

Ontwerper ontmoet publieke zaak

**Omgaan met spanningsvolle
praktijken van ontwerpende
en ambtelijke professionals**

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Andrea Frankowski
Tijs van de Vijver
Myrthe van Delden**

drs. Andrea Frankowski

is als senior onderzoeker & co-decaan verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Ook is zij promovenda bij Tilburg University. In haar onderzoek richt zij zich onder andere op governance-vraagstukken waarbij de overheid optreedt als strategische netwerkpartner.

drs. Tijs van de Vijver

is als onderzoeker & opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Als opleidingsmanager was hij nauw betrokken bij het leeratelier Ontwerpend Werken aan Maatschappelijke Impact. Als onderzoeker gaat zijn interesse in het bijzonder uit naar vraagstukken met betrekking tot lokaal en regionaal bestuur.

drs. Myrthe van Delden

was gedurende dit onderzoek als senior onderzoeker en manager innovatie verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In haar onderzoek richt zij zich onder andere op de aanpak van complexe opgaven, strategieontwikkeling en lerende evaluaties voor overheden.

Dit essay is tot stand gekomen als onderdeel van het leeratelier Ontwerpend Werken aan Maatschappelijke Impact, ontwikkeld door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in samenwerking met de Publieke Ontwerppraktijk (PONT). PONT is een driejarig programma op initiatief van het ministerie van Onderwijs, Cultuur, en Wetenschap (OCW) dat creatieve denk-, doe-, en maakkracht wil benutten bij het aangaan van maatschappelijke vraagstukken en dat de samenwerking tussen overheid en ontwerpers wil versterken. Het leeratelier bood, onder begeleiding van docenten, ruimte aan interactie en uitwisseling tussen ervaren ambtenaren en ontwerpers die actief zijn in een politiek-bestuurlijke omgeving en vond plaats tussen november 2024 en juli 2025. De tekst is onder andere gebaseerd op ingebrachte casuïstiek, lessen en inzichten die hieruit voortkomen.

Inhoudsopgave

Aanleiding: ontwerper ontmoet publieke zaak → 5

Dit essay: navigeren in spanningsvolle ontwerppraktijken → 7

Spanning #1: een eenduidige probleemdefinitie of een open probleembenadering → 9

Vraagstukken herdefiniëren → 10

Opgavegerichtheid → 14

Complexiteit → 15

Spanning #2: willekeur of mensgericht maatwerk → 17

Betrokkenheid → 18

Mensgerichtheid → 19

Maakbaarheid → 21

Spanning #3: groots of klein maar fijn → 24

Tijdelijkheid → 24

Werken aan grootse verandering... → 25

... via kleine stappen → 27

Spanning #4: het belang van verantwoording onderschrijven of het kunnen missen als kiespijn → 29

Het belang van verantwoording → 30

Ruimte voor alternatieve vormen van verantwoording → 31

Verantwoording als een gedeeld leerproces → 32

Spanning #5: politiek als het hogere of politiek als sta-in-de-weg → 34

(Toch) verhouding vinden tot de status quo → 35

Politiek waarderen → 36

Consensusgerichtheid → 39

Slotreflectie: omgaan met spanningsvolle ontwerppraktijken → 41

1. Dominante beleidsdiscoursen onthullen
(en daarmee mogelijk deconstrueren) 42
2. De erkenning van publiek ontwerp als volwaardige en
valide benadering 43
3. De waarde van de rol als buitenstaander
steevast benoemen 44
4. Aandacht voor tellen én vertellen in processen
van verantwoording 45
5. Ontwerp en politieke stileren 46

Noten → 50

Geraadpleegde literatuur → 51



Sociaal ontwerper Fides Lapidaire onderzocht in opdracht van PONT hoe ontwerpers en ambtenaren samenwerken. Haar inzichten bundelde ze in de strips ONT&AMBT, die bedoeld zijn als gespreksstarter. Bovenstaande strip verbeeldt een spanning tussen creatieve ruimte en verantwoording.

Aanleiding: ontwerper ontmoet publieke zaak

Samen met bewoners, een zorgorganisatie, een woningcorporatie en anderen werkt een randstedelijke gemeente in een kwetsbare wijk aan een meervoudige kwestie: het realiseren van zorgwoningen en -voorzieningen, het verbeteren van de leefbaarheid, de aanpak van eenzaamheid en het vergroenen van een versteende omgeving. Zoals op veel plekken in het openbaar bestuur inmiddels gangbaar is geworden, betreft de gemeente hier ontwerpers bij. Waar het traject hoopgevend begint – de ontwerpers weten betrokkenen flink te enthousiasmeren om met ideeën te komen – begint het enige tijd later te schuren. Als blijkt dat er allerlei bureaucratische obstakels zijn, worden de ambities waarover aanvankelijk hoog van de toren werd geblazen met een even groot gemak terzijde geschoven. Zo blijkt het project bij de gemeente op meerdere beslistafels tegelijkertijd te liggen waardoor niemand ‘er echt van is’. Bij iedere betrokken afdeling stuit het project bovendien op uiteenlopende bezwaren: bij Ruimtelijke Ordening wijkt het bijvoorbeeld te veel af van de geijkte procedures en bij Sociaal Domein botst het met lopende andere trajecten in dezelfde buurt. Bovendien blijkt de betrokken woningcorporatie toch anders te willen prioriteiten, wil de zorgorganisatie garanties die de woningcorporatie niet kan bieden, en loopt de financieringsregeling waar alles mee begon ook nog eens op zijn eind. Uiteindelijk brengen uiteenlopende tijdspaden het project de nekslag toe: de subsidie, waarmee het geheel bekostigd zou moeten worden, moet binnen drie maanden zijn verantwoord terwijl het verkrijgen van de vergunningen alleen al minstens een jaar duurt. De betrokken ontwerpers blijven verbaasd achter: ‘is dit hoe het er hier aan toe gaat?’

In het openbaar bestuur wordt almaar gretiger naar creatieve oplossingen gezocht voor vaak uiterst lastige maatschappelijke vraagstukken. Dit uit zich onder andere in het betrekken van ontwerpers: *social innovators*, *impact designers* en andere creatievelingen geschoold in denk- en werkwijzen die hun oorsprong vinden in maaksectoren. Onder noemers als *social design* en *design thinking* richten ‘publieke ontwerpers’^{*} zich vaak op complexe vraagstukken waar

* In dit essay wordt de term publieke ontwerper gebruikt voor een brede groep ontwerpers met een diversiteit aan praktijken die zich in met publieke middelen gefinancierde contexten bezighouden met ontwerp voor maatschappelijke vraagstukken.

doorgaans geen standaardoplossingen voor voorhanden zijn of die ‘vast’ zitten – zoals eenzaamheid, schuldenproblematiek, de gevolgen van personeels-tekorten in het gevangeniswezen of de aanpak van digitale (laag)geletterdheid (Richardson e.a., 2025). Zulke vraagstukken laten zich niet eenvoudig vangen binnen traditionele beleids- en organisatiekaders. Ze raken bijvoorbeeld meerdere domeinen tegelijk, kennen sociale en fysieke componenten of vragen samenwerking over verschillende bestuurslagen, organisaties en disciplines heen (Teisman e.a., 2018). Door maatschappelijke kwesties te bezien als een ontwerp-vraagstuk en door zich te richten op cocreatie – een concept dat gebruikers (bijvoorbeeld: bewoners, burgers, cliënten of patiënten) centraal stelt en hen oplossingsrichtingen laat mee-ontwerpen – ‘maken’ zij oplossingen die dikwijls beter aansluiten bij de behoeften en ervaringen van mensen (Brinkman e.a., 2023). Hierbij staan principes zoals betrokkenheid en inclusiviteit centraal en wordt er vaak gebruik gemaakt van creatieve werkvormen zoals visualisaties en toekomstverbeeldingen. Hier komen doorgaans verbeeldingskracht, improvisatie en speelsheid aan te pas (Steen, 2013; Hermus e.a., 2020). Vanwege hun vermogen om ‘out of the box’ te denken wordt de expertise van publieke ontwerpers in toenemende mate ingeroepen in situaties waarin regulier beleid stukloopt of waarin het bewandelen van het geijkte (beleids)pad vermoedelijk niet genoeg zal opleveren.

Het hierboven aangehaalde voorbeeld illustreert ook dat publieke ontwerp-praktijken lang niet altijd eenvoudig te realiseren zijn (Brinkman e.a., 2023; Richardson e.a., 2025). In het voorbeeld wordt goed zichtbaar hoe deze praktijken enerzijds hoopgevend kunnen zijn doordat ze nieuwe oplossings-richtingen in beeld brengen voor kwesties die voorheen onoplosbaar leken, maar anderzijds ook dat de met veel moeite gecreëerde hoop eenvoudig kan vervliegen als obstakels zoals verkokering en bureaucratie in de weg staan. Ook toont het voorbeeld hoe het aanwenden van een innovatieve werkwijze voor een probleem, dat (kennelijk) niet via een geijkte beleidsproces kon worden opgelost, uiteindelijk niet blijkt te passen juist vanwege ditzelfde beleidsproces. Er lijkt hier sprake van een vicieuze cirkel: een onmogelijkheid om de gewenste uitkomst te bereiken, veroorzaakt door tegenstrijdige regels, onverenigbare voorwaarden, botsende logica's of andere paradoxale spanningen. Dit is tekenend voor de publieke ontwerp-praktijk, waar veel-voorkomende obstakels inherent verbonden zijn aan en samenhangen met de publieke context waarvoor ontworpen wordt. Niet zelden is er sprake van een ‘Catch-22 situatie’ (naar de gelijknamige roman van Joseph Heller, 1961): een onmogelijke, paradoxale situatie waarbij een oplossingsrichting afhankelijk is van een voorwaarde waaraan alleen kan worden voldaan als de situatie is opgelost, terwijl deze niet kan worden opgelost zonder eerst aan de betreffende

voorwaarde te voldoen. Het is zoals iemand die geen baan kan krijgen wegens een gebrek aan werkervaring, terwijl deze persoon ook geen werkervaring kan opdoen zonder eerst een baan te hebben.

Regelmatig dreigt het ontwerpproces dat als oplossing moet fungeren zelf te verworden tot een probleem – bijvoorbeeld als de opdrachtgevende overheidsinstantie, die zelf om ruimte heeft gevraagd, helemaal niet goed blijkt toegerust om deze daadwerkelijk te creëren. Met als gevolg dat niet alleen de ontwerpers, maar ook de betrokken bewoners bekaaid achterblijven, zoals in het voorbeeld waar we dit hoofdstuk mee begonnen. Verkokerde werkwijzen en gebureaucratiseerde beleidsprocessen, die nog altijd *'part and parcel'* van overheidsorganisaties zijn (Brinkman e.a., 2023), vormen geregeld nauwelijks te overkomen hordes, en niet alleen in het Haagse voorbeeld. Evenals verantwoording over de besteding van publieke middelen, omdat ingerichte processen hiervoor doorgaans niet geënt zijn op de experimenterende, lerende en vaak adaptieve aanpak (via *prototyping*) die ontwerpers voorstaan. Over dergelijke spanningen, die zich voordoen als ontwerpers aan de slag gaan voor de publieke zaak, gaat dit essay.

Dit essay: navigeren in spanningsvolle ontwerppraktijken

Het overbruggen van verschillen tussen een ontwerpende manier van werken en geijkte overheidsprocessen is zeker niet eenvoudig en al helemaal geen vanzelfsprekendheid. Het lukt nog niet altijd om ontwerpende aanpakken ten volste tot hun recht te laten komen als publieke ontwerppraktijken. Dit gaat al gauw gepaard met botsingen en misverstanden over en weer. Ontwerpers werken samen met een overheid die soms star oogt, of zich weinig flexibel lijkt op te stellen. Dat is meestal geen onwil, eerder onmacht. Overheidsorganisaties werken volgens andere principes, hebben zich te verhouden tot politiek en hebben te maken met *checks & balances*. Ambtenaren die zich bezighouden met maatschappelijke vraagstukken kunnen hierdoor ervaren dat werkwijzen van ontwerpers zich niet volgens verwachte patronen voltrekken en zich daarom lastig laten inpassen in politiek-bestuurlijke processen. Deze uiteenlopende ervaringen zitten een succesvolle ontwerpende aanpak van maatschappelijke vraagstukken vooralsnog in de weg. Er lijkt een soort mismatch te bestaan tussen de manier waarop ontwerpende professionals hun aanbod aan de overheid aanbieden, en de manier waarop ambtelijke professionals zich tot een ontwerpende aanpak verhouden. De logica's van ontwerp en openbaar bestuur botsen soms op fundamentele manieren (Brinkman e.a., 2023).

Om verschillen te overbruggen zijn er inspanningen nodig, aan beide zijden. Wat te doen als een ontwerper ruimte wil verkennen, maar een ambtenaar al een kader meegeeft? En wat als een politiek-bestuurlijk moment vraagt om een keuze, terwijl het ontwerpproces nog tot vragen noopt? Zeker nu er in publieke contexten in toenemende mate een beroep wordt gedaan op ontwerpers, is het relevant om te verkennen wat er concreet nodig is om om te gaan met dergelijke spanningen en verschillen. Een startpunt hiervoor is om te begrijpen wat er gebeurt als ontwerpers aan de slag gaan met maatschappelijke vraagstukken en zich begeven in de wereld van ambtelijke logica's, politiek-bestuurlijke verhoudingen en institutionele kaders. Hoe zien ontmoetingen tussen enerzijds ontwerpers en anderzijds ambtenaren en andere professionals werkzaam in het openbaar bestuur eruit, waar schuren hun interacties en welke spanningen doen zich hierbij voor? En, wat zijn uiteindelijk productieve manieren om met deze spanningen om te gaan?

In dit essay zoeken wij bewust het ongemak op dat veel professionals ervaren in de ontmoeting tussen de werelden van publiek ontwerp en het openbaar bestuur, specifiek in contexten die vanuit publieke middelen gefinancierd zijn. We verkennen de ontwerpende aanpak hierbij niet zozeer als een verzameling technieken, maar als een publiek fenomeen. In dit essay combineren we praktijkervaringen uit publieke ontwerppraktijken met inzichten uit de bestuurs- en organisatiewetenschap, politicologie, veranderingkunde en aanverwante disciplines. We putten onder andere uit gesprekken die plaatsvonden tijdens een serie van acht kennisuitwisselingsbijeenkomsten (in het kader van het NSOB-leeratelier *Ontwerpend werken aan maatschappelijke impact*) waarin ambtelijke en ontwerpende professionals samen optrokken in een traject van onderzoekend leren en reflecteren op het vraagstuk dat ook in dit essay centraal staat, alsook enkele verdiepende gesprekken, een verkenning van praktijkvoorbeelden en bestudering van wetenschappelijke literatuur. In de hoofdstukken die volgen belichten we enkele ervaren spanningsvelden en duiden deze vervolgens vanuit verschillende denkramen. Niet als knelpunten die moeten worden opgelost, maar als structurele fricties die vragen om navigatie. Ieder hoofdstuk maakt een spanning zichtbaar, plaatst die in context, en onderzoekt wat het vraagt om er verstandig mee om te gaan. We sluiten het essay af met een handreiking: reflecties en observaties die kunnen helpen de spanning ook in de eigen praktijk te herkennen en er een weg in te vinden. Zo hopen we publieke ontwerpers én ambtenaren te ondersteunen bij het werken aan impactvolle publieke ontwerppraktijken ten behoeve van maatschappelijke kwesties.

Spanning #1: een eenduidige probleemdefinitie of een open probleembenadering

Het vertrekpunt van een ontwerpende aanpak wordt over het algemeen niet gekenmerkt door een vaststaande probleemdefinitie. Integendeel, publieke ontwerpers starten juist vanuit een *blank slate*: een schone lei die ruimte biedt om vraagstukken op een open en onbevangen wijze te benaderen. Dat is ook juist een kracht van ontwerpend werken: niet zelden kan hiermee hernieuwd naar een vraagstuk worden gekeken, waardoor ook andere oplossingsrichtingen in beeld komen. Een ontwerpende benadering van vraagstukken maakt het mogelijk om perspectieven die overheidsinstanties hanteren te bevragen en daar meestal meerdere andere in omloop zijnde perspectieven naast te plaatsen. Dit staat soms haaks op de vaststaande probleemdefinities waar in beleidsprocessen ideaaltypisch mee gewerkt wordt. De politiek-bestuurlijke beleidslogica is in veel opzichten dan ook tegengesteld aan een ontwerpende benadering: het is er een van legitimiteit, doelmatigheid en voorspelbaarheid. Problemen worden niet ‘herontdekt’, maar als zodanig bestreden – binnen de meestal vooraf gestelde grenzen van tijd, geld en mandaat. In een beleidslogica zijn voorspelbaarheid, efficiëntie en bestuurlijke verantwoording meestal leidend. Beleidsprocessen kennen startdocumenten, bestuurlijke opdrachten, beslisnota's, project- en programmastructuren. In deze processen en structuren is het vraagstuk vaak al geanalyseerd en geschetst voordat er iemand ‘aan de slag’ gaat.

Voor publieke ontwerpers is het met name een uitdaging dat er vaak al belangrijke voorwaarden en processen, zoals financiering, zijn gekoppeld aan vooraf opgestelde probleemanalyses. De mismatch – of ‘catch-22’ – hier is dat publieke ontwerpers ruimte nodig hebben om te kunnen leveren wat van hen gevraagd wordt: een nieuwe, innovatieve werkwijze die juist níet lijkt op dat wat eerder al is uitgetoetst, de bekende weg of het gebaande pad, en die recht doet aan de ervaring van mensen en de complexiteit van de opgaven waar de publieke zaak voor staat. Dit terwijl de processen en structuren waar zij in publieke contexten van afhankelijk zijn of zich op zijn minst toe dienen te verhouden, sterk geënt zijn op de administratieve logica die juist voorspelbaarheid en zekerheid produceert. Publieke ontwerpers gedijen daarom niet altijd goed als een omkaderde, afgebakende context geen ontwerpruimte biedt. Sterker nog: deze zitten de ontwerpende aanpak van begin af aan in de weg en verkleinen de kans op een succesvolle inzet bij voorbaat. De uiteenlopende probleembenaderingen van ontwerpende

professionals en ambtelijke professionals komen dus niet vanzelfsprekend samen. Toch is het wel de moeite waard om dit te proberen, specifiek omdat het overheidsinstanties in staat stelt om enkele lastig te realiseren ambities toch te bereiken, bijvoorbeeld om vraagstukken opener en daarmee meer-voudig te bekijken, meer opgavegericht te zijn en om beter om te kunnen gaan met complexiteit.

Vraagstukken herdefiniëren

Publieke ontwerpers zijn er van doordrongen dat vraagstukken niet objectief te definiëren zijn; vraagstukken worden geconstrueerd doordat men ze bezieet vanuit een specifiek perspectief. En welk perspectief dat is hangt af van wie je bent, wat je doet of waar je werkt. Zo bezien bewoners problemen vaak fundamenteel anders dan bestuurders. Wat 'de kwestie' is, hangt hierbij af van het perspectief dat erop wordt losgelaten. Vanuit verschillende disciplines, posities of rollen leven er andere beelden over opgaven: wat het probleem is, wat er aan de hand is, wat er nodig is en wat er op het spel staat.

In het openbaar bestuur zijn organisaties echter juist vaak ingedeeld op een wijze die een specifieke waarde prioriteert, onder andere om gespecialiseerd te kunnen werken. Organisaties en organisatieonderdelen zijn vaak vanuit bepaalde disciplines ingericht. Zo is mobiliteit een belangrijke waarde voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW); dit betekent niet dat een waarde als gezondheid daar niet van belang is, maar wel dat het betreffende ministerie hier niet expliciet 'van is'. Daar is het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) immers van en voor. Elk departement prioriteert en bezieet vraagstukken dan ook op een specifieke wijze. Zo zijn organisaties in het openbaar bestuur vaak niet alleen gespecialiseerd in een bepaald (deel van een) vraagstuk, maar ook ingericht om een bepaalde waarde te behartigen, en dus per definitie niet toegerust om vraagstukken open en onbevangen te benaderen (Van der Steen & Frankowski, 2021). Publiek ontwerp kan helpen om vastgeroeste frames en zienswijzen die bijgevolg ontstaan te onthullen: hiermee kan het ministerie van IenW bijvoorbeeld uitgedaagd worden om mobiliteit eens als een gezondheidsvraagstuk te benaderen, hetgeen een heel scala aan alternatieve aanpakken en interventies kan blootleggen. Het gaat dan bijvoorbeeld niet langer om een bereikbare of verkeersveilige stad, maar om een gezonde stad – hetgeen tot heel andere keuzes kan leiden in mobiliteitsplannen, bijvoorbeeld door gezondere vervoersmiddelen zoals de fiets te prioriteren boven minder gezonde alternatieven zoals de auto.

Een vooraf vastgestelde en afgebakende doelstelling, meestal ingegeven vanuit een specifieke zienswijze, discipline of waarde zoals typisch is in publieke contexten, biedt duidelijkheid en geeft richting, maar beperkt ook het vermogen om werkelijk onbevangen naar oplossingsrichtingen te kijken en vaak ook om recht te doen aan de leefwereld van mensen. Publieke ontwerpers kiezen er juist bewust voor om het vertrekpunt open te houden, om ruimte te maken voor andere perspectieven, ongewone verbanden of alternatieve probleemdefinities. De werk- en denkwijzen van ontwerpers stoelen namelijk op het principe van ‘abductie’: ‘een werkwijze waarbij iteratief de probleem- en oplossingsruimte wordt gepreciseerd’ (Van Buuren, 2019: 24). Dat wil zeggen dat er niet gewerkt wordt vanuit een vaststaande definiëring van een probleem of hypothese van wat werkt of niet, maar dat er geredeneerd wordt vanuit alle aanwijzingen en omstandigheden en van daaruit naar iets passends wordt gezocht. Daarbij hoort ook het tijdelijk opschorten van oordelen en het toelaten van ambiguïteit. In ontwerpjargon wordt het herbezien van het centraal staande vraagstuk *reframen* genoemd. Van Arkel en Tromp (2024) onderscheiden dit als een van de vier kerncompetenties van publiek ontwerp (zie tabel 1).

***Tabel 1. Vier kerncompetenties van publiek ontwerp
(Van Arkel & Tromp, 2024)***

COMPETENTIE	BESCHRIJVING
I. Betrekken en integreren	Het ophalen en samenbrengen van verschillende perspectieven (bijvoorbeeld van overheden, burgers en bedrijven) die niet noodzakelijkerwijs op één lijn liggen en het vinden van gezamenlijke onderliggende waarden vanuit het vertrekpunt dat maatschappelijke vraagstukken van iedereen en van niemand tegelijk zijn.
II. Reframen van de vraag	Het bevragen van aannames waarmee publieke opgaven aanvankelijk werden benaderd, op zoek naar alternatieve manieren om hetzelfde vraagstuk te begrijpen en te verwoorden om hiermee vastgelopen debatten open te breken, veelal met behulp van metaforen en verbeeldingskracht die helpend zijn om met een frisse blik naar nieuwe oplossingen te kijken.
III. Vormgeven en verbeelden	Het tastbaar maken van abstracte ideeën, emoties en toekomstmogelijkheden middels verbeeldingskracht en vormgeving (producten, diensten, systemen), als belangrijke tool om deze makkelijker te bespreken en hiermee verandering mogelijk te maken.
IV. Verandering orkestreren	Zorgdragen dat activiteiten samen tot verandering leiden, meestal in kleine stappen of via kleine resultaten die nodig zijn om bij elkaar opgeteld tot systeemverandering te leiden en uitgaand van een lerend ritme van onderzoeken, ontwikkelen, implementeren, reflecteren en doorontwikkelen.

Reframing kan bijvoorbeeld onthullen dat er achter een mobiliteitsvraagstuk juist eenzaamheid schuilgaat; alleen al het zichtbaar maken van dit alternatieve frame opent de weg naar nieuwe, vaak onvermoede en nog niet verkende oplossingsrichtingen. Alternatieve frames kunnen betrokkenen ertoe aanzetten om oude, vastgeroeste beelden en denkpatronen opzij te schuiven en zo nieuwe mogelijkheden te verkennen (Van Buuren, 2019; Kolko, 2010). Hier zijn diverse ‘methoden’ voor in omloop waarvan de toepassing afhangt van de relevantie ervan voor het betreffende vraagstuk. Zo worden er bijvoorbeeld reframingmethoden gebruikt waarin niet alleen een nieuwe (deel)oplossing wordt ontworpen, maar de huidige aanpak ook expliciet wordt gedeconstrueerd (zie bijvoorbeeld: Hekkert & Van Dijk, 2011). Er wordt daarmee expliciet ruimte gemaakt voor een nieuwe afslag. Het toont dat publieke ontwerpers fundamenteel anders omgaan met vraagstukken dan in het openbaar bestuur doorgaans gangbaar is. Klassiek beleid dat gericht is op verandering – zeker in de context van transities of zelfs transformaties (meerdere transities die op elkaar ingrijpen) – staat er juist om bekend sterk gefocust te zijn op de opbouw van ‘het nieuwe’, en te weinig oog te hebben voor datgene waar afscheid van genomen moet worden (afbraak of uitfasering van het bestaande), terwijl dit evengoed van belang is om verandering voor elkaar te krijgen (Frankowski e.a., 2021; Coops e.a., 2023).

Ontwerpende aanpakken bieden de mogelijkheid om complexe vraagstukken vanuit betrokkenheid, iteratie en verbeelding te benaderen. Waar traditionele beleidsprocessen beginnen met een vooraf geanalyseerd probleem waarmee (bewust of onbewust) voorgesorteerd wordt op bepaald beleid als uitkomst, stelt de ontwerpende aanpak juist het vraagstuk zelf ter discussie. De publieke ontwerppraktijk werkt vanuit een houding van verkennen, vertragen en opnieuw beginnen. Er wordt tijd en ruimte gecreëerd om zaken (opnieuw) te bekijken en te analyseren en om een vraagstuk te herdefiniëren voordat het wordt ‘opgelost’. Vanuit dit punt ontstaat een proces van betekenisgeving, observatie en verkenning. Wie zo begint, stelt andere vragen dan typisch is vanuit een beleidshoek: wat speelt hier echt? Wie is geraakt? Hoe kunnen we dit begrijpen? Wat zou er nog meer mogelijk zijn? In het openbaar bestuur is dat vertrekpunt doorgaans al een gepasseerd station tegen de tijd dat een publieke ontwerper binnenkomt: het probleem is geformuleerd, het budget toegekend, het projectplan goedgekeurd. De vraag is gedefinieerd, en daarmee ook al de verwachte vindplaats van een antwoord. Dit maakt meer klassieke beleidsaanpakken inherent oplossingsgericht; ze sorteren doorgaans – vaak onbewust en onbedoeld – voor op specifieke oplossingen.

In de praktijk komen publieke ontwerpers geregeld terecht in een context waar het overheidssysteem toch terugvalt op precies dat wat eerder niet werkte. Wat begint als uitnodiging om ‘out of the box’ te denken, eindigt dan

alsnog in het keurslijf van het bestaande. Er ligt al een programma, een format, een 'oplossingsrichting', en binnen de kaders die dat biedt moet het ontwerp zich voegen. Er is dan weliswaar erkenning dat opgaven vragen om nieuwe, innovatieve werkwijzen maar de hoek waarin een 'oplossing' wordt gezocht staat vaak al wel vast. Dit resulteert in de tegenstrijdige situatie dat ontwerpers feitelijk worden gevraagd om vooraf bedachte oplossingen mede vorm te geven, terwijl zij in de basis nu juist betrokken waren omdat men op zoek was naar iets anders en vernieuwends, waar in de ambtelijke context tot dan toe nog niet aan was gedacht.

Deze reflex is opvallend, maar ook begrijpelijk. Volgens de politiek-bestuurlijke logica is de druk op resultaat en legitimiteit groot. Er is weinig tijd en er zijn veel belangen. Dan biedt het bestaande instrumentarium houvast: de pilot, de subsidieregeling, het participatieplan, het convenant. Het zijn bekende middelen met een duidelijk verankerde procedure, bestuurlijke herkenbaarheid, herkenbare verantwoordelijkheidsverdelingen en verantwoordingsformats. Maar ze sturen ook het gesprek. De vraag wordt niet: 'wat is hier aan de hand?' maar: 'hoe vullen we deze regeling in?' En niet: 'wat is hier nodig?' maar: 'hoe zorgen we dat dit past in het programma?' Zo dreigt de oplossingsmodus het denken in publieke organisaties steevast te domineren. Ontwerp begint juist met vertraging. Niet omdat publieke ontwerpers traag zijn, maar omdat hun werk veronderstelt dat je eerst goed moet kijken: 'wat speelt hier werkelijk?' Welke betekenissen schuilen er achter gedrag, weerstand of verlangen? Welke behoeften worden niet uitgesproken, omdat het vocabulaire ontbreekt? Ontwerp vraagt om het herformuleren van het probleem – niet als een abstracte exercitie, maar als een concrete manier om ruimte te maken voor iets nieuws. Dat betekent ook: niet direct toewerken naar een interventie, maar samen het vraagstuk opnieuw leren begrijpen (Van Arkel & Tromp, 2024).

Toch worden ontwerpers vaak onderdeel van een proces dat al in een vergevorderde oplossingsfase zit. De subsidie is binnen, de deadline staat, het bestuurlijk commitment is afgegeven. De ruimte voor reflectie op het probleem is dan beperkt. Zo worden ontwerpers geregeld door gemeenten gevraagd om mee te denken over een 'innovatief participatietraject'. Gaandeweg blijkt niet zelden dat gemeenten dan eigenlijk al een bepaalde uitkomst willen, alleen nog niet weten hoe deze het beste te verkopen is aan bewoners. Wat er dan wordt gevraagd is geen open ontwerpproces, maar een communicatiestrategie in vermomming. De paradox is dat publieke ontwerpers worden gevraagd omdat 'het normale' niet werkt, maar ze krijgen vervolgens wél een variant van dat normale opgelegd. Niet zelden is de opgave al vertaald naar beleidsjargon of projecttaal, voordat het vraagstuk überhaupt kan worden 'gereframed'. Dat frustrereert publieke ontwerpers, maar ook

ambtenaren, die zoeken naar alternatieven maar tegelijk worden teruggetrokken in het bestaande stramien. De meerwaarde van publieke ontwerpers betrekken is juist dat zij alternatieven aan kunnen dragen en voorstelbaar kunnen maken door vaardigheden aan te wenden die hier waardevol voor zijn, mits zij daadwerkelijk de ruimte krijgen. Daarmee brengen ze niet simpelweg ‘creativiteit’ in, maar helpen ze vraagstukken te herformuleren (*reframen*) op een manier die ruimte laat voor andere perspectieven, belangen of oplossingsrichtingen. Dit heeft belangrijke meerwaarde voor ambtelijke organisaties die werken aan publieke opgaven, temeer omdat zij zichzelf in toenemende mate de ambitie stellen om opgavegericht te werken en maatschappelijke opgaven centraler te stellen, in plaats van de eigen processen en structuren.

Opgavegerichtheid

Ontwerpende aanpakken vertrekken niet vanuit een vooraf vastgestelde oplossingsrichting, maar vanuit de opgave: wat is hier aan de hand, voor wie is dit van betekenis en hoe kunnen we op een zorgvuldige manier zicht krijgen op wat er écht speelt? Daarmee is publiek ontwerp meer dan het maken van ‘iets nieuws’: het is een manier van kijken, luisteren en handelen. Het vraagt om samenwerking, experiment en leervermogen, en richt zich op het ontwikkelen van handelingsperspectief in situaties die nog in beweging zijn. Publieke ontwerpers worden dan ook vaak betrokken op momenten waarop het bestaande repertoire van beleid, participatie en sturing niet toereikend is. Ze worden ‘ingevlogen’ omdat er iets vastloopt: de opgave is complex, de context beweegt, de bekende oplossingen leveren geen resultaat op. Ontwerpend werken in een publieke omgeving wordt dan gezien als een manier om anders te kijken, om te vertragen, te verdiepen en te verbinden.

Die spanning hoeft niet ontwrichtend te zijn. Mits het gesprek over middelen, sturing en legitimiteit onderdeel wordt van het ontwerp zelf. Mits opdrachtgevers de moed hebben om een ontwerpvrage niet af te bakenen met: ‘we willen iets met burgerbetrokkenheid’, maar in plaats daarvan ruimte bieden: ‘we weten eigenlijk niet goed waar dit spaak loopt, kun jij meekijken?’ Ontwerp kan dan een rol spelen in het opnieuw bevragen van de opdracht, in plaats van alleen het vormgeven van de uitvoering. En net daar begint vernieuwing.

In het openbaar bestuur leeft de vurige wens dat er ‘opgavegericht’ omgegaan kan worden met vraagstukken, waar publiek ontwerp een stevige bijdrage aan kan leveren. Opgavegericht werken wil in de context van het openbaar bestuur zeggen dat er vanuit de aard van het vraagstuk zelf en vanuit de

idee van ‘*whole of government*’ aangekeken wordt tegen vraagstukken: het betreffende maatschappelijke vraagstuk moet in de organisatie van de aanpak centraal staan, en niet de inrichting van de organisatie zelf (Van der Steen & Frankowski, 2021). Het organiseren van oplossingsrichtingen zou zich veel meer moeten schikken en plooien rondom de vraagstukken zelf, in plaats van dat het betreffende vraagstuk in de (uiteraard niet goed passende) mal van bestaande (overheids)organisaties wordt gegoten. Hiermee zou meer recht gedaan kunnen worden aan de notie van complexiteit.

Complexiteit

Een klassieke beleidsaanpak, doorgaans gebaseerd op domeinspecifieke analyse, planning en uitvoering in fasen heeft het openbaar bestuur en de samenleving veel opgeleverd en doet dat nog steeds. Maar bij opgaven die zich aan heldere grenzen onttrekken loopt deze aanpak steeds vaker vast. Regelmatig komen er vraagstukken voorbij die vanwege hun aard of kenmerken niet goed op te lossen zijn via een klassieke beleidsroute. Het gaat bijvoorbeeld om vraagstukken die zich kenmerken door complexiteit en verwevenheid: vraagstukken die zich ten minste deels op onvoorzienbare wijze ontwikkelen en daarom een hoge mate van onzekerheid kennen, waarbij doorgaans een brede waaier aan actoren betrokken is maar waarbij tegelijkertijd geen vanzelfsprekende probleemeigenaar voorhanden is (Van der Steen e.a., 2018; Joosse & Teisman, 2017). Complexe opgaven kenmerken zich door aspecten zoals emergentie en de noodzaak voor reflexiviteit: ze zijn geen optelsom van lineaire en elkaar opvolgende ontwikkelingen, maar eerder de uitkomst van ontelbare en onoverzichtelijke onderlinge interacties met een veelheid aan terugkoppelingen (Van der Steen e.a., 2020; Van der Steen e.a., 2018). Opgaven zijn daarom voortdurend in beweging: interventies en oplossingen werken op elkaar in op niet-causale manieren die lastig te doorgronden zijn.

Vanwege de openheid, veranderlijkheid en inherente onzekerheid die besloten liggen in de aard van maatschappelijke vraagstukken (Wheatley, 2006), vraagt de aanpak ervan om een open benadering, en om lerend en adaptief vermogen. Hier zijn ontwerpende benaderingen juist sterk(er) op gericht. Waar reguliere beleidsaanpakken in wanordelijke of chaotische situaties al snel voorsorteren op interventies die (ogenschijnlijk) meer grip en controle opleveren – waar bij complexe opgaven grote behoefte aan is – zoals het introduceren van regels, kaders of protocollen, werkt dit meestal averechts. Bekaderde instructies maken handelen namelijk minder adaptief en responsief en organisaties daarmee minder wendbaar en flexibel. Ten behoeve hiervan zouden de manieren van denken, werken en organiseren voor de omgang met

complexe opgaven ook binnen het openbaar bestuur meer open, dynamisch en genetwerkt vormgegeven moeten worden.

In reactie op de toenemende complexiteit van opgaven wordt er in het openbaar bestuur dan ook in toenemende mate gewerkt aan en geëxperimenteerd met nieuwe perspectieven die hier (meer) rekenschap van geven: denk aan een meer ‘maatschappelijk georiënteerde bestuurskunde’ (Overmans e.a., 2023), werken ‘volgens de bedoeling’ en ‘opgavegericht’ (Van der Steen e.a., 2020). Dit stelt overheden in staat om, op momenten dat beleid stokt of een vraagstuk dusdanig vastgelopen is dat een oplossing uit beeld dreigt te raken, de maatschappelijke opgave centraler te stellen (in plaats van processen of structuren). Mits goed in stelling gebracht, kunnen ontwerpers een fundamentele bijdrage aan die maatschappelijke opgaven leveren. Publieke ontwerpers werken namelijk met methoden en technieken die iteratief zijn (klein proberen, leren en aanpassen); gericht zijn op de aard van problemen (in plaats van louter op oplossingen); rekenschap geven van de context waarin deze ingebed zijn; oog hebben voor een brede waaier aan zowel direct als indirect betrokkenen; niet alleen belangen maar ook onderliggende waarden zichtbaar maken; abstracte probleemdefinities naar concrete menselijke drijfveren en worstelingen vertalen; in staat stellen om met afstand en bij voorkeur vanuit meerdere perspectieven naar vraagstukken te kijken en bovendien verschillende scenario’s of oplossingsrichtingen zichtbaar helpen te maken (Dorst, 2015).

Spanning #2: willekeur of mensgericht maatwerk

Het thema gendergelijkheid tussen vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt staat al jaren op de politieke agenda. Toch liegen recente statistieken er niet om: zo daalt het inkomen van Nederlandse moeders gemiddeld 31 procent na de geboorte van een kind, terwijl dat van vaders met 1 procent stijgt en verliezen vrouwen 24 procent aan koopkracht na een scheiding, terwijl dit bij mannen nagenoeg gelijk blijft.¹ Voor de ontwerp bureaus Afdeling Buitengewone Zaken, Diversion en Multitude reden om de handen ineen te slaan en in opdracht van het ministerie van SZW en sociale partners aan de slag te gaan in het project SamenSprak. De bureaus gaven een indrukwekkende uitvraag vorm en consulteerden zo een rijke en diverse groep betrokkenen: ze stelden een focusdocument op naar aanleiding van gesprekken met twintig experts op het gebied van gendergelijkheid; organiseerden een rondetafelgesprek met de minister van SZW en sociale partners; verzamelden inzichten uit 126 dialoogsessies, 7 co-reflecties en 325 straatinterviews; organiseerden 30 keukentafelgesprekken met een diverse groep huishoudens, organiseerden groepsdialogen met 76 werknemers en leidinggevend en 4 verdiepende een-op-een-interviews. Daarnaast werden gespreksmiddelen ontwikkeld om laagdrempelige maar gestructureerde gesprekken te voeren over drempels in de werk-privébalans van mensen en oplossingen hiervoor te faciliteren. Zo werd er onder andere een kaartspel ontworpen: het zogenoemde SamenSpel. Ook ontwikkelden de bureaus een snackbar-gespreksstarter: een mobiele snackkar en object dat de aandacht trok van voorbijgangers waarmee gepoogd werd uit te nodigen tot eerlijke, open gesprekken. Hiermee trachtten de bureaus om uiteenlopende visies, motivaties, uitdagingen en ervaringen van een brede waaier aan betrokkenen in kaart te brengen – voorbij alleen ‘the usual suspects’.^{2,3}

Ontwerpende professionals starten doorgaans met het betrekken van alle (of zoveel mogelijk) relevante stakeholders om uiteenlopende perspectieven op te halen en deze vervolgens op geïntegreerde wijze samen te brengen in gezamenlijke, onderliggende waarden (Van Arkel en Tromp, 2024). Door ruimte te maken voor meerdere perspectieven en ervaringen – bijvoorbeeld experts, betrokken instanties, de ‘gewone mensen’ op straat, huishoudens en werknemers en werkgevers zoals in bovenstaand voorbeeld – ontstaat een brede verkenning die voorbijgaat aan snelle probleemdefinities. Dit opent

doorgaans mogelijkheden om vraagstukken op een open wijze te bezien. Dat ontwerpende aanpakken een brede waaier aan zienswijzen naar boven weten te krijgen, illustreert ook bovengenoemd voorbeeld. Zo toont het project SamenSprak aan dat er in relatie tot het complexe vraagstuk van gendergelijkheid niet zoiets bestaat als ‘hét burgerperspectief’. Door verschillende dialoogvormen toe te passen en een zo divers mogelijke groep mensen aan te spreken, werd inzicht verkregen in uiteenlopende en soms zelfs tegenstelde zienswijzen: niet *het burgerperspectief*, maar *de burgerperspectieven*. Zo blijken er zowel conservatieve alsook progressieve visies in omloop die ongelijkheid verklaren; heel praktische maar juist ook principiële overwegingen; en keuzes op basis van zingeving of juist op basis van ‘overleven’. Ook toont het onderzoek dat het thema veel emoties oproept, uiteenlopend van irritatie, frustratie en schaamte tot berusting en overtuiging. En bijvoorbeeld ook dat mannen en vrouwen andere woorden gebruiken in de context van de verdeling tussen werk en privé. Zo gebruiken vrouwen vaker het woord ‘moeten’, waar mannen vaker het woord ‘willen’ gebruiken om (verschillende varianten van) ouderschapsverlof en de door hun gezin gemaakte keuzes te beschrijven voor wat betreft de verdeling tussen zorgtaken voor de kinderen thuis en werk.⁴

Betrokkenheid

Er schuilt waarde in het op dergelijke wijze ophalen en samenbrengen van verschillende perspectieven, en het sluit ook aan bij de alomtegenwoordige ambitie van publieke organisaties van ‘interactieve beleidsvorming’: de wens om burgers (meer of beter) te betrekken bij de totstandkoming van beleid en daarmee een betere aansluiting te vinden bij datgene wat er in de samenleving speelt (Huiting e.a., 2023). Overheidsorganisaties investeren momenteel veel in het faciliteren van processen waarin burgers en hun representanten zelf kunnen aangeven, of in ieder geval mee kunnen praten over, wat zij als een probleem ervaren of wat mogelijk passende oplossingen hiervoor zouden kunnen zijn. Tegelijkertijd blijkt deze ambitie in de praktijk lastig te verwezenlijken: burgerparticipatietrajecten krijgen nogal eens het verwijt dat ze eerder informerend of hooguit consulterend zijn, maar daarmee nog geen echte inspraak weten te realiseren – bijvoorbeeld omdat er uiteindelijk om allerlei uiteenlopende (vaak bureaucratische) redenen weinig of niets kan worden gedaan met de geleverde input.

Ontwerpers slagen er, meer dan beleidsmakers, in om vraagstukken op een open wijze te benaderen en om burgers (en ook andere stakeholders) te betrekken (Brinkman e.a., 2023). Zij zetten in op cocreatieprocessen die veel meer gaan over het samen bedenken en bepalen van nieuwe oplossings-

richtingen. Daarmee weten zij het perspectief te kantelen: oplossingen liggen niet langer verscholen in het beoordelingsvermogen van ambtenaren, maar bij de ontvangers van de oplossingen: de mensen die het betreft. Dit levert doorgaans dan ook nieuwe zienswijzen op en kan daarmee nieuwe oplossingsrichtingen in beeld brengen. Van Arkel en Tromp (2024) beschrijven dit ‘betrekken en integreren’ dan ook als de eerste van vier kerncompetenties die de essentie van publiek ontwerp beschrijven (zie tabel 1 in het voorgaande hoofdstuk). Hiermee weten ontwerpers, meer dan beleidsmakers, mensgerichter te werken.

Mensgerichtheid

In ontwerpgerichte benaderingen staat ‘de mens’ meer centraal. Het empathiseren van het vraagstuk, het begrijpen van de wensen, verlangens en gevoelens van betrokkenen en onderzoeken wat mensen beweegt maakt onderdeel uit van zo een beetje elke ontwerpaanpak (Van Buuren, 2019; Dunne & Martin, 2006). Publieke ontwerpers blijken goed in staat om mensen (bijvoorbeeld: bewoners, burgers, cliënten of patiënten) te prioriteren en te betrekken bij de vormgeving van oplossingen. Dat de ‘gebruiker’ – degene waarvoor oplossingen ontworpen worden – nadrukkelijker centraal staat in een ontwerpende aanpak dan gebruikelijk in beleid kan voor betrokken veel waardevoels opleveren. En het past ook in een bredere trend in het openbaar bestuur om mensgerichter te willen werken.

Affaires zoals de Kinderopvangtoeslagaffaire (vanaf omstreeks 2017) hebben deze wens om op mensen niet louter een administratieve orde, maar ook een menselijke maat toe te passen in een stroomversnelling gebracht. De Kinderopvangtoeslagaffaire heeft namelijk pijnlijk duidelijk gemaakt dat de administratieve systemen waarop het openbaar bestuur draait mensen (onbedoeld) kunnen reduceren (of zelfs vernederen) tot categorieën en administratieve feiten die onvoldoende recht doen aan hun leven (Huijting e.a., 2023). De uitgesproken ambitie om meer ‘menselijke maat’ toe te passen in beleid verwijst naar een in gang gezette tegenreactie tegen deze ‘ontmenselijking’ – die overigens niet uitsluitend te relateren is aan het toeslagensysteem. ‘Ontmenselijking’ vindt plaats als ‘het menselijke’ – het subjectieve van mensen – irrelevant wordt verklaard in beleidscontexten. Dit is overigens niet omdat ambtenaren de mens achter een persoon niet willen zien. In de redeneerlijn is het bredere verhaal van mensen voor de administratie niet relevant, omdat dit administratieve oordelen zou kunnen vertroebelen met willekeur en andere onzuiverheden in procedures en besluitvorming. Om eerlijk, objectief en integer te handelen is het nodig om de persoonlijke situatie en omstandigheden van de mens en alle veelzijdigheid

en ambiguïteit die daarbij horen irrelevant te verklaren, niet mee te wegen en zelfs niet in ogenschouw te nemen. Wat voor schadelijke gevolgen dit perspectief in extremis kan hebben, is intussen bekend: mensen kunnen vermorzeld raken in de bureaucratie (Huiting e.a., 2023).

Met hun meer mensgerichte methodes weten publieke ontwerpers een relevante bijdrage te leveren aan het mensgerichter maken van beleid. Tegelijkertijd wordt publieke ontwerpers juist om deze reden ook wel willekeur verweten. De wens om nauwer aan te sluiten bij de wensen en verlangens van mensen is in publiek gefinancierde contexten soms ook controversieel. Bepaalde elementen in de mensgerichte benaderingen van ontwerpers, zoals oog hebben voor de situationele context van mensen, staan haaks op bepaalde principes die ambtelijk werk zowat definiëren, of dat in ieder geval geruime tijd hebben gedaan. Zo kan het ambtelijke uitgangspunt van objectief en neutraal handelen ‘zonder aanzien des persoons’ mogelijk onder druk komen te staan als ontwerppraktijken hier subjectieve en relationele benaderingen van de mens in beleidscontexten tegenover plaatsen. Ambtelijk neutraal handelen is vanuit het oogpunt van emancipatie juist gedurende lange tijd als een verworvenheid gezien, omdat het burgers een onafhankelijke en stevigere positie gaf ten aanzien van de overheid. Zij konden daarmee een beroep doen op objectief te bepalen hulp, diensten of voorzieningen – anoniem en dus onafhankelijk van wie zij zijn. In deze anonimiteit schuilt een waarborg die moet beschermen tegen een (machtige) overheid die naar believen kan bepalen wie wel of geen en wat voor hulp ‘verdient’ (Frankowski e.a., 2021; Swaan, 1989). Veel *checks & balances* in het publieke domein zijn erop gericht om organisaties te dwingen aan te tonen dat zij binnen de domeinen waar zij verantwoordelijkheid voor dragen burgers niet willekeurig en subjectief behandelen. De keerzijde daarvan is echter dat het burgers voegt naar de door die publieke organisaties bepaalde en zo algemeen mogelijk gedefinieerde normcategorieën die in het leven geroepen zijn om te bepalen wie welke vorm van hulp krijgt (Frankowski e.a., 2021) – en daarmee slaat men vaak de plank mis.

Hiertegenover staan publieke ontwerppraktijken die subjectiviteit juist tot norm verheffen. Sommige publieke ontwerppraktijken hebben zelfs als expliciet doel om maatwerkoplossingen te ontwerpen, zoals het initiatief *FysiekFabriek*. Deze (in de woorden van de initiatiefnemers) ‘innovatieve service’ werkt onder andere in opdracht van gemeenten en richt zich op mensen met een fysieke beperking. In cocreatie ontwerpen betrokken ontwerpers samen met de betreffende personen diensten op maat die naadloos aansluiten op de levende noden en behoeften door zich te richten op het wegnemen van obstakels in hun dagelijks leven. Te denken valt aan oplossingen waardoor iemand in een rolstoel die dit voorheen niet kon,

nu zelfstandig naar het toilet kan en daarmee minder afhankelijk wordt van hulp en ondersteuning. Het initiatief is sterk gericht op het vergroten van de zelfredzaamheid van mensen, waardoor zij bijvoorbeeld zelfstandig kunnen (blijven) wonen of vrijheid, flexibiliteit en privacy enigszins kunnen terugkrijgen doordat zij het aantal bezoeken van hulp- en zorgverleners aan huis kunnen terugschroeven. Dergelijke initiatieven hebben ontegenzeggelijk een grote meerwaarde voor betrokkenen, en slagen erin om allerlei zeer lastig te realiseren ambities te bewerkstelligen – bijvoorbeeld eigen regie, zeggenschap, cliëntgerichtheid, gepersonaliseerde hulp en bijvoorbeeld inclusiviteit. De idee erachter, namelijk om expliciet *tailormade* (op maat gemaakte) oplossingen te maken voor een kleine groep mensen die hiervoor in aanmerking komt, is in publieke contexten echter tegelijkertijd niet onomstreden.

Het maatwerk dat publieke ontwerpers in bepaalde projecten weten te leveren, resoneert enorm in de samenleving. Waar regulier beleid er bij uitstek om bekend staat niet aan te sluiten bij de levens van mensen – wat in zekere zin ook ‘de bedoeling’ ervan is – vindt publiek ontwerp deze aansluiting bij uitstek. Tegelijkertijd kunnen dergelijke initiatieven binnen de context van het openbaar bestuur ook worden opgevat als een vorm van ongenormeerde publieke machtsuitoefening. Ontwerpers creëren in dergelijke situaties in feite in individuele gevallen of situaties oplossingen ‘op maat’, passend bij de specifieke omstandigheden van het individu. In plaats van het in regulier beleid gangbare streven naar toegankelijkheid, rechtsgelijkheid en efficiency – zo hoog mogelijke kwaliteit leveren aan zoveel mogelijk mensen tegen zo laag mogelijke kosten – zetten sommige design initiatieven juist in op *a significant impact on a small number of people*. Dat is ook waarom deze publieke ontwerpprojecten in de kern worden geprezen en waarin deze zich onderscheiden van regulier beleid dat hier juist slecht in slaagt. Maar vanwege de intensieve inzet die hiermee gepaard gaat en de kostbaarheid daarvan – oplossingen op maat komen nu eenmaal met een prijskaartje – heeft dit als onvermijdelijke consequentie dat ontworpen oplossingen niet voor iedereen beschikbaar zijn. Dat zou publiek beleid namelijk onbetaalbaar maken en is daarom heel lastig houdbaar in met publieke middelen gefinancierde settings. Hiermee lijkt wederom sprake van een paradoxale situatie: publieke ontwerpers worden vanwege hun verdiensten ten behoeve van een mensgerichtere benadering zowel gecompimenteerd als bekritiseerd.

Maakbaarheid

In het verlengde hiervan lopen publieke ontwerpers in de context van het openbaar bestuur ook de kans om het verwijt te krijgen te zeer vanuit ‘maakbaarheid’ te denken, wat onvoldoende recht zou doen aan de weer-

barstige realiteit in de samenleving. Dit terwijl zij tegelijkertijd ook worden geprezen om hun creativiteit, hun probleemoplossend vermogen en *can do* mentaliteit bij eerder volledig vastgelopen vraagstukken. Juist dan is de overtuiging dat er altijd wel een oplossingsrichting te bedenken is een erg welkome boodschap. Critici hekelen al sinds geruime tijd het maakbaarheidsdenken in beleid. Hun kritiek is ook van toepassing op publiek ontwerp. Sommige ontwerpers stellen letterlijk oplossingen te ‘maken’ en hun methoden zijn doordrongen van ‘maaktaal’. Initiatieven zoals FysiekFabriek en Het Bouwdepot (zie spanning #5) en technieken zoals het ‘deconstrueren van frames’ suggereren alleen al vanwege de gebruikte taal hun doordrongenheid van maakbaarheidsdenken. Dit zou een ‘in de ban van beheersing’ zijn kunnen illustreren (zie: Van Putten, 2020).

Maakbaarheidsdenken is gestoeld op de overtuiging dat mensen hun eigen wereld kunnen temmen, construeren, vervaardigen, vormen, sturen en beheersen (Frissen, 2023). Volgens Frissen (2023) is dit in het openbaar bestuur niets meer dan een mythe, die berust op de ontkenning dat het een mythe is. Deze mythe zou voortkomen uit de ultieme wens van mensen om zich niet met hun noodlot te willen verzoenen, hier niet langer slachtoffer van te zijn en dat het lot – dankzij kennis en kunde – maakbaar en tembaar is. Hieruit vloeit, volgens sceptici ten onrechte, de overtuiging voort dat het natuurlijke onderworpen kan worden aan de wil van de mens en dat het sociale naar believen kan worden vormgegeven en geconstrueerd. Deze kritiek van maakbaarheidsdenken krijgen ook ambtenaren geregeld toegeworpen, vooral als zij met complexe opgaven aan de slag gaan. Inherent aan de logica van complexiteit is namelijk dat maatschappelijke problemen niet zomaar ‘op te lossen’ zijn, en zeker niet met interventies die een causaal effect veronderstellen. Het spreken over oplossingen wordt door veel publieke ontwerpers dan ook liever vermeden; eerder stellen zij zichzelf tot doel om weer beweging te krijgen in vastzittende opgaven.

Toch is het de vraag in hoeverre publieke ontwerpers zich bewust zijn van de mogelijke aanwezigheid van (onterecht) maakbaarheidsdenken. De wil om de wereld te ordenen en te beheersen, die volgens Frissen (2023) inherent onderdeel uitmaakt van de menselijke psyche, kan uiteraard ook het denken van publiek ontwerpers beïnvloeden. De vraag is dan of het daadwerkelijk mogelijk is om instrumentarium, gereedschap, methoden en technieken te ontwikkelen die de sociale werkelijkheid ‘maken’ en sociale verhoudingen construeren. In een instrumentalistische en interventionistische zienswijze op maatschappelijke problemen kan namelijk ongemerkt een wereldbeeld schuilgaan van een planmatige rationaliteit van utilitarisme waarin bruikbaarheid, nut, werking en pragmatiek centraal staan en waarin beheersing door ‘techniek’ wordt nagestreefd (Schoorman, 1998). Volgens Frissen (2023)

is de overtuiging dat een instrument of interventie kan worden ontwikkeld om een bepaald probleem op te lossen een onrealistische ambitie in de weerbarstige context van het openbaar bestuur. Zeker als het doel is om een volmaakte wereld te verwerkelijken waarin tragiek, het noodlot en pech niet meer bestaan – of tenminste als er wordt gedaan alsof dit bereikbaar zou zijn (Frissen, 2023). Hiertegenover staat namelijk een beeld van een chaotische sociale werkelijkheid waarin ieder individu gekenmerkt wordt door contextualiteit en situationaliteit.

Zowel ambtenaren als ontwerpers die met complexe maatschappelijke problemen aan de slag gaan, doen er goed aan om van tijd tot tijd te reflecteren op de vraag hoe realistisch (beleids)ambities eigenlijk zijn in deze specifieke context. Is in hun denk- of werkwijzen onverhoopt de misvatting geslopen dat sociale en maatschappelijke problemen louter oplosbare problemen zouden zijn – hetgeen voortvloeit uit een technische en instrumentele rationaliteit? Reflecties ten aanzien van deze vraag leiden onvermijdelijk ook tot vragen over de rol van ambtelijke en ontwerpende professionals zelf: kunnen zij daadwerkelijk ‘gereedschap’ (laten) maken en hanteren om de sociale werkelijkheid te herontwerpen, als een soort *social engineer*, of is dit een utopie? Volgens Schön (1991) komen goede professionals – door hem *reflective practitioners* genoemd – tot het inzicht dat problemen zich weliswaar kunnen voordoen als instrumentele problemen, maar dit in werkelijkheid niet zijn. Schön (1991) waarschuwt voor situaties waarin planmatige benaderingen worden gekozen van weerbarstige kwesties. Zo kunnen planmatig uitgevoerde probleemanalyses toegepast in situaties die zich juist kenmerken door verwarring en tegenstrijdigheid, onterecht leiden tot de conclusie dat er geen probleem is om op te lossen (Schön, 1991). In de complexe context van het openbaar bestuur kunnen vermoedelijk niet alle problemen met een ‘oplossing’ te lijf worden gegaan.

Spanning #3: groots of klein maar fijn

Publieke ontwerppraktijken worden vaak ingezet als antwoord op situaties waarin bestaand overheidsrepertoire tekortschiet, meestal om in een maatschappelijke opgave een verandering teweeg te brengen of om een doorbraak te forceren waar beleid gewoonlijk stukloopt – ook wel ‘verandering orkestreren’ genoemd (Van Arkel & Tromp, 2024). In het klein wordt geprobeerd om versnelling of verandering teweeg te brengen in dat wat in het groot vastloopt. Juist omdat publieke ontwerpers werken met het tijdelijke, het relationele en het contextspecifieke botsen zij bij publieke opgaven vroeg of laat op de systeemlogica van het openbaar bestuur. Dan blijkt dat het overheidssysteem dat om vernieuwing vraagt, vaak toch ook verlangt naar voorspelbaarheid. En dat een pilot die iets openbreekt, vroeg of laat óók geacht wordt om zich te voegen in structuren die juist weinig ruimte laten voor het ‘onaffe’. Publieke ontwerppraktijken bewegen zich dus geregeld tussen pilot en systeem, tussen het tijdelijk ontregelende en het duurzaam ingebedde. Dat levert de nodige spanningen op.

Tijdelijkheid

Vaak werken publieke ontwerpers in een voorlopige setting: in een tijdelijke project- of programmastructuur of in een proeftuin of pilot. Zo ontstaat ruimte om te verkennen wat nog niet werkt, of wat er ‘buiten de beleidskaders’ om mogelijk is. Die ruimte is waardevol, maar ook precair, want met het predicaat ‘pilot’ komt vaak ook een suggestie van vrijblijvendheid om de hoek kijken. Iets wat op kleine schaal misschien werkt, past daarmee nog niet vanzelfsprekend in het reguliere, in het ‘echte’ overheidssysteem. Pilots moeten zich netjes verhouden tot wat er al is, of in elk geval niet ‘het reguliere beleid’ fundamenteel ter discussie stellen. Wat er binnen de pilot gebeurt is tenslotte experimenteel; het kan daarmee qua statuut niet vergeleken worden met het staande beleid. De pilot moet dus vooral de uitzondering blijven. Sterker nog: het organiseren van pilots en experimenten houdt bestaande structuren juist in stand, omdat deze ongemoeid kunnen blijven doordraaien en er juist vanwege het bestaan van de pilot geen noodzaak (meer) is om het reguliere systeem te herzien. In de praktijk worden pilots dan ook vaak instrumenteel ingezet. Ze dienen dan als innovatiesignaal, als beleidsverkenning, als belofte of, cynisch gezegd, als symboolpolitiek.

Paradoxaal genoeg zijn er binnen het openbaar bestuur tegelijkertijd ook tegengestelde verwachtingen van publieke ontwerppraktijken in omloop. Om werkelijk relevant gevonden te worden, moeten ontwerpexperimenten namelijk ook iets tastbaars en het liefst iets blijvends opleveren, wat ook buiten de context van de betreffende pilot houdbaar of toepasbaar is. Het systeem 'bestelt vernieuwing' maar verlangt vervolgens wel naar een voorspelbare en repliceerbare uitkomst. Hier komt de vraag naar opschaling of structurele inbedding om de hoek kijken, en hier schuurt het. Waar ontwerp logica's volgt van iteratie, ontmoeting en betekenis-in-wording, vraagt het systeem om beheersing, borging en bewijs. Maar binnen publieke pilots ontbreken de randvoorwaarden om daadwerkelijk te leren nogal eens: een pilot mag bijvoorbeeld niet mislukken, of in elk geval niet zichtbaar, en er is meestal onvoldoende budget om meerdere dingen uit te proberen. De ruimte om te experimenteren blijkt dan fragiel, tijdelijk en afhankelijk van toevallige politieke en financiële rugdekking.

Publieke ontwerpers bevinden zich daardoor in een dubbelzinnige positie: ze worden gevraagd om beweging in een vastgelopen vraagstuk te initiëren, maar vaak zonder de institutionele bedding om door te bouwen. Daarbij ontstaat er een spanningsveld waarin publieke ontwerpers uitgenodigd worden om iets open te breken in een vraagstuk, maar tegelijkertijd voor het openbaar bestuur niet al te veel ruis mogen veroorzaken. En dat wat ze doen moet het liefst wel baanbrekend zijn, zodat het zou kunnen leiden tot verandering op grote schaal of in andere arena's. Niet zelden leiden deze onmogelijk met elkaar te verenigen verwachtingen tot verlegenheid: bij publieke ontwerpers, die zich afvragen hoe zij kunnen voldoen aan dergelijke onmogelijke verwachtingen en wat hun rol nog is zodra zaken 'bestuurlijk' worden, maar ook bij ambtenaren, die worstelen met de vraag hoe iets kleins kan worden vastgehouden, verankerd of ingebed.

Werken aan grootse verandering...

In het openbaar bestuur bestaan talrijke ambities om grootse stelselveranderingen voor elkaar te krijgen. Zo koestert menig publieke organisatie wensen om systemen te kantelen, transitie te versnellen of vastgelopen beleidsketens te doorbreken. Tegelijkertijd is hierbij regelmatig sprake van een denkfout: wie denkt van bovenaf een stelsel te kunnen herontwerpen, komt vaak bedrogen uit. Niet zelden overstijgen bestuurlijke ambities het overheidsmandaat en willen overheidsinstanties dingen voor elkaar krijgen waar zij strikt genomen niet over gaan. Vaak wordt dit ook aangewakkerd vanuit een politieke richting; de Tweede Kamer dringt regelmatig aan op grote veranderingen op uiteenlopende dossiers, waarna de betreffende

bewindspersonen schoorvoetend moeten komen toelichten dat dit toch echt buiten hun macht ligt omdat het veld, de samenleving of de markt er zelf over gaat. In situaties waar overheden afhankelijk zijn van de inzet van andere stakeholders en sprake is van wederzijdse afhankelijkheden, wordt dan vaak geopteerd voor een netwerkbenadering. In deze situaties is er meestal geen of weinig mogelijkheid tot sturing; dat is namelijk de reden waarom er überhaupt gekozen is voor een netwerkaanpak (Frankowski e.a., 2025). Toch weerhoudt dit menig publieke organisatie er niet van om stelselveranderingen in gang proberen te zetten met beleidsinterventies van bovenaf, op systeemniveau.

Vanuit een veranderkundig perspectief benadrukt Vermaak (2025) echter dat élk beleidsinitiatief – ook als het een ambitie op systeem- of stelselniveau betreft – hooguit ‘lokaal’ is. Het zijn namelijk de inspanningen van een beperkt aantal personen die op een van anderen geïsoleerde plek werk aan het doen zijn, wat verder losstaat van de anderen in datzelfde stelsel. Die logica volgend, is een netwerk niets anders dan *patchwork*: een ‘lappendeken’ bestaande uit diverse ‘lapjes’ (*patches*) waaraan afzonderlijk van elkaar door kleine groepjes gewerkt wordt. Het betreft hier lokaal opererende enthousiastelingen die proactief werken aan vernieuwing en verandering, hetzij op het gebied van beleid, van communicatie of aan producten of diensten. Deze betrokkenen hebben allemaal slechts lokaal invloed en dus een beperkte invloedssfeer – ook degenen die menen aan het stelsel als geheel te werken. Hun inspanningen kunnen idealiter bij elkaar opgeteld wel een gezamenlijke beweging vormen, als deze meer of minder toevallig bij elkaar komen of als er actief wordt ingezet op ‘verbindingswerk’ (Vermaak, 2025). Volgens Vermaak (2025) leeft er onder systeem- en stelseldenkers echter een complete misvatting over hun eigen inspanningen: personen die zich met systeemverandering van bovenaf bezighouden kunnen, ten onrechte, denken dat zij aan iets groots en allesomvattends werken voor een stelsel als geheel, terwijl zij eigenlijk losgezongen van anderen aan iets kleins bezig zijn, wat verder niet per se resoneert in het gehele stelsel. De wens is er weliswaar om iets groots en betekenisvol te doen waar bijvoorbeeld een gehele sector mee wegloopt, maar het effect blijkt doorgaans zeer beperkt. Grote veranderplannen brengen oplossingen nauwelijks dichterbij, maar vergroten eerder traagheid en onmacht, aldus Vermaak (2025).

Volgens Vermaak (2025) is een ‘geheel’ ontwerpen, welk geheel dan ook, niets anders dan een illusie. Veranderingen in complexe systemen ontstaan juist op kleine plekken, in de praktijk, en slechts zelden via blauwdrukken of masterplannen. Precies daar stuit ‘het overheidsdenken’ op een grens, waar publieke ontwerpers een uitkomst kunnen bieden. Wat hier kan helpen is namelijk om verandering niet van bovenaf te willen ontwerpen, maar

verandering eerder te bezien als een gezamenlijke beweging. Te denken valt hierbij aan de vegetatieve metafoor van een ‘rizoom’: een vertakte ondergrondse wortelstructuur (Peeters e.a., 2011). Dit is een stevig en robuust netwerk bestaande uit verschillende lokale initiatieven en activiteiten die met elkaar in samenhang opereren zonder *grand design*. Het rizoom is als geheel niet te beheersen: niemand overziet het totaalplaatje en niemand is ‘de baas’. Het ontwikkelt zich waar kansen zijn en waar vruchtbare grond is. Maar er is wel degelijk ook een onderlinge samenhang.

... via kleine stappen

Deze kanteling in het perspectief kan overheidsorganisaties inspireren om niet langer te streven naar verandering die ontworpen is van bovenaf vanuit ivoren torens en ‘centrale regie’, maar juist om via kleine stappen aan vernieuwing en verandering te werken, die bij elkaar opgeteld tot de gedroomde grootse stelselveranderingen, transities of transformaties zouden kunnen leiden (Frankowski e.a., 2025). Publieke ontwerpers kunnen met hun vaak kleinschalige maar desalniettemin impactvolle ontwerppraktijken hiervoor een inspiratiebron bieden, als zij erin slagen om te ontsnappen aan al te onrealistische of zelfs tegenstrijdige verwachtingen over hun inspanningen vanuit politiek-bestuurlijke hoek. Concreet kunnen zij boven hun eigen ontwerppraktijken uitstijgen, als zij zich meer dan nu het geval is zouden buigen over slimme strategieën voor het opschalen van werkzame praktijken. Hierbij gaat het uiteraard niet om de al te platte en instrumentele vraag ‘hoe kopiëren we dit naar andere contexten?’, maar eerder om het benaderen van opschaling als een proces van betekenisgeving: wat is hier zichtbaar geworden, en hoe kan dat elders tot gesprek of verandering leiden (Schulz e.a., 2020)? De werkwijzen van de publieke ontwerper kunnen hierbij goed van pas komen, door andere manieren van kijken, luisteren, en van betekenis geven te bieden. Door het tijdelijke serieus te nemen, als oefenruimte, als politieke gespreksstof, als alternatief verhaal, ontstaat een ander pad naar inbedding. Een pad dat niet begint met institutionalisering, maar met iteratie. Hierbij kan het helpen om opschaling zélf als een ontwerp-vraag te zien: wat vraagt het om dit te vertalen, te duiden en te herinterpreteren in andere contexten?

Hierin schuilt wel het risico van het idee dat iets pas waardevol is als het breed toepasbaar is. En daarmee verdwijnt precies datgene wat een pilot omtrent een ontwerppraktijk betekenisvol maakt: de situering, de verbeelding, de relationele dynamiek. De reflex om publiek ontwerp pas serieus te nemen als het schaalbaar is, is vanuit de logica van een publieke organisatie gezien wellicht begrijpelijk, maar ook beperkend. En de tegenreflex, om alles wat

experimenteel is dan maar te verheffen tot een systeemlogica, is minstens zo problematisch. Dat vraagt ook om andere vormen van verantwoording en waardering. Tussenresultaten kunnen betekenisvol zijn, ook als ze niet leiden tot beleidsproducten: wat een pilot heeft opgeleverd, is soms geen nieuwe regeling, maar een verschoven perspectief of een nieuwe tafel waaraan mensen bij elkaar komen. Verandering ontwerpen die de pilot overstijgt vraagt om het verdragen van ambiguïteit: om de waarde van iets kleins te kunnen blijven zien, juist wanneer het grote zich aandient. Voor publieke ontwerpers betekent dat: zichtbaar maken wat er onderweg gebeurt, ook als het nog geen (afrekenbare) uitkomst heeft. Niet alleen laten zien wát er is gedaan, maar ook hóe er is gewerkt, wie er geraakt zijn en welk verhaal daarin voelbaar werd. Voor ambtenaren betekent het: ruimte houden voor het voorlopige, voor betekenis die nog geen naam, plek of regeling heeft, maar wel begint te landen in taal, relaties of perspectieven. Maar ook een zeker lef om waarde te erkennen in wat nog geen beleidsproduct of begrotingsregel is, maar wel beweging veroorzaakt. Wie denkt dat opschaling pas na een pilot begint, komt vaak te laat. De kern van doorwerking zit meestal niet in overdracht achteraf, maar in het experiment zelf: in de manier waarop wordt gewerkt, gedeeld en gespiegeld. Opschaling is geen fase die volgt op het ontwerp, maar iets dat zich opbouwt in het proces – in het meedenken, het meeschakelen, het meeschrijven. Dáár wordt bepaald of iets ook elders betekenis kan krijgen. Voor wie publieke ontwerppraktijken in wil zetten voor vernieuwing, ligt de opgave dus niet alleen in het groter maken van een interventie, maar ook in het verdiepen van wat die teweegbrengt. Niet herhaalbaarheid als maatstaf, maar overdraagbaarheid als uitnodiging. Niet pas aan het einde betekenis zoeken, maar vanaf het begin verhalen laten ontstaan die zich kunnen verplaatsen. Ontwerp laat zien dat iets ook anders kan, en juist dat verschil kan genoeg zijn om beweging op gang te brengen.

Spanning #4: het belang van verantwoording onderschrijven of het kunnen missen als kiespijn

In Amsterdam Nieuw-West kregen ontwerpers de opdracht om bij te dragen aan een schoner en veiliger stadsdeel. Hun taak was om te helpen een betere samenwerking te organiseren tussen bewoners en gemeentelijke professionals rondom concrete zichtbare problemen in de wijk, zoals zwerfvuil, verveling of gevoelens van onveiligheid. De ontwerpers vertrokken niet vanuit het staande beleid of bestaande programma's, maar trokken direct de wijk in om te luisteren en te observeren. Het resulteerde in de ontwikkeling van laagdrempelige interventies die nieuwsgierigheid opriepen en gesprekken losmaakten. Toen de ontwerpers aan het eind van het traject werd gevraagd wat het project had opgeleverd, besloten zij geen rapport te schrijven, maar om een expositie te maken. Daarin lieten zij niet alleen zien wat er was gedaan, maar vooral hoe het was gegaan: bewoners die hun frustratie uitten op een boksbal gevuld met afval, ambtenaren die zich lieten verrassen door onverwachte inzichten, prototypen die bewegingen veroorzaakten, groot en klein. Ook in een ander project, gericht op de leefbaarheid rond een bedrijventerrein, verbeeldde de betreffende ontwerpers de verantwoording, door met een video te laten zien hoe jongeren 's avonds de ruimte claimen die overdag niemand wil, en hoe die aanwezigheid niet enkel als overlast, maar ook als betekenisvol gedrag kan worden 'gereframed'. De montages tonen geen afgerond product, maar een proces in ontwikkeling. Zo wordt verantwoording geen sluitstuk, maar een continu en open ontwerp: een manier om betekenis te geven aan wat er is gebeurd, en ruimte te laten voor wat er nog kan ontstaan.

'Wat heeft het opgeleverd?' – dat is de vraag die vroeg of laat in elke publieke praktijk wordt gesteld. En dat is precies waar het vaak wringt bij publieke ontwerppraktijken. Publieke ontwerppraktijken vragen namelijk om ruimte om te proberen, te falen, iets half te maken en soms ook los te laten. Maar het openbaar bestuur vraagt, via verantwoording, juist om doelmatigheid en doeltreffendheid: er moeten zichtbare resultaten bereikt worden, en het liefst met zo weinig mogelijk inzet van middelen, keuzes moeten kunnen worden uitgelegd en resultaten moeten inzichtelijk worden gemaakt. De spanning tussen praktijken die zich het best laten omschrijven als 'lerend en itererend' en verantwoording is één van de meest hardnekkige waar publiek ontwerp

zich toe te verhouden heeft. Terwijl publieke ontwerpers doorgaans geruime tijd besteden aan zoeken en uitproberen, willen ambtenaren, vaak zelfs vooraf al, weten wat iets kost, wat het oplevert en wanneer het klaar is. Maar de angst om afgerekend te worden op iets wat nog niet af is, kan tot een bepaalde terughoudendheid leiden. Bij ambtenaren om publiek ontwerp echt op waarde te schatten en de benodigde tijd en ruimte te geven, en bij publieke ontwerpers om hun werkzaamheden inzichtelijk te maken zoals binnen het openbaar bestuur verwacht wordt.

Het belang van verantwoording

Gevraagd naar hun associaties bij het begrip ‘verantwoording’ geven ontwerpers en ambtenaren uiteenlopende antwoorden, bijvoorbeeld: afrekenen; terechtstaan; rechtvaardigen; controleren; valideren en opbiechten. Hierin klinken zowel negatieve connotaties, alsook een zekere hiërarchie en een bepaalde mate van passiviteit door: degene die verantwoording aflegt wordt gecontroleerd en mogelijk ook aangesproken op uitblijvende of tegenvallende resultaten door een ander (Bovens, 2007; Klijn & Koppenjan, 2016), waarbij dit degene die verantwoording aflegt als het ware ‘overkomt’ (of: wordt aangedaan). Maar ontwerpers en ambtenaren associëren ‘verantwoording’ ook met iets neutraler klinkende begrippen: terugkijken; meten en reflecteren. Tenslotte benadrukken zij ook nog aspecten die verantwoording als bijna iets tegengestelds presenteren, namelijk als een kans om hun meerwaarde te kunnen tonen: *showcases*; het nut van het project inzichtelijk maken; betekenis of waarde duiden; regisseren hoe je gezien wil worden én legitimeren.

Verantwoording is dan ook geen eenduidig begrip; in verschillende contexten kunnen er andere verwachtingen van uitgaan. Vanuit een rechtsstatelijk perspectief waarborgt verantwoording de scheiding der machten; vanuit een democratisch perspectief maakt verantwoording invloed en controle van besteding van publieke middelen door democratisch gelegitimeerde organen mogelijk; en vanuit een cybernetisch perspectief is verantwoording een voorwaarde voor reflectie en leren (Bovens & 't Hart, 2005: 3-4). Deze eenvoudigheid van verantwoording is niet alleen verrijkend, maar ook verwarrend. Met name de hiërarchische, controlerende en afrekenende connotaties die processen van verantwoording oproepen staan op gespannen voet met publiek ontwerp – althans, zo wordt dit door betrokkenen ervaren. Omdat in samenwerkingen tussen het openbaar bestuur en ontwerpers publieke middelen gemoeid zijn, worden processen van en voor verantwoording gezien als een essentieel onderdeel van deze samenwerking; het stelt het openbaar bestuur in staat om de toegevoegde waarde van beleid

te bepalen. Daarmee vormt het een cruciale schakel in democratische processen, bijvoorbeeld richting de Algemene Rekenkamer die inkomsten en uitgaven van de Rijksoverheid controleert of de Tweede Kamer die het Kabinet controleert. Verantwoording levert waardevolle informatie op over de effectiviteit van beleid, maakt leren mogelijk en levert signalen op voor eventuele bijstelling. In de praktijk is er echter een dominante ‘gouden standaard’ voor beleidsevaluatie ontstaan, die de nadruk legt op bepaalde aspecten ten behoeve van verantwoording, zoals de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van beleid (Van der Steen e.a., 2018). Hierdoor was er lange tijd minder oog voor bijvoorbeeld leren.

Ruimte voor alternatieve vormen van verantwoording

De publieke ontwerppraktijk werkt vooral vanuit voorlopige oplossingsrichtingen, met prototypes, met ‘testen en leren’, waarbij ‘falen’ wordt gezien als een noodzakelijk onderdeel van vooruitgang. Dit zijn stuk voor stuk kenmerken die zich slecht verhouden tot klassieke processen van verantwoording waarin om aantoonbare resultaten wordt gevraagd. De waarde van publiek ontwerp ligt niet alleen in de uitkomst, maar ook in wat zich onderweg ontvouwt: gesprekken, inzichten en nieuwe relaties. Publieke ontwerpers geven dan ook aan behoefte te hebben aan vormen van verantwoording die dit proces zichtbaar maken – ‘zoekend verantwoorden’ – maar ervaren vaak dat ‘het systeem’ iets anders vraagt: sluitende bewijzen, strakke formats, kwantitatieve resultaten. Het gevolg is dat publieke ontwerpers de institutionele vraag naar verantwoording, of zelfs ‘afrekening’, al snel ervaren als een bedreiging voor hun werk.

In de praktijk betekent dit dat publieke ontwerpers regelmatig het gevoel hebben dat zij zich moeten verhouden tot verantwoordingssystematieken die maar weinig recht doen aan hun werk. Zo kan een ontwerpproject over sociale veiligheid in de wijk leiden tot onverwachte ontmoetingen en netwerken, maar is deze ‘bijvangst’ maar moeilijk in te passen in de verantwoording richting de gemeenteraad of lukt het ontwerpers die werken aan het vergroenen van een versteende omgeving maar lastig om ruimte te creëren voor bewoners om zelf hun eigen wensen te formuleren – een cruciaal onderdeel van de hier toegepaste ontwerpende aanpak – omdat vooraf aangegeven moest worden wat het project zou opleveren.

Perspectieven op verantwoording lopen ook binnen het openbaar bestuur soms door elkaar. Waar het ene ‘forum’ vraagt om meetbare indicatoren en afvinkbare resultaten, staat het andere wel degelijk open voor betekenisgeving en waardeoriëntaties. Een gemeenteraad wil misschien vooral inzicht in

politieke legitimiteit, een subsidieverstrekker zoekt bewijs van impact en een samenwerkingspartner wil juist weer weten wat het oplevert. Voor publieke ontwerpers betekent dit dat zij moeten zien te navigeren binnen een verantwoordingslandschap dat gekenmerkt wordt door uiteenlopende verwachtingen. Waar publiek ontwerp gericht is op het proces, verbeelding en beweging, kan de institutionele vraag naar controle en bewijs de ruimte om te experimenteren soms beperken (Brinkman e.a., 2023). Maar juist omdat de perspectieven uiteenlopen en er ook meerdere perspectieven tegelijk in omloop zijn, ontstaat er ook ruimte voor alternatieve vormen van verantwoording. Niet elke publieke organisatie vraagt om ‘harde cijfers’; sommige zoeken naar betekenisgeving. Niet elke raad wil bewijs van succes; soms vraagt men juist om inzicht in het proces. De veronderstelde botsing tussen publiek ontwerp en beleid blijkt daarmee deels een botsing tussen beelden: beelden van wat verantwoording is, en van wie daarin de norm bepaalt.

Verantwoording als een gedeeld leerproces

Ook binnen het openbaar bestuur is een wijdverbreid besef ontstaan dat verantwoording meer is, of in ieder geval zou moeten zijn, dan louter afrekenen. Er is steeds meer ruimte aan het ontstaan voor alternatieve benaderingen, die meer rekenschap geven van het belang van leren. Zo wordt er naast *ex post* (na afloop) ook steeds meer *ex ante* en *ex durante* (vooraf en tussentijds) geëvalueerd omdat er behalve aan eindopbrengsten ook waarde gehecht wordt aan tussenopbrengsten om bijvoorbeeld bijstelling van beleid mogelijk te maken (Van der Steen e.a., 2018). Ook is het besef op veel plekken ingedaald dat het streven naar attributie – het kunnen toeschrijven van effecten als een direct gevolg van een concrete aanwijsbare interventie – geen haalbare of zelfs een irrelevante ambitie is. Dit zou veel meer plaats moeten maken voor contributie: de vraag of het beleid heeft bijgedragen aan een gewenste ontwikkelrichting. Contributie legt minder de nadruk op het isoleren van één specifieke actor of maatregel in relatie tot een eveneens (verondersteld) te isoleren effect. In plaats daarvan is er ruimte om een interventie als een relevant resultaat te zien als deze geloofwaardig heeft bijgedragen aan een bepaalde gewenste richting (Van der Steen e.a., 2018). In het verlengde hiervan gaan er steeds meer stemmen op om bij bepaalde vraagstukken – bijvoorbeeld die complex van aard zijn – niet meer uit te gaan van standaardvormen voor verantwoording, maar aandacht te besteden aan het ontwerpen van een type verantwoordingsproces dat past bij de aard van het betreffende werk en/of het centraal staande vraagstuk (Scherpenisse e.a.,

2020). Dit betekent ook meer aandacht voor waarden die zich niet alleen laten uitdrukken in resultaten, maar bijvoorbeeld ook in processen, relaties en betekenisgeving in bredere zin (Douglas e.a., 2021).

Aansluitend bij deze ontwikkelingen zoeken zowel ambtenaren als ontwerpers, binnen de grenzen van hun eigen context, steeds vaker naar manieren om verantwoording op alternatieve wijzen vorm te geven – bijvoorbeeld als een leerproces. Hier ligt verbeterpotentieel, omdat verantwoording zo gezien kan worden die nu nog niet altijd wordt herkend. En juist daarin ligt een kans om de spanning tussen publiek ontwerp en publieke verantwoording productief te maken. Want als verantwoording niet wordt gezien als een sluitpost, maar als een gedeeld en meervoudig proces, waar verbeelding, reflectie, legitimatie en leren samenkomen, verandert ook de ruimte voor publiek ontwerp. Dan ontstaat er bijvoorbeeld ruimte voor vormen van verantwoording die niet alleen terugblikken, maar ook beweging en ontwikkeling zichtbaar maken – zoals in Amsterdam Nieuw-West. Hiermee biedt verantwoording ontwerpers ook kansen, bijvoorbeeld om hun meerwaarde zichtbaarder en inzichtelijker te maken, hetgeen in klassieke verantwoordingsprocessen niet altijd goed lukt. Dat is niet alleen jammer omdat daarmee de prestaties van ontwerpers onderbelicht blijven, maar ook omdat dit het lerend vermogen van beleid beperkt; ook wanneer dingen die zijn uitgetoetst niet bleken te werken is dat relevante informatie om toekomstige beleidsprocessen te informeren.

Spanning #5: politiek als het hogere of politiek als sta-in-de-weg

Nadat het aantal dak- en thuisloze jongeren in Nederland in tien jaar tijd bijna is verdrievoudigd, roept de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) op om met ‘onconventionele plannen’ te komen. ‘Standaardoplossingen’ zijn volgens hem niet meer toereikend.⁵ Het Bouwdepot is allesbehalve een standaardaanpak: jongeren (18-20 jaar) zonder huis ontvangen een jaar lang een vrij te besteden schenking van 1.345 euro per maand om daarmee te bouwen aan hun toekomst. Gemeenten kunnen tegen financiering een beroep doen op een ‘bouwteam’ van social designers die de jongere in kwestie samen met lokale zorg- en welzijnspartijen begeleiden middels een persoonlijk ‘bouwplan’.⁶ Het initiatief omschrijft zichzelf als een ‘innovatieve interventie’ die jongeren verder helpt richting bestaanszekerheid: bij de start in 2020 bood het tien voormalig dak- en thuisloze jongeren in het kader van een pilot een jaar lang ‘onvoorwaardelijk leergeld’ (een soort basisinkomen). Wat eens klein begon is inmiddels uitgegroeid tot een wijder verbreid initiatief: vele tientallen jongeren in uiteenlopende gemeenten waaronder Delft, Leiden, Hilversum, Groningen, Den Bosch, Zwolle, Arnhem en de Rijnstreekgemeenten hebben inmiddels het traject doorlopen of zijn er mee bezig. In Amersfoort en Eindhoven is Het Bouwdepot zelfs de vorm van een pilot ontgroeid en uitgeroepen tot structurele aanpak.^{7,8} Hoewel het initiatief al jarenlang door verschillende beslissers en beleidsmakers omarmd wordt, is er ook kritiek. Zo spreekt de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zich in de media juist uiterst kritisch uit over het initiatief: ‘gratis geld is in strijd met de wet’ en ‘de ene jongere wel, de andere jongere niet, dat is heel oneerlijk’.⁹ Het Bouwdepot ziet richting de politiek dan ook nog altijd de noodzaak om actie te voeren. Zo bieden de initiatiefnemers en Bouwdepot-jongeren in juni 2025 een manifest aan aan de Tweede Kamer waarin zij pleiten voor meer wettelijke ruimte, die volgens Het Bouwdepot nodig is om kwetsbare, gemarginaliseerde jongeren te helpen.¹⁰

Bovenstaand voorbeeld toont hoe gevoelig publieke ontwerppraktijken soms, politiek gezien, kunnen liggen. Het initiatief vindt enerzijds veel weerklank bij overheidsorganisaties, waaronder diverse gemeenten die ermee weglopen

en bijvoorbeeld het ministerie van VWS, dat zelfs een subsidie verstrekte waarmee in de pilotfase vijf extra bouwdepots gerealiseerd konden worden. Anderzijds klinkt er vanuit een andere hoek tegelijkertijd ook forse kritiek: zo vindt de staatssecretaris van SZW het onacceptabel dat gemeenten jongeren op deze wijze blijven steunen, omdat het initiatief in strijd zou zijn met de wet.¹¹ Het ministerie van SZW ziet zelf dan ook allerm minst aanleiding om Het Bouwdepot te steunen.

(Toch) verhouding vinden tot de status quo

Volgens het ministerie van SZW doorkruist Het Bouwdepot het rijks-inkomensbeleid: uit socia lezekerheidswetgeving vloeit voort dat voor jongeren tot 21 jaar een maximum van omstreeks 340 euro per maand aan bijstand geldt, vanwege een voor ouders geldende onderhoudsplicht. Tegelijkertijd blijkt dat de jongeren die door het initiatief geholpen worden niet kunnen terugvallen op een thuissituatie, laat staan op ouders die hen (financieel) ondersteunen. Het gaat juist om jongeren die in een precare situatie verkeren omdat ze bijvoorbeeld kampen met schulden, financiële stress of mentale problemen en tegelijkertijd geen sociaal vangnet hebben. Voor deze groep geldt een beperkt recht op sociale voorzieningen: de Participatiewet stelt een jongerennorm (vanaf 21 jaar) aan volledige bijstand waardoor de jongeren moeten rondkomen met een bedrag dat bij lange na niet genoeg is als je volledig op jezelf bent aangewezen. Bovendien zijn de betreffende jongeren weliswaar volwassen, maar hoeven ze niet volwaardig betaald te worden voor arbeid (vanwege een geldend jeugdloon). Voor deze specifieke groep werken de bestaande wettelijke kaders, volgens Het Bouwdepot, dus niet.

Dat Het Bouwdepot qua resultaten veelbelovend is – verschillende analyses wijzen uit dat de aanpak de betreffende jongeren betere ontplooiingskansen en meer toekomstperspectief geeft en bovendien vanuit maatschappelijk oogpunt bezien een kosteneffectieve interventie is (Cebeon, 2023; Steenbergen e.a., 2023) – betekent daarmee nog niet dat het initiatief niet controversieel is. Het initiatief bevindt zich dan ook in een dubbelzinnige en daarmee spanningsvolle politiek-bestuurlijke context: er is tegelijkertijd steun maar ook controvers e. Het toont hoe er in publieke contexten enigszins ruimte kan zijn voor maatschappelijke initiatieven om buiten gebaande paden te gaan en bestaande systemen en structuren te omzeilen, zolang deze nog te bestempelen zijn als pilot of experiment. Het is een manier om bestaande aanpakken en principes te bevragen en op te schudden, zodat dit wellicht leidt tot veelbelovende nieuwe oplossingen. Maar vroeg of laat moeten initiatieven, zeker naarmate ze succesvoller zijn, zich ook verhouden

tot de bestaande systemen en politieke opvattingen. Sterker nog: hoe diepgaander de vernieuwing die geëntameerd wordt, hoe groter de spanning met de status quo zal zijn (Schulz e.a., 2020).

In publieke ontwerppraktijken is politiek zelden het uitgangspunt. Sterker nog, politiek lijkt soms eerder gezien te worden als een storende buitenfactor die ‘de inhoud’ vertroebelt of ‘het proces’ vertraagt. Publieke ontwerpers willen hun creativiteit aanwenden om te werken aan de centraal staande opgave, aan de toekomst, met mensen op straat of in de wijk; politiek verschijnt daarbij al snel ten tonele als een grillige stoorzender. Politiek heeft dan ook regelmatig een negatief imago onder publieke ontwerpers: het gevoel dat partijpolitiek, bestuurlijke grilligheid, opportunisme of ‘electoralisme’ afleiden van waar het echt om zou moeten gaan. Publieke ontwerpers ervaren dit soms als ‘een poppenkast’. In die beleving staat politiek haaks op het streven naar inhoudelijke kwaliteit, samenwerking en gemeenschappelijkheid. Hier tegenover staan overheidsorganisaties waarvan het ambtelijk apparaat er vrij letterlijk op ingericht is om de politiek te dienen. Het primaat van de politiek – de gedachte dat er geen hogere macht denkbaar is dan onze democratische organen en democratisch gekozen vertegenwoordigers en beslissers – staat hier juist hoog in het vaandel.

Politiek waarderen

Politiek is in de wereld van het openbaar bestuur geen bijzaak, maar een hoofdzaak. Politiek is dé manier waarop we in een democratie met verschil omgaan; met verschillende opvattingen, uiteenlopende waarden, conflicterende belangen en haaks op elkaar staande ideeën (Schulz e.a., 2022; Lefort, 2016). Politiek is, met andere woorden, niet simpelweg ‘de plek waar besluiten worden genomen’, maar een praktijk waarin verschillen die tussen mensen in de samenleving nu eenmaal bestaan een plek krijgen. De maatschappij kent nu eenmaal verschil, de samenleving is een optelsom van mensen die hun levens willen belijden op uiteenlopende wijzen en die hier soms tegengestelde opvattingen over hebben. Politiek is de praktijk van het articuleren van opvattingen over ‘het goede leven’, het betwisten van elkaars standpunten en het afwegen van handelingsruimte gegeven de verschillen. Het maakt juist als zodanig publieke keuzes mogelijk (Mouffe, 2013). Politiek is onze beste manier om in onze democratische samenleving verschil, strijd en conflicten te beslechten, namelijk gewelddoos. Na of buiten de politiek rest namelijk slechts nog de gewelddadige voortzetting van het conflict (Schulz e.a., 2024; Achterhuis & Koning, 2014). Dat maakt dat omgaan met politiek, politiek erkennen en zelfs in zekere zin waarderen essentieel om in publieke contexten betekenisvol werk te kunnen doen.

Publieke ontwerpers die wars van politiek zijn, slaan daarom toch enigszins de plank mis. Bovendien is het een misvatting dat publieke ontwerppraktijken politiek neutraal zijn. Het zijn hooguit pogingen om iets politieks als iets apolitieks te doen voorkomen. De publieke ontwerper die zich als neutrale verbinder opstelt, blijft, met andere woorden, ogenschijnlijk buiten het conflict, maar negeert eigenlijk datgene wat juist de kern is van publiek werk. In het openbaar bestuur draait het om keuzes maken in lastige situaties die zorgvuldige afweging behoeven: dat wat de één bevoordeelt, benadeelt de ander en waar de één iets wint, levert de ander iets in. Om in onze democratische samenleving vreedzaam samen te leven is het nodig om keuzes te maken die soms de een en dan weer de ander treffen. Helaas verdelen overheidsinstanties niet alleen winst, maar ook pijn. Hierover gaat het in het openbaar bestuur ten diepste: keuzes maken op een collectief niveau, voorbij ieders individuele deelbelang, vanuit de publieke middelen die we hier gezamenlijk voor beschikbaar hebben gesteld. Alle gemaakte keuzes in relatie tot maatschappelijke problemen, ook de keuzes voor een ontwerp en de keuzes van ontwerpers zelf, zijn daarmee in zekere zin politiek. Er worden hierover op politiek-bestuurlijk niveau afwegingen gemaakt en middelen aan besteed die we derhalve als samenleving niet ergens anders aan kunnen uitgeven.

Door situaties te depolitiseren – of eigenlijk: te doen voorkomen alsof depolitiseren mogelijk is – wordt als het ware ‘de kop in het zand gestoken’ voor datgene wat juist de kern is van publiek werk. Bovendien gaat met depolitisering ook iets verloren: juist in het conflict kan iets waardevols ontstaan. Zo betoogt politiek filosoof Chantal Mouffe (2013) dat verschil in een democratie juist niet gladgestreken of genegeerd dient te worden, maar juist erkend en gepositioneerd. In haar visie is het niet de taak van de democratie om conflict op te lossen, maar om het ‘agonistisch’ te maken: zichtbaar, legitiem en productief. Anders dreigt wat Mouffe (2013) ‘depolitisering’ of ‘post-politiek’ noemt: een situatie waarin men doet alsof fundamentele verschillen zijn opgelost of irrelevant zijn verklaard, waarmee niet alleen het conflict of de tegenstelling zelf onzichtbaar wordt gemaakt, maar waarmee ook het democratische proces waarmee zulke conflicten besproken en gelegitimeerd worden versmald wordt. Bovendien helpt het niet: door conflicten, pijn of strijd te negeren gaan deze nog niet weg, ze zijn hooguit (tijdelijk) buiten beeld. Sterker nog, het is een bijzonder risicovolle strategie omdat verschil, pijn en strijd zich niet zomaar laten weg registreren en zich elders in mogelijk nog grotere hevigheid kunnen openbaren (denk aan protesten, geweldsuitbarstingen of erger).

Hiertegenover staat een logica waarin men verschil niet probeert te vermijden, maar het juist erkent als het vertrekpunt voor besluitvorming: uiteenlopende belangen en botsende waarden als kern van het ‘politieke spel’. De representatieve democratie veronderstelt dat keuzes worden gemaakt namens anderen, en dus ook dat sommige stemmen zwaarder wegen dan andere. Waar ontwerp vaak zoekt naar convergentie, zoekt politiek naar het kunnen nemen van legitieme besluiten in een context van blijvend verschil. Dat sommige publieke ontwerpers aarzelen om zich te verhouden tot ‘partijpolitieke gevoeligheden’ en bang zijn om in een ‘politieke arena’ terecht te komen, kan verlamdend werken. Die arena is, hoe ongemakkelijk ook, wel de plek waar keuzes gemaakt worden. Dat niet iedere ontwerper zich even senang voelt bij ‘politieke spelletjes’ is begrijpelijk, maar het is wel aan te raden dit op zijn minst te zien als een essentieel ritueel dat met reden bestaat: een geregisseerde vorm van meningsverschil waarin ieder zijn rol speelt, en waarin keuzes legitiem gemaakt kunnen worden.

Een (eerste) reflex kan zijn om weg te bewegen van datgene wat omstreden is en om te denken dat daar waar het lastig wordt, het werk van ambtenaren en ontwerpers ophoudt en dat pijn en strijd iets van ‘de politiek’ is. Maar dat zou een makkelijke uitweg zijn, ook omdat deze houding inherent lerend vermogen beperkt. Zeker bij complexe vraagstukken, die daarmee niet verder gebracht worden. Wat hier helpend kan zijn, is om het onderscheid te hanteren tussen ‘de politiek’ en ‘het politieke’ (Lefort, 2016). ‘De politiek’ verwijst naar instituties en gremia zoals de Eerste en Tweede Kamer, de regering of het Kabinet. ‘Het politieke’ is een betrekkelijk ruimer begrip en verwijst naar alles wat politiek is, dat wil zeggen: alles waarover verschillende opvattingen in omloop zijn, waar uiteenlopende zienswijzen over bestaan. Bijvoorbeeld: hoeveel asielzoekers het land in mogen, wie de energietransitie moet betalen, of en hoeveel steun we moeten verlenen aan landen die in oorlog zijn, of we vervuilende industrieën moeten subsidiëren of in welke voertaal het hoger onderwijs overwegend gegeven moet worden (Schulz e.a., 2024).

In de erkenning dat publiek ontwerp niet verschoond blijft van politiek – integendeel – wordt een spanning voelbaar. Wat betekent ‘open ontwerpen’ of ‘reframen’ in een context waarin besluiten formeel of informeel al zijn genomen? Hoe verhoudt een ontwerper zich tot een verrassend collegeakkoord, of tot politieke gevoeligheid rond een thema waarbij de samenleving zich verdeeld toont? Een ontwerper die werkt aan sociale cohesie kan onbedoeld terechtkomen in het krachtenveld rond een bezuiniging op buurthuizen. Een ambtenaar die ruimte biedt aan verbeelding en experiment, wordt plots aangesproken op politieke haalbaarheid. Het publieke domein is geen neutrale omgeving; hier komen juist de praktijk van publiek ontwerp en die van politiek soms haaks op elkaar te staan.

Consensusgerichtheid

Publieke ontwerpers en ambtelijke professionals hebben met elkaar gemeen dat ze regelmatig in processen verkeren – of deze zelfs vormgeven – waarin een consensusbenadering de boventoon voert. Veel besluitvormingsprocessen zijn dusdanig vormgegeven dat ze gericht zijn op verbondenheid, gezamenlijkheid en eensgezindheid. Dit hangt samen met de soms bestaande neiging om publieke ontwerppraktijken als apolitek te beschouwen. Hiermee samenhangend kunnen bepaalde gangbare werkwijzen in een excluderende in plaats van inkluderende ontwerppraktijk resulteren waarin een streven naar consensus de boventoon voert, terwijl aan dissensus – wat ook inherent onderdeel vormt van politiek-bestuurlijke contexten – vooralsnog onvoldoende ruimte wordt geboden.

In het verlengde hiervan nemen veel publieke ontwerpers bij voorkeur een faciliterende rol aan: die van procesbegeleider, verbinder of verkenner. Er wordt doorgaans waarde gehecht aan het creëren van een veilige ruimte, waarin deelnemers zich vrij voelen om perspectieven te delen en samen iets nieuws te bouwen, met als ideaalbeeld een gezamenlijke uitkomst of gedeeld inzicht waar iedereen zich in kan vinden. Scherpe tegenstelling wordt in dergelijke settings vaak als onveilig, verstorend of zelfs onwenselijk ervaren. Voor gevoelens van ongemak en (heftige) emotie is dan geen ruimte, omdat dat maar ‘afleidt van de inhoud’ (Schulz e.a., 2024).** Consensusgerichte processen en activiteiten draaien gewoonlijk om vormende gemeenschappelijke ervaringen met de nadruk op wat bindt. In publieke ontwerppraktijken worden doorgaans weliswaar meerdere perspectieven verkend en meerdere belangen en zienswijzen in kaart gebracht, maar wel met het ultieme doel om deze te ‘integreren’ (Van Tromp & Arkel, 2024).

De overtuiging is stevast dat we, onze tegenstellingen ten spijt, er samen wel uit moeten kunnen komen en dat er zo iets bestaat als een gezamenlijk doel: een optelsom van alle deelbelangen, waarachter gemeenschappelijke waarden schuilgaan. Dat is uiteraard een prettig idee voor betrokkenen, maar het ontnemt ook de kans om tegengestelde zienswijzen met elkaar te confronteren en scherpe discussie te voeren om zo gezamenlijk verder te komen zonder dat hier ook gelijk een gemeenschappelijke visie of probleemdefinitie uit moet rollen (Schulz e.a., 2024). Als er maatschappelijk debat gevoerd wordt, is dat in allerlei vormen waarin steeds gezocht wordt naar

** Een uitdrukkelijke uitzondering hierop vormen ‘brave spaces’ of ‘dappere ruimtes’, die juist de noodzaak van moed en schuring benadrukken, wat bijvoorbeeld kan helpen om de (emotionele) pijn die bij duurzaamheidstransities komt kijken te erkennen. Zie bijvoorbeeld Coops e.a., 2023.

common ground. Hierbij wordt steeds gezocht naar datgene wat men bindt, en dus niet naar dat wat men scheidt. In veel situaties is dit nuttig en zinvol, maar het is niet altijd zonder risico. De afkeer van strijd en de daarmee gepaard gaande emoties en pijn kunnen namelijk meer mensen uitsluiten dan op het eerste gezicht lijkt – namelijk al diegenen die ‘tegen zijn’, ongemak of weerstand uiten of ergens (legitiem) tegen in opstand willen komen. In de logica van cocreatieprocessen, en overigens in veel andersoortige besluitvormingsprocessen eveneens, kan dit al gauw gezien worden als destructief in plaats van constructief. Alleen met degenen die iets willen, daar kan gezamenlijk mee worden opgetrokken en iets mee worden ‘gecreëerd’. Als tegenstemmers niet meer welkom zijn, kan er onbedoeld echter sprake zijn van exclusiviteit, in plaats van inclusiviteit (Van de Kerkhof, 2006).

Mouffe (1999) plaatst hier een fundamenteel andere zienswijze tegenover: consensus is volgens haar lang niet altijd mogelijk en hier zouden we ook helemaal niet naar moeten streven. Als we doen alsof dit wel zo is, houden we onszelf voor de gek. Bovendien: juist datgene waar we het niet over eens zijn en waar politieke strijd over is, doet ertoe. Gebaseerd op waargenomen ontmoetingen tussen ambtenaren en ontwerper, is het voorstelbaar dat beide groepen een overwaardering voor consensus voortbrengen – wat overigens evenzeer geldt voor netwerkaanpakken waarin diverse stakeholders tot gezamenlijke, gedragen besluiten proberen te komen (Koppenjan, 2006). Het streven naar consensus is daarmee niet per se democratisch, maar, indien het spanningen dempt die eigenlijk juist benoemd en besproken zouden moeten worden, soms juist problematisch. Publiek ontwerp dat verschil uitvlakt, loopt, met andere woorden, een risico om de politieke aard van publieke keuzes te maskeren, of, erger nog, bestaande machtsverhoudingen te normaliseren, zonder ze te problematiseren.

Dit plaatst publiek ontwerp dat voorstaat inclusief te willen zijn, alle stemmen wil betrekken en dat zich richt op de integratie van uiteenlopende zienswijzen tot één gezamenlijke, overkoepelende waarde in een ander daglicht. Het werpt de vraag op hoe legitiem deze ambitie eigenlijk is binnen een publieke context. Ontwerpers die in hun streven naar gelijkwaardigheid, cocreatie en het horen van ‘alle stemmen’ een rol als verbinder aannemen, veronderstellen mogelijk dat in alle (of in ieder geval veel) gevallen überhaupt sprake kan zijn van consensus (Schulz e.a., 2024). De vraag is dus niet alleen hoe publieke ontwerpers ruimte maken voor cocreatie, maar ook welke keuzes daarbij zichtbaar (zouden moeten) worden en in hoeverre deze inclusiviteit dan wel exclusiviteit produceren.

Slotreflectie: omgaan met spanningsvolle ontwerppraktijken

In de ontmoetingen tussen ontwerpende en ambtelijke professionals die in met publieke middelen gefinancierde settings werken aan maatschappelijke vraagstukken worden diverse spanningen zichtbaar, zo laten voorgaande hoofdstukken zien. Deze spanningen illustreren de dubbelhartige verhouding die het openbaar bestuur heeft met ontwerp. Enerzijds worden ontwerpers in het publieke domein dankbaar onthaald vanwege hun vernieuwende ideeën en innovatieve oplossingen waarmee zij welkome verandering brengen op momenten dat regulier beleid vastloopt of niet genoeg oplevert. Anderzijds blijken hun denk- en werkwijzen soms lastig te combineren met typische beleidsprocessen en -dynamieken of hier zelfs stevig mee te schuren, wat ontwerppraktijken soms lastig houdbaar maakt. Dit is uiteraard een uitdaging, maar toont ook precies de meerwaarde van publiek ontwerp. Ontwerpers worden immers juist betrokken vanwege hun vermogen om fundamenteel anders naar maatschappelijke vraagstukken te kijken.

Situaties waarin haast onoverkomelijke spanningen ontstaan, staan de publieke ontwerppraktijk echter in de weg. Dat is niet alleen voor direct betrokkenen bij ontwerpprojecten een gemiste kans, maar ook voor het openbaar bestuur in het algemeen omdat ontwerp hier een belangrijke bijdrage kan leveren aan lastig te realiseren maatschappelijke ambities. Publiek ontwerp stelt publieke organisaties in staat om met andere ogen naar vraagstukken te kijken en daarbij opgavegericht en mensgericht te zijn – belangrijke ambities waar overheidsorganisaties actueel mee worstelen. In de praktijk levert dit veel waardevols op, zo tonen talloze voorbeelden in uiteenlopende domeinen aan. En ook wetenschappelijk gezien kan publiek ontwerp bijdragen: Van Buuren (2019) bepleit specifiek een ontwerpgerichtere bestuurskunde. Een bestuurskunde als ontwerpwetenschap heeft potentieel omdat daarmee volgens Van Buuren (2019) gezaghebbendere uitspraken gedaan kunnen worden over wat wel en niet werkt in het openbaar bestuur, met name in situaties van onzekerheid en beperkte kennis, en waarin complexiteit en onvoorspelbaarheid parten spelen. Waar in de (bestuurs- en organisatie)wetenschap deductieve en inductieve redeneringen doorgaans de boventoon voeren, benadrukt Van Buuren met name de ‘abductieve’ benadering van ontwerpend werken: het iteratief (al uitproberend stapje voor stapje) preciseren van de probleem- en oplossingsruimte en het verkrijgen van een beter begrip van de werkelijkheid zonder beperking tot

wat we reeds weten (Van Buuren, 2019: 24). Dit kan echter alleen als er productieve manieren gevonden worden om met de geconstateerde spanningsvelden om te gaan. In deze slotreflectie brengen we enkele lessen samen over hoe publieke ontwerppraktijken betekenisvol kunnen worden ingebed in het openbaar bestuur. Lessen die voortvloeien uit voorgaande hoofdstukken.

1. Dominante beleidsdiscoursen onthullen (en daarmee mogelijk deconstrueren)

Een belangrijke les die naar aanleiding van de inzichten uit dit essay kan worden opgetekend, heeft betrekking op dominante discoursen die zich in beleidscontexten (kunnen) voordoen. In verschillende beleidsdossiers is inmiddels zichtbaar geworden hoe negatief al te dominante en hardnekkige overtuigingen kunnen uitpakken, als deze de boventoon voeren en hiermee alternatieve zienswijzen in verdrukking brengen (zie: Frankowski e.a., 2024). Bijvoorbeeld als deze overtuigingen actoren binden en begrenzen vanuit een sturend en bepalend perspectief waaraan nauwelijks te ontkomen is, terwijl de aard van een opgave hier wel om vraagt. Iets vergelijkbaars kan ook opgaan voor ontwerpende benaderingen als zodanig, bijvoorbeeld wanneer publieke organisaties uiteindelijk niet open blijken te staan voor ontwerpende denken en werkwijzen, omdat deze teveel afwijken van het geijkte beleidspad, terwijl deze nu net juist om die reden zijn aangewend. De publieke ontwerper weet als geen ander hoeveel waarde er schuilgaat in het zichtbaar maken van meerdere zienswijzen, narratieven, perspectieven of overtuigingen in relatie tot opgaven. Ditzelfde geldt ook voor hun werkomgeving en alle voorwaarden en processen waarmee deze is vormgegeven en waarbinnen opdrachtverlening aan ontwerpers plaatsvindt. Publiek ontwerp kan nu eenmaal niet goed gedijen in al te rigide contexten waarin overheidsinstanties, die zelf om ruimte hebben gevraagd, uiteindelijk niet goed toegerust blijken om deze daadwerkelijk te creëren.

De benodigde ruimte blijkt bij veel publieke organisaties niet vanzelfsprekend. In veel organisaties blijkt juist een 'beleidslogica' dominant die voorsorteert op overzicht, voorspelbaarheid en controle. Meer ruimte in dit debat, of in ieder geval (h)erkenning dat dit een dominant discours is (dat niet per se 'gelijk' heeft) zou kunnen helpen. Wat helpt is als ambtenaren die de hulp van ontwerpers inroepen, zich nadrukkelijker realiseren dat hetgeen zij vragen mogelijk om een heel andere aanvliegroute vraagt, ook qua voorwaarden, proces en vorm. En als die benodigde ruimte er dan, na uitdrukkelijke verkenning en navraag, politiek, bestuurlijk of anderszins niet blijkt te zijn, dat er dan eerst nog werk aan de winkel is voordat een

ontwerper echt aan de slag kan. Deels gaat het hier dus om het vergroten van het bewustzijn van het eigen dominante en beperkende perspectief binnen publieke organisaties en explicitering hiervan.

Publieke ontwerpers kunnen hierbij ook een rol spelen: door tijdig obstakels te signaleren en hier permanent feedback van te organiseren richting de publieke organisatie, helpen zij opdrachtgevende publieke organisaties om dit beter onder ogen te zien. Daarmee kan worden voorkomen dat ontwerptrajecten uiteindelijk als een nachtkaaars uitdoven, zonder dat deze een bijdrage hebben kunnen leveren aan de betreffende opgave. Door frictie – ook in relatie tot de werkomgeving zelf – niet te vermijden, maar als onderdeel van de vraag te zien, ontstaat ruimte om anders te denken, anders te luisteren en anders te begrijpen. Het vraagt dus iets van ambtenaren én ontwerpers: het vraagt van ambtenaren dat ze ruimte actief vormgeven en vervolgens ook bewaken en van ontwerpers dat ze kunnen omgaan met het ongemak dat hun ontwerp of hun aanpak oproept, niet alleen qua inhoud maar ook qua vorm en proces. Zo komt ontwerp uiteindelijk beter tot zijn recht in publieke contexten.

2. De erkenning van publiek ontwerp als volwaardige en valide benadering

In het werken aan complexe maatschappelijke opgaven hebben ontwerpende aanpakken in talloze gevallen overtuigend hun meerwaarde laten zien. Toch worden ze nog vaak als uitzondering of noviteit behandeld: een waardevolle aanvulling misschien, maar geen vanzelfsprekend onderdeel van het reguliere repertoire. Voor publieke ontwerpers kunnen allerlei overheidsprocessen, bijvoorbeeld voor verantwoording, al snel aanvoelen als een teken van wantrouwen: er wordt gevraagd om ‘bewijs’ dat de voorgestelde aanpak heeft gewerkt of soms zelfs om vooraf al te schetsen wat de te verwachten opbrengst zal zijn. Dat is echter niet omdat het nut van publiek ontwerp bevestigd wordt of ook maar ter discussie staat – publiek ontwerp werkt aantoonbaar – maar omdat ontwerppraktijken afwijken van de standaard; daardoor worden ze simpelweg ook niet als standaard erkend.

De kern van dit probleem zit niet in een inherent tekort aan ontwerpende methoden of technieken of de kwaliteit ervan, maar in de legitimiteit en acceptatie van ontwerpende aanpakken. Zolang ontwerpende praktijken zich moeten bewijzen binnen formats die niet voor hen zijn gemaakt, zullen publieke ontwerpers echter als buitenstaanders worden gekwalificeerd. Erkenning van de ontwerpende aanpak als volwaardige en valide benadering vraagt om herbezinning: over wat telt als kennis, wat geldt als resultaat, en

welke vormen van werken passen bij de complexiteit van vandaag. Pas wanneer overheidsorganisaties daadwerkelijk erkennen dat verschillende typen opgaven ook verschillende vormen van werken vragen, ontstaat ruimte voor normalisering en voor het inbedden van andere methodes in structuren, routines en beoordelingskaders. Voor ontwerp betekent dat niet alleen bewijzen dát het werkt, maar ook zichtbaar maken hóé het werkt in taal, in effect en in leeropbrengst. En voor beleidsmakers en bestuurders betekent het om ruimte te maken voor praktijken die niet passen binnen de vertrouwde formats, maar wel passen bij de veranderende werkelijkheid van de opgave. Pas dan kunnen ontwerpende aanpakken verschuiven van incidenteel naar vanzelfsprekend, van toegestane uitzondering naar op zichzelf erkend vakmanschap.

3. De waarde van de rol als buitenstaander stevast benoemen

De kracht van publieke ontwerpers ligt niet alleen in de alternatieve denk- of werkwijzen (althans vanuit beleid gezien) die zij met zich meebrengen. In hun aanwezigheid als procesbegeleider, een rol die zij vaak bekleden, schuilt potentie om met een frisse blik naar vraagstukken te kijken en daarbij als ‘ontregelende’ buitenstaander te opereren. Publieke ontwerpers beschikken doorgaans bij uitstek over het vermogen om bestaande patronen te bevragen en ruimte te maken voor alternatieven. Maar hiervoor moeten betrokkenen zich dit wel realiseren. Dat ontwerpers niet ‘slechts’ betrokken worden vanwege hun gereedschapskoffer met (desalniettemin indrukwekkende) innovatieve methoden en technieken vraagt daarom om explicitering. Publieke ontwerpers brengen, anders dan de meeste andere betrokkenen rondom opgaven geen eigen (deel)belang mee, maar kijken vanuit de opgave zelf: wat vraagt deze situatie, los van ieders individuele perspectief en los van hoe we het gewend zijn te doen? Juist omdat ze (meestal) niet ‘van binnen’ zijn, kunnen ze vragen stellen die binnen organisaties al lang niet meer worden gesteld.

Tegelijkertijd is die positie ook precair. In een bestuurscultuur die sterk leunt op taakverdeling, hiërarchie en procedurele legitimiteit – ambtelijke professionals zijn doorgaans ‘ergens van’ (van ‘communicatie’ of van ‘inkoop’) en spreken met gezag op basis van inhoudelijke diepgang, wettelijke taak en rol, of hiërarchische positie – kan de ontwerper, juist door die ontregelende rol, ook als lastig in te passen of zelfs als storend worden ervaren. Het systeem verlangt dikwijls helderheid en voorspelbaarheid, terwijl de ontwerpende houding is gericht op het openhouden van betekenis, het toelaten van frictie, het verdragen van het nog-niet-weten. En hoewel ontwerpers vaak agnostisch

en niet-normatief opereren, zijn ze nooit waardevrij: ze brengen een manier van kijken mee waarin openheid, iteratie en meervoudigheid leidend zijn. Dat kan botsen met dominante manieren van werken en denken binnen het openbaar bestuur – maar juist dáár zit ook hun toegevoegde waarde. Door zich niet te conformeren, maar juist door middel van lichte ontregeling nieuwe mogelijkheden voorstelbaar maken, daarin schuilt hun meerwaarde.

Daarom is het belangrijk om aan het begin van een traject expliciet te maken wat de rol van de ontwerper (in bredere zin) is, welk mandaat daarbij hoort en in welke mate ruimte is voor onafhankelijkheid of tegenspraak. Ook verschil in taal, tempo en werkwijze verdient aandacht: waar ontwerpers bewust ruimte laten voor ambiguïteit, zoeken bestuurders en beslissers vaak naar grip en richting. Dat ongemak moet niet worden gezien als een probleem dat opgelost moet worden, maar als een waardevol signaal dat er iets in beweging komt. Ontwerpers brengen immers een andere manier van kijken mee – niet om te verstoren, maar om te openen. Niet om de koers te bepalen, maar om nieuwe mogelijkheden voorstelbaar te maken. Het is aan ambtelijke professionals (en hun meerderen) om het schurend ongemak dat dit met zich meebrengt, te verdragen ten behoeve van de publieke zaak die ermee gebaat is.

4. Aandacht voor tellen én vertellen in processen van verantwoording

Verantwoording hoeft geen sluitstuk te zijn, maar kan juist een ingang vormen tot verdieping, verbinding en een leerproces. Dat vergt echter wél dat we erkennen dat kennis en waarde niet vanzelf spreken. Met andere woorden: verantwoording hoeft geen hindernis te zijn voor publieke ontwerppraktijken, maar kan juist een ingang vormen tot verdieping en verbinding. Als ontwerpers en ambtenaren de vraag ‘*Wat levert het op?*’ niet benaderen als sluitpost, maar als startpunt voor een gezamenlijk onderzoek naar betekenis, proces en impact, ontstaat ruimte voor rijkere vormen van publieke reflectie. Niet alles hoeft meetbaar te zijn om ertoe te doen. Wanneer verantwoording wordt gezien als een gedeeld leerproces, iteratief, relationeel, en betekenisvol, wordt het zelfs onderdeel van het ontwerp.

Verantwoording gaat zo bezien niet alleen over tellen, maar ook over vertellen en daarmee wordt verantwoording zelf óók een publieke ontwerpvrage. Niet een sluitpost, maar een kans om publiek werk zichtbaar en bespreekbaar te maken, op manieren die recht doen aan het proces, de relaties, en de onzekerheid die daarbij hoort. Geen lineair format, maar een vorm die recht

doet aan de complexiteit van de casus. Als alternatief voor verantwoording achteraf kan bijvoorbeeld gedacht worden aan ‘cyclische verantwoording’: niet een eindverslag, maar een reeks aan momenten waarop tussentijds wordt gereflecteerd, eventueel ook met betrokkenheid van de doelgroep. In die zin zijn interventies ook vormen van verantwoording. En verantwoording op haar best is niet af, maar open: open om van koers te veranderen, om bijvangst mee te nemen, om niet alles vooraf vast te leggen maar juist onderweg te ontdekken wat ertoe doet.

5. Ontwerp en politieke stilering

In lijn met wat Van Arkel en Tromp (2024) bepleiten – en waar binnen de ontwerpliteratuur ook een breder appèl op wordt gedaan, bijvoorbeeld door DiSalvo (2010) – kunnen publieke ontwerpers, mits zij de ruimte krijgen, uiteenlopende politieke perspectieven bij elkaar brengen zonder ze te reduceren, vastgelopen debatten reframen, alternatieven voorstelbaar maken, en onverwachte samenwerkingen tot stand brengen. Daarmee kunnen publieke ontwerpers bijdragen aan het tastbaar maken van processen waarin verschillen erkend en verbeeld worden, in plaats van gladgestreken, geneutraliseerd of ‘opgelost’. Juist ontwerpers kunnen hun verbeeldingskracht en creativiteit aanwenden om passende arena’s te ontwerpen waarin verschil, strijd, ongemak en pijn toegestaan of zelfs welkome ‘aanwezigen’ mogen zijn. Dit zou een welkome aanvulling zijn op doorgaans op gezamenlijkheid, saamhorigheid en consensus gerichte werkpraktijken. Hierin worden conflicten (ogenschoonlijk) gladgestreken, in plaats van deze op een beschaafde manier zichtbaar en bespreekbaar te maken.

In tegenstelling tot een gerichtheid op consensus, kunnen ontwerpers juist een cruciale rol van betekenis spelen in relatie tot dissensus en de erkenning van het bestaan hiervan. Zij kunnen helpen om ervaren spanningen productief te maken, mits het belang van politiek erkend wordt en mits ‘de politieke poppenkast’ verstaan wordt als een professioneel theater: een zorgvuldig geregisseerde ruimte waarin verschil wordt geënceneerd en benoemd, zodat publieke afwegingen zichtbaar en legitiem kunnen plaatsvinden. Die verbeelding is niet altijd fraai of troostend, maar wel noodzakelijk. Juist in dit theater krijgt strijd betekenis en krijgt de minderheid een plek in het besluitvormingsproces. Als publieke ontwerpers én ambtenaren dissensus en verschil niet uit de weg gaan, maar actief bevragen, zichtbaar maken en zelfs verwelkomen, ontstaat ruimte voor vormen van publiek werk die niet alleen verbinden, maar ook keuzes zichtbaar maken.

En juist dan kunnen ambtenaren en publieke ontwerpers de kerncompetenties van publieke ontwerppraktijken (Van Arkel & Tromp, 2024: 6) aanwenden om iets toe te voegen.

Dit vraagt iets van ontwerpers en van ambtenaren. Van ontwerpers vraagt het een politiek-maatschappelijke antenne, ook voor negatieve gevoelens en uitingsvormen van pijn, strijd en conflict: het vermogen om niet alleen de stemmen van bewoners te horen, maar ook om te begrijpen en zichtbaar te maken hoe die stemmen worden gewogen, vertegenwoordigd en bekritiseerd in het politieke debat. En van ambtenaren vraagt het de bereidheid om ontwerp niet alleen te zien als instrumentele ondersteuning van beleid, maar als een manier om hen te helpen met het laten zien van nieuwe perspectieven, ook als die politiek ongemakkelijk of controversieel zijn. Het vraagt van beide ook om een andere blik op politieke stroperigheid en traagheid: niet als tekortkomingen die het proces frustreren, maar als noodzakelijke condities waarin verschil kan rijpen, belangen kunnen worden afgewogen, en publieke keuzes aan legitimiteit kunnen winnen.

Een inzet op constructieve frictie en iteratief handelen opent mogelijkheden om niet alleen met, maar ook aan instituties te ontwerpen. Ontwerpen in een publieke context is dan onvermijdelijk ook politiek werk. Niet omdat publieke ontwerpers partij moeten kiezen, maar omdat het publieke domein nu eenmaal gevormd wordt door verschil, strijd en afweging. Door dat niet te vermijden maar er mee te leren werken, ontstaat ruimte voor betekenisvol publiek ontwerp. Publieke ontwerpers hoeven geen politieke spelers te worden, maar moeten zich bewust zijn dat zij ook geen (ogenschijnlijk) neutrale toeschouwers zijn. Door het conflict niet te vermijden maar zichtbaar te maken kunnen zij bijdragen aan een publiek proces waarin verschillen een plek krijgen.

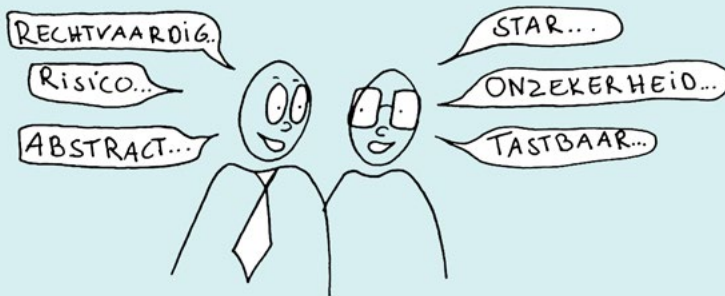
Meer aandacht voor en rekenschap van verschil, pijn, strijd en datgene wat de samenleving verdeelt in plaats van bindt, vraagt wel om 'stileren': een geregisseerde ruimte waarin verschil mag worden geënceneerd, hartstocht geuit en conflict gethematiseerd. Strijd is zo gezien geen probleem dat opgelost moet worden, maar een expressie van verschil die juist betekenisvol kan zijn, mits zij begrensd en gedeeld wordt vormgegeven. Daar ligt, wat dit essay betreft, een opgave voor ontwerpers: om spelregels, rituelen en vormen te ontwerpen waarin uiteenlopende opvattingen, botsende belangen en emotionele lading veilig tot uitdrukking kunnen komen, voorbij een al te grote gerichtheid op consensus die in plaats van inclusief juist exclusief kan zijn.

Daarbij is het essentieel dat dit ontwerp niet van buitenaf wordt opgelegd. De legitimiteit van zulk ontwerp ontstaat wanneer de betrokkenen zélf mede de regels en grenzen van het speelveld bepalen. Alleen dan kan de ruimte voor meningsverschil en confrontatie ook ruimte worden voor leerproces, reflectie en publieke afweging. Ontwerpers kunnen dus niet alleen faciliteren, maar ook medevormgevers zijn van publieke processen waarin verschil wordt erkend als een bron van betekenis, in plaats van als een bedreiging van harmonie.

ONT&AMBT

SPELEN HET SPELLETJE:

"Ik zie, ik zie, wat jij
NIET ziet."



Sociaal ontwerper Fides Lapidaire onderzocht in opdracht van PONT hoe ontwerpers en ambtenaren samenwerken. Haar inzichten bundelde ze in de strips ONT&AMBT, die bedoeld zijn als gespreksstarter. Bovenstaande strip verbeeldt uiteenlopende associaties, die enerzijds uiteenlopende zienswijzen illustreren, maar anderzijds ook hoe verschillende opvattingen elkaar kunnen aanvullen of versterken.

Noten

- 1 Volgens de website van ontwerp bureau Afdeling Buitengewone Zaken, die samen met andere ontwerp bureaus uitvoerig onderzoek deed naar het thema gendergelijkheid op de arbeidsmarkt. Geraadpleegd via: www.afdelingbuitengewonezaken.nl/cases/draft-title-samenspraak.
- 2 Afdeling Buitengewone Zaken, Diversion & Multitude, *'Ik vind het wel belangrijk, maar...'*, Onderzoek onder de beroepsbevolking naar keuzes, kansen, barrières, onvrede en (schijn)tevredenheid over gelijkwaardige kansen op de arbeidsmarkt, ongeacht je gender. Onderzoeksrapportage fase 1, februari 2024.
- 3 Afdeling Buitengewone Zaken, Diversion & Multitude, *'Het is niet dat ik het niet wil, maar...'*, Onderzoek onder de beroepsbevolking naar keuzes, kansen, barrières, onvrede en (schijn)tevredenheid over gelijkwaardige kansen op de arbeidsmarkt, ongeacht je gender. Onderzoeksrapportage fase 2, juli 2024.
- 4 Afdeling Buitengewone Zaken, Diversion & Multitude, *'Ik vind het wel belangrijk, maar...'*, Onderzoek onder de beroepsbevolking naar keuzes, kansen, barrières, onvrede en (schijn)tevredenheid over gelijkwaardige kansen op de arbeidsmarkt, ongeacht je gender. Onderzoeksrapportage fase 1, februari 2024.
- 5 Ministerie van VWS, *Een (t)huis, een toekomst: de aanpak van dak- en thuisloosheid*, Kamerbrief, 2 juni 2020.
- 6 Bouwen aan vertrouwen (2020). Acht gesprekken over dankloosheid, inkomen en vertrouwen.
- 7 Gemeente Eindhoven, *Het Bouwdepot Eindhoven als vaste aanpak*, raadsinformatiebrief, 6 mei 2025.
- 8 Gemeente Amersfoort, *Meerjarenbegroting 2025-2028*, 24 september 2024.
- 9 Trouw, *Zonder financiële steun, wat gebeurt er dan met ons, vragen kwetsbare jongeren zich af*, 27 maart 2025.
- 10 Het Bouwdepot, Nieuwsbericht 'Maak jongeren in kwetsbare positie niet slachtoffer van politieke crisis', 10 juni 2025, geraadpleegd via: <https://hetbouwdepot.nl/update/de-overhandiging-van-ons-manifest-aan-de-vaste-kamercommissie-van-vws/>.
- 11 Trouw, *Zonder financiële steun, wat gebeurt er dan met ons, vragen kwetsbare jongeren zich af*, 27 maart 2025.

Geraadpleegde literatuur

Achterhuis, H. & Koning, N. (2014). De kunst van het vreedzaam vechten. Lemniscaat.

Arkel, T. van, & Tromp, N. (2024). Een ontwerpende aanpak voor maatschappelijke opgaven, waar hebben we het over?. *De Publieke Ontwerppraktijk (PONT)*.

Bovens, M.A.P. (2007). Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.

Bovens, M.A.P., & 't Hart, P. (2005). Publieke verantwoording: zegen en vloek.

Brinkman, G., Van Buuren, A., Voorberg, W., & Van der Bijl-Brouwer, M. (2023). Making way for design thinking in the public sector: a taxonomy of strategies. *Policy Design and Practice*, 6(3), 241-265.

Buuren, A. van (2019). Pleidooi voor een ontwerpgerichte bestuurskunde. *Bestuurskunde*, 28(2), 22-29.

Cebeon & XpertimeZorg (2023), *Maatschappelijke kosten en baten Het Bouwdepot*, 6 oktober 2023.

Coops, F., van der Veen, R., Van der Horst, S., Bogner, K., & Lockton, D. (2023). *Designing Spaces for Letting Go in Sustainability Transitions*. Relating Systems Thinking and Design Symposium (RSD12).

Den Uijl, H., Frankowski, A. & Hendriks, W. (2020). *Van beleidsreflex naar reflexief beleid. Hoe verder nu ook het kwaliteitsdenken in verpleeghuiszorg voor een dichte deur is komen te staan. In: Centrum voor Ethiek en Gezondheid. Ethiek in tijden van Corona*. Den Haag: Centrum voor Ethiek en Gezondheid.

DiSalvo, C. (2010). "Design, democracy and agonistic pluralism." in Durling, D., Bousbaci, R., Chen, L, Gauthier, P., Poldma, T., Roworth-Stokes, S. and Stolterman, E (eds.), *Design and Complexity - DRS International Conference 2010*, 7-9 July, Montreal, Canada.

Dorst, K. (2015). *Frame innovation: Create new thinking by design*. Cambridge (MA): MIT Press.

Douglas, S., Scherpenisse, J., Huiting, M.J., & Van der Steen, M.A. (2021). *Evalueerkunst. Een praktische toepassing van het publieke waardeperspectief op het evalueren van beleid*. Den Haag: NSOB.

Dunne, D., & Martin, R. (2006). Design thinking and how it will change management education: An interview and discussion, *Academy of Management Learning and Education*, 5(4), 512-523.

Frankowski, A., Den Uijl, H., Delden, M. van & Lubbers, T. (2025). *Een netwerk bouwen: werken aan een kennisinfrastructuur in de langdurige zorg*. Den Haag: NSOB.

Frankowski, A., Den Uijl, H., Hendriks, W., Frissen, P. & Huiting, M. (2021). Tussen staat en menselijke maat: handhaving in de sociale zekerheid. NSOB: Den Haag.

Frankowski, A., Hendriks, W., Huiting, M., Vijver, T. van de, Steen, M. van der & Twist, M. van (2024). *Sterke signalen, wisselende verhalen: lessen naar aanleiding van het ontstaan en lange tijd voortbestaan van 'de alleen-verdienersproblematiek'*. Den Haag: NSOB.

Frankowski, A., Schulz, M., Steen, M. van der & Schröer, L. (2021). *Omgaan met verlies in transities*. Den Haag: NSOB.

Frissen, P. (2023). *De integrale staat: kritiek van de samenhang*. Den Haag: Boom.

Hekkert, P. & Dijk, M. van (2011). *Vision in design: a guidebook for innovators*. Amsterdam: BIS Publishers.

Heller, J. (1961). *Catch-22*. New York: Simon & Schuster.

Hermus, M., Buuren, A. van & Bekkers, V. (2020). Applying design in public administration: a literature review to explore the state of the art, *Policy & Politics*.

Huber, M., Vliet, M. van & Boers, I (2016). Heroverweeg uw opvatting van het begrip gezondheid. *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 160: A7720.

Huiting, M., Hendriks, W., Den Uijl, H., Frankowski, A., Schulz, M., Frissen, P. & Steen, M. van der (2023). *De (on)begrensde menselijke maat*. Den Haag: NSOB.

Joosse, H. & Teisman, G. (2017). *Zit je vast? Maak het complexer! Hoe complexificeren als management strategie Stationsplein Oost nieuw leven gaf*. Utrecht: Eburon.

Kerkhof, M. van de (2006). Making a difference: on the constraints of consensus building and the relevance of deliberation in stakeholder dialogues. *Policy Sciences*, 39(3), 279-299.

Klijn, E.-H. & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Londen/New York: Routledge.

Kolko, J. (2010). Abductive thinking and sensemaking: The drivers of design synthesis, *Design Issues*, 26(1), 15-28.

Lefort, C. (2016). *Wat is politiek?* Den Haag: Boom.

Mouffe, C. (1999). Deliberative democracy or agonistic pluralism? *Social Research*, 66 (3), 745-758.

Mouffe, C. (2013). *Agonistics: Thinking the World Politically*. Verso Books

Overmans, T., Honingh, M.E., & Noordegraaf, M. (red.) (2023). *Maatschappelijke bestuurskunde*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Putten, R. van (2020). *De ban van beheersing: naar een reflexieve bestuurskunst*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Raad van Ouderen (2019). *Zingeving. Beter oud*. Utrecht: Raad van Ouderen.

Richardson, L., Durose, C., Kimbell, L., & Mazé, R. (2025). How do policy and design intersect? Three relationships. *Policy & Politics*, 1-21

Scherpenisse, J. (2019). Tucht van de Tijd. Over het tijdigen van bestuur en beleid (proefschrift).

Scherpenisse, J., Vos, J., & Van Twist, M.J.W. (2020). *Rijker verantwoorden, met regie. Verantwoording over politiewerk in een politiek-bestuurlijke context*. Den Haag: NSOB.

Schön, D. A. (1991). *Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. Farnham: Ashgate Publishing Limited.

Schulz, J.M., Ophoff, A.P., Huiting, M., Vermaak, J.G., Scherpenisse, J., Van der Steen, M.A., Van Twist, M.J.W. (2020). *Experimenteren & opschalen. Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven*. Den Haag: NSOB.

Schulz, J.M., Frissen, P.H.A., Den Uijl, H., & Oudega, J. (2022). *Politiek is grenzenwerk. Het stileren van strijd in de gemeente(raad van) Sittard-Geleen*. Den Haag: NSOB.

Schulz, J.M., Lubbers, T., Twist, M. van & Frankowski, A. (2024). *Leren tussen consensus en conflict: stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied*. Den Haag: NSOB.

Schuurman, E. (1998). *Geloven in wetenschap en techniek: hoop voor de toekomst*. Amsterdam: Buijten & Schipperheijn.

Steen, M. (2013). Co-design as a process of joint inquiry and imagination, *Design issues*, 29(2), 16-28.

Steen, M.A. van der, Van Delden, T.A.M., & Van Schaik, E. (2020). *De opgave aan tafel. De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven*. Den Haag: NSOB.

Steen, M.A. van der, Faber, A., Frankowski, A. & Norbruis, F. (2018). *Opgavegericht evalueren: beleidsevaluatie voor systeemverandering*. Den Haag: NSOB.

Steen, M.A. van der & Frankowski, A. (2021). *Kennis in meervoud: kennis voor de opgavegerichte aanpak van maatschappelijke vraagstukken*. Den Haag: NSOB.

Steenbergen, F., Lemmens, D & Buchel, S. (2023), *Rust in het hoofd: de waarde van financiële stabiliteit voor gemarginaliseerde jongvolwassenen*. Eindrapportage Bouwdepot Eindhoven 2021-2022. Rotterdam: Drift/ Erasmus Universiteit Rotterdam.

Swaan, A. (1989). *Zorg en de staat: welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.

Twist, M. van, Chin-A-Fat, N. & Schram, J. (2016). *Van tehuis naar een thuis: beelden bouwen in de ouderenzorg*. In: Waardigheid en Trots, verpleeghuiszorg 2025: liefdevolle zorg voor onze ouderen, Bundel van de Taskforce verpleeghuizen, p. 46-56.

Vermaak, J.G. (2025). *De logica van de lappendeken. Verbindingswerk rond vraagstukken die van iedereen en van niemand zijn*. Boom.

Wheatley, M. (2006). *Leadership and the new science: discovering order in a chaotic world*. San Francisco (CA): BK Publishers.

Eerder publiceerde de NSOB

2025

Doe dit (niet)

De inbedding van de Gelijke Kansen Alliantie binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Eva Kloet, Robin Hill, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Neutraliteit tussen zijn en worden

Een denkraam voor neutraal handelen door burgemeesters

Quirine Ganzeboom, Henk den Uijl, Tijs van de Vijver, Paul Frissen, Martin Schulz

(Kilo)meters maken

Grip krijgen op de relatie tussen governance en productie in het Hoogwaterbeschermingsprogramma

Jorren Scherpenisse, Tom Lubbers, Nancy Chin-A-Fat, Martin Schulz

Hoe aanstekelijk kan je het maken

Vormen van verspreiding rond het programma DuurzaamDoor

Jessie Samwel, Eva Kloet, Hans Vermaak, Mark van Twist, Martin Schulz

Waarden w(o)orden werkelijkheden

Hoe taal de sociale zekerheid vormt

Mark van Twist, Wiljan Hendriks, Jesse Dusseljee, Martin Schulz

De kracht van hier

Over de centrale rol van decentraal bestuur

Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Joks Janssen

Ruimte in regie

Adviseren over dilemma's van netwerkregie in het fysiek domein

Yourai Mol, Christiaan van der Kaaij, Jorgen Schram, Martin Schulz

Ruimte bieden / richting geven

Over de verbouwing van het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp

Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen

‘De mensen in het land’

Wat burgerschap eigenlijk (nog) is

Marlies Honingh, Henk den Uijl, Teun Toonen, Jessie Samwel

2024

Leren tussen consensus en conflict

Stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied

Martin Schulz, Tom Lubbers, Mark van Twist, Andrea Frankowski

Breder denken, anders doen

Naar een nieuwe institutionele balans voor het energiesysteem van de toekomst

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Robin Hill, Sander Oosterloo, Quirine Ganzeboom, Georgina Kuipers, Alexander Woestenburg, Martijn Groenleer

Waarderen van Variatie

Reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken

Jessie Samwel, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen

WIA Verbeteraanpak - Expert Review

Martijn van der Steen, Georgina Kuipers

Bouwen op leerlingaantallen

De politiek van tellen in de onderwijshuisvesting van Meierijstad

Christiaan van der Kaaij, Annemarie van der Wilt, Martin Schulz

Sterke signalen, wisselende verhalen

Lessen naar aanleiding van het ontstaan en lange tijd voortbestaan van ‘de alleenverdienersproblematiek’

Andrea Frankowski, Wiljan Hendriks, Marije Huiting, Tijs van de Vijver, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Technologie in de tussentijd: AI, publieke waarde en democratie

Martijn van der Steen

Onderweg ontwerpen

Een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers ontwerpen

Annemarie van der Wilt, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Eva Kloet, Laura Schröer, Bart van Kessel

Audit, maar dan anders

Een verkenning naar hoe het repertoire van auditors zich laat verbreden en verdiepen

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Robin Hill

Kostbare geneesmiddelen

De VIG tussen leden, politiek en maatschappij

Andrea Frankowski, Paul Frissen, Tom Lubbers, Martin Schulz, Mark van Twist

Gedeelde sturing

Regionaal samenwerken voor een betere aansluiting tussen mbo en arbeidsmarkt

Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Laura Schröer, Jessie Samwel, Wiljan Hendrikx, Nancy Chin-A-Fat

Werk maken van erkenning

Over contact als toegangspas

Guido Rijnja

Leren van onderzoek naar ongevallen

Hoe onderzoekscommissies een narratief construeren en wat dat betekent voor leren

Hans de Bruijn

Signalen managen

Over de omgang met signalen bij het ministerie van SZW

Andrea Frankowski, Laura Schröer, Annemarie van der Wilt, Wiljan Hendrikx, Robin Hill, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen

Over intenties en interferenties

Een lerende evaluatie van de schadeafhandeling rond Kanaal Almelo-De Haandrik

Myrthe van Delden, Georgina Kuipers, Mark van Twist, Marise van 't Wout, Robin Hill

Bedreiging en bescherming

Tussenevaluatie van de netwerkaanpak van het Netwerk Weerbaar Bestuur
Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Jessie Samwel, Christiaan van der Kaaij, Rogier van der Wal, Willeke Slingerland en Martijn van der Steen

Kwesties op de kaart

Strategische ontwikkelrichtingen voor de netwerkaanpak van droogte in de Achterhoek en de Liemers

Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Mark van Twist, Martin Schulz

Vormgeven aan schadebeleid

De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening

Georgina Kuipers, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Myrthe van Delden

Samenwerken in een brede coalitie

Acht lessen over de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact

Wiljan Hendriks, Andrea Frankowski, Robin Hill, Jessie Samuel

2023

What got us here, won't get us there

Versnellen van de transitie naar Circulair Zuid-Holland

Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Robin Hill

Vormgeven aan interactie

Hoe overheid en maatschappelijke initiatiefnemers in de praktijk tot samenwerking komen bij leefomgevingsvraagstukken

Jorgen Schram, Eva Kunseler, Pia Nabielek, Martin Schulz, Mark van Twist

Sport in beweging

Wiljan Hendriks, Georgina Kuipers, Martijn van der Steen,

Rachel-Roxelane Speelman, Anika Scholten

De gemeentesecretaris buiten de deur

Vragen bij een antwoord

Mark van Twist, Marije Huiting, Martin Schulz

De (on)begrensde menselijke maat

Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Henk den Uijl, Andrea Frankowski,

Martin Schulz, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2025

ISBN NUMMER

978-90-835492-7-9

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.