

DESIGN THINKING ALS BRUG; EEN PAD NAAR COMPLEXITEITS- ERKENNING?

*Een studie naar de invloed van het gebruik van Design Thinking op
adaptieve capaciteit om de Policy Implementation Gap te dichten.*

Bas van Kruining, 479827

Erasmus Universiteit Rotterdam; Master Beleid en Politiek

Lizet Kuitert (1^e lezer) & Laura Westerveen (2^e lezer)

Juli 2023

Woorden: 11995

Voorwoord

Na een vormende periode in mijn leven wist ik zeker dat ik richting de Rijksoverheid wilde trekken voor een afstudeerstage. Het schrijven van effectief beleid, maar ook het omgaan met parlementaire onrust waren zaken die ik in mijn afstudeertraject wilden prioriteren om mijzelf klaar te stomen voor een mogelijke carrière binnen de overheid. Dit is bovenal gelukt; In september mag ik starten als Rijkstrainee bij hetzelfde ministerie wat mijn onderzoek mogelijk maakte; Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ik wil een eerste dank uitspreken naar mijn stagebegeleiders, die in een onstuimige periode in mijn leven besloten dat zij mij zelfs met die belemmeringen aan wilden nemen en een plek wilden bieden in hun team. Het vertrouwen wat zij na enkel twee online gesprekken in mij toonde, ondanks deze bijkomstigheden, zal ik voor altijd waarderen. Er was geen beter gebaar wat ik in die tijd kon ontvangen. Achteraf concludeerde wij gezamenlijk dat we hiermee een goede keuze gemaakt hebben en hier sluit ik mij 100% bij aan.

Ook wil ik de flexibiliteit en de positiviteit van mijn scriptiebegeleider bedanken. Aan het begin van dit traject leek het misschien erg lastig de scriptie op de originele deadline in te leveren. De flexibiliteit en hulp van mijn begeleider was een fijn gegeven in deze tijd en heeft bijgedragen aan het kunnen voltooien van een mooie inhaalslag, waardoor ik in september met een mooie nieuwe uitdaging mag beginnen.

Een laatste dank gaat uit naar mijn ouders, waarvan er een tijdens dit schrijfproces helaas is weggevallen. De trots die zij altijd hebben uitgesproken in mij, het vertrouwen wat zij hadden dat ik het ging halen en de trots dat ik al zover gekomen was, is mijn grootste drijfveer geweest om heel hard op dit project door te werken. Alhoewel ze het niet allebei persoonlijk kunnen zeggen, weet ik dat ze allebei heel erg trots zijn.

Afsluitend wil ik een oproep doen om de lessen uit deze scriptie, maar ook de lessen geleerd door het betrokken beleidsteam, niet verloren te laten gaan in de vergetelheid. Dit dreigt echter wel te gebeuren. Ook in deze casussen lijken de systematische werkzaamheden belangrijker te zijn in de borging dan de inzet van geleerde innovatieve methoden. De opkomst van Wicked Problems in alle vormen in deze samenleving geeft ons deze ruimte niet. Ga aan de slag met het innoveren naar de burger toe, niet in de eigen systeemwereld. Design Thinking kan hier een rol in spelen. Blijf niet wachten op de ultieme techniek, maar gebruik een onderzochte, die voorhanden is met ervaringskennis.

Samenvatting

Geconfronteerd met een groeiende complexiteit in beleidsvorming en -uitvoering, zoals de coronacrisis, de stikstofcrisis, en de toeslagenaffaire, staan publieke beleidsmakers voor grote uitdagingen. De toenemende complexiteit heeft geleid tot frequente implementatieproblemen en een toenemend fenomeen van falend beleid. Tegen deze achtergrond onderzoekt deze masterscriptie hoe Design Thinking bijdraagt aan adaptieve capaciteit binnen publieke organisaties. Uit twee case studies - 'Prikken zonder Afspraak' en 'Quarantaineplicht' - blijkt dat Design Thinking empathie en creativiteit stimuleert in de probleemdefinitiefase, wat helpt bij het formuleren van beleidsoplossingen die aansluiten bij de behoeften van zowel het publiek als de organisatie. De effectiviteit is echter afhankelijk van factoren zoals politieke druk en teamdynamiek. Design Thinking bevordert ook de integratie van bottom-up processen en stimuleert een toekomstgerichte benadering, maar deze aspecten waren niet altijd even effectief. Ondanks beperkingen gerelateerd aan groepssamenstelling en crisiscontext, suggereert dit onderzoek dat Design Thinking kan helpen de adaptieve capaciteit van publieke organisaties te vergroten. Verder onderzoek is nodig om volledig te begrijpen hoe Design Thinking kan bijdragen aan het overbruggen van de 'policy implementation gap', met name in traditionelere beleidsstructuren.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting.....	2
1 Inleiding	5
1.1 <i>Aanleiding</i>	5
1.2 <i>Probleemstelling.....</i>	6
1.3 <i>Wetenschappelijke relevantie</i>	8
1.4 <i>Maatschappelijke & Bestuurskundige relevantie</i>	8
1.5 <i>Leeswijzer.....</i>	9
2 Theoretisch Kader.....	10
2.1 <i>Adaptieve capaciteit voor complex beleid.....</i>	10
2.2 <i>Adaptive governance als toepassing van adaptieve capaciteit.....</i>	11
2.3 <i>Adaptive governance versterken.....</i>	13
2.4 <i>Design thinking.....</i>	14
2.4.1 <i>Creativiteit.....</i>	15
2.4.2 <i>Empathie</i>	15
2.4.3 <i>Experimenten en prototypes.....</i>	15
2.4.4 <i>Iteratief werken.....</i>	16
2.5 <i>Conceptueel model.....</i>	16
3 Methode	17
3.1 <i>Onderzoeksmethode</i>	17
3.2 <i>Case-selectie en respondentenselectie.....</i>	17
3.3 <i>Operationalisering</i>	19
3.4 <i>Data-analyse</i>	22
3.4 <i>Validiteit en betrouwbaarheid</i>	22
3.6 <i>Ethiek & Privacy.....</i>	24
4 Resultaten.....	25
4.1 <i>Adaptieve governance.....</i>	25
4.1.1 <i>Waargenomen positieve effecten ‘Ideation phase’</i>	25
4.1.2 <i>Grote bijdrage van prototypen en iteraties.....</i>	29
4.1.3 <i>Invloed van politieke druk en vertrouwen op de toepassing van Adaptive Governance.....</i>	30
4.1.4 <i>Design Thinking als mechanisme voor het identificeren van de burger.....</i>	32
4.1.5 <i>Ontbrekende zelforganisatie van burgers</i>	33

4.2	<i>Adaptieve capaciteit – Policy Implementation Gap</i>	34
4.2.1	Positieve invloeden	34
4.2.2	Wederkerige relaties van de concepten.....	36
5	 Conclusie & Discussie	37
5.1	<i>Conclusie</i>	37
5.2	<i>Discussie</i>	37
5.3	<i>Aanbevelingen</i>	39
5.3.1	Wetenschappelijke aanbevelingen.....	39
5.3.2	Praktische aanbevelingen.....	39
Bijlage 1	 Participantenlijst	41
Bijlage 2	 Topic lijst	42
Bijlage 3	 Codeerboom	46
Literatuurlijst	48

1 | Inleiding

1.1 | Aanleiding

Publieke beleidsmakers worden geconfronteerd met steeds complexere problemen. Tijdens de coronacrisis ontstonden nieuwe problemen, zoals een verminderde bereidwilligheid tot vaccinatie (Onderzoeksraad, 2022). De stikstofcrisis houdt ons land op vele manieren in de greep. De woningbouw komt niet tot stand zoals wij willen, mede vanwege deze stikstofcrisis. De toeslagenaffaire biedt ons een bestuurlijk probleem; Hoe houden wij beleid billijk en rechtvaardig, maar tegelijkertijd bureaucratisch efficiënt?

Vluchtige economieën, groeiende ongelijkheid, en veranderende demografie en milieu creëren complexe sociale problemen (Yi, 2015; Hermus, van Buuren & Beckers, 2020). Deze problemen worden beheerd door diverse actoren (Chindarkar et al, 2017), zoals zichtbaar bij de stikstofcrisis. Meerdere ministeries, de provincies, de regionale transitieakkoorden en burgergroeperingen als *Farmers Defence Force* zijn allen eigenaar van eenzelfde probleem, op hun eigen manier. Daarmee zijn steeds meer belangen van invloed op publieke problemen, zowel van private- als sociale aard. Publiek beleid zit gevangen in een netwerk van onderling beïnvloedende actoren.

Falend beleid in de uitvoering is een groeiend probleem in het openbaar bestuur. De Staat van de Uitvoering (2022) wijst complexiteitsvergroting aan als hoofdoorzaak van falende uitvoering. Complexiteit maakt een succesvolle implementatie lastiger (Braithwaite et al., 2018 & Mueller, 2020). Alleen door complexiteit te erkennen, kan beleidsimplementatie succesvol zijn. De erkenning van deze complexe realiteit brengt een *real world* en multidimensionale blik aan op het huidige ‘pijpleiding’ model (Braithwaite et al., 2018), een model dat beleidsvorming beschouwt als een lineair proces van input naar output zonder ruimte voor terugkoppeling of iteratie. Andere kwaliteiten van een beleidssysteem, zoals coalities bouwen en methoden die stakeholder belangen en ideeën integreren in het proces wordt van groot belang in het behalen van veranderingen op systeemniveau.

Rapporten zoals De Staat van de Uitvoering (2022) tonen ons bewustzijn van deze complexiteit. Wij zien echter nog steeds in veel eigentijdse problemen dat er al snel teruggerepen wordt naar traditionele beleidsmodellen, met een hoge mate van bureaucratie en stabiliteit. Ook Mueller (2020) ziet dat publiek beleid vaak nog traditioneel uitgevoerd wordt.

Het ‘verhaal van Oom Cees’ uit het NRC van 1 april 2023 zet goed uiteen hoe een ‘complex’ zorggeval, in een bureaucratische pijpleiding, zoals beschreven door Braithwaite et al. (2018), verstrengeld raakt. Overheden raken verstrengeld in hun eigen complexe systeemwerelden, maar maken het systeem complexer als reactie op deze complexiteit (Staat van de uitvoering, 2022). Publieke instanties lijken nog niet volledig klaar voor complexiteitserkenning.

In het ontwikkelen van toekomstbestendig beleid binnen een complexe realiteit, speelt adaptieve capaciteit een cruciale rol. Beleid wordt vaak over een langere periode geïmplementeerd en bijgeschaafd. Zonder de nadruk te leggen op het creëren van adaptieve capaciteit, riskeert het beleid dat gebaseerd is op toekomstverwachtingen tijdens de beleidsvorming, te falen in de voortdurend veranderende en interactieve complexe realiteit (Walker et al., 2001). In Nederland wordt deze uitdaging erkend door de term 'systeemwereld' (Staat van de uitvoering, 2022). De systeemwereld verwijst naar de interne processen waar beleidsmakers zich op concentreren, waarbij huidige regelgeving en gebeurtenissen belangrijker worden dan de implementeerbaarheid van het beleid. Dit leidt tot een 'policy implementation gap' (PIG), waarbij er een kloof ontstaat tussen beleidsvorming en uitvoering (Hudson, Hunter & Peckham, 2019).

Dit onderzoek focust op het gebrek aan adaptieve capaciteit van overheden bij het erkennen van complexiteit. Dit gebrek leidt nog te vaak tot een te grote afstand tussen de beleidsvorming en beleidsuitvoering, in dit onderzoek ook wel de PIG. Publieke instanties hebben baat bij methodes die deze adaptieve capaciteit bevorderen. Uit de private sector, waar innovatie cruciaal is, komt een methode om adaptieve capaciteit te versterken. Het concept van Design Thinking wordt door diverse auteurs gezien als een dergelijk hulpmiddel. Deze aanpak kan bijdragen aan het verkleinen van de PIG en kan de adaptieve capaciteit van overheden verhogen (Lewis, McGann & Blomkamp, 2018). Tijdens de COVID-19 crisis gebruikten het Ministerie van VWS en andere ministeries innovatieve methoden zoals Design Thinking. Dit bood de optie om ontwerpmethoden grootschalig in te zetten. Dit biedt de kans het gebruik van Design Thinking op grote complexe problemen te evalueren.

1.2 | Probleemstelling

De complexiteit van publieke beleidsvorming en -uitvoering heeft een kritiek punt bereikt. De toenemende complexiteit heeft tot gevolg dat er frequent problemen ontstaan bij de implementatie van beleid. Deze problemen hebben geleid tot een groeiend fenomeen van falend

beleid binnen het openbaar bestuur, waarbij de voornaamste oorzaak de ontoereikende adaptieve capaciteit van publieke instanties is om effectief om te gaan met deze complexiteit.

Het wordt steeds duidelijker dat er een urgente behoefte is aan innovatieve governance oplossingen die deze complexiteit niet alleen erkennen, maar ook omarmen (Janssen & Van der Voort, 2016). In deze context kan het toepassen van Design Thinking een mogelijke oplossing bieden. Deze benadering betreft actief de betrokkenen bij de besluitvorming, wat leidt tot een meer collaboratieve aanpak. Bovendien worden multi-actor netwerken van publieke en private actoren in deze benadering gezien als essentieel voor succesvol beleid. Deze netwerken, die soms ontbreken in de praktijk, zijn een cruciaal onderdeel van de adaptieve capaciteit. Zij zijn het die flexibel kunnen reageren op veranderingen en complexiteit kunnen omarmen. Door deze factoren te integreren, kan Design Thinking een gunstige impact hebben op de institutionele adaptieve capaciteit en bijdragen aan een effectievere beleidsvorming en -uitvoering in het licht van de steeds toenemende complexiteit.

Dit benadrukt het belang en de urgentie van onderzoek naar de mogelijke rol van Design Thinking in het vergroten van de adaptieve capaciteit van publieke instanties. Het benadrukt de noodzaak om te begrijpen hoe deze benadering kan bijdragen aan het overbruggen van de groeiende kloof tussen beleidsontwerp en beleidsimplementatie. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Hoe heeft de toepassing van Design Thinking in de COVID-19 aanpak van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bijgedragen aan het vergroten van de adaptieve capaciteit en het verkleinen van de Policy Implementation Gap?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, dienen ook de volgende deelvragen beantwoord te worden:

- Hoe stimuleert Design Thinking de toepassing van adaptive capaciteit van een organisatie?
- Is er een positieve werking van Design Thinking zichtbaar op de adaptieve capaciteit van de onderzochte teams?
- Hoe draagt adaptieve capaciteit, in de vorm van de toepassing van adaptive governance, bij aan het verkleinen van een (potentiële) beleidsimplementatiekloof?
- Op welke manieren is Design Thinking toegepast door het ministerie van VWS en welke uitdagingen en successen zijn hierbij ervaren?

Het doel van dit onderzoek is om de potentie van Design Thinking voor het versterken van de adaptieve capaciteit van overheden te onderzoeken. De specifieke onderzoeksrichting behelst de integratie van deze benadering in beleidsvorming en de capaciteit van overheden om effectief te opereren binnen complexe realiteiten kan verbeteren. Een grondige wetenschappelijke evaluatie van de Covid-19 aanpak zal worden uitgevoerd om de theoretische voordelen van Design Thinking in de praktijk te toetsen. Het onderzoek zal ook nuttige inzichten bieden voor het ministerie om deze technieken te evalueren en waar nodig te integreren in de reguliere bedrijfsvoering, wat de voorbereiding en reactie op soortgelijke toekomstige uitdagingen zou kunnen verbeteren.

1.3 | Wetenschappelijke relevantie

Ontwerp denken wordt in veel onderzoeken beschouwd als een beloftevol instrument binnen het publieke bestuur, waardoor het cruciaal is om beleidsprocessen waarin deze methode is toegepast, grondig te evalueren (Bailey & Lloyd, 2016; Chindarkar et al, 2017; Hermus, van Buuren & Beckers, 2020). De huidige studie vormt een waardevolle verrijking, omdat het potentieel inzicht kan bieden in de minimaal onderzochte relatie tussen de adaptieve capaciteit van publieke organisaties en het gebruik van ontwerpmethoden.

Ondanks de theoretische stellingen die suggereren dat het toepassen van de ontwerpmethode de erkenning van complexiteit en de verwachte systeemverandering kan verbeteren (Blomkamp, 2018), merken (Hermus, van Buuren & Beckers, 2020) op dat het gebruik van deze methode minder uitgebreid is onderzocht. Onderzoek naar deze methode biedt ons echter de kans om een methode die theoretisch in staat lijkt te helpen bij complexiteitserkenning, in de realiteit te ontleden. Dit biedt ons mogelijk meer inzichten bij het gebruik van concrete methoden voor complexe (beleids)transities.

1.4 | Maatschappelijke & Bestuurskundige relevantie

Door de toegenomen complexiteit van sociale problemen neemt het onbegrip van uitvoerders, burgers en ondernemers toe (Staat van de Uitvoering, 2022). Zolang de instituten die beleid maken niet voldoende adaptieve capaciteit ontwikkelen om met dergelijke complexe problemen om te gaan, blijft de effectieve aansturing van hedendaagse problemen een uitdaging. Doordat de vraag naar maatwerk vanuit de burger geïntensifieerd is, ontstaat maatschappelijke spanning. Terwijl gestandaardiseerde aanpakken cruciaal zijn voor het soepel laten verlopen van de grote operaties van overheidsinstellingen, vragen burgers en ondernemers om een meer persoonlijke benadering.

Het concept van ontwerp denken, een oplossingsgerichte aanpak waarin gebruikerswensen worden meegewogen (Blomkamp, 2018), kan helpen deze spanning te verlichten. De integratie van dit denken kan een sleutelrol spelen in het erkennen, monitoren en uiteindelijk sturen van deze complexiteit. Het benadrukt de noodzaak van een beleid dat innovatief functioneert, vooral wanneer er een spanningsveld bestaat tussen bureaucratie en maatwerk.

Dit onderzoek streeft ernaar inzicht te geven in de factoren die het succes of falen van beleid in complexe systemen, zoals de coronacrisis, verklaren. Het Sociaal Cultureel Planbureau (2022) benadrukt dat de overheid actief de dialoog met burgers moet aangaan en echt moet luisteren om vertrouwen terug te winnen. Ze moeten concrete resultaten laten zien op complexe thema's om het geloof in de capaciteit van de overheid te versterken. Binnen deze context heeft de toepassing van ontwerp denken, en de potentiële invloed daarvan op adaptieve capaciteit, het potentieel om van invloed te zijn voor het realiseren van deze ambities.

1.5 | Leeswijzer

Dit onderzoek gaat allereerst in op de conceptuele relaties die de hedendaagse literatuur onderscheidt. Ten tweede zal beschreven worden hoe dit onderzoek methodologisch opgezet is. Ten derde worden de empirische bevindingen op een rij gezet, waarbij een voorzichtige poging gedaan wordt om deze resultaten te linken aan het conceptuele model. Tot slot worden de resultaten geanalyseerd en gebruikt om de hoofdvraag en zijn deelvragen te beantwoorden, waarna in de discussie ingegaan wordt op de relevantie van de resultaten, de implicaties van de opzet van dit onderzoek en hoe vervolgonderzoek opgesteld kan worden naar aanleiding van deze bevindingen.

2 | Theoretisch Kader

In de complexe wereld van vandaag is het vermogen tot aanpassen essentieel, en hier komt het concept van adaptieve capaciteit naar voren. Dit onderzoek richt zich op de diepere verbinding tussen adaptieve capaciteit en adaptive governance, waarbij adaptive governance als de meetbare toepassing van adaptieve capaciteit wordt gezien. Parallel daaraan introduceert deze studie Design Thinking, een methodologie die empathie en iteratie benadrukt. Wat is de invloed van Design Thinking op de verschillende dimensies van adaptive governance? En hoe verhouden deze concepten zich tot elkaar? Door deze vragen te verkennen, wordt beoogd inzicht te geven in de synergie tussen Design Thinking en Adaptive governance als responsmechanisme om de PIG te verkleinen.

2.1 | *Adaptieve capaciteit voor complex beleid*

Onze complexe wereld maakt de toekomst onvoorspelbaar. In een Complex Adaptief Systeem (CAS) evolueren relaties tussen actoren zoals beleidsmakers en burgers over tijd. Dit impliceert dat naast de bedoelde effecten, interventies ook onverwachte resultaten kunnen veroorzaken (Braithwaite et al., 2018). In dit licht kan het toekomstige beleid niet enkel gericht zijn op de meest waarschijnlijke of gewaardeerde toekomstscenario's. In plaats daarvan moet het beleid aangepast worden met het oog op veerkracht en aanpasbaarheid (Walker et al., 2001). Hierbij is een adaptieve beleidscyclus noodzakelijk, die niet geoptimaliseerd is voor het meest waarschijnlijke toekomstbeeld, maar wel bestand is tegen verschillende plausibele toekomstscenario's.

Traditioneel beleid worstelt vaak met sociale complexiteit (Mueller, 2020). Overheden proberen veelal veranderingen te beheersen met bekende governance mechanismen, waarbij stabiliteit en verantwoordelijkheid als kernwaarden fungeren (Janssen & Van der Voort, 2016). Deze mechanismen zijn meer gericht op procesmatige controle dan op flexibiliteit. Door verschillende horizontale lagen die op verschillende tempo's opereren, kan het ontbreken van verticale sturing de complexiteit versterken (Gauld, 2007). Bij complexe problemen kiezen overheden vaak voor hiërarchische afstemming, wat kan leiden tot langzame reacties (Janssen & Van der Voort, 2016). Maar in deze situaties wordt van belangrijke actoren in dat complexe systeem een snelle respons en een adaptief bestuur verwacht.

De adaptieve capaciteit is het vermogen van een systeem om zich aan te passen aan bestaande en toekomstige omstandigheden en om doeltreffende aanpassingsstrategieën te ontwerpen en uit te voeren. Het vereist het leren van ervaringen uit het verleden en het toepassen

van lessen om toekomstige veranderingen, inclusief verrassingen, te weerstaan. (Cottrell et al., 2019; Brooks & Adger, 2005). Dit geldt voor zowel individuele medewerkers als grotere stakeholdergroepen binnen een 'substelsysteem'. Ambtenaren proberen door middel van publiek beleid het systeem aan te passen aan de omstandigheden waar het zich in bevindt. Deze systemen, zoals bestuursstructuren en publieke beleidsvorming, zijn vaak complex. Elementen van deze systemen, waaronder burgers en politici, beïnvloeden elkaar op een niet-lineaire manier. Zelfs kleine gebeurtenissen kunnen de balans van de situatie verstoren (Chindarkar et al 2017; Hermus van Buuren & Beckers, 2020). In deze context speelt adaptieve capaciteit een cruciale rol. Adaptieve capaciteit helpt organisaties - vooral publieke organisaties - om te navigeren door en zich aan te passen aan deze complexiteit. Het stelt de organisatie in staat om adequaat te reageren op fluctuaties binnen het systeem (Janssen & Van der Voort, 2016; Huitema et al., 2009).

Adaptieve capaciteit, gedefinieerd als het vermogen van een systeem om zich aan te passen aan veranderingen (Cottrell et al., 2019), is een intrinsiek kenmerk van een systeem of organisatie. Aan de andere kant is adaptive governance een reeks van bestuur mechanismen en processen die ontworpen zijn om de adaptieve capaciteit te benutten. Terwijl adaptieve capaciteit het 'wat' van aanpassing representeert, stelt adaptive governance het 'hoe' voor; het beschrijft de manieren waarop organisaties hun adaptieve capaciteit kunnen mobiliseren om effectief op veranderingen te reageren. Adaptieve capaciteit is als het potentieel of de 'brandstof' die een organisatie ter beschikking heeft om zich aan te passen aan veranderingen, terwijl adaptive governance de 'machine' is die dit potentieel omzet in concrete acties. Het toepassen van adaptieve capaciteit betreft de stappen om deze capaciteit te benutten via principes van adaptive governance. In andere woorden, de adaptieve capaciteit van publieke instanties wordt weerspiegeld en aangevuld in de mate waarin ze 'adaptive governance' toepassen in hun bestuursprocessen (Gupta et al., 2011). Om de spanning tussen traditionele gedragingen van beleidsvorming zoals risico-aversie de noodzaak tot handelingsnelheid en flexibiliteit van overheden te beslechten, lijkt een andere vorm van governance die deze flexibiliteit omarmt onvermijdelijk.

2.2 | *Adaptive governance als toepassing van adaptieve capaciteit*

Adaptive governance betreft interacties tussen kennis, macht en sociaal leren, resulterend in institutionele en gedragsveranderingen (Huitema et al., 2009). Adaptive governance-systemen stellen samenlevingen in staat om mee te gaan in verandering, zodat ze

kunnen blijven ontwikkelen binnen de grenzen van systemen (Folke et al., 2005). Door middel van adaptive governance kan een overheid mogelijk beter omgaan met complexe maatschappelijke problemen. Om succesvol te zijn, moet deze vorm van bestuur de efficiëntie verhogen en passen binnen de bestaande institutionele regels (Hatfield-Dodds, Nelson & Cook, 2007). Adaptive governance heeft hiermee vooral invloed op het publieke instituut; De noodzaak lijkt vooral te ontstaan vanuit de mismatch tussen de kenmerken van de omgeving en de manier waarop organisaties worden bestuurd (Janssen & Van der Voort, 2016). Het streeft ernaar om het systeem in staat te stellen dergelijke dynamiek in deze omgevingskenmerken te hanteren en van voldoende veerkracht te voorzien. Als je adaptief wilt besturen, moet je begrijpen dat bestuursystemen met verschillende institutionele niveaus te maken hebben en hoe deze met elkaar verbonden zijn.

Beleidsontwikkeling komt niet alleen van bovenaf. De integratie van *bottom up* processen speelt een sleutelrol bij het verhogen van de adaptieve capaciteit (Lewis, McGann & Blomkamp, 2018). Dit komt doordat burgers vaak in staat zijn om snel te reageren op veranderingen en zich aan te passen, waardoor ze een waardevolle bijdrage leveren aan de complexe systemen waarin ze zich bevinden. Dit vergroot de betrokkenheid van burgers, leidt tot betere aanpassingsstrategieën en verhoogt de adaptieve capaciteit, terwijl onbedoelde gevolgen worden voorkomen (Lewis, McGann & Blomkamp, 2018). Dit begint allereerst aan het begin van de cyclus en het vooronderzoek. Publiek beleid heeft in elk complex netwerk te maken met een grote stakeholder, die veel invloed kan hebben op het dynamische systeem; de burger. Het goed kennen van de stakeholder en zijn capaciteiten is essentieel voor adaptive governance vanuit het instituut (Janssen & van der Voort, 2016).

Daarmee is ook het integreren van initiatieven van burgers essentieel (Eshuis & Gerrits, 2021). Het vermogen van publieke instanties om burgerinitiatieven te benutten bepaalt mede hun adaptieve reactie. Dit kan ook wel gezien worden als een zekere zelforganisatie van de burgerlijke actoren binnen het sociale netwerk waarin de beleidscyclus wordt uitgerold (Bizikova et al., 2018). Als een organisatie dat publiek beleid ontwikkeld beter in staat is burgerinitiatieven te faciliteren en te integreren, is deze waarschijnlijk adaptiever. De implementatie van beleid kan niet slagen als er geen consensus bestaat over de stappen die gezet moeten worden, anders gaat de bereidheid deze stappen te zetten verloren (Brooks & Adger, 2005.) De spelregels, verbanden en cultuur van de traditionele beleidscyclus lijken deze slagen tot meer flexibiliteit echter steevast te verhinderen (Eshuis & Gerrits, 2021; Mueller, 2020).

2.3 | Adaptive governance versterken

Voor publieke organisaties zoals ministeries is het essentieel om adaptive governance toe te passen door veranderingen tijdig op te merken en snel aanpassingen te maken in beleid (Janssen & van der Voort, 2016). Bizivoka, Swanson, Tyler, Roy & Venema (2018) identificeren drie kernfactoren die van invloed zijn op deze relatie, elk een cruciale rol spelend in de erkenning en aanpak van complexiteit binnen de beleidsomgeving.

Allereerst draagt een geïntegreerde en toekomstgerichte analyse bij aan complexiteitsherkenning door het identificeren van factoren die de beleidsprestaties beïnvloeden. Robuuster beleid kan ook worden ontwikkeld door scenario's op te stellen die de impact in kaart te brengen. Deze aanpak maakt gebruik van toezicht indicatoren en activeert stakeholders voor noodzakelijke beleidsaanpassingen (Bizivoka et al., 2018). Dit biedt de mogelijkheid om *dynamic adaptative policy pathways* te bouwen (Haasnoot et al., 2013). Door te bedenken hoe een plan kan falen, wordt de kans op lock ins of een zekere vorm van padafhankelijkheid mogelijk verkleind, een gevaar wat schuilt in de sturing van complexe systemen (Haasnoot et al., 2013; p. 495).

Ten tweede vergemakkelijkt een automatisch aanpassingssysteem snelle beleidsupdates bij veranderende omstandigheden (Bizivoka et al., 2018). Een aanpassingssysteem is nuttig binnen grote ingewikkelde beleidsomgevingen, doordat vraagstukken opgesplitst worden in verschillende eenheden. Afstemming en aanpassingen die nodig zijn om risico's te beperken en prestaties op peil te houden, worden zo makkelijker te benutten in een complexe werkelijkheid, waar verandering plotseling en onverwacht kunnen plaatsvinden Ook Gupta et al. (2016) zien in hun onderzoek naar de invloed van decentralisatie een probleem ontstaan door rigide instituten. Lokale actoren handelen nauwelijks bij veranderingen in voorspelde patronen. Rigide organisaties krijgen het minder voor elkaar de juiste actoren aan tafel te zetten die belangrijk zijn voor de heroverweging van beleid. Deze heroverwegingen in een complex beleidssysteem dienen juist snel te gebeuren, om de onverwachte en externe invloeden het systeem niet te laten ontwrichten. Een complexe werkelijkheid vraagt om constante bijsturing (Folke et al., 2005), maar ook om het voorbereiden van acties die het beleid bijsturen als het van de rails dreigt te raken (Haasnoot et al., 2013).

Ten derde is continu leren essentieel voor het herkennen van complexiteit en noodzakelijke beleidsverandering. Haasnoot et al. (2013) stellen ook dat een monitoringssysteem ontwikkeld dient te worden om acties te ondernemen wanneer het beleid hieraan toe is. Het uitvoeren van regelmatige evaluaties en proefprojecten helpt bij het testen

van aannames over de prestaties, waardoor nieuwe problemen kunnen worden geïdentificeerd en waardevolle aanpassingen aan het beleid tijdens de looptijd kunnen worden doorgevoerd (Bizivoka et al., 2018). Juist in complexe systemen is dit zo belangrijk; Door de complexiteit kunnen kleine gebeurtenissen grote gevolgen hebben. Als deze eerder herkend worden, kunnen grootschalige gevolgen voorkomen worden door vroegtijdig handelen (Haasnoot et al., 2013).

Een hogere mate van adaptieve governance in publieke organisaties verbetert het beheer van beleidscomplexiteit (Janssen & van der Voort, 2016; Bizivoka et al., 2018). Daarbij kan een verhoogde adaptieve capaciteit en het gebruik van adaptive governance de PIG aanzienlijk verkleinen (Bauer & Knill, 2014; Howlett & Mukherjee, 2014). In termen van capaciteit en middelen kunnen organisaties door middel van continu leren en dynamische aanpassing de effectiviteit van hun middelengebruik verbeteren, wat resulteert in hogere efficiëntie en effectiviteit (McConnell, 2010). Dit betreft zowel menselijke capaciteiten als materiële hulpbronnen. Daarnaast draagt adaptive governance bij aan een effectievere beleidsuitvoering door organisaties in staat te stellen beleid flexibel bij te sturen (Bauer & Knill, 2014). Op het gebied van implementatiestrategieën bevordert een adaptieve benadering de ontwikkeling van responsieve en flexibele strategieën, die de kloof tussen planning en uitvoering verkleinen (Howlett & Mukherjee, 2014). Ten slotte, adaptive governance bevordert de betrokkenheid van stakeholders door middel van dialoog, feedback en gezamenlijke aanpak, wat kan leiden tot een kleinere implementatiekloof (Haasnoot et al., 2013). De toepassing van adaptive governance lijkt hiermee ook een potentiële PIG te verkleinen.

2.4 | *Design thinking*

Het gebruik van ontwerpmethoden is een revolutionaire methode van werken, die beleidsmakers helpt complexe problemen anders te benaderen. Shawgraw en Crow (1989) benadrukken dat de bestuurskunde al heel lang bestudeert hoe beleid ontworpen is, maar dat het veel interessanter zou zijn te onderzoeken hoe we beleid kunnen ontwerpen. De opzet van beleid is daarnaast altijd al onderhevig geweest aan kleine en onbewuste vormen van ontwerpen (van Buuren, Lewis, Peeters & Voorberg, 2020). Ontwerp denken typeert zich als een "synthese van methoden uit vele domeinen ... die samen de traditionele beperkingen van publieke beleidsvorming helpen verzachten" (Mulgan, 2014; p. 4). Deze traditionele beperkingen komen voort uit een gebrek aan waardering voor hoe burgers en klanten van diensten keuzes maken in specifieke contexten (Mintrom & Luentjes, 2016; p. 392).

2.4.1 | *Creativiteit*

Ontwerpprocessen zijn mogelijk beter in staat redelijk en betrouwbaar beleid voort te brengen binnen complexe of *wicked* problemen (Hermus, van Buuren & Beckers, 2020). De auteurs schrijven dit toe aan de wijze waarop creativiteit opgeroepen wordt in het ontwerpen. Zo kunnen alternatieve oplossingen ontstaan die een breder beeld bieden van de mogelijke beleidskeuzes (Blomkamp, 2018; Hermus, van Buuren & Beckers, 2020). Creativiteit binnen ontwerp denken draait ook om het genereren van oplossingen die niet voor de hand liggen. Dit gebeurt via creatieve denkprocessen, zoals het gebruik van persona's. Dit vereenvoudigt de integratie van burgerinitiatieven mogelijk sterk, wat ook van belang is voor het toepassen van adaptive governance (Eshuis & Gerrits, 2021). Creativiteit faciliteert mogelijk ook het opstellen van geïntegreerde toekomstanalyses (Bizikova et al., 2018). Door te identificeren hoe een plan kan falen via toekomstschetsen, kan een zo breed mogelijk beeld van *lock in* valkuilen ontwikkeld worden (Haasnoot et al, 2013).

2.4.2 | *Empathie*

Andere elementen van Design Thinking lijken ook een positieve invloed te kunnen hebben op belangrijke factoren van adaptive governance. Zo stimuleert het ontwerpproces het definiëren van problemen en genereren van oplossingen die beter aansluiten bij de behoeften van publiek en overheid (Blomkamp, 2018; Chindarkar et al., 2017; Hermus, van Buuren & Beckers, 2020). Dit komt voort uit het startpunt van ontwerp denken, waarbij de betrokkenheid van burgers en andere 'getroffenen' voorop staat (Blomkamp, 2018). De beleidsmaker wordt aangezet tot empathie richting de burger. Het gebruik van empathie kan helpen bij het opstellen van risicofactoren voor beleidsfalen; de burger is immers een essentieel onderdeel van adaptive governance en door zijn leefwereld te begrijpen, ontstaat een begrip van risico's. De burger snappen helpt ook om te blijven leren tijdens de uitvoering. De burger kan als feedbackbron en daarmee mogelijk als monitoringssysteem dienen tijdens deze uitvoering (Hermus, van Buuren & Beckers, 2020).

2.4.3 | *Experimenten en prototypes*

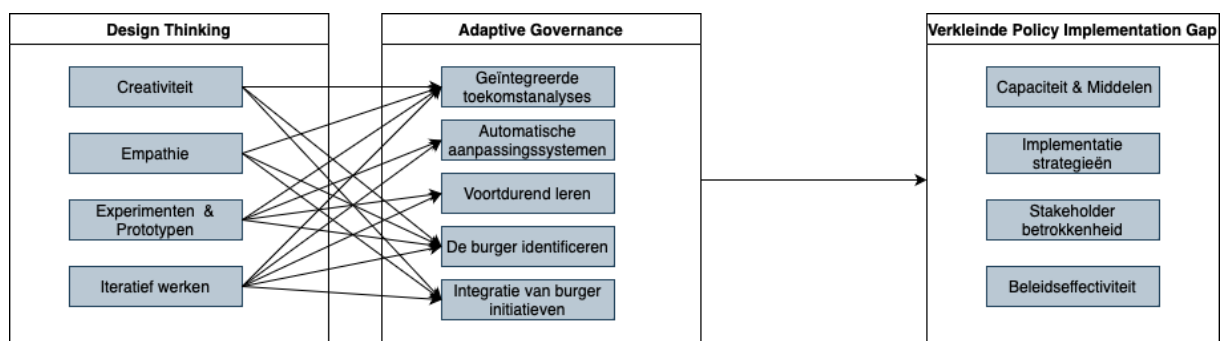
In het kader van adaptive governance, spelen ontwerpprocessen ook een rol buiten de voorbereidende stadia van de beleidscyclus. Ze faciliteren ook de detectie van contextuele veranderingen, een essentieel onderdeel van het toepassen van adaptive governance (Janssen & van der Voort, 2016). Deze processen stimuleren vooral de ideevorming en het uitvoeren van

experimenten voor innovatie, in lijn met het voortdurende leren en dynamische aanpassing genoemd door Bizivoka et al. (2018) en Haasnoot et al. (2013). Net als creativiteit en empathie, die in de voorgaande paragrafen zijn besproken, spelen prototypes hier een essentiële rol. Deze prototypes kunnen worden gezien als praktische hulpmiddelen voor het 'voortdurend leren' en voor het vroegtijdig herkennen van mogelijke beleidsproblemen, waardoor grootschalige gevolgen voorkomen kunnen worden. Bij de ontwerpbenadering is prototyping essentieel. Prototypes bieden de mogelijkheid om te onderzoeken hoe een oplossing presteert tijdens implementatie en houden de deur open voor verbeteringen.

2.4.4 | Iteratief werken

Tot slot kenmerken ontwerpmethoden zich door het gebruik van iteratief werken. Om complexe problemen effectief aan te pakken door middel van ontwerpen, is naast abductie en prototyping een iteratieve verkenning van het probleem noodzakelijk (Van Buuren et al., 2020). Iteratief werken beschrijft een continu leerproces, waarbij in korte sprints feedback op het bijgewerkte product wordt geïntegreerd voor een effectiever en rechtmatiger product (Dorst & Cross, 2001). Iteratief werken balanceert tussen de probleemdefinitie en oplossing, rekening houdend met gebruikerswensen. Iteratief werken is hiermee adaptief; Het is niet rigide in zijn toekomstbeeld en stelt opzet en implementatie constant aan elkaar gelijk. Het is een proces van continu leren, waarmee een geïntegreerde analyse van verschillende toekomstbeelden wordt gemaakt en dient als continu aanpassingssysteem. Daarbij staan de wens van de burger en de initiatieven die eindgebruikers opzetten centraal. Iteratief werken lijkt een positieve invloed te hebben op de dimensies van adaptive governance. Het proces van blijven leren dient als afstemming op de werkelijkheid; oftewel, het verkleinen van de kloof tussen de beleidswereld en de werkelijkheid waarin deze wordt geïntegreerd.

2.5 | Conceptueel model



Figuur 1: Conceptueel Model

3 | Methode

3.1 | Onderzoeksmethode

In dit onderzoek is een kader opgesteld om te evalueren hoe ontwerp denken de toepassing van adaptieve governance verhoogt. De concepten die hierbij centraal staan, worden aangeduid als *sensitizing concepts*, termen die in de sociale wetenschappen worden gebruikt om te verwijzen naar categorieën die onderzoekers helpen bij het observeren en interpreteren van data (Boeije & Bleijenbergh, 2019). In dit onderzoek zijn deze *sensitizing concepts* gebruikt om dimensies te combineren en de concepten 'Design Thinking' en 'Adaptive Governance' te vormen.

De mate waarin en de wijze waarop Design Thinking is toegepast, maar ook in hoeverre dit de toepassing van adaptive governance stimuleert, is moeilijk in kwantitatieve data te vangen. Daarbij is de doelgroep voor de te onderzoeken casussen relatief klein en overlappend (N=16). De fenomenologische aard, kleine doelgroep en onderzoeksvraag vereisen een kwalitatieve aanpak, wat het gebruik van casestudies rechtvaardigt. Door meerdere cases te bestuderen, kunnen we een vergelijkende analyse uitvoeren, wat inzicht geeft in hoe Design Thinking wordt toegepast in verschillende beleidscontexten en welke effecten het heeft op adaptive governance. Daarom zijn semigestructureerde interviews gekozen als de primaire dataverzamelingstechniek voor dit onderzoek. Met deze methode kunnen we flexibel blijven in het benaderen van de respondenten, terwijl we toch gerichte informatie verkrijgen over de onderzoeksthema's. Dit biedt een voordeel in het onderzoeken van de theoretische relaties tussen Design Thinking en Adaptive Governance (Creswell & Creswell, 2018).

3.2 | Case-selectie en respondentenselectie

Tijdens de COVID-19 crisis hebben ministeries, waaronder VWS, innovatieve werkmethoden ingezet tegen grootschalige uitdagingen. Een opvallende benadering was de toepassing van de ontwerpmethode. Dit bood de unieke gelegenheid om de effectiviteit van Design Thinking bij het aanpakken van grote, complexe problemen te evalueren, een evaluatie die mogelijk langer op zich had laten wachten zonder de crisis.

In deze context zijn voor dit onderzoek twee casussen geselecteerd vanuit de Programmadirectie COVID-19 (PDC19). Het 'Prikken zonder afspraak' (PZA) traject en het ontwerpproces rondom de Quarantaineplicht voor toeristen en terugkerende burgers staan in deze studie centraal. Deze zijn om verschillende redenen geselecteerd. Ten eerste

vertegenwoordigen ze diverse facetten van het beleidsproces, van positieve nudging binnen de PzA casus tot een focus op wettelijke maatregelen binnen de Quarantaineplicht, wat ons in staat stelt om te begrijpen hoe Design Thinking in verschillende beleidscontexten is toegepast. Dit biedt de mogelijkheid om de resultaten van de invloed van Design Thinking op de toepassing van adaptive governance te vergelijken binnen eenzelfde context, waar wel andere beleidsprincipes van belang waren. Beide casussen hadden tijdens de crisis een hoge maatschappelijke relevantie en impact. Ook zijn ze recent en geven ze directe toegang tot betrokken medewerkers die inzicht kunnen bieden in de toepassing van design thinking. Tot slot presenteren ze verschillende benaderingen van beleidsontwerp, van het identificeren van specifieke doelgroepen tot multidisciplinaire samenwerking op ministerieel niveau. De maatschappelijke impact en relevantie van deze casussen en de complexiteit waarin dit beleid gebouwd moest worden, helpen om een kritische evaluatie te doen van de invloed van Design Thinking in reële complexe netwerken.

De gehanteerde samplingmethode in dit onderzoek is 'doelgerichte sampling'. Dit type sampling is gekozen omdat het ons in staat stelt specifieke groepen of individuen te selecteren die rijke informatie kunnen verstrekken over het onderzoeksonderwerp (Creswell & Creswell, 2018). Door gebruik te maken van doelgerichte sampling, konden cases en respondenten worden geselecteerd die direct betrokken waren bij de toepassing van Design Thinking tijdens de COVID-19 crisis.

De onderzoekspopulatie bestaat uit medewerkers van Programmadirecties gerelateerd aan COVID-19. Tijdens de onderzochte periode van deze casussen werd deze directie aangeduid als PDC19, en deze benaming wordt consequent in dit onderzoek gebruikt. De geselecteerde medewerkers hebben een actieve rol gespeeld in de beleidsprocessen, zijn bekend met de concepten van beleidsontwerpen, maar zijn niet noodzakelijkerwijs designexperts. Er is ook gestreefd naar een diverse selectie van betrokkenen, rekening houdend met verschillende betrokkenheidsmomenten en rollen binnen de organisatiehiërarchie. De relevante gegevens van de participanten worden in **bijlage 1** vermeld. Door te werken met pseudoniemen wordt de anonimiteit van hun deelname gewaarborgd. Deze pseudoniemen maken het makkelijker binnen het onderzoek naar hen te refereren. De participanten staan op alfabetische volgorde, wat overeenkomt met de volgorde waarin de interviews zijn afgenomen.

3.3 | *Operationalisering*

De operationalisering van dit onderzoek staat in **tabel 1**. De afhankelijke variabele binnen dit onderzoek is adaptive governance. Dit concept wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van een vijftal dimensies: Een geïntegreerde en toekomstgerichte analyse, automatische aanpassingssysteem om beleidsaanpassingen te kunnen versnellen naar de verwachte omstandigheden, een proces van voortdurend leren, de burgerlijke stakeholder kennen en begrijpen en integreren van burgerinitiatieven tijdens de gehele beleidscyclus.

Vier dimensies van Design Thinking dienen als onafhankelijke variabelen. Deze dimensies bestaan uit creativiteit, gebruik van empathie, ruimte voor het gebruik van experimenten en prototypes en iteratief werken. Een operationaliseringstabel maakt het onderzoek objectiever en daarmee beter generaliseerbaar naar andere contexten.

Concept	Definitie	Dimensies	Subdimensies	Voorbeeldvragen
Adaptive Governance	Een reeks van interacties tussen kennis, macht en sociaal leren, die kan leiden tot aanzienlijke institutionele en gedragsveranderingen (Haasnoot et al., 2013)	<ul style="list-style-type: none"> • Een geïntegreerde en toekomstgerichte analyse • Automatische aanpassingssysteem om beleidsaanpassingen te kunnen versnellen naar de verwachte omstandigheden. • Voortdurend leren • De burgerlijke stakeholder kennen en begrijpen • Het integreren van burgerinitiatieven tijdens de gehele beleidscyclus 	<p>Analyses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Factoren met invloed identificeren • Scenario's opstellen om de invloed van deze factoren te beoordelen. • Gebruikmaken van indicatoren voor toezicht. <p>Aanpassingssystemen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vraagstukken opsplitsen binnen verschillende eenheden. • Fijn afstemming tussen eenheden. • Snelle stakeholder mobilisatie bij heroverwegingen van beleid. <p>Voortdurend leren tijdens de uitvoering</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelmatige evaluatie. • De uitvoering van proefprojecten. • Het testen van aannames omtrent de beleidsprestaties. <p>De burgerlijke stakeholder begrijpen en erkennen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het uitvoeren van vooronderzoek naar de burger. • Het mobiliseren van de burger als stakeholder. <p>Integratie van burgerinitiatieven</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zelforganisatie van burgers faciliteren. • Zelforganisatie van burgers integreren 	<p>Werden er ook factoren in beeld gebracht die de beleidsprestaties konden beïnvloeden?</p> <p>➔ Zo ja, hoe frequent werd dit gedaan? Werd dit ook herhaald?</p> <p>Evalueerden jullie beleid wanneer dit richting de uitvoering ging? En zo ja, hoe frequent?</p>

Design Thinking

Een synthese van methoden uit vele domeinen ... die samen de traditionele beperkingen van publieke beleidsvorming helpen verzachten" (Mulgan, 2014; p. 4).

- Creativiteit
- Empathie
- Ruimte voor het gebruik van experimenten en prototypes
- Iteratief werken

Creativiteit

- Het genereren van vele oplossingen voor het gedefinieerde probleem.
- Het gebruik van technieken om creativiteit bij beleidsmakers te stimuleren.

Empathie

- Het gebruik van empathische technieken om de burger beter te begrijpen.
- De inzet van empathie om het probleem te definiëren.
- Het centraal stellen van empathie als start van het ontwerpproces.

Ruimte voor het gebruik van experimenten en prototypes

- Het stimuleren van de ideegeneratie.
- Het testen van prototypes bij implementatie
- Het gebruik van prototypes voor het vergaren van feedback over de stakeholders.

Iteratief werken

- De toepassing van korte feedbacksprints in het ontwikkelproces.

- De mate waarin feedback in korte feedbacksprints verwerkt wordt in het product.
- Constante beweging tussen probleem en product.

Policy	Het verschil tussen de beoogde resultaten van het beleid en de feitelijke resultaten die met de uitvoering ervan worden bereikt (Hudson et al., 2019; p.3)	<ul style="list-style-type: none"> • Capaciteit en middelen • Implementatie strategieën • Stakeholderbetrokkenheid • Beleids-effectiviteit 	Heeft de aanwezigheid van adaptive governance/ een verhoogde adaptieve capaciteit de kloof tussen de beoogde resultaten en de feitelijke resultaten in de uitvoering deels gedicht?	Denkt u dat de aanwezigheid van een automatisch aanpassingssysteem geleid heeft tot verbetering van een van de volgende concepten: <ul style="list-style-type: none"> • Capaciteit en middelen • Implementatie strategieën • Stakeholderbetrokkenheid • Beleids-effectiviteit
---------------	--	--	---	---

Tabel 1: Operationaliseringstabel

3.4 | Data-analyse

De semigestructureerde interviews worden vormgegeven door middel van een topiclijst. Deze topiclijst is bijgevoegd in **bijlage 2**. De concepten zijn gebaseerd op literatuur-indicatoren uit tabel 2. De afgenomen interviews zullen worden gecodeerd door middel van ATLAS.ti. De axiale en selectieve codes zijn hierin van tevoren opgesteld, maar kunnen worden aangevuld door ‘onverwachte’ open codes die een grote rol spelen in de onderzochte relaties. De codes zijn in **bijlage 3** weergegeven; enkele ontstonden tijdens het coderen. Deze worden gemarkeerd met een asterisk. De codeboom wordt opgesteld aan de hand van de patronen die verschijnen tijdens het coderen, door de herkenning van herhaalde concepten.

3.4 | Validiteit en betrouwbaarheid

De validiteit van een onderzoek omvat interne en externe validiteit. De interne validiteit verwijst naar de mate waarin empirische bevindingen toegeschreven kunnen worden aan de interventie en niet aan andere factoren. De externe validiteit duidt in hoeverre de resultaten generaliseerbaar zijn naar situaties, populaties of contexten buiten de onderzochte context (Creswell & Creswell, 2018).

De interne validiteit wordt deels gewaarborgd door participanten te interviewen die een actieve rol hebben gespeeld in beleidsprocessen waar Design Thinking toegepast is. Zo hebben

zij de meerwaarde van deze methode actief kunnen ervaren. Daarbij worden de verslagen van de gesprekken kort na het gesprek direct gedeeld met de deelnemers. Dit verkleint de kans van het gebruiken van misinterpretaties in de data-analyse. Dit gebeurt ook tijdens de interviews, in de vorm van *member checks*. Desondanks kunnen de crisis kenmerken waarin dit beleid opgezet wordt, de interne validiteit schaden. In een crisis is veel mogelijk en er bestaat een kans dat het instituut hierdoor al minder rigide functioneert. De waarde die zo van belang zijn in een traditionele beleidscyclus, stabiliteit en aansprakelijkheid (Janssen & Van der Voort, 2016), worden mogelijk makkelijk losgelaten in crisistijd. Het is van belang dat er wordt geprobeerd de invloed van een crisis en de unieke invloed van ontwerpen te scheiden.

De externe validiteit wordt versterkt door de gelijke kenmerken van deelnemers in diverse casussen. De deelnemers zijn allen bekend met traditionele beleidsprocessen, waardoor ze beter in staat zijn de unieke effecten van ontwerp denken binnen deze casussen te herkennen. Bovendien draagt de inclusie van medewerkers in verschillende rollen bij aan de generaliseerbaarheid van de resultaten. Door het onderzoeken van twee casussen, elk met unieke doelstellingen en beleidskenmerken, wordt een breed scala aan situaties bestreken. Dit bevordert de generaliseerbaarheid van de resultaten en vergroot de verklarende kracht van het onderzoek (Creswell & Creswell, 2018). Bovendien stelt het ons in staat om belangrijke overeenkomsten en verschillen te identificeren, waardoor we de beperkingen en uitzonderingen beter kunnen begrijpen. Tot slot verhoogt deze aanpak de betrouwbaarheid van de resultaten (Creswell & Creswell, 2018). Het is echter belangrijk te erkennen dat de crisissituatie een potentiële belemmering vormt voor de externe validiteit. In een rustigere beleidscontext, met een langere implementatieperiode, is er mogelijk minder ruimte voor adaptatie en onzekerheid binnen het proces.

De betrouwbaarheid meet hoe consistent de vraagstelling binnen dit onderzoek is (Van Thiel, 2019). De externe betrouwbaarheid beschrijft wederom de mate waarin het onderzoek herhaalbaar blijft in een andere context. De externe betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt enerzijds gewaarborgd door het gebruik van een objectieve operationalisering en het gebruik van een topiclijst voor de interviews. De volgorde van deze vragen wordt alleen aangepast als dit logischer blijkt gedurende het gesprek. Daarnaast wordt het onderzoek door één onderzoeker gecodeerd, waardoor er geen inconsistenties ontstaan bij de codering van de data. Wel is het anderzijds zo dat dit weinig controle oplevert, wat een negatieve invloed heeft op de interne betrouwbaarheid (Creswell & Creswell, 2018).

3.6 | *Ethiek & Privacy*

Door pseudoniemen zijn de participanten geanonimiseerd, wat het onderzoek ethisch verantwoord maakt. Voor het interview ondertekenen de deelnemers ook een formulier genaamd "*informed consent*", waarin zij instemmen met het opnemen van audio van het interview voor intern gebruik, het verwerken van de gegevens door de onderzoeker en de mogelijkheid om op elk moment te stoppen met deelname aan het onderzoek. De gegevens worden opgeslagen in een beveiligde map op de laptop van de onderzoeker en alleen de onderzoeker heeft toegang hiertoe. Na afloop van het onderzoek worden de gegevens verwijderd.

4 | Resultaten

4.1 | Adaptieve governance

Het effect van creativiteit en empathie op adaptive governance wordt onderzocht, rekening houdend met diverse beïnvloedende factoren. Verder wordt ingezoomd op de positieve werking van iteraties en prototyping die in beide casussen wordt teruggevonden. Ook de integratie van burgers als dimensie van adaptive governance wordt besproken, net als de overige factoren die de relatie tussen Design Thinking en de toepassing van adaptive governance beïnvloeden.

4.1.1 | Waargenomen positieve effecten 'Ideation phase'

De ideation phase, waarin het probleem empathisch wordt verkend, is uitvoerig toegepast in beide casussen. Hierna worden door middel van creatieve technieken zoveel mogelijk oplossingen bedacht om dit gedefinieerde probleem op te lossen. Ook binnen beide casussen is deze fase uitvoerig toegepast binnen de ontwerpmethodiek. Kermit, projectleider ontwerp van zowel de Quarantaineplicht casus als PzA, benoemd dat dit net zo uitgebreid gedaan is als in zijn meer reguliere ontwerptrajecten:

“Er werd gevraagd en onderzocht, en we hadden al vrij snel een schets van hoe zo'n ding eruit zou kunnen zien, zonder nog de kennis te hebben of dat wel nodig was. Dat was natuurlijk in de ideation fase. Daarvoor was er de probleemdefinitie, en dat was ook heel veel 'maken'”.

Kermit beaamt in het gesprek dat deze technieken ook binnen PzA gebruikt zijn in de beleidsopzet. Eduard heeft de rol van *lead designer* vervuld binnen PzA. Hij beschrijft ook een *ideation* proces: *“We deden onderzoek naar de redenen waarom mensen zich niet wilden laten vaccineren. Op basis daarvan keken we naar verschillende concepten om de barrières weg te nemen.”*. We kunnen er daarmee vanuit gaan dat empathie en creativiteit in beide casussen toegepast zijn voor het designproces.

De beoordeling van de effectiviteit op adaptive governance varieert tussen de casussen. Een deel van de participanten (N=4) is erg positief over de mate waarin empathie en creativiteit bijdroegen aan adaptieve sturing van de organisatie. Inzicht krijgen in factoren die het beleid kunnen beïnvloeden, het scheiden van vraagstukken, het mogelijk maken van snelle afstemming en de nabijheid van stakeholders lijkt sterk te verbeteren door een gedeelde probleemdefinitie. Karen merkte als ervaren beleidsambtenaar in haar gesprek op dat zij initiële twijfel ervaarde: *“...ze vroegen zich af welk probleem we eigenlijk aan het oplossen waren.*

Mijn eerste reactie was dat we al lang voorbij die vraag waren, we wisten al wat de oplossing was en nu begonnen ze weer bij het probleem.’’.

Karen weerspiegelt echter hoe meerdere medewerkers met veel beleidskennis later toch overtuigd raakten van de effectiviteit van deze verkenningsfase voor het verloop van het beleidsproces. Zo stelt Karen afsluitend dat *“...een groot deel van onze aanpak komt voort uit het feit dat we teruggingen naar de basis: wat is het probleem dat we proberen op te lossen.* Ook Jolijn is zeer te spreken over deze fase. Design thinking maakte het volgens haar beter mogelijk om gedragsverandering te bewerkstelligen en hierop te sturen, omdat de burger echt begrepen was door de empathische probleemdefinitie:

“..., maar om gedrag daadwerkelijk te beïnvloeden, heb je een manier nodig om mensen te steunen, informatie over te brengen. Daar was design thinking enorm nuttig voor.” (Jolijn, programmamanager uitvoering)

Een kleine groep (N=3) binnen de Quarantaineplicht casus ervaart echter twijfel over de effectiviteit van deze fase van Design Thinking. Enerzijds door de tijdsdruk en de politieke druk die ervaren werd. De volgende uitspraak is door meerdere participanten gedaan: *“het beleid moest er eigenlijk al zijn voordat we begonnen waren’’*. Bert hield als *product owner* toezicht op de ontwikkeling van de digitale middelen die het beleid ondersteunen. Hij ervaarde het gebruik van empathische- en creatieve technieken om tot een empathische probleemdefinitie te komen in dit proces soms als tijdsverspilling:

“...heel erg out of the box nadenken over wat we de Nederlanders allemaal kunnen bieden. Dat werd begeleid door Kermit met zijn marketingbedrijf. Maar we hadden eigenlijk geen tijd.”

Het beeld over de bijdrage van empathie en creativiteit binnen de quarantaineverklaring is gemengd. Een opvallende scheiding tussen de participanten die positief en negatief terugkijken op empathische en creatieve technieken, is hun positie in de ‘strategische lijn’. De lijn beschrijft de hiërarchische beslislijn, waarbij betrokken verantwoordelijken zoals programmamanagers, Mt-leden en directeuren op steeds strategischer niveau opereren. Binnen dit onderzoek zijn de participanten hoger in deze lijn dan de projectleider ontwerp enthousiast over deze fase en bijbehorende methodieken. Naast Karen en Jolijn, beiden programmamanager, is ook Gerard vanuit zijn rol als communicatie expert enthousiast:

”Ik vond het geweldig. Ik ben altijd ambassadeur geweest vanaf het moment dat we dit op deze manier gingen aanpakken... vooral omdat je heel snel kunt werken. Maar ook het burgerperspectief, dat vind ik zo belangrijk’.

De tevreden participanten zien een positief effect van illustraties van het probleem om tot alternatieve oplossingen te komen. Kermit omschrijft dit in zijn rol als projectleider ontwerp als volgt: *Soms is het niet de oplossing, maar het illustreren van een probleem dat je helpt het beter te begrijpen en tot andere oplossingen te komen.*" In de ogen van de tevreden deelnemers ontstond een gedeeld toekomstperspectief wat leidde tot een 'pressure cooker'. In deze 'snelkookpan' stellen de deelnemers dat het makkelijk was om 'onder hoge druk' snel zaken af te stemmen, de lijntjes kort te houden en oplossingsgericht en pragmatisch aan de slag te gaan. Deze snelkookpan beschrijft een aantal facetten die belangrijk zijn voor een adaptieve organisatie. Jolijn is een van de deelnemers die deze snelkookpan beschrijft:

"Eigenlijk ging het zo snel dat "heroverweging van beleid" bijna te traag klinkt. We waren continu aan het regelen, aan het afstemmen. We hadden wekelijkse afstemmingen op directieniveau en hoger. Het was als een snelkookpan." (Jolijn, programmamanager implementatie)

Zoals Bert echter eerder schetste, werd de efficiëntie van deze fases variërend beoordeeld. Dit zien we terug bij participanten op gelijke schaal of ondergeschikt aan de projectleider ontwerp in de strategische lijn. Ook Leo, projectleider implementatie, ervaarde soms een gebrek aan controle in zijn rol door het gebruik van de ontwerpmethode. Dit sloeg voornamelijk op de fase waarin creativiteit en empathie centraal stonden, waarin hij vanuit zijn rijke overheidservaring soms een gebrek aan duidelijkheid over structuur, besluitvorming en communicatie ervaarde.

"Wat mij verwarde was zoveel creatieve mensen, voor wie dit blijkbaar heel normaal is, en ik kon het soort van niet bijbenen omdat er geen structuur in leek te zitten." (Leo, projectleider implementatie Quarantaineplecht).

Deze onduidelijkheid werd niet ervaren binnen PzA. Hier zijn de vier deelnemers tevreden over de mate waarin de empathische probleemdefinitie en het creatieve proces bijdragen aan de beleidsopzet. Zij zien deze *ideation* fase juist als een cruciale factor van deze opzet. Empathie is een duidelijk startpunt geweest van de beleidsontwikkeling rondom PzA. De participanten benoemen allemaal dat Design Thinking een manier is geweest om de beweegredenen tot niet vaccineren te doorgronden en te onderzoeken op welke manieren burgers tot deze actie gezet konden worden. Eduard legt dit als volgt uit:

“We keken naar wat er misging en analyseerden de situatie... We vroegen hen om ons wat tijd te geven om te onderzoeken wat de menselijke redenen waren achter het niet vaccineren.” (Eduard, lead design)

Twee factoren lijken het onderscheid tussen de lijn en de casussen te verklaren: communicatie en teamgrootte. Allereerst lijkt de constante communicatie die de stuurgroep richting directieniveau verzorgde belangrijk voor de waargenomen bijdrage van de empathische en creatieve dimensies van Design thinking op adaptive governance. Leo beschrijft hoe hij als gelijke de communicatie van de resultaten vanuit de verkenningsfase soms als gebrekkig ervaarde en linkt dit aan zijn tevredenheid over deze fase:

“En ik snap dat de programmamanager, die nooit bij die sessies heeft gezeten, nooit verdwaald is geweest. Die heeft gewoon gehoord "dit is er nu, dit is er nu, dit is er nu", en heeft nooit gaandeweg het gevoel gehad "oh mijn god, we vliegen uit de bocht".” (Leo, projectleider implementatie Quarantaineplicht).

Daarnaast lijkt het verschil in ervaren tevredenheid tussen beide casussen te ontstaan door de grootte van het team. Waar de Quarantaineplicht bestond uit stuurgroepen, productteams, beleidsteams en een groot aantal ‘aangehaakten’, was het PzA team een klein team wat geregeld één op één afstemde. Dit positieve effect wordt binnen PzA ook benoemd door Kermit. Hij beschrijft dit verschil duidelijk in ons gesprek:

“Dit was een kleiner, meer ontwerpgericht team, met de nadruk op gedragsaspecten... Het project was ook integraler; in plaats van dat beleid en communicatie los van elkaar werkten, was het nu: 'Dit is het beleid, dit is het platform, en dat is ook communicatie'” (Kermit, projectleider ontwerp PzA).

Resumerend is in beide casussen gebruik gemaakt van empathische en creatieve dimensies van Design Thinking, zoals deze eerder uiteengezet zijn. Allereerst is er overeenstemming met de theorie dat ontwerpprocessen, door hun vermogen om creativiteit op te roepen, in staat zijn om redelijker en betrouwbaarder beleid te produceren binnen complexe of *wicked* problemen (Hermus, van Buuren & Beckers, 2020). De resultaten van dit onderzoek suggereren dat de creatieve benaderingen die in beide casestudy's zijn toegepast, bijdroegen aan een breder scala aan beleidsoplossingen. Bovendien wordt de rol van creativiteit in het faciliteren van geïntegreerde toekomstanalyses (Bizikova et al., 2018) en het voorkomen van *lock-in*-situaties (Haasnoot et al., 2013) weerspiegeld in de succesvolle toepassing van empathie en creativiteit in de PzA-casus. Daarnaast leek de toepassing van empathie in de PzA-casus

positieve resultaten op te leveren, terwijl in de Quarantaineplicht-casus het ontbreken van communicatie over de gedeelde empathische probleemdefinitie soms bijdroeg aan frustratie. Daarmee ondersteunen de bevindingen de theorie dat empathie belangrijk is in Design Thinking en dat het helpt bij het definiëren van problemen en genereren van oplossingen die beter aansluiten bij de behoeften van het publiek en de overheid (Blomkamp, 2018; Chindarkar et al., 2017).

4.1.2 | Grote bijdrage van prototypen en iteraties

Alle participanten beschouwen korte iteraties en feedbacksprints met prototypen als positief voor het werkproces en adaptive governance. Dit beeld verschilt nauwelijks tussen de casussen, maar wordt als revolutionairder ervaren binnen de Quarantaineplicht. Dit komt voort uit de diverse groep medewerkers die hierbij betrokken was, die geen ervaring hadden met ontwerpmethoden. Allereerst benadrukken de meeste participanten hoe deze werkwijze helpt bij het realistisch testen van beleidsstukken vóór implementatie. Karen ervaaarde als ervaren beleidsambtenaar veel tevredenheid over deze werkwijze, in vergelijken tot ervaringen met traditionele beleidsprocessen: *“Anders kom je daar niet achter, of pas op het moment dat iets al live is en de telefooncentrale overbelast raak”*.

Ten tweede versnelde het gebruik van prototypen en iteratieve feedback het beleidsaanpassingsproces in beide casussen. Frederik, productontwikkelaar binnen de Quarantaineplichtt benadrukt daarbij ook dat het van belang was om de feedback die voortkwam uit de prototyping en iteraties constant en snel terug te koppelen richting de verantwoordelijken. *“Het is prima om in een kamertje dingen op papier te zetten en intern af te stemmen, maar je verliest het contact met de realiteit als je dat doet zonder de klanten erbij te betrekken”*. De overtuiging dat dit werkte, wordt door alle participanten gedeeld. Zoals Bert schetst, was het contact met de realiteit en de feedback die voortkomt uit de Design thinking van groot belang voor deze mogelijkheid tot snel bijsturen.

Ten derde lijkt de derde dimensie, voortdurend leren tijdens de uitvoering, voor het voornaamste deel voortkomend uit het gebruik van de Designmethode. Dit geldt wederom voor beide casussen. Het merendeel van de participanten benoemden de iteratieve manier van werken als vorm van voortdurend leren. Hiermee ontstond binnen de Quarantaineplicht de mogelijkheid om iets heel bijzonder te doen: het team moest de minister vertellen dat het product pas twee weken later zou komen, omdat het nog niet werkte. Alle participanten noemen dit als bijzondere bijdrage van iteratief werken met prototypes, in relatie tot het voortdurend

blijven leren in een adaptieve organisatie. Angelique, MT-lid tijdens deze periode, vertelde dat zij tevreden was over de aanwezigheid van deze informatie. Dit maakte het mogelijk vanuit de werkbaarheid van het beleid, geleerd vanuit de feedback, vast te houden aan gebruiksvriendelijk beleid maken. Dit gaf haar de interne macht haar ‘poot stijf te kunnen houden’ richting de directie en de minister. Op de vraag of zij dit als uniek ervaart en zou scharen onder adaptieve capaciteit van een overheidsorganisatie, antwoorde zij bevestigend.

“Nou ja, en dat zijn dan de momenten dat je terugkoppelt.... Maar dat, nee, ik was heel blij dat wij wel de poot stijf hebben gehouden en gezegd van, 'ja, niemand heeft er wat aan als we iets gaan maken of opleveren wat niemand snapt.”

In lijn met literaire inzichten over ontwerpprocessen (Blomkamp, 2018; Hermus, van Buuren & Beckers, 2020), illustreren de bevindingen uit beide casussen de positieve effecten van deze concepten op het beleidsvormingsproces en de toepassing van adaptive governance van de betrokken organisaties. Korte iteraties, feedbacksprints en prototypen werden door de deelnemers erkend als waardevol. Deze benadering faciliteerde niet alleen een realistischer beeld van de implementatiewerkelijkheid, maar versnelde ook het aanpassingsproces van het beleid door middel van constante feedback (Dorst, 2011; Van Buuren et al., 2020). Bovendien blijkt uit beide casussen de bevordering van een continu leerproces, een kernaspect van zowel ontwerpprocessen (Van Buuren et al., 2020) als adaptive governance (Bizokova et al., 2018). Dit leerproces vereenvoudigde het overbruggen van de kloof tussen beleidsvorming en implementatie, en hielp om de stemmen van eindgebruikers te centraliseren in het proces. Uit beide casussen blijkt de waarde van designmethoden, met name prototypen en iteratief werken, voor adaptieve governance binnen overheidsorganisaties.

4.1.3 | Invloed van politieke druk en vertrouwen op de toepassing van Adaptive Governance

Vanuit de open codering lijkt de relatie tussen Design thinking en de adaptieve capaciteit van de organisatie beïnvloed door twee factoren die niet in de theorie terugkwamen. Allereerst lijkt de politieke druk veel mogelijkheden te hebben gecreëerd, mensen geactiveerd te hebben en een Multi departementale aanpak gestimuleerd. Alle participanten benoemen een zekere stimulatie van adaptive governance door de politieke druk die ontstond. Angelique, MT-lid en daarmee direct aanspreekpunt voor directieniveau, benadrukt deze punten gedurende het proces. Zij beschouwd politieke druk als invloedrijk op onderdelen van adaptive governance, zoals snelle afstemming tussen teams, snelle stakeholdermobilisatie en mogelijkheid tot heroverweging van beleid:

“Nou, het feit dat die quarantaineverklaring moest komen, was gewoon een politieke opdracht. ... De minister wilde dat ook heel graag, en niet alleen hij maar ook de minister van Verkeer en Waterstaat en Binnenlandse Zaken.”

PzA start meer in de luwte. Er moet, door middel van een ontwerpmethodede, gezocht worden naar een effectieve beleidsinterventie die ‘Elke prik telt’ kan ondersteunen. Hoewel Design thinking centraal stond, speelde politieke druk een rol toen de minister het plan openbaarde. Eduard stelt dat de willigheid van de minister en andere sleutelfiguren ook in het PzA traject van grote invloed waren:

“Bovendien, toen Hugo de Jonge zei dat hij het wilde, opende dat veel deuren. ... Zonder die goedkeuring zouden we waarschijnlijk veel meer weerstand hebben ondervonden.” (Eduard, lead design PzA).

In beide casussen benadrukten participanten daarbij de invloed van tijdsdruk op de sturingsvorm. Kermit stelt dat *“er een gevoel was van urgentie”* en hij refereert dit aan het ontstaan van de eerder besproken snelkookpan, die een aantal facetten van adaptive governance bevatte. Ook binnen de Quarantaineplicht werd dit gevoel van urgentie ervaren. Dit gold zowel voor de participanten als het wetgevingstraject. Volgens Inge, coördinator wetgeving voor de directie, werkte de invloed van tijdsdruk zelfs door tot traditioneel langzame onderdelen van een beleidstraject, zoals het rondkrijgen van de wetgeving.

“Het is redelijk uniek geweest, en ook vanwege het onderwerp en vanwege de tijd. In vier maanden hebben we deze complexe wet doorgevoerd, van begin tot eind.”

Op de vraag of de organisatie adaptief is geweest ten tijde van de ontwikkeling van de Quarantaineplicht, reageert Inge instemmend. Zij schrijft dit uitsluitend toe aan de (geëiste) snelheid van het traject.

“Ja, zeker weten, vooral omdat je zoiets in slechts vier maanden doet.”

Tenslotte kwam intern vertrouwen als een onverwachte dimensie van adaptive governance naar voren. Bijna alle participanten benoemden deze dimensie in verschillende bewoordingen, waar Angélique dit beschreef als *“bouwen op elkaars specialismes”*. Sommige participanten (N=6) benoemden zelfs de term vertrouwen. Bert stelt dat dit als *product owner* binnen Quarantaineplicht ook heeft bijgedragen aan de mate waarin hij werkprocessen zoals iteratief werken en prototypes heeft kunnen inzetten: *“Er was nooit sprake van wantrouwen... Alle feedback die ik gaf, werd serieus genomen”*. Intern vertrouwen lijkt een onderdeel van adaptive governance en bevordert de integratie van ontwerpstechnieken.

4.1.4 | *Design Thinking als mechanisme voor het identificeren van de burger*

Binnen beide casussen merkten sommige participanten (N=4) weinig identificatie van de burger op in adaptive governance, zoals beschreven door onder andere Eshuis & Gerrits (2021). Zo wordt er vanuit de gesprekken met beleidsmedewerkers van de Quarantaineplicht weinig gesproken over het doen van vooronderzoek naar de burger. Dit was geen integraal deel van het beleidstraject. Karen, programmamanager van het beleidstraject, bevestigt dat de burger in de beleidsontwikkeling niet altijd voorop stond. Dit wordt onder andere ook bevestigd door Nick, medewerker in het beleidsteam van Karen. Hij bevestigt dan ook dat er na de implementatie weinig contact meer geweest is met de ‘gebruikers, binnen deze casus de burger:

“Dat klopt, na de implementatie hadden we geen direct contact meer met de gebruikers”

Deze uitspraken zijn tegenstrijdig met waarnemingen van vooronderzoek naar de burger door andere participanten Het ontwerpproces lijkt namelijk dit vooronderzoek van de burger volledig geïntegreerd te hebben, waardoor beleidsmakers dit niet in het beleidsproces waarnemen, maar er wel naar refereren. Daarnaast conformeren het MT-lid, de projectleider design en de productontwikkelaar het constante iteratieproces omtrent burgerwensen. De producten die hierin getest worden zijn daarbij gemaakt vanuit de empathische probleemdefinitie; wat is het probleem, hoe ervaart de burger dit probleem en is dit de effectiefste beleidsinterventie om gedragsverandering bij de burger te bewerkstelligen. Ook Karen spreekt hierover, terwijl zij eerste beaamde de burger niet als ‘volwaardig stakeholder’ te identificeren. Het ontwerpproces lijkt met zijn focus op de burger binnen de Quarantaineplicht de burger als stakeholder neer te zetten, zonder dat de beleidsontwikkelaars daar altijd bewust van waren. Deze situatie doet zich minder voor binnen de PzA casus, hier reageren participanten instemmend op de vraag of de burger als stakeholder werd onderzocht en geïntegreerd.

“Een groot deel van onze aanpak komt voort uit het feit dat we teruggingen naar de basis: wat is het probleem dat we proberen op te lossen? We moeten besmettingen voorkomen, dat betekent gedragsverandering stimuleren.” (Karen, programmamanager Beleid).

Tot slot lijkt binnen beide casussen het gebruik van prototypen, die van iteratieve feedback worden voorzien, weer van groot belang in het integreren van burgerbelangen in de besluitvorming. Binnen PzA was dit de centrale werkwijze. Het proces was gebouwd op het verhogen van de vaccinatiebereidheid door hindernissen weg te nemen bij de bevolking. Kermit verteld dat *“hier meer diepgaand onderzoek gedaan is, waaronder kwalitatieve interviews en Valsplat onderzoek.”* Met “Valsplat onderzoek” doelen de gebruikers op diepgaand en

uitgebreid gedragsonderzoek door het externe onderzoeksbureau Valsplat. Ook binnen de Quarantaineplicht werden de iteratieve processen vermeld door alle participanten met betrekking tot het begrijpen en bedienen van de burger, wat centrale concepten zijn van adaptive governance. Karen beschrijft dit proces daarnaast ook als adaptief;

“Dit was veel adaptiever, met kortere cycli. We hebben op een aantal punten beter werk geleverd door meer input van de burger te vragen en interactiever te werken. En we hebben vervolgens ook actie ondernomen op basis van die input.” (Karen, programmamanager Beleid)

Adaptive governance vereist de integratie van zowel top-down als bottom-up processen om de adaptieve capaciteit te verhogen (Folke et al., 2005; Gupta et al., 2011). Echter, uit bevindingen blijkt dat ongelijkheden bestaan in de betrokkenheid van burgers bij beleidsvorming, met name in processen zoals de Quarantaineplicht. Ondanks deze inconsistenties, lijkt Design Thinking te helpen bij het integreren van de burger als een volwaardige stakeholder, zelfs zonder expliciet bewustzijn van beleidsmakers. Traditionele beleidscycli en institutionele barrières vormen echter nog steeds een uitdaging (Eshuis & Gerrits, 2021).

4.1.5 | *Ontbrekende zelforganisatie van burgers*

Zelforganisatie onder burgers en de integratie en stimulatie van deze principes gebeurde binnen beide casussen minder dan verwacht. Daarbij lijken de participanten ook weinig waarnemingen van zelforganisatie binnen beide casussen gedaan te hebben. Het is echter moeilijk te bepalen of dit geen onderdeel is geweest van de sturing op beide casussen, of dat er in het licht van de gehele coronacrisis weinig zelforganisatie op specifieke beleidsthema's plaatsvond. De zelforganisatie van burgers werd binnen Quarantaineplicht besproken, maar vooral over pakketten aan maatregelen, niet op specifieke thema's. Binnen PzA geven de participanten aan dat er gestimuleerd werd om zelforganisatie te benutten, maar dat dit minder voorkwam. Eduard stelt dat *“Het idee was om samen te werken met bestaande initiatieven en deze te versterken.”* Binnen de Quarantaineplicht lijken andere factoren mee te spelen. Zo had deze wet vooral betrekking op 'inreizigers', een kleine groep gedurende de COVID-crisis. De mate waarin zelforganisatie wordt geïntegreerd lijkt afhankelijk van de mate van organisatie in parallelle trajecten. Inge beschrijft dit goed in het interview:

“Ja, dat was wel een maatschappelijke discussie, maar hij was relatief beperkt, denk ik, om twee redenen. Ten eerste gaat het om reizigers, dus dat zijn vaak mensen uit andere landen die hier naartoe komen. Ten tweede was dat het coronatoegangsbewijsvoorstel parallel liep

met die van ons, en daar ging heel veel aandacht naartoe, omdat dat natuurlijk iedere burger rechtstreeks raakt.” (Inge, Coördinator wetgeving)

4.2 | *Adaptieve capaciteit – Policy Implementation Gap*

Dit onderzoek analyseert de relatie tussen Design Thinking en adaptiviteit, zowel op het gebied van capaciteit binnen de organisatie als de daaruit volgende governance vorm. De aanleiding voor het onderzoeken van deze relaties komt echter voort uit de vraag of hiermee de kloof tussen beleidsvorming en beleidsimplementatie gedicht kan worden. Binnen dit onderzoek lijkt de toename in aanpassingsvermogen inderdaad gezorgd te hebben voor effectievere beleidsvorming, een versterkte toepassing van implementatie strategieën en een toegenomen hoeveelheid capaciteit en middelen. Deze laatste factor voor de PIG is echter minder duidelijk te relateren aan de ontwerpende werkprocessen dan de andere twee factoren.

4.2.1 | *Positieve invloeden*

Na het bestuderen van adaptieve capaciteit, adaptive governance en Design Thinking, bevestigden alle participanten een verkleining van de beleidskloof. Sommige participanten konden dit ook relateren aan veel eerdere ervaringen binnen de Rijksoverheid. Dit waren ook de participanten die de grootste potentiële invloed van adaptiviteit op de *policy implementation gap* rapporteerden.

De participanten rapporteerden binnen beide casussen verschillende redenen waardoor de implementatiekloof mogelijk verkleind is door de inzet van Design Thinking. De meest gerapporteerde factor is allereerst de mate waarin het beleid en de uitvoering dicht bij elkaar stonden. Karen zag hier een groot verschil met andere, traditionelere ervaringen binnen de Rijksoverheid. De mate waarin feedbackloops gebruikt werden in een sfeer waarin beleid en uitvoering elkaar raken, werd door haar zeer positief ervaren na initiële twijfels: *“Ik denk dat dit een van de grote uitdagingen van de rijksoverheid is, dat beleid en uitvoering te veel van elkaar gescheiden zijn en de feedbackloops niet werken.”*

Ten tweede wordt door de helft van de participanten de efficiëntie van de beleidsopzet vermeldt. Tijdsdruk lijkt ook hier van invloed te zijn op de mate waarin adaptieve kenmerken ingezet moet worden om effectief beleid te ontwikkelen in crisistijd. Jolijn beschrijft vanuit haar rol als programmamanager implementatie: *“we evalueerden en testten sneller of het werkte omdat we ons geen fouten konden veroorloven in die korte tijd.”*. Inge refereert de hele hoge snelheid in het wetgevingsproces ook aan de beleidseffectiviteit. Adaptief beleid opstellen was nodig om in de snel veranderende omstandigheden van de coronacrisis beleid te ontwikkelen

wat snel ingezet kon worden voor virusbestrijding. Zij beschrijft dit als volgt, nadat gevraagd werd waarom deze efficiëntie van de beleidsopzet van belang is: *“de kans dat het beleid in de toekomst minder nuttig wordt, is dan ook kleiner.”* Bijna alle participanten benoemen daarnaast dat ‘alles kon’. Angélique, MT-lid met een rijke ervaring in beleidsprocessen, benoemt hoeveel (personele) capaciteit en middelen er beschikbaar werden. Dit werd onder andere mogelijk gemaakt door een multi departementaal gedragen probleem, politiek versterkt door alle ministers van de betreffende ministeries:

“En wat de crisis maakte eigenlijk dat iedereen beseft had van "ja, we kunnen niet ellenlang met elkaar het gesprek voeren maar we moeten nu in beweging komen". En dat maakte het dus dat mensen niet aan het tegenstribbelen waren..”

Daarbij lijkt de adaptiviteit binnen de PzA casus deze zelfde positieve effecten op de potentiële implementatiekloof te geven. Wel is er hier een minder duidelijke invloed van capaciteit en middelen voortkomend vanuit de adaptiviteit, omdat de scope van het project simpelweg een stuk kleiner was dan de Quarantaineplicht. Daarnaast is er alleen een positief effect op stakeholders nabij VWS, zoals het RIVM en de GGD. Gezien deze partijen vaak in dienst van VWS optreden, is het minder duidelijk of adaptiviteit hierin de stakeholderbetrokkenheid heeft weten te vergroten. Beleidseffectiviteit was echter de basis van het PzA beleid en dezelfde ook in deze casus zaten uitvoering en beleid dichtbij, met geregelde iteraties aan de producten. Eduard geeft dit ook in zijn redenering waarom er in dit beleid een kleinere implementatiekloof bestond dan in een klassieke structuur: *“We wisten echt goed wat we aan het doen waren en dat was omdat we veel beter begrepen wat de mensen nodig hadden, hoe we ze konden overtuigen en wat de problematiek was”*

In lijn met diverse theorieën, lijkt adaptive governance bij te dragen aan het dichten van de implementatiekloof. De implementatiestrategie speelde een cruciale rol, waarbij het beleid en de uitvoering ervan nauw samenhangen. Dit benadrukt de rol van een geïntegreerde en toekomstgerichte benadering in het herkennen en beheersen van complexiteit in beleidssystemen. De adaptieve benadering van de organisatie, gekenmerkt door voortdurend leren en dynamische aanpassing, verbeterde niet alleen de efficiëntie en effectiviteit van middelengebruik (McConnell, 2010), maar was ook essentieel om passend beleid te creëren in tijden van crisis, zoals duidelijk werd in het wetgevingstraject van de Quarantaineplicht. Dit benadrukt de betekenis van automatische aanpassingssystemen en voortdurend leren zoals voorgesteld door Gupta et al. (2016), Bizivoka et al. (2018), en Folke et al. (2005). De principes

van Design thinking, die dienden als dimensies in deze casus, versterkten dit proces verder, waardoor de implementatiekloof verkleind werd.

4.2.2 | *Wederkerige relaties van de concepten*

De volgorde van Design Thinking, adaptieve capaciteit en adaptive governance is in zes gesprekken besproken. Terwijl het theoretisch model een eenzijdige beïnvloeding suggereert, levert het coderingsproces open codes op die deze invloed richting als meer ambigue beschouwen. Deze participanten betwijfelen of bevestigen juist dat Design Thinking de eerste aanzet was, zoals theoretisch gesteld. Karen stemt na een korte evaluatie in met de volgorde van de concepten en ziet Design Thinking toch wel als de aanjager van de adaptieve gedragingen en de daarmee gepaarde verkleining van de potentiële implementatiekloof; Zij herleidt adaptieve gedragingen veelal terug aan ontwerpen:

Het hele ontwerpproces, elke stap, maakte het vanzelfsprekend dat we iets anders moesten doen als ze het niet begrepen. (Karen, programmamanager Beleid)

Het is echter net zo aannemelijk dat er sprake is van een vicieuze cirkel. Dit idee kwam in vier van de zes gesprekken naar voren. Zo lijkt Design Thinking een positieve invloed op adaptieve capaciteit en adaptive governance te hebben, maar adaptieve organisaties zullen ook eerder innovatieve werkmethoden gebruiken. Dit wordt door meerdere participanten gesteld, waaronder Jolijn.

“Precies, het is een soort circulaire beweging... We hadden ambtenaren nodig, maar toen de problemen zo groot werden, hadden we snel niet-traditionele oplossingen nodig. Dat is waarom je bijvoorbeeld aan Design Thinking begint te denken.” (Jolijn, programmamanager implementatie)

Er wordt door enkele participanten ook aangegeven dat de COVID-crisis vanuit zijn snelheid al een bepaalde vorm van adaptiviteit verschaft. Zo kwamen er volgens vele participanten ook ‘adaptieve mensen’ binnen, die graag adaptief werkten. Of dit de kloof tussen beleidsvorming en beleidsimplementatie verkleinde, wordt ook door een enkeling ter discussie gesteld. Zo vraag Leo zich ook af of “*de organisatie adaptief was omdat er snel iets moest komen en de minister iets had beloofd, of waren we adaptief waardoor ons beleid beter aansloot bij de werkelijkheid?*” Alhoewel er sterke aanwijzingen zijn dat Design Thinking de aanjager was van adaptief gedrag, wat de implementatiekloof potentieel verkleind heeft, is het niet uit te sluiten dat er feedbackloops ontstonden, waarmee het beeld van een ‘vicieuze cirkel’ ontstond.

5 | Conclusie & Discussie

5.1 | Conclusie

Deze masterscriptie onderzocht hoe Design Thinking in de COVID-19 aanpak van het ministerie bijdroeg aan het verkleinen van de Policy Implementation Gap. Uit het onderzoek blijkt dat Design Thinking cruciaal was in de aanpak van het ministerie tijdens de COVID-19-crisis. Door het bevorderen van empathie en creativiteit tijdens de probleemdefinitiefase zijn beleidsoplossingen geformuleerd die meer in lijn lagen met de behoeften van zowel burgers als organisaties, zoals geïllustreerd door casussen als 'Prikken zonder Afspraak' en 'Quarantaineplicht'.

Hoewel er positieve ervaringen naar voren kwamen, waren de resultaten in bepaalde gevallen gemengd vanwege externe factoren zoals politieke druk. Bovendien benadrukt het belang van Design Thinking in het erkennen van burgers als volwaardige stakeholders en het faciliteren van bottom-up processen, hoewel de effectiviteit hiervan varieerde afhankelijk van de bredere crisiscontext of specifieke beleidsthema's. Het onderzoek benadrukte de toenemende complexiteit in publieke beleidsvorming en positioneerde Design Thinking als een waardevolle tool om deze uitdaging aan te gaan. Door het integreren van Design Thinking is de adaptieve capaciteit van het ministerie versterkt, wat potentieel heeft geleid tot het verkleinen van de Policy Implementation Gap. Toch was deze bijdrage sterk afhankelijk van contextuele factoren zoals politieke druk, teamdynamiek en de positie van deelnemers binnen de onderzochte teams.

In de kern heeft dit onderzoek de relatie tussen Design Thinking en adaptieve governance verduidelijkt en licht geworpen op de variabelen die de implementatie ervan in beleid kunnen beïnvloeden. De verzamelde data suggereren dat Design Thinking kan helpen lock-in situaties te verminderen, beleidsafstemming met burgerbehoeften te optimaliseren, en de inherente complexiteit van beleidsvorming te erkennen. Daardoor kan geconcludeerd worden dat Design Thinking een significante bijdrage kan leveren aan het beter voldoen aan de behoeften van burgers, het realiseren van op maat gemaakt beleid en het navigeren binnen beleidscomplexiteit.

5.2 | Discussie

Design Thinking, onder andere voorgesteld door Chindarkar et al. (2017), bevordert empathie en creativiteit in beleid, zoals gezien bij 'Prikken zonder Afspraak', maar externe factoren zoals politieke druk kunnen de resultaten variëren. Parallel daaraan bevestigt deze studie de stellingen van Folke et al. (2005) en Haasnoot et al. (2013) over het belang van

adaptieve governance voor beleidseffectiviteit, met specifieke aandacht voor tijdsdruk en teamvertrouwen. De rol van burgers als kernstakeholders in Design Thinking, voorgesteld door Lewis, McGann & Blomkamp (2018), varieerde in effectiviteit over de casussen, waarbij de coronacrisis-context de toepassing mogelijk bemoeilijkte, een complexiteit die Gupta et al. (2011) ook opmerkten. Kortom, hoewel Design Thinking belofte toont in het versterken van adaptieve governance in publieke sectoren, benadrukken externe factoren de noodzaak van voortgezet onderzoek om deze dynamische interactie volledig te ontrafelen.

Methodologisch zijn er reflecties te maken. Casussen werden geselecteerd op basis van criteria zoals toegankelijkheid en relevantie, maar de Quarantaineplicht-casus werd tegelijkertijd geëvalueerd door het team om geleerde lessen te erkennen. De kans dat participanten beïnvloed worden in hun ervaren meerwaarde van beleidsontwerpen groeit hiermee. De organisatie bepaald dat deze casus interessant is om te evalueren, wat participanten kan sturen. De participanten waren echter allen sterk bereid mee te werken aan dit onderzoek. Het responslevel van de potentiële deelnemers lag erg hoog. Daarbij is bewust de aanjager van deze evaluatie buiten de steekproef gehouden, ook omdat hij opdrachtgever van dit onderzoek was en belang had bij een borging van deze werkmethode binnen VWS. Er is geen reden om aan te nemen dat een *selection bias* van invloed was.

Daarnaast schuurt de oververtegenwoordiging van deelnemers met een ontwerpachtergrond in de 'Prikken zonder Afspraak'-casus. Dit kan de ervaren meerwaarde van Design Thinking hebben beïnvloed en verkleint de vergelijkende aard van deze studie, door gebrek van traditionele beleidvormingservaring binnen PzA. Dit heeft waarschijnlijk bijgedragen aan bijvoorbeeld de positievere perceptie van de uitkomsten van de *ideation* fase. Deze vergelijkende aard wordt ook bedreigd door het verschil van groepsgrootte tussen beide casussen. Mogelijk is dit vooral van invloed op de gevonden randvoorwaarden *intern vertrouwen* en *communicatie*, variabelen die van invloed bleken binnen de grote en diverse werkgroep van Quarantainecheck. Ook de lange tijd die tussen de uitvoering van de casus en dit onderzoek zat, bleek vaak verhinderend in het specificeren van de invloed van aparte dimensies van Design Thinking op specifieke toepassingen van adaptive governance, zoals het schetsen van beleidsscenario's. Dit verhindert het trekken van harde conclusies over de relatie tussen specifieke dimensies.

De methodologische beperkingen gerelateerd aan de opbouw van de deelnemers hebben implicaties voor de validiteit van deze studie. Binnen de context van de studie kan de homogene samenstelling van de 'Prikken zonder Afspraak'-groep hebben geleid tot een vertekende

perceptie van Design Thinking, wat de interne validiteit aantast. Deze groepssamenstelling, gecombineerd met de verschillen in groepsgrootte, kan variabelen zoals interne communicatie en vertrouwen verschillend hebben beïnvloed. Extern gezien beperken deze factoren de generaliseerbaarheid van de resultaten naar andere, meer diverse scenario's en populaties. De ongelijke groepsgroottes tussen de casussen kunnen de bevindingen ook minder vergelijkbaar maken met andere studies, waardoor het uitdagend wordt om de resultaten te extrapoleren naar verschillende contexten.

5.3 | *Aanbevelingen*

5.3.1 | *Wetenschappelijke aanbevelingen*

Toekomstig onderzoek naar Design Thinking in publieke beleidsvorming zou zich moeten richten op kritieke aspecten die naar voren zijn gekomen uit deze studie. Ten eerste, gezien de beperkingen gerelateerd aan de samenstelling van projectgroepen, zou het essentieel zijn om de impact van Design Thinking binnen homogene beleidsgroepen te verkennen, met name in traditionele beleidscontexten. Hier kan de theorie van adaptieve governance worden ingezet om te bepalen hoe Design Thinking de beleidsimplementatiekloof kan verkleinen. De dimensies van de toepassing van adaptieve governance, zoals voorgesteld en beschreven door Haasnoot et al. (2013), maar ook aangevuld door Bizikova et al. (2018), komen sterk terug in de toepassing van adaptieve governance in deze casus. Het kan effectief zijn te onderzoeken in hoeverre deze dimensies afzonderlijk worden gestimuleerd door de toepassing van Design Thinking, iets wat in een evaluatie een jaar na dato lastig te construeren was. Daarnaast is een diepgaandere analyse van de relatie tussen adaptieve capaciteit en de 'policy implementation gap' cruciaal. Ten slotte, gezien de positieve ervaringen rondom de adaptiviteit van Design Thinking in crisissituaties, zou het raadzaam zijn om het potentieel ervan te onderzoeken in vergelijking tot reguliere beleidstrajecten. Hierin kan de theorie van CAS dienen als basis om de dynamiek en interacties beter te begrijpen.

5.3.2 | *Praktische aanbevelingen*

Beleidsmatig biedt dit onderzoek zeker aanbevelingen. Zo blijkt uit de gesprekken dat de deelnemers door ontwerp denken vaker de burger onbewust betrekken. Beleidsmatig wordt de menselijke maat als steeds belangrijker gezien na politieke crises zoals de toeslagenaffaire. Design Thinking kan helpen dit procesmatig in te bouwen. Ook biedt de groeiende mate van *wicked problems* een grotere vraag naar adaptieve kwaliteiten. Dit onderzoek laat zien dat deze adaptieve kwaliteiten de implementatie van beleid lijkt te ondersteunen, gesteund door de

effecten van Design Thinking. Innovatie ontstaat daarnaast vaak plotseling. Het zou zonde zijn om een innovatieve methode waarmee ambtelijke ervaring opgebouwd is, waar positieve evaluaties over opgesteld worden, te laten vallen in een tijd dat de vraag naar concrete technieken om complexiteit te reduceren toeneemt. Het is belangrijk deze methode nu te borgen en vaker te gaan testen in een diverse selectie van beleidsvraagstukken om in de praktijk te ervaren hoe de theoretische voordelen van Design Thinking uitwerken. Als de burger daarbij gebaat is, zijn we als overheid misschien wel verplicht dit verder te onderzoeken.

Bijlage 1 | Participantenlijst

Participanten (pseudoniem)	Casus
Angelique	Q-plicht
Bert	Q-plicht & PzA
Chris	Q-plicht
Dirk	Q-plicht
Eduard	PzA
Frederik	Q-plicht
Gerard	Q-plicht
Inge	Q-plicht
Jolijn	Q-plicht
Karen	Q-plicht
Leo	Q-plicht
Nick	Q-plicht
Ouaim	PzA
Kermit	Q-plicht & PzA

Bijlage 2 | Topic lijst

Vooraf

- Akkoord opname interview (Zo ja, recording aan)
- Uitleg en doel van onderzoek
- Gegevensverwerking
- Anonimiteit participant + informed consent
- Geef veel voorbeelden, bij afwijking bijgestuurd
- Vragen?

Achtergrondinformatie participant

Handig om te weten:

- Leeftijd
- Studie/werkachtergrond
- Tijd werkzaam bij Rijksoverheid – 10-12 jaar bij gemeente Amsterdam
- Functie en rol binnen casus - Hij en andere collega zijn PzA, in zomer 2021, van DT tot zorgen dat het stond. Georganiseerd

Policy implementation gap

- Uitleg van deze kloof
- Heeft de participant ervaringen met deze implementatiekloof?

Quarantaineverklaring – voorbeeld dat men met beleid kwam, designers gingen tot de details. Vooral ohja! Reacties, credits waren ook verdiend. Later kwamen

- Voorbeelden?

Introductie Design Thinking

- Welke ervaringen heeft de participant met design thinking?

Welk probleem wil je oplossen, is dat wel een probleem. Communicatie collega's waren wel al gewend aan bestaande processen. Wat is er al en past het in onze rijksoverheid?

Probeerden heel persoonlijk te schrijven vanuit het Bestuur, overvaccineren.nl, menselijker maken

- Hoe relateren deze ervaringen zich tot de ervaring van het gebruik van design thinking binnen deze casus?
- Hoe heeft de participant de toepassing van design thinking ervaring binnen deze casus?

Goede oplossing ontwikkelen die alle wensen behelst. Team had weinig mandaat en werd het makkelijkst afgezegd. Afspraken werden afgezegd zijn symptomen. Interne collega's

Creativiteit

- In hoeverre zijn vele oplossingen gegenereerd om het gedefinieerde probleem op te lossen?
- Is er gebruik gemaakt van technieken om creativiteit van de betrokken ambtenaren te stimuleren?
 - Hoe vaak werden deze technieken ingezet?

- Wanneer werden deze ingezet?

Empathie

- Is er gebruik gemaakt van empathische technieken om de burger beter te begrijpen?
 - Hoe zagen deze technieken er uit?
 - Hoe vaak zijn deze toegepast?
- Is empathie ingezet om het probleem te definiëren?
- In hoeverre is empathie centraal gezet als start van het ontwerpproces?

Ruimte voor het gebruik van experimenten en prototypes

- Is de ideegeneratie gestimuleerd? En zo ja, hoe
- Zijn prototypes gebruikt?
 - In hoeveel gevallen wordt het gebruik hiervan centraal gezet?
- Zijn deze prototypes gebruikt om implementaties te testen?
- Zijn prototypes gebruikt bij het vergaren van feedback over de stakeholders?

Iteratief werken – Design sprints, met beleidsmedewerkers waar mogelijk

- Zijn korte feedback sprints in het ontwikkelproces toegepast?
 - In welke frequentie zijn deze toegepast?
- Hoe is de feedback uit deze feedbacksprints verwerkt in het product?
- Is er ‘bewogen’ tussen probleem en product?
 - Wat was de frequentie hiervan?

Prototypes maken, naar een prik hal gaan en kijken of de bus hielp. Handvol supporters die ons wel wisten te vinden. José van der Wiel stond wel open voor toenadering, Tamas moest veel doen.

Kansen werden vooral gezocht door het Designteam, als iets aansloeg dan kon.

Interne adaptieve capaciteit – Controle verlies het spannends

- Uitleg interne adaptieve capaciteit
- Hoe beschrijf jij adaptieve capaciteit binnen overheidsorganisaties?
- Hoe zou **interne** adaptieve capaciteit eruit zien?

Een geïntegreerde toekomstanalyse

- Zijn factoren in kaart gebracht die de beleidsprestaties beïnvloeden?
 - Hoeveel van deze factoren worden in geïdentificeerd?
- Zijn er scenario's opgesteld om de invloed van deze factoren te beoordelen? – Wel opgesteld n.a.v. persona's wie ga je wel in niet. Dit was een centraal concept
 - Hoe worden deze scenario's toegepast?
- Waren er ‘toezichtindicatoren’ aanwezig?

Automatische aanpassingssysteem

- Worden vraagstukken opgesplitst binnen verschillende organisatie-eenheden, of wordt er samengewerkt in de design context?
 - o Wat is de frequentie hiervan?
- Vindt er afstemming plaats tussen verschillende eenheden? – Demo was bijzonder
 - o Hoe vaak? – Elke donderdag
- Met welke snelheid worden stakeholders gemobiliseerd voor benodigde heroverwegingen van beleid? – Schiet er maar op en dat was bijzonder – wel mogelijk

Voortdurend leren tijdens de uitvoering -> Voor beleidsmedewerkers is de vraag: Laten we een onderzoek doen; Had die ervaring niet en zij waren heel nieuw

- Hoe regelmatig vindt evaluatie plaats?
- Worden er ook proefprojecten uitgevoerd? - Ja
 - o Zo ja, is dit een vast onderdeel van de beleidsopzet?
- Worden aannames omtrent de beleidsprestaties getest tijdens de implementatie? – Kon gedaan worden tijdens de Demo
 - o Zo ja, vindt dit procesmatig plaats?

De burgerlijke stakeholder begrijpen en erkennen

- Wordt er vooronderzoek gedaan naar de burger?
 - o Zit dit in de design context verweven?
- Wordt de burger ook als stakeholder gemobiliseerd?
 - o Waar komt deze afweging uit voort?

Integratie van burgerinitiatieven

- In welke mate stimuleerde het team binnen deze casus zelforganisatie onder burgers?
- Werd zelforganisatie van burgers geïntegreerd in het proces?
 - o Hoe werd dit gedaan?
- Resumerend: Is er sprake van een dimensie van adaptieve capaciteit?
- Is de context van aanwezige dimensies van design van invloed geweest op de inzet van adaptieve capaciteit?

Adaptieve capaciteit – Policy Implementation Gap

- Heeft een van de aanwezige dimensies van adaptieve capaciteit (deels) bijgedragen aan het verkleinen van de policy implementation gap?
- Hoe heeft de context van het gebruik van design thinking hierin bijgedragen?
- Resumerend: is de adaptieve capaciteit vergroot?
 - o En zo ja, heeft dit de kloof tussen de beoogde en de feitelijke resultaten van het beleid (potentieel) verkleind?

Design Thinking - Adaptieve capaciteit

- Welke onderdelen van de design context hebben invloed gehad op de adaptieve capaciteit?
- Was deze invloed positief of negatief?
- Resumerend: draagt design thinking bij aan een vergrote adaptieve capaciteit van de organisatie?

Afsluiting

- Heeft het gebruik van design thinking de beleidscontext veranderd ten opzichte van 'traditionelere' processen?
- Toevoegingen/vragen participant
- Dankwoord

Bijlage 3 | Codeerboom

Open	Axiaal	Selectief
<ul style="list-style-type: none"> • Factoren identificeren • Scenario's opstellen • Gebruikmaken van indicatoren voor toezicht. • Vraagstukken opsplitsen binnen verschillende eenheden. • Fijn afstemming tussen verschillende eenheden. • Snelle stakeholder mobilisatie • Heroverwegingen van beleid • Regelmatische evaluatie. • De uitvoering van proefprojecten. • Het testen van aannames omtrent de beleidsprestaties. • Intern vertrouwen* • Politieke druk* 	<p>Toepassing van Adaptive Governance</p>	<p>Adaptive Governance</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Het uitvoeren van vooronderzoek naar de burger. • Zelforganisatie van burgers integreren. 	<p>Burgers betrekken</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Vele oplossingen voor het gedefinieerde probleem definiëren. • Het gebruik van technieken om creativiteit bij beleidsmakers te stimuleren. • Empathische technieken gebruiken • Een empathische probleemdefinitie volgen • Een empathische probleemdefinitie opstellen • Empathie centraal stellen in beleidsontwikkeling • Het stimuleren van de ideegeneratie. 	<p>Empathie & creativiteit</p>	<p>Design Thinking</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Het testen van prototypes bij implementatie • Feedback vergaren onder overige stakeholders • Feedback vergaren onder burgers • De toepassing van korte feedbacksprints in het ontwikkelproces. • Feedback over het product verwerken • Constante beweging tussen probleem en product. 	<p>Prototypen gebruiken en iteratief werken</p>	

<ul style="list-style-type: none"> • Meer capaciteit en middelen • Gebruik van implementatie strategieën • Effectieve beleidsvorming • Pragmatisme • Wederkerigheid 	Implementatie	Verkleinen Policy Implementation Gap
---	---------------	---

Literatuurlijst

- Bailey, J., & Lloyd, P. (2016). The introduction of design to policymaking: Policy Lab and the UK government. In *Proceedings of DRS*. <https://doi.org/10.21606/drs.2016.314>
- Bason, C. (2017). *Leading Public Design: How Managers Engage with Design to Transform Public Governance*.
- Bauer, M., & Knill, C. (2014). A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(1), 28–44. <https://doi.org/10.1080/13876988.2014.885186>
- Bergsma, E., Gupta, J., & Jong, P. (2012). Does individual responsibility increase the adaptive capacity of society? The case of local water management in the Netherlands. *Resources Conservation and Recycling*, 64, 13–22. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2012.03.006>
- Bizikova, L., Swanson, D., Tyler, S. A., Roy, D., & Venema, H. D. (2018). Policy adaptability in practice. *Policy design and practice*, 1(1), 47–62. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1436376>
- Blomkamp, E. (2018). The Promise of Co-Design for Public Policy. *Australian Journal of Public Administration*, 77(4), 729–743. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12310>
- Braithwaite, J., Churrua, K., Long, J. C., Ellis, L. A., & Herkes, J. (2018). When complexity science meets implementation science: a theoretical and empirical analysis of systems change. *BMC Medicine*, 16(1). <https://doi.org/10.1186/s12916-018-1057-z>
- Brooks, N., Adger, W. N., Barnett, J., & Chile. (2004). Assessing and Enhancing Adaptive Capacity. *ResearchGate*. https://www.researchgate.net/publication/235444438_Assessing_and_Enhancing_Adaptive_Capacity
- Chaffin, B. C., Gosnell, H., & Cosens, B. (2014). A decade of adaptive governance scholarship: synthesis and future directions. *Ecology and Society*, 19(3). <https://doi.org/10.5751/es-06824-190356>
- Chindarkar, N., Howlett, M., & Ramesh, M. (2017). Introduction to the Special Issue: “Conceptualizing Effective Social Policy Design: Design Spaces and Capacity Challenges”. *Public administration and development*, 37(1), 3–14. <https://doi.org/10.1002/pad.1789>

- Cottrell, S., Mattor, K. M., Morris, J. L., Fettig, C. J., McGrady, P., Maguire, D., James, P., Clear, J. L., Wurtzebach, Z., Wei, Y., Brunelle, A., Western, J. M., Maxwell, R. M., Rotar, M., Gallagher, L. G., & Roberts, R. D. (2019). Adaptive capacity in social–ecological systems: a framework for addressing bark beetle disturbances in natural resource management. *Sustainability Science*, *15*(2), 555–567. <https://doi.org/10.1007/s11625-019-00736-2>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2017). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. Sage Publications, Incorporated.
- Dorst, C. K., & Cross, N. (2001). Creativity in the design process: co-evolution of problem–solution. *Design Studies*, *22*(5), 425–437. [https://doi.org/10.1016/s0142-694x\(01\)00009-6](https://doi.org/10.1016/s0142-694x(01)00009-6)
- Dorst, C. K., (2011). The core of ‘design thinking’ and its application. *Design Studies*, *32*(6), 521–532. <https://doi.org/10.1016/j.destud.2011.07.006>
- Eshuis, J., & Gerrits, L. (2019). The limited transformational power of adaptive governance: a study of institutionalization and materialization of adaptive governance. *Public Management Review*, *23*(2), 276–296. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1679232>
- Folke, C., Hahn, T. P., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). ADAPTIVE GOVERNANCE OF SOCIAL-ECOLOGICAL SYSTEMS. *Annual Review of Environment and Resources*, *30*(1), 441–473. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511>
- Gupta, J., Bergsma, E., Termeer, C. J., Biesbroek, R., Van Den Brink, M., Jong, P., Klostermann, J., Meijerink, S., & Nooteboom, S. G. (2015). The adaptive capacity of institutions in the spatial planning, water, agriculture and nature sectors in the Netherlands. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, *21*(6), 883–903. <https://doi.org/10.1007/s11027-014-9630-z>
- Haasnoot, M., Kwakkel, J. H., Walker, W. A., & Maat, J. T. (2013). Dynamic adaptive policy pathways: A method for crafting robust decisions for a deeply uncertain world. *Global Environmental Change*, *23*(2), 485–498. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2012.12.006>
- Hatfield-Dodds, S., Nelson, R., & Cook, D. (2007). Adaptive Governance: An Introduction and Implications for Public Policy. *RePEc: Research Papers in Economics*. <https://doi.org/10.22004/ag.econ.10440>

- Hermus, M., Van Buuren, A., & Bekkers, V. (2020). Applying design in public administration: a literature review to explore the state of the art. *Policy and Politics*, 48(1), 21–48. <https://doi.org/10.1332/030557319x15579230420126>
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2014). Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types. *Politics and Governance*, 2(2), 57–71. <https://doi.org/10.17645/pag.v2i2.149>
- Hudson, B., Hunter, D. J., & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? *Policy design and practice*, 2(1), 1–14. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>
- Huitema, D., Mostert, E., Egas, W., Moellenkamp, S., Pahl-Wostl, C., & Yalcin, R. (2009). Adaptive Water Governance: Assessing the Institutional Prescriptions of Adaptive (Co-)Management from a Governance Perspective and Defining a Research Agenda. *Ecology and Society*, 14(1). <https://doi.org/10.5751/es-02827-140126>
- Janssen, M., & Van Der Voort, H. (2016). Adaptive governance: Towards a stable, accountable, and responsive government. *Government Information Quarterly*, 33(1), 1–5. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.02.003>
- Lewis, J. M., McGann, M., & Blomkamp, E. (2020a). When design meets power: design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. *Policy and Politics*, 48(1), 111–130. <https://doi.org/10.1332/030557319x15579230420081>
- Lewis, J. M., McGann, M., & Blomkamp, E. (2020b). When design meets power: design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. *Policy and Politics*, 48(1), 111–130. <https://doi.org/10.1332/030557319x15579230420081>
- McConnell, A. (2010b). Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between. *Journal of Public Policy*, 30(3), 345–362. <https://doi.org/10.1017/s0143814x10000152>
- McGann, M., Blomkamp, E., & Lewis, J. M. (2018). The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, 51(3), 249–267. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9315-7>
- Mintrom, M., & Luetjens, J. (2016a). Design Thinking in Policymaking Processes: Opportunities and Challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 391–402. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12211>

- Mintrom, M., & Luetjens, J. (2016b). Design Thinking in Policymaking Processes: Opportunities and Challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 391–402. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12211>
- Mueller, B. (2020b). Why public policies fail: Policymaking under complexity. *Economia*, 21(2), 311–323. <https://doi.org/10.1016/j.econ.2019.11.002>
- Shangraw, R. F., & Crow, M. T. (1998). Public administration as a design science. *International Journal of Public Administration*, 21(6–8), 1059–1077. <https://doi.org/10.1080/01900699808525334>
- Van Buuren, A., Lewis, J. M., Peters, B. G., & Voorberg, W. (2020a). Improving public policy and administration: exploring the potential of design. *Policy and Politics*, 48(1), 3–19. <https://doi.org/10.1332/030557319x15579230420063>
- Van Buuren, A., Lewis, J. M., Peters, B. G., & Voorberg, W. (2020b). Improving public policy and administration: exploring the potential of design. *Policy and Politics*, 48(1), 3–19. <https://doi.org/10.1332/030557319x15579230420063>
- Walker, W. E., Rahman, S. A., & Cave, J. (2001). Adaptive policies, policy analysis, and policymaking. *European Journal of Operational Research*, 128(2), 282–289. [https://doi.org/10.1016/s0377-2217\(00\)00071-0](https://doi.org/10.1016/s0377-2217(00)00071-0)
- Werk aan Uitvoering. (2023). Staat van de Uitvoering 2022. *Staat van de Uitvoering*, 1. <https://staatvandeuitvoering.nl/publicatie/staat-van-de-uitvoering-2022/>
- Wester, J. (2023, 1 april). Het verhaal van oom Cees: hoe Nederland verstrikt raakte in bureaucratie - NRC. *NRC.nl*. Geraadpleegd op 9 april 2023, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/03/24/zorgredacteur-jeroen-wester-hielp-zijn-oom-in-zijn-zoektocht-naar-passende-zorg-en-verdwaalde-a4160382>