

over omgaan

met onmacht

DOEN

en bouwen

aan daadkracht

Doen en laten

over omgaan met onmacht en bouwen aan daadkracht



De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving
Inspireert en adviseert over hoe we morgen kunnen
leven & zorgen.

Samenstelling Raad

Jet Bussemaker, *voorzitter*
Godfried Bogaerts
Erik Dannenberg
Joris van Eijck
Floortje Scheepers
Hafez Ismaili M'hamdi
Ageeth Ouwehand
Martijn van der Steen
Cathalijne Dortmans
Pieter Barnhoorn
Robert Vonk, *waarnemend algemeen-secretaris/
directeur*

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving

Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 19404
2500 CK Den Haag
T +31 (0)70 340 5060
mail@raadrvs.nl
www.raadrvs.nl

Publicatie 2025-05

ISBN: 978-90-5732-346-1
© Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
Den Haag, 2025

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk)
worden gebruikt en overgenomen voor niet
commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij
niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven
zijn, bij voorkeur als: Raad voor Volksgezondheid
& Samenleving (2025), Titel rapport, RVS-
publicatienummer, Den Haag: rvs

U kunt deze publicatie ook downloaden via onze
website  www.raadrvs.nl

Inhoud

9 Voorwoord

11 Inleiding

15 Onbehagen en onmacht

- 16 Onbehagen hoort bij een samenleving
- 18 Onmacht verlamt de samenleving
- 21 Reflexen op onbehagen en onmacht
- 23 Voorbij het 'fixen'

27 Wat mogen we van elkaar verwachten?

- 28 Wat de burger mag verwachten van de overheid
- 28 De overtrokken verwachtingen van de burger richting de overheid
- 29 De eenzijdige én tegenstrijdige verwachtingen van de overheid richting burgers
- 31 Toch mag de overheid verwachtingen hebben van burgers
- 33 Van de markt mag meer publieke betrokkenheid worden verwacht

37 Van richting veranderen

- 38 Voorop in het ontwerpen van een sociale architectuur
- 39 Herziening van mens- en overheidsbeelden
- 40 Erkennen en gebruiken van verschillende kennisbronnen
- 42 Initiatief en creativiteit van onderop stimuleren
- 43 Heldere keuzes voor de lange termijn
- 45 Bouwen aan daadkracht

46 Slot

48 Voorbereiding

49 Bronnen

Voorv

De samenleving is als een huis dat veiligheid en ruimte voor ontplooiing zou moeten bieden, waar diverse kamers zijn met andere functies en stijlen, maar die nauw verbonden zijn met elkaar en met een buitenwereld. De werkelijkheid is helaas anders. Polarisatie creëert muren die ons scheiden, we leven in echokamers waar alleen ons eigen gelijk bevestigd wordt en de fundamenten van de sociale rechtsstaat brokkelen af. We delen met elkaar een gevoel van onmacht en onbehagen over grote veranderingen in deze tijd. Dat geldt ook voor mij persoonlijk. In verschillende rollen heb ik de samenleving zien verhard en de individuele en politieke onmacht zien groeien. Tegelijkertijd zag ik unieke en inspirerende voorbeelden over hoe mensen met elkaar proberen het goede te doen.

Dit essay is geschreven ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. We kijken terug op de afgelopen tien jaar: de maatschappelijke ontwikkelingen op het snijvlak van zorg, gezondheid en samenleving, en de adviezen die de Raad daarover gaf. En we kijken vooruit naar de toekomst. Hoe kunnen we – de overheid voorop, maar samen met samenleving en markt – maatschappelijke problemen daadkrachtig aanpakken?

Doen én laten, zo luidt het antwoord van de Raad op deze vraag. De overheid moet bewust een aantal dingen *doen*, zoals het leveren van randvoorwaarden, maar ook ruimte *laten* aan creativiteit en initiatief vanuit de samenleving. We laten ons inspireren door de bouwkunst om uit te leggen hoe *doen* en *laten* samenkomen. Goede architecten bouwen muren en fundamenten om ruimte te maken voor verbinding: ze creëren volume en ruimte die gevuld en gebruikt kan worden.

voord

We pleiten voor ontwerpen van een *sociale architectuur*. In dit geval niet van de gebouwde omgeving, maar van de beleidskaders rond de wijze waarop we samenleven. Zoals fysieke bouwstenen kunnen bijdragen aan een goede leefomgeving en de ontwikkeling van sociaal weefsel, zo ondersteunen de bouwstenen van de sociale architectuur hoe we ons tot elkaar verhouden. Bewust omgaan met mens- en overheidsbeelden, gebruik van meerdere kennisbronnen, ruimte creëren voor initiatief van onderop en duidelijke keuzes voor de lange termijn. Dat zijn de bouwstenen voor een herijkte relatie tussen overheid en samenleving.

Onbehagen valt niet weg te wensen, maar het mag niet leiden tot onmacht. Onbehagen kan de motor zijn van verbetering. Met bovenstaande stenen bouwen we aan een stevig fundament voor de toekomst om met daadkracht aan maatschappelijke vraagstukken te werken. Zo worden de problemen meer beheersbaar en krijgen mensen grip in plaats van onmacht.

Jet Bussemaker

Voorzitter RVS



Inleiding

De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving bestaat tien jaar. In het afgelopen decennium adviseerde de Raad over onderwerpen op het snijvlak van zorg, gezondheid en samenleving. In dit essay reflecteren we op de afgelopen tien jaar. Hierbij maken we gebruik van de inzichten uit de adviezen die de Raad heeft gepubliceerd. Als we de balans van toen naar nu opmaken, constateren we dat er vandaag de dag veel onmacht leeft in het aanpakken van maatschappelijke opgaven. We kijken daarom ook vooruit, naar hoe we in de toekomst vorm kunnen geven aan maatschappelijke samenhang. We stellen voor te werken vanuit een *sociale architectuur* waarin de overheid bewust een aantal dingen moet *doen*, zoals het leveren van randvoorwaarden, maar ook ruimte moet *laten* aan creativiteit en initiatief vanuit de samenleving om maatschappelijke opgaven aan te pakken.

In de afgelopen tien jaar zijn veel bekende problemen op het snijvlak van zorg, gezondheid en samenleving van inhoud en gedaante veranderd. Niet alleen in volume, maar in de aard ervan. Dak- en thuisloosheid is daarvan een voorbeeld. Het aantal mensen dat dak- en thuisloos is in de afgelopen decennia niet alleen toegenomen, de oorzaak ervan is veranderd. Het clichébeeld van de zwerver met verveerd uiterlijk en een stevige verslaving gaat allang niet meer op. De diversiteit van problemen waarmee daklozen kampen ligt genuanceerder. Denk aan een moeder met twee jonge kinderen die na jaren wachten nog steeds geen sociale huurwoning toegewezen heeft gekregen, onvoldoende verdient om een hoge huur te kunnen betalen of door schulden uit huis wordt gezet.¹

In meer algemene zin is bestaansonzekerheid inmiddels een belangrijk thema: geldgebrek, maar ook toegang tot een woning, zorg en sociaal netwerk bepalen in sterke mate de individuele en maatschappelijke veerkracht. Bestaansonzekerheid en gezondheidsachterstanden zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Tien jaar geleden was er nog weinig aandacht voor, maar dat is de afgelopen jaren veranderd. Dat is bijvoorbeeld te zien in diverse publicaties die de Raad uitbracht. Het essay *Gezondheidsverschillen voorbij* kwam uit in 2020 en kreeg een vervolg in adviezen als *Een eerlijke kans op een gezond leven* (2021), *Van schuld naar schone lei* (2022) en *Van overleven naar bloeien* (2024). Er kwam meer erkenning voor andere vormen van kwetsbaarheid zoals discriminatie en uitsluiting in de zorg. Hierover schreef de Raad in 2022 in het essay *Passende zorg is inclusieve zorg*. Ook kwam er meer ruimte voor een gesprek over omgaan met lijden, zowel in de spreekkamer als de maatschappij.² En onze oproep in *Met de stroom mee* (2023), om het taboe op het spreken over een zorgstelselwijziging te doorbreken, werd breed gehoord.³ Nieuwe akkoorden (IZA, GALA, AZWA) getuigen van de breed gevoelde noodzaak tot verandering.

Veel van de bovengenoemde kwesties leverden voor ons als Raad dilemma's op en vragen telkens een ander perspectief.

Waar moet je bijvoorbeeld beginnen als je gezondheidsverschillen wilt bestrijden? Bij de zorg of bij andere beleidsterreinen, zoals inkomen en wonen. En wat kun je leren van ontwikkelingen in de geschiedenis? In de zoektocht naar oorzaken van gezondheidsverschillen leidde dit tot de vraag naar 'de nieuwe riolering voor dit decennium'. Waar we in recent verschenen adviezen zoals *Op onze gezondheid* (2023) en *Kinderen uit de knel* (2023) pleitten voor meer collectieve interventies, hebben we eerder, zoals in het eerste advies van de RVS *Verlangen naar samenhang* uit 2016, ook beargumenteerd dat er meer ruimte moet komen voor particulier initiatief. Op sommige thema's hebben we als Raad gepleit voor het omarmen van complexiteit - in de wetenschap dat simpele kleine aanpassingen in beleid onvoldoende zijn - terwijl we bij andere kwesties pleitten voor heldere missies en visies: vanuit het idee dat we zonder een duidelijke stip op de horizon al snel stuurloos zijn. We hielden een pleidooi voor meer universele voorzieningen, maar ook voor meer maatwerk. Kortom, er bestaan geen eendimensionale oplossingen voor de maatschappelijke uitdagingen waar we voor aan de lat staan.

Niet alleen de vraagstukken zelf zijn van volume en aard veranderd, ook de context waarin zij spelen, is in amper tien jaar radicaal veranderd. De afgelopen tien jaar voltrokken ontwikkelingen rond zorg, gezondheid en samenleving zich tegen de achtergrond van groeiend maatschappelijk onbehagen. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling - een van de voorlopers van de RVS - benoemde dit al in 2013 in het advies *Het onbehagen voorbij*: onbehagen domineert het publieke debat en vormt een zelfstandig thema voor politiek, wetenschap en samenleving. Tien jaar later is dat nog veel sterker voelbaar, mede door recente binnen- en buitenlandse ontwikkelingen. Het is niet meer de uitzondering, maar een 'mainstream' gevoel van mensen als ze over het publieke domein en vaak ook over hun eigen omstandigheden en leven spreken.

Naast onbehagen is er óók sprake van onmacht. Een aantal maatschappelijke opgaven is vandaag de dag zó groot, dat er een

gevoel van onmacht uit voortkomt. Zo liet de coronapandemie de wereld op haar grondvesten schudden en zorgen nieuwe technologieën als AI voor mogelijke oplossingen, maar ook onzekerheid in de zorg.⁴ Daarnaast zijn klimaatverandering en vergrijzing twee grote maatschappelijke opgaven die de zorg en samenleving raken. Ons recente advies *Te heet onder onze voeten* (2025) beredeneert wat voor afwegingen nodig zijn om gezond samen te leven binnen planetaire grenzen. Het advies *Het rimpeffect* (2025) laat zien dat vergrijzing niet alleen een probleem is van personeelstekort in de ouderenzorg, maar van de hele samenleving. De opgaven zijn immens, de noodzakelijke transities complex en de onzekerheid over de toekomst is groot. Dat kan leiden tot een onmachtig gevoel in alle lagen van de samenleving, voor zowel burgers, professionals, organisaties, instituties. En onmacht werkt verlamdend. Niemand heeft de sleutel in handen: dat leidt tot het gevoel dat er niets te beginnen is. Er is wel het besef van de dreiging, maar zonder het begin van een betekenisvol handelingsperspectief.

Onmacht en onbehagen zijn verschillende dingen, maar ze beïnvloeden elkaar wel. Wanneer onbehagen omslaat in onmacht, belemmeren ze het vermogen om samen maatschappelijke opgaven in zorg, gezondheid en samenleving aan te pakken en ondermijnen daarmee ook het vertrouwen tussen overheid en samenleving. Onbehagen leidt dan tot onmacht, die het onbehagen alleen nog maar vergroot. Zo geraken we in een spiraal van onbehagen en onmacht. Die spiraal moeten we doorbreken. In dit essay geven we richtingen hoe we dat kunnen doen en wat daarvoor nodig is.

We richten ons in dit essay primair op de werelden van politiek, bestuur en beleid, maar ook nadrukkelijk op maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijfsleven. Deels omdat politiek, bestuur en beleid het niet alleen kunnen of hoeven te doen, maar vooral ook omdat juist in de samenleving belangrijke sleutels liggen voor de oplossing. Het één heeft baat bij het ander, maar het hoeft niet op elkaar te wachten. Coördinatie van inspanningen is mooi, maar een ieder kan

ook gewoon beginnen. Of intensiveren wat al gebeurt, want ook dat is de realiteit van tien jaar terugkijken: veel maatschappelijke energie en oplossingen *zijn er al*. Daarom ook de titel van dit essay: méér doen in het bouwen van een sterk fundament en ruimte laten voor de invulling daarvan.

We beginnen dit essay bij onze twee centrale begrippen *onbehagen* en *onmacht*. We stellen dat we moeten leren omgaan met onbehagen en iets moeten doen om te voorkomen dat onbehagen onmacht wordt. In het tweede deel gaan we in op wat burgers en overheid, maar ook professionals en organisaties van elkaar mogen verwachten: juist vanuit het besef dat zij onmacht moeten tegengaan. In het derde en laatste deel doen we voorstellen voor nieuwe vormen van sturing die kunnen bijdragen aan een sterkere relatie tussen overheid en samenleving. Het is daarbij van belang dat de overheid *doet* wat nodig is - kaders scheppen, randvoorwaarden bieden - en ruimte *laat* voor wat mensen zelf kunnen oppakken. Gedeelde verantwoordelijkheid en wederzijds respect voor ieders rol vormen de sleutel tot een veerkrachtige, samenwerkende samenleving.





Onbehagen en onmacht

Ruim tien jaar geleden wees de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling al op het groeiende onbehagen in Nederland. Dat advies is actueler dan ooit: iedereen voelt het onbehagen. Onbehagen heeft echter een functie en kan de aanzet zijn tot verandering. Zolang het binnen de kaders blijft van de democratische rechtsstaat. Daarentegen is onmacht problematisch. De Raad stelt dat we onze blik moeten verleggen: niet het onbehagen, maar de onmacht verdient nu de aandacht. Om tot handelen te komen, is het nodig om onmacht te (h)erkennen en te doorbreken. Onmacht blokkeert namelijk het vermogen om maatschappelijke opgaven aan te pakken.

Onbehagen hoort bij een samenleving

'Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht'. Zo omschreef Paul Schnabel het breed gedragen gevoel in de samenleving als scheidend directeur van het SCP in 2013. Dat gevoel resoneert nog steeds in de samenleving: uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het SCP van 2024 blijkt dat Nederlanders hun eigen leven gemiddeld een 7,7 geven. Dat is hoger dan hun cijfer voor de samenleving (6,2) en de politiek (4,9).⁵ In een uitgebreide studie naar onbehagen, definieert het SCP het fenomeen als volgt: 'Maatschappelijk onbehagen is een individuele houding over de samenleving en een brede bezorgdheid onder burgers over de preciaire staat van die samenleving. Ze ervaren achteruitgang en een collectieve machteloosheid om die achteruitgang te keren'.⁶ Over het algemeen vindt iets meer dan de helft tot tweederde van de bevolking dat het de verkeerde kant op gaat met de samenleving, versus iets minder dan de helft tot éénderde die vindt dat het de goede kant op gaat of het niet weet.⁷ Na de financiële crisis in 2013 kwam er meer optimisme over de richting waarin de samenleving zich bewoog. Aan het begin van de coronapandemie in 2020 zien we een gelijksoortige beweging. Deze bewoog zich daarna weer snel richting onbehagen.⁸ Los van deze volatiele bewegingen: de algemene trend blijft gelijk.

Onbehagen is een gevoel ten opzichte van ontwikkelingen die nog niet zijn uitgekristalliseerd.⁹ Omdat een aantal psychologische mechanismen een rol spelen in de totstandkoming van deze gevoelens, is er moeilijk peil op te trekken wat onbehagen zegt over daadwerkelijke maatschappelijke ontwikkelingen. Je kunt onbehagen voelen over iets wat op komst is, wat nog klein is maar groeit, maar ook over iets dat er helemaal niet is en nooit zal zijn. Het is een emotie over "iets" dat er in materiële zin niet is. Dat betekent niet dat het niet bestaat: het is een reëel gevoel, over een bestaande verwachting of vermeende observatie. Het krijgt in denken, doen en voelen ook daadwerkelijk beslag. Wetenschappers publiceerden in 2023 in *Nature* een onderzoek

over wat zij de illusie van morele teloorgang noemen.¹⁰ In zestig landen (Nederland niet inbegrepen) zien zij een trend die al zeventig jaar lang aanhoudt: mensen ervaren een morele teloorgang in de tijd waarin zij zelf leven. Die waarneming kan feitelijk niet juist zijn, concluderen deze wetenschappers. Dus waarom denken mensen dit dan toch? Zij hebben de neiging negatiever te zijn over iets wat ze niet kennen. Hoe onbekender en verder weg, hoe bevreesder zij worden. Hierin zit ook het gevoel, 'met mij gaat het goed, met de samenleving gaat het slecht' besloten.

Onbehagen is bovendien pluriform: de mate van onbehagen en waar mensen onbehagen over ervaren, verschilt. Iedereen ervaart onbehagen, maar wel allemaal ander onbehagen. Pluriformiteit is eigen aan een gezonde samenleving: in zekere zin is het zelfs een kwaliteitscriterium voor een goede open samenleving. Maar in die pluriformiteit is de afgelopen decennia een steeds uniformer patroon ontstaan, langs één heel bepalende scheidslijn. Opleidingsniveau is de afgelopen jaren steeds bepalender geworden voor hoe mensen denken over politiek en samenleving, meer dan sekse, leeftijd of inkomen.¹¹ Waar vroeger vooral het inkomen iemands maatschappelijke positie bepaalde, zien we nu een steeds duidelijker scheidslijn tussen praktisch en theoretisch opgeleiden. In 2014 wezen de WRR en het SCP hier al op in *Gescheiden Werelden*: naast sociaaleconomische tegenstellingen bestaan er ook sociaal-culturele kloven, die grotendeels samenhangen met opleidingsniveau. Hoewel er toen nog brede middengroepen bestonden, waarschuwden de onderzoekers voor een toenemende verwijdering tussen praktisch en theoretisch opgeleiden. Het SCP liet recent nog zien dat sociale klasse bepalender is voor ongelijkheid dan de regio waar mensen wonen.¹²

Die verschillende varianten van onbehagen komen maar moeizaam tot uitdrukking in beleid. Dat is ook niet zo gek. Beleid wordt vooral ontworpen en beoordeeld door hoger opgeleide professionals. De vraag dringt zich op of theoretisch opgeleiden zich nog voldoende kunnen verplaatsen in de leefwereld

van mensen bij wie dat beleid uiteindelijk terecht komt. Wat op papier logisch lijkt, kan in de praktijk hard en onrechtvaardig uitpakken. Denk aan de voordeurdelersnorm of de verschillende eigen bijdragen in de zorgwetten: beleidslogica die op de werkvloer vaak wringt. Zulke ervaringen dragen bij aan onvrede en soms zelfs rancune ten opzichte van de overheid.¹³ Een belangrijk deel van de samenleving ziet het eigen onbehagen niet eens benoemd, laat staan opgelost. Opvallend genoeg is er met de komst van het kabinet-Schoof voor het eerst in lange tijd géén duidelijk verschil meer in vertrouwen in de regering tussen opleidingsniveaus. Dat zegt niet zozeer iets over herstel van vertrouwen onder praktisch opgeleiden, maar eerder over een afbrokkeling van vertrouwen onder theoretisch opgeleiden.¹⁴

Diploma is de meest bepalende scheidslijn, maar er zijn ook andere verschillen die een belangrijke rol spelen. Een daarvan is het verschil in gezondheid: een thema waar de Raad de afgelopen jaren veel aandacht aan besteedde. In *Atlas van Afgehaakt Nederland* (2021) laten Josse de Voogd en René Cuperus zien hoe sterk de ervaren gezondheid samenhangt met de opkomst bij verkiezingen en stemgedrag. Ze stellen: 'Kunnen we naast een "diplomademocratie" wellicht ook spreken over een "gezondheidsdemocratie"? Gezondheid gaat over deelname aan werk, het hebben van een inkomen, over gezien worden en over aanhaken.'¹⁵ Mede op basis van het RVS-essay *Gezondheidsverschillen voorbij* (2021) vragen zij zich af: 'Zijn gezondheidsverschillen zo gezien de resultante van de kloof tussen buitenstanders en gevestigden, van de grote ongelijkheid in kansen en sociaal en cultureel kapitaal?'¹⁶ Recente internationale onderzoeken bevestigen dit beeld: mensen met een slechte gezondheid hebben structureel minder vertrouwen in de politiek.¹⁷

Ook locatie doet ertoe. In het advies *Elke regio telt* (2023) van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) en de RVS benadrukten we het feit dat in landelijk en sectoraal beleid geen rekening gehouden wordt met regionale spreiding en regionale

behoeftes.¹⁸ Dat gaat over verlies van publieke voorzieningen en perspectief in regio's, maar ook over verschil in culturele waarden en geringe herkenning in de landelijke overheid. In de regio heerst een breed gedeeld gevoel dat beleid niet alleen in de Randstad wordt gemaakt, maar dat het ook vooral voor de Randstad wordt gemaakt. Binnen de Randstad en steden spelen vergelijkbare sentimenten, zo voelen meer perifere wijken zich niet serieus genomen ten opzichte van het centrum: verschillen in onbehagen zijn binnen gebieden tussen bewoners onderling nog altijd groter dan de verschillen tussen verschillende gebieden.¹⁹

Net zoals onbehagen een gevoel is ten opzichte van ontwikkelingen die nog niet uitgekristalliseerd zijn, heeft onbehagen ook geen gezamenlijke noemer of uniforme oorzaak. Het leeft bij mensen die vinden dat er te veel klimaatmaatregelen zijn en bij mensen die juist vinden dat die maatregelen tekortschieten. Hetzelfde geldt voor migratie (meer of minder toelaten) en Europese integratie (meer of minder samenwerking).²⁰ Ook rond wetenschap en kennis lopen de spanningen op: waar de een vreest voor ondermijning van rationaliteit, voelt de ander zich eindelijk gehoord als ook ervaring een plek in het debat krijgt. Bij seksuele oriëntatie geldt iets vergelijkbaars: sommigen ervaren nieuwe vormen van discriminatie, terwijl anderen juist houvast zoeken in traditionele man/vrouw-categorieën. Onbehagen is alom aanwezig en richt zich telkens op verschillende onderwerpen en groepen, en daarmee uiteindelijk op elkaar.

Een zekere mate van onbehagen is normaal in een samenleving en zelfs wenselijk: er is altijd verdeling van schaarste en verschil, iedereen kan nooit over alles tevreden zijn. Zoals eerder benoemd, komt het in verschillende vormen en bij uiteenlopende groepen voor.²¹ De voormalige RMO stelde dat onbehagen niet het einde van een debat is, maar juist het begin: het uiten van onbehagen is een vorm van betrokkenheid.²² Vanuit die meerstemmigheid kan dialoog ontstaan.²³ Juist dat gesprek voorkomt dat mensen afhaken. De econoom Albert Hirschman beschreef dit als het verschil

tussen *voice* en *exit*.²⁴ Maar dat vraagt ook om ruimte voor *voice*: mensen mogen niet worden weggezet als profiteurs, niksnutten of wappies. Tegelijkertijd geldt een duidelijke grens: uitingen die ondemocratisch, racistisch of discriminerend zijn, overschrijden de rechtsstatelijke orde en moeten in een democratie actief worden bestreden. We willen dus *exit* voorkomen, maar tegelijkertijd ook de *voice* in zekere mate normeren of begrenzen. Daarbij komt veel onzekerheid kijken. Wie bepaalt daarin de regels? Wat als het onbehagen zich deels richt op de bestaande normen en de bewakers daarvan? Het onbehagen gaat inmiddels óók over de instituties die het 'spel' en het debat zouden begrenzen en er boven behoren te staan: de rechtstaat zelf, de democratie, het parlementaire proces. De groeiende groep autonomen is in dat opzicht een (heel grote) kanarie in een heel cruciale en fundamentele kolenmijn.

Onbehagen kan burgers aansporen tot actie en zo bijdragen aan een gezonde democratie. Dat zagen we de afgelopen jaren ook. Er heeft echter nog weinig concrete verandering plaatsgevonden: er heerst nog veel onmacht over de grote maatschappelijk opgaven. In tegenstelling tot onbehagen, is onmacht wel problematisch. Waar onbehagen een functie heeft en tot actie kan aanzetten, werkt onmacht juist verlamdend.

Onmacht verlamt de samenleving

Onmacht kan voortkomen uit onbehagen, zoals te zien is in de SCP-definitie. De twee zijn verbonden met elkaar, maar er is geen simpele lineaire oorzaak-en-gevolg relatie. Wie zich ergens druk om maakt, maar daar niks aan kan veranderen, kan onmacht voelen. Andersom geldt ook: wie zich onbehaaglijk voelt over maatschappelijke ontwikkelingen, kan zich terugtrekken - en daarmee het gevoel van onmacht versterken - terwijl er best nog acties mogelijk zijn. Het ervaren van onmacht is niet voorbehouden aan bepaalde individuen. Het doet zich voor bij zowel burgers en professionals, als bestuurders en publieke ambtsdragers. Binnen deze groepen zien we veel pluriformiteit over hoe zij omgaan met onmacht en hoe ze deze ervaren.

Onmacht ontstaat als burgers ervaren dat zij maar beperkt sturing kunnen geven aan hun leven. In die zin is onmacht een gebrek aan grip, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het begrip "grip" in 2023 heeft geïntroduceerd: "de mate waarin mensen in staat zijn om door eigen handelen gewenste levensuitkomsten te bereiken".²⁵ Ook in het RVS-advies *Van overleven naar bloeien* (2024) constateren we dat mensen grip verliezen. In het bijzonder als ze in een kwetsbare situatie zitten en systemen van hulp en ondersteuning tekortschieten om hen te helpen. Mensen die in een moeilijke positie zitten door een optelsom van problemen, en daarbij vaak ook cognitief kwetsbaar zijn (geworden), kunnen door 'het systeem' onbedoeld nog verder buiten de samenleving worden geduwd. Deze centrifugale krachten duwen ze steeds verder naar de marges van de maatschappij.²⁶ Het fraude- en incasso-beleid bijvoorbeeld, dat tot grotere schulden leidt en zo onmacht bij burgers in een toch al kwetsbare positie doet toenemen. Burgers voelen zich daarnaast ook onmachtig als het gaat om grote mondiale vraagstukken, zoals het klimaat, migratie en de geopolitieke situatie, al dan niet in combinatie met crises die zich dichtbij het eigen leven afspelen. Steeds is het patroon dat mensen ervaren dat een probleem zeer grote gevolgen voor hun leven kan hebben, maar dat ze geen mogelijkheden zien om daar productief op te handelen. Ze verliezen de grip, of zijn die al verloren.

Professionals, in het bijzonder in zorg en sociaal domein, voelen zich bovendien onmachtig wanneer ze hun werk niet kunnen uitvoeren in lijn met hun waarden en vakmanschap. In 2024 werkten bijna 1,7 miljoen mensen in zorg en welzijn; ruim 17% van alle werkenden in Nederland.²⁷ Juist in deze sectoren, waar de motivatie om iets voor anderen te betekenen vaak groot is, schuurt het als professionals geen of onvoldoende hulp kunnen verlenen. Of als het systeem hen belemmert in de uitvoering van hun werk.²⁸ Onmacht ontstaat bijvoorbeeld wanneer ervaren professionals door regels formeel niet bevoegd zijn om handelingen uit te voeren, terwijl ze wel bekwaam zijn.²⁹ Of wanneer zij te maken krijgen met agressie van cliënten, die hun zin niet krijgen: in 2023 ondervond 30% van

“Problemen
worden niet
opgelost omdat
deelbelangen
het algemeen
belang gijzelen.”

de zorgmedewerkers ongewenst gedrag, tegenover 17% in andere sectoren.³⁰

Overbelasting door bureaucratie speelt hierin ook een grote rol. Verantwoording slokt tot 40% van de werktijd van professionals op. Die verantwoording is zelden gebaseerd op professioneel vertrouwen of een breed kwaliteitsbegrip, maar richt zich vooral op het controleren van rechtmatigheid en kwaliteit volgens vastgestelde kaders.³¹ Dat belemmert samenwerking en overzicht. Het gevolg: ondanks de inzet van vele betrokken hulpverleners, blijft echte afstemming soms uit. Soms met ernstige gevolgen. Zoals bij het meisje uit Vlaardingen, dat door haar pleegouders werd mishandeld³² of bij de moord in Amsterdam in 2023 door een jonge man over wie al tientallen meldingen gedaan waren.³³ De kernvraag lijkt vergeten: niet of we de dingen goed doen, maar of we de goede dingen doen.

Organisaties en bestuurders in de zorg en ondersteuning ervaren een vergelijkbare onmacht. Aanbieders worden geconfronteerd met structurele tekorten: zoals beschermingsmiddelen tijdens de coronacrisis, genees- en hulpmiddelen of eenvoudigweg voldoende personeel om roosters rond te krijgen. In zo'n context is het vrijwel onmogelijk om de zorg te leveren waar ze volgens hun eigen professionele en maatschappelijke waarden voor willen staan. Systeempartijen, zoals toezichhouders, uitvoeringsorganisaties en zelfstandige bestuursorganen, lopen tegen dezelfde grenzen aan. Zij moeten inspelen op complexe en snel veranderende ontwikkelingen, maar hebben daarvoor niet altijd de middelen, bevoegdheden of uitvoeringscapaciteit. Een voorbeeld is het kader voor passende zorg van de NZa en het Zorginstituut: de uitvoering daarvan hangt grotendeels af van anderen. Of denk aan lokale welzijnsorganisaties die investeren in preventie, waardoor ziekenhuizen minder dure zorg hoeven te leveren wat maatschappelijk wenselijk is. Terwijl diezelfde ziekenhuizen vervolgens door verzekeraars worden aangesproken op dalende omzet.³⁴

De Rijksoverheid en politici, inclusief bewindspersonen, ervaren eveneens

onmacht. Zij werken binnen de marges van de democratie, in een steeds meer versplinterd politiek landschap waarin (sociale) media een steeds grotere rol spelen. Zij moeten afstemming zoeken met verschillende systeempartijen, belangengroepen en lobbyorganisaties om effectief te kunnen zijn. Het zorgvuldig verzamelen van kennis en het zoeken naar draagvlak staat vaak op gespannen voet met de druk om snel te besluiten en in *soundbites* te communiceren.³⁵

Onmacht is paradoxaal genoeg dus ook een heel typerende eigenschap voor 'machthebbers'. Politieke ambtsdragers, zoals minister, burgemeesters en wethouders, worden in de politiek vaak afgerekend op kwesties waar ze nauwelijks directe zeggenschap over hebben. Ook zij zijn in dat opzicht onmachtig. Denk aan het sluiten van ziekenhuizen (beslissingen waar zorgverzekeraars een rol in hebben), misstanden in de thuiszorg (een verantwoordelijkheid van aanbieders en inspectie) of het verdwijnen van brievenbussen en pinautomaten (wat grotendeels in handen is van PostNL en banken). Veel van deze verantwoordelijkheden zijn sinds de jaren tachtig gedecentraliseerd, geprivatiseerd of op afstand geplaatst onder het motto van de 'terugtrekkende overheid'³⁶ en het einde van de maakbare samenleving. Tegelijkertijd raakte het maatschappelijk middenveld uitgehold en maakte het neo-corporatistische model plaats voor het marktgerichte denken van *New Public Management*. Waar voorheen maatschappelijke organisaties beleid droegen en uitvoerden, kwam de nadruk te liggen op marktpartijen en individuele burgers.³⁷

De sturende rol van de centrale overheid is door *New Public Management* sterk afgenomen en daarmee kalft ook het idee van centrale maakbaarheid verder af. Zo ligt er steeds meer nadruk op de 'systeemverantwoordelijkheid' van ministers: zij gaan over de verhoudingen en structureren, maar maatschappelijke organisaties dragen daarin veel eigen verantwoordelijkheden. De Raad leverde in 2016 in het advies *Verlangen naar samenhang* kritiek op deze constructie, omdat juist die systeemverantwoordelijkheid een vorm van sturing is die uniformerend werkt en pluriformiteit uitsluit. Nu signaleren

we dat de sturing op publieke waarden te veel is losgelaten. De toegankelijkheid verliest aan terrein ten opzichte van waarden als kwaliteit en betaalbaarheid.³⁸ Het gebrek aan sturing op publieke waarden hangt nauw samen met de manier waarop het systeem is ingericht. Veel betrokken organisaties werken vanuit eigen wettelijke opdrachten en bijbehorende logica, die lang niet altijd op elkaar aansluiten. De organisatie van zorg en ondersteuning is daardoor geworden tot een Gordiaanse knoop: complex, verknoopt en vrijwel niet meer te ontwarren. Die knoop blijft in stand zolang we vasthouden aan beleidslogica's die primair gericht zijn op rechtmatigheid, risicobeheersing en controle. Maar wie heeft het gezag, of de moed, om die knoop daadwerkelijk door te hakken?

In deze eeuw lijken politiek en beleid steeds meer een optelsom van deelbelangen te zijn geworden.³⁹ Politieke partijen vereenzelvigen zich steeds vaker met een specifiek maatschappelijk belang (bijvoorbeeld boeren of mensen met een migratiegeschiedenis) of naar regio (zoals stedelingen of juist plattelandsbewoners). Problemen worden niet opgelost omdat deelbelangen het algemeen belang gijzelen. Een sprekend voorbeeld is het stikstofbeleid.⁴⁰ Een visie op het algemeen belang is nodig. Beleid en politiek zijn technocratischer geworden: er lag veel nadruk op technische verbeteringen en minder op maatschappijvisie. Politicoloog Tom van der Meer stelt in zijn boek *Waardenloze Politiek* (2024) zelfs dat met name de middenpartijen de afgelopen decennia niet meer vanuit een maatschappelijke visie opereerden, waardoor de democratie is klemgeraakt tussen technocratie en populisme. Populisme is meer uit op conflict dan gericht op oplossingen en dat vergroot de onmacht van allen. Voor populisme is dat precies de bedoeling: het gedijt bij onmachtige gevoelens en heeft die in zekere zin dus nodig om te bestaan en te floreren. Dat leidt electoraal tot winst, maar maatschappelijk niet tot minder onmacht, eerder tot meer. Wie politieke macht zoekt vaart er wel bij, wie politieke macht wil inzetten om bij mensen gevoelde onmacht door maatschappelijke resultaten te verkleinen, heeft er last van.

Reflexen op onbehagen en onmacht

In reactie op het onbehagen en de onmacht is vooral een overheid te zien die problemen wil 'fixen'. Een zekere oplossingsdrang is niet gek maar de manier waarop we dat nu zien gebeuren, is niet adequaat. *Fixen* is te mechanistisch en eendimensionaal, biedt alleen oplossingen op de korte termijn en werkt alleen bij overzichtelijke problemen. Het laat geen ruimte voor de complexiteit van de maatschappelijke oorzaken waar we voor staan. Onder het mom van fixen, zien we momenteel drie reflexen die tekenend zijn voor het omgaan met onbehagen en onmacht, en die de problemen op het snijvlak van zorg, gezondheid en samenleven niet verder helpen.

Wensdenken is de eerste reflex en gaat over onrealistische beelden of aannames.^{41,42} Beleid is vaak gestoeld op impliciete mensbeelden - zoals de zelfredzame of rationele burger - die eerder getuigen van wensdenken dan van realiteitszin. Voorbeelden zijn de decentralisaties van 2015. Wetten als Wmo, Jeudgwet, Participatiewet projecteerden tegenstrijdige verwachtingen op burgers.⁴³ De Participatiewet gaat uit van een zelfredzame burger, terwijl de niet-gedecentraliseerde Wlz uitgaat van een afhankelijkke mens. Een mensbeeld is logisch, omdat er een bepaalde rationale achter wetgeving zit waarop deze is gestoeld. De vraag is echter of dat mensbeeld realistisch is en of er ondersteunende maatregelen nodig zijn als dat niet het geval is. Vijf jaar na de decentralisaties concludeerde het SCP dat de meeste verwachtingen waarmee deze wetten waren geïntroduceerd, niet zijn waargemaakt.⁴⁴

Een andere manier van wensdenken gaat juist over verwachtingen van overheidsinstituten of uitvoeringsorganisaties over uitvoerbaarheid. De afgelopen jaren zagen we meerdere voorbeelden van beleid dat was bedoeld om onwenselijke situaties te verhelpen, zoals het terugdringen van wachtlijsten in de zorg of om burgers te steunen in moeilijke tijden, zoals tijdens corona of bij het compenseren van het toeslagenschandaal. Maar te vaak is de wens de vader van de gedachte: de praktische uitvoerbaarheid wordt onderschat. Wanneer

beloften vervolgens niet worden waargemaakt, versterkt dat het onbehagen eerder dan dat het wordt weggenomen.

Het sturen op incidenten en willen controleren van risico's en uitzonderingen is een tweede reflex op onbehagen en onmacht. Het is verleidelijk om onbedoelde gevolgen van beleid snel te repareren.⁴⁵ Maar zulke kortetermijnoplossingen vergroten op de lange termijn vaak de complexiteit. Veel nieuw beleid ontstaat als reactie op incidenten, zoals het behoud van streekziekenhuizen⁴⁶ of het tegengaan van boodschappenboetes in de Participatiewet, en stapelt zich op bestaande regels. Een vergelijkbare reflex is het willen afdekken van alle risico's via beleid. Dat wekt de illusie van volledige beheersbaarheid, maar leidt in de praktijk tot bureaucratie en hoge administratieve last.⁴⁷ Tegelijkertijd is er in de samenleving weinig ruimte om risico's toe te laten, ook niet als ze bijdragen aan kwaliteit van leven. Denk aan mantelzorgers die juist gebaat zijn bij meer ruimte⁴⁸ of aan terughoudendheid rond zelftesten en screening⁴⁹.

De ontstane complexiteit laat zich niet makkelijk managen.⁵⁰ Door de grote hoeveelheid aan regels zien overheid, organisaties en professionals dat de praktische uitvoering van beleid te ingewikkeld is geworden. Om hiermee om te gaan, is een derde reflex: het **reduceren van complexiteit** tot behapbare vraagstukken en kwesties waar overheid, organisaties en professionals wél mee uit de voeten kunnen. Hierdoor ligt verkoking op de loer.⁵¹ Beleidsmakers proberen op deel-niveau problemen op te lossen die nog altijd diep verbonden zijn met een groter geheel dat niet in beeld wordt gebracht. Zo laat de wens naar meer regionale samenwerking zien hoe het begrip 'regio' vaak oningevuld blijft: het is lang niet altijd duidelijk waar een regio begint of eindigt, wie waarop kan sturen en hoe de democratische controle is geborgd.⁵² We zien iets vergelijkbaars bij de wens van maatwerk, waarbij de lastige afweging tussen rechtmatigheid en passendheid wordt belegd bij de professionals. Het gevolg is dat verschillende onderdelen van beleid wel (in de praktijk) worden aangepakt, maar onderliggende (botsende) beleidslogica's niet.

Alles bij elkaar leidt het tot een *surplace* in beleid en uitvoering. Sinds het toeslagenschandaal is er brede politieke consensus dat het stelsel moet worden hervormd en slachtoffers ruimhartig gecompenseerd. Maar de uitvoering stokt. De oorzaken zijn bekend: te weinig uitvoeringscapaciteit, vastgeroeste beleidslogica's en een gebrek aan langetermijnadem in de politiek. Maatschappelijke organisaties raken beleidsmoe: ze negeren beleid of werken eromheen. Ondertussen is het toeslagenschandaal uitgegroeid tot een compensatieschandaal: na bijna vijf jaar is bij 80% van de bijna 70.000 indieners pas vastgesteld of zij gedupeerd zijn en via aanvullende schaderoutes zijn slechts 1.300 mensen echt geholpen.⁵³ Geld en goede bedoelingen blijken *niet genoeg* om een groot maar op het oog overzichtelijk probleem op te lossen.

Het laat pijnlijk zien hoe de overheid kan vastlopen in het 'repareren' van grote problemen. Ook breder is sprake van een politiek *surplace*: waar eerder 'eerst het zuur, dan het zoet' de kiezer nog moest overtuigen, draait men de redenering nu om en wie het zuur uiteindelijk moet oplossen, blijft ongewis.

De bovengenoemde reflexen beperken zich niet tot het bestuur, maar zijn net zo zichtbaar in de politieke praktijk. In een tijd van medialogica worden politici voortdurend uitgedaagd om zich te profileren.⁵⁴ Niet alleen door traditionele media, maar ook via sociale platforms. Kamerleden proberen te 'scoren' in het debat, met het oog op zichtbaarheid en bereik. Dat leidt tot de roep om snelle, zichtbare maatregelen, vaak zonder oog voor uitvoerbaarheid of langetermijngevolgen. Die dynamiek dringt diep door in beleid, ook binnen het zorgstelsel en de sociale ondersteuning.⁵⁵

De reflexen zijn daarnaast zichtbaar in de zorg zelf. Omdat artsen zijn opgeleid om 'te doen' en niet om 'te laten' willen ook (medisch) professionals graag fixen. Hun taak is om medisch te handelen ten behoeve van de patiënt. De kwaliteit van leven van de patiënt gaat hierbij echter niet altijd vooruit. Een ontwikkeling die vaak onderbelicht blijft. De Raad adviseerde dat met name voor het

bieden van passende zorg en ondersteuning voor mensen voor wie de dood door ziekte of toenemende kwetsbaarheid in zicht komt, niet altijd het medisch perspectief centraal moet staan.⁵⁶ De beste behandeling is contextafhankelijk.⁵⁷ Ook het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) ondersteunt de beweging naar passende zorg en heeft het 'Kader Passende zorg' op laten stellen dat inmiddels de basis vormt voor de akkoorden zoals het IZA, GALA en het nieuwe AZWA.⁵⁸ Recent adviseerde de Raad dat ook de steeds uitgebreidere mogelijkheden voor diagnostiek en screening - vaak ook door de markt gedreven - een schaduwkant hebben. Hier is handelen ook niet altijd het beste.⁵⁹

Voorbij het 'fixen'

Niet al het onbehagen moet verdwijnen en niet alle onmacht is oplosbaar: simpelweg omdat het leven en de samenleving niet constant behaaglijk en volledig maakbaar zijn. De grens tussen wat vermijdbaar en onvermijdelijk is, schuift voortdurend op. Nieuwe geneesmiddelen verlengen levens. Technologie vergroot onze kennis en grip op de wereld. Maar de fundamentele grenzen blijven bestaan: aan het leven, aan het lichaam, aan de planeet. Dood, verlies en rouw blijven onlosmakelijk onderdeel van het menselijk bestaan. In het inspiratieadvies *Stervelingen* en de gelijknamige podcast liet de Raad zien hoe mensen met die onmacht omgaan: niet alles vraagt om actie of een oplossing. Soms is 'verdragen en laten' wijzer dan 'fixen'.

Voor structurele maatschappelijke oplossingen is samenwerking nodig: tussen overheid en samenleving. De overheid moet doen wat nodig is, maar ook durven overlaten wat beter elders kan landen. Zeggenschap en gedeelde verantwoordelijkheid geven mensen grip, waardoor zij ook onbehagen beter kunnen verdragen. Zelfs als de uitkomst hetzelfde blijft, maakt inspraak het verschil tussen een gevoel van onmacht en betrokkenheid.

Intermezzo: de coronapandemie als katalysator van onbehagen en onmacht

Tijdens de coronapandemie zag de Raad onbehagen en onmacht enorm groeien. De aanpak van de overheid was daadkrachtig, maar liet ook zien dat 'fixen' maar ten dele werkt en op de lange termijn schadelijke gevolgen kan hebben.

Van samen sterk ...

De coronapandemie begon als een acute crisis. Onvoorbereid kreeg de hele wereld te maken met een pandemie.⁶⁰ In tijden van onzekerheid waren burgers en professionals op zoek naar houvast. Dat resulteerde in eerste instantie in sociale verbondenheid, zoals ook te zien in de relatief hoge cijfers voor onderling en politiek vertrouwen in 2020.⁶¹ De sociale veerkracht van Nederland bleek groot en hartverwarmend. Onbehagen werd omgezet in maatschappelijke initiatief. Maar we zagen ook paniek: mensen waren bang voor wat nog zou kunnen komen en raakten van elkaar vervreemd.

Het besef groeide dat covid-19 niet alleen de zorg, maar de gehele samenleving raakte.⁶² De Raad riep op om de blik te verbreden en ruimte te creëren om verschillende waarden tegen elkaar af te wegen. Om moeilijke maatregelen langer met elkaar vol te houden, moesten we uit de crisismodus komen en ons meer te richten op de effecten van beleid. Ook op langere termijn.⁶³

Dat begon bij verpleeghuizen. Deze waren volledig afgesloten en veel ouderen waren eenzaam. De ouderen waren beschermd tegen het virus, maar niet tegen de effecten van het stringente beleid. Ouderen kwamen te overlijden in eenzaamheid, zonder familieleden of dierbaren om hen heen. Bij gehandicapteninstellingen raakten bewoners verstoken van fysiek menselijk contact: vaak een essentiële vorm voor communicatie. In die context stelde de Raad de houdbaarheid van de 'anderhalvemetersamenleving' ter discussie.⁶⁴

... naar onbehagen en ongelijkheid

Naarmate de tijd verstreek en de lockdowns elkaar bleven opvolgen, namen frustratie, onzekerheid, onbegrip over besluiten van 'de overheid', 'de politiek', maar ook onbegrip tussen burgers onderling toe. De coronapandemie was geen veroorzaker van het maatschappelijke onbehagen van de laatste jaren, maar wel een krachtige katalysator.

Dit werd volgens de Raad merkbaar in het politieke en maatschappelijke debat, dat soms zodanig polariseerde dat er weinig ruimte meer leek voor dialoog. De politiek baseerde zich grotendeels op een smalle kennisbasis, waarbij virologen en intensivisten het debat domineerden. Deze specialisten leken het beleid te gaan bepalen,

waardoor kennis gepolitiseerd raakte.⁶⁵ In het publieke debat was weinig ruimte voor onderliggende zorgen van burgers.⁶⁶ Zij werden al snel weggezet als 'wappies'. In de beleving van die burgers werd het debat gedomineerd door 'roepstoeterende uitersten'. Dit had een verstarrende uitwerking. Daarmee werd, waarschijnlijk onbewust, maar zeker ongewenst, het onbehagen van het stille midden aangewakkerd. Tijdens de coronapandemie is het onbehagen exponentieel gegroeid.⁶⁷

Een belangrijke factor die bijdroeg aan het gevoel van onbehagen was dat de gevolgen van de pandemie ongelijk neersloegen bij groepen in de samenleving. Sommige groepen waren juist kwetsbaar voor het coronavirus zelf. Andere groepen, zoals jongeren, waren vooral kwetsbaar voor de gevolgen van de maatregelen tegen het virus. Maatschappelijk-ethische dilemma's waren niet voor iedereen hetzelfde. Zorgen voor de meest kwetsbaren was daarom lastig: want wie krijgt 'voorrang'? Hoe blijven we solidair? Ogenscheinlijk kortetermijnmaatregelen hebben zo een langetermijneffect. De Raad wees op de mentale gevolgen van de afzonderingsmaatregelen en schoolsluiting voor jongeren op de langere termijn. Veel stemmen van onbehagen bleven ongehoord en de aanpak bleef in essentie hetzelfde.

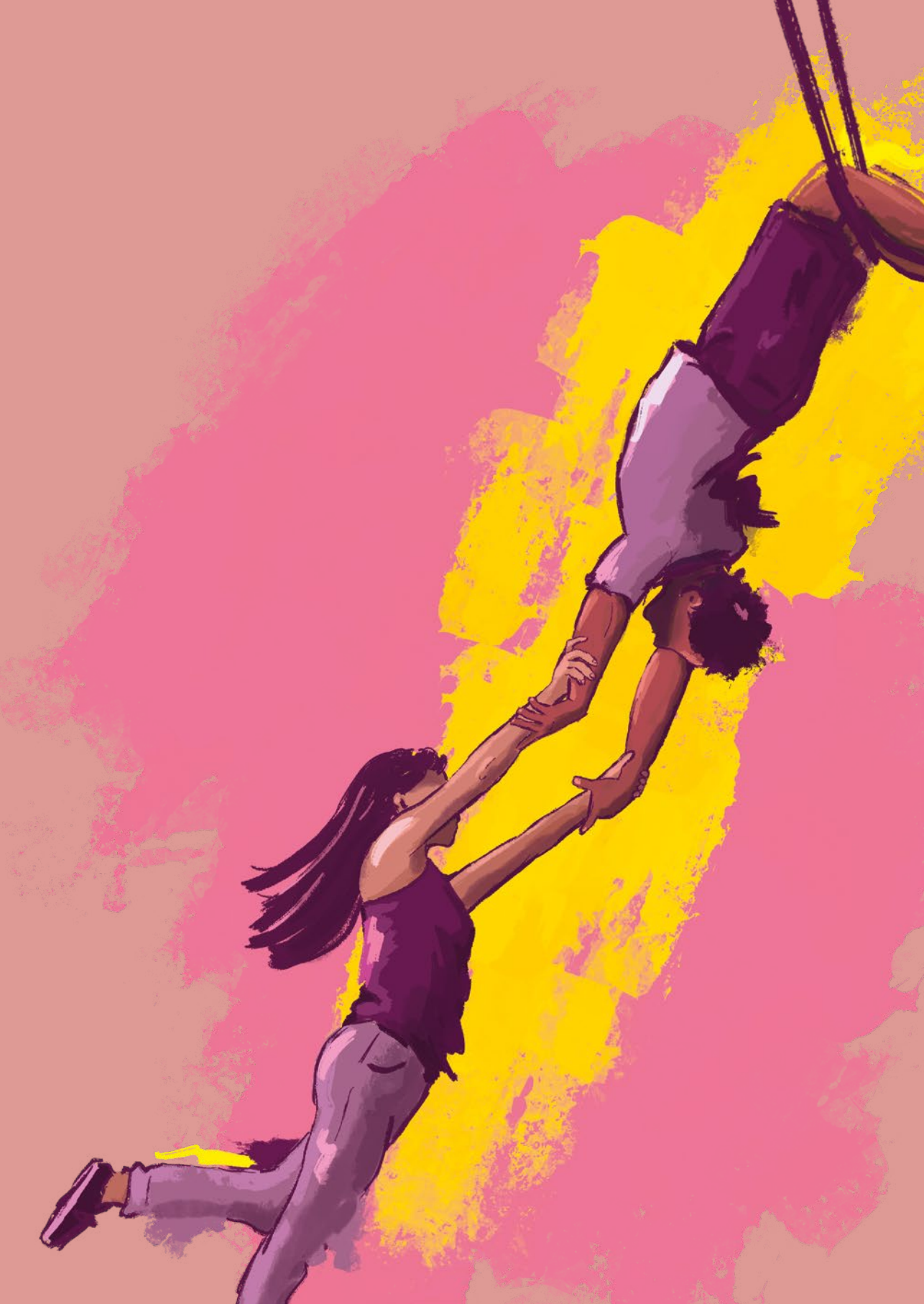
Onmacht in de coronapandemie

De reflex van het wensdenken is goed zichtbaar in het coronabeleid. Het beleid werd gemaakt op basis van een wensbeeld van wat burgers konden en wilden bijdragen, niet vanuit de levens van de mensen zelf. De directieve top-down-benadering van de overheid probeerde mensen te reduceren tot 18 miljoen *little government helpers* en dat was te makkelijk gedacht.⁶⁸ Voor de lange termijn was het nodig om solidariteit

ook als onzekere factor te zien, aldus de Raad. De kleinste maatregelen leidden al tot enorme frictie. Volgens de Raad benadrukte de coronapandemie hoe belangrijk het is om de leefwereld van mensen centraal te stellen in beleid.⁶⁹

De beleidssturing tijdens de coronapandemie was top-down en lineair, met gebruik van beperkte kennisbronnen. Het Outbreak Management Team keek vooral naar de risico's van verspreiding van het virus en de inperking daarvan. Naarmate de pandemie een meer structureel karakter kreeg, kwamen de nadelen van deze eenzijdige blik sterk naar voren. In plaats van de complexiteit als vertrekpunt te nemen, was de reflex om de complexiteit te reduceren tot bepaalde specifieke kennis en interventies. Pas later kwam er een Maatschappelijk Impact Team dat adviseerde over de maatschappelijke gevolgen van de corona maatregelen.

In deze periode pleitte de Raad voor een meer dynamische en adaptieve vorm van besturen.⁷⁰ Dat is een vorm van bestuur die in een onvoorspelbare en complexe realiteit borgt dat er voldoende ruimte blijft voor afwegingen over wat van waarde is voor goed en gezond (samen)leven. Het is daarbij een vorm van leiderschap waarbij lastige politieke keuzes zich niet verschuilen achter kennis en expertise, maar waarin onzekerheden en botsende inzichten een plaats hebben. Daarbij past het betrekken van verschillende informatiebronnen en perspectieven, zodat er ruimte is voor creatieve oplossingen door burgers en professionals.⁷¹ ■





Wat mogen we van elkaar verwachten?

Om bovenstaande reflexen te vermijden en te komen tot duurzame en productieve vormen van maatschappelijke sturing moeten we een fundamentele vraag beantwoorden. Die vraag luidt: wat kunnen overheid, organisaties, professionals en burgers van elkaar verwachten? Wie mag wie waarop aanspreken? De overheid wekt en heeft niet alleen te hoge verwachtingen van de burger, maar de burger heeft ook te hoge of onrealistische verwachtingen van de overheid, organisaties en professionals. Om deze vragen te beantwoorden onderscheiden we problemen met betrekking tot verwachtingen die, anders geformuleerd, ook kunnen helpen bij het zoeken naar nieuwe wegen. Daarnaast constateren we dat de politiek en de publieke sector, maar ook wij als Raad, van de markt en het bedrijfsleven steeds minder zijn gaan verwachten. Terwijl ook voor hen een belangrijke rol is weggelegd.

Wat de burger mag verwachten van de overheid

Veel van de grote maatschappelijke problemen van de afgelopen decennia raken aan de borging van essentiële sociale grondrechten, zoals gezondheidszorg, onderwijs en huisvesting. Deze zijn in 1983 in de grondwet opgenomen als weerslag van de verantwoordelijkheid die de overheid heeft om in basisbehoeften te voorzien.⁷² Sindsdien heeft de overheid echter op essentiële onderdelen onvoldoende geleverd. Om sociale grondrechten levend te houden, is het van belang dat politiek en overheid deze meer inhoud en betekenis geven, zo adviseerde de Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde (2023). Veelzeggend is dat het ministerie van Volkshuisvesting is opgeheven in 2010, om vervolgens weer terug te keren in 2024. Ondertussen treft het gebrek aan woningen grote groepen van de bevolking en dit leidt tot ontwrichtende situaties.⁷³ Ook bij het ministerie van Volksgezondheid (en Welzijn en Sport) is te zien dat de borging van publieke gezondheidszorg, met een directe link naar sociale determinanten als inkomen, onderwijs, wonen en leefomgeving, onvoldoende is en een steviger fundament behoeft.⁷⁴ Daarnaast staan essentiële waarden en functies van de eerstelijnszorg onder druk en hebben heroverweging nodig.⁷⁵ Ongeveer 1 op de 20 Nederlanders (777.000 tot 926.000 mensen) is momenteel op zoek naar een nieuwe huisarts: ze hebben geen huisarts of zoeken een andere praktijk. Dat terwijl ongeveer 60% van de praktijken in 2024 een patiëntenstop had.⁷⁶

Meer recentelijk is er aandacht voor brede zorg rondom de essentiële sociale grondrechten wonen, zorg en inkomensondersteuning.⁷⁷ Minister van Staat Herman Tjeenk Willink zei hierover: 'Waarom zouden burgers een overheid vertrouwen die letterlijk onzichtbaar is en haar eigen verantwoordelijkheid afwentelt?'.⁷⁸ Hij pleit onder andere voor een overheid die zelf weer publieke taken uitvoert, een overheid die een minimum bepaalt waar burgers op kunnen rekenen en voor de heroverweging van privatisering, verzelfstandiging en decentralisatie. Herstel

van publieke waarden en van publieke voorzieningen, zoals ook in vele RVS adviezen bepleit, kan bijdragen aan herstel van - terecht - verwachtingen.

De overtrokken verwachtingen van de burger richting de overheid

De vraag rijst: zijn verwachtingen van burgers richting de overheid wel altijd terecht? De samenleving heeft steeds meer moeite tekortkomingen en beperkingen te accepteren, terwijl die nu eenmaal bij het leven horen. Burgers zoeken oplossingen bij de zorg en de overheid voor zaken die in wezen maatschappelijke problemen of existentiële vraagstukken zijn. Druk gedrag bij kinderen, onzekerheid onder jongvolwassenen, overbelasting in het spitsuur van het leven, functievermindering met het ouder worden. De burger zoekt hierop een medisch antwoord bij zorgprofessionals⁷⁹ en er zijn meer mogelijkheden om medische oorzaken van problemen te vinden.⁸⁰ Dit draagt niet alleen bij aan een verregaande medicalisering, maar ook aan compensatiedenken: als de onrealistisch hoge verwachtingen van het leven - gevoed door individualisering, versnelling en prestatiedruk - niet worden waargemaakt, volgt al snel de roep om hulp of herstel. De Raad beschreef dit recent in het advies *Mentale Volksgezondheid* (2025). De overheid heeft hoge verwachtingen van de burger, maar andersom heeft de burger ook hoge verwachtingen van de overheid. Aangejaagd door neoliberale denkpatronen is de burger steeds meer een calculerende consument geworden, die ook in de publieke sector snelle en individueel passende oplossingen verwacht.⁸¹

Burgers leggen tevens hoge verwachtingen neer bij professionals in de publieke sector: ze wijzen snel naar hen als het tegenzit. Leraren staan onder druk om hogere schooladviezen te geven, artsen om verwijzingen af te geven. Tegelijkertijd stellen burgers steeds vaker eisen die moeilijk te verenigen zijn: ze willen wél de voordelen van publieke voorzieningen, maar niet de bijbehorende verplichtingen. Zo mag de overheid zich niet bemoeien met leefstijl, zoals het ontmoedigen van roken, drinken of ongezonde voeding, maar wordt wel verwacht dat zorg

toegankelijk en betaalbaar blijft. 'Betutteling' wordt als ongewenst gezien: of het nu gaat om het verbieden van fatbikes, houtstook of ongezone producten in supermarkten.⁸² Burgers verlangen tegelijkertijd vrijheid én zekerheid - en vragen van de overheid de garantie om in beiden te voorzien.

Over de verwachtingen van burgers van de overheid zei Mark Rutte als premier vaak dat de overheid geen geluksmachine is. Hiermee doelde hij vooral op de eigen verantwoordelijkheid die burgers voor hun eigen welzijn hebben. De overheid kan inderdaad niet het geluk van individuele burgers garanderen. Ze kan echter wel zorgen voor condities, waardoor het welzijn van de bevolking wordt vergroot. Sterker nog, naast materiële welvaart, zoals het bruto binnenlands product uitdrukt, toont geluk (of welzijn) de niet-materiële opbrengst van beleid. Filosoof Martha Nussbaum pleitte in *Politieke Emoties* (2013) voor het herwaarderen van emoties in de politiek en dan in het bijzonder voor de rol van liefde, compassie en betrokkenheid bij het publieke belang. Ze stelt dat een natie niet alleen behoefte heeft aan technische en economische expertise, maar ook aan een hart. Ze vraagt retorisch: 'Is er dan wel behoefte aan expertise, maar niet aan alledaagse emoties als medegevoel, lachen en huilen?' Ze concludeert: 'Als een natie inderdaad zo'n beperkt karakter heeft, kun je maar beter ergens anders gaan wonen.'

Uitdrukking geven aan emoties - en geluk - is een noodzakelijk tegenwicht tegen een al te technocratische overheid. De overheid moet zorgen voor de basisvoorwaarden waaronder welzijn kan ontstaan, maar ook erkennen dat niet elk probleem met beleid is op te lossen. Dat vraagt ruimhartigheid van de overheid in het bieden van publieke diensten én bescheidenheid om geen verwachtingen te wekken die ze niet kan waarmaken. De titel van het rapport van de commissie-Van Dam over het verbeteren van de hersteloperatie voor toeslagenouders spreekt boekdelen: *Minder beloven, meer doen*.⁸³ De methode (gelijk)waardig herstel maakt expliciet wel ruimte voor emoties in de hersteloperatie.

De eenzijdige én tegenstrijdige verwachtingen van de overheid richting burgers

De overheid spreekt burgers op verschillende manieren aan. De vooronderstellingen daarbij zijn vaak te optimistisch over wat burgers aankunnen en te eenzijdig rationalistisch en economisch als het gaat over hun drijfveren. Zoals eerder beschreven, was er bij de grote decentralisatieoperatie uit 2015 sprake van wensdenken. Veel mensen bleken niet de vaardigheden of sociale netwerken te hebben om problemen zelf op te lossen, in tegenstelling tot wat de term participatiesamenleving suggereerde.⁸⁴ De nadruk op zelfredzaamheid belemmert duurzaam herstel, concludeerde de Raad al in enkele adviezen.⁸⁵ De WRR liet in 2017 zien dat 'voor jezelf kunnen zorgen' in de huidige complexe samenleving lang niet voor alle burgers realistisch is. Dit geldt zowel voor mensen met een hoge sociaaleconomische positie als voor mensen lager op de sociaal-maatschappelijke ladder. De WRR plaatste een realistisch perspectief tegenover het rationalistische perspectief dat aan de basis ligt van veel overheidsbeleid. Daarin wordt rekening gehouden met verschillen in 'doenvermogen' tussen mensen.⁸⁶

De toeslagenaffaire mag dan uniek zijn in haar omvang en impact: het onderliggende mensbeeld - rationeel en calculerend - is breder zichtbaar. Zo ging het schuldenbeleid lange tijd uit van de aanname dat mensen bewust schulden maken en de gevolgen kunnen overzien. Wie dat niet deed, werd bestraft met disciplinerende maatregelen.⁸⁷ Juist die maatregelen vergroten de kwetsbaarheid.⁸⁸ Meer algemeen raken mensbeelden, eenmaal vastgelegd in wet- en regelgeving, gevangen in de bureaucratische logica van de verzorgingsstaat.⁸⁹

Beleid vertrekt lang niet altijd vanuit hetzelfde mensbeeld. Binnen de zorgwetgeving worden burgers verschillend benaderd. De Zorgverzekeringswet (Zvw) gaat uit van de rationele, zelfredzame zorgconsument die online keuzes maakt en zorg kritisch vergelijkt. De Wet langdurige zorg (Wlz) daarentegen veronderstelt een afhankelijke burger die blijvend op ondersteuning is

“Beleid vertrekt
lang niet altijd
vanuit hetzelfde
mensbeeld.”

aangewezen.⁹⁰ Deze botsende mensbeelden leiden tot generalisaties en knelpunten: zo hebben naar schatting 2,5 miljoen laaggeletterde Nederlanders moeite met keuzes in de Zvw.⁹¹ Dit bemoeilijkt de overstap tussen verschillende vormen van zorg of sluit mensen zelfs uit.⁹²

De burger past in geen enkel eenzijdig beeld. De burger is geen rationeel calculerend individu, net zoals dat die niet in alle opzichten zelfredzaam is of een *government's little helper* waarbij de overheid ervan uit kan gaan dat de burger doet wat de overheid wil, zoals we tijdens de coronapandemie zagen.⁹³ Het kritisch doordenken van veronderstellingen van mensbeelden in beleid kan helpen om tot een meer genuanceerde en realistische benadering van beleid te komen.⁹⁴

Toe mag de overheid verwachtingen hebben van burgers

Hoewel de overheid niet altijd de juiste verwachtingen van burgers heeft, wil dat niet zeggen dat de overheid geen verwachtingen mag hebben. Er zit meer kracht bij burgers dan beleid vaak veronderstelt. Waar de zelfredzaamheid van burgers in beleid regelmatig overschat wordt, lijkt het er ook op dat de samenredzaamheid en de bereidheid in sociale verbanden om iets voor elkaar te betekenen onderschat wordt. Ook als het om groepen in een kwetsbare positie of wijken gaat.

Solidariteit heeft tegenwoordig een andere vorm dan in de klassieke verzorgingsstaat. Waar solidariteit vroeger grotendeels via overheidsstructuren verliep, ontstaat zij nu vaker op basis van persoonlijke afwegingen: met wie voel ik me verbonden, wat levert solidariteit mij op, hoeveel risico wil ik delen en wie moet het organiseren (de overheid of de samenleving)? Dat stelde de RMO al in 2013. Solidariteit is daarmee geen vanzelfsprekend recht of product meer, maar een waarde gebaseerd op lotsverbondenheid. Geen belangeloos offer, maar welbegrepen eigenbelang: wat je voor een ander doet, komt uiteindelijk ook jezelf ten goede. Die gedachte komt het sterkst tot uiting in directe, informele solidariteit en zonder tussenkomst van de overheid.⁹⁵

Dit leidt tot een fundamenteel spanningsveld: de overheid mag verwachten dat sociale verbanden bijdragen aan hulp en ondersteuning, maar moet tegelijkertijd terughoudend zijn in het sturen daarop. Want zodra sociale bindingen instrumenteel worden ingezet, neemt de vrijwillige bereidheid om bij te dragen juist af. Zo geeft de Raad in *Anders leven en zorgen* (2022) aan dat informele zorgverleners wel degelijk bij willen dragen aan zorg voor anderen, bijvoorbeeld in een verpleeghuis, maar afhaken als dit hen verplicht wordt vanwege personeelstekorten. We pleiten in het advies *Kinderen uit de knel* (2023) voor een 'actief terughoudende rol' in het versterken van sociaal kapitaal. Dat betekent dat gemeenten actief zijn in het versterken en ondersteunen van lokale initiatieven en terughoudend in het zelf opstarten van nieuwe initiatieven. Het betekent ook dat beleidsmakers en professionals zouden moeten werken vanuit principiële bescheidenheid. Ze moeten beseffen dat hun kijk op 'het goede leven' mede gevormd wordt door hun eigen achtergrond en dat ze die visie niet zonder meer kunnen opleggen aan anderen.⁹⁶ Van burgers vraagt het een houding van betrokkenheid en realisme: bereidheid om bij te dragen aan publieke doelen én het besef dat niet alles via voorzieningen kan worden opgelost. Sommige vragen en zorgen zijn immers onlosmakelijk met het leven verbonden.

Publieke organisaties kunnen hun werk zo inrichten dat ze bijdragen aan het versterken van sociale netwerken van hulpvragers.⁹⁷ Dit gebeurt bijvoorbeeld door groepsgewijze ondersteuning te stimuleren. Zorgprofessionals, zoals huisartsen of verloskundigen, werken dan samen met medewerkers uit het sociaal domein, zoals buurtsportcoaches of opbouwwerkers, en met vrijwilligers. Een goed voorbeeld is de groepsbegeleiding van zwangeren in zogeheten 'centering pregnancy'-programma's. Door ervaringen en kennis uit te wisselen, ontstaat onderlinge steun. Veel deelnemers blijven ook na de zwangerschap contact houden en elkaar steunen. Een ander voorbeeld zijn groepsconsulten voor mensen met diabetes of obesitas. Op verschillende plekken werken zorgverleners, sociaal

werkers en ervaringsdeskundigen samen. Deelnemers delen ervaringen, geven elkaar advies en leren zelf regie te nemen over hun gezondheid en dagelijks leven.⁹⁸

Maatschappelijke initiatieven zien we al op tal van plekken. Zo is er een groeiend aantal zorgcoöperaties, wijk- en bewonersinitiatieven en zogeheten voorzorgcirkels op het terrein van welzijn, wonen en zorg. De vorm en organisatie verschillen per initiatief, maar ze hebben één ding gemeen: ze vertrekken vanuit de kennis en kracht van bewoners. Professionele hulp is aanvullend, niet leidend. Denk aan een dorps- of wijkondersteuner die bewoners verbindt met informele zorg of gespecialiseerde hulp, zoals wijkverpleging.

Ruimte bieden aan maatschappelijke initiatieven, via andere zorg- en ondersteuningsconcepten, kan ook bijdragen aan alternatieven tussen individuele zorg thuis en geïnstitutionaliseerde verpleeg- of ziekenhuis. In het advies *Anders Leven en Zorgen* (2022) beschreef de Raad hoe steeds meer aspecten van het gewone leven zijn gedefinieerd als zorg. Door institutionalisering en professionalisering zijn verwachtingen ontstaan die niet meer waargemaakt kunnen worden: zeker nu, met toenemende schaarste aan middelen en personeel. Burgers krijgen de oproep om meer zelf te doen, terwijl het systeem daar niet op is ingericht.

De Raad pleit daarom voor een fundamenteel andere benadering van de samenwerking tussen professionals, vrijwilligers en naasten. Niet langer een hiërarchisch model, maar een gelijkwaardig zorgteam. Die benadering zien we al in de praktijk, bijvoorbeeld bij initiatieven waarin ervaringsdeskundigen, gezellen of mantelzorgers in loondienst zorg verlenen. Het zijn waardevolle, maar vaak nog incidentele voorbeelden. Structurele inbedding vraagt om aanpassing van regels, door zowel beleidsmakers als zorgverzekeraars, en om de bereidheid om bepaalde risico's te accepteren. Want waarom mag een mantelzorger thuis wel eenvoudige wondzorg geven, maar niet als de zorgvrager in een instelling woont?

Vereenvoudiging van regels, toezicht en verantwoording kan hierin echt het verschil maken. Vertrouwen op initiatieven uit de samenleving gaat bovendien verder dan alleen het sociaal domein. Ook de ruimtelijke inrichting speelt een grote rol. In *Ruimte maken voor ontmoeting* (2022), geschreven samen met het atelier van de Rijksbouwmeester, pleit de Raad ervoor om de bouwopgave en energietransitie te benutten voor het versterken van sociale samenhang.

De manier waarop buurten worden ingericht bepaalt mede of sociale netwerken kunnen ontstaan. Zeker nu er volop gebouwd en verduurzaamd wordt, is ruimte maken voor ontmoeting essentieel. Dat vraagt om samenwerking tussen rijk, gemeenten, woningcorporaties, projectontwikkelaars, zorgaanbieders én lokale gemeenschappen. Door ruimte te maken voor maatschappelijk initiatief en de kracht en samenredzaamheid van burgers beter te ondersteunen, ontstaat een beter evenwicht tussen de verantwoordelijkheden van overheid en samenleving. Tegelijkertijd vergroot dit het eigenaarschap van burgers.

Tot slot mogen burgers ook aangesproken worden op het algemeen belang. Sommigen komen juridisch in verzet tegen maatregelen die zij als persoonlijk nadelig ervaren, zoals bouwplannen in hun buurt. Anderen zoeken bewust de grenzen van regels op om financieel voordeel te behalen of zetten beleid dat hun vrijheid zou kunnen beperken weg als betuttelend, bijvoorbeeld preventiebeleid of snelheidsbeperkingen. Zo verschuift de nadruk van het collectieve naar het individuele belang. Dit kan leiden tot vergaande juridisering. In 2024 wist een groep buurtbewoners in Bloemendaal de komst van een hospice tegen te houden vanwege mogelijke overlast, zoals brandende lampen 's nachts en extra geparkeerde auto's.⁹⁹

Maar er zijn ook voorbeelden waar een beroep op het algemeen belang wél werkt, waar mensen bereid zijn iets in te leveren voor het grotere geheel.¹⁰⁰ Een voorbeeld is de verbouwing van een oud klooster in een dorpskern in Brabant tot woningen voor zorgbehoevenden. Daar werd een succesvolle

oproep gedaan aan omwonenden om geen bezwaar te maken en zo het hele project stil te leggen.¹⁰¹ De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur bepleitte in 2024 dat niet alleen rechters, maar ook regering en parlement zich in moeten zetten om de rechtstaat te bewaken.¹⁰² Daar voegt de Raad aan toe dat burgers erop mogen worden aangesproken om juridisering niet tegen het algemeen belang te gebruiken. Waar van de ene groep dus meer gevraagd mag worden, is er ook een groep die meer ontzien mag worden. Maar liefst één op de zes Nederlanders kampt met een stapeling van problemen.¹⁰³ Nu is dat vaak omgekeerd. De groep met de grootste opeenstapeling van problemen wordt vaak gevraagd om maatschappelijk bij te dragen, terwijl de groepen met meer middelen maatschappelijk handelen wel belangrijk vinden, maar dit vervolgens niet in uitvoering brengen. Een groep Nederlanders vindt het belangrijk om duurzame keuzes te maken en als maatschappij over te stappen op duurzame energiebronnen, maar maken op individueel niveau minder duurzame keuzes.¹⁰⁴ Ook in het recente advies *Gezond samenleven binnen planetaire grenzen* (2025) stelt de Raad aan de kaak dat mensen met de hoogste inkomens de grootste planetaire voetafdruk hebben.

Van de markt mag meer publieke betrokkenheid worden verwacht

Terugkijkend op tien jaar gepubliceerde adviezen constateren we dat de markt, private organisaties en bedrijven, vaak buiten schot zijn gebleven. Terwijl tien jaar voor de oprichting van de Raad de Zorgverzekeringswet (2006) werd ingevoerd, waarin competitie tussen zorgverzekeraars en concurrentie tussen aanbieders belangrijke onderdelen waren. Marktmechanismen hebben soms positieve effecten gehad, zoals de vermindering van wachtlijsten voor relatief simpele behandelingen. Vanaf het begin klonk er echter ook kritiek: het belemmert samenwerking, stimuleert het mijden van complexe patiënten en kan leiden tot verspilling. Ook de Raad constateerde in 2023 in *Met de stroom mee* dat het huidige stelsel tot te veel fragmentatie heeft geleid en dat ook publieke waarden mede door marktwerking onder druk staan.

In eerdere adviezen richtte de Raad zich vooral op sociale determinanten van gezondheidsverschillen, terwijl de invloed van commerciële partijen vaak buiten beeld bleef. Voedselproducenten en supermarkten spelen bijvoorbeeld een grote rol, doordat ze ongezonde keuzes stimuleren, terwijl ze juist kunnen bijdragen aan gezondere leefomgevingen. Die verantwoordelijkheid krijgt inmiddels meer aandacht. In het advies *Gezond in de Bonus* (2024) roept de Raad supermarkten op om een gezonder voedselaanbod te bevorderen en de overheid om hen daarbij actief te ondersteunen.

Ook elders is meer aandacht voor de rol van marktpartijen ten aanzien van gezondheid. Waar de politiek het normaal vindt dat vervuilers van milieu meebetalen, gebeurt dat bij bedreigers van volksgezondheid niet of te weinig. Met rechtszaken tegen bedrijven als Chemours vanwege de hoge concentratie PFAS die ze uitstoot, toenemende aanwijzingen naar de effecten van pesticiden op Parkinson en onderzoek dat directe relaties blootlegt tussen Tata Steel en ziekten van omwonenden, lijkt daar verandering in te komen.¹⁰⁵ Er komen meer pleidooien om de ziekmakende factoren van activiteiten van private bedrijven aan te pakken en de vicieuze cirkel te doorbreken waarin bedrijven ongezonde producten aanbieden en de volksgezondheid ondermijnen. De overheid probeert de effecten hiervan te compenseren met beleid dat vervolgens in de uitvoering, bijvoorbeeld via medicijnen of zelftests, ten goede komt aan diezelfde bedrijven.¹⁰⁶ Ook de hoeveelheid commerciële zelftesten en -diagnoses zijn niet onschuldig: ze dragen uiteindelijk bij aan oplopende wachtlijsten en publieke uitgaven.¹⁰⁷ Zeker in een tijd van schaarste mag het bedrijfsleven aangesproken worden: immers, een ongezonde leefomgeving leidt tot (onnodige) gezondheidsachterstand, terwijl zorg schaars is.¹⁰⁸ Dat de markt door ondernemerschap en creativiteit ook een belangrijke bijdrage kan leveren aan de volksgezondheid, bekijkt de Raad in *Kunst van het Innoveren* (2022), waarin we ingaan op de manier waarop de overheid dat het beste kan aanjagen.

Verwachtingen van burgers en overheid ten aanzien van elkaar zijn niet altijd realistisch. Dat geldt ook voor de verwachtingen die burgers en overheid hebben van maatschappelijke organisaties, professionals en de markt. Soms zijn ze veel te hoog gegrepen, soms juist erg laag. Als verwachtingen niet worden waargemaakt, kan onbehagen omslaan in onmacht. Beleidsresistentie neemt toe, maatschappelijke verandering stopt en het onbegrip onder burgers groeit. Dat is vooral problematisch wanneer niet wordt geleverd op cruciale waarborgen, zoals sociale grondrechten. Waar de fundamenteën van bestaanszekerheid en menselijke waardigheid onder druk staan, is het niet te legitimeren dat de overheid zich wel diepgaand bemoeit met de wijze waarop mensen met elkaar samenleven en zorgen. Tegelijk laat deze analyse ook zien dat het anders kan. Initiatieven van burgers, de toenemende druk op bedrijven om maatschappelijke effecten mee te wegen en de erkenning van ervaringskennis, zoals bij hersteloperaties en het doen-vermogen, wijzen op beweging. Beweging om ruimte te maken voor maatschappelijk initiatief en het kunnen dragen van publiek belang. Daar ligt de inzet van het afsluitende hoofdstuk van dit essay.

“Terugkijkend op
tien jaar adviezen
constateren we
dat de markt
vaak buiten schot
is gebleven.”



Van richting veranderen

De relatie tussen overheid en samenleving vraagt om herijking om uitdagingen op het snijvlak van zorg, gezondheid en samenleving aan te pakken. In dit slothoofdstuk doen we voorstellen om tot nieuwe vormen van sturing te komen. Namelijk meer *doen* in het aanbrengen van heldere kaders en structuren en meer *laten* binnen die kaders aan initiatief van burgers en maatschappelijke organisaties. We pleiten ervoor te werken vanuit een *sociale architectuur*, waarin doen en laten meer met elkaar in evenwicht zijn.

Het onbehagen verdwijnt in de nabije toekomst niet: daarvoor zijn structurele problemen en uitdagingen, en de onderlinge verschillen, te groot. Als samenleving hebben we daarmee dus om te gaan. Het vooruitgangsoptimisme gaat niet meer op¹⁰⁹: dat wil zeggen, een wereld die iedereen tevreden stemt bestaat niet en we kunnen er niet langer van uitgaan dat volgende generaties het beter zullen hebben dan wij. Wat dat betreft staat de toekomst onder druk. De vraag is niet meer alleen in wat voor land we willen wonen, maar vooral hoe we kunnen samenleven - binnen de grenzen van schaarste en internationale spanningen.

Dat wil niet zeggen dat we niets kunnen doen. Binnen de marges van de democratische rechtsstaat is er ruimte voor verandering, al is die niet grenzeloos. We moeten de maakbaarheid van de samenleving niet overschatten, maar ook niet wegwuiven alsof alles ons slechts overkomt. Gerichte keuzes kunnen en zullen helpen. Het omzeilen of vooruitschuiven van die keuzes werkt gegarandeerd tegen (zo ervaren we nu al bij bijvoorbeeld in het stikstofbeleid zoals eerder genoemd¹¹⁰). Gericht kiezen moeten we méér doen. Daar staat tegenover dat gemeenschappen in de samenleving vaardig zijn in het adresseren, ombuigen of oplossen van problemen. Dat doen ze op de concrete lokale plekken en in concrete situaties waar die problemen zich voordoen. Het is bijna per definitie maatwerk, met ook alle verschillen en wijvingen die daarbij horen. Die kwaliteit van gemeenschappen moeten we verder benutten. Door gemeenschappen ruimte te bieden, door te *laten*. Om dat samenspel tussen *doen* en *laten* gaat het de komende jaren.

De afgelopen jaren hebben we precies het tegenovergestelde zien gebeuren. Grote keuzes zijn vooruitgeschoven of vermeden, terwijl beleid zich richtte op micro-regulering van werkzaamheden en gedrag van professionals, vrijwilligers en burgers. Door het uitblijven van keuzes hebben we de samenleving vastgezet en vervolgens hebben we lokale gemeenschappen de bewegingsruimte ontnomen om daar praktisch nog het beste van te maken. Het verkeerde gedaan en het benodigde juist gelaten.

Soms denken we dat er geen alternatieven zijn voor het gevoerde beleid, maar keuzemogelijkheden zijn er altijd. Het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 is daar een treffend voorbeeld van. Het laat zien dat er wel degelijk keuzes te maken zijn, in dit geval rond bevolkingsgroei. Maar sturen vraagt om richting en dus om een gedeeld beeld van de samenleving waarin we willen leven. Zo'n ijkpunt helpt om koers te bepalen en van richting te veranderen.¹¹¹ Op vergelijkbare wijze kan men ook een missie formuleren op volksgezondheid op de langere termijn, waar met kleine stappen aan gewerkt kan worden, zoals we eerder voorgesteld hebben in *Kunst van het innoveren* (2022) en *Op onze gezondheid* (2023).

'Maar hoe dan?' is de vraag die de Raad regelmatig krijgt. Inderdaad, het is makkelijker aan te geven wat er niet goed gaat dan te bedenken hoe het anders kan. Toch benoemen we in dit essay voorwaarden die de relatie tussen overheid en samenleving kunnen helpen herijken.

Voorop in het ontwerpen van een sociale architectuur

We pleiten voor ontwerpen van een sociale architectuur. Daaronder verstaan wij de kunst en wetenschap van het ontwerpen; in dit geval niet van de gebouwde omgeving, maar van de beleidskaders met betrekking tot de wijze waarop we samenleven. Meer concreet: een raamwerk van gerichte keuzes en bevrijde ruimte om met nieuwe energie aan maatschappelijke vraagstukken te werken. Zo worden de problemen weer beheersbaar en krijgen mensen grip, in plaats van onmacht.

We hebben ons laten inspireren door de architectuur om uit te leggen hoe *doen* en *laten* samenkomen. Goede architecten bouwen muren en fundamenten om ruimte te maken voor verbinding: ze creëren leegte en ruimte die gevuld kan worden. De fundamenten en muren zijn stevig, deze kunnen decennia meegaan. De open ruimtes kunnen op verschillende manieren worden ingevuld, om verbinding te maken en verbeelding te stimuleren. Dit architectonisch denken – de verbeeldingskracht om gericht in te grijpen in

de fysieke wereld – heeft zeggingskracht tot ver buiten het domein van de architectuur.¹¹²

Zoals fysieke bouwstenen kunnen bijdragen aan een goede leefomgeving en de ontwikkeling van sociaal weefsel, zo bepalen bouwstenen van een sociale architectuur, zoals wetgeving en sociale grondrechten, maar ook waarden, mensbeelden en uitgangspunten, hoe we ons tot elkaar verhouden. De overheid is in dit beeld de architect: zij ontwerpt de fundamenteën en muren, maar laat de inrichting van de ruimtes aan de mensen zelf. Nu gebeurt vaak het omgekeerde. Politiek en overheid bemoeien zich met de kleinste details van het dagelijks samenleven, terwijl juist de fundamenteën ontbreken waarop duurzame en veerkrachtige verbanden kunnen ontstaan.

Beleid moet zich veel meer op het bouwen van de 'fundamenteën en muren' van de samenleving richten, zoals het borgen van sociale grondrechten en een rechtvaardige afweging van maatschappelijke belangen. Daarnaast is er veel meer ruimte nodig voor burgers en maatschappelijke organisaties moeten laten om verbindingen te versterken en eigentijdse vormen van samenleven te ontwikkelen.

De kracht van sociale architectuur is dat zij regeneratief en duurzaam is: ze zet beweging in gang en houdt die gaande. Een aansprekend voorbeeld hiervan zijn kribben in een rivier: korte dammen haaks op de kade die het water naar het midden leiden. Zo voorkomen ze erosie aan de oevers en blijft de rivier diep genoeg zonder voortdurend baggeren. Met zulke fundamenteën ontstaat ruimte die zichzelf in stand houdt. Architect Herman Herzberger noemt dit het vormgeven van 'tussenruimte': ruimte die je zo ontwerpt dat gebruikers er zelf betekenis aan kunnen geven.¹¹³

Hierna gaan we in op enkele cruciale bouwstenen van sociale architectuur: mens- en overheidsbeelden, het verbinden van verschillende kennisbronnen, het stimuleren van initiatief en creativiteit van onderop, en het maken van keuzes die ook op de lange termijn standhouden.

Herziening van mens- en overheidsbeelden

In wetten voor zorg en sociaal domein liggen vaak eenzijdige mensbeelden besloten. Die botsen soms met elkaar en veroorzaken spanningen in verwachtingen. Zeker wanneer zo'n beeld voornamelijk negatief is. Beleidsmakers sturen er te sterk op, waardoor deze beelden verstarren. Het is daarom nodig om de toekomstbeelden te delen en te toetsen aan sociale grondrechten. Dat vraagt om reflectie en tegenspraak, precies wat nu vaak wordt gelaten of ontbreekt.¹¹⁴

Wat voor mensbeelden geldt, gaat ook op voor overheidsbeelden. De overheid wekt te vaak de indruk elk probleem te kunnen oplossen. Daarbij houdt de overheid te weinig rekening met de draagkracht van uitvoeringsorganisaties en het 'doenvermogen' van burgers. Ofwel, de overheid doet te veel van het verkeerde en laat juist het benodigde. Ook over de overheid bestaan in samenleving en politiek karikaturen. Na een incident klinkt al snel de eis dat iets nooit meer mag gebeuren, of de overheid wordt neergezet als neoliberal monstern. Beelden over en verwachtingen van overheid en samenleving, maar ook van de markt en maatschappelijke organisaties, verdienen nuancering. De maatschappelijke verwachtingen van bedrijven zijn over de jaren heen bijvoorbeeld flink gedaald.¹¹⁵ De vraag is of dat terecht is.

Het nadenken over mensbeelden zou een vast onderdeel moeten zijn van maatschappelijke dialoog en beleid. Het biedt de broodnodige tegenkracht en voorkomt dat verkeerde verwachtingen leiden tot ongewenste of onbedoelde gevolgen. Net zoals de overheid na het WRR rapport *Weten is nog geen doen* een 'doen-toets' invoerde, zou ook een criterium over toetsing van mensbeelden een plaats moeten krijgen in (tussentijdse) evaluaties van wetten. Centrale vragen zijn: op welke mensbeeld baseren we onze voorstellen en verwachtingen? En hoe realistisch en consistent zijn die? De leermodule 'Mensbeelden bij beleid' van de RVS en het SCP, die veelvuldig door beleidsmedewerkers en uitvoerders wordt gebruikt, helpt om dit gesprek te voeren.¹¹⁶

Bij de Participatiewet in Balans is zelfs expliciet gekeken naar het mensbeeld achter het beleid.

Erkennen en gebruiken van verschillende kennisbronnen

Kennis is onmisbaar om aannames te toetsen en beleid gericht vorm te geven. Vaak gaat de aandacht daarbij automatisch uit naar wetenschappelijke kennis. Onder invloed van *evidence-based medicine* ontstond ook in andere sectoren een bredere evidence-based praktijk. Die legt de nadruk op meten is weten, het generaliseren van onderzoeksresultaten en het losmaken van kennis uit haar context.¹¹⁷

Voor sociale architectuur is meer nodig dan alleen wetenschappelijke kennis. Architect Francine Houben loopt altijd enkele dagen rond in de omgeving, voordat ze begint te ontwerpen. Ze dompelt zich onder in de sociale werkelijkheid en laat die indrukken haar werk sturen. Zij werkt vanuit de overtuiging dat "de publieke ruimte het geestelijk eigendom is van de plaatselijke bevolking en dat om die reden publieke gebouwen zich moeten voegen naar de sociale en natuurlijk omgeving".¹¹⁸ Beleidsmakers kunnen hier een voorbeeld aan nemen. Ook voor beleidsvoorstellen is het wenselijk om de geleefde werkelijkheid te verkennen en zich onder te dompelen in de context.

We pleiten daarom voor het bundelen van verschillende vormen van kennis in beleid en uitvoering. Niet alleen biomedische of economische inzichten, maar ook kennis uit de sociale en geesteswetenschappen is nodig. Wie uitsluitend inzet op biomedische kennis, krijgt een smal kwaliteitsbeeld waarin kwaliteit van leven uit zicht raakt. Andere eenzijdige perspectieven schieten ook tekort. Zo wees het Internationaal Monetair Fonds (IMF) Nederland er recent op dat een aanhoudende focus op koopkrachtbehoud ten koste gaat van langetermijninvesteringen in bijvoorbeeld onderwijs en infrastructuur.¹¹⁹

Inbreng van professionele kennis en ervaringskennis van burgers, cliënten en patiënten is heel waardevol. Professionals brengen belangrijke kennis op basis van professionele

ervaring met zich mee, zoals het inmiddels bekende 'niet pluis gevoel'. Onder de last van richtlijnen en verantwoordingsdrang is deze kennis steeds verder naar de achtergrond verdwenen. Naast professionele kennis is ook ervaringskennis van burgers, cliënten en patiënten cruciaal. Zij weten als geen ander hoe verschillende interventies samenkomen in één mensenleven en hoe goede bedoelingen in de praktijk funest kunnen uitwerken. Het gaat om het vinden van een juiste balans tussen het betrekken van verschillende soorten kennis. Wij vinden dat dit op een gelijkwaardige manier moet, hoewel we snappen dat er sprake is van machtsposities.¹²⁰ Echt vernieuwend wordt het wanneer de overheid niet blijft redeneren vanuit haar eigen logica, maar instapt in burgerinitiatieven. Dat is overheidsparticipatie in plaats van burgerparticipatie.¹²¹

Ministers en wethouders zijn het gezicht van beleid en worden daarop aangesproken, ook als zij formeel niet verantwoordelijk zijn of opereren binnen krappe marges en conflicterende logica's. Burgers en professionals ervaren dagelijks de gevolgen van beleid en signaleren nieuwe dilemma's, vaak juist over de grenzen van beleidsterreinen heen. Die ervaringskennis is heel belangrijk voor het wegen van waarden en het ontwikkelen van effectief beleid. Beleidsmedewerkers spelen hierin een sleutelrol: zij vertalen kennis en uiteenlopende belangen van burgers, professionals en organisaties naar beleid dat publieke waarden centraal stelt. De inzet moet een gelijkwaardig samenspel zijn: tussen politieke bestuurders, ambtenaren, uitvoerders en burgers. Wanneer kennis, waarden en rolvastheid elkaar versterken, kan beleid weer gezag krijgen in plaats van slechts formele autoriteit uitoefenen.¹²²

Rolvastheid moet hier samengaan met openheid en dialoog. Dat kan op veel manieren. Binnen organisaties bijvoorbeeld door actief andere vormen van kennis in te brengen, zoals bij de Raad, waar ervaringsdeskundigen meedoen in de commissie voor het advies over mentale volksgezondheid. Of bij ministeries en gemeenten, met combinatie- of duobanen waarin uitvoerende professionals meeschrijven aan beleidsplannen. Ook

“Ofwel, de
overheid doet
te veel van het
verkeerde en
laat juist het
benodigde.”



benoemingen maken het verschil: niet alleen selecteren op klassieke evidence-based kwalificaties, maar ook praktijkkennis waarderen – denk aan een verpleegkundige in de raad van bestuur of toezicht van een ziekenhuis. Initiatieven voor interprofessionele samenwerking kunnen bijdragen.

De eenvoudigste én moeilijkste stap is misschien wel om bij het maken en uitvoeren van beleid vanzelfsprekend rekening te houden met verschillende perspectieven. Beleidsontwerp wordt dan niet uitsluitend door deskundigen gemaakt: het kan ook in co-creatie ontstaan met gebruikers, bewoners en andere betrokkenen. Wat voor beleid geldt, gaat ook op voor gebouwen: fysieke en sociale architectuur vormt één geheel. Dat laat het ontwerp van De Nederlandsche Bank van Francine Houben goed zien. Jarenlang was het hoofdkantoor een gesloten bastion in Amsterdam, streng bewaakt voor zijn goud- en geldvoorraden. Met de verhuizing van die voorraden ging het gebouw open, letterlijk én figuurlijk. Naast kantoorruimte kreeg het een publieksfunctie. Tijdens de renovatie vroeg DNB omwonenden wat haar tot een goede buur zou maken. Dat leidde tot een renovatie-app voor communicatie, een tijdelijke kunstinstallatie op het Frederiksplein als plek voor ontmoeting, dans en muziek en zelfs tot kluizen op de binnenplaats waar dak- en thuislozen hun spullen veilig konden opslaan.¹²³ Het beeld van een toezichthouder die ruimte maakt voor dialoog, ontmoeting en kwetsbare groepen spreekt tot de verbeelding. Het laat zien dat rolvastheid, dialoog en oprechte betrokkenheid hand in hand kunnen gaan, mits kennis goed wordt verbonden.

Tot slot willen we een vaak vergeten kennisbron benoemen: denkers die ons helpen uitzoeken. Waar ervarings- en vakkennis de dagelijkse praktijk raken, openen filosofen, historici en cultuurwetenschappers het perspectief op de lange lijnen. Denker der Nederlanden David van Reybrouck noemt dit *vérdenken*: het vermogen ontwikkelen in breder tijdsperspectief te plaatsen.¹²⁴ Die manier van denken vergroot de verbeeldingskracht. Welke systeemdoorbraken zijn er in het verleden geslaagd? En wat zou vandaag

de 'riolering van de 21e eeuw' kunnen zijn? Die vraag stelden we in het essay *Gezondheidsverschillen voorbij* (2021) – en dit is nog altijd actueel.¹²⁵

Initiatief en creativiteit van onderop stimuleren

Er ligt veel initiatief en creativiteit bij groepen burgers, vaak gericht op maatschappelijke doelstellingen, zoals klimaat en goede zorg. Het eigenaarschap ligt dan bij mensen en dat is cruciaal voor het bestrijden van het gevoel van onmacht. Ook als de uitkomsten niet beter zijn. Er is ruimte nodig in de maatschappij om dingen zelf op te lossen, echte ruimte die geen instrumenteel verlengstuk van beleid is. Dat vergroot de veerkracht van de samenleving.¹²⁶

De samenleving kan – meer dan de overheid – gebruikmaken van creatieve oplossingen en verbeeldingskracht en dat gebeurt ook al.¹²⁷ We noemden eerder voorbeelden zoals zorgcoöperaties, wijk- en bewonersinitiatieven, NederlandZorgtvoorElkaar en voorzorgcirkels. Stuk voor stuk laten ze zien hoe mensen samen verantwoordelijkheid nemen voor zorg en ondersteuning. Een ander voorbeeld is Garage2020, waar jongeren, technici en filosofen samen nieuwe oplossingen ontwikkelen voor jongeren in de knel, met nadruk op hun leefwereld en sociale omgeving. Ook op het snijvlak van sociaal en fysiek domein ontstaan vernieuwende vormen, zoals stadsparken, groene lopers en kleine kiosken die natuurbeheer, ontmoeting en sociale infrastructuur combineren.¹²⁸ Wijkondernemingen, (virtuele) huiskamers en broedplaatsen zijn andere voorbeelden van vitale lokale gemeenschappen.¹²⁹ Dit soort initiatieven vervangen overheidssteun niet, maar vragen wel om een overheid die deze initiatieven juist stimuleren en niet beperken.

Burgers moeten kunnen rekenen op een betrouwbaar vangnet. Hulp en ondersteuning georganiseerd door een overheid die enerzijds beleid ontwikkelt zonder aanzien des persoons, maar tegelijkertijd ruimte laat voor het meewegen van de sociale context.¹³⁰ Vaak wordt daarbij verwezen naar maatwerk. Dat wordt nu echter te vaak ingezet om effecten van hardvochtige regelgeving te

compenseren, terwijl dat niet de taak moet zijn van professionals. Professionals stuiten al snel op grenzen van wat ze binnen die regelgeving kunnen en burgers lopen het risico dat maatwerk wordt ingevuld op basis van persoonlijke voorkeuren in plaats van duidelijke criteria. De oplossing voor hardvochtige regelgeving ligt niet zozeer in maatwerk, maar in de relatie tussen beleid en uitvoering, tussen duidelijkheid over de bedoeling en ruimte laten voor de invulling. Waar beleid niet duidelijk is over de bedoeling en onvoldoende grenzen aangeeft, kan maatwerk leiden tot willekeur.¹³¹ Tot slot kan de overheid maatwerk bevorderen door ambtenaren te belonen voor het nemen van weloverwogen beslissingen, ook als ze daarbij afwijken van de gedetailleerde (uitvoerings)regels. Hun terughoudendheid komt vaak niet alleen door regels, maar ook doordat zijzelf houvast missen en fouten willen voorkomen.¹³²

Heldere keuzes voor de lange termijn

De Raad pleit voor creativiteit van onderop, maar wel binnen duidelijke kaders (de fundamenteën en muren). Waar de vorige oplossingsrichting meer ging over wat de overheid beter kan *laten*, gaat het hier over wat de overheid nadrukkelijk moet *doen*. Boeren kunnen beter worden meegenomen in de verduurzamingsopgave als de overheid een langetermijnvisie schetst. Maatschappelijke initiatieven zoals zorg- en energiecoöperaties zullen eerder ontstaan als mensen weten dat de overheid daarop stuurt. De markt kan haar creativiteit inzetten voor het algemeen belang, maar alleen als de overheid duidelijke langetermijnkaders stelt. Er bestaan al talloze kaders en randvoorwaarden, maar hier gaat het om iets anders: inhoudelijke keuzes die richting geven op de lange termijn.

Overheid, organisaties en bedrijven kunnen zich veel proactiever opstellen naar maatschappelijke ontwikkelingen en burgers. Bij het ontwerp van de sociale infrastructuur moet er meer geluisterd worden om tot een goed (beleids)ontwerp te komen, dat in de uitwerking juist ruimte laat. Deze 'overheids-participatie' is nederiger dan een overheid die zich met alle details bemoeit. De veel

genoemde kloof tussen burgers en overheid is niet alleen ontstaan doordat burgers de overheid en haar diensten niet meer begrijpen of erin gevangen raken, maar ook door een overheid die onvoldoende oog heeft voor de dagelijkse realiteit en belemmeringen van burgers en professionals. Dat vraagt aanpassingen in beleid en uitvoering. In *Met de stroom mee* (2023), beargumenteerde de Raad wat er nodig is voor een duurzaam en adaptief stelsel. In deze benadering houdt de overheid meer afstand van de technische details van het stelsel. In plaats daarvan richt zij zich uitdrukkelijk op de publieke waarden, het mensbeeld achter beleid en de randvoorwaarden voor goed functioneren. Zo ontstaat een stevig fundament, gebaseerd op sociale grondrechten, met ruimtes voor creativiteit, flexibiliteit en eigenaarschap. Dat is dus minder doen, maar wat je doet goed doen, zodat je vervolgens meer ruimte kan laten.

Een proactieve houding vraagt om het gesprek, ook buiten de formele verantwoordelijkheden van partijen. Juist in de zorg bijvoorbeeld, waar de democratische controle zwak is, is dat cruciaal. Zorgaanbieders en verzekeraars zouden meer in gesprek mogen gaan met patiënten, professionals en de samenleving. De afgelopen jaren zijn ingrijpende besluiten genomen over ziekenhuizen in steden en regio's, van Zuyderland in Heerlen/Geleen tot Slotervaart in Amsterdam en de ziekenhuizen in Drachten en Zutphen. Die besluiten leidden tot veel onrust en onbegrip, mede omdat het gesprek vaak vooral werd gevoerd tussen aanbieder en verzekeraar. Het blijkt lastig om de gemeenschap daar goed bij te betrekken.¹³³ Dat maakt besturen niet eenvoudig, maar wel kansrijker: meer draagvlak en duurzame oplossingen. Burgerberaden kunnen daarin een rol spelen, als aanvulling op bestaande inspraak via cliënten, medewerkers en gemeenteraden.

Verschillende parlementaire onderzoeken onderstrepen de noodzaak van responsief ontworpen kaders.¹³⁴ Ook oud-Regerings-commissaris Informatiehuishouding Arre Zuurmond benadrukt dat de relatie tussen burger en uitvoerend professional het vertrekpunt moet zijn bij

“Waar beleid
onvoldoende
grenzen aangeeft,
kan maatwerk
leiden tot
willekeur.”

overheidsdienstverlening en datagebruik.¹³⁵

Organisaties horen professionals te ondersteunen, niet te belemmeren. Zoals hij stelt: *"De professional die geacht wordt zich anders te gedragen, kan dat niet als hij wordt afgerekend op oude regels. De gemeente die in haar slogan 'de klant centraal' heeft staan, maar in het gemeentehuis mensen heeft vervangen door touchscreens, slaat de plank mis. Als brieven vol staan met ambtenarenjargon kunnen burgers door de bomen het bos niet meer zien. Ware responsiviteit vraagt om verandering in alle haarvaten van de organisatie."*¹³⁶

Wanneer bestaande kaders niet meer passen, moeten ze worden herontworpen. Aanpassing en responsiviteit vragen niet alleen om nieuw beleid bij veranderende omstandigheden, maar ook het afbouwen van beleid dat niet meer werkt. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Beleidsmakers zijn immers geneigd om beleid te stapelen: vaak komt er iets bij, zelden gaat er iets af. Zo wordt complexiteit beantwoord met nóg meer ingewikkeldheid, meestal met de beste bedoelingen. Het gevolg is dat de samenhang van regelgeving verdwijnt en burgers en professionals verdwalen in een labrynt van regels, met groeiend onbehagen en onmacht tot gevolg. De vaak gehoorde wens - eveneens door de RVS uitgesproken - om integraal te organiseren, kent valkuilen. Wie alles met alles wil verbinden, vergroot de complexiteit eerder dan dat deze afneemt. Daarom is prioriteit nodig: wat moet werkelijk in samenhang georganiseerd worden en wat kan apart?¹³⁷ Organisatieadviseur Hans Vermaak gebruikt hiervoor het beeld van een lappendeken: als iedereen binnen zijn of haar rol een stap naar buiten zet en verbinding zoekt met de omliggende velden, ontstaat er een lappendeken waarin iedereen verbonden is. Veelbelovende initiatieven als PONT, waarbij ontwerpers helpen om beleid en dienstverlening beter af te stemmen op maatschappelijke behoeften en complexe vraagstukken stap voor stap te veranderen, zijn ook veelbelovend.¹³⁸ Hun verbeeldingskracht kan richting geven aan de sociale architectuur die we nodig hebben.

Bouwen aan daadkracht

In de relatie tussen overheid, markt en samenleving richten wij ons als adviesraad voornamelijk tot de overheid. De overheid moet niet proberen alles te 'fixen', zeker niet op detailniveau. Haar taak is het bouwen van fundamenteën, dat moet ze goed doen, zodat anderen de vormgeving kunnen invullen en het sociale weefsel kan groeien. Nu gebeurt vaak het omgekeerde: de overheid focust op kleine details en vergeet het bouwwerk. Ze treft bijvoorbeeld een woningdelersmaatregel, zonder zich af te vragen hoe mensen in de toekomst willen samenleven. Of ze stimuleert dat mensen zo lang mogelijk thuis blijft wonen, maar creëert nauwelijks ruimte voor sterke sociale buurtnetwerken.

De fundamenteën van een sociale architectuur liggen in de borging van sociale grondrechten en toegang tot publieke voorzieningen. Waar de overheid dat niet kan garanderen, moet ze dat ook niet beloven. Inderdaad: '*minder beloven, meer doen*'. Waar de overheid dit zelf niet kan of niet hoeft, mag ze burgers vragen verantwoordelijkheid en initiatief te nemen, maar zonder te overvragen. Er is een groot verschil tussen ruimte geven en verantwoordelijkheden afschuiven. Precies daar ging het mis bij de logica van de participatiesamenleving rond de decentralisaties in 2015. Gemeenten kregen wel de wettelijke ruimte om hulp en ondersteuning vorm te geven, maar zagen tegelijk hun budgetten krimpen. Dat ondermijnde een goede invoering. Daarbij waren zowel de overheid als de gemeenten te optimistisch over implementatie en cultuurverandering, waardoor de decentralisaties niet goed landden.¹³⁹



Slot

Onbehagen en onmacht zijn geen randverschijnselen, maar signalen van een samenleving die zoekt naar houvast. Het zijn, of we het leuk vinden of niet, de kernbegrippen van onze tijd. We moeten ermee leren leven en ermee aan de slag. En dat kan. Onbehagen en onmacht zijn niet aangeboren, maar ontstaan: wanneer verwachtingen botsen. Tussen burgers en overheid, tussen verantwoordelijkheid en afhankelijkheid, tussen wat mensen willen en wat systemen kunnen bieden. Met die botsingen kunnen we aan de slag. Onmacht en onbehagen pak je niet aan door ze als op zichzelf staande fenomenen te bespreken of te bestrijden, maar door ze te zien als gevolgen van een oorzaak en door deze aan te pakken. Door bepaalde dingen te doen en andere juist te laten.

De Raad ziet het als opdracht om dit gesprek over wederzijdse verwachtingen, gedeelde verantwoordelijkheid en werkbare verhoudingen te blijven voeren. Niet om één sluitend antwoord te geven, maar om perspectieven aan te reiken die richting geven.

Bewust omgaan met mens- en overheidsbeelden, gebruik van meerdere kennisbronnen, ruimte creëren voor initiatief van onderop en duidelijkere keuzes voor de lange termijn vormen bouwstenen om fundamenteën en muren volgens een sociale architectuur te bouwen, een ontwerp dat vorm geeft aan een herijkte relatie tussen overheid en samenleving. Het raamwerk van een sociale architectuur zijn herijkte rolopvattingen en verwachtingen in het samenspel van de verschillende spelers die in dit essay de revue passeerden: instituties, organisaties, professionals en burgers. De overheid gaat voorop door de voorwaarden te scheppen waaronder burgers zeggenschap en verantwoordelijkheid kunnen nemen, voorop in het ombuigen van onmacht naar daadkracht.



Niet al het onbehagen is te vermijden en niet alle onmacht is oplosbaar. Sommige gevoelens van onbehagen horen bij een open samenleving en een democratische rechtsstaat. Vaak is het verdragen van onzekerheid moediger dan het aanbieden van snelle antwoorden. Kiezen vraagt moed, maar niet kiezen kan tot grotere schade leiden. Een overheid moet bescherming geven waar nodig, en ruimte laten voor verschil, initiatief en samenhang waar mogelijk. Juist daarom is het werken vanuit een sociale architectuur essentieel.

Vorbereiding

De commissie die dit essay heeft voorbereid bestaat uit voorzitter en raadslid Jet Bussemaker, adviseur Janna Goijaerts en hoofd communicatie en bedrijfsvoering Marlies Hanifer.

Bronnen

- 1 RVS (2020) *Herstel begint met een huis*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving; RVS (2023) *Kinderen uit de knel*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 2 RVS (2021) *Stervelingen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving; RVS (2022) *Leven met het einde in zicht*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 3 RVS (2023) *Met de stroom mee*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 4 RVS (2019) *Waarde(n) volle zorgtechnologie*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving; RVS (2019) *Zorg op afstand dichterbij*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving; RVS (2020) *(Samen)leven is meer dan overleven*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 5 Den Ridder, J., Van 't Hul, L., & Broere, J. (2024) *Burgerperspectieven Bericht 1 – 2024*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 6 Geurkink, B. & Miltenburg, E. (2023) *Somber over de samenleving?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 21.
- 7 Geurkink, B. & Miltenburg, E. (2023) *Somber over de samenleving?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 18.
- 8 Engbersen, G. et al (2021) *De laag-vertrouwensamenleving*. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & Kenniswerkplaats.
- 9 Geurkink, B. & Miltenburg, E. (2023) *Somber over de samenleving?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 10 Mastroianni, A.M., & Gilbert, D.T. (2023) The illusion of moral decline. *Nature* 618, p. 782–789.
- 11 Dekker, P. (2016) Niet zo somber, weg uit het maatschappelijk onbehagen. *Christen Democratische Verkenningen* 4.
- 12 Vrooman, C., Iedema, J., & Boelhouwer, J. (2025) *Verdeeld over het land*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 13 NB mensen met Nederlandse herkomst en hoger inkomen, leven gesegregeerder, zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/08/mensen-met-nederlandse-herkomst-hebben-meest-gesegregeerde-netwerk>
- 14 Geurkink, B., & Den Ridder, J. (2025) *Burgerperspectieven Bericht 1 – 2025*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 8.
- 15 De Voogd, J., & Cuperus, R. (2021) *Atlas van Afgehaakt Nederland*, p. 5.
- 16 De Voogd, J., & Cuperus, R. (2021) *Atlas van Afgehaakt Nederland*, p. 97.
- 17 Kavanagh, N., & Menon, A. (Eds) (2024) Health as a driver of political participation and preferences: Implications for policy makers and political actors. *European Observatory on Health Systems and Policies*, Policy Brief 61.
- 18 Zie ook Van den Berg, C., Heine, B., & Veldkamp, I. (2024) *Maatschappelijk onbehagen en de rol van sociaal werk*. Thorbecke Academie en Rijksuniversiteit Groningen, aangevraagd door Tintengroep.
- 19 Geurkink, B. & Miltenburg, E. (2023) *Somber over de samenleving?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 63.
- 20 Geurkink, B. & Miltenburg, E. (2023) *Somber over de samenleving?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 34–36.
- 21 Geurkink, B. & Miltenburg, E. (2023) *Somber over de samenleving?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 22 RMO (2013) *Het onbehagen voorbij*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, p. 51.
- 23 Ismaili M'hamdi, H., Rotteveel, A., Rerimassie, V. & Haverkamp, B. (2024) *Maatschappelijke meerstemmigheid onder druk. Waarborgen van pluralisme tijdens een gezondheids crisis*. Den Haag: Boom.
- 24 Hirschman, A. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. London: Harvard University Press.
- 25 WRR (2023) *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. Den Haag: De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, p. 13.
- 26 RVS (2020) *Herstel begint met een huis*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 27 CBS (n.d.) Arbeidsmarkt zorg en welzijn. Geraadpleegd op 22 juli, 2025, <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/arbeidsmarkt-zorg-en-welzijn>
- 28 Hart, W. (2012) *Verdraaide organisaties: Terug naar de bedoeling*. Boom uitgevers Amsterdam.

- 29 RVS (2019) *De B van Bekwaam*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 30 CBS (2024) Werknemers in zorg en horeca ervaren vaakst ongewenst gedrag. Geraadpleegd op 22 juli, 2025, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/46/werknemers-in-zorg-en-horeca-ervaren-vaakst-ongewenst-gedrag>
- 31 RVS (2019) *Blijk van vertrouwen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving; RVS (2023) *Is dit wel verantwoord*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving
- 32 NOS (2025) Hulpinstanties maakten grote fouten bij mishandeld pleegmeisje Vlaardingen. Geraadpleegd op 8 augustus, 2025, <https://nos.nl/artikel/2553850-hulpinstanties-maakten-grote-fouten-bij-mishandeld-pleegmeisje-vlaardingen>
- 33 Bussemaker, J. (2025) Verward en gevaarlijk, of is het systeem ontspoord. *Het Financieel Dagblad*. Geraadpleegd op 8 augustus, 2025, <https://fd.nl/opinie/1546309/verward-en-gevaarlijk-of-is-het-systeem-ontspoord>
- 34 RVS (2022) *Grenzeloos Samenwerken?* Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving; RVS (2023) *Met de stroom mee*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 35 Bussemaker, J. (2022) Wetenschap voor beleid. In *Wetenschap en Overheidsbeleid: een spanningsvolle relatie*, Van Ommen, F., Roovers, D., De Jong, P., & Coster, B. (Eds). Raad voor Openbaar Bestuur. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- 36 RMO (2013) *Terugtrekken is vooruitzien*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- 37 Woltring, N. (2024) *De marktconforme verzorgingsstaat. Nederlands neoliberalisme in de lange jaren negentig*. Amsterdam: Boom.
- 38 RVS (2023) *Met de stroom mee*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 39 Zie Klaas Knot, president DNB die er op wijst dat er zoveel uitzonderingen in het belastingstelsel zijn gemaakt dat "mij de vraag bekruipt of ons belastingstelsel nog wel het algemeen belang dient. (...) Of zijn belastingen zo langzamerhand een optelsom van allerlei deelbelangen die politiek gewoon goed vertegenwoordigd zijn?" in *De Volkskrant* van 30 december, 2024.
- 40 Meus, T. (2025, 5 juli) Campagne 2025: het urgente is zelden belangrijk, en het belangrijke zelden urgent. *NRC*. Geraadpleegd 8 augustus, 2025, <https://www.nrc.nl/nieuws/2025/07/05/campagne-2025-het-urgente-is-zelden-belangrijk-en-het-belangrijke-zelden-urgent-a4899354>
- 41 RVS (2023) *Met de stroom mee*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 42 Peters, S., Roeters, A., Blijleven, W., Wagemans, F., & Willems, R. (2024) *Wensdenken helpt burgers niet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 43 RVS (2021) *Machtige mensbeelden*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 44 Kromhout, M., Van Echtelt, P., & Feijten, P. (2020) *Sociaal domein op koers?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 45 RVS (2024) *Van overleven naar bloeien*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving;
- 46 RVS (2023) *Met de stroom mee*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 47 RVS (2020) *Acute zorg: Van deelbelangen naar gedeeld belang*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 48 RVS (2019) *Blijk van vertrouwen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving; RVS (2023) *Is dit wel verantwoord?* Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 49 RVS (2022) *Anders leven en zorgen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 50 RVS (2025) *Iedereen bijna ziek*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 51 RVS (2016) *Verlangen naar samenhang*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving; RVS (2022) *Grenzeloos samenwerken?* Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 52 RVS (2020) *Herstel begint met een huis*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving; RVS (2021) *Opnieuw akkoord?* Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 53 RVS (2021) *Opnieuw akkoord?* Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving; RVS (2022) *De regio als redding?* Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving; RVS (2023) *Elke regio telt!* Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 54 Van Dam, C., Dortmans, C., & Sibma, S. (2025) *Minder beloven, meer doen* [Adviesrapport van de spoedadviescommissie voortgang hersteloperatie toeslagen], p. 6.
- 55 RMO (2003) *Medialogica*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- 56 Zie hier ook de speech van Marjan Slob voor Stichting Democratie & Media, te vinden op <https://sdm.nl/marjan-slob-het-louter-herhalen-van-losstaande-niet-onderbouwde-opinies-is-van-uit-een-democratische-gezindheid-bezien-lui-en-schraal/>
- 57 RVS (2022) *Leven met het einde in zicht*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 58 RVS (2017) *Zonder context geen bewijs*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 59 Zie het Kader Passende zorg van het Zorginstituut Nederland, te vinden op <https://www.zorginstituutnederland.nl/publicaties/adviezen/2022/06/28/kader-passende-zorg>
- 60 RVS (2025) *Iedereen bijna ziek*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

- 60 OVV (2022) *Aanpak coronacrisis Deel 1: tot september 2020*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- 61 CBS (2025) *Vertrouwen in mensen en in organisaties*. Geraadpleegt op 19 augustus, 2025, van <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85533NED/table>
- 62 Bussemaker, J., & Kremer, J. (2020). Tijd voor een ander repertoire. Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. Geraadpleegd op 19 augustus, 2025, van <https://www.raadvr.nl/actueel/nieuws/2020/03/30/tijd-voor-een-ander-repertoire-corona-is-meer-dan-een-gezondheids--en-economische-crisis>
- 63 RVS (2020) *(Samen)leven is meer dan overleven*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 64 RVS (2020) *(Samen)leven is meer dan overleven*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 65 Bussemaker, J. (2022) Wetenschap voor beleid. In *Wetenschap en Overheidsbeleid: een spanningsvolle relatie*, Van Ommeren, F., Roovers, D., De Jong, P., & Coster, B. (Eds). Raad voor Openbaar Bestuur. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- 66 Zie ook de dialoogsessies van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving over de coronacrisis, te vinden op <https://adviezen.raadvr.nl/met-zorg-blijven-luisteren/>
- 67 Snel, E., Engbersen, G., Van der Heijden, P., & Oberman, H. (2023) Een longitudinale studie naar het afgenomen vertrouwen gedurende de corona pandemie. *Mens & Maatschappij*, 98(4): 369-394.
- 68 Zie Jet Bussemaker in *Metro* van 26 februari, 2025.
- 69 SCP & RVS (2022) Briefadvies SCP en RVS over langetermijnvisie op corona, te vinden op https://www.raadvr.nl/documenten/2022/01/27/briefadvies-scp_rvs-over-langetermijnvisie-corona
- 70 RVS (2020) *Coronamoe(d)*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 71 Ook het Centrum voor Ethiek en Gezondheid heeft enorm bijgedragen aan het verruimen van en reflecteren op verschillende perspectieven, in het signalement *Code rood* (2023) en de essaybundel *Maatschappelijke meerstemmigheid onder druk* (2025).
- 72 Zie de brief van Herman Tjeenk Willink aan de staatscommissie Rechtsstaat van 13 augustus, 2023.
- 73 RVS (2020) *Herstel begint met een huis*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 74 RVS (2023) *Op onze gezondheid*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 75 RVS (2023) *De basis op orde*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 76 Flinterman, L., Vis, E., van Schaaijk, A., & Batenburg, R. (2024). *De arbeidsmarkt van de Nederlandse huisartsenzorg in 2023: toelichting en samenvatting van het onderzoek – en de regionale factsheets*. Geraadpleegd van <https://www.nivel.nl/nl/publicatie/de-arbeidsmarkt-van-de-nederlandse-huisartsenzorg-2023-toelichting-en-samenvatting-van>; <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2025/04/02/1-op-20-nederlanders-zoekt-andere-huisarts>
- 77 RVS (2022) *Van schuld naar schone lei*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 78 Tjeenk Wellink, H.D. (2022) *Tot zover ben ik gekomen* [Herman Tjeenk Willink-lezing 2022], p. 24.
- 79 RVS (2017) *Recept voor maatschappelijk probleem*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 80 RVS (2025) *Iedereen bijna ziek*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 81 Kalse, E. (2024) Hoe de moraliteit uit het kapitalisme verdween en iedereen een calculerende consument werd, *NRC*.
- 82 RVS (2024) *Gezond in de bonus*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 83 Van Dam, C., Dortmans, C., & Sibma, S. (2025) *Minder beloven, meer doen* [Adviesrapport van de spoedadviescommissie voortgang hersteloperatie toeslagen].
- 84 Kromhout, M., Van Echtelt, P., & Feijten, P. (2020) *Sociaal domein op koers?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 85 RVS (2020) *Herstel begint met een huis*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving;
- 86 RVS (2024) *Van overleven naar bloeien*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 87 WRR (2017) *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR-rapport 97). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 88 RVS (2022) *Van schuld naar schone lei*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 89 Bussemaker, J. (2022) Wetenschap voor beleid. In *Wetenschap en Overheidsbeleid: een spanningsvolle relatie*, Van Ommeren, F., Roovers, D., De Jong, P., & Coster, B. (Eds). Raad voor Openbaar Bestuur. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- 90 RVS (2021) *Machtige mensbeelden*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 90 RVS (2021) *Machtige mensbeelden*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.; RVS (2023) *Met de stroom mee*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

- 91 Kromhout, J. (2023). Monitor Laaggeletterdheid, proefjaar 2022. CBS. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2023/monitor-laaggeletterdheid-proefjaar-2022?onepage=true>
- 92 RVS (2021) *Machtige mensbeelden*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 93 SCP & RVS (2022) Briefadvies SCP en RVS over langetermijnvisie op corona, te vinden op https://www.raadrvs.nl/documenten/2022/01/27/briefadvies-scp_rvs-over-langetermijnvisie-corona
- 94 Zie ook de Leermodule Mensbeelden bij beleid van de RVS en het SCP, te vinden op <https://adviezen.raadrvs.nl/leermodule-mensbeelden-bij-beleid/>
- 95 RMO (2013) *Rondje voor de publieke zaak*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ondersteuning.
- 96 'S Jongers, T. (2022) *Beledigende Broccoli*, Van Gennep; Van der Zwaard, W. (2021) *Omwille van fatsoen: De staat van menswaardige zorg*. Boombestuurkunde.
- 97 RVS (2025) *Gezond verbonden*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving [Dit advies verschijnt eind 2025].
- 98 Bussemaker, J. (2024) Laat patiënten elkaar helpen bij het herstel. *Het Financieele Dagblad*, 7 mei.
- 99 NOS (2024) Hospice Bloemendaal komt er definitief niet, ondanks veel steun vanuit politiek en dorp. Geraadpleegd van <https://nos.nl/regio/noord-holland/artikel/551002-hospice-bloemendaal-komt-er-definitief-niet-ondanks-veel-steun-vanuit-politiek-en-dorp>
- 100 Fransen, T. (2024) *In onze tijd: Leven in het Calamiteitperk*. Alfabet uitgevers.
- 101 Bergmans, R. (2021) Moderne naastenliefde in het Kloosterkwartier in Veghel. Geraadpleegd van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/moderne-naastenliefde-in-het-kloosterkwartier-in-veghel/>
- 102 Rli (2024) *Met recht balanceren*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- 103 De Klerk, M., Eggink, E., Plaisier, I., & Sadiray, K. (2023) *Zicht op zorgen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 104 Theelen, N., & Van Beek, J. (2023). Duurzaam doen mogelijk zonder duurzaam denken? *Ipsos I&O*. Geraadpleegd van Duurzaam doen mogelijk zonder duurzaam te denken? - Ipsos I&O Publiek
- 105 Bussemaker, J. (2023) Laat de vervuiler betalen voor gezondheidsschade. *Het Financieele Dagblad*, 26 september. Geraadpleegd van Laat vervuiler betalen voor gezondheidsschade
- 106 Mierau, J. (2024) Minder zout in een brood levert meer op voor de samenleving dan de behandeling van een groep nierpatiënten. *NRC*, 25 oktober. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/10/25/minder-zout-in-het-brood-levert-meer-op-voor-de-samenleving-dan-de-behandeling-van-een-groep-nierpatiënten-a4870627>
- 107 RVS (2025) *Iedereen bijna ziek*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 108 Hagens, L., & Mierau, J. (2024) Stel als overheid grenzen aan verdienmodellen die gezondheid schaden. *Sociale Vraagstukken*. Geraadpleegd van <https://www.socialevraagstukken.nl/stel-als-overheid-grenzen-aan-verdienmodellen-die-gezondheid-schaden/>
- 109 Fransen, T. (2024) *In onze tijd: Leven in het Calamiteitperk*. Alfabet uitgevers.
- 110 Meeus, T. (2025, 5 juli) Campagne 2025: het urgente is zelden belangrijk, en het belangrijke zelden urgent. *NRC*. Geraadpleegd 8 augustus, 2025, <https://www.nrc.nl/nieuws/2025/07/05/campagne-2025-het-urgente-is-zelden-belangrijk-en-het-belangrijke-zelden-urgent-a4899354>
- 111 Alkemade, F. (2020) *De toekomst van Nederland: De kunst van richting te veranderen*. Uitgeverij Thoth.
- 112 Alkemade, F. (2020) *De toekomst van Nederland: De kunst van richting te veranderen*. Uitgeverij Thoth, p. 25.
- 113 Hertzberger, H. (2025) De kostbare vrijheid van architect Herman Hertzberger (93). *NRC*, 15 juli. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2025/07/15/de-kostbare-vrijheid-van-architect-herman-hertzberger-93-ik-heb-mijn-hele-leven-ervoor-gevochten-om-onbestemde-ruimte-te-maken-a4900338>
- 114 Daarbij kunnen hulpmiddelen helpen, zoals de leermodule Mensbeelden bij beleid die de RVS met het SCP heeft gemaakt.
- 115 RVS (2024) *Gezond in de bonus*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 116 Leermodule Mensbeelden bij beleid van de RVS en het SCP, te vinden op <https://adviezen.raadrvs.nl/leermodule-mensbeelden-bij-beleid/>
- 117 RVS (2017) *Zonder context geen bewijs*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 118 Tromp, J. (2011) *Dutch Mountains: Francine Houben / Mecanoo architecten*. De Kunst, p. 6.
- 119 NOS (2025) IMF kritisch over 'kortzichtig' beleid Nederlandse kabinet. NOS, 21 mei. Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2568127-imf-kritisch-over-kortzichtig-beleid-nederlandse-kabinet>
- 120 Op deze machtsposities is gereflecteerd tijdens de RVS jaarconferentie 2024, Kennis en macht in balans? Een terugblik is te vinden op Terugblik jaarconferentie: Kennis en macht in balans? De toekomst van de zorg begint met dialoog | Nieuwsbericht | Raad voor Volksgezondheid en Samenleving

- 121 Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde (2023) *Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iederéén te laten werken*. Eindrapportage Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde.
- 122 ROB (2022) *Gezag herwinnen*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- 123 Meer informatie te vinden op https://www.pietersbouwtechniek.nl/application/files/9117/4230/8381/250314_DNB_Indiening_Gulden_Feniks_002_Optimized.pdf
- 124 Canters, T. (2025) Historicus en schrijver David Van Reybrouck is de nieuwe 'denker der Nederlanden'. *De Volkskrant*, 19 maart. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/binnenland/david-van-reybrouck-is-de-nieuwe-denker-der-nederlanden-b0fc1058/>
- 125 CBS (2025) Gezonde levensverwachtingen; inkomen en welvaart. Geraadpleegd op 20 augustus 2025, van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85445NED/table?ts=1755695065391>
- 126 Van Oudenhoven, K. (2025) *Wat ons verbindt – Bouwstenen van een veerkrachtige samenleving* [Oratie, Vrije Universiteit Amsterdam]. Geraadpleegd van <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2025/06/27/wat-ons-verbindt>
- 127 Bussemaker, J. (2021). *Ministerie van verbeelding*. Uitgeverij Balans.
- 128 RVS (2022) *Ruimte maken voor ontmoeting*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 129 Ziegler, F., & Gautier, T. (2023) *Een wereld van gemeenschappen*. Lemniscaat.
- 130 Zuurmond, A. (2025) *Dwars door de orde*, p. 180.
- 131 Bussemaker, J. (2025) Zonder helder beleid leidt maatwerk tot willekeur. *Het Financieele Dagblad*, 18 maart. Geraadpleegd van Zonder helder beleid leidt maatwerk tot willekeur
- 132 Van Tooren, M. (2025). Accepteer meer fouten, toon menselijkheid. *NRC*, 25 juni.
- 133 RVS (2020) *Acute Zorg*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- 134 Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021) *Klem tussen balie en beleid*. Eindrapportage. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- 135 Zuurmond, A. (2025) *Dwars door de orde*, p. 175.
- 136 Zuurmond, A. (2025) *Dwars door de orde*, p. 179 -180.
- 137 Van der Steen, M., & Scherpenisse, J. (2020) *Grenzeloos samenwerken*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- 138 Zie de website van PONT <https://www.depubliekeontwerppraktijk.nl/>
- 139 Kromhout, M., Van Echtelt, P., & Feijten, P. (2020) *Sociaal domein op koers?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

10
JAAR

Raad 
Volksgezondheid
& Samenleving