

EXPE-
RIMENTEN-
TEEL

naar haalbare

BESTUUR

naar gangbare vernieuwing

No course is lit
By light that former burned
From darkness bit by bit
The present road is learned.

John Dewey, *Truth's Torch*

Van mogelijke, naar haalbare, naar gangbare vernieuwing

VOORWOORD

Nederland is een land van grote ambities. Maar in tegenstelling tot enkele decennia geleden, neemt de rijksoverheid daarbij niet automatisch het voortouw. De tijd dat grote ambities synoniem waren met gecentraliseerd, hiërarchisch bestuur is wel voorbij. En dat is maar goed ook. Nederland is een land van mondige burgers, maar ook van mondige bestuurders. Het is de kunst om al die energie te winnen voor het realiseren van onze grote publieke opgaven.

Die zijn er namelijk genoeg. Het sociale domein vraagt nadrukkelijk om aandacht, de economie moet voortdurend worden herijkt, en toenemende maatschappelijke ongelijkheid is een terecht punt van zorg. Maar naar ons idee hoort klimaatverandering toch op nummer één te staan. Het water vormt voor ons land een existentiële bedreiging. En ook in bredere zin is het helder dat onze economie klimaatbestendig zal moeten zijn. Dit betekent ook dat ons energieverbruik snel omlaag moet, bijvoorbeeld door het aardgasvrij maken van de meer dan zeven miljoen woningen die ons land kent.

Hoe pakken we dit soort opgaven op een eigentijdse manier aan? In deze publicatie van de Urban Futures Studio (UFS) schetst Suzanne Potjer een nieuwe aanpak: die van experimenteel besturen. Het is een voorbeeld van hoe wij vanuit de UFS proberen om wetenschappelijke kennis op nieuwe manieren, versneld bij beleidsmakers en beslissers te brengen.

Wij werken daarbij 'transdisciplinair', wat wil zeggen dat we steeds in samenspel met maatschappelijke stakeholders opereren. In dit geval is ons onderzoek in nauwe samenwerking tot stand gekomen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Suzanne Potjer laat zien hoe wij de nieuwe wetenschap zien die kan helpen bij het realiseren van de noodzakelijke versnelling van de energietransitie. Het is de uitdrukking van een zoektocht naar een nieuwe relatie tussen overheid en wetenschap.

Maarten Hajer
Hoogleraar Urban Futures
Directeur Urban Futures Studio
Universiteit Utrecht

INHOUDSOPGAVE

Van mogelijke, naar haalbare, naar gangbare vernieuwing	12
Experimenteel Bestuur	22
Lokaal	39
Horizontaal	55
Verticaal	66
VERDIEPING I Het systeem 19	INTERVIEW I Christian Scholl, Maastricht University 49
VERDIEPING II Experimenten 27	INTERVIEW II Jetske van Oosten, Stimuleringsfonds Creatieve Industrie 62
VERDIEPING III Leren 79	INTERVIEW III David Hamers, Planbureau voor de Leefomgeving 77
Voorwoord – 5 Inleiding – 9 Definities – 11	INTERVIEW IV Jorrit de Jong, Bloomberg Harvard City Leadership Initiative 82
Conclusie – 85 Dankwoord – 91 Noten – 92 Colofon – 93 Fotocredits – 94	

INLEIDING

Experimenteren is in. Zeker in het publieke domein kun je er niet meer omheen. Je hoort oproepen tot experimenteren tijdens congressen en bijeenkomsten, voorstellen voor experimenten verschijnen in beleidsstukken en manifesten, en overall om ons heen duiken experimenten op. Of ze nu *pilots, proeftuinen, stadslabs of living labs* heten: er wordt steeds vaker geëxperimenteerd door bewoners, bedrijven, kennisinstellingen en overheden, op onderwerpen zo divers als duurzame energie, zorg of leefbaarheid in de buurt. We starten zelfs zo veel experimenten, dat ze gezien kunnen worden als een nieuwe strategie van *governance*: ofwel een nieuwe manier van sturen in het publieke domein. *Governance by experiment* noemen wetenschappers Harriet Bulkeley en Vanessa Castán Broto het: besturen door middel van experimenten.⁰¹

Maar hoe uitgedacht is deze strategie eigenlijk? Er wordt heel wat af geëxperimenteerd, maar niet per se op een systematische manier. Er worden vooral veel experimenten gestart met de intentie om anders te werken (bijvoorbeeld meer samenwerkend, meer praktijkgericht, of meer lerend), maar vaak zonder een helder idee over hoe dat precies moet. Problematischer is dat er over de doorwerking van experimenten al helemaal weinig wordt nagedacht. Hierdoor blijven experimenten kortstondige praktijken met beperkte maatschappelijke impact. Terwijl ze in potentie een grote bijdrage kunnen leveren aan de allermoeilijkste maatschappelijke vraagstukken waar we op dit moment voor staan.

Om deze problemen het hoofd te bieden, introduceert dit boek een sturingsfilosofie van experimenteel bestuur. Deze filosofie biedt een systematische manier van kijken naar experimenteren in het publieke domein. Het uitgangspunt van de filosofie is dat experimenteren in het publieke domein waardevol is, maar verder moet gaan dan alleen het opzetten van losse experimenten. Het is noodzakelijk om het bredere systeem erbij te betrekken: een systeem waarin vele experimenten naast elkaar bestaan, en waarin bovendien de 'reguliere' institutionele wereld een belangrijke rol speelt in het mogelijk maken en benutten van de lessen van experimenten. De filosofie van experimenteel bestuur laat zien hoe experimenteren en het daaraan gekoppelde leren op alle niveaus moet plaatsvinden: in experimenten, tussen experimenten, en tussen experimenten en de omringende institutionele wereld. We noemen dit het lokale, het horizontale en het verticale niveau van experimenteel bestuur.

Experimenten doen precies waar op dit moment grote behoefte aan is: ze bedenken nieuwe antwoorden (het mogelijke) op de ingewikkeldste maatschappelijke vraagstukken, en brengen die antwoorden in de praktijk (het haalbare). Maar als we willen dat vele kleine experimentele praktijken leiden tot grote systeemveranderingen (gangbare vernieuwing), dan moeten we verder gaan, en onderzoeken wat er buiten experimenten nodig is om lokale vernieuwingen verder te brengen. Daartoe dient experimenteel bestuur, en daarover gaat dit boek.

Leeswijzer: op pagina 22 van dit boek wordt de sturingsfilosofie van experimenteel bestuur uiteengezet. Vanaf pagina 39 wordt de theorie vervolgens per systeemniveau toegelicht aan de hand van praktijkvoorbeelden uit binnen- en buitenland, ondersteund door inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. Daarnaast zijn er drie verdiepingen die ingaan op ‘het systeem’, op experimenten, en op leren, en vier interviews met experts. We beginnen het boek echter met de beantwoording van twee cruciale vragen: waarom is experimenteren in het publieke domein eigenlijk zo belangrijk, en waarom vraagt die aanpak om ‘experimenteel bestuur’?

DEFINITIES

Experimenteel bestuur = een sturingsfilosofie die systematisch experimenteren en leren centraal stelt als een manier om oplossingen te vinden voor ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken.

Experiment = een afgebakende lokale praktijk waarin op samenwerkende en lerende wijze wordt geëxperimenteerd met alternatieve ideeën en oplossingen. Experimenten bestaan in allerlei soorten en maten, zie pagina 27 voor een uitweiding.

Experimenteren = de handeling van het ‘uitproberen’, iets doen om daarvan te leren. In het publieke domein is experimenteren meer dan alleen een ‘experiment’. Ook sturingsstrategieën die bijvoorbeeld experimenten mogelijk maken, of verschillende experimenten naast elkaar plaatsen om het leervermogen te vergroten, gelden als vormen van ‘experimenteren’.

Governance = Engels voor ‘besturen’, of ‘sturen’. In dit boek gebruiken we de term governance met betrekking tot het publieke domein. (Be-)sturen in het publieke domein is niet meer uitsluitend voorbehouden aan de overheid, steeds vaker is het een complexe samenwerking tussen allerlei spelers in het publieke domein.

Instituties = verwijst in dit boek specifiek naar organisaties met een (semi-)publiek oogmerk, van overheden tot woningcorporaties tot kennisinstellingen.

Institutionele wereld = de verzamelterm voor het geheel van instituties in het publieke domein, waaraan experimenten onderhevig kunnen zijn.

Leren = het beoogde doel van experimenteren. ‘Experimenteel’ leren in het publieke domein is meervoudig. In de context van een experiment gaat het om het leren-door-doen. Experimenteel leren gaat echter ook om ‘leren-van-doen’: de institutionele wereld moet ook leren van experimenten, en experimenten kunnen bovendien leren van elkaar. Let wel: leren gebeurt niet automatisch! Zie pagina 79 voor een uitweiding.

Sturingsfilosofie = een algemeen perspectief op een bepaalde manier van sturen in het publieke domein.

Sturingsstrategie = een intentionele manier van sturen in het publieke domein, uitgewerkt voor een specifieke context.

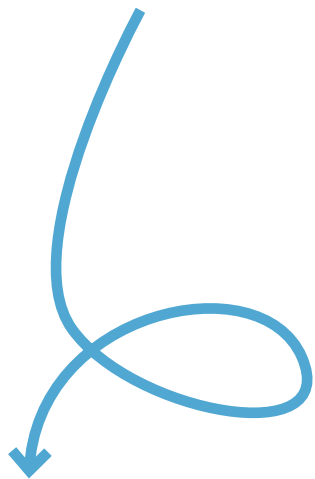
Systeem = kern van het woord ‘systeem’ is dat het individuele delen beziet in een groter geheel. Per vraagstuk moet worden beredeneerd wat het relevante systeem is. In dit boek wordt dat gedaan op pagina 19.

Systematisch = handelen volgens een bepaald systeem, in dit geval het systeem zoals dat wordt uitgewerkt op pagina 19.

Van mogelijke,



naar haalbare,



naar gangbare vernieuwing

HET ALTERNATIEF VAN AMELAND

Op Ameland gebeurt iets bijzonders. Terwijl op nationaal niveau wordt gesteggeld over de haalbaarheid van de klimaatdoelstellingen, legt Ameland de lat wat hoger. Op het eiland werken de gemeente, energieleverancier Eneco en bewoners samen om niet in 2050 (de nationale doelstelling), maar al in 2020 volledig energie-zelfvoorzienend te zijn. Dat doen ze door te experimenteren met warmtepompen, zonnepanelen, en slimme systemen, maar vooral ook door iedereen te laten profiteren van de energietransitie. Zo is een deel van de Amelanders lid van een nieuwe energiecoöperatie die rendementen uitkeert aan bewoners, en wordt het eiland duurzaam gemaakt op zo'n manier dat het in de toekomst aantrekkelijk blijft voor toerisme. Op Ameland staat duurzaamheid niet alleen voor energie, maar ook voor een duurzaam toekomstperspectief voor iedereen.



Duurzaam Ameland

Het Amelandse experiment is van belang voor heel Nederland, en misschien ook wel daarbuiten. De noodzaak om over te stappen op duurzame energie speelt immers wereldwijd: alleen als de hele wereld stopt met het gebruik van fossiele brandstoffen zullen we in staat zijn om de desastreuze gevolgen van klimaatverandering tegen te gaan. Tegelijkertijd is klimaatverandering bij uitstek een probleem dat zich niet zomaar door het 'grote systeem' laat oplossen omdat aantrekkelijke alternatieven nog ontbreken: hoe kunnen we klimaatverandering beperken, zonder welvaart te verliezen? Ook in Nederland is de angst voor hoge rekeningen en verloren verworvenheden (zoals vliegvakanties en elke dag vlees eten) groter dan de mogelijke winst die de overstap op duurzame energie de samenleving kan opleveren. Dat komt omdat die mogelijke winst nog onzeker en onzichtbaar is. Precies daarom is het voorbeeld van Ameland zo waardevol: het laat zien dat we de energietransitie kunnen realiseren op een manier die echt voelt als vooruitgang.



DE WAARDE VAN EXPERIMENTEN

De term experiment roept het beeld op van een steriel lab met mensen in witte labjassen, maar in het publieke domein is het een verzamelnaam voor alle lokale praktijken waar wordt geëxperimenteerd met vernieuwende ideeën en oplossingen. Experimenten zijn er in vele soorten en maten, maar ze delen altijd drie belangrijke kenmerken (of zouden dat moeten doen): ze zijn praktijkgericht, en gaan uit van samenwerking en van 'leren-door-doen'. Zo kunnen experimenten op creatieve wijze, stapsgewijs, vernieuwende antwoorden bieden op ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken zoals de energietransitie, maar ook vergrijzing, krimp, of de toekomst van werk, om er een paar te noemen.

Socioloog Richard Sennett beschrijft het mooi: experimenten zijn een "crooked path from the possible to the doable", een kronkelend pad van het mogelijke naar het haalbare.⁰² De weg van experimenten is niet eenvoudig en vereist zoekwerk, maar heeft desalniettemin grote waarde, omdat het 'wat mogelijk is' om kan zetten in 'wat haalbaar is'. Dat heeft niet alleen waarde voor de lokale praktijk zelf, maar ook voor het bredere systeem. Zoals wetenschappers James Evans, Eddie Karvonen en Rob Raven het stellen in hun boek *The Experimental City*: experimenten laten mensen een andere mogelijke toekomst ervaren.⁰³

VAN HET MOGELIJKE NAAR HET HAALBARE, EN DAN..?

Toch is het *haalbare* slechts een begin. Eén duurzaam Ameland is immers een fractie van een duurzaam Nederland, laat staan van een duurzame wereld. Dit soort duurzame praktijken moet dus niet alleen haalbaar worden, maar ook *gangbaar*. Dat is waar het in de huidige situatie misgaat. Ondanks alle experimenten in het publieke domein, leiden er maar weinig tot gangbare vernieuwing. Dat ligt niet zozeer aan de experimenten zelf, maar aan de wijze waarop experimenten worden ingestoken: te sterk gericht op het eenmalige experiment, met te weinig oog voor het omringende systeem.

De denkwijze rond experimenteren is vaak als volgt: als een experiment lukt, dan heb je iets moois en innovatiefs te pakken. Die innovatie kan vervolgens worden opgeschaald en uitgerold, bijvoorbeeld door deze op zoveel mogelijk plekken te kopiëren of door beleid en wetgeving erop aan te passen, zodat iedereen ervan kan profiteren. In de praktijk is het zelden zo simpel.

EEN EENZIJDIG GESPREK

De veronderstelling van 'opschalen' is dat experimenten zelfstandig tot wasdom kunnen komen, en vervolgens ook zelfstandig in staat zijn om de institutionele wereld te beïnvloeden. In de realiteit is het eerder

andersom: het zijn de instituties die experimenten bevorderen of beperken. Neem Reduzum. Dit Friese dorp plaatste in de jaren '90 als één van de eerste in Nederland een collectieve windmolen om met het rendement daarvan zonnepanelen aan te leggen, het buurtcentrum te onderhouden, en een schoolbus aan te schaffen. De windmolen is inmiddels verouderd. Het dorp wil daarom een nieuwe, hogere windmolen plaatsen. De provincie heeft echter een ander plan: een groot windpark in het IJsselmeer, en geen op zichzelf staande windmolens meer op land. Voor Reduzum, waar de windmolen zich al 25 jaar bewezen heeft, kan geen uitzondering worden gemaakt. De duurzame dorpsvernieuwing komt zo abrupt tot stilstand.

Experimenten zijn dus onderhevig aan institutionele regels, maar ze zijn andersom niet zomaar in staat om instituties te beïnvloeden. Experimenten ontwikkelen zich veel sneller dan institutionele processen, en betrokkenen hebben niet altijd de tijd of energie om met instituties in gesprek te gaan. Soms krijgen ze daar ook geen kans toe. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het Hof van Cartesius. Deze circulaire proeftuin in Utrecht is populair: massa's mensen en organisaties komen langs om zich te laten inspireren door deze bijzondere plek waar ondernemers hun eigen circulaire werkplekken bouwden. Er zijn veel institutionele partners bij de proeftuin betrokken; waaronder de gemeente, de Hogeschool Utrecht en Universiteit Utrecht. Maar de interesse gaat veelal niet verder dan het 'komen kijken' naar dat bijzondere hof. Het gebrek aan invloed op hun institutionele omgeving frustriert de initiatiefnemers. "We zijn te veel studieobject en te weinig gesprekspartner of erkend kennisbron", stelt Bianca Ernst, één van de initiatiefnemers. De initiatiefnemers worden niet uitgenodigd om inzichten uit de proeftuin te helpen vertalen naar beleid of wetenschap. Terwijl de institutionele partners juist veel van de proeftuin zouden kunnen leren.



Dorpsmolen Reduzum

IT'S THE CONTEXT, STUPID!

De slogan van Bill Clinton's presidentscampagne van 1992 was: "It's the economy, stupid!" Met die wat onaardige boodschap maakte Clinton duidelijk dat alleen hij, en niet zijn tegenkandidaat George Bush sr., zich hard zou maken voor een sterke economie met welvaart voor iedereen. Experimenten gaan niet over economie, maar wel over de vaak vergeten context. De impliciete veronderstelling van 'uitrollen' is dat je een vernieuwend experiment eenvoudig op andere plekken kunt herhalen. Terwijl experimenten juist sterk contextueel bepaald zijn. Experimenten leiden zelden tot eenduidige en breed toepasbare innovaties, en dat is eigenlijk helemaal niet erg. De kracht van veel experimenten zit juist in de verbinding met het lokale: door aan te sluiten bij wat er speelt op een specifieke plek, en door samen te werken met mensen die daar actief zijn, ontstaan oplossingen die echt werken.



Holwerd aan Zee

Zo wordt in Holwerd het lastige probleem van krimp aangepakt met een oplossing die onlosmakelijk met die plek verbonden is. Het dorp aan de Friese kust, dat ooit direct aan zee lag, wordt tegenwoordig omringd door polders en heeft al tijden last van krimp: banen verdwijnen, jongeren trekken weg, voorzieningen versoberen. Om het tij te keren werken lokale instanties en bewoners nu samen aan een dijkdoorbraak om het dorp opnieuw met de zee te verbinden. Het doel is toerisme aan te trekken en zo banen, levendigheid en toekomstperspectief te laten terugkeren. Het initiatief is een ingenieuze oplossing voor krimp, maar wel eentje die zich niet laat veralgemeniseren: het werkt omdat het bij die plek past, en omdat lokale betrokkenen zich achter het ambitieuze plan schaarde.¹

Ook mensen zijn onderdeel van de context. Succes in experimenten is dus niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van een idee, maar ook van mensen die het initiatief dragen en die bereid zijn om door barrières heen te breken om hun doelen te bereiken. Een voorbeeld van zo'n

¹ Omroep Human heeft een interessante documentaire over dit initiatief laten zien, die is terug te kijken via www.human.nl.

pionier is Nynke Rixt Jukema, die met het initiatief Dark Sky de duisternis terug wil brengen in Noord-Nederland. Om dat te bereiken gaat ze eigenhandig de deuren langs: van provinciehuis naar kazerne, en van natuurpark naar havengebied. Al die mensen en organisaties wil ze ervan overtuigen om 's avonds het licht uit te doen. Inmiddels hebben zo'n 45 partijen in Noord-Nederland afgesproken om de duisternis terug te brengen. Zonder Jukema's volharding had dit initiatief nooit zo ver kunnen komen.



De duisternis van Dark Sky

OP SYSTEEMNIVEAU EXPERIMENTEREN EN LEREN

Wat de voorbeelden van Reduzum, het Hof van Cartesius, Holwerd aan Zee en Dark Sky laten zien is dat afzonderlijke experimenten misschien niet de impact hebben waar we soms op hopen. De gedachte dat één succesvol experiment simpelweg kan worden opgeschaald of uitgerold tot een brede, *gangbare* praktijk is onjuist.

Om dat te bereiken moeten we ons richten op het bredere systeem waarin experimenten plaatsvinden. Binnen dat systeem lopen verschillende experimenten tegelijkertijd; in allerlei domeinen, op allerlei onderwerpen, en in alle soorten en maten. Al deze lokale experimenten kunnen van elkaar leren en samenwerken.

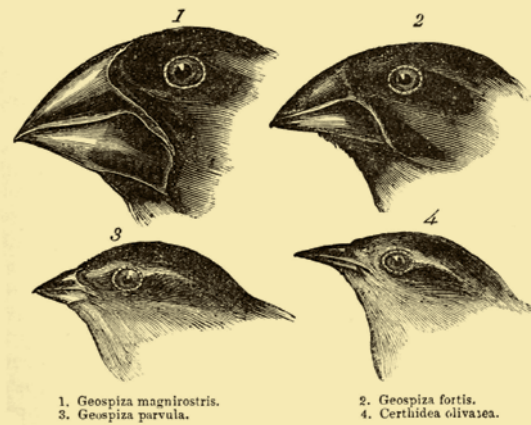
Een experiment in het publieke domein staat ook niet los van de 'reguliere' institutionele wereld. Deze creëert in belangrijke mate de condities waarin experimenten al dan niet kunnen floreren, bijvoorbeeld door middel van wet- en regelgeving of financiering. Daarnaast speelt de institutionele wereld ook een belangrijke rol in het benutten van experimenten. Op basis van de lessen uit deze experimenten kunnen regels en beleid worden aangepast, om zo de weg naar gangbare praktijken vrij te maken.

Kortom, als we willen dat experimenten van mogelijke, naar haalbare, naar gangbare vernieuwende praktijken gaan, dan moeten we voorbij individuele experimenten kijken, en ook op systeemniveau gaan experimenteren en leren.

VERDIEPING I HET SYSTEEM



Experimenten en
de eilanden van Darwin



“In the Galapagos Archipelago, many even of the birds, though so well adapted for flying from island to island, are distinct on each.” – Charles Darwin, *On the Origin of Species*, 1859

Toen Charles Darwin tijdens zijn beroemde reis met zeilschip de Beagle, de Galapagoseilanden aandeed, viel hem op dat ieder eiland zijn eigen soort vink had. De verschillende vinken leken weliswaar op elkaar, maar waren net anders: de vinken die afhankelijk waren van noten en zaden hadden grote sterke snavels, terwijl de vinken die insecten aten juist spitse snavels hadden. Darwin kwam tot de conclusie dat de vinken allemaal moesten afstammen van dezelfde voorvader, maar zich in de loop der generaties hadden aangepast aan hun omgeving. Door de combinatie van genetische variatie, erfelijkheid, en natuurlijke selectie, ontstond een enorme diversiteit aan levensvormen die Darwin terugzag in de kleinste verschillen tussen de Galapagosvinken. De evolutietheorie was geboren.

Stel je nu een experiment voor als zo'n Galapagoseiland in de grote oceaan. Ieder experiment vormt zijn eigen afgebakende *ecosysteem*, waarin burgers, overheden en andere betrokkenen zich als Darwinvinken moeten aanpassen aan lokale omstandigheden om succesvol te kunnen zijn. Dit is het *lokale systeem* van een enkel experiment.

Maar het eiland is niet het enige relevante ecosysteem. De Galapagos bestaat immers uit heel veel eilandjes, die niet volledig geïsoleerd

van elkaar zijn. Reizen tussen de eilanden is mogelijk, en al zijn de omstandigheden overal net iets anders, er is altijd kans op 'kruisbestuiving'. Dit is het *horizontale systeem* van experimenten, waarbinnen experimenten in verbinding staan met elkaar.

Daarnaast bevinden de eilandjes zich in een grotere oceaan, waarin ze onderhevig zijn aan 'grotere krachten' zoals lucht- en zeestromen, het weer, en talloze andere invloeden die grote impact kunnen hebben op de eilandengroep (hoeveel vinken zouden er nog leven na een orkaan?). Dat is het *verticale systeem*, waarin experimenten gerelateerd zijn aan hun institutionele systeem.

Rond experimenten bestaan dus eigenlijk drie gelijktijdige systemen: een lokaal systeem, een horizontaal systeem, en een verticaal systeem. Samen vormen deze het grotere *ecosysteem* dat invloed heeft op individuele experimenten. Dit geheel moet veranderen wil een vernieuwend antwoord op een ingewikkeld maatschappelijk vraagstuk daadwerkelijk een *gangbare* praktijk worden. Daar zit ook het grote verschil met het natuurlijke ecosysteem zoals Darwin dat zag op de Galapagos: dat valt maar beperkt te sturen. Grote veranderingen in de natuur zijn zeldzaam en traag, en de optelsom van talloze kleine veranderingen. Maar in het publieke domein kan veel meer worden gestuurd. Denk aan het actief inzetten op experimenteren om hieruit lessen te trekken voor het hele systeem. Hoe zou dat eruit kunnen zien?



Experimenteel Bestuur



Experimenteel bestuur is een sturingsfilosofie voor *iedereen* die in het publieke domein zoekt naar oplossingen voor ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken, en gelooft in de *kracht van uitproberen*. Het is een zienswijze die de nadruk legt op experimenten als belangrijke manier om vernieuwende antwoorden te vinden. Maar die tegelijkertijd ook laat zien dat deze kracht alleen benut kan worden als het *systeem als geheel* experimenteert en leert.

DE ARCHITECTUUR VAN EXPERIMENTEEL BESTUUR

Experimenteel bestuur is een sturingsfilosofie die stelt dat systematisch experimenteren en leren op drie systeemniveaus moet plaatsvinden:



- *Lokaal*: Op lokaal niveau kunnen experimenten vernieuwende ideeën en oplossingen aandraagen 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.

Er zijn binnen deze architectuur twee belangrijke zaken om rekening mee te houden. Ten eerste, experimenteel bestuur gaat niet over wat er binnen een experiment gebeurt, maar juist om alles wat daar omheen moet plaatsvinden om experimenten daadwerkelijk te laten bijdragen aan brede systeemverandering. De architectuur dient daarmee expliciet ter aanvulling van al die ideeën die op dit moment rouleren over experimenten. De verdieping over experimenten op pagina 27 laat zien hoe deze sturingsfilosofie experimenten benadert.

Ten tweede, de architectuur van experimenteel bestuur richt zich op experimenteren én leren. Aan de ene kant lijkt dit vanzelfsprekend: we experimenteren immers om te leren. Tegelijkertijd is leren een ondergeschoven kindje, omdat van huidige experimenten nog stelselmatig te weinig wordt geleerd. Daarom staat op pagina 79 een verdieping over leren, met daarin een uiteenzetting over deze problemen en een voorbeeld van hoe het wel kan.

VIER VRAGEN OVER EXPERIMENTEEL BESTUUR

Wie kan 'experimenteel besturen'?

Het antwoord daarop is: *iedereen*, van overheden tot maatschappelijke organisaties, van bedrijven tot wetenschappers, en van ontwerpers tot burgers. Al deze spelers hebben een belangrijke rol in het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, en kunnen *experimenteel sturen*. Hun activiteiten en verantwoordelijkheden verschillen wel: een burger draagt bijvoorbeeld bij aan een vernieuwend wijkinitiatief, maar overheden en publieke instanties bepalen de omgeving waarin experimenten al dan niet kunnen floreren. In alle gevallen helpt de architectuur om te zien wat er op systeemniveau moet gebeuren om de impact van experimenten te vergroten.

Hoe werkt de sturingsfilosofie in de praktijk?

Experimenteel bestuur is *geen kant-en-klare methode* die zo kan worden uitgevoerd, en al helemaal niet door één partij. Juist omdat zoveel spelers betrokken zijn bij experimenteren in het publieke domein, gaat experimenteel bestuur over het creëren van verbindingen tussen initiatieven, werkwijzen en netwerken. De crux is dat alle betrokkenen het grotere plaatje moeten kunnen zien.

Waarom zijn de drie niveaus *samen* belangrijk?

De drie niveaus van experimenteel bestuur vullen elkaar aan. In het lokale niveau schuilt de vernieuwing van experimenteren: door in lokale praktijken met verschillende spelers samen te werken aan oplossingen voor problemen die daar spelen, ontstaan steeds nieuwe antwoorden op de grote opgaven waar we als samenleving voor staan.

Het horizontale niveau creëert versnelling: door te investeren in diverse experimenten en door te zorgen dat experimenten van elkaar leren, kunnen praktijken op elkaar voortborduren en zorgen dat goede oplossingen razendsnel 'reizen' door het systeem.

Het verticale niveau zorgt tenslotte voor adaptatie: door op institutioneel niveau de juiste condities te scheppen voor experimenten, en door te leren van experimenten, past het institutionele systeem zichzelf stapsgewijs aan. Deze drie waarden zijn complementair. Belangrijker nog, ze hebben elkaar nodig: dankzij versnellingskracht en adaptief vermogen kunnen lokale vernieuwingen uitgroeien tot gangbare praktijken. Andersom is vernieuwingskracht de cruciale bron van verandering: zonder die kracht valt er niks te versnellen of aan te passen.

Wat zijn de uitdagingen?

Het zoeken naar verbindingen tussen de systeemniveaus van experimenteel bestuur is belangrijk, maar niet altijd eenvoudig. De niveaus kunnen elkaar ook in de weg staan. Dit geldt met name voor het lokale en verticale niveau. Hier uit zich de klassieke spanning tussen *bottom-up* en *top-down*, of tussen 'leefwereld' en 'systeemwereld'.

De spanning van lokaal versus verticaal laat zich illustreren door twee tegenovergestelde voorbeelden. Allereerst de 'landmakers'. Zij zijn een netwerk van pioniers die betrokken zijn bij een vernieuwende praktijk. Een aantal landmakerspraktijken zijn eerder in dit boek aan bod gekomen: Duurzaam Ameland op pagina 13, Dorpsmolen Reduzum op pagina 16, Holwerd aan Zee op pagina 17 en Dark Sky op pagina 18. Het netwerk van landmakers wordt ondersteund door het ministerie van Binnenlandse Zaken, met als doel de landmakers een podium te bieden, en de institutionele wereld in contact te brengen met lokale vernieuwingen.⁰⁴

Landmakers willen zelf ook graag institutionele invloed. Zij hebben ervaren hoe instituties de lokale praktijk in de weg kunnen staan. Vaak hebben ze duidelijke ideeën over hoe instituties vernieuwing juist kunnen bevorderen, maar de grote uitdaging is om dat in de praktijk te brengen. Neem het voorbeeld van Reduzum, waar de provincie Friesland de vervanging van een (hogere) dorpswindmolen tegenhoudt. In hun strijd voor de windmolen, hebben de *Redústers* andere overheidslagen voor zich kunnen winnen: het ministerie van Binnenlandse Zaken zet ze op een podium als een inspirerend voorbeeld, en de gemeente Leeuwarden, waar het dorp onderdeel van is, spande zelfs een rechtszaak aan tegen de provincie om het besluit te veranderen (maar kreeg daarin geen gelijk¹¹). Ondanks alles blijft de provincie bij haar besluit: zij houdt vast aan haar beleid om geen nieuwe solitaire windmolens in het Friese landschap toe te staan. Wat hier zichtbaar wordt, is machtsverschil: de provincie zou zich kunnen laten beïnvloeden door Reduzum, maar *hoeft* dit niet.

Een omgekeerd voorbeeld is het experimentele programma 'aardgasvrije wijken'. Nederland heeft de doelstelling om in 2050 volledig 'aardgasvrij' te zijn. Een belangrijk instrument zijn de 'grootschalige proeftuinen aardgasvrij' van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarbinnen kunnen gemeenten een bijdrage van het Rijk aanvragen voor een proeftuin op wijkniveau.⁰⁵ In dit programma is de nationale overheid juist sterk gericht op het incorporeren van lokale experimenten om nationale doelstellingen te halen. Maar welk effect heeft deze *verticale* insteek op de lokale dynamiek van de proeftuinen? En staat de insteek van de proeftuinen niet te ver van burgers af? In het *Algemeen Dagblad* kwamen bezorgde

¹¹ Op het moment van schrijven loopt nog een hoger beroep bij de Raad van State.

bewoners uit een van de aangewezen proeftuinen, Overvecht-Noord aan het woord. De kop boven het artikel: “Overvecht-Noord wil geen proefkonijn zijn.”⁰⁶ Bewoners maken zich zorgen over de aanstaande veranderingen, en voelen zich niet gehoord: waarom scheidt de overheid niet eerst meer zekerheid, voordat ze burgers vraagt grote investeringen te doen?

De horizontale bemiddelaar

In de spanning tussen het lokale en het verticale systeemniveau, is het horizontale niveau een potentiële bemiddelaar. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het netwerk van de landmakers. Omdat zij zich verenigen, wordt hun stem richting de institutionele wereld sterker: dan gaat het niet meer om één molen in Reduzum, maar om de patronen in *alle* problemen waar landmakers tegenaan lopen. De overheid is dan eerder geneigd een luisterend oor te bieden en mee te denken over oplossingen. Om die reden verzamelt het ministerie van Binnenlandse Zaken lessen van de landmakers, en benut deze bijvoorbeeld als input voor de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).⁰⁷

Een soortgelijke dynamiek zien we ook bij het ‘platform proeftuinen’. Dit is een initiatief van de gemeente Utrecht, de Universiteit Utrecht en de Hogeschool Utrecht om de lessen uit Utrechtse proeftuinen beter te benutten. De drie instituten beseften dat ze allemaal betrokken waren bij een veelvoud aan proeftuinen, maar dat een overkoepelend verband ontbrak. Als de eilandjes van Darwin, waren de proeftuinen relatief geïsoleerd, terwijl ze juist veel van elkaar, en van het geheel, kunnen leren. Het platform brengt daarom proeftuinen in Utrecht samen, door eens in de zoveel tijd een bijeenkomst te organiseren. Het potentieel is echter groter: een dergelijk samenwerkingsverband kan helpen om proeftuinen als praktijk te versterken en te institutionaliseren.

De drie voorbeelden die net voorbij kwamen – de landmakers, aardgasvrije wijken en platform proeftuinen – kunnen worden gezien als de centrale casussen van dit boek. Zij vormden een belangrijk onderdeel van één jaar actie-onderzoek naar experimenteel bestuur, dat aan deze publicatie ten grondslag ligt. Het zijn voorbeelden van experimenteel bestuur, waarin de lokale, horizontale en verticale niveaus vertegenwoordigd zijn, maar waarin de accenten verschillen. Samen met tal van andere voorbeelden uit binnen- en buitenland, tonen zij in de komende pagina’s hoe experimenteel bestuur kan werken.



VERDIEPING II EXPERIMENTEN



Het woud van experimenten



Soms zie je door de bomen het bos niet meer. Er zijn zoveel experimenten in het publieke domein, in zoveel verschillende hoedanigheden, dat het lastig kan zijn om te zien waar experimenten precies over gaan.

De Amerikaanse natuurbeschermer en avonturier John Muir (1838 – 1914) ergerde zich aan het beperkte zicht dat je hebt als je tussen de bomen staat. Hij bevond zich in de bossen van de Californische Sierra, toen er een flinke storm raasde. Om hem heen wuifden de reuzendennen en zilversparren heen en weer, de grond

trilde van de druk die op de boomwortels werd uitgeoefend, en door het hele bos weerklonk het geraas van de wind. “Dit moet ik van bovenaf zien”, dacht Muir. Hij zocht de hoogste bergkam, en klom met handen en voeten in de grootste douglasspar. Op de top van de spar bleef hij zitten. Terwijl de boom heen en weer zwiepte, overzag hij het bos en beleefde hij de storm in zijn volle glorie.¹¹¹ Wat zouden wij zien als we vanaf een hoger uitkijkpunt naar experimenten zouden kijken?

¹¹¹ John Muir is onder andere bekend van de oprichting van Yosemite National Park in Amerika. Dit verhaal komt uit een mooie Nederlandse uitgave van zijn verhalen, getiteld *In de Wildernis* (2018).

Drie soorten experimenten

In het woud van experimenten kunnen we drie belangrijke soorten onderscheiden. Geen reuzendennen, zilversparren en douglassparren; maar gecontroleerde experimenten, generatieve experimenten, en terloopse experimenten.¹⁰⁸ Voor experimenteel bestuur is het waardevol om deze drie typen te kunnen herkennen en onderscheiden. Want niet alle typen worden altijd even goed gezien, en ook leiden ze in de praktijk niet allemaal tot dezelfde resultaten. Een kort overzicht.

GECONTROLEERDE EXPERIMENTEN

Dit zijn experimenten die de wetenschappelijke praktijk van het laboratorium nabootsen. Experimenten heten bijvoorbeeld een *living lab*, toetsen een hypothese, leggen de nadruk op het verzamelen van objectieve bewijslast (*evidence-based*), of voeren zelfs een formele *randomized controlled trial* (RCT) uit, waarin het effect van een bepaalde oplossing wordt gemeten met een testgroep en een controlegroep. Wat deze experimenten typeert is dat ze een vooraf vastgestelde oplossing testen. Daarmee is een gecontroleerd experiment in zekere zin *top-down*: de oplossing wordt van hogerhand bedacht, en vervolgens in de lokale praktijk getoetst. Een voorbeeld is het Finse basisinkomen-experiment, waarover meer op pagina 47.

GENERATIEVE EXPERIMENTEN

Waar gecontroleerde experimenten gaan om het testen van oplossingen, gaan generatieve experimenten om het ontwikkelen van ideeën in de praktijk. Het doel is niet om te achterhalen of iets werkt, maar om iets uit te proberen totdat het werkt. Probleem en oplossing zijn niet vooraf gedefinieerd, maar juist onderdeel van het zoekproces. Generatieve experimenten zijn *bottom-up*: burgers, ondernemers, ontwerpers, en anderen creëren van onderop samen nieuwe ideeën en oplossingen. Typische benamingen voor generatieve experimenten zijn bijvoorbeeld *proeftuin* of *maakpraktijk*, de betrokkenen heten *stadsmakers*, of *pioniers*. Een voorbeeld van een generatief experiment is het Hof van Cartesius (zie pagina 16), waar ondernemers hun eigen circulaire werkplek creëerden.

TERLOOPSE EXPERIMENTEN

Tenslotte zijn er ook praktijken die zich niet per se identificeren als experiment, maar het wel zijn. Neem het Friese dorp Reduzum (pagina 16), waar bewoners al dertig jaar heel vernieuwende dingen uitproberen om hun dorp te redden van krimp. Als je de initiatiefnemers zou aanspreken op hun experiment, zouden ze je raar aankijken, maar toch kan het hele systeem van hun vernieuwende oplossingen leren.

Wat terloopse experimenten onderscheidt, is dat deze al doende ontstaan: betrokkenen proberen nieuwe ideeën uit, omdat ze tegen barrières aanlopen en naar alternatieve oplossingen zoeken. Terloopse experimenten zijn op de eigen praktijk gericht en gaan niet prat op hun experimentele identiteit. Dat maakt ze lastig te herkennen. Dit soort experimenten wordt daarom snel over het hoofd gezien.

In de praktijk lopen de drie typen vaak door elkaar. Zo kunnen *living labs* co-creatief nieuwe ideeën ontwikkelen, en maakpraktijken een oplossing testen. Terloopse experimenten kunnen op een gegeven moment herkend worden, wat gebeurde toen ‘Reduzum’ werd aangewezen als *landmakerpraktijk*. Toch is het onderscheid tussen de drie typen belangrijk. Allereerst, omdat sommige experimenten actief herkend moeten worden. Ten tweede, omdat experimenten ook op tegenovergestelde wijze kunnen functioneren: waar een gecontroleerd experiment *top-down* een oplossing test, ontwikkelt een generatief experiment juist *bottom-up* een idee in de praktijk. Dit roept de vraag op: wanneer is een experiment ‘goed’ en komt het daadwerkelijk tot waardevolle vernieuwing?

Het beoordelen van een goed experiment

Drie kenmerken van een boom bepalen grotendeels zijn succes: de diepte van de wortels waarmee de boom water en voeding uit de grond opneemt, de kroon met bladeren die de hoogte in reikt om zonlicht op te vangen, en een stevige bast die de boom beschermt tegen infecties. Voor experimenten gelden ook drie centrale kenmerken die van wezenlijk belang zijn voor vernieuwing.

PRAKTIJKGERICHT

Is het experiment in staat in te spelen op de lokale praktijk?

Experimenten spelen zich af in afgebakende settings zoals een buurt, dorp of regio, waar mensen met concrete problemen kampen en waar direct kan worden gehandeld om deze op te lossen. Voor experimenten is de lokale praktijk meer dan alleen een gunstige plek om iets 'in het klein' uit te proberen. Iedere praktijk heeft zijn eigen sociale, culturele, economische en demografische elementen. Door hier actief op in te spelen, ontstaan nieuwe mogelijkheden. Een voorbeeld is Holwerd aan Zee, waar het probleem van krimp wordt opgelost met het doorbreken van een dijk (pagina 17). Het is misschien geen voor de hand liggende oplossing voor krimp, maar wel eentje die uitermate goed bij die plek past.

SAMENWERKEN

Wordt in het experiment samengewerkt met relevante betrokkenen?

Experimenten in het publieke domein worden zelden door één partij uitgevoerd. Bijna altijd is er sprake van samenwerking tussen verschillende partijen, zoals overheden, burgers, onderzoekers, ondernemers, ontwerpers, en anderen. Deze samenwerking heeft meerwaarde, omdat elke speler andere kennis en vaardigheden toevoegt aan het experiment. Om echt verder te komen, hebben de spelers elkaar nodig.

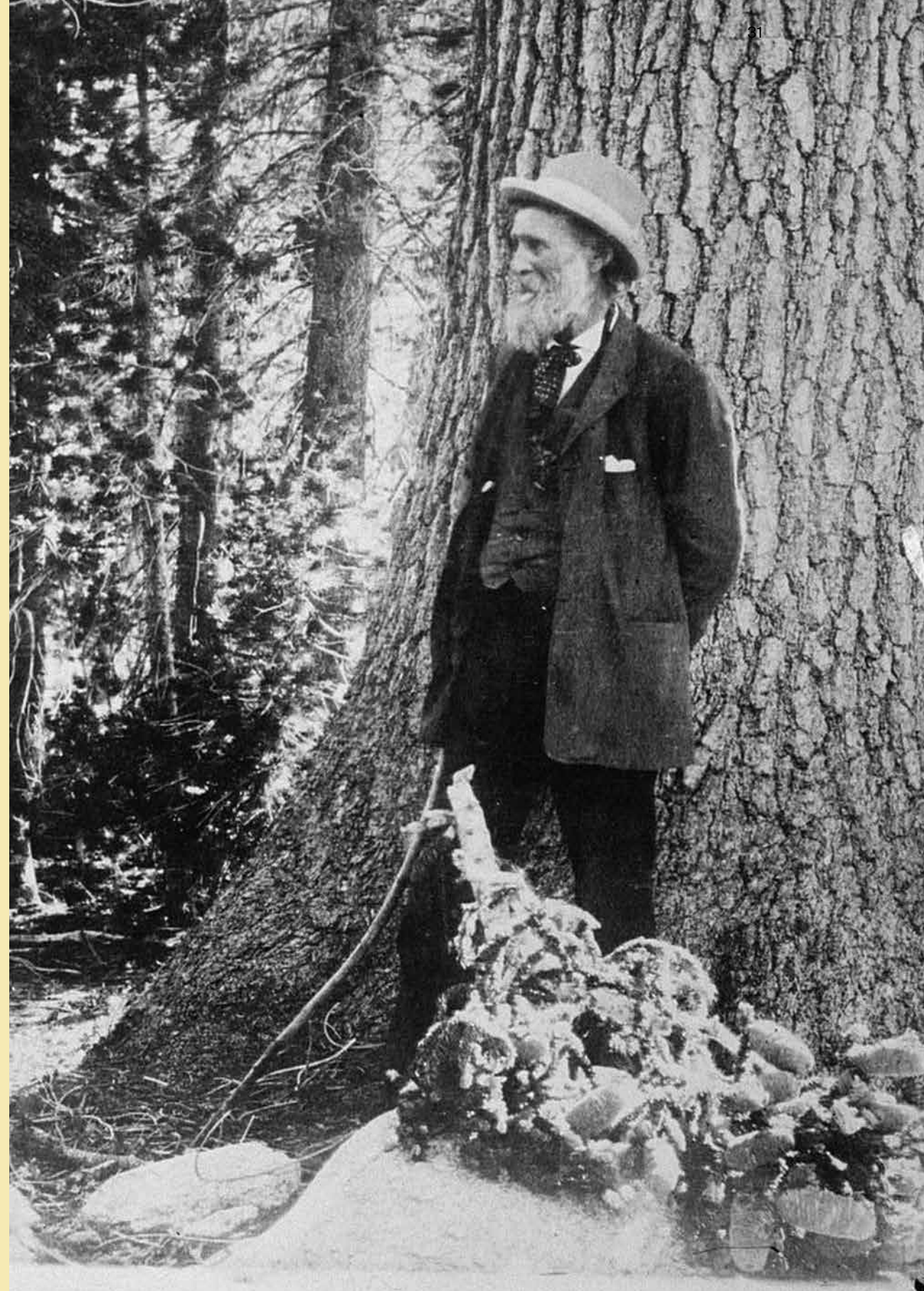
Dit sluit aan bij inzichten die een consortium van onderzoekers opdeed in het *Urb@Exp-project* (pagina 49). Zij bekeken vijf stadslabs in Europa en concludeerden dat de betrokkenheid

van zowel maatschappelijke als institutionele spelers cruciaal is. Twee werelden komen zo samen: bijvoorbeeld vernieuwende ideeën en burgerinitiatieven, met het beleid en de plannen van de gemeente. Ook hun eigen betrokkenheid als onderzoekers heeft duidelijk meerwaarde: ze benutten de opgedane inzichten om een *LAB-kit* te ontwikkelen, een ontwerptool voor iedereen die een lab wil starten.

LEREN-DOOR-DOEN

Vindt er een rijk leerproces plaats, dat zowel 'technisch' als 'sociaal' van aard is?

In experimenten komen *doen* en *leren* samen. Door problemen te onderzoeken, en door nieuwe ideeën en oplossingen uit te proberen, leert men praktisch wat wel en niet werkt. Leren gaat over het vinden van oplossingen die technisch goed werken, maar ook over de 'sociale' kant: wordt de oplossing breed gedragen door de betrokkenen? Zijn ze bereid de oplossing te gebruiken, of door te voeren in hun praktijk? Een voorbeeld hiervan zijn de experimenten in het kader van de City Deal Elektrische Deelmobiliteit (verder uitgewerkt op pagina 74). Dit deelauto-concept werkt met laadpalen die overtollige zonne-energie langer kunnen opslaan. Tegelijkertijd is er sprake van een sociaal experiment: zijn mensen bereid hun eigen benzineauto in te ruilen voor een elektrische deelauto? En willen projectontwikkelaars de deelauto's standaard opnemen in nieuwe woningbouwprojecten?







Van het *mogelijke*,



naar het *haalbare*

Experimenten als de start van experimenteel bestuur

LOKAAL

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

DE KUNST VAN HET LANDMAKEN

Met het netwerk van landmakers verzamelde het ministerie van Binnenlandse Zaken een bijzondere groep mensen: een ambtenaar uit Ameland, een burgemeester van Lochem, een dorpsbewoner uit Reduzum, een supermarkthouder uit Holwerd, een ontwerper uit Eindhoven, en ga zo maar door. Een groep mensen die ogenschijnlijk niets met elkaar te maken heeft, en toch iets deelt: het landmaken.

Wat landmaken is, laat zich lastig vangen. Op Ameland betekent het een eiland voor energie zelfvoorzienend maken (pagina 13), in Holwerd betekent het een dijk doorbreken (pagina 17), en in Reduzum betekent het alles doen om het dorp te redden van krimp (pagina 16). De landmakers doen, kortom, allemaal iets anders, en toch doen ze intuïtief hetzelfde: ze verbeteren hun leefomgeving, door te zoeken naar kansen, door samen te werken met betrokkenen, en door praktisch te werk te gaan.



Landmakersbijeenkomst in Places of Hope¹²

De landmakers zijn een uitstekend voorbeeld van experimenteren op het lokale niveau. Welke inzichten gaan schuil achter hun manier van werken? Wat is, in andere woorden, de wetenschap achter de praktijk?

DOORLOPEND EXPERIMENTEREN MET DEWEY

De wetenschap van experimenteren in het publieke domein begint met John Dewey (1859-1953), een filosoof van de Amerikaanse school van het pragmatisme, of de filosofie van 'wat werkt'. In Nederland is hij minder bekend, maar in Amerika geldt Dewey als invloedrijk man: hij schreef tal van boeken over onderwijs, democratie, bestuur en kunst, hij zette zijn ideeën om in vernieuwende projecten, en mengde zich actief in het Amerikaanse debat. "Voor een hele generatie was geen kwestie helder voordat Dewey had gesproken", zei een Amerikaans historicus ooit over hem.

In 1894 richtte Dewey de Laboratory School op. In een tijd dat in de schoolbanken zitten betekende dat je teksten moest opzeggen en braaf diende te luisteren naar de leraar, gooide Dewey het over een andere boeg. In zijn 'laboratoriumschool' stond de ontwikkeling van het kind centraal. Kinderen leerden op basis van hun interesses en door te doen. Ze pakten eigen projecten op en werden daarin begeleid door de leraar. Daarnaast leerden ze over democratisch burgerschap op een manier die paste bij Deweys ideeën over samenwerking: kinderen moesten worden opgevoed tot kritische burgers, die zich kunnen verhouden tot andersdenkenden. De school was ook een laboratorium en plek voor onderzoek, waar de nieuwste didactische ideeën werden uitgetoetst. In die zin was de laboratoriumschool misschien wel een van de eerste *living labs*.



Ook met zijn ideeën over de overheid was Dewey zijn tijd vooruit. Volgens hem sluit de planmatige overheid, waarin beleid wordt uitgewerkt door experts en van bovenaf wordt opgelegd, niet aan bij de belevingswereld van mensen. Bovendien maakt dit het moeilijk om in te spelen op veranderingen. Als alternatief stelde Dewey voor om maatschappelijke problemen juist lokaal aan te pakken, zodat overheden en onderzoekers (immers ook experts), direct konden samenwerken met burgers.

Dewey zegt daarover: "The man who wears the shoe knows best that it pinches and where it pinches, even if the expert shoemaker is the best judge of how the trouble is to be remedied."⁰⁹ Experts hebben de professionele kennis (en vaak ook de middelen) om maatschappelijke problemen aan te pakken. Maar burgers hebben als geen ander kennis over de problemen waar zij tegen aanlopen.



De Laboratory School van John Dewey

Inquiry noemde Dewey dit proces van samenwerking: in een doorlopende, experimentele zoektocht onderzoeken betrokkenen samen de problemen, en komen ze samen tot oplossingen. Op basis van de ervaringen met de oplossingen, herhaalt de cyclus van *inquiry* zich opnieuw, omdat de situatie is veranderd, en daarmee ook de mogelijke problemen en oplossingen.

De ideeën van Dewey liggen ten grondslag aan de manier waarop experimenten in dit boekje zijn omschreven: als praktijkgerichte, samenwerkende en lerende lokale praktijken. Wat Dewey ons laat zien, is hoe lokaal experimenteren een manier van werken is. Voor hem is een experiment geen eenmalige daad, maar een structurele aanpak, die een alternatief vormt voor de planmatige overheid. Twee hedendaagse voorbeelden illustreren hoe zo'n structurele aanpak eruit kan zien in de praktijk.





WAT EEN BANKJE IN BOLOGNA TEWEEG KAN BRENGEN

Het eerste voorbeeld komt uit de Italiaanse stad Bologna, waar de gemeente via een structurele regeling burgerinitiatieven stimuleert. De regeling ontstond in 2014 toen een plan van drie burgers om een bankje te schilderen spaak liep. Ze stelden het voor aan de gemeente, maar raakten verstrikt in de bureaucratie. Na een tocht langs vijf verschillende departementen bleef het antwoord op hun verzoek: 'nee'.

Voor de burgers een teleurstelling, voor het stadsbestuur nogal ongemakkelijk en dus kwam er de 'Regeling voor de zorg en vernieuwing van stedelijke *commons* in Bologna'. Daarmee kunnen burgers contracten aangaan met de gemeente om de publieke ruimte te verbeteren. De gemeente levert de benodigde middelen – of het nou gebruik van een gebouw is, expertise, of financiële steun – en burgers investeren hun tijd en vaardigheden. De regeling leidde al tot meer dan vierhonderd initiatieven. Een voorbeeld is de Mercato Sonato. Deze voormalige markt was tot voor kort een vervallen en onveilige plek. Dankzij de regeling konden burgers de markt transformeren tot een concertruimte van en voor de buurt.¹⁰





HET FINS BASISINKOMEN

Een tweede voorbeeld komt uit Finland, waar de nationale overheid in 2015 besloot meer te gaan experimenteren. Het was de premier zelf die een experimenteel programma startte, met als doel concrete experimenten uit te voeren, en tegelijkertijd ook een experimentele cultuur te creëren binnen de overheid. Binnen het programma werden verschillende typen experimenten geïnitieerd, waaronder strategische beleidsexperimenten of *policy trials*, en *grassroots*-experimenten met betrokkenheid van burgers en andere lokale spelers.

Waar de *grassroots*-experimenten zich richten op het ontwikkelen van nieuwe oplossingen in een lokale omgeving, vormden de *policy trials* juist gecontroleerde proeven met bepaalde beleidsoplossingen. Eén van die *policy trials* kreeg wereldwijd aandacht: het basisinkomen experiment. In dit experiment kregen tweeduizend willekeurig geselecteerde Finse werklozen twee jaar lang een basisinkomen in plaats van een uitkering. De initiators van het experiment, de Finse nationale regering en uitkeringsinstantie Kela, wilden weten of mensen zo sneller geneigd zouden zijn om werk te zoeken of te gaan ondernemen. Het experiment werd uitgevoerd in de stijl van een *randomized controlled trial*, waarbij een controlegroep de reguliere uitkering bleef ontvangen, om zo het verschil te kunnen meten. Begin 2019 kwam de Finse regering met de uitslag: er was geen significant verschil. De groep met een basisinkomen was niet meer gaan werken of ondernemen.¹¹

EXPERIMENT MISLUKT?

Het is de moeite waard om even stil te staan bij het basisinkomen-experiment, omdat het goed laat zien dat experimenten, zeker wanneer ze worden geïnitieerd door overheden, lang niet altijd plaatsvinden in de geest van Dewey. In het basisinkomen-experiment was vrijwel alles van te voren bepaald door de initiatiefnemers, de Finse overheid en de uitkeringsorganisatie. Zij wilden immers testen of het basisinkomen een goed idee is voor beleid. Het experiment liet echter weinig ruimte voor het lokaal en samen zoeken naar oplossingen zoals Dewey dat voorstelde.

Drie beperkingen stonden een succesvol experiment in de weg. Allereerst de omvang van het experiment. Omdat het basisinkomen even hoog was als de reguliere uitkering, betrof het feitelijk alleen een ontheffing van de sollicitatieplicht en was de verandering voor de ontvanger dus gering. Ten tweede de korte tijdsspanne. De looptijd van twee jaar was eigenlijk te kort om risico's te nemen zoals het starten van een bedrijf. Tenslotte de nauwe definitie van succes: in het experiment werd alleen gemeten of de ontvangers van het basisinkomen vaker werk vonden of meer gingen ondernemen. Ondertussen waren er wel degelijk positieve effecten. Mensen met het basisinkomen zaten bijvoorbeeld beter in hun vel en ervoeren minder bureaucratische rompslomp. Maar deze effecten telden niet mee.

De belangrijkste beperking was misschien wel de oplossing zelf. Was het basisinkomen wel een oplossing voor de problemen van de werklozen? Zo bleek dat veel ontvangers van het basisinkomen woonden in gebieden met weinig banen. Een baan vinden zou voor hen betekenen dat ze moesten verhuizen naar een andere stad, ver van hun familie en vrienden.

Als het proces opener was ingestoken, had er meer geleerd kunnen worden. Dan hadden de ontvangers bijvoorbeeld zelf aan kunnen geven wanneer zij ondernemersrisico's durven te nemen, of wat voor hen een belangrijke positieve uitkomst zou zijn. En wanneer actief was samengewerkt met mensen in die regio's waar weinig banen zijn, dan was dat probleem wellicht allang voorzien. Misschien waren de deelnemers dan zelfs wel tot heel andere oplossingen gekomen.

Hoe kan je een experiment zo ontwerpen dat het zich wel actief richt op de lokale praktijk en op samenwerking met betrokkenen, en dat het bovendien leidt tot een rijk leerproces? Het werk van onderzoek consortium Urb@Exp biedt inspiratie. Christian Scholl, coördinator van het project, vertelt meer over de LAB-kit.

STADSLABS: STRUCTUREEL EXPERIMENTEREN MET DE LAB-KIT

Hoe kun je meer uit je experiment halen? Urb@Exp, een driejarig transdisciplinair Europees onderzoeksproject naar stadslabs, ontwikkelde hiervoor een LAB-kit.

“Het idee is dat de stadslabs op lokaal niveau leren met de LAB-kit, en dat ze vervolgens die lessen en leerervaringen ook weer delen met andere labs. Zo ontstaat een collectief lerend netwerk”, zegt Christian Scholl van Maastricht University, coördinator van het project. Vijf lessen uit de LAB-kit licht hij vast voor ons toe.

WEES INCLUSIEF

Scholl: “Wie betrek je bij een stadslab? Vaak begint een lab met de *usual suspects*. Dan klapten experimenten dicht, haken er geen nieuwe mensen aan, en blijft het beperkt tot het toetsen van een bepaalde oplossing. Met het oog op verandering, is het juist belangrijk dat je alles openhoudt, zodat je maximaal kunt leren. Dat betekent ook dat je het maximale aantal perspectieven, input en kennis meeneemt.”

WEES HYBRIDE

Betrek zowel de praktijk- als de beleidskant bij het stadslab. Een stadslab uit Maastricht had bijvoorbeeld twee lab-coördinatoren: een ambtenaar én iemand van buiten. Scholl: “Die persoon brengt netwerken mee van buiten, maar ook een andere denk- en werkwijze. Een ander voordeel is dat zo'n stadslab dan niet puur als gemeentelijk project bekend staat.”

WEES OPEN

Scholl is kritisch over experimenten waarvan de uitkomst al van tevoren vast staat, zoals bij 'aardgasvrije wijken'. “Dan ben je alleen bezig burgers zo ver te krijgen dat ze doen wat de overheid wil. Eigenlijk moet je niet het doel voorop zetten, 'aardgasvrij' is immers maar een van de oplossingen. Je moet de lessen die je uit het proces zou kunnen trekken voorop zetten.”

ORGANISEER RUGDEKKING

Betrek beleidsmakers vanaf het begin bij het experiment, zodat ze niet pas na afloop over de resultaten horen. Maar voorkom ook dat ze het experiment teveel willen sturen. Betrokkenheid op afstand dus. “Wat je nodig hebt is bestuurders die achter je experimenten staan. Rugdekking voor het experimenteren. Alleen dan krijg je een lerend systeem.”

ORGANISEER LEREN VOORAF

Misschien wel de belangrijkste les: bedenk vooraf wat je wil leren, en betrek daar de mensen – vaak beleidsmakers – bij die actief met de lessen aan de slag moeten. Dat betekent ook vooraf geld en mensen vrijmaken en evaluatiesessies inplannen. “Leren kost tijd en geld. Als er geen geld en mensen voor gereserveerd zijn, dan wordt het leren vaak vergeten.”¹³



De LAB-kit

SAMENVATTING: EXPERIMENTEREN EN LEREN OP LOKAAL NIVEAU

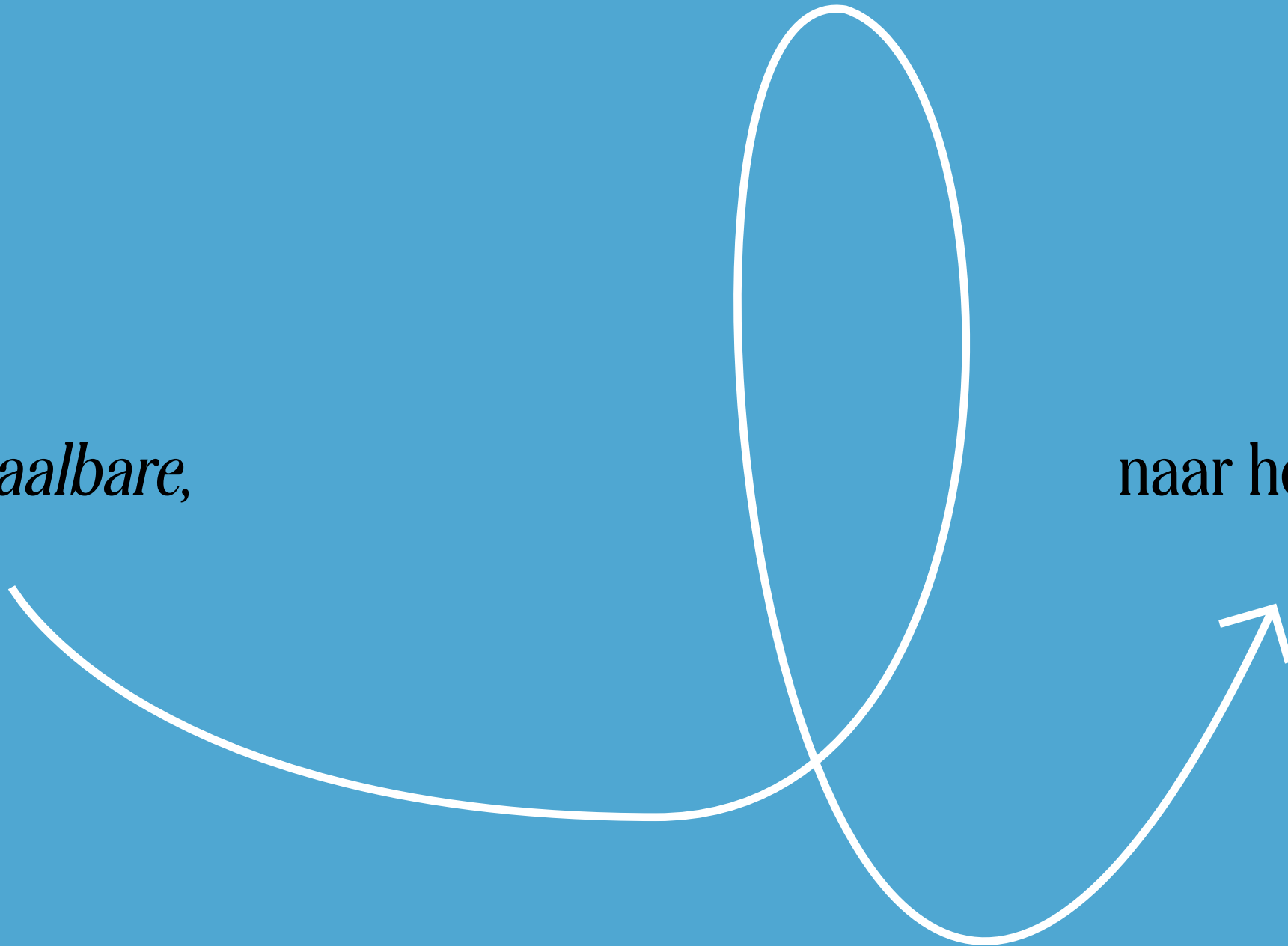
Experimenteren en leren op het lokale niveau gaat over het structureel inzetten op lokale experimenten. Dit lokaal zoeken is cruciaal. En toch vergt experimenteel bestuur dat we verder gaan. We moeten lokaal experimenteren ontwikkelen tot een manier van werken, zoals John Dewey betoogt. In Bologna doen ze dat: daar maakt het stadsbestuur het structureel mogelijk dat alle burgers gemakkelijk en met ondersteuning een wijkinitiatief kunnen starten. Ook Finland is een mooi voorbeeld, waar de nationale overheid met een reeks experimenten vernieuwend beleid eerst in de praktijk wil uitproberen. De LAB-kit helpt bij het ontwerp van experimenten, door betrokkenen te laten nadenken over alle belangrijke zaken in een experiment.

Dat experimenteren op het lokale niveau ook een uitdaging is, wordt duidelijk uit het Finse basisinkomen-experiment. Daar kaderden betrokken institutionele partijen het experiment al op voorhand strak af, waardoor er minder werd geleerd dan mogelijk was. Het ambitieuze experiment leidde niet tot een onbetwiste conclusie over het basisinkomen. De vraag is of we dat sowieso mogen verwachten van één experiment. Een groot vraagstuk als de toekomst van werk en inkomen laat zich niet zomaar beantwoorden door één idee of één praktijk: daar is een veel bredere zoektocht voor nodig, waarin wordt geëxperimenteerd met tal van ideeën, in tal van praktijken, die weer van elkaar kunnen leren. Daarover gaat het volgende hoofdstuk, over het *horizontale* niveau van experimenteel bestuur.



Van het *haalbare*,

naar het *gangbare*



Experimenten verbinden met het bredere systeem

HORIZONTAAL

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

STAD DER PROEFTUINEN

Utrecht zou wel eens koploper proeftuinen kunnen zijn. In de wijk Lombok, bijvoorbeeld, werkt ondernemer Robin Berg in het project We Drive Solar samen met de gemeente, de Universiteit Utrecht en andere partners aan elektrische deelauto's. In Plan Einstein in de wijk Overvecht loopt een experiment met asielzoekers en studenten die in hetzelfde gebouw wonen en samen activiteiten ondernemen. Ook hier is de gemeente betrokken, samen met studentenhuysvester Socius, Vluchtelingenwerk en verschillende universiteiten. In het Werkspoorkwartier staat het Hof van Cartesius, een circulaire proeftuin gestart door ondernemers, waarin ook de gemeente, de Hogeschool Utrecht, de Hogeschool voor de Kunsten Utrecht en de Universiteit Utrecht betrokken zijn. Daarnaast zijn er nog vele andere proeftuinen; van een wandelbrug ontwikkeld door bewoners, tot een proef met nul-op-de-meter-woningen, en een pilot tegen segregatie in het onderwijs.

Bij al deze proeftuinen zijn veelal dezelfde instituten betrokken. Toch is er opvallend weinig uitwisseling van kennis en een gebrek aan overzicht, aangezien in iedere proeftuin weer andere mensen werken. Dat was voor de gemeente, de universiteit en de hogeschool aanleiding om het Platform Proeftuinen te starten: een overkoepelend samenwerkingsverband dat proeftuinen samenbrengt, inzichten over het onderwerp ontwikkelt, en de beschikbare kennis bundelt. Het platform bestaat pas kort en richt zich op een aantal praktische vragen: hoe krijgen we proeftuinen bij elkaar? Hoe kunnen we van de proeftuinen leren, en zij van elkaar? Daarachter schuilt echter een fundamentele vraag: wat is de waarde van zo'n horizontaal verband tussen proeftuinen, en hoe kan dat worden benut?



Het Hof van Cartesius

EXPERIMENTEN ALS ECOSYSTEEM

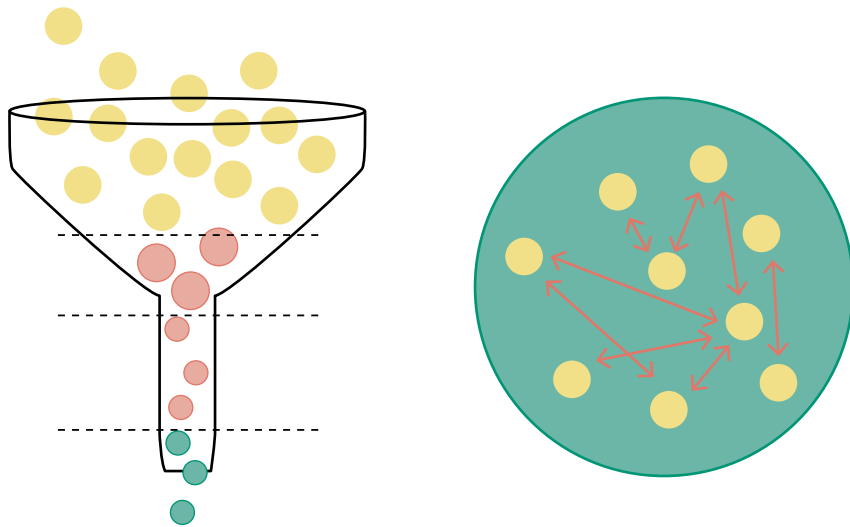
Experimenten zijn als de eilandjes van Darwin, het zijn allemaal losse praktijken, en toch zijn ze met elkaar verbonden. Ze bevinden zich immers in hetzelfde ecosysteem, zijn onderhevig aan dezelfde institutionele krachten, en zijn niet volledig geïsoleerd. Zoals de vinken op de Galapagoseilanden, kunnen mensen die bij experimenten betrokken zijn reizen: ze kunnen elkaar opzoeken, met elkaar samenwerken en van elkaar leren. In die meervoud en diversiteit schuilt de kracht van het ecosysteem. Waar één vink kwetsbaar is, zorgen veel vinken in allerlei variaties, voor het voortbestaan van de soort.

Voor experimenten geldt eigenlijk hetzelfde. Een enkel experiment is kwetsbaar, maar uit meerdere en diverse experimenten stijgen vaker vernieuwende praktijken op. "Power by the numbers", noemen wetenschappers Christopher Ansell en Martin Bartenberger dit.¹⁴ Waarin experimenten echter van de natuur verschillen, is dat zij niet hoeven te wachten op duizenden jaren evolutie door natuurlijke selectie. Een rijk ecosysteem van experimenten kan juist actief worden gecreëerd, en zo worden benut dat experimenten razendsnel van elkaar leren. Twee voorbeelden illustreren hoe dat werkt.



DE PORTFOLIO-STRATEGIE

Op een ingewikkeld vraagstuk als de toekomst van werk, kan een enkel experiment maar een deel van het antwoord geven, zo zagen we eerder bij het Finse basisinkomen. Dat experiment richtte zich op het inkomensaspect van werkloosheid, terwijl uiteindelijk bleek dat ook baanaanbod een belangrijke rol speelde in de mogelijkheden voor mensen om werk te vinden. De zogeheten ‘portfolio-strategie’ is een manier om hiermee om te gaan. In deze strategie wordt een probleem bewust van zoveel mogelijk kanten bekeken, en worden verschillende ideeën en oplossingen uitgetoetst om zoveel mogelijk te leren. Met een portfolio van diverse en complementaire experimenten kunnen overkoepelende lessen worden getrokken.



Innovatie trechtermodel: stop zoveel mogelijk ideeën in de trechter. De beste blijven over om te worden uitgerold en opgeschaald.

Portfolio-strategie: experimenten vullen elkaar juist aan, en er wordt geleerd van diversiteit.

Een voorbeeld van een portfolio-strategie is EIT Climate KIC, een Europees klimaat innovatie-initiatief dat de overstap naar een *zero-carbon economy* wil bevorderen. Deze grote publiek-private organisatie, die gesteund wordt door het European Institute for Innovation and Technology (EIT) van de EU, fungeert als een platform voor educatie en kennisuitwisseling, en financiert talloze experimenten, van commerciële startups tot wetenschappelijk onderzoek. Voorheen deden ze dat via een zogeheten ‘innovatie trechtermodel’. De gedachte daarachter was: als je maar genoeg nieuwe ideeën financiert, blijven er vanzelf een paar ‘schaalbare’ innovaties over.

Climate-KIC kwam echter tot de ontdekking dat deze strategie niet leidt tot de gewenste resultaten. Innovaties blijken niet eigenhandig in staat tot brede systeemverandering. Het roer ging om. In de nieuwe portfolio-strategie, worden aanvragen niet meer beoordeeld op individuele kwaliteit maar op wat ze toevoegen aan de rest van de experimenten in de portfolio. Op thema's als stedelijke mobiliteit, of verduurzaming van gebouwen, honoreert Climate-KIC aanvragen voor zoveel mogelijk verschillende experimenten. Inzichten uit die experimenten worden samengebracht in een overkoepelende analyse, waar de hele Climate-KIC gemeenschap van kan leren.

LEREN VAN ELKAAR

In zijn essay ‘Slimme Steden’, constateert politicoloog Maarten Hajer dat in steden over de hele wereld talloze antwoorden worden gevonden voor de ingewikkeldste vraagstukken van deze tijd, van klimaatverandering tot de circulaire economie.¹⁴ Die stedelijke oplossingen lijken kleinschalig, maar kunnen een veel grotere impact hebben wanneer steden van elkaar leren. “We hebben nu behoefte aan steden die de bestaande praktijk en kennis kunnen aanpassen, bijsturen, overnemen en aanvullen”, stelt Hajer.¹⁵ Zo kunnen waardevolle vernieuwingen zich razendsnel verspreiden door het systeem. Het leren is daarbij niet voorbehouden aan steden: alle lokale praktijken (of het nou stad, regio, dorp of platteland is) kunnen van elkaar leren, en gezamenlijk snelle vernieuwing voortbrengen. Horizontaal leren is iets anders dan uitrollen, het gaat niet om kopiëren, maar om van elkaar leren en elementen overnemen en aanpassen.

Een voorbeeld van horizontaal leren is het wereldwijde 100 Resilient Cities Network. Dit netwerk van ‘weerbare’ steden, opgericht door de Rockefeller Foundation, houdt zich onder andere bezig met klimaatadaptatie: hoe kunnen steden zich voorbereiden op een veranderend klimaat? Binnen het netwerk wisselen steden die dezelfde opgaven hebben hun kennis uit.

Zo deelde Rotterdam haar kennis over waterpleinen met Mexico-Stad.¹⁶ Bij droog weer zijn het pleinen als alle andere, waar kinderen kunnen spelen en volwassenen kunnen zitten. Maar bij zware regenval loopt het plein vol en voert het langzaam overtollig regenwater af zodat het riool niet overbelast raakt. Via het Resilient Cities-netwerk, en met inzet van de Nederlandse ambassade, hielpen Nederlandse experts ambtenaren in Mexico-Stad de mogelijkheden van een waterplein te onderzoeken. Van een simpele *copy-paste* was geen sprake: niet alleen steekt Mexico-Stad fysiek anders in elkaar, ook het institutionele speelveld, de economische omstandigheden en de culturele mores zijn anders. Een groot deel van de uitwisseling was daarom gericht op het ‘vertalen’ van de vernieuwing naar de Mexicaanse context: hoe kan het

¹⁴ Maarten Hajer is tevens directeur van de Urban Futures Studio, en wat betreft ideevorming nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van dit boek.



Wateradaptief park La Viga in Mexico-Stad

idee van een waterplein daar betaalbaar, haalbaar, en waardevol zijn? Mexico-Stad maakt inmiddels een wateradaptief park genaamd La Viga. Dit 'lineaire' park slaat regenwater op en hergebruikt het voor fontein en vijvers. Het ontwerp is daarmee anders dan het waterplein, maar is wel geïnspireerd door inzichten uit Rotterdam.^v

Een horizontale verbinding tussen experimenten heeft ook een ander voordeel: wanneer experimenten samenkomen, kunnen ze niet alleen *elkaar* helpen, maar ook meer invloed uitoefenen op hun institutionele omgeving. Het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie ondersteunt stadslabs hierin. Een interview met Jetske van Oosten.

^v De Rotterdamse delegatie leert zelf ook van de interactie met Mexico-Stad: doordat zij het idee van het waterplein in verschillende contexten leert te implementeren, kan ze het concept verbeteren.



HORIZONTAAL LEREN

Het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie ondersteunt stadslabs als innovatieve vorm van opdrachtgeverschap, en koppelt deze aan beleidsmakers. Jetske van Oosten, programmaleider innovatieve vormen van opdrachtgeverschap bij het Stimuleringsfonds vertelt.

“We zagen dat steeds meer mensen via stadslabs verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leefomgeving. Steeds vaker zijn dat ook creatieven en ontwerpers uit de wijk, onze doelgroep dus. Die stadslabs koppelen opgaven en zetten de ontwerpsector in een nieuw licht. Neem de energietransitie, die opgave is niet alleen fysiek, maar ook sociaal. Als je bijvoorbeeld de gevel toch vervangt om een gebouw beter te isoleren, kun je ook de voordeur breder maken, zodat er een rolstoel naar binnen kan. Wat je nodig hebt, is een soort verbinding en verbeeldingskracht. Ik zie daar een hele duidelijke rol voor ontwerpers. Ze zetten creativiteit in om de opgave te onderzoeken, en er op een andere manier aan te werken. Dat is wat wij proberen te stimuleren.”

HORIZONTAAL LEREN

Ze noemt het voorbeeld van GoudAsfalt, een oude asfaltfabriek aan de rand van Gouda. Bewoners waren bang dat het fraai gelegen terrein aan de hoogste bieder verkocht zou worden. Ze ontwikkelden zelf een businesscase rond publieke waarden als verbinding, verrijking en vergroening. Of neem het Stadslab luchtkwaliteit in Rotterdam: bewoners vergroenden parkeerplaatsen als manier om de buurt te activeren. Van Oosten: “De stadslabs gaan niet alleen over gebiedsontwikkeling, het kunnen ook guerrilla-acties zijn.”

VERTICAAL

VERBINDEN

Het Stimuleringsfonds verbindt stadslabs aan elkaar en bouwt zo aan een netwerk. Zo organiseert het fonds startbijeenkomsten en doet mee aan het Stadmakerscongres. “Als je die stadslabs niet aan elkaar verbindt, blijven het losse projecten. Ik denk dat de rol van het Fonds is om kennis publiek te delen, maar ook om mensen met elkaar in contact te laten komen.”

VERTICAAL VERBINDEN

Een les die het Fonds heeft geleerd, is dat het voor stadslabs lastig is om de sprong naar de institutionele wereld te maken zodat hun experiment beklijft. “Hoe kunnen we de ontwerpkracht van stadslabs inzetten om lokaal bestuur mee te nemen in andere vormen van werken? Daarom hebben we nu een open oproep gedaan aan gemeenten om een opgave in te dienen en dan nodigen we de stadmakers uit om daar met een andere blik aan te werken.”^{VI} Het Stimuleringsfonds deelde ook lessen uit de stadslabs met de rijksoverheid. Ze deed dat in de vorm van een manifest dat het ministerie van Binnenlandse Zaken meenam als input voor de Nationale Omgevingsvisie.¹⁷

^{VI} Bezoek voor meer informatie de website: www.stimuleringsfonds.nl/anderswerken.





Stadslab luchtkwaliteit in Rotterdam

SAMENVATTING HORIZONTAAL

Het geheel is meer dan de som der delen, die wijsheid geldt zeker voor experimenten. Eén proeftuin in Utrecht is waardevol, maar meerdere proeftuinen kunnen pas echt verandering in gang zetten. Wanneer experimenten met elkaar verbonden zijn, kunnen ze elkaar aanvullen, van elkaar leren, en samen optrekken om gedeelde doelen te bereiken. Het horizontale niveau van experimenteel bestuur gaat over het creëren van die verbinding. Meervoud en diversiteit zijn kernwoorden: meerdere en diverse experimenten zorgen ervoor dat er veel te leren valt, vanuit verschillende invalshoeken, en dat er bovendien kruisbestuiving mogelijk is.

De portfolio-strategie van Climate-KIC toont dat diverse experimenten met verschillende invalshoeken elkaar kunnen versterken. Het netwerk van 100 Resilient Cities laat de waarde zien van horizontaal leren: door de uitwisseling tussen Rotterdam en Mexico-Stad, kunnen slimme ideeën over wateradaptatie van de ene naar de andere plek reizen, inclusief de benodigde lokale vertaling. Tot slot laat het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie zien wat de bijkomende meerwaarde is van een horizontale verbinding: wanneer experimenten samenkomen, kunnen zij zich ook samen sterker 'verticaal' op hun institutionele omgeving richten. Over dit verticale niveau van experimenteel bestuur gaat het volgende hoofdstuk.



VERTICAAL

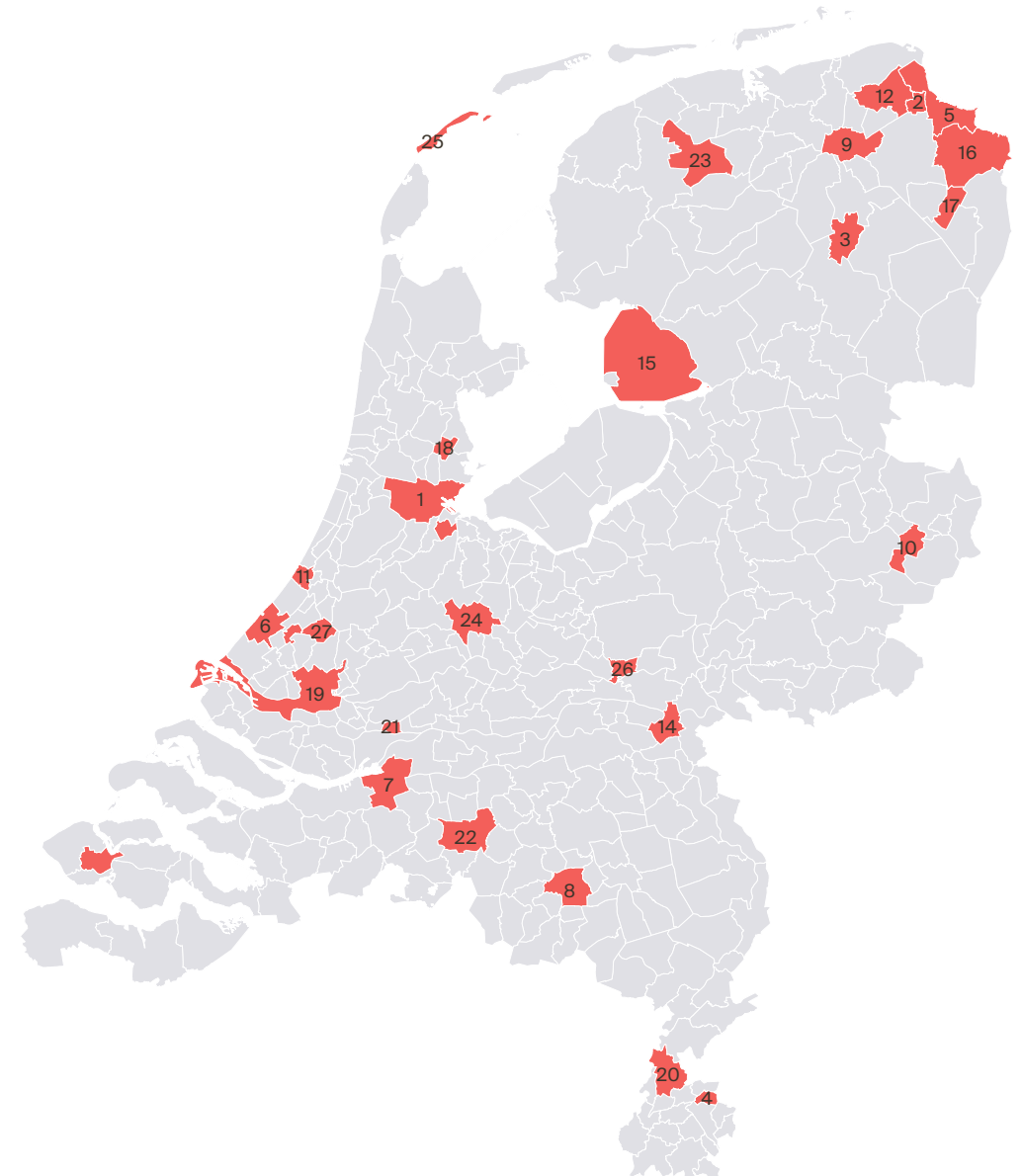
Op het verticale niveau creëren instituties de ideale omgeving om experimenten te laten floreren. De lessen uit experimenten benutten ze voor institutionele verandering.

NEDERLAND AARDGASVRIJ

In de vroege ochtend van 22 mei 2019, schrokken mensen in de provincie Groningen wakker van de zoveelste aardbeving. De beving met een kracht van 3,4 op de schaal van Richter was voelbaar tot in de hoofdstad Groningen, en deed deuren klapperen en kozijnen piepen. Het was een waarschuwing dat de Nederlandse aardbevingsproblematiek, veroorzaakt door gaswinning, nog niet voorbij is.

Een jaar eerder had Eric Wiebes als minister van Economische Zaken en Klimaat een langverwacht besluit genomen: Nederland moet aardgasvrij worden. De nijpende situatie in Groningen en de noodzaak om afscheid te nemen van fossiele brandstoffen om CO₂-uitstoot te beperken, bombardeerde de 'aardgasvrije transitie' in één klap tot een van

Proeftuinen aardgasvrij, stand 2018



- | | | | |
|----|--|----|---|
| 1 | Amsterdam, Van Der Pekbuurt | 15 | Noordoostpolder, Nagele |
| 2 | Appingedam, Opwierde-Zuid | 16 | Oldambt, Nieuwolda-Wagenborgen |
| 3 | Assen, Lariks West | 17 | Pekela, Boven Pekela en de Doorsneeboom |
| 4 | Brunssum, Brunssum-Noord | 18 | Purmerend, Overwhere-Zuid |
| 5 | Delfzijl, Delfzijl-Noord | 19 | Rotterdam, Pendrecht |
| 6 | Den Haag, Bouwlust/Vrederust | 20 | Sittard-Geleen, Limbrichterveld-Noord |
| 7 | Drimmelen, Terheijden | 21 | Sliedrecht, Sliedrecht-Oost |
| 8 | Eindhoven, t Ven | 22 | Tilburg, Quirijnstok |
| 9 | Groningen, Paddepoel en Selwerd | 23 | Tytsjerksteradiel, Garyp |
| 10 | Hengelo, Nijverheid | 24 | Utrecht, Overvecht-Noord |
| 11 | Katwijk, Smartpolder | 25 | Vlieland, Duinwijck |
| 12 | Loppersum, Loppersum-'t Zandt- Westeremden | 26 | Wageningen, Benedenbuurt |
| 13 | Middelburg, Dauwendaele | 27 | Zoetermeer, Palenstein |
| 14 | Nijmegen, Dukenburg | | |

de belangrijkste beleidsopgaven van het Nederlandse kabinet. De doelstellingen: in 2050 moeten alle woningen aardgasvrij zijn, in 2030 moet dat doel voor een kwart bereikt zijn, en in 2020 moeten alle gemeenten een planning paraat hebben wanneer welke wijk van het gas af gaat.

De transitie naar aardgasvrij is een opgave van ongekeerde proporties. Aardgas heeft een centrale positie in de Nederlandse energie-infrastructuur, en de gaskraan dichtdraaien betekent dus dat die structuur volledig op de schop moet. Duurzame alternatieven – van warmtepompen tot stadsverwarming en geothermie – zijn beschikbaar, maar bevinden zich in een ontwikkelende fase of lopen in de uitvoering tegen de nodige belemmeringen aan. Het zijn nog geen kant-en-klaar-oplossingen. Naast de technische kant, is er bovendien veel onzekerheid over de sociale kant van de transitie: zonder de betrokkenheid van burgers gaat de transitie niet zomaar lukken. Maar hoe krijg je burgers mee, zeker nu er nog zoveel onzeker is? Om deze redenen is van het gas af gaan geen *simpel plan* dat kan worden uitgerold, maar eerder een *experimentele zoektocht*, waarin nieuwe antwoorden moeten worden gevonden, én in rap tempo worden verspreid door het Nederlandse systeem.

Die experimentele zoektocht speelt zich in grote mate af op het niveau van gemeenten: die moeten samen met partners de transitie in alle wijken realiseren. Om gemeenten hierin te ondersteunen, startte het ministerie van Binnenlandse Zaken met 'grootschalige proeftuinen aardgasvrije wijken'. Via dit instrument ondersteunt het ministerie lokale aardgasvrije proeftuinen door het hele land.^{vii} Om de proeftuinen heen, is een kennis- en leerprogramma opgezet voor gemeenten en andere betrokkenen. Al met al laat het programma een ambitieuze toepassing van experimenteel bestuur zien, waarin duidelijk lokale en horizontale elementen zitten. Maar hoe zit het met het verticale niveau? Schept dit programma ook de ideale omgeving om experimenten te laten floreren? Benut het de lessen uit experimenten voor institutionele verandering?

Dat zijn misschien wel de grootste uitdagingen. Zo kan de vooraf bepaalde doelstelling (aardgasvrij in 2050) het experimenteren op lokaal niveau best lastig maken. De noodkreet van bewoners uit de proeftuin in Utrecht Overvecht die "geen proefkonijn willen zijn" (zie pagina 25) herinnert ons eraan dat burgers niet zomaar te porren zijn voor grote veranderingen, zeker wanneer onduidelijk is of die verandering hun levens verbetert. De grote uitdaging voor het programma is daarom om de proeftuinen de ruimte te geven een open experimenteerproces aan te gaan, waarin met burgers wordt onderzocht hoe deze transitie kan leiden tot vooruitgang. Een praktijk als Duurzaam Ameland (pagina 13) is daarin een lichtend voorbeeld.

De tweede vraag is of de institutionele wereld in staat zal zijn om te leren van de proeftuinen. Voor de aardgasvrije proeftuinen komt deze vraag te vroeg, aangezien ze nog maar net begonnen zijn. Maar hoe zou dit leren kunnen werken? Daarvoor richten we ons eerst op de 'institutionele wereld' zelf.



VOORBIJ DE MATROESJKA

Maarten Hajer vergelijkt het klassieke model van de institutionele wereld met een matroesjka: een hollen houten pop, waarin een kleinere houten pop zit, en nog een kleinere en nog een kleinere, totdat je eindigt bij het allerlaatste, minuscule, poppetje.¹⁸ Redenerend vanuit dit model, kunnen we experimenten zien als die allerkleinste poppetjes. Als lokale praktijken worden zij als het ware ingekapseld door alle institutionele niveaus om hen heen: de gemeente, de provincie, het Rijk, en zelfs de Europese Unie. Alle institutionele niveaus, ongeacht hoe ver ze van de lokale praktijk af staan, oefenen invloed uit op lokale experimenten.

Een goed voorbeeld hiervan zijn experimenten met de circulaire economie. De Europese regelgeving voor afvalverwerking is zo streng, dat deze lokale experimenten met hergebruik van afval flink beperkt. Willen we meer ruimte scheppen voor lokale experimenten met de circulaire economie, dan moet dus er iets veranderen aan de regelgeving op Europees niveau.¹⁹ Alleen hebben matroesjka-experimenten geen manier om dat duidelijk te maken: de institutionele wereld bepaalt de condities, en experimenten moeten het daar maar mee doen.

^{vii} De 27 proeftuinen van de eerste ronde ontvingen in totaal 120 miljoen euro.



De ondernemers van het Hof van Cartesius

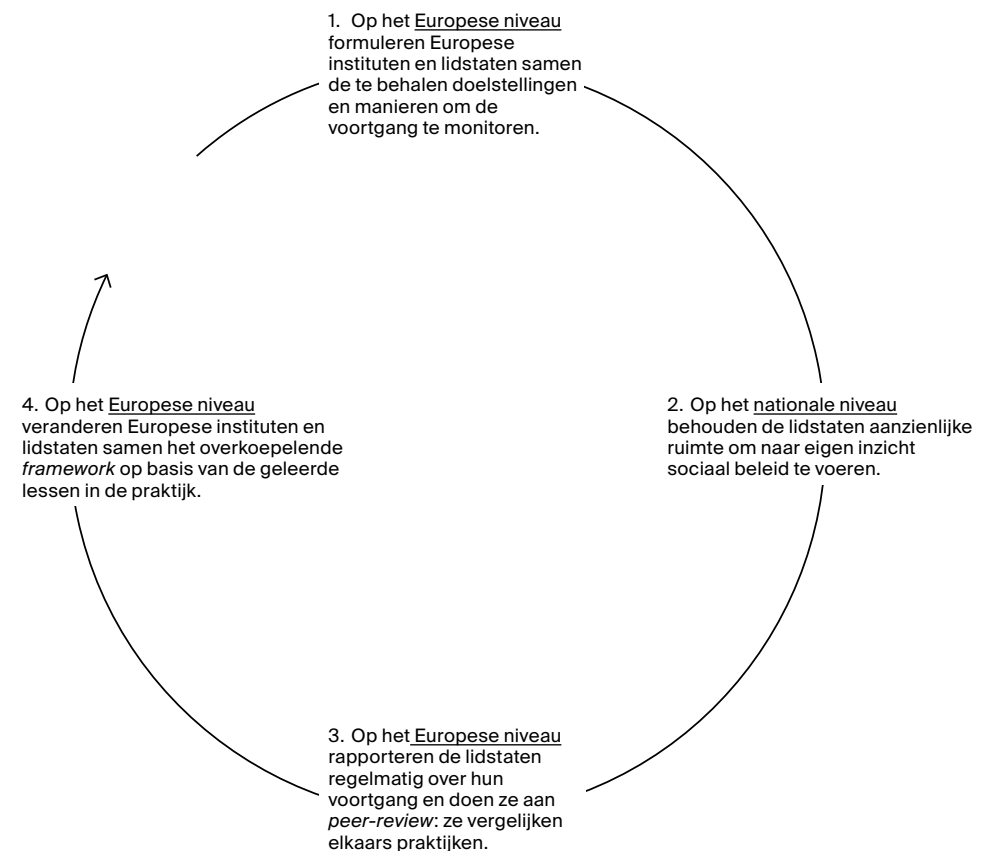
In werkelijkheid ligt dat toch iets anders. Het matroesjкамodel is achterhaald, zo stelt Hajer zelf ook. De institutionele poppetjes passen niet netjes in elkaar, maar overlappen elkaar, afhankelijk van het vraagstuk. De poppetjes staan symbool voor overheden maar ook voor tal van andere instituten (denk aan scholen, zorginstellingen, woningcorporaties, centrale banken) die zich samen met bedrijven, onderzoekers en burgers tot elkaar verhouden in netwerken van bestuur. Dat is het werkelijke institutionele speelveld waarin lokale experimenten zich bevinden: een pluriform geheel van netwerken waarin experimenten op allerlei (informele) manieren invloed kunnen uitoefenen op hun institutionele omgeving. De voorbeelden in dit boek laten zien dat dat niet eenvoudig is: het dorp Reduzum heeft niks in te brengen tegen het windmolenverbod van de provincie, en het Hof van Cartesius wordt bezocht door beleidsmakers maar kan geen beleidsinput geven (zie beide voorbeelden op pagina 16). Wat ontbreekt is institutioneel tweerichtingsverkeer, waarin de ervaringen uit dit soort experimenten structureel worden meegenomen in institutionele processen. Hoe zou dit tweerichtingsverkeer eruit kunnen zien? Twee voorbeelden geven een mogelijk antwoord.

DE EUROPESE OPEN METHOD OF COORDINATION

De *Open Method of Coordination* (OMC) is een Europese werkwijze die in 2000 werd bedacht op een beleidsterrein dat tot dan toe was voorbehouden aan lidstaten: sociaal beleid. Europees sociaal beleid was lange tijd een heet hangijzer in Europa. Voorstanders van verdere EU-integratie vonden het noodzakelijk om ongelijkheden tussen de regio's te verkleinen, maar lidstaten wilden in geen geval hun autonomie opgeven op dit onderwerp.

De OMC sloeg op inventieve wijze een brug tussen deze twee verlangens: de methode organiseert een samenwerking tussen de lidstaten op sociaal beleid, maar schept geen Europese *top-down* verplichtingen. In plaats daarvan creëert de OMC tweerichtingsverkeer: de lidstaten krijgen ruimte om hun eigen beleid te voeren, maar Europese instituten coördineren het geheel, en zorgen samen met de lidstaten dat gezamenlijke doelen worden behaald.

De methode laat zich uitleggen in vier stappen, die samen een cyclus vormen:²⁰



De OMC is een vernieuwende toepassing van het ‘subsidiariteitsbeginsel’, dat stelt dat je altijd naar de beste manier moet zoeken om iets te bereiken. In dit geval betekent het dat ‘hogere’ instanties niet iets moeten oppakken wat door ‘lagere’ instanties kan worden afgehandeld. In de OMC van sociaal beleid doen lidstaten veel zelf, maar niet alles. Doordat ze op het Europese niveau samenwerken, worden hun individuele praktijken naar een hoger plan getild: daar leren ze van elkaar, en verenigen ze zich rond gezamenlijke doelen. Politicologen Charles Sabel en Jonathan Zeitlin, die de OMC uitgebreid analyseerden, zien het daarom als een experimentele methode. En wel een die het mogelijk maakt om in Europees verband met verschillende oplossingen te experimenteren. Zij noemen het *experimentalist governance*, ofwel experimenteel bestuur.²¹

Als bedenkers van de term ‘experimenteel bestuur’ vormen Sabel en Zeitlin een belangrijke inspiratiebron voor dit boek. Toch is hun interpretatie van deze term fundamenteel anders. Voor Sabel en Zeitlin is experimenteel bestuur een institutionele aangelegenheid, waarin landen ‘experimenteren’ met hun eigen beleid, en vervolgens op Europees niveau van elkaar leren. Dit boek laat zien dat juist op lokaal niveau echt geëxperimenteerd wordt: daar vinden echte experimenten plaats, waarin overheden, burgers en tal van andere maatschappelijke spelers samenwerken in het creëren van vernieuwende antwoorden op complexe vraagstukken. Een methode als OMC biedt een veelbelovende experimentele mechaniek voor samenwerking tussen overheden. Maar om vernieuwing te creëren is de verbinding met lokale experimenten nodig. Hoe zou een institutionele methode dat kunnen doen?



City Deal Elektrische Deelmobiliteit

CITY DEALS

Een groep mensen verzamelt zich rondom een langwerpig kartonnen bord. Ze schuifelen ongemakkelijk heen en weer, totdat iedereen een plekje heeft gevonden. Links wat heren in pak, rechts een gemêleerd gezelschap: vrouwen in kleurrijke blazers, een man in overhemd met opgestroopte mouwen. De vrouw in het rood is de staatssecretaris. Samen met de rest van de eerste rij houdt ze het bord vast. Het bord toont logo's, handtekeningen, en twee woorden in koeienletters: 'City Deal'. Ze kijken de camera in, en 'klik!', een City Deal is geboren.

City Deals zijn een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken.²² Gemeenten, Rijk en maatschappelijke partners werken binnen deze Deals samen aan stedelijke opgaven als 'Klimaatadaptatie', 'Inclusieve Stad', of 'Elektrische Deelmobiliteit'. De foto is het iconische moment van elke Deal. Het toont waar de City Deal in essentie over gaat: een afspraak tot samenwerking. Niet omdat het moet, maar omdat het meerwaarde heeft.

Net zoals de OMC, creëren de City Deals een nieuwe verhouding tussen overheidslagen: in de deals voeren gemeenten hun eigen beleid, maar zoeken ze ook samenwerking met elkaar, met maatschappelijke partners en met andere overheidslagen. Stedelijke opgaven spelen immers in alle steden, en overal lopen steden tegen vergelijkbare problemen aan: door samen op te trekken zijn partners in staat om van elkaar te leren, en gezamenlijke problemen op te lossen, zo is het idee.

Anders dan de OMC, richten de City Deals zich wél op lokale experimenten. Zo vindt binnen de City Deal Elektrische Deelmobiliteit een reeks pilots plaats, waarin elektrische deelauto's worden gekoppeld aan nieuwbouwprojecten. Het idee: mensen hebben geen eigen auto meer, maar delen elektrische auto's die rijden op energie afkomstig van de zonnepanelen op het dak van het wooncomplex. In een tweede voorbeeld, de City Deal Woningabonnement, wordt in verschillende steden geëxperimenteerd met een woningabonnement: een financieringsvorm voor verduurzaming. In plaats van huiseigenaren zelf hoge investeringen te laten doen om hun huizen te isoleren, vloerverwarming aan te leggen, en zonnepanelen te plaatsen, nemen ze een abonnement waarvan de maandelijkse kosten gelijk zijn aan de besparing van de maandelijkse energielasten.

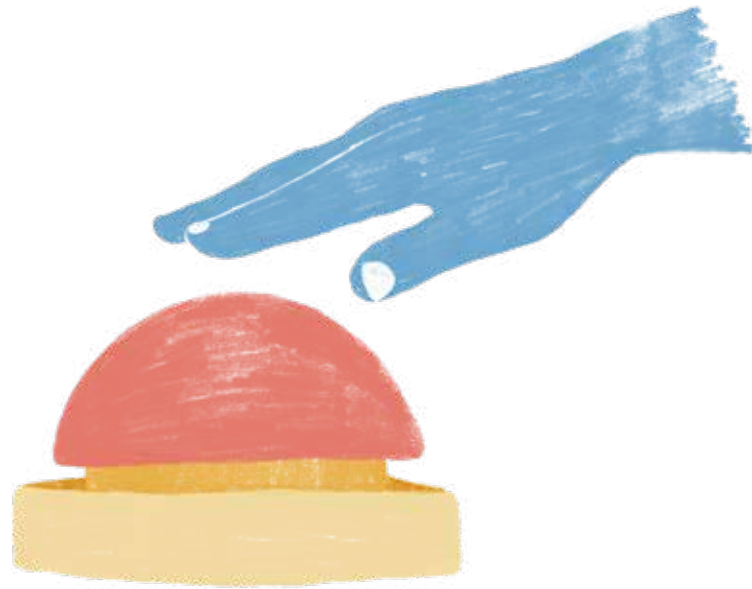


Ondertekening van de City Deal

Om de stap van kleine pilots naar een grote omslag te maken, is samenwerking tussen institutionele lagen cruciaal. Zo moesten de pioniers achter het woningabonnement in eerste instantie 1.123 pagina's contract ondertekenen voordat ze aanspraak konden maken op een financiële bijdrage van een energiefonds. Mede dankzij de ervaringen uit de City Deal, kwam nieuwe wet- en regelgeving voor verschillende vormen van financiering op de agenda binnen het Klimaatakkoord. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over persoonlijke leningen als het woningabonnement, maar ook over gebouwgebonden financiering, waarbij leningen gekoppeld zijn aan gebouwen in plaats van aan personen. Hier ontstaat dus een voorzichtige vorm van tweerichtingsverkeer, waarin lokale experimenten (één van de) aanknopingspunten vormen voor institutionele verandering op Rijksniveau.

→ We Drive Solar, één van de projecten binnen de City Deal Elektrische Deelmobiliteit





DE RODE KNOP

Binnen de City Deal Inclusieve Stad is een heus mechanisme bedacht voor institutioneel tweerichtingsverkeer: de rode knop. Een druk op deze knop stuurt knelpunten op gemeentelijk niveau door naar het Rijk. Het is speciaal bedacht voor lastige casussen in het sociaal domein. Bij schuldhelpverlening lopen gemeenten bijvoorbeeld vaak tegen ingewikkelde probleemsituaties aan die ze zelf niet op kunnen lossen. Door op de rode knop te drukken, kunnen gemeenten deze gevallen doorsturen naar het Rijk, die vervolgens een passende oplossing zoekt. Denk aan het aanpassen van wet- en regelgeving. Al is in de praktijk gebleken dat voor veel gevallen een oplossing binnen de bestaande kaders mogelijk was.²³

De City Deal Woningabonnement en de 'rode knop' zijn twee voorbeelden van tweerichtingsverkeer in experimenteel bestuur. Toch is dit tweerichtingsverkeer nog niet gangbaar, blijkt uit de City Deal-evaluatie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).²⁴ Ministeries zijn niet altijd bereid in te gaan op de wensen uit een City Deal. De evaluatie van PBL laat zien dat dit een gemiste kans is. Een van de onderzoekers achter deze evaluatie, David Hamers, vertelt er meer over.

RIJK, DURF LEF TE TONEN

Steden kunnen het voortouw nemen in transities, maar dan moet het Rijk ook in beweging komen, zegt David Hamers, onderzoeker stedelijke experimenten en innovatieprocessen voor het Planbureau voor de Leefomgeving. Hij legde de City Deals langs de meetlat.

“De grote transities die op ons afkomen, zoals de energietransitie of de circulaire economie, vragen om systeemverandering”, zegt Hamers. “Dat betekent uitproberen, testen, zonder dat je het definitieve antwoord hebt.” Het ministerie van Binnenlandse Zaken riep daarvoor in 2015 de City Deals in het leven. Het idee hierachter is dat steden het voortouw kunnen nemen in de transities.

Hamers geeft het voorbeeld van de City Deal De Inclusieve Stad. “Dat ging over gezinnen met meervoudige problemen en begon met een knelpunteninventarisatie: waar lopen mensen tegenaan? Vervolgens kregen lokale teams meer mandaat om problemen op te lossen; echt op, of net over de rand van de wet. Professionals kregen de ruimte en het vertrouwen. De City Deal gaf vervolgens aanbevelingen voor verbetering van de bestaande praktijk.”

LESSEN UIT DE CITY DEALS

Hamers onderzocht deze nieuwe werkwijze en gaf lessen mee voor een nieuwe ronde City Deals. Zo bleek dat er meer ruimte nodig is voor experiment en innovatie. “Je moet ruimte maken en die moet je beschermen en voeden. In de innovatietheorie noemen ze dat *shielding, nurturing and empowerment*. En dat vergt actie. Handelen.”

Maar hoe doe je dat? “Wees niet te snel geïntimideerd door alle wet- en regelgeving, soms blijkt er veel meer ruimte te zijn. Benut die, probeer het op te rekken. Daar heb je wel een bepaald type mens voor nodig, die daar plezier in heeft.”

Soms moet die ruimte in wet- en regelgeving gemaakt worden. Daarvoor moet het Rijk in beweging komen. “Bijna alle stedelijke actoren gaven ons in interviews mee dat het Rijk te weinig lef toont. Vooral als het gaat om de juridische kant blijkt hoezeer bestaande instituties worden beschermd. Beweging op dat gebied is nodig voor innovatie en transitie. Dat kost overigens veel tijd en gaat daarmee voorbij de grens van een City Deal. De City Deal kan wel een bijdrage leveren.”

Hamers denkt dat de City Deals een blijvende nieuwe werkwijze kunnen zijn. “Maar dan moet je wel structureel ruimte willen maken voor een experimentele werkwijze gericht op radicale vernieuwing, met een beschermde juridische status. Het Rijk zou actief moeten deelnemen aan die City Deals, een netwerk moeten faciliteren, en deelnemers verbinden. En het Rijk moet ervoor openstaan om wet- en regelgeving aan te passen als dat nodig is. Tot slot zou het helpen als het Rijk inspireert door duidelijker een richting aan te geven, dat helpt ook andere partners om tempo te maken.”^{viii}

^{viii} Het interview met David Hamers is afgenomen in maart 2018.

SAMENVATTING VERTICAAL

Het verticale niveau van experimenteel bestuur gaat over de verhouding tussen experimenten en de institutionele wereld. De grote uitdaging is om tweerichtingsverkeer op gang te brengen. Experimenten zijn op tal van manieren onderhevig aan instituties, maar kan het ook andersom? Kunnen experimenten ook 'terugpraten', en kunnen instituties iets opsteken van experimenten?

Er zijn al verschillende pogingen. De Europese *Open Method of Coordination* is een schoolvoorbeeld van hoe tweerichtingsverkeer eruit kan zien, maar richt zich als methode niet op lokale experimenten. De Nederlandse *City Deals*, waarin steden en Rijk samenwerken, richten zich wel op lokale experimenten, maar deze methode houdt het tweerichtingsverkeer tussen steden en Rijk vrijblijvend.

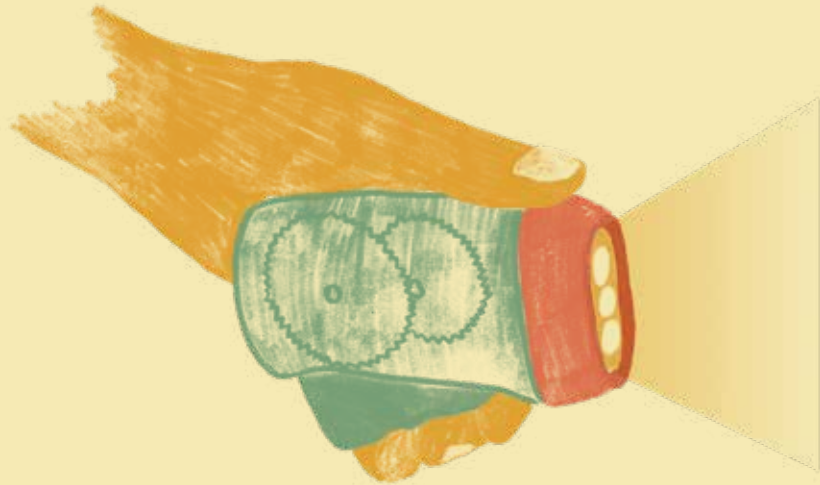
De rode knop maakt het tweerichtingsverkeer al tastbaarder: als je als gemeente in een City Deal tegen een institutionele barrière aanloopt, druk je op de knop, en stuur je je probleem door naar het Rijk, die voor jou op zoek gaat naar een oplossing. Dat is een werkwijze waar ook het experimentele programma 'aardgasvrije wijken' een voorbeeld aan kan nemen.



VERDIEPING III LEREN



De dynamo
genaamd 'leren'



Experimenteren is het investeren van energie. Het is doen, zoeken, aan de slag gaan en stapsgewijs verder komen. Het is de energie die de brandstof is voor verandering: door te experimenteren, vinden we antwoorden die een nieuw licht schijnen op de grote vraagstukken van deze tijd. Althans, in potentie. Want zoals alle energie, kan de energie van experimenteren ook vervliegen als er niks in werking wordt gesteld om het vast te houden, en te transformeren tot iets anders.

DE DYNAMO GENAAMD 'LEREN'

Het mechanisme dat plaatsvindt tussen experimenteren en systeemverandering is leren. Leren is als een dynamo op een zaklamp. Het gebruikt de energie van het experimenteren, en zet het om in licht. Het licht zijn de lessen die geleerd worden, en de nieuwe antwoorden die worden gevonden op maatschappelijke vraagstukken. Met dit licht kunnen we onze weg vinden op het pad van systeemverandering, zo schreef ook John Dewey in zijn gedicht *Truth's Torch*.

Maar leren gaat niet vanzelf. De dynamo is een bewust gecreëerde mechaniek: er is over nagedacht, het is zorgvuldig gemaakt. Dat is precies wat er in de praktijk van leren ontbreekt. Iedereen wil leren van experimenten, maar het gebeurt niet of te weinig.

Het gebrek aan leren van experimenteren wordt bevestigd in het onderzoek van het Planbureau van de Leefomgeving naar de City Deals (dat terugkwam op pagina 77), en in het onderzoek van consortium Urb@Exp naar stadslabs in Europa (dat uitgewerkt is op pagina 49). Beide zagen in de door hen onderzochte praktijken dat er nog veel meer geleerd kan worden. Wat vooral mist, zeggen de onderzoekers, is een helder beeld van wat er moet worden geleerd, door wie en vooral met welke doorwerking in het bredere systeem. Daardoor blijft het leren beperkt, en krijgt het bovendien een incidenteel karakter: er wordt onvoldoende budget, tijd en professionele begeleiding vrijgemaakt.

Dit boek presenteert leren als een integraal onderdeel van experimenteel bestuur. Experimenteren en leren zijn twee onlosmakelijk verbonden onderdelen, die samen plaats moeten vinden op lokaal, horizontaal en verticaal niveau. Experimenteel bestuur gaat niet in op de details van hoe dat leren precies georganiseerd kan worden. Toch is het belangrijk om te benadrukken dat grondige organisatie wel van wezenlijk belang is. Zonder een goed werkende dynamo besteden we immers veel energie, maar creëren we weinig licht.



Deelnemers van het City Leadership Initiative

Een voorbeeld van grondig leren

Het Bloomberg Harvard City Leadership Initiative is een leerprogramma voor burgemeesters van over de hele wereld. De organisatoren, Harvard University en Bloomberg Philanthropies, zagen dat steden steeds belangrijker worden en wilden stedelijke leiders helpen hun rol zo goed mogelijk te vervullen. In het programma leren burgemeesters, maar ook hoge ambtenaren, over leiderschap, management en

innovatie. Het programma is gebaseerd op fundamentele kennis over leren. De directeur van het programma, de Nederlander Jorrit de Jong, vertelt er meer over.^{ix}

^{ix} Naast leerprogramma's, zijn er tal van andere manieren waarop leren georganiseerd kan worden, van monitoring, tot aan evaluatie en onderzoek, tot aan excursies en werkbezoeken, debatten en dialogen.

STRUCTUREEL EXPERIMENTEREN BETEKENT OOK: STRUCTUREEL LEREN

Leren, we doen het er vaak even bij. Een discussie achteraf, een vragenronde op een congres. Maar het kan zoveel beter. Jorrit de Jong is directeur van het Bloomberg Harvard City Leadership Initiative dat burgemeesters en steden van over de hele wereld beter laat leren.

“Wij ontwerpen en faciliteren leeromgevingen waarin mensen kunnen leren van onderzoek, van praktijkvoorbeelden, van elkaar, en van zichzelf. Ons doel is leren zo effectief mogelijk te maken. Enerzijds richten we ons op leiderschapontwikkeling voor burgemeesters en gemeentesecretarissen, anderzijds op het bevorderen van organisatiecapaciteit en vaardigheden bij stadsbesturen. Kun je bijvoorbeeld zorgen dat je veel meer elementen van experimenteren en innoveren gebruikt in je beleidsontwikkeling?”

HOE WERKT HET?

“Burgemeesters beginnen met een personal assessment. Ze krijgen twee change agents, mensen die professioneel dicht bij hen staan en die hun ontwikkeling volgen. We koppelen ze ook aan andere (oud-)burgemeesters zodat ze van hen kunnen leren. We geven colleges en trainingen, bijvoorbeeld personal narrative training, een benadering van publiek leiderschap die er vanuit gaat dat effectieve publieke leiders een verhaal vertellen of een narratief construeren dat enerzijds heel persoonlijk en authentiek is en anderzijds heel universeel en mobiliserend werkt.

Wij doen ook onderzoek naar good practices in stedelijke vraagstukken. Zo ontwikkelen we een curriculum dat helemaal voortkomt uit praktijkdilemma's die zich voordoen in steden. We brengen zowel de praktijk als de academische kennis bij elkaar en bieden die op zo'n manier aan dat de kennis zijn weg tot de praktijk vindt.” En werkt het ook? De resultaten van dit initiatief worden nauwgezet gemonitord, vertelt de Jong, Harvard doet voor- en na-metingen, en de methode werpt zijn vruchten af.

VIER LESSEN OM BETER TE LEREN

Voor wie het Harvard City Leadership Initiative niet kan volgen, maar wel beter wil leren, heeft De Jong vier tips, gebaseerd op academische literatuur. “Ten eerste leren mensen meer als dat leren gekoppeld wordt aan de praktijk. Er moet dus een mogelijkheid zijn om het toe te passen op je eigen situatie. Ten tweede werkt leren beter als het in een discussieformat plaatsvindt waarin mensen zelf ontdekkend leren in plaats van het antwoord aangereikt krijgen.

Ten derde leren mensen op verschillende manieren: sommige mensen willen veel voorbeelden, terwijl anderen eerst de structuur of de concepten willen weten. Je moet dus een diversiteit aan leervormen inbouwen, omdat mensen nou eenmaal verschillend zijn. Ten vierde moet je mensen inzicht geven in het hele curriculum, en vervolgens in hoe zij zelf voortgang boeken in het verwerven van die vaardigheden. Je leert het meeste als je je eigen voortgang begrijpt.”²⁵





CONCLUSIE

In Canada is het gebruikelijk dat een premier bij aanvang van de kabinetperiode voor alle kabinetsleden instructies schrijft over de gezamenlijk te behalen doelen. Premier Justin Trudeau maakte de zogeheten *mandate letters* in 2015 voor het eerst openbaar.²⁶ In zijn brief aan de beheerder van de schatkist schreef hij iets opvallends:

“You should work with your colleagues to ensure that they are devoting a fixed percentage of program funds to experimenting with new approaches to existing problems and measuring the impact of their programs.”

Met andere woorden: alle ministers moesten een vast deel van hun budget besteden aan experimenteren. Zo ontstond in Canada een experimenteel overheidsprogramma. Een *Innovation & Experimentation Team* moest de verschillende ministeries helpen invulling te geven aan de doelstelling. Geen geringe klus, want hoe groot of klein moet dat *fixed percentage* zijn? En belangrijker: hoe krijg je alle ambtenaren zover dat ze zich hiervoor inzetten? Het I&E-team pakte het experimenteel aan: door gewoon te beginnen, en verschillende dingen uit te proberen. Ze werkten samen met ministeries om experimenten te starten en strategieën te formuleren, ze ontwikkelden stappenplannen en frameworks die iedereen kon gebruiken, en ze schreven veelvuldig over hun ervaringen.²⁷

Een experimentele revolutie is er in Canada niet gekomen: ministers committeerden zich bijvoorbeeld niet openlijk aan een experimentele besteding van vijf, tien of twintig procent van hun budget. Eén klein team kan wellicht ook geen hele overheid veranderen. Maar dit voorbeeld toont dat je ergens moet beginnen.

HET PAD RICHTING EXPERIMENTEEL BESTUUR

Klimaatverandering, de energietransitie, circulariteit, de toekomst van werk, polarisatie, vergrijzing: het zijn stuk voor stuk vraagstukken waar we als samenleving op *een andere manier* naar moeten kijken, willen we oplossingen vinden. De publieke zaak, ofwel het hele speelveld van mensen en instituten die zich bezighouden met maatschappelijke onderwerpen, speelt nog steeds een wezenlijke rol in het vormgeven van die samenleving. Maar zoals Justin Trudeau terecht ziet, kan dat niet langer op de oude manier. Overheden, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, bedrijven, burgers: iedereen moet meer *experimenteren*, en steeds opnieuw zoeken naar nieuwe antwoorden op de grote vragen waar we voor staan.

Dit boek liet zien hoe dat kan. De sturingsfilosofie van *experimenteel bestuur* is een denkwijze voor systematisch experimenteren en leren in het publieke domein. De filosofie stelt dat experimenteren en leren



moet plaatsvinden op drie niveaus: lokaal, horizontaal en verticaal. Op het *lokale niveau* vormen experimenten het startpunt van experimenteel bestuur. Daar werken mensen in concrete praktijken samen om van *mogelijke* ideeën, *haalbare* vernieuwingen te maken.

Haalbaar is echter niet genoeg. Vernieuwingen moet ook *gangbaar* worden, en daarom moeten individuele experimenten worden verbonden met het bredere systeem. Op het *horizontale niveau*, betekent het dat experimenten worden verbonden met elkaar, zodat ze elkaar kunnen versterken en van elkaar kunnen leren. Op het verticale niveau, gaat het om de verbinding van experimenten met de institutionele wereld, zodat instituties de goede voorwaarden kunnen scheppen voor experimenten, en hun lessen kunnen aangrijpen voor institutionele verandering. Alleen als alle drie de niveaus bij het experimenteren betrokken worden, kunnen experimenten daadwerkelijk verandering teweegbrengen, en kunnen we van *mogelijke*, naar *haalbare*, naar *gangbare* vernieuwingen gaan.



Places of Hope

De voorbeelden in dit boek tonen hoe in Nederland, en op veel andere plekken in de wereld, elementen van experimenteel bestuur al in praktijk worden gebracht. In Bologna en in Finland dienen experimenten als een structurele manier van werken. De portfolio-strategie van het Europese klimaat innovatie-initiatief hoopt niet langer op die ene super-innovatie, maar zet in op een diversiteit aan experimenten, zodat je veel meer kunt leren. Dankzij horizontaal lerende netwerken als 100 Resilient Cities, kunnen lokale oplossingen van plek naar plek reizen, zonder dat ze overall precies hetzelfde hoeven te zijn. En institutionele werkwijzen zoals de City Deals, maakt de relatie tussen experimenten en overheid tweerichtingsverkeer. Zo kunnen de lessen uit experimenten institutionele verandering in gang zetten.



Al deze voorbeelden laten zien dat experimenteel bestuur mogelijk is, en meerwaarde heeft. Toch zijn deze voorbeelden slechts het begin. Ook experimenteel bestuur heeft een kronkelend pad af te leggen voordat het gangbaar wordt. Zoals in Canada, moet overal een begin worden gemaakt met een experimentele manier van werken. Alleen door mensen in aanraking te brengen met experimenten en ze te laten ervaren wat het kan bijdragen, kan de cultuur van *business as usual* in het publieke domein langzaam veranderen. Wie experimenteren echt serieus neemt, maakt structureel ruimte voor een experimentele manier van werken.

Het is geen toeval dat in dit boek een aantal avonturiers voorbijkwam: Darwin op zijn ontdekkingsreis op de Beagle, John Muir hoog in de top van een boom. De weg naar experimenteel bestuur vereist durf en het lef om te zoeken. Darwin en Muir zouden je kunnen vertellen hoe groot de beloning is, als je doorzet. Daarom sluit dit boek af met de woorden van een laatste held, de schrijver Miranda July:

“Don’t wait to be sure. Move, move, move!”



DANKWOORD

Dit boek had niet tot stand kunnen komen zonder de bijdrage en input van vele mensen. Dank allereerst aan Maarten Hajer. Dankzij zijn steun was dit project mogelijk. Veel van de ideeën die worden uitgewerkt in dit boek, vinden hun oorsprong in ons gezamenlijke onderzoek naar de Urban Agenda for the EU, waarbij ook Peter Pelzer betrokken was. Ook alle andere collega's van de Urban Futures Studio ben ik zeer erkentelijk; in het bijzonder Jesse Hoffman, die op een cruciaal moment heeft geholpen met het denkwerk voor dit boek. Dank ook aan Lieneke Stoop en Nadia Hummel voor het vele uitzoekwerk.

Ideeën zijn nooit helemaal van jezelf, en in dit geval zeker niet. Een aantal onderzoekers en denkers hebben mij belangrijke inzichten gegeven: Harriet Bulkeley, Rob Raven, Jonathan Zeitlin, Charles Sabel, Frans Sengers, Jonas Torrens, en Giulio Quaggiotto.

Dit boek, en het achterliggende onderzoek, is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en is mogelijk gemaakt door een subsidie van Agenda Stad. Veel dank aan de verschillende mensen van het ministerie met wie ik goed contact heb gehad, waaronder Natalie Burgers, Farida Polsbroek, Hanna Lára Pálsdóttir, David van Zelm van Eldik, Jos van Dalen en Martijn Tak. *Last but not least*, Frank Reniers: het is jouw 'gumption' waardoor ik graag met je samenwerk.

Als je tijdens het lezen hebt gedacht "wat een mooi boek", dan is dat te danken aan de volgende mensen: Jannetje in 't Veld en Toon Koehorst, die vormgeving en inhoud als geen ander weten samen te brengen, Rachel Sender die prachtige illustraties heeft gemaakt, en Saskia Naafs die de tekst heeft verfraaid, en daarnaast ook heel veel, en heel scherp heeft meegedacht: daarvoor ben ik erg dankbaar.

Tot slot, de voedingsstof van dit boek is *inspiratie* geweest. Tijdens dit project werd ik er steeds weer op gewezen dat de toekomst al in wording is: overal werken mensen aan de oprechte zoektocht om praktische antwoorden te vinden voor de grote maatschappelijke vragen van nu. De landmakers, de proeftuinen in Utrecht, de ambtenaren die werken aan experimentele werkwijzen, en de vele andere voorbeelden in dit boek: zij *doen* waar ik alleen maar over heb kunnen schrijven. Als ik één ding heb geleerd in dit proces, is het dat 'pioniers' in alle rollen te vinden zijn: burgers, burgemeesters, ambtenaren, onderzoekers, ontwerpers, ondernemers, en iedereen daar tussenin. Het is mijn doel geweest om deze mensen en hun voorbeelden samen te brengen, zodat we samen verder kunnen werken aan een grote verandering.

Suzanne Potjer, 14 juni 2019

NOTEN

- 01 Bulkeley, H., & V. Castán Broto (2013) Government by experiment? Global cities and the governing of climate change. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 38(3), 361-375.
- 02 Sennett, R. (2018). *Building and Dwelling: Ethics for the City*. Farrar, Straus and Giroux.
- 03 Evans, J., Karvonen, A., & Raven, R. (Eds.). (2016). *The Experimental City*. Routledge.
- 04 Meer informatie en achtergrondverhalen over de landmakers zijn te vinden op: <https://placesofhope.nl/landmakers/>
- 05 Meer informatie over het proeftuinen-programma kan worden gevonden op: <https://aardgasvrijewijken.nl/>
- 06 *Algemeen Dagblad*, 2 december 2017. Beschikbaar via: <https://www.ad.nl/utrecht/opinie-overvecht-noord-wil-geen-proefkonijn-zijn-met-gasloos-wonen-a562e9df/>
- 07 Een voorbeeld zijn de regioreferaten die vanuit de landmakers en regionale praktijken zijn opgesteld: <https://wijmakennederland.nl/bijdrage/vijf-boodschappen-uit-drie-regioreferaten>
- 08 De uitwerking van gecontroleerde en generatieve experimenten is geïnspireerd op het werk van Christopher Ansell en Martin Bartenberger: Ansell, C. K., & Bartenberger, M. (2016). Varieties of experimentalism. *Ecological Economics*, 130, 64-73.
- 09 Dewey, J. (1927). *The Public and Its Problems*. Athens, OH: Swallow Press.
- 10 Voor meer informatie over dit project, bezoek de website: engagedcitiesaward.citiesofservice.org/bologna-italy-finalist/
- 11 De uitkomsten van het experiment worden op deze website gedeeld: https://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrZo/content/preliminary-results-of-the-basic-income-experiment-self-perceived-wellbeing-improved-during-the-first-year-no-effects-on-employment
- 12 Places of Hope was een tentoonstelling en serie activiteiten over hoe we samen de toekomst van Nederland vormgeven, mede georganiseerd door de Urban Futures Studio. Voor meer informatie zie: placesofhope.nl
- 13 Voor meer informatie over de LAB-kit en guidelines, zie: <https://www.maastrichtuniversity.nl/research/institutes/icis/research-output/urban-lab-kit>. Inmiddels is Christian betrokken in een volgend gerelateerd project, genaamd TEK4Labs: <https://www.maastrichtuniversity.nl/tek4labs>.
- 14 Ansell, C. K., & Bartenberger, M. (2016). Varieties of experimentalism. *Ecological Economics*, 130, 64-73.
- 15 Hajer, M. A., & Dassen, A. G. M. (2014). *Slimme steden: de opgave voor de 21e eeuwse stedenbouw in beeld*. Nai010 uitgevers/publishers.
- 16 Dit voorbeeld komt uit een wetenschappelijk artikel: Ilgen, S., F. Sengers, A. Wardekker (2019). City-to-city learning for urban resilience: The case of water squares in Rotterdam and Mexico City. *Water*, 11 (5), 983. Beschikbaar via: <https://www.mdpi.com/2073-4441/11/5/983>
- 17 Meer informatie over het werk van het Stimuleringsfonds met stadslabs kan worden gevonden via: www.stimuleringsfonds.nl/anderswerken
- 18 Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36(2), 175-195.
- 19 Potjer, S., Hajer, M. & Pelzer, P. (2018) Learning to experiment. Realising the potential of the Urban Agenda for the EU. *Urban Futures Studio*. Beschikbaar via: <https://www.uu.nl/en/research/urban-futures-studio/publications>
- 20 Figuur uit: Zeitlin, J. (2013). Towards governance-based regulation? The WRR Report on Toezien op publieke belangen in European and International perspective. *Tijdschrift voor Toezicht*, 4(4), 10-15.
- 21 Sabel, C. F., & Zeitlin, J. (2008). Learning from difference: The new architecture of experimentalist governance in the EU. *European Law Journal*, 14(3), 271-327.
- 22 Voor meer informatie over de City Deals, zie de website van Agenda Stad: <https://agendastad.nl/>
- 23 De Meere, F., van den Toorn, J., Hamdi, A. & L. Wilderink (2018) Doen wat nodig is voor inwoners. Ervaren uit de City Deal Inclusieve Stad. Utrecht, Verwey Jonkers Instituut. Verkrijgbaar via: <https://www.verwey-jonker.nl/publicaties/2018/doen-wat-nodig-is-voor-inwoners>
- 24 Hamers, D., M. Dignum & D. Evers (2017), Evaluatie City Deals, Den Haag: PBL.
Hamers, D., M. Dignum & D. Evers (2017), Evaluatie City Deals - vervolg, Den Haag: PBL.
- 25 Voor meer informatie over het Bloomberg Harvard City Leadership Initiative, zie: <https://www.cityleadership.harvard.edu/>
- 26 Het behalen van de Canadese overheidsdoelen kan hier gevolgd worden: <https://www.canada.ca/en/privy-council/campaigns/mandate-tracker-results-canadians.html>
- 27 Op deze website schrijft het Experimentation & Innovation team over hun ervaringen: https://medium.com/@exp_works

COLOFON

Tekst
Suzanne Potjer

Redactie
Saskia Naafs

Eindredactie
Guido van Eijck

Vormgeving
Koehorst in 't Veld

Drukwerk
Graphius, Gent

Illustraties
Rachel Sender

Onderzoeksassistentie
Lieneke Stoop, Max van den Berg

Beeldredactie
Nadia Hummel

Oplage
1000

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.

Gedeeltelijke reproductie is toegelaten mits met uitdrukkelijke bronvermelding.



Universiteit Utrecht

FOTOCREDITS

Charrette Hollum – p.13, 88
Benne Holwerda, gemeente Ameland – p.14
Kees van de Veen – p.16
Harro de Jong – p.17
Johan van der Wielen – p.18
Darwin – p.20
Harro de Jong – p.21
John Muir – p.31
Nico Pakvis – p.34, 40, 87
Jan Zijlstra – p.41
University of Chicago Photographic Archive, [apf4-01988],
Special Collections Research Center, University of Chicago Library.
– p.42
University of Chicago Photographic Archive, [apf4-01993],
Special Collections Research Center, University of Chicago Library.
– p.43
Mercato Sonato – p.45, 46
Maastricht University – p.50
Rob Wetzler – p.56
Billie-Jo Krul – p.57
Project by Mexico City's Public Space Authority – p.60
De Urbanisten, foto: Ossip van Duivenbode – p.61
Maarten van Haaff – p.63, 64
Léon Richard – p.65
Rijksoverheid – p.67
Hof van Cartesius, Foto: Simone Tenda – p.70
Agenda Stad, foto: Valerie Kuypers – p. 73, 74
We Drive Solar – p. 75
Bloomberg Philantropies – p.81, 83
Places of Hope, foto: Gert Jan van Rooij – p.84
Dieuwertje ten Brinke – p.86

OVER DE AUTEUR

Suzanne Potjer is bestuurskundige en expert op het gebied van experimenteren en leren in het publieke domein. Ze is als onderzoeker verbonden aan de Urban Futures Studio van de Universiteit Utrecht. Samen met Maarten Hajer en Peter Pelzer schreef zij eerder 'Learning to Experiment' (2018) en 'Learning with Cities, Learning for Cities' (2017), over de Urban Agenda for the EU.

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. UFS doet actie-onderzoek naar experimenteren en leren, maar betreft ook kunstenaars bij het verbeelden van een post-fossiele toekomst, doet internationaal onderzoek naar ambitieuze Wijken van de Toekomst, en richtte de Mixed Classroom op, waarin beleidsmakers en studenten samen de toekomst bestuderen. Lees meer over de Urban Futures Studio op www.uu.nl/ufs.



Of ze nu pilots, proeftuinen, stadslabs of living labs heten: er wordt steeds vaker geëxperimenteerd. We starten zelfs zo veel experimenten, dat het een nieuwe strategie van bestuur genoemd kan worden. Maar hoe uitgedacht is deze strategie? Kunnen we niet veel meer uit onze experimenten halen?

Dit boek introduceert een sturingsfilosofie van experimenteel bestuur. Deze filosofie laat zien hoe experimenteren en leren op alle niveaus moet plaatsvinden: in experimenten, tussen experimenten, en tussen experimenten en de institutionele wereld. Alleen zo kunnen experimenten een blijvend antwoord geven op de moeilijkste vraagstukken van deze tijd.

