijen kunnen aanschuiven aan de ontwerptafel aan de hand van de *design thinking*-methode. Bij het ontwerp van grote transformaties lijkt er vaak weinig aandacht te zijn voor cultuurverandering. Aan het eind van het hoofdstuk pleit ik er dan ook voor om cultuurverandering mee te nemen in het gezamenlijk ontwerp van maatschappelijke transformaties, bijvoorbeeld rond zorg, klimaat en veiligheid. ►



Burgers als medeontwerpers

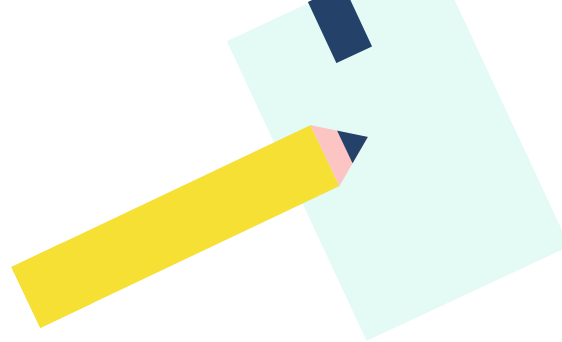
Er bestaan verschillende vormen van directe democratie om burgers directe invloed te geven op beleid en wetgeving. De meest bekende is het referendum. Het referendum heeft als voordeel dat iedereen mee kan doen en mensen met elkaar in gesprek gaat over het onderwerp dat voorligt. Een nadeel is dat deze methode te kostbaar en te beperkt is om ideeën van burgers te inventariseren om hen daarmee echt inhoudelijk mee te laten denken over beleid.

Daarnaast staat ook het burgerforum steeds meer in de belangstelling. Bij een burgerforum adviseert een groep ingelote burgers op basis van een goedgeïnformeerde en gelijkwaardige dialoog de politiek over een maatschappelijke kwestie (De Koning et al. 2023). Inmiddels is er veel meer kennis verzameld over de voor- en nadelen van deze methode. Om te slagen is het belangrijk dat de groep burgers representatief voor de samenleving en dat iedereen een gelijke kans heeft om mee te doen. Ook wil je natuurlijk dat er daadwerkelijk iets met de uitkomsten van een burgerforum wordt gedaan. Uit evaluaties van met name lokale burgerfora blijkt dat aan deze principes lang niet altijd voldaan wordt. Onder de bevolking bestaat er veel steun voor het

burgerforum (zie o.a. Boogaard et al. 2016; Eckardt 2021). Anders dan andere vormen van directe democratie is die steun behoorlijk onafhankelijk van politieke kleur en opleidingsachtergrond. Het is wel zo dat mensen met een hbo-/wo-opleiding meer geneigd zijn mee te doen dan mensen met andere opleidingsachtergronden. Dat vormt een reële bedreiging van de representativiteit. Daar komt bij dat mensen twijfelen of ze voldoende kennis hebben om een zinvolle bijdrage te leveren (Den Ridder et al. 2021).

Een belangrijk nadeel van het burgerforum is dat de rol van burgers beperkt blijft tot die van adviseur, hoe serieus ook de intentie om het burgerperspectief serieus mee te nemen. Die rol geeft burgers een ondergeschikte positie in het proces: uiteindelijk is het aan beleid en politiek om wel of niet iets met de uitkomst te doen. Het is dan ook niet voor niets dat onderzoek suggereert dat de invloed van het burgerforum op beleid beperkt is (zie o.a. Boogaard et al. 2016; Eckardt 2021).

Je zou kunnen verwachten dat burgerbetrokkenheid effectiever wordt wanneer burgers en beleidsmakers gelijkwaardig aanschuiven aan de ontwerptafel. *Design thinking* geeft een goede illustratie van hoe dat er in



praktijk uit kan zien (Brown en Wyatt 2010; Cooley 2000; Reiter-Palmon en Paulus 2019). Deze methode is ooit ontwikkeld in het bedrijfsleven om afnemers te betrekken bij de innovatie van producten of diensten. *Design thinking* is de afgelopen jaren met enige regelmaat toegepast bij beleidsontwerp, zeker door decentrale overheden, maar dat gebeurt nog niet systematisch (o.a. Erasmus Universiteit 2018).

Een belangrijk onderdeel van *design thinking* betreft het zich inleven (*empathize*) om een fundament te leggen voor de rest van het ontwerpproces. Hierbij worden nauwgezet de behoeften in kaart gebracht van de mensen op wie het beoogde beleid zich richt. Daardoor ontstaat zicht op de exacte aard van de problemen waarvoor het beleid een oplossing moet vormen. Een belangrijke voorwaarde is om in beeld te krijgen voor welke relevante groepen in de samenleving het vraagstuk van belang is. Die groepen wil je immers bevragen en betrekken. Zoals gezegd denken mensen niet zonder meer mee met de overheid (De Koning et al. 2023), en twijfelen ze over de inhoudelijke waarde van hun inbreng (Den Ridder et al. 2021). Het is daarom zaak om te zorgen voor een zo concreet mogelijke vraagstelling die dicht bij de beleving van mensen ligt. ►



Ook is het van belang om mensen uit te nodigen te reflecteren op hun eigen werkelijkheid, en dus niet op een abstracte werkelijkheid. Dat lukt lokaal, dicht bij huis, in veel gevallen waarschijnlijk beter dan nationaal.

De gasten aan de ontwerptafel hoeven zich niet te beperken tot burgers en beleidsmakers op nationaal niveau. Het is bijvoorbeeld logisch ook decentrale beleidsmakers en mensen uit de uitvoering te betrekken en om verschillende beleidsdisciplines te laten aanschuiven. In het leven van mensen bestaan immers geen scheidslijnen en daar wil je het ontwerp op inrichten. Zo hebben gezondheidsklachten consequenties voor het werk van mensen, hun mobiliteit en de opvang van hun kinderen. Hetzelfde geldt voor het proces van ideeënvorming en -selectie. In het hele ontwerpproces gaat het nadrukkelijk om burgers als probleemdrager, niet als vertegenwoordiger van belangenorganisaties. Niet omdat zij geen stem verdienen, maar omdat het in dit proces om het gebruikersperspectief gaat. Uiteindelijk wil je met elkaar komen tot een prototype beleidsontwerp dat in een testfase gezamenlijk getoetst wordt.

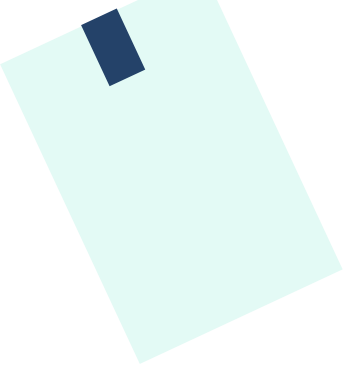
Wanneer is een ontwerp geslaagd? Je wilt natuurlijk dat een ontwerp bijdraagt aan het oplossen van een acuut vraagstuk. Maar dat zou niet het hele verhaal moeten zijn. Eendrachtig mijn betoog in hoofdstuk 2 wordt het succes van een ontwerp idealiter afgemeten aan zijn langetermijnbetekenis voor de kwaliteit van de samenleving. Zo wil je dat een beleidsontwerp gericht op betere kinderopvang er niet alleen voor zorgt dat meer ouders er gebruik van maken, maar vooral dat dat beleid op termijn ontwikkelingsachterstanden bij kinderen uit kwetsbare gezinnen terugdringt. Op die manier draagt een ontwerp immers bij aan de veerkracht van de samenleving.

De huidige vraagstukken die opgelost moeten worden zijn complex. Denk aan klimaat en duurzaamheid, asiel en migratie en het tekort aan woningen. Het zijn stuk voor stuk vraagstukken waar geen eenduidige oplossing voor bestaat. Juist dan is het betrekken van burgers met verschillende invalshoeken noodzakelijker dan ooit. Dat maakt het proces tegelijk ingewikkeld, want deelnemers die je betrekt hebben verschillende waarde-afwegingen.

Zoals ik in hoofdstuk 2 al aangaf, constateert Michael Sandel (2014) dat we niet graag met elkaar in gesprek gaan over grote vragen, uit angst voor de diversiteit aan ethische perspectieven. *Design thinking* is juist ingericht op het incorporeren van die verschillende perspectieven. Het is interessant om te verkennen wat er gebeurt wanneer deelnemers in het proces van *empathizing* niet alleen hun behoeften, maar ook hun onderliggende waarden delen.

Ontwerp voor mens en maatschappij

Sociaal ontwerp is gebaat bij een inventarisatie van de behoeften van mensen, om zo tot een probleemdefinitie en duurzame oplossingen te komen. Bij de grote transformaties waar we als samenleving voor staan, is dat niet genoeg. Dan kun je niet vertrekken vanuit burgerbehoeften, omdat ze vragen om wezenlijke veranderingen van ons gedrag en de manier waarop we met elkaar samenleven. Transformaties vragen dan ook om cultuurveranderingen. Die veranderingen moeten een bewust onderdeel vormen van sociaal ontwerp. Hierbij zie ik drie belangrijke kenmerken. Zo is in onze cultuur individuele keuzevrijheid een belangrijke waarde. ►



‘De onvermijdelijke transformaties in onze samenleving vragen om grote verandering, in cultuur en in gedrag’

Zowel beleidsmakers als burgers zelf kiezen niet graag voor beleid dat burgers beperkt in die vrijheid (Blijleven et al. nog te verschijnen). Maar dat plaatst de samenleving voor een dilemma. Neem het thema duurzaamheid. Om de aarde te beschermen, moeten we bijvoorbeeld op een andere manier gaan reizen. Net als Claudia de Breij aangaf in haar eindejaarsconferentie van 2022, realiseren veel mensen zich dat het beter is als we niet meer zo massaal vliegen. Maar, net als Claudia, willen we zélf toch wel graag per vliegtuig naar een zonnige vakantiebestemming. Hoe kunnen dan toch stimuleren dat mensen meer per trein gaan reizen en hun vakanties dichterbij huis gaan kiezen? Uit een nog ongepubliceerd rapport van het SCP en de Protestantse Theologische Universiteit (PthU) blijkt dat het klimaatbesef onder Nederlanders groter is ooit, maar dat dit zich niet per se in duurzamer gedrag vertaalt (Versantvoort et al. nog te verschijnen). Financiële overwegingen zijn een sterkere determinant van duurzaam gedrag dan duurzaamheidsoverwegingen. Wanneer de samenleving behoud van de aarde een belangrijke waarde vindt, ontkom je op een gegeven moment niet aan meer sturende maatregelen. Bijvoorbeeld door de trein goedkoper te maken of door gedragsbeperkende

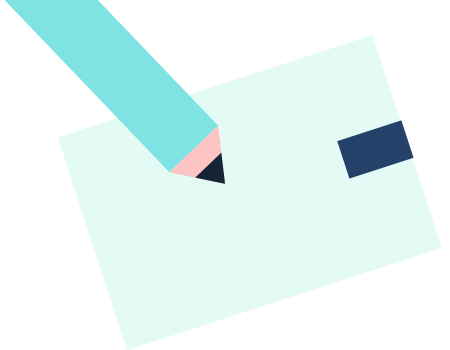
maatregelen, zoals we ooit de autoloze zondag kenden. In een ontwerpproces voor toekomstige mobiliteit is het dan ook belangrijk mee te nemen hoe je acceptabel maakt dat de overheid zich bemoeit met ons reisgedrag.

Een tweede kenmerk van onze cultuur is een sterke nadruk op onafhankelijkheid van elkaar. Dat is van invloed op de informele taken die mensen doen, thuis of in de gemeenschap. CBS-gegevens laten zien dat we best bereid zijn voor onze ouders te zorgen: de helft van alle Nederlanders is dat, en 80% van de jongvolwassenen tussen de 18 en 25 jaar. Toch ligt het accent in onze samenleving sterk op de zorg voor jonge kinderen en op het verrichten van betaalde arbeid. Mensen blijven dan ook sterk naar de overheid kijken om te zorgen voor diegenen die zich niet zelfstandig kunnen redden. Het opvoeden van kinderen is in landen met hoge welvaart erop gericht om zo snel mogelijk onafhankelijk te zijn (Kağıtçibasi 1996). Die nadruk op onafhankelijkheid geldt niet alleen binnen het gezin, maar ook binnen de gemeenschap. In minder welvarende landen zijn familieleden en leden van de gemeenschap veel meer afhankelijk van elkaar en is het onderdeel van de cultuur dat je voor elkaar zorgt. Een belangrijke vraag is hoe je die

wederzijdse afhankelijkheid ook in Nederland versterkt en het normaler wordt om voor elkaar te zorgen. In elk geval is het belangrijk dat de waardering van informele taken en het voor elkaar zorgen toeneemt.

Een derde kenmerk van onze huidige cultuur betreft een sterk maakbaarheidsdenken. Het gemiddelde welvaartsniveau is hoog en de medisch-technologische mogelijkheden worden steeds groter. Het gevolg is dat kwetsbaar of afwijkend gedrag snel geëtiketteerd en geproblematiseerd wordt. Denk bijvoorbeeld aan het toenemende aantal mensen met dementie. Volgens Alzheimer Nederland (2021) zijn dat er in 2040 naar verwachting een half miljoen. Je hoort vaak dat familieleden aangeven dat ze hun dementerende partner, moeder of broer al kwijtraken.

Natuurlijk is dat in zekere zin ook zo, zeker in de eindfase. Maar de vraag is of dat kwijtraken niet deels komt doordat mensen uit de sociale omgeving het lastig vinden om te accepteren dat mensen met dementie ander gedrag vertonen. Iemand met dementie reageert op verjaardagsfeestjes, tijdens diners of bij de bakker anders dan wat we normaal vinden, kan niet alles ►



onmiddellijk plaatsen of heeft wat meer tijd nodig om zich uit te drukken. Je zou hopen dat de samenleving iets meer leert het abnormale normaal te vinden. Beleid dat erop gericht is om mensen met dementie langer thuis te laten wonen, zou dat cultuuraspect moeten meewegen.

Kortom: de onvermijdelijke transformaties in onze samenleving vragen om grote verandering, in cultuur en in gedrag. Burgers en beleidsmakers zijn beiden dragers van onze cultuur. Dat betekent dat het bij elkaar brengen van de beleidsvoorkeuren van burgers en beleidsmakers in het ontwerpproces niet per se meer bijdraagt aan het bereiken van de gewenste transformaties. Daarvoor is het van belang oplossingsrichtingen steeds te blijven toetsen aan de langetermijndoelstelling van beleid.

Ontwerp in uitvoering

Zelfs als een beleidsontwerp of een wet samen met burgers, decentrale overheden en uitvoerders tot stand is gekomen, zal beleid niet altijd een oplossing vormen voor het probleem van een individuele burger. In die situaties is maatwerk nodig. In een sterk op regels gerichte organisatie, zoals de overheid, plaatst dat medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering voor een sociaal dilemma. Zij willen burgers zo goed mogelijk

helpen, maar ook loyaal zijn aan de geldende regels. Daardoor kunnen zij immers rekenen op bescherming en vaak ook waardering.

Hoe zorg je dat ambtenaren als dat nodig is af durven wijken van regels en protocollen om mensen zo goed mogelijk te helpen met een individueel probleem? Allereerst natuurlijk door de norm te veranderen en vraaggericht werken als uitgangspunt te nemen. In een organisatie als het UWV wordt daar op dit moment hard aan gewerkt, zoals blijkt uit het volgende citaat uit een UWV-bericht over hun jaarplan voor 2024:

‘In 2024 werken we verder aan de realisatie van onze strategie ‘Meer ruimte voor de menselijke maat in dienstverlening’. Daarom gaan we uit van wat cliënten nodig hebben van ons. We werken onder andere aan het verbeteren van de begeleiding van cliënten naar werk, met name door de ontwikkeling van regionale Werkcentra.’

In realiteit is dat minder simpel dan in theorie. Want regelgedreven gedrag is – ongeacht de norm van de organisatie – doorgaans veiliger, omdat het regels en kaders biedt om je achter te verschuilen. Het is complexer en daarmee risicovoller om je te

verantwoorden op basis van je professionele inschatting: je professionele autonomie. Bovendien zullen er in grote overheidsorganisaties altijd regels, procedures en systemen nodig zijn en die blijven daarmee ook altijd onderdeel van de dominante werkwijze.

Om medewerkers echt tot ander gedrag te bewegen, lijkt het in de eerste plaats belangrijk te zorgen dat in hun afwegingen hun individuele, persoonlijke kompas minstens even zwaar weegt als het collectieve organisatiekompas. Tijdens het socialisatieproces van nieuwe medewerkers leveren zij vaak een stukje van hun persoonlijke identiteit in en verruilen die voor de collectieve identiteit van de organisatie. Zeker in organisaties met een uitgesproken cultuur bestaan sterke informele normen en raakt iemands persoonlijke kompas gemakkelijk ondergesneeuwd. Organisaties kunnen ook stimuleren dat persoonlijke en de collectieve identiteit naast elkaar bestaan en elkaar positief versterken (Swann et al. 2012). De inzet is dan dat mensen een sterk gevoel van verbinding met de organisatie ervaren, die *niet* ten koste gaat van hun eigen individualiteit.

Medewerkers zijn dan waarschijnlijk sneller geneigd in actie te komen om iets aan het onrecht van individuen ►



te doen, ook al kan dat gedrag als minder loyaal gezien worden aan de organisatie. Ze zullen ook sneller met elkaar in gesprek gaan wanneer belangrijke waarden in het gedrang komen tijdens de uitvoering van beleid. Voor de een zal dat de bescherming van burgers in kwetsbare situaties zijn, voor de ander het voorkomen van discriminatie. Op die manier kan een gedeeld beeld

ontstaan over hoe om te gaan met situaties die niet binnen de kaders passen. Er zijn *feedbackloops* nodig wanneer beleid systematisch niet blijkt te doen waar het voor bedoeld is. Kort gezegd ontstaat er dus oog voor de individualiteit van de burger wanneer medewerkers ruimte voelen voor hun eigen individualiteit. Dit alles lukt alleen in een werkklimaat waarin het veilig is

afwijkende standpunten in te brengen (Edmondson 2018) en met leiders die mensen aanmoedigen om dat ook daadwerkelijk te doen (Van Oudenhoven-van der Zee 2022). Het zal geen verrassing zijn dat het dezelfde klimaataspecten zijn die het succes bepalen van de eerder besproken ontwerpprocessen (Elsbach en Stigliani 2018). ●

5. Benut de vele initiatieven die er zijn

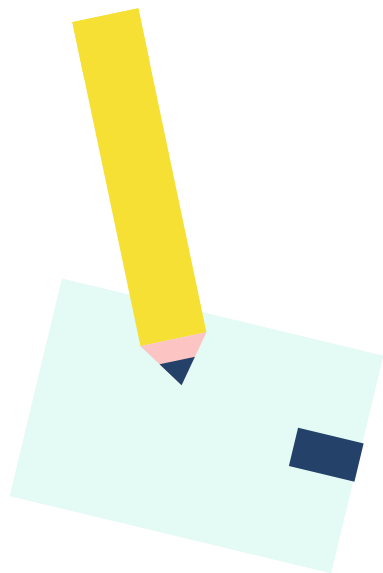


Cornelis Vreeswijk zong: 'Misschien wordt het morgen beter, al wordt het toch nooit goed.' De verzuchting dat de afstand tussen overheid en burgers te groot is en dat de slagkracht van de overheid groter kan, is niet nieuw. Niet alleen het SCP wijst op het wantrouwen van burgers, op het feit dat mensen zich niet gezien, gehoord en geholpen voelen en op het feit dat structurele ongelijkheid op de loer ligt als splijtzwam in de samenleving. Over dit onderwerp verschenen talloze publicaties: van de Nationale Ombudsman en van adviesorganen als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) en de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB). Er liggen rapporten van enquêtecommissies, rond fraudebeleid en dienstverlening en daarvoor rond de aardbevingsschade in Groningen. En er worden oprechte pogingen gedaan om de kloof te dichten en de slagvaardigheid van de overheid te vergroten. Zo zijn er, mede onder invloed van het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel uit 2018, verschillende pogingen gedaan om de indirecte democratie dichterbij burgers te brengen. Ook wordt er geëxperimenteerd met nieuwe vormen van directe

democratie. Er bestaat inmiddels zoiets als uitdaagrecht en het burgerforum was nog nooit zo populair. Op departementen zijn speciale responsiviteitsseenheden ingericht en onderwerpen als draagvlak en doe-vermogen vormen belangrijke uitgangspunten in het beleidskompas dat gehanteerd wordt bij de inrichting van beleid. En toch lijkt het niet genoeg om overheid en burgers dichterbij elkaar te brengen.

Eerder in dit essay betoogde ik dat verbinding met burgers en effectieve verandering alleen tot stand kan komen wanneer overheid en burgers samen optrekken bij het ontwerpen van beleid. En er is reden tot optimisme: er ligt al een stevige bodem voor het ontwerpproces. Overall in het land zijn er initiatieven die zich inzetten voor maatschappelijke opgaven: zowel vanuit burgers zelf, als vanuit het bedrijfsleven en decentrale overheden. De samenleving kan veel meer profiteren van die initiatieven dan op dit moment gebeurt. Ik zie hiervoor verschillende mogelijkheden: bij sociale initiatieven, coöperaties, het bedrijfsleven en decentrale overheden. ▶





‘Er is reden tot optimisme: er ligt al een stevige bodem voor het ontwerpproces’

Sociale initiatieven

Allereerst is er enorme potentie in de samenleving in de vorm van sociale initiatieven. Burgers die zich vrijwillig inzetten tegen armoede, eenzaamheid en mentale problemen, of een bijdrage leveren bij de opvang en integratie van vluchtelingen. Sociale initiatieven vormen een belangrijke krachtbron in de samenleving. Zeker omdat de overheid bij de zorg en ondersteuning van mensen in toenemende mate afhankelijk is van informele zorg. En het mooie is dat niet alleen de mensen profiteren die met een sociaal initiatief worden bereikt. Vrijwillige inzet van burgers maakt dat burgers uit verschillende hoeken in de samenleving met elkaar in contact komen en dat draagt bij vertrouwen en cohesie (Van Oudenhoven-van der Zee 2023b). Mensen die vrijwilligerswerk doen, ontwikkelen competenties die zij ook kunnen inzetten op

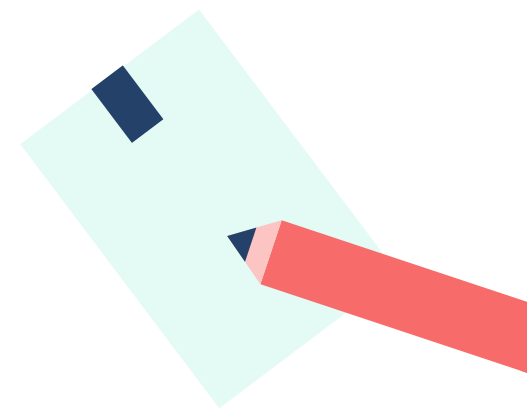
andere gebieden in hun leven. Sociale initiatieven draaien op de passie van mensen: mensen zetten zich in daar waar hun hart ligt. Goed doen is altijd een dominante drijfveer; handelen uit loyaliteit aan systemen is dat niet of nauwelijks. Burgerbetrokkenheid is binnen sociale initiatieven geen opdracht of ingewikkelde puzzel, maar simpelweg de essentie van wie ze zijn. Sociale initiatieven vervullen daarom niet alleen een belangrijke behoefte; ze zijn ook een laboratorium voor sociale vernieuwing.

Coöperaties

Een andere vorm van burgerinitiatief is de coöperatie. Binnen coöperaties kunnen burgers tegelijkertijd zelfredzaam en solidair zijn, bijvoorbeeld via de gezamenlijke exploitatie van windmolens en zonnepanelen (Uitermark 2015). Coöperatieven zijn

geworteld in lokale gemeenschappen. Net als sociaal initiatieven drijven coöperaties op passie van mensen en ontmoeten mensen uit allerlei hoeken in de samenleving elkaar binnen die initiatieven.

Aan de ene kant worden deze twee vormen van burgerinitiatieven omarmd in de samenleving. Aan de andere kant wordt hun functioneren bemoeilijkt, doordat zij moeten voldoen aan strenge wet- en regelgeving. Dat verhoudt zich lastig tot het spontane en informele dat deze initiatieven kenmerkt. Dat iedereen mee mag doen, maakt burgerinitiatieven representatief en inclusief, maar professionaliteitseisen botsen met het principe van inclusiviteit. ►





Bedrijfsleven

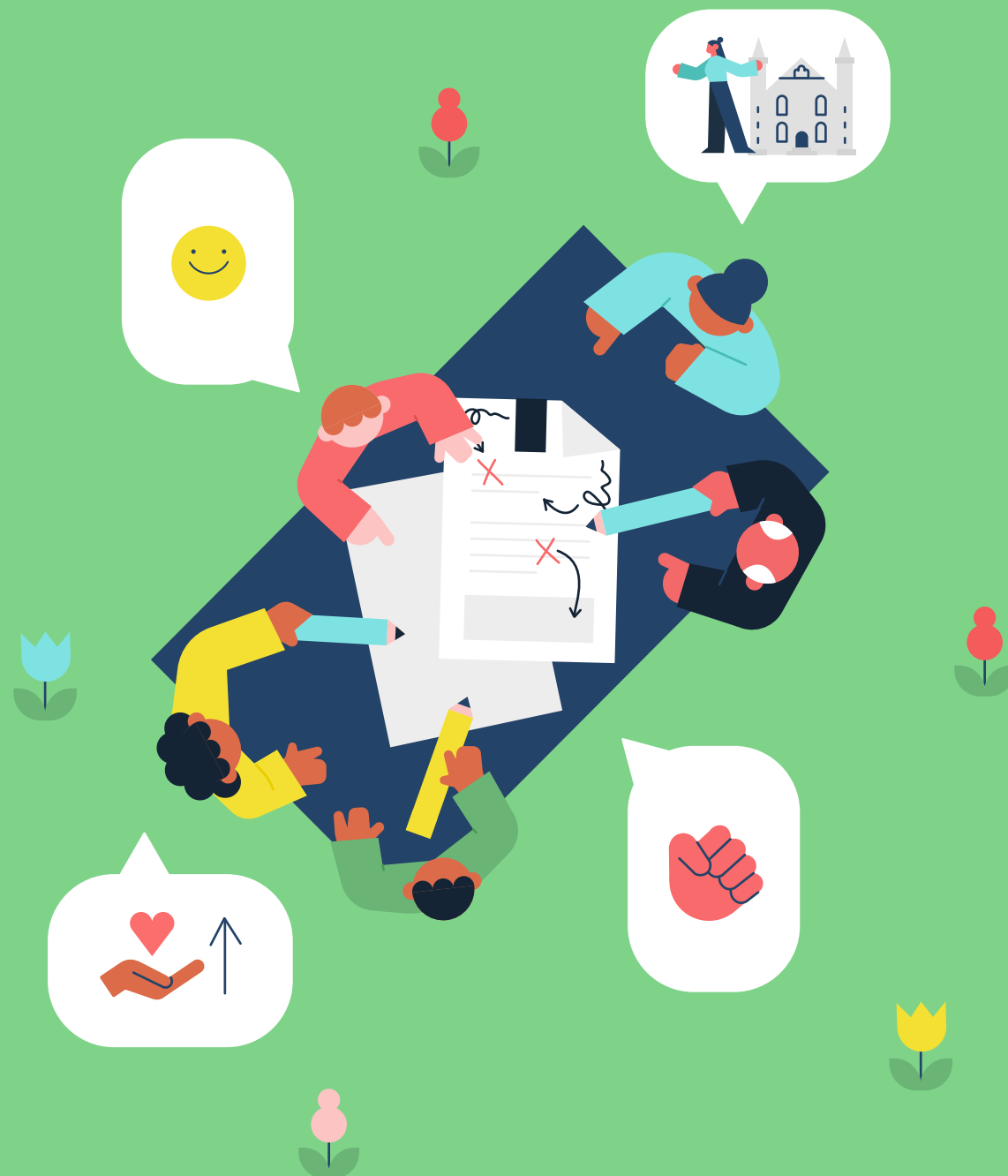
Een belangrijke partij die in dit essay tot nu toe onbesproken is gebleven, is het bedrijfsleven. Zowel burgers als de overheid zien een rol voor het bedrijfsleven bij het realiseren van maatschappelijke opgaven. Bedrijven hebben de competenties en de middelen om aan oplossingen bij te dragen (Wagemans en Peters 2023). En ze pakken die rol ook. Zoals bij het Windpark Zeewolde, waar windturbines eigendom zijn van boeren en burgers. Toch bestaan er zowel bij burgers als bij de overheid ook aarzelingen. Het vertrouwen van burgers in grote bedrijven is laag (Miltenburg et al. 2023). Ook bestaat de angst dat bedrijven bijvoorbeeld in lokale energieprojecten te weinig oog hebben voor structurele ongelijkheid (Wagemans en Peters 2023). Deze aarzelende houding is jammer, want burgers, overheid, betrokken bedrijven en eventuele andere partijen, zouden nog veel meer samen kunnen werken aan maatschappelijke transities. Samen gelijkwaardig aan de ontwerptafel, waarbij ieder zijn eigen waarden, competenties en *resources* inbrengt. Ook hier geldt dat het wenselijk is om belemmeringen door bureaucratie en regels zoveel mogelijk weg te nemen.

Decentrale overheden

Ten slotte wil ik ingaan op initiatieven op het niveau van decentrale overheden. Vanaf 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie. Het doel was om beleid dichter bij burgers te brengen. Aan decentrale ontwerptafels worden oplossingen bedacht die passen bij de lokale situatie. Maar decentrale overheden opereren niet alleen binnen de grenzen van hun eigen regio. Interessant zijn experimenten die de verschillende bestuursniveaus doorkruisen en nationale overheid, gemeenten, provincies en andere regionale programmastructuren verbinden. Bijvoorbeeld bij experimenten in Den Haag, waarbij een zorgverzekeraar en de gemeente een samenwerkingsverband aangingen om inwoners te helpen met hun bestaansonzekerheid. De samenwerking is gericht op een integrale aanpak van schulden, armoede- en gezondheidsproblemen (Schilder en Roest 2021). Ook zie je steeds vaker dat lokale overheden zich gezamenlijk inzetten om te werken aan toekomstvisies voor de samenleving en oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen. Maar wat knelt, is dat er nog geen duidelijk loket is voor decentrale inbreng in nationale kwesties. ▶

De decentralisatie van taken heeft nog maar beperkt geleid tot een aanpassing van de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden en passende financiële arrangementen. En daar hebben decentrale bestuurders last van. De Wet op het decentraal bestuur moet overheden meer zeggenschap geven, zorgen voor financiële kaders en meer ruimte bieden voor differentiatie. Het lijkt belangrijk dat dat ook echt gebeurt. Daarnaast lijkt ook complexe wet- en regelgeving decentrale initiatieven nog steeds in de weg te zitten.

Kortom: er zijn veel initiatieven in de samenleving waar we met z'n allen veel meer van kunnen profiteren. Het is de moeite waard te analyseren hoe we de gedeelde denkracht uit deze initiatieven beter kunnen mobiliseren, met gelijkwaardige inbreng van de overheid en burgers als uitgangspunt. ●



Nawoord

An illustration featuring several hands in different colors (red, orange, yellow, blue) reaching towards a white document with a green checkmark. A yellow pencil is also visible. The background is a mix of green and dark blue.

In dit essay heb ik gepleit voor een gelijkwaardige rol van burgers en beleidsmakers in het ontwerpen van beleid. Die gelijkwaardigheid vraagt een open blik, ook in situaties waarin je als overheid te maken krijgt met opvattingen die ongemakkelijk zijn, of sterk met elkaar botsen. Het vraagt erom als samenleving niet het ene perspectief boven het andere te plaatsen, maar om de verschillende stemmen in de democratie serieus te nemen. En daarbij niet te accepteren dat het perspectief van de een de ruimte van de ander in de weg gaat staan. Door een heldere toekomstvisie (het ‘Grote Verhaal van Nederland’) als kompas te nemen, zorgt de overheid voor houvast en richting. Dat voorkomt dat angst gaat overheersen en brandstof wordt voor onbehagen, weerstand en polarisatie.

Ik heb vervolgens gepleit voor een ontwerpbenadering waarbij beleidsmakers en burgers gelijkwaardig aan de ontwerptafel zitten. Daarbij dragen ze dus gezamenlijk

verantwoordelijkheid voor de analyse van problemen en het formuleren van oplossingen. Door de afstand tussen burgers en overheid letterlijk op te heffen, kunnen problemen effectiever worden opgelost en ontstaat ruimte voor vertrouwen. Door in de relatie met individuele burgers het individuele kompas van uitvoerders meer ruimte te geven, ontstaat een gelijkwaardigere relatie om samen aan te slag te gaan met een oplossing die wel aansluit. Dit klinkt misschien als een zware opgave, als nóg harder werken. Maar eigenlijk is dit juist een pleidooi voor meer achteroverleunen en meer actie en energie halen uit de samenleving zelf. Om alles te benutten wat er inmiddels al decentraal gebeurt en wat sociale initiatieven, coöperaties en het bedrijfsleven faciliteren en ontwikkelen. Zo kunnen krachten uit de samenleving echt gaan optellen bij de investeringen die nodig zijn om de maatschappelijke uitdagingen effectief te lijf te gaan. ●

Literatuur

Alzheimer Nederland (2021). *Factsheet cijfers en feiten over dementie*. Geraadpleegd 6 maart 2024 www.alzheimer-nederland.nl/factsheet-cijfers-en-feiten-over-dementie.

Blijleven, W., J. Schaper, A. Mangnus, F. de Koning en S. van Geldere (nog te verschijnen). *Niets moet. Mensbeelden en beleidsvoorkeuren van burgers en beleidsmakers bij sport- en beweegbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Boogaard, G., A.M.B. Michels, M.J. Cohen, P.G.S.M. Smets, H.A. Binnema en M. Vlind (2016). *G1000. Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Bos, K. van den (2023). *Elkaar eerlijk behandelen. Wantrouwen, polarisatie en complotdenken voor zijn*. Den Haag: Boom juridisch.

Brown, T. en J. Wyatt (2010). Design thinking for social innovation. In: *Development Outreach*, jg. 12, nr. 1, p. 29-43.

Cooley, M. (2000). Human-centered design. In: R. Jacobson (red.), *Information design* (p. 59-81). Cambridge/Londen: The MIT Press.

CPB (2023). *Augustusraming 2023 (cMEV 2024)*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Dagevos, J. en F. Vermeulen (red.) (2024). *Is de politiek er voor iedereen? Een onderzoek naar ervaren representatie, institutioneel vertrouwen en politieke participatie bij personen met een migratieachtergrond*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Eckardt, F. (2021). *Let the people speak. Deliberative mini-publics: A pathway towards a participatory democracy?* (proefschrift). Enschede: Universiteit Twente (doi.org/10.3990/1.9789036552189).

Edmondson, A. (2018). *The fearless organization: creating psychological safety in the workplace*. New York: Wiley.

Elchardus, M. (2009). *Hollandse burger of Romein* (verslag van de zevende ROB-lezing). Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Elsbach, K.D. en I. Stigliani (2018). Design thinking and organizational culture: A review and framework for future research. In: *Journal of Management*, jg. 44, nr. 6, p. 2274-2306.

Erasmus Universiteit (2018). *Design Thinking: 'Een moderne overheid moet innoveren.'* Een creatieve methode voor ambtelijke organisaties. Geraadpleegd 6 maart 2024 via www.eur.nl/erasmusacademie/nieuws/design-thinking-een-moderne-overheid-moet-innoveren.

Heckhausen, J. en R. Schulz (1995). A life-span theory of control. In: *Psychological Review*, jg. 102, nr. 2, p. 284-304.

Geurkink, B., E. Miltenburg en J. den Ridder (2023). *Burgerperspectieven 2023 – Extra verkiezingsbericht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kağıtçibasi, Ç. (1996). The autonomous-relational self: A new synthesis. In: *European Psychologist*, jg. 1, nr. 3, p. 180-186.

Koning, F. de, J. den Ridder, S. Peters, W. Blijleven en Y. de Kluizenaar (2023). *SCP-reflectie op het organiseren van burgerfora: Vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief* (kennisnotitie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Lamont, M., G.M. Silva, J.S. Welburn, J. Guetzkow, N. Mizrahi, H. Herzog en E. Reis (2016). *Getting Respect. Responding to Stigma and Discrimination in the United States, Brazil, and Israel*. Princeton: Princeton University Press.

Lau, D.C. en J.K. Murnighan (2010). Faultlines. In: J.M. Levine en M.A. Hogg (red.), *Encyclopedia of Group Processes & Intergroup Relations* (p. 279-281). Thousand Oaks: Sage Publications.

Leonardelli, G.J., C.L. Pickett en M.B. Brewer (2010). Optimal distinctiveness theory: A framework for social identity, social cognition, and intergroup relations. In: M.P. Zanna en J.M. Olson (red.), *Advances in experimental social psychology* (nr. 43, p. 63-113). San Diego: Academic Press.

Miltenburg, E., B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers, J. den Ridder en E. Hartevelde (2022). *Burgerperspectieven 2022*[2]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Miltenburg, E., B. Geurkink, L. Herweijer en J. den Ridder (2023). *Burgerperspectieven 2023*[3]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Noije, L. van, J. den Ridder en B. Geurkink (2023). Democratie en vertrouwen. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023* (p. 111-132). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Noije, L. van en J. den Ridder (2024). *Burgerperspectieven op de democratische rechtsstaat. Kennisnotitie voor de Staatscommissie rechtsstaat*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Oostveen, M. (2024). Waarom radicaal-rechts wint? 'Als verlies van status dreigt, klampen mensen zich vast aan nationalisme'. In: *de Volkskrant*, 9 januari 2024.

Oudenhoven-van der Zee, K. van (2010). *Grenze(n)loos vertrouwen*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Oudenhoven-van der Zee, K. van (2022). Effectief diversiteitsbeleid gaat verder dan empowerment of antibiastraining. In: *CHRO*, 20 april 2022. Geraadpleegd 1 mei 2022 via chro.nl/artikel/effectief-diversiteitsbeleid-gaat-verder-dan-empowerment-of-anti-biastraining.

Oudenhoven-van der Zee, K. van (2023a). *50 jaar SCP. Op weg naar een veerkrachtige en empathische overheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Oudenhoven-van der Zee, K. van Zee, K. van (2023b). *Meer diversiteit: Kans of bedreiging voor goede doelen?* (Goede Doelenlezing, 9 mei 2023).

Putters, K. (2019). *Veenbrand*. Amsterdam: Prometheus.

Reiter-Palmon, R. en P.B. Paulus (2019). Cognitive and social processes in team creativity. In: M.D. Mumford en E.M. Todd (red.), *Creativity and innovation in organizations* (p. 161-190). New York: Routledge.

Ridder, J. den, T. Fiselier en C. van Ham (2021). *Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sandel, M.J. (2014). *The lost art of democratizing debate* (lezing uitgesproken bij het aannemen van eredoctoraat aan de Universiteit Utrecht op 26 maart 2014). Utrecht: Universiteit Utrecht.

Schaper, J. en C. Hartman (2023). *Sceptische visies in het coronadebat. Lessen uit een mixed methods-onderzoek naar coronasceptis in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Schilder, A. en E. Roest (2021). Hoe samen te werken? 'Wie het kan, mag het doen.' In: *Binnenlands Bestuur*, 28 februari 2021. Geraadpleegd 28 februari 2024 via www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/toekomstbestendig-bestuur.

Swann, W.B., J. Jetten, Á. Gómez, H. Whitehouse en B. Bastian (2012). When group membership gets personal: A theory of identity fusion. In: *Psychological Review*, jg. 119, nr. 3, p. 441-456.

Terweel, B., G. de Jong en C. Odding (2021). *SEO Kansenatlas*. Geraadpleegd 21 februari 2024 via kansenatlas.seo.nl.

Uitermark, J. (2015). Wat coöperaties wel en niet kunnen. In: *Sociale Vraagstukken*, 20 juni 2015. Geraadpleegd 21 februari 2024 via www.socialevraagstukken.nl/wat-cooperaties-wel-en-niet-kunnen.

UWV (2024). *UWV Jaarplan 2024*. Geraadpleegd 5 maart 2024 via www.uwv.nl/nl/publicaties/jaar-en-tertaalverslagen/2024/uwv-jaarplan-2024.

Vermeij, L. en L. Thijssen, m.m.v. D. Beekers en R. Maslowski (nog te verschijnen). *De leefwerelden van arm en rijk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Versantvoort, M., M. Klomp, M. Elsen, N. Kieruj, Y. de Kluizenaar, J. Iedema, L. Heil en I. van den Heuvel (nog te verschijnen). *Tussen duurzaam denken en duurzaam doen. Houding, gedrag en veranderbereidheid van religieuze en niet-religieuze Nederlanders als het gaat om klimaat*. Den Haag: Protestantse Theologische Universiteit en Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële kassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Wagemans, F. en S. Peters (2023). *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt. Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



Burgers gelijkwaardig aan de ontwerptafel van beleid

Auteur

Karen van Oudenhoven-van der Zee

Vormgeving en lay-out

Clarify

Eindredactie

Future Communication

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

50 jaar spiegel
van de
samenleving

Woord van dank

De volgende mensen waren bereid mij van waardevol commentaar te voorzien, waarvoor dank:
Debbie Verbeek-Oudijk, Yvonne Zonderop, Alexandra Straus en Bernadet Naber.

Copyright

U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

1. het digitale bestand (rapport) intact blijft;
2. u de bron vermeldt;
3. u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de 'Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus'.