

Boudewijn Bugter

# Social Service Design

Anders kijken, denken en werken  
in maatschappelijke vraagstukken  
en publieke dienstverlening

**VANDUUREN**  
MANAGEMENT

## Social Service Design



Boudewijn Bugter

# Social Service Design

Anders kijken, denken en werken  
in maatschappelijke vraagstukken  
en publieke dienstverlening

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
<b>Innoveren op het snijvlak van maatschappelijke vraagstukken en publieke dienstverlening</b>	<b>10</b>
<b>Deel 1   Why, how, what en who van social service design</b>	<b>24</b>
1 Waaron publieke professionals anders moeten kijken, denken en werken	28
2 #HoeDan: social service design in de praktijk	44
3 De skills van de social service designer: wat je moet kennen, kunnen en combineren	68
4 #WieDan: rollen en verantwoordelijkheden in een social service design-traject	96
<b>Deel 2   Ratio: het vraagstuk en het systeem waarin dat leeft doorgronden</b>	<b>106</b>
5 Afbakenen: de publieke waarde(n), het domein, en de schaal bepalen	110
6 Belanghebbenden betrekken: de juiste partijen voor de juiste rol uitnodigen	128
7 Reconstrueren en deconstrueren: (de geschiedenis van) het vraagstuk en de context begrijpen	146
8 Systeemen denken: het verhaal van het systeem en de verandering vertellen	152
9 Toekomstverkennen en scenariodenken: een nieuw perspectief formuleren en de route uitstippelen	166
10 Portfoliidenken en programmatisch werken: structuur en samenhang brengen	176
11 Experimenteren, integreren, verspreiden en opschalen: publieke waarde realiseren	192
12 Evidence-based werken: data als vertrekpunt of evaluatie van keuzes	210

<b>Deel 3   Empathie: verschillende mensen en hun perspectief echt begrijpen</b>	<b>220</b>
13 Leefwereld en levensgebeurtenissen: begrijpen hoe iemands leven eruitziet	224
14 Behoeften, gedrag en ervaring: begrijpen hoe gebeurtenissen doorwerken in wat iemand nodig heeft, beleeft of doet	230
15 Oordeelsvorming: begrijpen hoe iemand een situatie of gebeurtenis interpreteert	238
16 Mentale modellen: begrijpen hoe iemand naar de wereld kijkt – en waarom	246
17 Identiteit en cultuur: begrijpen wie iemand is en wat iemand vormt	254
18 Een blik in de spiegel: empathie begint met begrijpen hoe je zelf in elkaar zit	262
19 Bewust de ‘empathy wall’ slechten: praktische handreikingen	270
<b>Deel 4   Verbeeldingskracht: nieuwe richtingen zoeken voor de toekomst</b>	<b>290</b>
20 Abductie: de logica van verbeeldingskracht	294
21 (Re)framing: het startpunt en de toetssteen van verbeeldingskracht	302
22 Creativiteit: de motor van verbeeldingskracht	310
23 Collectiviteit: de dynamiek van verbeeldingskracht	326
24 Kijken, voelen en emergentie: de magie van verbeeldingskracht	336
25 Closing the loop: verandering, inzichten en oplossingen ‘verhaalbaar’ maken	346
<b>Tot slot</b>	<b>360</b>
<b>Mille grazie</b>	<b>362</b>
<b>Over de auteur</b>	<b>365</b>
<b>Verantwoording en geraadpleegde literatuur</b>	<b>366</b>
<b>Appendix</b>	<b>380</b>

# Voorwoord

**“Wij moeten handelen, in het volle besef dat elk keerpunt zowel een moment is als een plek: een goed moment om stil te staan, een rampzalige plek om af te wachten.”**

— Ramsey Nasr, *De fundamente*n (2021)

Slaap je genoeg? Eet je gezond? Heb je voldoende tijd om je te ontspannen? Beetje lichaamsbeweging, nu en dan? Het is belangrijk dat je goed in je vel zit, want... Wat zeg je? Nee, dit wordt geen zweverig zelfhulpboek. Maak je geen zorgen.

Hoewel, ‘geen zorgen’... Om eerlijk te zijn: ik ben bij vlagen wel wat ongerust. Want het borrelt en broeit in de samenleving. Huisvesting, armoede, sociale verhoudingen, democratie – er leeft zoveel op zoveel thema’s. En om met Pieter Waterdrinker te spreken: “Met een vingerknip [kan] het met het normale bestaan op deze aardbol zomaar gedaan zijn.”<sup>1</sup> Al had hij het niet over de pandemie, dit citaat verwoordt de impact daarvan goed. Van die schok zijn we op het moment van schrijven nog nauwelijks gekomen; we worstelen en komen langzaam boven. Niet geruststellend, als je bedenkt dat de moeder aller crises – het klimaat – eigenlijk alleen nog maar wat plaagstootjes heeft uitgedeeld. Overstrominkje hier, bosbrandje daar – *the worst is yet to come*.

Nee, dit wordt ook geen alarmistisch boek vol Doomsday-klokken en ‘we gaan eraan’-retoriek. We staan alleen wel op een kantelpunt: we moeten bedenken hoe een nieuwe wereld eruit ziet. En zonder alsnog de noodklok te willen luiden: Ramsey Nasr had gelijk toen hij schreef dat nu het moment is om daarbij stil te staan, maar dat we vooral in beweging moeten komen.<sup>2</sup>

Net als Nasr vestig ik mijn hoop daarbij op de overheid. Tuurlijk, *We the People* moeten ons steentje bijdragen. Dat doen we ook. Tegenover elke uitdaging staat wel een *grassroots*-initiatief of geëngageerd bedrijf dat de wereld mooier wil maken. Maar in turbulente tijden moet de *overheid* richting kiezen, het pad verlichten en ons naar de volgende grazige weide (bege)leiden.

In dat licht is een groeiende groep publieke professionals ons baken. Zij zien dat er een mismatch is ontstaan tussen wat mensen nodig hebben en wat publieke organisaties kunnen bieden – of hoe ze dat kunnen bieden. Ze zien dat hun vertrouwde werkwijzen niet meer leiden tot oplossingen voor de vraagstukken van vandaag. Maar halen daar vervolgens niet hun schouders over op. Nee, ze maken echt werk van fundamentele vernieuwing en verandering.

Herken jij je daarin? Ben jij zo'n publieke professional die gelooft dat het ook anders kan?

Dat hoopte ik al. En ik verzeker je: dan is dit echt een boek voor jou.

Daarom vroeg ik of je goed in je vel zit. Verandering vraagt namelijk wat van je, op allerlei terreinen. Een relatief kalme *state of mind* helpt dan om open te staan voor nieuwe perspectieven. Wat ook helpt: handreikingen voor #HoeDan. Dit boek is zo'n handreiking. Het helpt publieke professionals zoals jij om anders te kijken, te denken en te werken. In die zin is het dus wél een zelfhulpboek.

Wat je gaat lezen, is onder meer gebaseerd op de lessen die ik de afgelopen 20 jaar leerde als (innovatie)adviseur voor publieke organisaties. Tegenwoordig werk ik vanuit **theRevolution**, het bureau dat ik alweer bijna 10 jaar geleden oprichtte. Een activistische naam, ja, want ook wij geloven dat het anders kan. Met hart en ziel werken mijn collega's en ik dagelijks schouder aan schouder met professionals zoals jij. We experimenteren samen en kijken wat werkt. We doen onderzoek, ontwikkelen strategie, ontwerpen innovaties, en begeleiden bij implementatie en de veranderingen die nodig zijn.

Zo werken we samen aan een samenleving met een nieuwe balans tussen welzijn, welvaart en welbevinden. Stap voor stap, publieke organisatie voor publieke organisatie. En nu dus ook lezer voor lezer. Ik hoop dat ik je inspireer, motiveer en voldoende handvatten geef om meteen aan de slag te gaan.

Veel leesplezier!

*Den Haag, juni 2022*

**Boudewijn Bugter**



# Intro

**“How do you stay motivated in the midst of everything that’s going on?**

**How do you build your personal momentum and how do you get in the zone?**

**[...]**

**One thing I know about life is a guarantee, right?**

**Change is inevitable!**

**And listen to me**

**As much as you like to be in your comfort zone**

**As much as you like to be stable**

**As much as you like to control your environment**

**The reality is: everything changes”**

**– Disclosure feat. Eric Thomas (2013)**

# Inleiding

## Innoveren op het snijvlak van maatschappelijke vraagstukken en publieke dienstverlening

**“Oh, what a tangled web we weave”**

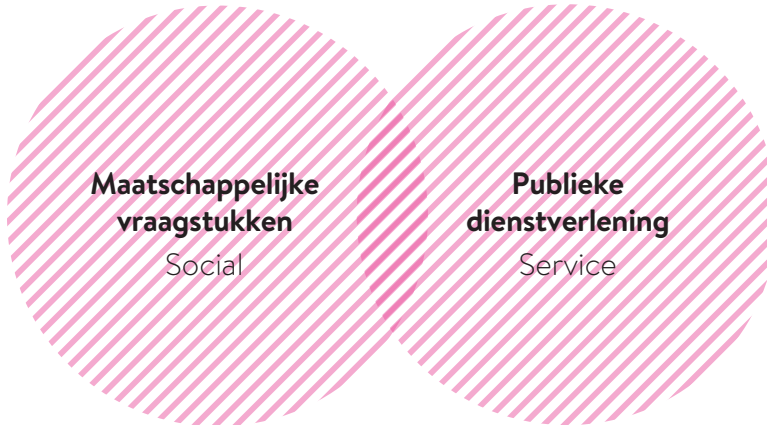
— Sir Walter Scott, *Marmion: a Tale of Flodden Field* (1808)

Als professional in een organisatie met een publieke functie sta jij midden in de maatschappij. Je werkt bij een (semi-) publieke organisatie, of bij een NGO of een (onderdeel van een) commerciële organisatie die publieke (deel)taken uitvoert. Daardoor heb je dagelijks te maken met de vraagstukken en transities die onze tijd en onze samenleving kenmerken.

De schaal van die vraagstukken en veranderingen wisselt, de impact op jouw werk ook. Soms gaat het simpelweg over de dienstverlening van je eigen organisatie, al is dat niet per se zo overzichtelijk als het woord 'simpelweg' doet vermoeden. Het wordt aanzienlijk ingewikkelder als het gaat over dienstverlening door verschillende partijen in een keten. En echt complex wordt het als gaat het om de Grote Spanningen van onze tijd, waarbinnen veel maatschappelijke vraagstukken op elkaar inwerken.

In dat dynamische speelveld zoek jij naar vernieuwende oplossingen. Je verkent, experimenteert en wil de lessen en opbrengsten daaruit opschalen. Op die manier geef je bewust vorm aan het beleid en de interventies die nodig zijn. Je beweegt je daarbij op het snijvlak met publieke dienstverlening, want in heel veel problemen gaat het uiteindelijk (ook) over (service)relaties.

De aanpak die ik je in dit boek daarvoor aanreik noem ik *social service design*, vanwege de sterke verwevenheid tussen maatschappelijke vragen (*social*) en publieke dienstverlening (*service*), en vanwege dat bewuste vormgeven – oftewel: ontwerpen, *design* – van beleid, interventies en diensten. In deze inleiding introduceer ik alle bouwstenen van die aanpak. Maar ik begin met het schetsen van de context.



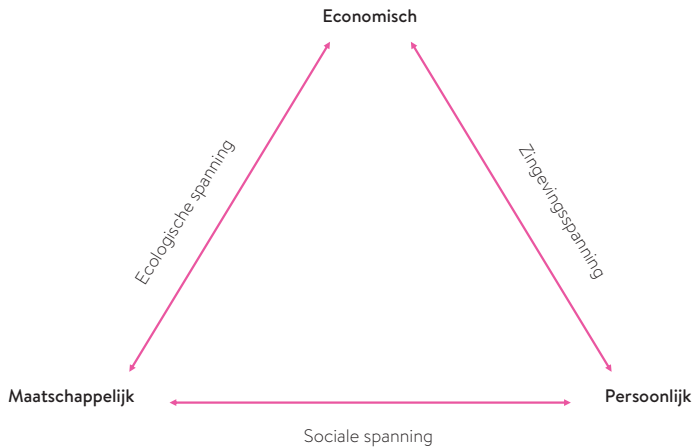
Figuur 1.1. Social service design is innoveren op het snijvlak van maatschappelijke vraagstukken en publieke dienstverlening

### Drie grote spanningen zorgen voor behoefte aan nieuwe balans

Onze tijd en onze samenleving worden gekenmerkt door drie grote spanningen (zie figuur 1.2). De eerste spanning is een *sociale*: we maken het onszelf als samenleving niet makkelijk. De kloof tussen bevolkingsgroepen, inkomensklassen en belevingswerelden wordt steeds groter. Polarisation en sociale ongelijkheid trekken samen op, en halen de samenleving onderuit. Hoe houden we de verbinding? En hoe versterken we de sociale cohesie?

De tweede grote spanning is *ecologisch*: onze levenswijze en -standaard gaan ten koste van onze leefomgeving. We verliezen steeds meer natuur en het klimaat warmt op. Hoe kunnen we voorkomen dat alles naar de gallemeizen gaat, zonder dat we te veel inboeten op onze verworvenheden?

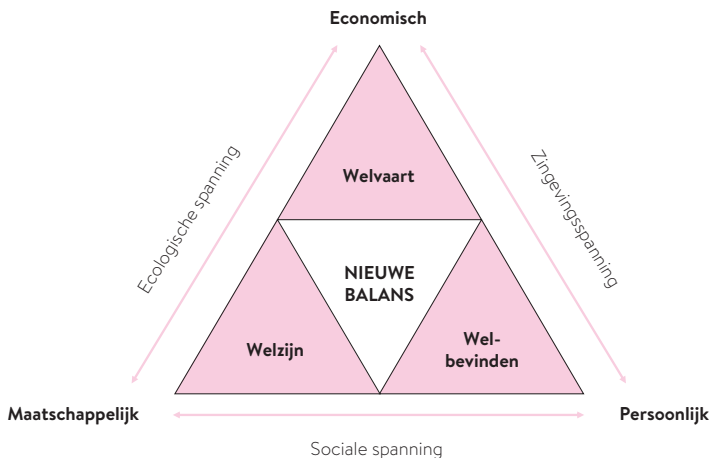
Ten slotte worstelen mensen op individueel niveau met *zingeving*: in een maatschappij gericht op prestatie en meer-meer-meer, vertroebelt ons persoonlijke doel. Dus dolen we door de wereld, zoekend naar betekenis. Het aantal mensen dat daardoor kampt met psychische problemen als burn-out en depressie neemt schrikbarend toe. Hoe voorkomen we dat mensen uiteindelijk op allerlei manieren 'afhaken'? Hoe voorkomen we het verlies van menselijk potentieel?<sup>3</sup>



Figuur I.2. Drie grote spanningen in de maatschappij (gebaseerd op Scharmer, 2018)

In essentie gaan die spanningen over botsingen tussen maximale publieke waarde (“waarde ten dienste van het algemeen nut, boven het particuliere of individuele belang”<sup>4</sup>) en maximale waarde voor de ‘mens in de massa’. In die zin is de samenleving tot op zekere hoogte speelbal van de (ge)tijden: nu eens ligt het zwaartepunt op algemene, dan weer op individuele belangen. Die wisselwerking maakt dat we het als samenleving constant eens moeten worden over wat we belangrijk vinden. Daarom moeten we doorlopend zoeken naar wat ons *bindt*, naar een *gedeeld* belang.<sup>5</sup>

Anders gezegd: we moeten zoeken naar een nieuwe balans tussen *welzijn* (de objectieve kwaliteit van onze maatschappij: de collectieve sociale én ecologische leefomgeving), *welvaart* (de economische levensstandaard) en *welbevinden* (de subjectieve, gepercipieerde levensomstandigheden en persoonlijk geluk).<sup>6</sup>



Figuur I.3. Drie grote spanningen vragen om een nieuwe balans tussen welzijn, welvaart en welbevinden (gebaseerd op Scharmer (2018) en Klomp & Oosterwaal (2021))

## De botsing tussen algemene en individuele belangen nader bekeken

Veel van de maatschappelijke vraagstukken van vandaag gaan over die balans. En over de onderliggende botsing tussen algemene en individuele belangen. Want wat goed is voor iedereen vraagt soms offers, investeringen en aanpassingen van individuele mensen of specifieke groepen. Die kunnen of willen die last niet altijd dragen. Ook wanneer in de dienstverlening van de overheid de menselijke maat in het gedrang komt, is dat meestal (direct of indirect) een gevolg van conflicten tussen het algemene en individuele belang. In de toeslagenaffaire botsten (kort door de bocht) het algemene belang van een efficiënte en rechtvaardige overheid, die geld goed besteedt en koste wat kost voorkomt dat er misbruik wordt gemaakt van collectieve voorzieningen, met het individuele belang van ouders die simpelweg een tegemoetkoming in de hoge kosten aanvroegen en daarbij (al dan niet bewust) de regels niet helemaal volgden. De consequenties van die botsing zijn bekend: de weegschaal sloeg volledig door naar fraudebestrijding, en dus naar het algemene belang. Als startpunt voor de zoektocht naar balans is het dan ook belangrijk om te begrijpen *waar* en *waarom* algemene en individuele belangen schuren.

De discussie over individuele en algemene belangen is van alle tijden, van alle streken. Wereldwijd hanteren veel samenlevingen een *sociocentrisch* model, waarbij de behoeften van groepen en instellingen prevaleren boven de behoeften van individuen. In de tegenhanger daarvan, het *individualistische* model, staan individuen centraal en wordt de samenleving ondergeschikt aan de enkeling.<sup>7</sup> In onze maatschappij voeren we het gesprek over wat we belangrijk vinden allereerst via de politieke democratie. Je kunt je afvragen of dit systeem voor *alle vraagstukken* werkt. Want de verhoudingen in onze maatschappij veranderen snel, en het individu eist zijn plek op. Bovendien raakt dat individu in de politieke arena nogal eens bedolven onder verschillende perspectieven en de waan van de dag (#ophef). Ten slotte is de afstand van de politiek tot de praktijk van alledag groot. Ook dat stelt ons voor interessante uitdagingen.

## Het (tirannieke) individu wil vooral gezien worden

De laatste decennia werd in onze maatschappij het individualistische model steeds dominanter. De nadruk ligt op zelfontplooiing, individuele groei en autonomie. Mensen willen gezien en gehoord worden. Op maatschappelijk niveau betekent dat vechten voor gelijkheid: als volwaardige ‘mens in de massa’ heeft iedereen recht op zijn plek. Op individueel niveau gaat dat steeds meer over beleving: mensen beschouwen de wereld vanuit hun subjectieve perspectief en zetten zichzelf graag op de voorgrond.<sup>8</sup> Die constante nadruk op het persoonlijke ondermijnt onze maatschappelijke relaties.<sup>9</sup>

Technologie versterkt die ontwikkeling. Mensen hebben toegang tot gelijkgestemden en een *mer à boire* aan informatie. Ze voelen zich mondig, bevestigd, en nemen steeds vaker zelf het roer van hun leven in handen. Ze regisseren hoe ze zich aan de buitenwereld laten zien en ventileren publiekelijk hun mening. Tegelijkertijd kan niet iedereen meekomen in die snel veranderende en op het individu gerichte maatschappij. Sommigen hebben extra hulp en ondersteuning nodig. Dat is in de basis ook

geregeld, maar als het niet of onvoldoende aansluit bij hun leefwereld of -situatie, voelen mensen zich juist *niet* gezien.

Die spanning tussen een gevoel van bijna almacht aan de ene kant en machteloosheid aan de andere kant, leidt volgens filosoof Éric Sadin tot het tijdperk van het tirannieke individu, waarin mensen steeds minder ruimte voor anderen hebben. Ze zien zichzelf als centrum van de wereld, hun mening als de enige juiste, en ze dulden nauwelijks tegenspraak of autoriteit meer.<sup>10</sup> Ze eisen simpelweg ondersteuning bij het uitvoeren van hun plannen. Ze geloven dat de overheid die ondersteuning moet bieden, en hebben weinig geduld als dat niet zomaar geregeld is.

Dat roept de vraag op: hoe kunnen we voldoen aan steeds hogere eisen, terwijl we tegelijkertijd voorkomen dat mensen tussen wal en schip vallen? Hoe zorgen we dat we mensen *zien*, en hoe borgen we dat zij zich ook daadwerkelijk *gezien voelen*?

### **De politiek gelooft in het individu maar heeft er desondanks weinig oog voor**

De groeiende voedingsbodem voor het individualisme in de maatschappij heeft ook zijn uitwerking in de politiek, de ultieme behartiger van het algemene belang. De bureaucratische beginselen die jarenlang de basis van ons publieke bestel vormden (alle mensen gelijk behandelen volgens eenduidige principes, procedures en regels), werden aangevuld met het neoliberale ideaal van marktwerking, concurrentie en maximale individuele vrijheid. Rechtmatigheid, snelheid en efficiëntie zijn toverwoorden, effectieve besteding van publiek geld is het uitgangspunt.

Zo is een wonderlijke paradox ontstaan: politici hebben rotsvast vertrouwen in de kracht van het individu, beleid gaat uit van zelfredzaamheid en individueel vermogen. Maar tegelijkertijd is er weinig oog voor de impact van beleid op datzelfde individu – daar moet de uitvoering zich maar druk over maken. In weerwil van het geloof in zelfbeschikking sluipt er in dat beleid bovendien steeds meer wantrouwen richting burgers.

Dus ook hier ligt een uitdaging: hoe nuanceren we onwrikbaar geloof in zelfredzaamheid met een realistischer beeld van de gemêleerde maatschappij? En hoe buigen we een wantrouwig mensbeeld om in vertrouwen?

### **De afstand tot de praktijk is voelbaar – voor individu én overheid**

Doordat veel mensen in de landelijke politiek en bij de rijksoverheid altijd als ambtenaar onder de Haagse stolp hebben gewerkt, maken ze soms beleid dat nauwelijks te hanteren is.<sup>11</sup> Vooral de Tweede Kamer heeft weinig aandacht voor de conclusies uit uitvoeringstoetsen en de toelichting op problemen. Daardoor zijn keuzes onvoldoende op de praktijk gebaseerd.<sup>12</sup> Terwijl ze wel degelijk consequenties hebben in de leefwereld of perceptie van individuele mensen – dat versterkt de beleving van niet gezien worden. Denk aan het voornemen alle woningen aardgasvrij te maken in 2050. Dat leidt bij veel mensen tot onzekerheid en zorgen. Wat zijn de alternatieven

voor gas en kan ik de investeringen die nodig zijn wel opbrengen? Koppel dat aan de dreiging van verplichting en negatieve consequenties (sancties en boetes, lagere huizenprijzen), en je snapt dat mensen zich tot op zekere hoogte klemgezet voelen.<sup>13</sup>

De consequenties van keuzes zijn ook voelbaar in publieke dienstverlening – daar waar de burger de overheid tegenkomt, zoals Koning Willem-Alexander het in de Troonrede van 2019 formuleerde.<sup>14</sup> Als efficiency het primaire doel van de overheid wordt, dan leidt dat onherroepelijk tot verschraling van de kwaliteit en toegankelijkheid van haar dienstverlening.<sup>15</sup> Daar worden mensen heel direct de dupe van. Maar professionals ook. Want al groeit het besef bij beleidsmakers dat juist individuele gevallen helpen om uitvoeringsproblemen te begrijpen<sup>16</sup>, toch krijgen uitvoeringsinstanties en gemeenten niet altijd voldoende middelen en rugdekking. Aan hen de schone taak om alle problemen en uitdagingen rond (onuitvoerbaar) beleid het hoofd te bieden. Daarbij moeten ze zich soms in onmogelijke bochten wringen, en ingewikkelde ketensamenwerkingen met publieke en private partijen optuigen. Denk aan het decentraliseren van de jeugdzorg, waarbij meer tijd wordt besteed aan overleg over wie de aangewezen zorgverlener zou moeten zijn dan aan de behandeling zelf. Zo ontstaat *collateral damage*: de befaamde ‘schrijnende gevallen’ waarbij de menselijke maat zoekraakt.

Kortom: hoe zorgen we voor reële uitgangspunten in beleid en een hanteerbaar handelingsperspectief voor uitvoerders? En hoe kunnen we zorgen voor meer empathisch vermogen op alle terreinen?

### Wat maakt deze vraagstukken zo lastig op te lossen?

De rode draad in veruit de meeste maatschappelijke opgaven is *complexiteit*. Terwijl je je soms afvraagt: als we het nou over alle knelpunten eens zijn, waarom lossen we ze dan niet gewoon op? Zo eenvoudig is het helaas niet. Misschien heb ik je op de achterflap van dit boek zelfs een beetje misleid. Ik beloofde dat je zult zien hoe maatschappelijke vragen die vast lijken te zitten tóch beantwoord kunnen worden. Dat is niet (helemaal) waar. Complexe maatschappelijke problemen kunnen eigenlijk niet echt opgelost worden.<sup>17</sup> Op z’n best kunnen ze, met kleine duwtjes in de juiste richting, evolueren.<sup>18</sup> En transities kun je niet afdwingen of plannen, hooguit stimuleren.

Het is zo lastig, omdat dergelijke vraagstukken – ook wel: *wicked problems* – vier eigenschappen hebben: ze zijn open, complex, dynamisch en genetwerkt.<sup>19</sup> Vraagstukken zijn verbonden met talloze andere vragen, onderliggende factoren en (netwerken van) betrokkenen. De belanghebbenden en organisaties in zo’n netwerk kunnen steeds veranderen – net als de manier waarop zij naar het vraagstuk kijken. Zoals ook de vraagstukken zelf snel en doorlopend kunnen veranderen, vaak terwijl je eraan werkt.<sup>20</sup> Samengevat: je ziet door de bomen het bos niet meer, het is niet duidelijk wie ‘ervan is’ en eigenlijk ook niet waar het nou écht over gaat. Ten slotte merk je dat je vertrouwde denk- en werkwijzen niet tot oplossingen leiden. Sterker nog, die houden het vraagstuk in stand.



## Beleid, regels, interventies en diensten die voor iedereen werken

De overheid moet aan al die wicked problems het hoofd bieden. Aan haar de taak om wetten en regels, beleid, interventies en diensten te ontwerpen die in de totstandkoming én uitvoering zowel algemene als individuele belangen recht doen, en die er rekening mee houden dat niet iedereen onder alle omstandigheden in staat is om de uitgangspunten van wet- en regelgeving of beleid te volgen.<sup>21</sup> Om meteen de knuppel in het hoenderhok te gooien: vaak blijft de overheid daar behoorlijk in gebreke.

Dat zeg ik zonder jou, de publieke professional, aan te vallen. Ik weet dat je je het snot voor de ogen werkt, met de beste intenties en uit diepe overtuiging, om precies dát resultaat te boeken: regels, beleid, plannen, interventies en diensten die voor iedereen werken.

Het venijn zit overheidsbreed in de staart van de ambitie. Het eerste lukt: de overheid is kampioen wetten en regels maken. Plannen maken lukt in de meeste gevallen ook wel. Maar in het ontwerpen van beleid, interventies en diensten die ‘voor iedereen werken’ ligt niet haar meest evidente kracht.

## Constatering 1: de menselijke maat is zoek

“*Oh, what a tangled web we weave*”, schreef Sir Walter Scott al in 1808. Wie de actualiteit volgt, ziet de overheid ook vandaag de dag regelmatig verstrikt raken in haar eigen web van complexiteit. En ook al zitten daar – anders dan waar Scott voor waarschuwde (hij eindigde de strofe met: “when first we practice to deceive”) – geen sinistere bedoelingen achter, in de slijpstream daarvan worden wel degelijk mensen vermorzeld en vermalen. Talrijk zijn de conflicten tussen beleid en uitvoering, vaak veroorzaakt door botsende belangen en ingenieus verweven of juist versplinterde partijen. Meest schrijnende voorbeeld is natuurlijk de toeslagenaffaire, een *clusterfuck* van het zuiverste water. In haar onderzoeksrapport *Ongekend onrecht* stelt de commissie-Van Dam dat de overheid hier op alle fronten heeft gefaald.<sup>22</sup>

Dergelijke uitwassen leiden acuut tot een tegengestelde politieke reflex. “De menselijke maat is zoek,” roepen politici, maar ook opiniemakers en criticasters dan om het hardst. Geschokt, verontwaardigd en niet zelden ‘woedend’ eisen ze actie, oplossingen, maatregelen. De minister moet zorgen voor maatwerk, en de individuele beoordeling van de situatie van elke burger garanderen.

## Constatering 2: de oorzaken zitten in het systeem

In weerwil van de dappere dadendrang van al die stuurlieders aan de wal: tot nog toe is er weinig veranderd. Dat er regelmatig nieuwe voorbeelden opduiken, legt pijnlijk bloot dat de overheid nog altijd onvoldoende in staat is echt mensgericht te denken en te werken.

### Wirwar van verantwoordelijkheden, partijen en factoren kenmerkt vraagstukken

Hoe complex de uitvoering van beleid en regelgeving kan worden, bleek bijvoorbeeld toen mijn collega's en ik onderzoek deden onder gezinnen waarin meerdere problemen speelden. Met ons onderzoek wilden we hun ervaring met hulpverlening begrijpen. Daarnaast spraken we met professionals, om succesfactoren, knel- en verbeterpunten in hulpverleningstrajecten vanuit beide perspectieven in kaart te brengen. Een greep uit de verhalen van met name die professionals laat een wirwar aan (onduidelijke) verantwoordelijkheden, betrokken partijen, regelgeving en onderliggende factoren zien. Zo zijn er vaak meerdere hulpverleners vanuit meerdere perspectieven (zorg, justitie, gemeente, enzovoort) actief betrokken bij een gezin. En is het lang niet altijd duidelijk wie waartoe bevoegd is en wie de regie heeft. Gezinnen moeten regelmatig lang wachten op hulp, omdat "het soms lang duurt voordat een partij het voortouw neemt". Privacywetgeving maakt contact leggen en afstemmen met andere hulpverleningsinstanties over specifieke problemen en gezinsleden lastig. Het hulpverleningsproces zelf is bovendien ingewikkeld – vooral voor de gezinnen, die vaak niet goed weten wat er aan de kant van de hulpverlening gebeurt. Ten slotte worden de problemen waar de gezinnen aan de oppervlakte mee kampen (bijna) altijd beïnvloed en veroorzaakt door onderliggende problemen.

In het voorbeeld van de hulpverlening aan 'gezinnen met meervoudige en complexe problemen' (zie kader), zoals ze in ambtelijk jargon heten, laten de professionals zien waar dat probleem begint. Het systeem waarin zij moeten werken gaat niet uit van de ervaring en noden van de mensen die geholpen worden, maar van de opeenvolgende taken en verantwoordelijkheden van de organisaties die de hulpverlening bieden. Waarbij die organisaties elkaar bovendien regelmatig in de weg lopen, en randvoorwaarden het proces vaak eerder bemoeilijken dan versoepelen.

Dat is symptomatisch voor elk systeem dat we hebben gecreëerd.

### We moeten de systemen menselijker maken

De overheid blijkt structureel niet in staat het perspectief om te draaien en de mens echt voorop te stellen. Zelfs niet als er overduidelijk iets fout gaat. Telkens kiest ze structuuroplossingen: scherper toezicht, nóg meer regelgeving, reorganiseren, verdergaande bevoegdheden. Oftewel: grote, overkoepelende ingrepen, die ver afstaan van de mensen die de dupe worden van weeffouten in het systeem. En minstens zo ver van de mensen die met de poten in de klei daadwerkelijk de diensten verlenen of regelingen uitvoeren. Daardoor blijft het echte probleem intact.<sup>23</sup>

Frustrerend, op z'n minst. Moreel verwerpelijk zelfs, als mensen door toedoen van de overheid volledig geruïneerd raken. In de toeslagenaffaire deden de verantwoordelijke staatssecretarissen daarom aangifte tegen hun eigen Belastingdienst.<sup>24</sup> Een aantal gedupeerden deed hetzelfde tegen (oud-)bewindslieden.<sup>25</sup> Ik begrijp het sentiment, maar het baart me ook zorgen. Verontwaardiging krijgt een rancuneus randje, met zo'n verbeten jacht op de scalp van aanwijsbare aanstichters. Wie verantwoordelijk is

voor misstanden en grove fouten kan niet weglopen voor de consequenties. Maar zelfs al kun je misstanden toeschrijven aan laakbare keuzes van specifieke mensen, toch geloof ik niet dat dat gewetenloze boeven zijn. En belangrijker: strafrechtelijke vervolging van politici en ambtenaren lost het echte probleem óók niet op.

Zoals VU-hoogleraar Marcel Canoy schreef: “De sfeer van Barbertje moet hangen leidt af van de dieperliggende oorzaak. Die zit niet in de slechtheid van de mens, maar in het systeem dat we hebben gecreëerd. De oplossing (...) ligt niet in het straffen van betrokken ambtenaren of politici, maar in het menselijker maken van systemen.”<sup>26</sup>

### De opvatting van taak en verantwoordelijkheid speelt ook mee

Nee, het probleem ligt niet per definitie aan de poppetjes. In de woorden van Nathalie Toisuta: systemen zijn net stofzuigers – voor je het weet word je erin meegezogen.<sup>27</sup> Zelfs professionals die elke morgen hun voordeur uitstappen met goede bedoelingen en dito grondhouding ontkomen daar niet altijd aan.

Toch zit in die grondhouding van publieke professionals iets interessants. Ondanks maatschappelijke ophef blijven zij vaak opmerkelijk kalm en standvastig. Neem de wethouder van de gemeente Wijdemeren. In haar gemeente bleek een vrouw met een bijstandsuitkering regelmatig boodschappen te krijgen van haar moeder. De gemeente moet dat naar de letter van de Participatiewet zien als structureel inkomen, en verrekenen met de uitkering. Dus moet mevrouw ruim zeventuizend euro terugbetalen, legde de wethouder geduldig uit. Ze toonde begrip, zei het ‘zelf ook heel erg te vinden’ en dat het ‘lullige is dat het om boodschappen gaat’. “Moet je mensen dat niet gunnen?” vroeg ze, bijna retorisch. Om in één adem te verzuchten: “Niet alles wat rechtmatig is, is ook rechtvaardig.”<sup>28</sup>

Voor de goede orde: het gaat me hier niet om de ‘casus’ zelf, maar om de paradoxale houding die doorklinkt in wat de wethouder zegt. Enerzijds is dat een formalistische, technocratische benadering: regels zijn er om te volgen, uitzonderingen zijn niet mogelijk – iedereen moet gelijk behandeld worden. Daar tegenover staat medemenselijkheid, empathie en verbinding. Die schijnbare spagaat volgt uit de opvatting van taak en verantwoordelijkheid die een organisatie hanteert. De accenten die de organisatie legt op collectief of individueel belang, beïnvloeden de grondhouding van de mensen die er werken.

### Een mensgerichte grondhouding is een deel van de oplossing

Dan kun je zeggen: creëer één overheidsbrede, mensgerichte grondhouding, gestoeld op vertrouwen en de overtuiging dat de meeste mensen deugen. Hanteer een gemeenschappelijke ondergrens aan de kwaliteit van dienstverlening, waarop gestuurd én afgerekend wordt, met het uitgangspunt dat de overheid burgers helpt als ze vastlopen. Zoals de Nationale Ombudsman het verwoordde: “Het zijn jouw burgers. Als die vastlopen is dat jouw verantwoordelijkheid. Dan moet je als ambtenaar opstaan van je bureau en kijken wat er aan de hand is.”<sup>29</sup>

Daar ben ik het hartstochtelijk mee eens. Toch is het ook makkelijker gezegd dan gedaan. Het gaat totaal voorbij aan de complexiteit waarmee je als publieke professional te maken krijgt.

Veel problemen, maar ook veel oplossingen hebben consequenties op allerlei terreinen. Een oplossing hier, creëert een nieuw probleem daar. Neem de coronamaatregelen: een totale lockdown is nodig om te voorkomen dat de zorg overbelast raakt, maar is desastreus voor ondernemers, economie en arbeidsmarkt. Het psychisch welzijn van jongeren krijgt een dreun, mensen raken geïsoleerd en depressief, polarisatie neemt verder toe. Ook in de zorg zelf ontstaan stuwmeren aan uitgestelde behandelingen en helaas waarschijnlijk ook onnodige sterfgevallen. Hoe langer zo'n situatie duurt, hoe groter de impact – voor zo'n beetje iedereen. Dan kun je wel 'opstaan van je bureau', maar het is onmogelijk om iedereen ter wille te zijn.

### Complexe problemen vragen ook om samenwerking

Bovendien gaat de opvatting 'richt je op de mens in de massa en alles komt goed' voorbij aan het feit dat jouw organisatie vaak helemaal niet alléén in staat is een vraagstuk te tackelen of een transitie op gang te brengen. Zo veel mogelijk betrokkenen moeten actief meewerken. Immers: om complexe vraagstukken en transities te laten evolueren in de juiste richting, moet je het eerst eens worden over die richting. Dat vraagt een eensluidend oordeel over probleem en oplossing. Krachtiger gezegd: iedereen die onderdeel is van het probleem, zou onderdeel moeten (kunnen) zijn van de oplossing – op zijn eigen voorwaarden.<sup>30</sup>

Oftewel: je moet samenwerken. Oók met organisaties, groepen en mensen met een diametraal tegenovergesteld belang. Die je misschien niet helemaal vertrouwt. Dat lukt alleen als je in staat bent om het perspectief van de ander te begrijpen. En als iedereen bereid is op een andere manier naar het vraagstuk te kijken.

### Complexe problemen worden in stand gehouden én opgelost door relaties

Het voorgaande overziend, kun je concluderen dat complexe vraagstukken grotendeels bestaan bij de gratie van relaties tussen (groepen) mensen en organisaties. Hoe sterker de relaties tussen al die betrokkenen, hoe sterker de gemeenschappelijke denkbeelden en hoe krachtiger of hardnekkiger (on)gewenste gedragspatronen in een systeem zijn.<sup>31</sup> Het omgekeerde is ook waar: hoe zwakker de relaties, hoe meer gepolariseerd de denkbeelden en hoe harder gedragspatronen botsen. In beide gevallen geldt: de uitwerking in de dagelijkse praktijk is keihard voelbaar.

Die relaties komen op hun beurt grotendeels voort uit de interacties en afspraken tussen mensen<sup>32</sup>, die handelen vanuit de rol en/of organisatie waarin zij bij het vraagstuk betrokken zijn. En vanuit de kaders, structuren, aannames, belemmerende overtuigingen en grondhouding die daarbij horen. Dááronder ligt vaak een specifiek mens- en wereldbeeld.

In zo'n complex web van verbindingen en verhoudingen is het aangaan, versterken of verbeteren van relaties met andere betrokkenen de sleutel tot de oplossing. Net als het beseft dat we afhankelijk van elkaar zijn. Daarom is wederkerigheid – het vermogen om, al dan niet uit eigen belang, het belang van een ander te herkennen, te respecteren of zelfs te dienen – in die relaties van cruciaal belang.<sup>33</sup>

### **Jij moet anders kijken, anders denken, anders werken**

Samengevat: maatschappelijke vraagstukken 'leven' in een context van aan elkaar verbonden en op elkaar inwerkende factoren en van wederkerige relaties tussen mensen. Wil je aan een oplossing werken, dan zul je eerst die context moeten snappen. Hoe ziet de omgeving, het systeem, eruit en wat speelt daar? Pas als je begrijpt wie betrokken is, hoe bepaald gedrag is ontstaan en hoe dat invloed heeft op het vraagstuk, kun je de onderliggende oorzaken identificeren en aanpakken. Eerder kun je het probleem überhaupt niet te lijf, en is alles wat je doet slechts symptoombestrijding.<sup>34</sup>

Oftewel: de fundamentele structuren moeten op de schop. Zo'n verandering van het systeem begint bij de individuele publieke professional. *Jij* kunt verandering in gang zetten.

Een van de eerste dingen om dan aan te sleutelen, is je vertrouwde perspectief en aanpak. Je moet anders kijken, anders denken, anders werken. Dat vraagt ook om een nieuwe houding, nieuwe skills en een andere toepassing van je kennis.

### **De skills en kennis van de social service designer**

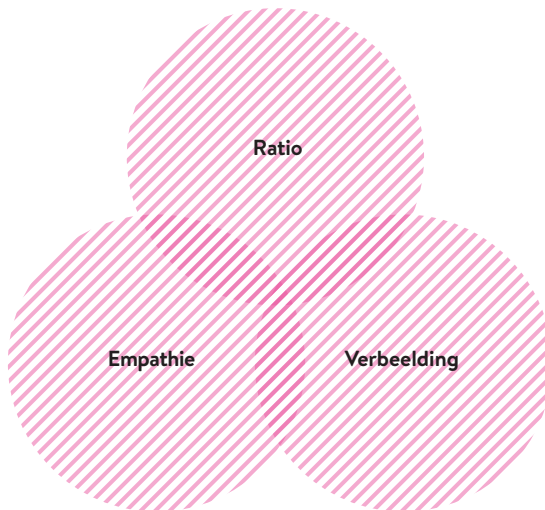
Als *social service design* gaat over de zoektocht naar publieke waarde met oplossingen op het snijvlak van maatschappelijke vragen en servicerelaties, en over het ontwerpen van beleid, strategie, interventies en diensten die zowel de algemene als individuele belangen recht doen, dan maakt dat in mijn definitie iedereen die daar actief en bewust mee aan de slag gaat een *social service designer*.

Veel mensen hebben associaties bij het woord 'designer' of 'ontwerper', dus ik zal duiden hoe ik dat in de context van dit boek opvat. In negen van de tien gevallen zijn *social service designers* mensen die, vanuit verschillende organisaties en initiatieven, samen werken aan oplossingen. In die samenwerkingen bestaat het team uit mensen met een verschillende achtergrond, inhoudelijke expertise en rol, specifieke vaardigheden, denk- en werkwijzen. Meestal hebben zij géén professionele ontwerpachtergrond. Ik noem ze daarom voor het onderscheid even 'gelegenheids-ontwerpers'. Een 'expert-ontwerper' onderscheidt zich niet per se van hen in analytisch vermogen, en al helemaal niet in inhoudelijke kennis over een onderwerp. Het verschil zit in ervaring en creativiteit. Een beetje in vakkennis. Maar vooral in het vermogen van expert-ontwerpers om zich te in te leven in de mensen die geraakt worden door een vraagstuk, om complexiteit en onzekerheid te omarmen, om te vertragen en afstand te nemen, om onverwachte invalshoeken en perspectieven te kiezen, en om razendsnel te reflecteren op ideeën. Expert-ontwerpers weten hoe waardevol het is om

meerdere dingen te proberen voordat je een definitieve oplossing kiest. Ze zijn niet bang om te 'falen', omdat ze weten dat ze het meeste leren van wat niet werkt – en dat is cruciaal. Het is dan ook verstandig om expert-ontwerpers te betrekken bij een social service design-vraagstuk.

Dat gezegd hebbende: ik ben er heilig van overtuigd dat iedereen een ontwerpende manier van kijken, denken en werken kan aanleren.

Dit boek draait daarom grotendeels om (het toepassen van) wat ik zie als de kerncompetenties van de social service designer: ratio, empathie en verbeelding. Anders gezegd: je (vak)kennis, verstand en analytisch vermogen gebruiken om een situatie te beoordelen. Begrip hebben voor de ander, invoelen in zijn belevingswereld, motivatie en behoeften. En je voorstellingsvermogen, creativiteit en fantasie inzetten om op basis daarvan nieuwe wegen te vinden. Met goed 'REVenuemanagement' – het doseren en combineren van de drie elementen Ratio, Empathie en Verbeeldingskracht (REV) – zorg je voor de hoogste opbrengst en publieke waarde.



Figuur 1.4. De kerncompetenties van de social service designer: ratio, empathie en verbeelding

Maar voor social service design is méér nodig dan een ontwerpersblik, -brein en -bravoure. Daarom koppel ik die kerncompetenties gaandeweg aan inzichten en modellen op het gebied van bestuurskunde, gedragswetenschappen, filosofie en ethiek, *future studies* en strategie, innovatie- en transitie management, implementatie- en verandermanagement, systeem- en (uiteeraard) *design thinking*.

### Hoe is dit boek opgebouwd?

Dit boek bestaat uit vier delen en helpt je om écht aan de slag te gaan met een social service design-vraagstuk. Daarbij is een andere werkwijze, gebaseerd op de kerncompetenties ratio, empathie en verbeeldingskracht, de basis; competenties die elke

professional heeft en met dit boek verder kan ontwikkelen. Dat is dan ook de kapstok van dit boek. Maar ik zet in deel 1 eerst een stap terug, en begin met de ‘golden circle’ van social service design: *waarom* het anders moet, *hoe* het in de praktijk werkt en *wat* je ervoor nodig hebt. En vervolgens natuurlijk: *wie* je ervoor nodig hebt.

De delen 2 tot en met 4 lichten telkens één van de drie kerncompetenties uit, en beschrijven bij elke kerncompetentie in een aantal hoofdstukken de inzichten, modellen en vaardigheden die voor jouw vraagstuk relevant kunnen zijn. Met die uitgebreide beschrijvingen heb je niet alleen een leidraad om elke kerncompetentie verder te ontwikkelen, maar ook om te bepalen wat in je eigen vraagstuk van toepassing is en/of wat nodig is om aan oplossingen te werken. Daarmee zijn de delen 2 tot en met 4 lineair te lezen, maar je zou ze ook als naslagwerk kunnen hanteren en ze erbij kunnen pakken wanneer je met een vraagstuk aan de slag gaat.

Wat dat zelf aan de slag gaan betreft: mocht je hopen op een panklare receptuur, dan moet ik je misschien teleurstellen. Dit boek geeft geen *one-size-fits-all*-aanpak, want social service design-vraagstukken zijn complex en grillig. Ik hanteer liever een *framework* met vaste fasen, waarbinnen de aanpak per vraagstuk kan verschillen. Dat framework beschrijf ik in deel 1 (in hoofdstuk 2, *#HoeDan: social service design in de praktijk*), zodat je de theorie in de delen 2 tot en met 4 telkens makkelijker voor jezelf kunt plaatsen in het grotere kader van social service design. Voor elke fase krijg je een handreiking om zelf, gebaseerd op de toelichtingen in de delen 2 tot en met 4, de best passende aanpak op te stellen. Waar mogelijk krijg je handvatten voor persoonlijke reflectie, waarmee je je aanpak én je eigen rol kunt (her)ijken.

En natuurlijk: *the proof of the pudding is in the eating*. Daarom vind je in dit boek veel praktijkvoorbeelden. Uit eigen praktijk, maar zeker ook van anderen. Er zijn zo veel mooie initiatieven op zo veel terreinen. En dat is zó hoopvol: de revolutie is al gaande! Dus sta op, en doe mee.

## #jointherevolution

### Feedback

Natuurlijk ben ik me ervan bewust dat over het thema van dit boek – anders kijken, denken en werken in maatschappelijke vraagstukken en publieke dienstverlening – ontzettend veel te zeggen is. Om de toch al niet geringe omvang van dit boek nog éignszins te beperken, heb ik daar keuzes in moeten maken. Dus kan het zijn dat ik iets over het hoofd zie of simpelweg onbesproken laat.

Mocht je niettemin tijdens het lezen van dit boek vragen of opmerkingen hebben, schroom dan niet om contact met me op te nemen. Je bereikt me via **[boudewijn@therevolution.nl](mailto:boudewijn@therevolution.nl)**. Ik kijk uit naar je feedback. Veel leesplezier!

# Deel 1

## Why, how, what en who van social service design

“Here’s to the crazy ones. The misfits. The rebels.

The troublemakers. [...] Because the people who are crazy  
enough to think they can change the world, are the ones who do.”

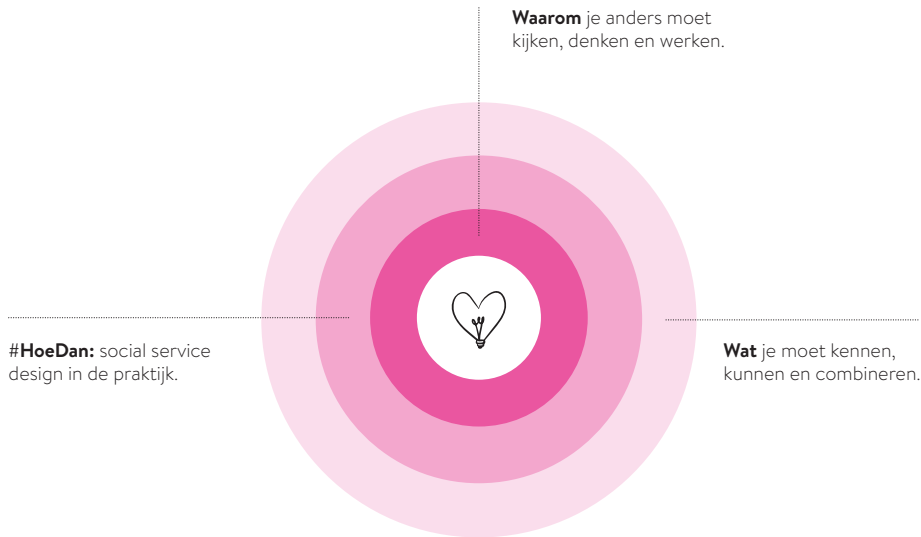
— Apple Inc., *Think different* (1997)



Met dit boek wil ik je inspireren om anders te gaan kijken, denken en werken in maatschappelijke vraagstukken en publieke dienstverlening. Nadat ik in de inleiding vooral de patronen in de samenleving uitlichtte die laten zien dat het huidige ‘systeem’ – lees: de manier van werken en organiseren in de publieke sector – op zijn einde loopt, sla ik in de komende vier hoofdstukken de brug naar jouw dagelijks werk.

## De ‘Golden Circle’ van social service design: waarom, hoe en wat

Samen vormen deze hoofdstukken de ‘Golden Circle’ van social service design (zie figuur D1.1).<sup>35</sup> Ik leg uit dat maatschappelijke opgaven en vraagstukken rondom publieke dienstverlening complex zijn, en laat aan de hand van acht constatering zien waarom een andere benadering nodig is om dergelijke vraagstukken te tackelen. Dat is – al zeg ik het zelf – best een overtuigend verhaal, maar al in de 17e eeuw wist dichteres Anna Roemers Visscher: “Het segghen is maer wind, maer doen dat is een ding.”<sup>36</sup> Oftewel: #HoeDan? Daarom vertaal ik de acht constatering naar een holistische, flexibele benadering: het social service design-framework. Die benadering stoelt op de drie kerncompetenties ratio, empathie en verbeeldingskracht – en daarover gaat het een na laatste hoofdstuk in dit eerste deel. Het beschrijft wat ik versta onder ‘ratio’, ‘empathie’ en ‘verbeeldingskracht’, en legt uit wat je moet kennen, kunnen en combineren om social service design-vraagstukken op te lossen.



Figuur D1.1. De 'Golden Circle' van social service design (naar Sinek, 2009)

### Een hart onder de riem

Maar eerst wil ik je nog iets anders meegeven. Iets wat niet alleen geldt voor het komende deel, maar voor dit hele boek. Je hebt inmiddels wel door dat dat is gericht op publieke professionals.<sup>37</sup> Ik ga er dus gemakshalve vanuit dat jij er daar één van bent. In welk domein of op welk niveau je ook werkt, ik weet zeker dat jij met dat werk een verschil maakt. Maar ik denk ook dat je feilloos weet waar het in dat werk anders kan of beter moet. En al heb je zelf misschien af en toe het gevoel dat je 'maar' een radertje bent in het hele systeem van je organisatie of keten, toch wil je zorgen voor verandering. De vraag is alleen: #HoeDan? Daarom heb je dit boek opgepakt.

Ik vermoed dat je daar geen spijt van gaat krijgen. Dit boek behandelt een waaier aan theorieën, modellen, kennis en werkwijzen waarmee je (inderdaad) verandering kunt realiseren. Maar zoals de moed om te gaan sporten je in de schoenen kan zakken als je overvoerd raakt met 'reels' en posts van allerlei fitgirls of Arie Boomsma, zo kun je misschien ook hier wel wat ontmoedigd raken. Want het is bij vlagen pittig, theoretisch en heel informatiedicht. En vooral: het is véél.

Laat dat je niet naar de keel grijpen. Onthoud: ik geef generieke aangrijpingspunten om anders te kijken, te denken en te werken – in om het even welk domein. En dus is niet alles wat ik in dit boek aanreik in alle social service design-trajecten van toepassing of relevant. Met één uitzondering: de voorbeelden die ik geef zijn breed gekozen, maar hebben gemeen dat ze gaan over social service design-trajecten met impact op mensen, hun leefwereld en hun onderlinge relaties. Dat is altijd relevant.

Maar verder: pik er vooral uit wat je kunt en wilt vertalen naar je eigen praktijk.

### Je staat er niet alleen voor: de ‘who’ van social service design

Oh, en je krijgt in het vierde en laatste hoofdstuk van dit deel ook handvatten om een effectieve(re) samenwerking op te zetten met alle betrokkenen. Dat benadruk ik ook graag: alles wat ik beschrijf, doe je in principe samen met een team. Dus al spreek ik je in dit boek steeds direct aan (‘je analyseert zus-of-zo’, ‘je gaat aan de slag met’, ‘je gaat als volgt te werk’), onthoud: je staat er niet alleen voor. Je kunt taken verdelen in je social service design-team.

27

Dat gezegd hebbende: aangezien dit boek helpt om snel(ler) van start te gaan, zal ik niet langer dralen. *Let's go!*