

# EXPERI— MENTEEL BESTUUR



Bijsluiter voor  
beleidsmakers  
die op pad  
willen

Suzanne Potjer en Maarten Hajer

## Over de Urban Futures studio

De *Urban Futures Studio* (UFS) is een transdisciplinair onderzoeksinstituut dat wetenschap, beleidspraktijk en kunst combineert om aansprekende stedelijke toekomst te verkennen en de manieren om daar te komen. Het vraagstuk van verduurzaming staat hierbij centraal. We doen internationaal onderzoek naar de Wijken van de Toekomst, maar ook actie-onderzoek naar experimenteren en leren en naar burgerbetrokkenheid, en we ontwikkelen nieuwe werken onderwijsvormen, waarbij we verbeelding, deskundigheid en het publiek samenbrengen. Lees meer over de Urban Futures Studio op [www.uu.nl/ufs](http://www.uu.nl/ufs).

## Over dit essay

Dit essay is een direct vervolg op het boek *Experimenteel Bestuur. Van Mogelijke, Naar Haalbare, Naar Gangbare Vernieuwing* (2019), geschreven door Suzanne Potjer voor de Urban Futures Studio. De

pdf van deze publicatie is gratis te verkrijgen via de website van de Urban Futures Studio, [www.uu.nl/ufs](http://www.uu.nl/ufs).

## Over de auteurs

Suzanne Potjer is bestuurskundige en expert op het gebied van experimenteren en leren in het publieke domein. Ze is als fellow verbonden aan de Urban Futures Studio, en werkt als adviseur bij organisatieadviesbureau TwynstraGudde.

Maarten Hajer is faculteitshoogleraar Urban Futures aan de Universiteit Utrecht, en tevens directeur van de Urban Futures Studio. Hiervoor was hij ook directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving. Hij schrijft veelvuldig over diverse beleidsgerelateerde onderwerpen, waaronder stedelijke toekomst, bestuurlijke vernieuwing en duurzaamheid.

## INLEIDING

Het is mei 2020 en de ambtenaren van het ‘programma aardgasvrije wijken’ op het ministerie van Binnenlandse Zaken draaien overuren. De Algemene Rekenkamer heeft net een kritisch rapport uitgebracht over het programma dat de eerste stap is richting Nederland aardgasvrij in 2050. “Het programma aardgasvrije wijken draagt in de huidige vorm onvoldoende bij aan de doelstellingen om wijken aardgasvrij te maken. De minister van BZK heeft verwachtingen gewekt die niet kunnen worden waargemaakt”, schrijft de rekenkamer. Zelfs de bescheiden doelstellingen van tweeduizend aardgasvrije woningen in 2019 zijn niet gehaald, laat staan de vijftigduizend woningen die voor 2021 gepland zijn. “Wat gaat hier mis?”, vragen journalisten en Tweede Kamerleden.

Hier botsen verwachtingen. Het programma aardgasvrije wijken is geen uitvoeringsprogramma, geen blauwdruk voor een toekomst zonder gas; het is een *experimenteerprogramma* met als belangrijkste doel te *leren* van de experimenten. Dat is geen overbodige luxe, gezien de veel grotere energietransitie die

Nederland te wachten staat. De 46 proefwijken die meedoen aan dit programma, moeten antwoorden geven op vragen die nog talloze keren gesteld zullen worden. Welke wijken zijn gebaat bij een collectief warmtenet en welke bij hybride warmtepompen? Waar heeft geothermie kans van slagen en waar kan restwarmte worden afgetapt? Hoe betrek je bewoners bij de veranderingen en hoe kunnen zij écht meedenken? Zijn ingrepen te koppelen aan andere vraagstukken in de wijk, zoals werkgelegenheid, leefbaarheid en gezondheid? Het doel niet zo veel mogelijk huizen aardgasvrij te maken; het doel is zoveel mogelijk te leren.<sup>1</sup>

Het belang van experimenteren en leren: kom daar maar eens om in een tijd van 'SMART' - gedefinieerde doelstellingen. Of in een context waarin de rekenkamer vraagtekens zet bij de doelmatigheid van de uitgaven en bij een vaag begrip als 'leren' concrete doelstellingen mist. Waarin de Tweede Kamer de regering verwijt dat zij te weinig werk maakt van de klimaatambities. Waarin journalisten willen weten of de overheid wel het beste voor heeft met haar burgers.

Natuurlijk was het beter geweest als het programma juist de doelen rond het leren consistent en vanaf het begin helder had

gedefinieerd.<sup>2</sup> Maar bovenstaande toont eens te meer aan dat experimenten op gespannen voet kunnen staan met de wijze waarop wij gewend zijn bestuurders te beoordelen: is hun beleid effectief en doelmatig? Een experimenteerprogramma voegt echter een hele nieuwe waarde toe aan het bestuur: die van het *systematisch leren*. Het gaat er tenslotte niet om dat 'de gemeente Arnhem' leert van haar fouten, maar dat die ervaring met *alle* gemeenten wordt gedeeld. Hoe kan de overheid dit effectief aanpakken? Hoe kan het op een meer experimenterende en lerende manier te werk gaan? Daarover gaat dit essay.



## Experimenteel bestuur

In 2019 publiceerde de *Urban Futures Studio* van de Universiteit Utrecht het boek *Experimenteel Bestuur*<sup>3</sup>. Daarin beschreven we het toenemende belang van het experiment als methode om antwoorden te vinden op ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken zoals klimaatverandering, armoede of veiligheid.

Het boek was een pleidooi voor een *systematische aanpak* van experimenteren. Enthousiasme over de vele experimenten in het land alleen is niet genoeg. Alle experimenten die burgers, ambtenaren, onderzoekers en andere pioniers ontplooiën zijn pas echt effectief als ze verbonden zijn met elkaar en met hun institutionele context. Succesvol experimenteren gaat daarom niet alleen over het starten van experimenten, maar ook over samenwerken tussen mensen, initiatieven en overheidslagen. En over het leren van experimenten. Die aanpak noemden we 'experimenteel besturen'.

Er kwamen veel reacties op dat boek. Vooral die van ambtenaren vielen op. Zij vertelden dat ze wel willen experimenteren, of het al doen, maar worstelen met de spanning die dat teweeg brengt: wat mag nu wel en wat niet?

Sta je er alleen voor als het een keer mis gaat? Om te experimenteren moeten overheden hun manier van werken openbreken. Ze moeten een inherent onvoorspelbaar proces toelaten binnen een organisatie die ingericht is op planmatig werken en verantwoording afleggen. Hoe, dat is lang niet altijd duidelijk. Dit essay beziet het experimenteel bestuur daarom vanuit het perspectief van de overheid. Hoe kunnen overheden hiermee aan de slag gaan?



### Het kronkelende pad

Experimenten zijn als een 'kronkelend pad van mogelijke naar haalbare vernieuwing', stelt socioloog Richard Sennett. Maar hoe zorgen we dat vernieuwingen

ook gangbaar worden? Daarover gaat het boek Experimenteel Bestuur. Het boek is een pleidooi voor systematisch experimenteren en leren. Centraal staat de sturingsfilosofie van experimenteel bestuur die stelt dat experimenteren en leren op drie systeemniveaus plaats moet vinden:

**LOKAAL:** Op lokaal niveau kunnen experimenten vernieuwende ideeën en oplossingen aandragen voor ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken.

**HORIZONTAAL:** Op horizontaal niveau kunnen experimenten het meeste van elkaar leren als in meerdere en in diverse experimenten wordt geïnvesteerd.

**VERTICAAL:** Op het verticale niveau kunnen instituties de ideale omgeving creëren waarin experimenten kunnen floreren. De lessen uit experimenten worden benut voor institutionele verandering.

## Tussen centraal en decentraal

Experimenteel besturen gaat niet alleen overheden aan. Integendeel, *'government'* (overheid) heeft immers al lang plaatsgemaakt voor *'governance'* (bestuur). Effectief besturen is een samenspel van allerlei maatschappelijke spelers die zich tot elkaar verhouden in netwerken.<sup>4</sup> De overheid deelt steeds meer verantwoordelijkheden met de samenleving. Burgers, bedrijven en wetenschappers beschikken over waardevolle kennis en ervaring. Juist uit samenwerking groeit het vermogen te veranderen. Maar dat betekent niet dat de overheid achterover kan leunen en kan wachten op initiatieven vanuit de samenleving. Experimenteel besturen vraagt juist een breed handelingsrepertoire van overheden, waarin zij soms ruimte geven aan anderen, en soms daadkrachtig optreden.

De coronacrisis die begin 2020 losbarstte toonde die wisselwerking tussen overheid en samenleving. In één klap werd het belang duidelijk van een daadkrachtige overheid die regels invoerde om het virus in te dammen en enorme investeringen deed om de economie te stutten. De overheid maakte zo het verschil

tussen een gecontroleerde situatie en escalatie met onzekere afloop.

Tegelijkertijd maakte de coronacrisis experimenteren plots iets van alledag. Overheden, het RIVM, de GGD en ziekenhuizen, maar ook horecaondernemers en burgers: de hele maatschappij probeerde stapsgewijs te ontdekken hoe we het – tot dan toe onbekende – virus konden beteugelen en de maatschappelijke schade konden beperken. “Navigeren via de achteruitkijkspiegel”, noemde minister van Volksgezondheid Hugo de Jonge het: voortdurend achteruit kijken en analyseren wat er precies gebeurd is.

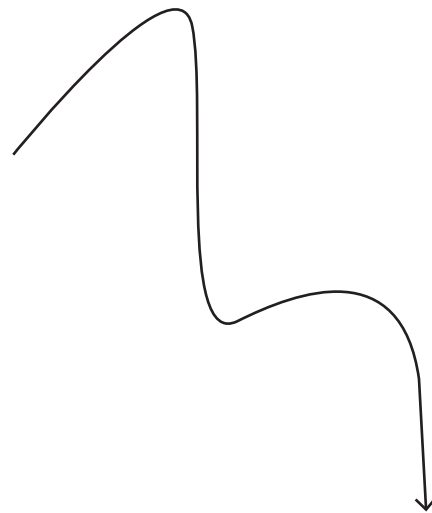
De coronacrisis leidde tot een initiatief dat in principe prima past binnen het experimenteel bestuur zoals we dat in dit essay beschrijven: het coronadashboard. In dit dashboard verzamelt de rijksoverheid alle beschikbare informatie: van het aantal positieve geteste mensen tot rioolwatermetingen die laten zien hoeveel virusdeeltjes in het rioolwater zitten. Het dashboard is openbaar toegankelijk en zoveel mogelijk *up to date*. Zo schept de rijksoverheid de kaders waarbinnen tal van spelers en organisaties geïnformeerd experimenteel kunnen handelen in een context van grote onzekerheid. Ook maakt

het dashboard mogelijk dat we als 'systeem' kunnen leren van de effecten van onze handelingen in de praktijk (al zal een daadwerkelijk leerproces meer vergen dan alleen de toegang tot informatie).

Experimenteel bestuur gaat dus over het vinden van een nieuw evenwicht. Daarin staat samenwerking tussen de overheid en de rest van de samenleving centraal. Corona laat zien dat de overheid daarin een unieke positie inneemt. Want ook bij 'decentrale' samenwerking behoudt de centrale overheid altijd de systeemverantwoordelijkheid. In experimenteel bestuur zijn het overheden die de institutionele condities creëren waarbinnen experimenten kunnen floren: van een coronadashboard, tot regelgeving, subsidies, of een fysieke plek waar het experiment de ruimte krijgt. En het zijn overheden die de lessen uit experimenten kunnen benutten voor institutionele verandering.

Dat vereist wel dat overheden meer doen dan het hier en daar opzetten van een experimentje. Een systematische manier van experimenteel werken is nodig. Hoe zou die nieuwe manier van werken eruit kunnen zien? Binnen de Urban Futures Studio verzamelden we voorbeelden van experimentele overheidspraktijken

uit binnen- en buitenland. Op basis van die voorbeelden analyseren we aan de hand van zes strategieën hoe die nieuwe manier van werken eruit ziet. Maar eerst staan we stil bij de huidige blik op experimenteren in overheidsland: daaruit blijkt hoge waardering voor *pioniers*, maar is er nog te weinig aandacht voor de *institutionele structuren* die experimenteren mogelijk maken.



## EXPERIMENTEREN ALS PIONIEREN: DE 'WIE' EN DE 'WAT'

Experimenteren binnen de overheid: het is niet iets wat je zomaar even doet. In organisaties die van oudsher gericht zijn op heldere regels en zorgvuldige plannen, is het verkennen van nieuwe wegen een onzekere exercitie, die veel vraagt van mensen en organisaties. Experimenteren is, kortom, pionieren. Maar hoe werkt dit pionieren precies: *wie* doet het en *wat* kunnen ze doen om verder te komen?

### Pionierende ambtenaren

De pionierende ambtenaar: het klinkt wat tegenstrijdig. Een ambtenaar moet toch juist degelijk en voorspelbaar zijn? De politicus neemt risico, de ambtelijke deugden zijn juist gericht op het vermijden daarvan, schreef Max Weber al.<sup>5</sup> Toch hoor en lees je geregeld over een nieuw slag ondernemende ambtenaren die initiatief nemen en nieuwe wegen durven te verkennen. Binnen een logge overheid zouden zij het verschil maken door buiten de veilige kaders van de

organisatie te treden en met twee voeten in de samenleving te staan.<sup>6</sup>

De Amelandse ambtenaar Luc van Tiggelen is zo iemand. Hij zet zich in voor een energieneutraal Ameland. Dat doet hij niet alleen vanuit het gemeentehuis. Integendeel, over het hele eiland werkt hij samen met bewoners en de lokale energieleverancier. "Soms moet je risico's durven nemen", stelt Van Tiggelen in een interview voor de tentoonstelling *Places of Hope*, waarbij de Urban Futures Studio als curator betrokken was.<sup>7</sup> "De wethouders en de gemeenteraad moet je een paar keer per jaar meenemen in je verhaal. Tussen die momenten is het belangrijk de vrije ruimte te benutten. Vooral niet overal formeel toestemming voor vragen. Waar de vis zit gooi je een hengel uit!", stelt Van Tiggelen. Is pionieren dan vooral een kwestie van durf? Of is er meer voor nodig?

### Ploeterende pioniers

Er schuilt een keerzijde achter woorden als 'pionieren' en 'pioniers'. Het zijn woorden die individualisme benadrukken; een beeld scheppen van eenlingen die op zichzelf zijn aangewezen. Laten we eens kijken naar de kenmerken

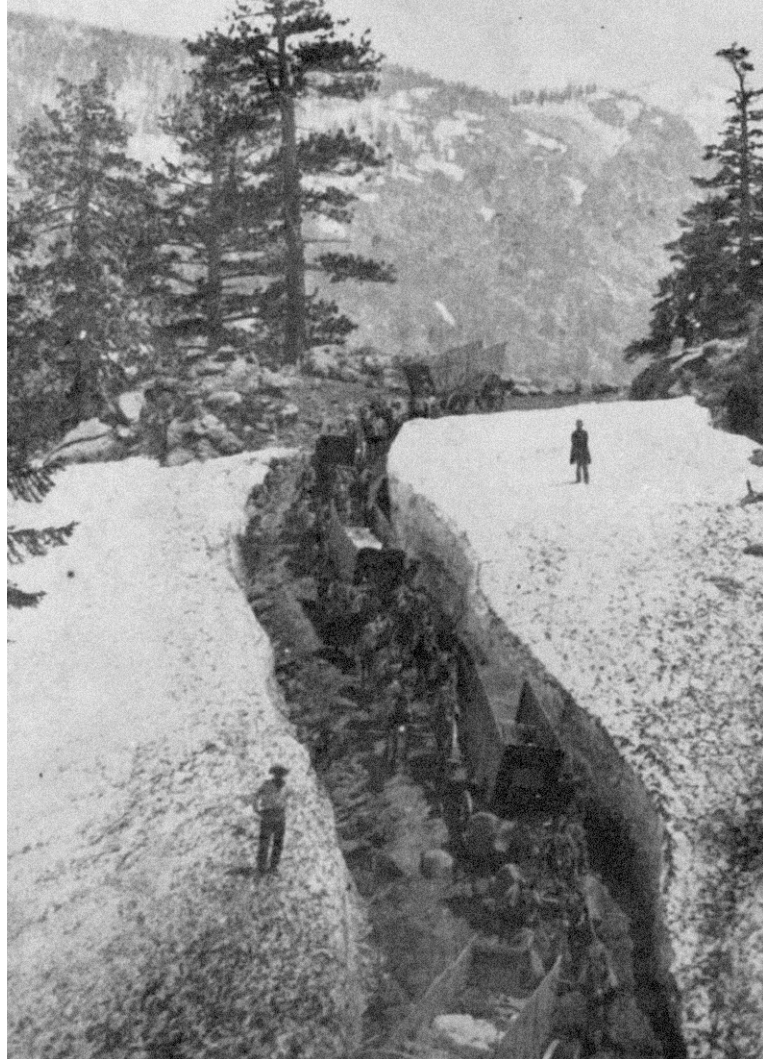


van de 'originele' pioniers: de verkenners van de Amerikaanse *frontier*. Zij betraden onbekend gebied en deden dat helemaal alleen. Ze claimden een lap grond of beproefden hun geluk als goudzoekers in de *gold rush*. Een enkeling had succes, zoals Daniel Plainview (gespeeld door Daniel Day Lewis) die in het filmepos *There Will Be Blood* (2007) olie vindt en steenrijk wordt. Het merendeel had minder geluk en leefde een kort leven in bittere armoede, volledig op zichzelf aangewezen.

Ook voor ambtenaren is 'pionieren' vaak iets dat zij alleen moeten doen. Hoe positief die beeldspraak ook klinkt, het legt tegelijkertijd het probleem bloot waar pionierende ambtenaren tegenaan lopen. Ze bevinden zich namelijk in een grijs gebied: wat mag wel en wat niet? Waarop word ik afgerekend? En in hoeverre krijg ik rugdekking van mijn bazen, ook als de resultaten tegenzitten?

Neem het voorbeeld van de proeftuinen aardgasvrije wijken waarmee dit essay begon. De gemeenteambtenaren die hier invulling aan moeten geven, staan in een spagaat. Ze hebben enerzijds de opdracht om met open vizier de samenwerking met burgers en andere belanghebbenden op te zoeken. Om tot slimme

↓ Pioniers van de Amerikaanse frontier



oplossingen en draagvlak in de wijk te komen. Anderzijds staan ze onder grote druk om voor de deadline een beloofd aantal woningen aardgasvrij te maken. Is er dan wel echt ruimte om te experimenteren? Is het bijvoorbeeld acceptabel als iets niet lukt of meer tijd nodig heeft? Of worden ambtenaren daarop afgerekend?

### Structureel pionieren

Laten we tegenover de pioniers in de Amerikaanse 'frontier' een tweede voorbeeld zetten: dat van de legendarische astronauten van *space agency* NASA uit de jaren zestig en zeventig. Ook zij waren pioniers, maar op een heel andere manier. Neil Armstrong was de eerste man op de maan, maar hij stond er allerm minst alleen voor. Hij en zijn collega's hadden met NASA een gigantische organisatie achter zich staan. NASA beschikte over de knapste koppen, de diepste zakken en had *carte blanche* om de grenzen van de mensheid te verleggen. De ruimtepakken, de shuttle en het commandocentrum: dat waren de institutionele structuren en door wetenschappers uitgedachte instrumenten die Armstrong op de maan zetten.

↓ Commandocentrum van NASA





'Earthrise' van astronaut William Anders uit 1968

Econoom Mariana Mazzucato bepleit dat deze tijd zijn eigen *'moon shots'* nodig heeft.<sup>8</sup> Grote onderwerpen als klimaatverandering vragen om grootse missies, die in ambitie en vernieuwing niet onderdoen aan de reizen naar de maan. Toch moet de manier waarop we dit soort missies aangaan fundamenteel anders zijn. De NASA van toen was feitelijk een strak georganiseerde bureaucratie, die alle middelen samenbracht voor dat ene heldere doel: de missie naar de maan. Onze huidige maatschappelijke

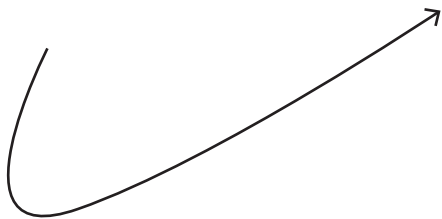
uitdagingen, daarentegen, zijn eerder *meer-voudig* en eindeloos verknoot met elkaar, en vragen om allerlei acties, op allerlei niveaus, door allerlei actoren. Vernieuwing bereiken we niet meer vanuit de *'control room'* in Houston, maar juist vanuit een rijk *ecosysteem* van talloze initiatieven, organisaties en overheidslagen die met elkaar samenhangen. In dit ecosysteem blijft het echter wel de overheid die, als een NASA, institutionele structuren kan aanrijken om het systeem verder te helpen, of het nou gaat om het bieden van financiering of het scheppen van de juiste wettelijke kaders.

### Wisselwerking

Experimenteel bestuur is daarmee de middenweg tussen de bureaucratische NASA en de eenzame pionier: de metafoer van ecosysteem benadrukt dat pionieren zowel gaat over de mensen die pionieren (de *'wie'*) als de structuren en instrumenten waarmee ze dat kunnen doen (de *'wat'*). In experimenteel bestuur is het de overheid die structurele ondersteuning kan bieden, bijvoorbeeld in de vorm van *'incentives'* (*'als u dit realiseert, krijgt u dat als beloning'*), aangepaste regels, fondsen, speciale teams

of stimulerings- of begeleidingsprogramma's. Die ondersteuning stelt creatieve individuen in staat om hun slagkracht te vergroten en zo bij te dragen aan het vinden van hele nieuwe oplossingen voor de grote vraagstukken van onze tijd. Experimenteel bestuur werkt zo twee kanten op: juist de wisselwerking tussen pioniers en de institutionele aanpassingen die zij in gang zetten, zorgt ervoor dat de overheid steeds haar grenzen kan verleggen.

In de opvolgende pagina's verkennen we deze wisselwerking verder. Aan de hand van zes strategieën en tal van voorbeelden uit binnen- en buitenland, analyseren we hoe overheden een experimentele manier van werken in de praktijk kunnen brengen. De interactie tussen pioniers en structuren vormt daarbij de rode draad.



## ZES STRATEGIEËN VOOR DE EXPERIMENTERENDE OVERHEID

Wat zou een overheid kunnen doen om het experimenteel bestuur echt te omarmen en zo te profiteren van de kennis, ervaring en energie die in de maatschappij aanwezig zijn? Aan de hand van voorbeelden uit binnen- en buitenland schetsen we zes strategieën voor de experimenterende overheid. Deze lijst is natuurlijk niet volledig. Waar het om gaat is dat overheden op verschillende manieren kunnen experimenteren en daarvan kunnen leren. Deze praktijkvoorbeelden laten zien dat er niet één aanpak is, maar dat er vele verschillende aanpakken zijn die elkaar wederzijds versterken. Ze laten ook zien dat we soms een andere manier van werken gewoon moeten durven uitproberen.

I	SCHEP EN BENUT RUIMTE	→ 20
II	ZOEK NAAR KANSEN	→ 26
III	ZET DE VERBEELDING IN	→ 31
IV	CREËER SAMENHANG	→ 37
V	LEER VAN ERVARINGEN	→ 42
VI	PROBEER DOORLOPEND UIT	→ 48

## SCHEP EN BENUT RUIMTE

Ruimte, dat is het allerbelangrijkste om te kunnen experimenteren als overheid. Experimenten vereisen een creatieve omgang met verwachtingspatronen, regels en procedures. Noem het ‘ontregelen’. Zo ontstaat de ruimte die nodig is om iets nieuws te proberen.

Ruimte voor experimenten ontstaat vaak ad hoc, maar je kan ook structurele ruimte voor experimenten creëren. Het initiatief de Nieuwe Afsluitdijk is zo'n voorbeeld. Meerdere gemeenten, provincies en bedrijven werken er samen om van de Afsluitdijk een plek van duurzame innovatie te maken. Zo lopen er tests om energie op te wekken uit waterstroming en komt er een migratierivier voor trekvis. Ruimte voor experimenten is er meestal wel, “mits je goed kunt uitleggen wat de redeneringen en afwegingen zijn”, aldus projectmanager Tjalling Dijkstra.<sup>9</sup> “Je moet dan wel doorzetten, praten als brugman [...] en soms

met bestuurders zoeken naar maximale ruimte binnen de regelgeving.”

Pioniers hebben soms ook fysieke ruimte nodig om buiten de gebaande paden te kunnen treden. Dat was ook het doel van het ‘Veenweide Atelier’, dat werd georganiseerd als onderdeel van de manifestatie en tentoonstelling *Places of Hope*. Het Veenweide Atelier was een acht maanden durend gesprek tussen boeren, natuurbeschermers, beleidsmedewerkers, wetenschappers en landschapsarchitecten over het taaie vraagstuk van bodemdaling. Door dit gesprek bewust binnen de ‘zachte’ ruimte van een tentoonstelling te organiseren – ver van de ‘harde’ ruimtes van beleid, politiek en media – ontstond een doorbraak: stakeholders



Veenweide Atelier, Simon van der Woude

die voorheen recht tegenover elkaar stonden, voelden de ruimte om samen na te denken over nieuwe mogelijke toekomsten. Boeren van de Friese veenweidegrond stonden niet tegenover onderzoekers en beleidsmakers, maar gingen met ze in gesprek aan de hand van uitgewerkte toekomstscenario's, inclusief nieuwe verdienmodellen.

Structurele ruimte voor experimenten kan ook een plek krijgen in *wetgeving*. Zo werd in 2010 de Crisis- en Herstelwet ingevoerd. Die wet was een reactie op de kredietcrisis, en had als doel bouwprojecten versneld doorgang te laten vinden door af te wijken van bestaande regelgeving. De wet bevat ook een experimenteerartikel, met ruimte voor experimenten en nieuwe initiatieven. Sinds 2010 maakte de wet 150 projecten mogelijk op bijvoorbeeld het gebied van duurzame woonwijken en landbouw.<sup>10</sup>

De wet toont ook de risico's van experimenteer ruimte. Zo wilde voormalig minister Schultz van Haegen van het voormalig ministerie van Infrastructuur & Milieu, op basis van de experimenteermogelijkheden in deze wet, bepaalde gebieden in de noordelijke provincies tijdelijk bestemmen voor windmolens. Het

plan kwam in opspraak en de Raad van State adviseerde tegen het plan. Door de beoogde looptijd van dertig jaar was er volgens de Raad nauwelijks sprake van een tijdelijke bestemming. Bovendien was het onduidelijk waarom het plan diende als experiment om van te leren. Desondanks slaagde de minister erin het plan door te zetten.

Dit voorbeeld illustreert dat met betrekking tot experimenteren, 'ruimte' alleen niet voldoende is: het gaat ook om *hoe* je die ruimte benut om daadwerkelijk te experimenteren en leren. Het voorbeeld van 'de Leerruimte' laat zien hoe dat werkt.

#### Showcase: de Leerruimte

Aanbestedingsprocedures van de overheid staan vaak op gespannen voet met vernieuwing of experimenten. Of het nou gaat om de aanleg van een weg of de vernieuwing van een woonwijk: het belangrijkste is dat een opdrachtnemer het beste resultaat levert voor de scherpste prijs. Het eisenpakket is vaak dichtgetimmerd, om maar zoveel mogelijk onzekerheden af te dekken.



Great Bubble Barrier

Rijkswaterstaat gaf daar een andere draai aan en ontwikkelde de Leerruimte, een hele nieuwe aanbestedingsprocedure die de expliciete verplichting bevat om te experimenteren en te innoveren. Dit gebeurde binnen het programma *Self Supporting River System*, dat gericht is op duurzaam beheer en onderhoud van de rivieren in ons land. Rondom de Twentekanal en IJsseldelta werd de Leerruimte voor het eerst in praktijk gebracht.

Onderdeel van de Leerruimte is niet alleen ruimte om te experimenteren, maar ook een actief georganiseerd experimenteer- en

leerproces. Samen met aannemerscombinatie BAM/Van den Herik en onderzoeksinstituut Deltares vormde Rijkswaterstaat een 'leerteam'. Sporadisch sloten ook andere partijen en experts aan, afhankelijk van het onderwerp. In wisselende coalities werkte het team langdurig samen en testten ze verschillende innovaties. Een daarvan was de *Great Bubble Barrier* een plasticfilter voor rivieren. Lucht wordt in een grote buis met gaten gepompt. Zo ontstaat een scherm van bubbels dat plastic tegenhoudt en naar de oppervlakte duwt. Daar kan het eenvoudig uit het water worden gevestigd.

De ontwerpers zijn na de eerste test in de IJssel bezig om hun project door te ontwikkelen. Maar de grootste innovatie zit volgens Yuri Wolf van Rijkswaterstaat misschien wel in de samenwerking zelf. "De Leerruimte is een innovatie op zichzelf."<sup>11</sup> Het is deze nieuwe manier van werken die eraan bijdraagt dat technologische innovaties kunnen worden geïmplementeerd.

## ZOEK NAAR KANSEN

Het is eerder regel dan uitzondering: ambtenaren die willen experimenteren, raken enthousiast, maar lopen vervolgens vast in aloude institutionele reflexen. Binnen de overheid is de verleiding groot om alles vanuit de eigen organisatie te willen organiseren. Een experiment wordt dan eerst intern uitgedacht: wat voor experiment moet het zijn, wie doet mee, wat willen we leren? Terwijl de kunst van het experimenteren juist ook ligt in het ruimte bieden aan goede initiatieven uit de samenleving en in tijdig signaleren welke routines je moet aanpassen om dat mogelijk te maken. Maar hoe kom je tot zo'n werkwijze?

In Toronto ontwikkelde academicus John Robinson een methode die het initiatief juist bij de samenleving legt. Hij laat burgers zelf nadenken over de toekomst van de stad. De gedachte daarachter is dat je burgers niet bereikt met een brainstormavond hier en een enquête daar. In

plaats daarvan moet je gebruikmaken van de gemeenschapsstructuren die er al zijn. Waar in de wijk komen mensen al samen? Wie hebben er invloed en hoe zouden zij willen helpen? Deze strategie noemt hij *'piggy backing'*, meerijden op de rug van een ander. Met andere woorden: benut de energie die er al is, en lift daar op mee.<sup>12</sup>

De overheid kan helpen om zulke structuren op te bouwen of te versterken. Zij kan bijvoorbeeld een financieringsstructuur opzetten voor goede initiatieven. Ook beleid kan een instrument zijn om burgerinitiatieven te ondersteunen, zoals het *'right to challenge'* dat later in dit essay aan bod komt. Maar het zoeken naar kansen kan ook een strategie zijn binnen een breder programma. Dat was het geval in *eco-city* Augustenborg, waar het leren kennen van de wijk een cruciaal onderdeel was van een grootschalig wijkvernieuwingsproject.



## Showcase: eco-city Augustenborg (Zweden)

Twintig jaar geleden stond de wijk Augustenborg in de Zweedse stad Malmö er slecht bij. In deze naoorlogse stadswijk stapelden de problemen zich op: verouderde flatgebouwen, onveilige straten, en slecht waterbeheer waardoor de wijk jaarlijks meerdere keren overstroomde.

Een grote renovatie moest daar eind jaren negentig verandering in brengen. Het stadsbestuur en het gemeentelijke woningbouwbedrijf sloegen de handen ineen om van Augustenborg een 'eco-city' te maken, mede gebaseerd op ideeën van bewoners. Woningen zouden gerenoveerd worden, het watermanagement verbeterd, en er zouden zonne-energie en groene daken komen.

De Brit Trevor Graham kreeg de opdracht om het project te leiden. Cruciaal in zijn aanpak was de verhouding tussen zijn team en de wijk. Zij staken veel tijd in het leren kennen van de bewoners. Wat waardeerden zij aan hun wijk en wat zouden ze graag verbeteren?

Dat deed Graham niet door bewonersavonden te organiseren waar alleen de *usual suspects* op afkomen. Dat is immers geen

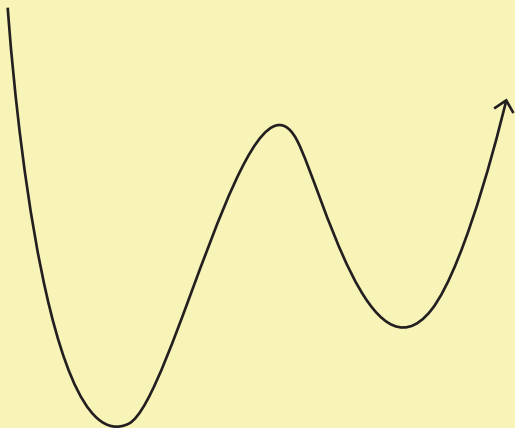


Eco-City Augustenborg, Leif Gustafsson

uitdaging, zegt hij. “Ik maakte wel eens de grap dat je maar koffie en cake hoeft neer te zetten om de Zweedse vijftig-plus-vrouwen over de vloer te krijgen.”<sup>13</sup> In plaats daarvan zochten Graham en zijn team contact met verschillende verenigingen en initiatieven in de wijk: van de Bosnische mannenclub tot een gezelschapsvereniging voor senioren. Zelf ging hij wat eerder van zijn werk naar huis zodat hij bij de bushalte een praatje kon maken met bewoners.

Via deze informele kanalen stuitte Graham op concrete kansen in de wijk. Zoals een vrouw die in haar vrije tijd graag aan auto's sleutelde. Zij bedacht samen met andere bewoners een carpoolstelsel voor de buurt, dat uitstekend

functioneerde tot een commerciële aanbieder hun plaats in. Een man uit de wijk knutselde in zijn kelder aan slimme wateroplossingen. Met behulp van ingenieurs werden zijn ontwerpen ingezet voor waterloopsystemen in de wijk. Door de samenwerking met bewoners te zoeken, jaagde Graham niet alleen vernieuwende oplossingen aan, maar zorgde hij er ook voor dat de wijk die omarmde.



## ZET DE VERBEELDING IN

“Verbeelding is het vermogen om te kijken naar dingen alsof ze anders zouden kunnen zijn”, schrijft auteur Rob Hopkins in zijn boek *From What Is to What If: Unleashing the Power of Imagination to Create the Future We Want* (2019).<sup>14</sup> Een echte pionier kan niet zonder verbeeldingsvermogen. Want de verbeelding loopt als rode draad door elk experiment: het experimenteren begint met iemand die iets nieuws bedenkt en uitvoert, en het eindigt met een uitkomst die laat zien dat het anders kan.

En toch worstelen overheden met zoiets onvoorspelbaars als de verbeelding. Al snel kiezen zij voor een technische benadering van experimenteren. Dan gaat het over ‘testen’ en ‘opschalen’, aangestuurd door een afdeling met een droge naam als ‘*Public Sector Innovation Team*’.<sup>15</sup> De verbeelding verdwijnt al snel uit zicht. Terwijl de verbeelding soms even geprikkeld moet worden om een gedurfde

stap te kunnen zetten. Dat bleek wel toen de Rotterdamse gemeenteraad in de jaren negentig stemde over een brug over de Nieuwe Maas. Toen raadsleden de voorkeur leken te geven aan een ‘doelmatige oeververbinding’, besloot toenmalig directeur Stadsontwikkeling Riek Bakker te interveniëren. Met twee ambtenaren paradeerde ze de gemeenteraad binnen. Op hun hoofden droegen ze maquettes van verschillende ontwerpen voor de brug – met op het hoofd van Bakker het ontwerp van Ben van Berkel, dat we nu kennen als de Erasmusbrug.

Het ging om meer dan een oeververbinding, stelde Bakker met gevoel voor drama: de gemeenteraad had de kans om de stad een ‘icoon’ te schenken. Ze wist de raad te overtuigen. Een meerderheid stemde voor de brug die zou uitgroeien tot het meest iconische bouwwerk van de stad.

De verbeelding kan op allerlei manieren worden ingezet. Overheden kunnen bijvoorbeeld hun perspectief verruimen door anderen te vragen naar hun beelden en ideeën over beleidsoplossingen. Zo gaf de Franse president Emmanuel Macron een ‘burgerparlement’ de opdracht om met adviezen te komen om op een sociaal rechtvaardige manier veertig procent

minder CO<sub>2</sub>-uit te stoten in 2030. Uit een loting volgde een representatieve selectie van 150 burgers. Van de 149 voorstellen die dit opleverde, nam Macron er 146 over.<sup>16</sup> Het burgerparlement was een antwoord op de zorgen van de ‘gele hesjes’, die maandenlang de straat op gingen omdat zij zich niet gehoord voelden bij de totstandkoming van het klimaatbeleid.

De verbeelding kan burgers en beleidsmakers ook helpen om zich een voorstelling te maken van mogelijke toekomstbeelden en aan de hand daarvan het gesprek aan te gaan. Dit was het doel van de tentoonstelling *Places of Hope* in Leeuwarden, waarbij de Urban Futures Studio betrokken was. De tentoonstelling thematiseerde de ruimtelijke toekomst van Nederland en was georganiseerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, op enige afstand van het werk aan de Nationale Omgevingsvisie. Juist door die afstand te creëren kon de verbeelding vrij worden ingezet om zo het gesprek met de brede samenleving aan te gaan. Ruimtelijke verbeeldingen van dilemma’s rond de toekomst van Nederland zijn vaak een stuk effectiever dan droge feiten, cijfers of modellen. Zo lieten de muurschilderingen van het Land van Hoop, direct drie verschillende

toekomst zien, afhankelijk van welke gekleurde bril je opzette, waardoor onderstreept werd dat er echt wat te kiezen was. Bezoekers maakten kennis met de initiatieven van Landmakers, pioniers uit heel Nederland, die op kleine schaal hun eigen leefomgeving verbeteren. Zij zagen zo dat er wellicht ook een rol voor henzelf was weggelegd.

Onder de noemer *University of Hope* werden bijeenkomsten georganiseerd waar onder meer burgers, boeren, ontwerpers, onderzoekers, beleidsmakers en raads- en statenleden met elkaar in gesprek gingen over de toekomst van Nederland. Zo ontstond een directe uitwisseling tussen de abstracte wereld, de wetenschap en de dagelijkse maatschappelijke realiteit.

#### Showcase: Laboratorio para la Ciudad

De verbeelding als instrument om de stad op een andere manier te kunnen zien. Dat was de opdracht die kunstenaar en journalist Gabriella Gómez-Mont in 2013 kreeg van de net verkozen burgemeester Miguel Ángel Mancera van Mexico-Stad. Zij bedacht het *Laboratorio para la Ciudad*, het Laboratorium voor de Stad: een



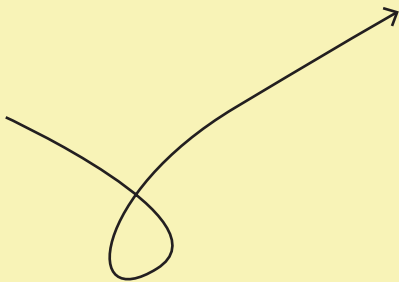
Laboratorio para la Ciudad

denktank en experimenteel instituut dat zich richt op bestuurlijke vraagstukken.

Het instituut brengt uiteenlopende disciplines bijeen: van planologen, bestuurskundigen en data-analisten, tot kunstenaars, ontwerpers en activisten. Samen met burgers benutten zij de verbeelding om de stad beter te maken.

Zo vragen ze burgers naar hun ideeën over de toekomst van de stad. Daaruit kwam bijvoorbeeld het beeld van Mexico-Stad als plek van kinderen. Mexico-Stad heeft een jonge bevolking. Er leven ruim vijf miljoen kinderen onder de veertien jaar, twee keer zoveel als in heel Nederland. Toch wordt er in de stadsplanning

nauwelijks rekening met hen gehouden, denk aan veilig kunnen spelen. Het instituut bracht in kaart waar kinderen in de stad leven en hoeveel ruimte ze tot hun beschikking hebben. In sommige buurten is er minder dan drie vierkante meter publieke ruimte per kind beschikbaar om te kunnen spelen. Dankzij de verbeelding van een bonte stadscoalitie kregen beleidsmakers een heel nieuw perspectief: ze gingen Mexico-Stad zien als plek *van* kinderen met verdomd weinig ruimte *voor* kinderen. In wijken met weinig openbare ruimte of groene plekken, werden bijvoorbeeld straten afgesloten, zodat kinderen er veilig konden spelen. Verbeelding zette een vraagstuk op de kaart waar beleid voor kon worden gemaakt.



## CREËER SAMENHANG

De natuur, zo schreef de achttiende-eeuwse avonturier en natuurwetenschapper Alexander von Humboldt, is “een web van leven”: een geheel waarin alle elementen met elkaar verbonden zijn.<sup>17</sup> Tegenwoordig zijn we bekend met termen als ‘ecologie’ en ‘het ecosysteem’, maar in de tijd van Von Humboldt was deze voorstelling revolutionair. Natuurlijk was er de gedachte van de metafysische orde die de middeleeuwen had beheerst. Maar de eerste wetenschappelijke analyses benadrukten de wereld als een statisch geheel van losse onderdelen. Von Humboldt ging terug naar de eenheid, hij leerde ons juist oog te hebben voor samenhang. Een diersoort die wegvalt, een bos dat wordt omgekap: het kan onverwachte gevolgen hebben op het hele systeem.

Onze huidige kijk op experimenteren binnen de overheid heeft wel iets weg van de manier waarop mensen in de tijd voor Von Humboldt naar de natuur keken. We starten



Alexander von Humboldt  
(schilderij Friedrich Georg Weitsch)

een experiment, maar hebben nauwelijks oog voor de samenhang met de rest van de wereld. Terwijl de experimenterende overheid juist samenhang zou moeten zoeken: tussen experimenten en regulier beleid, tussen het werk van verschillende organisaties, en tussen initiatieven van de overheid en die vanuit de samenleving. Met andere woorden: experimenten staan niet op zichzelf, maar bevinden zich in een ‘web van leven’. Of, zoals wij voorstellen, experimenten gedijen in een ‘web van leren’.

Het creëren van samenhang kan op allerlei manieren gebeuren. Een eenvoudige manier om samenhang aan te brengen tussen

experimenten, is daarvoor simpelweg iemand verantwoordelijk te maken. Zo stelt Michele Acuto, onderzoeker aan het *Connected Cities Lab*, voor dat stedelijke overheden een CXO in het leven te roepen: de *Chief Exploration Officer*. De CXO volgt ontwikkelingen in andere steden en brengt goede ideeën mee terug.<sup>18</sup> In plaats van het wiel opnieuw uit te vinden, legt de CXO steeds de link met andere initiatieven.

Ook het programma aardgasvrije wijken, waarmee dit essay begon, draait om het vinden van samenhang. Via dit programma subsidieert het ministerie van Binnenlandse Zaken 46 proeftuinen door het hele land. Later zullen meer proeftuinen volgen. Het doel is om zo het hele systeem te helpen om te leren. Samenhang ontstaat bijvoorbeeld door middel van verschillende leeractiviteiten, zoals een reflectieve monitor die lokale ervaringen in kaart brengt, een kennis- en leerprogramma voor alle Nederlandse gemeenten, en een onafhankelijke studie van het Planbureau van de Leefomgeving (PBL). Ook wordt onderzocht hoe de ervaringen van de lokale proeftuinen kunnen worden vertaald naar nationaal beleid. Een meervoudig georganiseerd leersysteem dus, waarbij het de uitdaging is om ook binnen de grenzen

van dit leersysteem constant de verbindingen te zoeken met initiatieven die buiten het programma plaatsvinden. Een andere methode om samenhang aan te brengen is de *community of practice*.

### Showcase: community of practice City Deals

Leren door kennis en ervaringen uit te wisselen, dat is de gedachte achter de *community of practice*. Onderwijskundige Etienne Wenger bedacht dit concept in de jaren negentig om te duiden dat nieuwe ideeën niet ontstaan aan de tekentafel, maar juist in de praktijk zelf.<sup>19</sup> Binnen zo'n 'praktijk-gemeenschap', zoals de Nederlandse vertaling luidt, komen vakgenoten op informele wijze bijeen om ervaringen en kennis uit te wisselen. De gedachte daarachter is dat we zo meer leren dan op formele wijze, bijvoorbeeld door te studeren.

De *community of practice* bleek een vruchtbaar instrument in het kader van de *City Deals* die het ministerie van Binnenlandse Zaken sinds 2013 initieert. Het doel van de *City Deals* is om gemeenten, de rijksoverheid en een keur aan maatschappelijke organisaties op vernieuwende wijze samen te laten werken aan concrete stedelijke

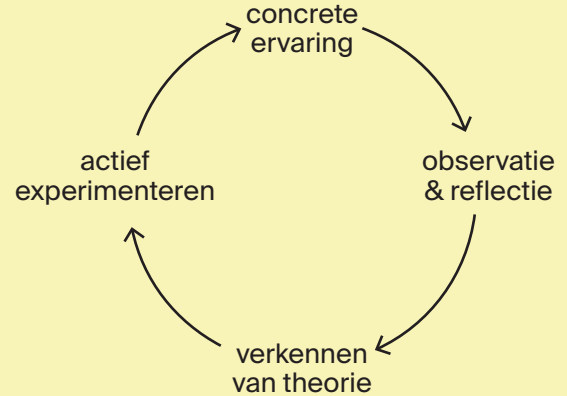
vraagstukken, van 'elektrische deelmobiliteit' en 'zicht op ondermijning' tot 'klimaatadaptatie'.

De werkwijze is bewust open ingestoken, zodat er binnen elke *City Deal* volop ruimte is om te experimenteren. Toch was er behoefte aan meer samenhang. Immers, als iedere *City Deal* afzonderlijk uitvindt wat nieuwe manieren van samenwerken zijn, kunnen die *City Deals* dan ook niet iets van elkaar leren? De *community of practice* bood uitkomst. In deze 'CoP', waarbij de Urban Futures Studio betrokken is, komen de projectleiders van alle *City Deals* op informele wijze samen om van elkaar te leren. Ze bezoeken elkaars projecten, leren van elkaars ervaringen en denken samen na over de werkwijze. Op die manier wordt geprobeerd een brug te slaan tussen een open werkwijze en het tegelijkertijd voortdurend professionaliseren van de *City Deals* praktijken. Of, vrij naar Von Humboldt, het creëert een web van leren.



## LEER VAN ERVARINGEN

Leren door zelf te doen: het is een cruciaal onderdeel van experimenteren. Een inzicht dringt doorgaans pas echt tot ons door wanneer we het zelf ervaren. De psycholoog David Kolb beschrijft in zijn klassieker *Experiential Learning* uit 1984 hoe dit proces van leren door te ervaren werkt.<sup>20</sup> Volgens Kolb doorlopen mensen telkens hetzelfde proces, of het nou gaat om een baby die voor het eerst probeert te staan of om bewoners die met elkaar een energiecoöperatie proberen op te zetten. Kolb noemt dit de *experiential learning cycle*: iemand experimenteert, ervaart het effect daarvan, reflecteert, en relateert deze nieuwe kennis aan bestaande kennis. Vanuit die ervaring begint het volgende experiment, waarmee de cyclus zich herhaalt.



Voor overheden kan ervaringsgericht leren ingewikkeld zijn. Zij zijn gewend te putten uit feiten en cijfers, en ‘*evidence-based*’-beleid te voeren. Toch is het juist van grote waarde dat ook overheden leren van ervaringen, omdat ervaringen mensen motiveren om dingen op een andere manier te doen.

Voormalig gemeentesecretaris van Rotterdam Philippe Raets vertelde eens hoe belangrijk ervaringen waren voor zijn werk. Hij stond erop dat hij niet al zijn tijd in het stadhuis doorbracht, en reserveerde een derde van





City Deals, Ramon van Jaarsveld

zijn tijd om naar buiten te gaan – om in de stad te zijn waarvoor hij werkte. “Door met allerlei mensen uit de stad in gesprek te gaan, krijg je een ander perspectief”, zegt hij.<sup>21</sup> De werkelijkheid op straat is nu eenmaal een andere dan die van de beleidsstukken of de media. Die ervaringen nam hij mee terug naar het stadhuis. Want: “Als je dingen anders ziet, ga je anders doen.”

Binnen de eerder genoemde *community of practice* van de City Deals was een vast onderdeel dat projectleiders op locatie bij elkaars projecten gingen kijken. In de Utrechtse wijk Lombok bezochten zij bijvoorbeeld een

voormalige kerk waar studenten werkten aan een vernieuwend onderwijsproject dat gelieerd was aan de City Deal ‘kennis maken’. In plaats van in de schoolbanken te leren, werden studenten hier uitgedaagd om samen met bewoners na te denken over nieuwe buurtfuncties voor het gebouw. Door dergelijke plekken te bezoeken, zien de projectleiders met eigen ogen hoe de praktijken van City Deals bijdragen aan vernieuwing. Dit sterkt de projectleiders in hun werk en levert hen inzichten op die ze kunnen gebruiken voor hun eigen City Deal.

### Showcase: de Buitenwereld van UWV

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is een instelling met grote invloed op mensenlevens. Wie werkloos, ziek of arbeidsbeperkt is, is van het UWV afhankelijk voor zijn of haar levensonderhoud. Maar dat menselijke aspect dreigde begin deze eeuw uit beeld te raken. Het UWV was in 2002 ontstaan uit een fusie van zes organisaties. Dat ging gepaard met een ingewikkelde structuur- en culturomslag binnen de nieuwe organisatie. Ondertussen stond de klachtenlijn roodgloeiend.

Bij het UWV trokken ze de conclusie dat medewerkers meer begrip moesten hebben voor de doelgroep waarvoor ze werken. In plaats van alleen de regels uit te voeren, moest het UWV 'klantgericht' gaan werken. De vernieuwingsafdeling van het UWV zette hiervoor in 2005 het ervaringsgericht leertraject 'de Buitenwereld' op. Acteurs speelden levensechte situaties na, zodat medewerkers konden ervaren hoe het is om aan de andere kant van de streep te staan. Duizenden medewerkers en partners van het UWV volgden het traject.<sup>22</sup>

Een journalist van de Volkskrant ging in 2008 mee op cursus. Hij beschreef hoe een tiental mensen de woonkamer van Mechteld binnenstapten, een vrouw die net te horen heeft gekregen dat ze geen uitkering krijgt nadat ze twee weken ziek is geweest. Het re-integratietraject van haar voorkeur blijkt ook niet beschikbaar. Daarop krijgt ze het bericht dat ze een bijstandsuitkering krijgt en zich moet laten omscholen. "Maar ik wil helemaal geen taxi-chauffeur worden!", gilt ze overstuur. In andere ruimtes leren de UWV-medewerkers door video's en acteurs hoe ze verschillende type cliënten moeten benaderen.

Medewerkers ervaren hoe hun cliënten zich voelen en leren tegelijkertijd hoe zij beter met hen om kunnen gaan. "Als we ze een cursus en een reader geven, raken we ze alleen in het hoofd, maar we willen ze ook in het hart raken", zei Greet Prins directeur 'vernieuwing' destijds in de krant.



## PROBEER DOORLOPEND UIT

Eén experiment maakt nog geen experimenteel bestuur. Ook al experimenteren overheden steeds meer, ze doen het nog vaak op vrijblijvende wijze: een experimentje hier, een proeftuintje daar. Terwijl experimenteel besturen juist vergt dat experimenteren en leren tot een doorlopende praktijk worden gemaakt waarin overheden niet soms, maar continu dingen uitproberen en daarvan leren.

De Amerikaanse filosoof John Dewey omschreef het als volgt. Beleid, zei hij, is niet zozeer het uitvoeren van een plan, maar eerder een ‘werkhypothese’. En een hypothese moet je voortdurend in de praktijk testen en bijstellen. Hij was een van de eersten die experimenteren als een manier van besturen ging omschrijven.<sup>23</sup> Dat klinkt in theorie fantastisch. Het neemt echter niet weg dat het moeilijk kan zijn om experimenteren structureel onderdeel te maken van de organisatie. De praktijk wijst uit dat

experimenten vaak afhankelijk zijn van een sponsor. Zo heeft de stad Boston met het *Mayor’s Office of New Urban Mechanics* (MONUM) al sinds 2010 een centrum voor vernieuwing dat talloze experimenten organiseert. Zoals de naam doet vermoeden, was het de burgemeester die hier zijn gewicht tegenaan gooide.

Of neem het Deense ‘*public innovation lab*’ *Mindlab*, dat in 2002 een van de eerste overheidsinstituten ter wereld was waar structureel geëxperimenteerd en geïnnoveerd werd rond complexe onderwerpen als onderwijsvernieuwing of werkgelegenheid. Het groeide uit tot een vermaard instituut, maar in 2018 ging het licht uit, toen de Deense regering de prioriteiten verlegde naar digitalisering. Het Mindlab moest toen plaatsmaken voor een *Disruption Task Force*.

Dergelijke voorbeelden laten zien dat zelfs wanneer overheden wel in staat zijn om verder te gaan dan enkele experimenten, een experimentele werkwijze kwetsbaar blijft omdat het afhankelijk is van degenen die zich er hard voor maken. Zou experimenteren ook tot ‘*business as usual*’ kunnen worden gemaakt? Het ‘*right to challenge*’ laat zien dat er stappen in die richting worden gezet.

## Showcase: het 'right to challenge'

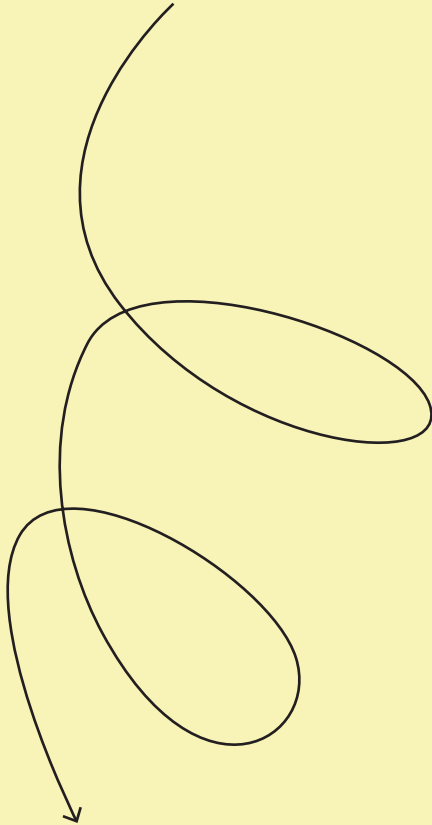
Als burgers denken iets beter te kunnen dan de overheid, dan moeten zij ook de mogelijkheid krijgen dat te laten zien. Dat is het idee achter het *right to challenge*, dat in 2011 in Groot-Brittannië werd bedacht. Toenmalig premier David Cameron zag een '*big society*' voor zich, met een kleinere overheid en meer ruimte voor burgerinitiatieven. Hoewel van deze big society weinig meer is vernomen, is het *right to challenge* een blijvertje gebleken.

Het right to challenge, of 'uitdaagrecht' in het Nederlands, geeft burgers het recht om initiatieven te kunnen afdwingen. Het staat structureel experimenteren toe: *door én met* burgers. In de Rotterdamse Afrikaanderwijk werd dit al in de praktijk gebracht.<sup>24</sup> Een groep van bewoners, ondernemers en de wijkcoöperatie wilde de afvalinzameling bij de lokale markt overnemen en daagde de gemeente uit. Dat mocht. Ze slaagden erin het afval beter te scheiden, waren dus duurzamer, en ze creëerden ook nog eens lokale werkgelegenheid. Na afloop van het project gingen er stemmen op dat *right to cooperate* misschien een betere benaming zou kunnen zijn: de wijkcoöperatie vulde de gemeente aan.



Afrikaanderwijk Coöperatie

Op het moment van schrijven werkt de rijksoverheid aan wetgeving ten aanzien van het uitdaagrecht. Hiermee committeert de overheid zich aan experimentele maatregelen die burgerinitiatieven meer ruimte geven. Althans, tot op zekere hoogte. In het wetsvoorstel dat het ministerie van Binnenlandse Zaken ter consultatie heeft voorgelegd, valt het woord '*kunnen*' in plaats van '*moeten*' op: lokale overheden "kunnen [voorwaarden] bepalen waarop burgers taken van de gemeente mogen uitvoeren." Niettemin blijft de kern overeind: het uitdaagrecht maakt structureel experimenteren mogelijk. De overheid geeft aan wat zij denkt dat de beste oplossing is, maar biedt ook de gelegenheid om met een beter voorstel te komen. Zo neemt zij de vindingsrijheid van de burger serieus.



## TOT SLOT, PROFESSIONEEL 'DOORMODDEREN'

Het was de bestuurskundige Charles Lindblom die in de jaren 50 van de vorige eeuw stelde dat overheden *altijd* een beetje experimenteren, of ze dat nou willen of niet. Beleid is immers inherent onvolmaakt en gaat in de praktijk altijd gepaard met onvoorziene gevolgen. Voor overheden zit er daarom niets anders op dan hun beleid continu bij te stellen en te leren van ieder klein stapje. *Doormodderen*, noemde Lindblom het enigszins oneerbiedig.<sup>25</sup>

Meer dan een halve eeuw later kunnen we ons afvragen of we nog wel tijd en ruimte hebben om door te modderen. De energietransitie, de verduurzaming van ons voedselsysteem, de druk op steden, de toenemende ongelijkheid en de coronacrisis die nog voortraast terwijl we dit essay schrijven: meer dan ooit hebben we vernieuwende antwoorden nodig op grote maatschappelijke uitdagingen. Het positieve nieuws is dat de term 'missiegedreven innovatie' zowel in Den Haag als Brussel ingeburgerd raakt. Maar waar wij op wijzen is dat dit ook een bredere, andere

werkwijze veronderstelt. Het is tijd dat we van experimenteren en leren een *professionele praktijk* maken, die overheden ontplooiën in samenwerking met de samenleving om zo alle ideeën en initiatieven die daar aanwezig zijn te kunnen benutten.

In dit essay, bedoeld als ‘bijsluiter’ bij het eerdere boek *Experimenteel Bestuur*, schetsten we hoe overheden dat kunnen doen. We behandelden zes strategieën die overheden kunnen hanteren om experimenten te omarmen, ze met elkaar te verbinden, en vooral: hoe ze ervan kunnen leren. We noemen die strategieën nog één keer: het scheppen en benutten van ruimte, het zoeken naar kansen, het inzetten van verbeeldingskracht, het creëren van samenhang tussen experimenten en tussen experimenten en hun context, het continu leren van ervaringen, en het doorlopend uitproberen.

De voorbeelden die in dit essay de revue passeren, tonen dat overheden allerlei activiteiten kunnen ondernemen om op structurele wijze te experimenteren en te leren – van het mogelijk maken van vernieuwende burgerinitiatieven via het *‘right to challenge’*, tot het oprichten van experimentele instituten zoals het *Laboratoria de la Ciudad*. Die structuren ontstaan echter niet zomaar. Alles

begint bij de pioniers, of dat nou bestuurders of ondernemende ambtenaren zijn. Het zijn mensen die nieuwe manieren van werken durven te omarmen. Mensen die goede ideeën hebben, blijf geven van ‘institutioneel ondernemerschap’ en anderen daarover kunnen vertellen.

### De zoekruimte van openbaar bestuur

Betekent dit voor overheden dat ze nu alles anders moeten doen? Zeker niet. Een stabiele overheid waar burgers van op aan kunnen is misschien wel meer dan ooit een groot goed. Maar in een wereld waar steeds vaker “honderd procent beleid is gevraagd bij vijftig proces kennis”, zoals premier Rutte het middenin de coronacrisis verwoordde, doen overheden er goed aan om een deel van hun tijd en energie vrij te maken voor de experimentele zoektocht naar oplossingen die werken. Overheden moeten het vermogen inbouwen in hun organisatie (‘ontregelen’) om zichzelf continu te kunnen veranderen (‘leren en afleren’). Dat is wat overheden kunnen bereiken met experimenteel bestuur en dat is de uitdaging waar zij voor staan.

Het betekent ook dat we op een andere wijze naar deze manier van werken moeten

kijken. Experimentele programma's vormen de zoekruimte van ons openbaar bestuur: de plekken waar iets uitgeteerd mag worden, mits er van wordt geleerd. Dat heeft als (logische) consequentie dat de dingen anders mogen lopen dan op voorhand gedacht. Als een positieve uitkomst vast zou staan, was de term 'experiment' niet op zijn plaats geweest. Doelmatigheid, zorgvuldigheid, rechtmatigheid, het zijn waarden van openbaar bestuur zoals we die al lange tijd kennen. Het is hoog tijd om daar *leervaardigheid* aan toe te voegen.

- 1 Tussentijdse evaluatie programma aardgasvrije wijken: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/kamerstukken/2020/10/05/kamerbrief-aanbieding-tussentijdse-evaluatie-programma-aardgasvrije-wijken>
- 2 Een kritiekpunt van de rekenkamer op het programma was dat de doelen telkens verschoven: waar het aardgasvrij maken van woningen eerst óók een doel was, verschoof later het accent naar vóóral leren. Het leren wordt bovendien scherper geformuleerd met een uitgewerkte leeraanpak. Dit voorbeeld illustreert dat het vormgeven van een experimentele werkwijze vaak ook een leerproces op zichzelf is. Waarin inzichten in de praktijk (bijvoorbeeld over de spanning van het halen van targets, of de behoefte van beter uitgewerkt leren) zich terugvertalen naar de werkwijze.
- 3 Potjer, S. (2019) *Experimenteel bestuur. Van mogelijke, naar haalbare, naar gangbare vernieuwing*. Urban Futures Studio, Utrecht
- 4 Rhodes, R. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243-1264.
- 5 Weber, M. (1919) Politik als beruf. In: *Geistige Arbeit als Beruf*. Vier Vorträge vor dem Freistudentischen Bund. Zweiter Vortrag. München, 1919
- 6 Zie bijvoorbeeld het boek *Publieke Pioniers. Inspiratie langs gedurfdde wegen* (Huijs (red), 2013) waarin verhalen van dergelijke pioniers uit de praktijk gebundeld worden.
- 7 Interview met Luc van Tiggelen in het kader van de tentoonstelling Places of Hope, zie: <https://www.placesofhope.nl/landmakers/noord-nederland/duurzaam-ameland/>

8 In 2021 komt Mazzucato's boek *Moonshot* in het Nederlands uit. Voor haar pleidooi, zie bijvoorbeeld: <https://www.wired.co.uk/article/government-moonshots>

9 Interview met Tjalling Dijkstra in het kader van de tentoonstelling *Places of Hope*, zie: <https://www.placesofhope.nl/landmakers/noord-nederland/de-nieuwe-afsluitdijk/>

10 Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat houdt op haar website een overzicht bij van deze projecten met daarbij een vermelding van de regels waarvan is afgeweken: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/crisis-en-herstelwet>

11 Interview met Yuri Wolf, deelnemer aan de Leerruimte, in een online magazine van Rijkswaterstaat: <https://www.magazinesrijkswaterstaat.nl/zakelijkeninnovatie/2019/01/leerruimte>

12 Zie hiervoor ook het UFS essay 'Vormgeven aan inclusieve ontmoetingen in de energietransitie' (Bronsvort, Hoffman & Hajer 2020), te downloaden op [www.uu.nl/ufs](http://www.uu.nl/ufs).

13 Dit voorbeeld is eerder door ons beschreven in het artikel 'Mag het ietsje meer zijn' (Naafs, Potjer & van den Hurk, 2020) in het blad *Ruimte+Wonen*: [https://www.uu.nl/sites/default/files/mag\\_het\\_ietsjes\\_meer\\_zijn\\_-\\_saskia\\_naafs.pdf](https://www.uu.nl/sites/default/files/mag_het_ietsjes_meer_zijn_-_saskia_naafs.pdf)

14 Zie ook de website van de auteur Rob Hopkins met podcasts en ander interessant materiaal over de rol van verbeelding in het creëren van maatschappelijke verandering: <https://www.robhopkins.net/>

15 Voorbeeld uit Australië waar de Australische overheid het team met deze naam heeft opgericht.

16 Roovers, D & Rovers, E. (2020, juli 3). Laat burgers politici helpen: organiseer een burgerbe- raad. *NRC Handelsblad*. via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/07/03/laat-burgers-politici-helpen-organiseer-een-burgerberaad-a4004913>

17 Het verhaal van deze pionier is aanstekelijk opgeschreven door Andrea Wulf in het boek *De uitvinder van de natuur* uit 2015 (originele titel: *The Invention of Nature*).

18 Zie Michel Acuto's artikel 'Why cities need chief exploration officers' op het blog van Scientific American: <https://blogs.scientificamerican.com/observations/why-cities-need-chief-exploration-officers/>

19 Wenger, E. (1999). *Communities of practice: Learning, meaning, and identity*. Cambridge university press.

20 Kolb, D. (1984). *Experiential learning: Experience as the source of learning and development*. FT press.

21 Citaten van Philippe Raets uit de publicatie 'Impact maken met City Deals' van de community of practice van City Deals: [https://agendastad.nl/wp-content/uploads/2019/12/49-002-CityDeal\\_Publicatie2\\_LR\\_klein-1.pdf](https://agendastad.nl/wp-content/uploads/2019/12/49-002-CityDeal_Publicatie2_LR_klein-1.pdf)

22 Dit voorbeeld is opgeschreven door Petra Jagtman in 'De Buitenwereld. Leren als belevenis' in het blad *Opleiding & Ontwikkeling*, zie: [https://www.petrajagtman.nl/publicaties/p10-13\\_de%20buitenwereld\\_O&O%204.pdf](https://www.petrajagtman.nl/publicaties/p10-13_de%20buitenwereld_O&O%204.pdf) en Uit 'UWV-personeel leert klantgericht werken' van Jasper Karman in de *Volkskrant*, zie: <https://www.volkskrant.nl/economie/uwv-personeel-leert-klantgericht-werken~bb56f4ac/>



- 23 Dewey, J. (1927) *The public and its problems*. Swallow Press.
- 24 Rineke Kraaij en Maurice Specht (2018), *De Right to Challenge als Right to Collaborate (en dat echt samenwerken een challenge op zich is...)*.  
Zie: <http://wijkcooperatie.org/files/nvg/00028/EssayRighttotChallenge.pdf>
- 25 Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public administration review*, 79-88.

## COLOFON

### **Auteurs**

Suzanne Potjer en  
Maarten Hajer

### **Redacteur**

Guido van Eijck

### **Eindredacteur**

Saskia Naafs

### **Vormgeving**

Koehorst in 't Veld

### **Drukwerk**

Impressed

Dit is een uitgave van de Urban Futures Studio, Universiteit Utrecht. Het onderzoek achter dit boek is tot stand gekomen in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Gedeeltelijke reproductie is toegelaten mits met uitdrukkelijke bronvermelding.

Experimenteren, overheden willen het steeds vaker. Maar hoe doe je dat? Dit essay belicht zes strategieën voor een experimenterende en lerende overheid. Ervaringen uit de praktijk zijn daarbij het uitgangspunt: van initiatieven om kennis van burgers optimaal te benutten tot aanbestedingsprocedures die ruimte bieden voor experimenten.

Eerder publiceerde de Urban Futures Studio *Experimenteel bestuur*, een boek over systematisch experimenteren en leren in het publieke domein. Deze 'bijsluiter' is de opvolger en in het bijzonder gericht op beleidsmakers.