

REGIME VOOR EXPERIMENTEN

Waarom wil iedereen graag innoveren? Misschien zijn er fundamentele hervormingen nodig, die verder gaan dan ons politiek en bestuurlijk systeem nu vermag te realiseren.

Een ander 'proces' zou een grotere flexibiliteit mogelijk kunnen maken, door experimenten en innovatie. Welke ervaringen zijn er op dit gebied, moet alles opnieuw worden uitgevonden?

Het Netwerk voor Politieke Innovatie(NPI) meent dat geleerd kan worden van historische ervaringen. Een regime voor experimenten is ooit in de rijksdienst uitgedacht, ontwikkeld en werkzaam geweest. Een systematische benadering van verandering in beleid door experimenten, lijkt meer dan ooit nodig voor het realiseren van maatschappelijke en economische dynamiek.

Experimenten zijn nuttig: zij verkennen draagvlak voor en weerstand tegen verandering, zij brengen bestuurlijke en financiële gevolgen op een meetbare wijze in beeld, zij bieden mogelijkheden voor evaluatie en onderzoek. Daarnaast kunnen experimenten een rol spelen in de strategie bij verandering.

Het NPI vraagt politici hierover na te denken en bredere toepassing van experimenten voor te bereiden, ook en vooral in samenhang met andere beleidsterreinen. Vervolgens bepleit het NPI toepassing daarvan in het sociaal domein van gemeenten.

1. Het bestaande en het nieuwe

Voor vernieuwers is het moeilijk te aanvaarden dat het bestaande vijandig is jegens het nieuwe. Het bestaande heeft een werkwijze die voldoet, die belangen en inkomen oplevert, en weet de weg in verhoudingen. Verandering van het bestaande betekent doorgaans risico en verlies. Dus het bestaande werkt niet mee aan vernieuwing.

Het bestaande is bepaald en vastgelegd in vigerende wetgeving. De weerstand tegen verandering heeft dus ook een bron in rechtstatelijke principes als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

Pleidooien voor verandering komen zelden voort uit gevestigde situaties. Wel hebben eenlingen vaak een ambachtelijke idee hoe dingen anders en beter kunnen. Zij staan vaak met één been binnen het systeem, maar met het andere er buiten. Hun inspiratie komt voort uit hun eigen vakmanschap.

De bron is dan de werkvloer zelf: ambachtelijke trots en vakmanschap, onvrede met bestaande praktijken. Maar is een idee ook voldoende voorwaarde voor verandering? De angst voor destructieve innovatie ware te vermijden. Maar na een goed idee dat blijkt te werken, komt de fase van toepassing en marktintroductie. Die fase spreekt allerminst vanzelf.

Innovatie moet gebeuren met een lancet, kleinschalig en precies. Slagende experimenten in de realiteit dagen vervolgens bestaande werkwijzen uit.

2. Het roermodel

Ongeveer drie decennia geleden beschreef een Fransman het 'roermodel'. Hij schetst instellingen, die in jaarlijkse onderhandelingen hun subsidie veilig stellen. Zij beloven daar bij te doen wat ze vorig jaar ook deden op hun taakveld. Zo kunnen instellingen ontstaan en blijven bestaan, terwijl hun zicht op de werkelijkheid minstens gekleurd is. Hun strijd om een deel van het beperkte budget, dwingt tot vergroting van verschillen tussen verwante disciplines en tot verkokering. De financier moet weten dat het geld op 'de goede plek' komt. Zo gaan belangen en routine verstarrend werken.



Hoe kan deze wereld veranderen? Door een laterale geldstroom te organiseren, die buiten de traditionele verdeling van middelen naar de instellingen loopt, via een roerganger. Die stroom moet beperkt zijn, tussen 2% en 5%, anders roept de bedreiging van het budget weerstand op. Met die middelen moet worden vernieuwd en de bestaande werkwijze in de realiteit worden uitgedaagd.

De roerganger staat op afstand van de bestaande bestuurlijke en institutionele verhoudingen, maar kent het vak inhoudelijk. De roerganger heeft een idee over de zin van vernieuwing, maar laat de vernieuwing bij de indieners: je eigen vak verbeteren is leuk en lonend. Geld is slechts zeer beperkt nodig. Met dit model werd het experimentenbeleid in de volkshuisvesting vorm gegeven. De kern van de benadering is heden nog terug te vinden in de werkwijze van Platform 31.

De wijze waarop het experimentenbeleid in de volkshuisvesting is ontwikkeld, kan worden nagevolgd en is bruikbaar voor andere beleidsterreinen.

3. Juridisch kader voor experimenten

Regelgeving staat op gespannen voet met experimenten, want regels regelen, terwijl experimenten zich juist aan regels onttrekken. Dus een bestuurder die wil afwijken van de eigen regels moet regelen dat hij dat mag doen.

Dus werd een experimenteerbepaling in VROM-beschikkingen opgenomen, die ongeveer aldus luidde: als het in het belang der volkshuisvesting is, kan minister of staatssecretaris afwijken van de voorgaande regels.

Daar werd een tweede lid aan gekoppeld dat de vereiste advisering vorm gaf, n.l. een positief advies van de adviserende instelling. Dat was de formalisering van de roerganger uit het model. Die roerganger organiseerde selectie, ondersteuning voor initiatieven en kennisoverdracht.

Dat formele advies had een ordenend effect, maar schiep ook een balans tussen afstand en nabijheid van bestaand beleid. De gevormde stichting (de SEV) was een adviescollege met verwantschap met VROM. De voorzitter werd door de staatssecretaris aangezocht en benoemd, maar stond niet onder controle van het departement.

De vrijheid tot afwijken van formele en vigerende regels werd dus bij de minister gelegd, want als jaarlijks grote bedragen worden gebruikt voor doelrealisatie, moet er altijd aandacht zijn voor de vraag hoe het beter zou kunnen. Het formele besluit van een minister gaf de principiële mogelijkheid van rechtstatelijke controle en toetsing.

Door deze bepalingen ontstond de vrijheid om af te wijken van de regelgeving, indien nodig, terwijl het tweede lid orde bracht in de procedure.

4. De bron voor vernieuwende gedachten

Een kernvraag is waar vernieuwing vandaan komt. De stelling was en is dat elke professional op de werkvloer weet hoe dingen beter kunnen. Die stroom vernieuwende voorstellen bleek in het wonen onuitputtelijk. Wel was de verbinding tussen het bestaande en het nieuwe een probleem. De bedenkers van bestaand beleid moesten de vernieuwing niet remmen.

Toch was een ambtelijke verbinding nodig: in de stuurgroep zat een ambtelijke vertegenwoordiger en binnen het departement kwam een inhoudelijke coördinator experimentenbeleid, die resultaten moest promoten, plooiën gladstrijken. Die verbinding met de staande organisatie is lastig door de



fragmentatie: elk onderdeel van de organisatie heeft zijn eigen logica en de sturende kracht van de leiding is beperkt. Dat leidde wel tot debat binnen het departement.

Daarom is de steun van de bestuurlijke top een essentiële succesvoorwaarde: de coördinator had in principe de steun van de top, waardoor zijn kracht groeide. Daarmee kreeg het experiment en het behaalde resultaat een positieve status, in plaats van hinderlijkheid. De bewindsman noemde experimenten de hoeksteen van zijn beleid, dus voorzichtigheid met tegenwerken was geboden. Met een goed experiment kon de ambtenaar en zijn afdeling juist scoren.

Een belangrijk element was ook de samenwerking met intermediaire kaders: de gemeenten waren betrokken in de opzet en de woningcorporaties waren traditioneel loyale uitvoerders.

De politiek/bestuurlijke steun van de top was van groot belang. Een experiment was niet een geïsoleerde bijzonderheid, maar verkenning van beleidsvernieuwing.

5. Toepassingen bij systeemverandering vandaag

Het voorgaande doet een beroep op de ervaring uit het verleden bij de rijksdienst, omdat dat voorbeeld inspireert en na dertig jaar nog steeds voldoet. (bij Platform31) Wat werkt behoeft niet opnieuw te worden uitgevonden.

Het zoeken naar een juridisch kader begint met de wet: waar liggen mogelijkheden in de wet, die ruimte voor afwijking bieden? De juridische ruimte voor afwijken van regels is doorgaans aanzienlijk. Het oordeel over wat niet mag, zit sterk verankerd in ons hoofd. De bron daarvan zijn vaak praktische frustraties, minder vaak wettekst. De vervolgvraag luidt: is afwijking van regelgeving nodig en waar dan? En hoe lang?

Vervolgens is een discussie wenselijk over de vraag welke verandering in welke richting een modernisering zou kunnen opleveren. Hierover moet vooraf wel worden nagedacht, mits dat de ruimte voor vernieuwing en het plezier daarin in stand houdt.

In de programmering van de VROM-experimenten werd vooraf globaal gediscussieerd met de ambtelijke en politieke top over inhoudelijke thema's. Ook de Tweede Kamer werd soms bij die discussie betrokken, soms via de Memorie van Toelichting op de begroting, soms door indieners van buiten. Die discussie op globaal niveau leverde de richtingen op waarin vernieuwing werd gezocht.

Algemeen innovatiebeleid kan de verstarring in processen doorbreken. De voorwaarden liggen in het voorgaande verrat: de richting wordt in algemene termen door politiek en bestuur bepaald, de concrete invulling is een zaak van professionals die hun beroepsuitoefening meer kwaliteit willen geven. Het gaat niet om grote wijzigingen in systemen, maar om flexibeler processen. Van groot belang is de bestuurlijke steun, voor het zoeken naar 'policy windows'.

Er bestaat een [experimentenwet gemeenten](#); die is illustratief voor het voorafgaande betoog: een poging iets uit te vinden, waarbij fouten zijn gemaakt. Sargasso.nl heeft daarover in mei 2016 geschreven. Twee burgers reageerde op de consultatie, er waren zes voorstellen, waarvan er vier wel uitvoerbaar waren zonder de ruimte van deze wet. Rest: twee!

Iets dergelijks kan worden vastgesteld over het Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet. Te weinig afstand lijkt te zijn geschapen tussen de staande organisatie en de vormgeving en uitvoering van het experiment bij gemeenten.

Er is geen goede algemene benadering van experimenten binnen het bestaande beleid in werking.



6. Aanwijzingen voor de regelgeving

In de praktijk van het vestigen van een experimentenregime, blijkt het lastig te voldoen aan de aanwijzingen voor de regelgeving. Niet onlogisch is de gedachte dat een vrijstelling van een vigerende wet moet plaatsvinden per AMvB. (Aanwijzing 10a)

Toch lijken voor de meeste aanwijzingen te zware juridische oplossingen te worden gezocht. De uitvoering van een experiment vraagt logischerwijze om een perspectief over de tijdsduur (van de afwijking) en looptijd (van het experiment). Evenzeer is een evaluatie logisch: als niet de bereidheid bestaat te onderzoeken wat het experiment aan inzicht en effect brengt, is het overbodig.

In het Tijdelijke Besluit experimenten Participatiewet wordt omschreven: het verzoek van gemeenten, de toekenning daarvan, de eventuele afwijzing, de inhoud van het experiment, de vorm van het experiment, de verplichtingen van de gemeenten, de beëindiging van het experiment, de evaluatiebepaling. Dat is een forse sturing op details. Met erkenning dat het om miljoenen kan gaan, zou ook een wat grotere afstand tot het regelen van deze experimenten mogelijk zijn geweest.

In de publiciteit is de betrokken staatssecretaris bekritiseerd over deze microsturing, zie: <https://www.basisinkomen-idee-van-de-hoop.nl/betrokkenen-kritisch-over-het-ontwerpbesluit-experimenten-participatiewet/>

7. Integraliteit

Het NPI heeft de overtuiging dat experimenten pas echt spannend en effectief worden, wanneer zij beleidsgebieden overschrijden en verbinden. Dat maakt de bestaande regimes voor experimenten per beleidsterrein ook wat beperkt en troosteloos.

De opdracht lijkt een regime voor experimenten dat over de gehele breedte van het openbaar bestuur zijn werk kan doen. Dat moet dan niet zo lopen als ooit met het innovatieplatform van Balkenende dat vooral als financieringsbron werd gezien.

Hoe een dergelijk regime moet worden ingericht, zou misschien werkendeweg kunnen worden bepaald, door een grensoverschrijdend experiment te beproeven. In de tweede bijlage geven wij hiervan een schets, met een beperkt plan van aanpak. Daarbij stelt het NPI zich beschikbaar als begeleider voor dit voorstel.

NPI, 07-11-2016

