

Kennis en waar de nieuwe beleidsideeën vandaan komen

Krijn van Beek

Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Krijn van Beek, 'Kennis en waar de nieuwe beleidsideeën vandaan komen', *Beleidsonderzoek Online* april 2015, DOI: 10.5553/BO/221335502015000016001

Waarom we creativiteit nodig hebben

Elke overheidsinterventie is een product van scheppende arbeid. Beleid maken is als het ontwerpen van een brug, een brug tussen een bestaand heden en een gewenste toekomst. Maar het scheppende, ontwerpende karakter van beleid maken, daar doen we eigenlijk niets mee. De aandacht gaat veeleer uit naar beleid maken als een analytisch ambacht. Daar moet veel kennis en ratio in en dan zou er een passende overheidsinterventie uitrollen. We stoppen veel energie in *evidence based* beleid en de praktijk is eerder dat beleidsmakers verondersteld worden een bewezen oplossing van de plank te pakken, dan dat zij iets gaan ontwerpen. Deze analytische benadering belemmert het zicht op nieuwe beleidsmogelijkheden en innovatie van beleidsinterventies, waardoor de overheid zichzelf en de samenleving tekortdoet.

In dit artikel zal ik in een aantal stappen uiteenzetten wat er precies creatief is aan het beleidsproces (en wat niet), waarom we juist in onze tijd die creativiteit nodig hebben, misschien wel meer dan ooit, waarom juist dit aspect desondanks veronachtzaamd lijkt te worden en welke processen de beleidsambtenaar en de beleidsonderzoeker kunnen inzetten om meer creativiteit te mobiliseren. Hiertoe zal ik om te beginnen een korte schets geven van de relatie tussen kennis en beleid.

'Kennis' als misleidend begrip

Kennis is een typisch hoera-begrip. Hoewel niemand precies lijkt te weten wat er allemaal achter schuilgaat, wil iedereen het wel graag hebben en wordt de term overal ingezet. Er is ten minste een handvol Haagse directies dat kennis in de naam voert, er was een tijd dat elk ministerie een kenniskamer had of met enige regelmaat iets organiseerde met die naam, en we spreken met enig gemak over kennisinstellingen, kennisbeleid en kennismanagement. In elk geval moeten de eerste bestuurders nog opstaan die hardop om *minder* kennis in hun beleid durven te vragen. Het begrip is echter behoorlijk verhullend. Wat betekent 'kennis' precies? De voorbeelden die hiervoor zijn genoemd, betekenen meestal dat er universitair geschoolde onderzoekers worden ingehuurd om hun onderzoek te presenteren of om specifiek 'wetenschappelijke kennis' in te brengen ten behoeve van het beleid. Vaak echter presenteren onderzoekers ook een paar ideeën of suggesties, waarvan niet altijd even duidelijk is of die nu de vrucht zijn van wetenschappelijke vorsing of van iets anders. Soms ook gaat het om consultants die vanuit een bepaalde ervaring spreken, of beleidsmakers zelf die refereren aan dingen die ze 'weten', soms is er zelfs expliciet sprake van 'ervarings'kennis. Feiten, onderzochte causaliteiten en beleidsideeën vormen

zo een wat diffuus geheel dat tezamen het voedsel voor beleidsvoorstellen vormt. Derksen (2011) spreekt in zijn door veel beleidsmakers gebruikte handboek van ‘beleidskennis’ om die specifieke mix te benoemen van feiten, veronderstellingen, wetenschap, inzicht, fingerspitzengefühl en creativiteit. Maar dat is slechts een nieuwe term die de verschillen tussen al die ingrediënten toedekt, terwijl die ingrediënten elk hun eigen merites kennen en elk op hun eigen manier tot vruchtbare bloei komen.

We moeten ‘kennis’ dus uit elkaar halen en daarvoor nemen we uit de eerste alinea van dit artikel de brug die een beleidsvoorstel vormt tussen heden en toekomst als metafoor. Immers, ook voor het bouwen van een fysieke brug is veel kennis nodig en tegelijk is het niet die kennis die een brug oplevert. De kennis die ervoor nodig is in termen van resultaten van wetenschappelijk onderzoek, heeft bijvoorbeeld betrekking op de mechanische krachten die in het spel zijn, op de materiaalkundige kwaliteiten van allerlei te gebruiken bouwstoffen, op de verkeerskundige inzichten in stromen en dynamiek van verkeer, op de economische aspecten van bijvoorbeeld rentabiliteit, et cetera. Toch levert al deze kennis samen nog geen begin van een ontwerp van een brug. Daarvoor is nog iets nodig uit een geheel andere categorie: een architect die een ontwerp maakt. Dit kan tot zeer verschillende resultaten leiden. De architect, de creatief, het scheppend individu dat een ontwerp maakt, heeft al de hiervoor genoemde kennis weliswaar in het achterhoofd, maar laat zich daardoor niet weerhouden om een Erasmusbrug, een Magere Brug, een Golden Gate of een Tower Bridge te ontwerpen. Ondanks het feit dat de bruggen die we tegenkomen aan dezelfde wetenschappelijke criteria moeten voldoen, is er geen logisch algoritme dat eenduidig uit wetenschappelijke ingrediënten een brug produceert. De wetenschappelijke kennis en methoden en technieken worden hier wel degelijk ingezet, maar vooral om te toetsen of de architect een voorstel heeft geschetst dat aan de gestelde criteria zal voldoen. De functie van de wetenschap is hier voedsel voor de creatief en toetssteen voor de kwaliteit van wat de creatief heeft voorgesteld. Architecten beschikken natuurlijk over de nodige kennis van materialen, technieken, krachten, verkeersstromen, bouwkosten, et cetera. Met die kennis in hun achterhoofd maken ze hun ontwerp; die kanaliseert als het ware hun ontwerpactiviteit, perkt de mogelijkheden in (bepaalde bruggen kunnen niet) of stuwt hen in een bepaalde richting (nieuwe materialen en technieken maken nieuwe ontwerpen mogelijk), maar steeds is het zo dat het niet de wetenschap is die het ontwerp scheidt; dat ontspruit namelijk aan het creatieve brein van de architect. Het ontwerp is een andere wereld.

Beleid maken lijkt op het ontwerpen van een brug. Ook bij beleid is het zo dat er allerlei wetenschappelijk inzicht aan een beleidsvoorstel ten grondslag ligt, dat een voorgestelde interventie kan worden getoetst met wetenschappelijke methodiek, maar net als bij de fysieke brug is het niet zo dat de wetenschappelijke methodiek een interventie oplevert. Interventies zullen we zelf moeten verzinnen – de wetenschap helpt vervolgens om uit een aantal ‘verzonnen’ interventies de meest effectieve, goedkope, gedragen of anderszins meest passende interventie te selecteren. De essentie van dit artikel schuilt in dat kleine zinnetje: ‘Interventies zullen we zelf moeten verzinnen.’ Maar wat betekent dat? Hoe doe je dat? Wat komt daarbij kijken?

Wereld van wetenschap – van het objectieve, van dingen die ‘waar’ zijn	Wereld van ideeën – van het subjectieve, van dingen waar je ‘tegen’ kan zijn
Toets	Creativiteit
Onderzoek	Ontwerp
Kan dit?	Wat gaan we maken?
Hoe zit dit?	Waar gaan we heen?
Klopt dit?	Hoe komen we daar?

Voor we verder gaan, concluderen we dat er voor het maken van beleid, net als voor het maken van een brug, twee soorten ingrediënten nodig zijn, die allebei weliswaar met regelmaat onder één kopje 'kennis' worden geschaard, maar die heel verschillend zijn. Onder de kop kennis gaat aan de ene kant van het palet de uitkomst van wetenschappelijk onderzoek schuil, en aan de andere kant een vaardigheid schuil om iets te scheppen, iets te maken dat werkt, dat mooi is, dat overtuigt, et cetera. In het navolgende zal ik 'kennis' als verzamelterm vermijden en nog slechts spreken over resultaten van wetenschappelijk onderzoek en over creativiteit.

Urgentie van creativiteit voor beleid

Maar, zult u zeggen, misschien hebben we ideeën helemaal niet nodig in het overheidsbeleid. Misschien zijn we beter af zonder. Misschien kan de overheid zich beter beperken tot die kennis die via wetenschappelijk onderzoek tot ons is gekomen en al het andere negeren. Er zijn echter verschillende argumenten die dit tegenspreken en die vinden hun grond in de veranderende uitdagingen waarvoor de publieke sector zich gesteld ziet. Veranderende uitdagingen die stuk voor stuk schreeuwen om nieuwe ideeën, nieuwe invalshoeken, nieuwe ontwerpen. Zo is bijvoorbeeld het organiseren van een evenwichtige inkomensverdeling in een zzp-samenleving een ander vraagstuk dan het was ten tijde van de werknemer-samenleving, waarvoor veel verzorgingsstaatarrangementen werden ontworpen; dit is in menig opzicht een nieuw en ongekend vraagstuk waarvoor we nieuwe ideeën zullen moeten ontwikkelen. Een ander voorbeeld betreft de veranderende mogelijkheden van burgers om zelf een bijdrage te leveren aan publieke doelen tegenover de inzet van de overheid; zo zijn burgers veel beter opgeleid en geïnformeerd dan ten tijde van het ontwerp (!) van de representatieve democratie. Er zijn echt nieuwe ideeën nodig om structuren te ontwerpen die de essentie van de democratie vruchtbaar weet te koppelen aan de nieuwe kennis(!)samenleving. Een derde voorbeeld betreft de veranderende en in veel opzichten nieuwe en ongekende mogelijkheden van technologie om maatschappelijke doelstellingen te helpen realiseren. Ook hiervoor geldt dat nieuwe ideeën zeer gewenst zijn om die nieuwe mogelijkheden ook echt ten dienste te laten komen van het geheel. Een vierde voorbeeld ten slotte betreft nu juist de vruchten van nieuw wetenschappelijk onderzoek – bijvoorbeeld op het gebied van de gedragseconomie – die op de een of andere manier een vertaling in nieuwe beleidsmaatregelen kunnen krijgen, maar dan moeten daar wel de juiste interventies bij ontworpen worden.

Naast deze vier voorbeelden van serieuze behoefte aan nieuwe beleidsconstructen kunnen we er meer noemen, maar daar gaat het hier niet om. De voorbeelden illustreren slechts de urgentie om nieuwe creativiteit aan te boren om nieuwe arrangementen te ontwerpen die nieuwe mogelijkheden benutten, die succesvoller zijn dan hun voorgangers in het dienen van maatschappelijke doelstellingen en die vooral ook succesvol kunnen zijn in veranderende omstandigheden.

Pikant is in dit verband dat er naast de urgentie van het ontwikkelen van nieuw gereedschap ook een groeiende druk is om alleen maar bewezen interventies in te zetten. Dit leidt tot de paradoxale situatie dat we nieuwe vormen moeten ontwikkelen terwijl we tegelijk alleen met bewezen bestaande vormen mogen werken. Dit leidt tot een spanning die we alleen kunnen beteugelen door bewust experimenteerterruimte te creëren en door bewust cyclische processen in te zetten van testen en verbeteren. Hier kom ik later nog op terug.

Over de aard van creativiteit in beleid

De vier voorbeelden hiervoor van de noodzaak om nieuwe beleidsconcepten te ontwikkelen, onderstrepen gelijk dat dit artikel geen pleidooi is voor creatieve sierinterventies of beleidsfranje. Creativiteit is juist nodig om meer functioneel en beter werkend beleid te ontwikkelen. Beleid dat de problemen van morgen aan weet te vatten

met de middelen en mogelijkheden van morgen.

Om een nog preciezer beeld te krijgen van het soort creativiteit dat we nodig hebben, volgen hier enkele voorbeelden van beleidsontwerp: belastingtoeslagen, eindexamenprofielen in het voortgezet onderwijs, een OV-jaarkaart voor studenten, een markt voor zorgverzekeraars inclusief acceptatieplicht, een handboek van diagnosebehandelcombinaties met bijbehorende prijskaartjes, een taakstraf, een spitsstrook, wegenbelasting naar uitstootcategorie, keukentafelgesprekken voor het vaststellen van een hulpbehoefte, een immigratiebeleid met inburgeringstoets, een arbeidsongeschiktheidsregeling, de AOW in combinatie met een aanvullend pensioen dat per bedrijfstak kan worden gespaard, et cetera.

Dit zijn allemaal ontwerpen ontsproten aan het brein van beleidsontwerpers. Misschien dachten die wel dat ze het enig mogelijke voorstel presenteerden, misschien dachten zij wel dat ze *evidence based* beleid aan het maken waren, misschien dachten ze wel dat het helemaal verkeerd was wat ze aan het maken waren maar dat hun politieke bazen dit nu eenmaal wilden, en misschien was er wel een grote mate van toeval in het spel dat net dit ene voorstel boven kwam drijven. Feit is dat het ontwerpen zijn, vrucht van scheppende arbeid waarmee een beleidsvoorstel geconstrueerd werd.

We kunnen een aantal zaken aflezen aan de genoemde voorbeelden. Bij geen van deze voorbeelden is er een bewuste poging gedaan het beste ontwerp op tafel te krijgen. Ze zijn allemaal het product van onderhandelingen, van ambtelijk voorbereidingswerk, van politiek getouwtrek, van de nodige al dan niet wetenschappelijke kritiek, maar geen van alle is het product van een gerichte ontwerpactiviteit om gegeven een bepaalde maatschappelijke wens het best mogelijke antwoord te ontwikkelen.

Ook kunnen we aan de genoemde voorbeelden iets aflezen over de esthetische kwaliteit van beleidsvoorstellen. Die is – anders dan bij fysieke architectuur – typisch voer voor fijnproevers (de schoonheid van ons pensioenstelsel!). De esthetica zit niet in direct zichtbare uiterlijke schoonheid. De esthetica zit wel in politieke ‘verkoopbaarheid’. Want één ding weten we van deze voorbeelden: ze hebben het even wonderlijke als keiharde spel van loven en bieden op de politieke markt overleefd en zijn daadwerkelijk ingevoerd. Blijkbaar hadden ze daarvoor op de juiste momenten de juiste esthetische kwaliteiten waarmee ze een meerderheid wisten te verzamelen of slechts een minderheid tegen zich kregen. Dat is een kwaliteiten waar elk toekomstig beleidsontwerp ook aan zal moeten voldoen. En precies daar schuilt ook weer de noodzaak van creativiteit van de beleidsmaker: om de termen en vormen te kiezen die een beoogd maatschappelijk resultaat opleveren én die ingevoerd worden.

Ingrediënten voor beleid ontwerpen

Als we beleid maken niet langer zien als een analytische, maar als een ontwerpactiviteit, ontstaat de vraag naar een passend ontwerpproces. Interessant aan de parallel met de bruggenbouw is dat daar niet alleen specialistische professionals beschikbaar zijn om een ontwerp te leveren, maar dat er ook een vastomlijnde procedure is om tot ontwerpen te komen: de ontwerpcompetitie inclusief een jury die keuzes maakt. De opdrachtgever formuleert zijn eisen en doet vervolgens een *open call* aan ontwerp bureaus om met voorstellen te komen. De keuze tussen de inzendingen is een mix van toetsen en testen (doet het ontwerp wat we verlangen?) en subjectief oordeel (vinden we het ontwerp mooi?). Dat weerspiegelt zich in de samenstelling van de jury die de keuze mag maken. Helaas doen we dit zelden of nooit zo bij beleid maken.

We zien echter wel een groeiend aantal praktijken waar gericht creativiteit wordt gemobiliseerd. Ook voor beleid. Hierna zal ik aan de hand van vijf voorbeelden schetsen hoe dat werkt.

De vraag stellen

Het begint allemaal met het durven stellen van een vraag. De eerste stap van beleidsmakers zou niet moeten zijn dat zij een beleidsnota opstellen die een oplossing presenteert en onderbouwt, maar zou moeten zijn het stellen van de vraag: ‘Hoe komen we bij die gewenste toekomst?’ Eigenlijk zijn het twee vragen: (1) waar willen we eigenlijk heen en (2) hoe komen we daar? Die eerste vraag is zeer cruciaal maar vereist een diepgravende analyse van politieke wilsvorming en ambtelijke ondersteuning daarbij. Voor de eenvoud beperken we ons tot de tweede vraag, ervan uitgaande dat de eerste gegeven is.

Zo'n open vraag stellen, is de essentiële eerste stap: beseffen dat je een vraag hebt en die vervolgens ook daadwerkelijk durven stellen. In de Nederlandse beleidscultuur is dat niet zonder risico; iedereen zal de primaire reactie herkennen van het type: ‘Maar hoe kan het dat een overheid dat zelf niet weet?’ Het stellen van een vraag maakt kwetsbaar, maar het niet stellen van de vraag betekent slechts uitstel. Vroeg of laat wordt immers toch wel duidelijk dat de beleidsmaker de vraag niet heeft durven stellen, en dat anderen daarmee dus niet de mogelijkheid hebben gehad iets in te brengen, dat daarmee essentiële interventiemogelijkheden voortijdig zijn afgesneden. De vraag niet stellen levert verderop niet alleen weerstand op, maar ook een suboptimaal resultaat, zoals het volgende voorbeeld illustreert.

De Rotterdamse hoogleraar Rinus van Schendelen trekt de wereld door met wat hij noemt de ‘Brusselse methode’.¹ Zijn indruk is dat de Brusselse ambtenarij veel efficiënter werkt dan de Nederlandse. En dat begint al direct bij de eerste stap die hij in de Brusselse methodiek identificeert: een *open call of interest*. Zodra de Brusselse ambtenaar een onderwerp heeft toegewezen gekregen, is het eerste wat hij doet een open uitnodiging publiceren, zodat iedereen die zich stakeholder waant, zich kan melden om mee te denken. Het interessante is dat deze eerste stap lijkt op wat in het Haagse standaardvoorschrift voor wetgevingstrajecten zit (het IAK ofwel Integraal AfwegingsKader²) maar dan net precies heel anders. Het IAK benoemt als eerste ambtelijke stap na het formuleren van de aanleiding: identificeer de stakeholders. Het subtiele verschil is dat de Haagse ambtenaar geacht wordt nu zelf een onderzoek te doen naar wie de stakeholders zouden kunnen zijn voor zijn beleidsonderwerp; verschillende ambtelijke geledingen in allerlei afstemmingsoverleg gaan daarna onderling bepalen wie de stakeholders zijn en wie niet. Maar waarom zouden zij dat beter weten dan de stakeholders zelf? Dit niet stellen van de vraag levert veel ambtelijke drukte op, levert een suboptimaal resultaat (vaak blijken de ambtenaren ondanks hun inspanningen toch stakeholders over het hoofd te zien) en bouwt latere teleurstelling en tegenwerking van meet af aan in bij partijen die niet door de ambtenaren als stakeholder werden herkend. Andersom bevordert het stellen van de vraag het draagvlak voor een slim antwoord, wat het weer makkelijker maakt voor bestuurders om daarmee aan de slag te gaan.

Een voorbeeld van de ommekeer die ‘de vraag durven te stellen’ teweeg kan brengen binnen de rijksdienst, vinden we bij Rijkswaterstaat. Dat heeft in de afgelopen decennia een geleidelijke maar totale make-over ondergaan van ingenieursbureau dat zelf ontwerpen maakte en uitvoerde naar regisseur van ontwerpprocessen. Tegelijk groeit en bloeit de markt van ingenieursbureaus (deels afkomstig van Rijkswaterstaat), die ook internationaal toonaangevend is. Een ander voorbeeld betreft de open consultatie voor zijn mensenrechtenbrief die de minister van Buitenlandse Zaken in 2013 organiseerde.³ Een illustratie van de aarzeling die de rijksoverheid kenmerkt bij het stellen van de vraag, is de mogelijkheid van een internetconsultatie in een wetgevingsproces: dat kan pas aan het slot van een wetsvoorbereiding – waarom niet aan het begin? – via een voor de ambtenaren nogal arbeidsintensieve website (www.internetconsultatie.nl), die voor het grote publiek bovendien niet goed te vinden is.

Er zijn diverse private initiatieven die illustreren hoe het stellen van de vraag tot nieuwe

antwoorden kan leiden. Zo maakt Durftevragen (www.durftevragen.nl) letterlijk werk van de moeite die mensen hebben om hulp te vragen bij dingen die ze willen realiseren, en geeft het tegelijk een platform om dat te doen. Een ander Nederlands voorbeeld is Enviu (www.enviu.org), dat gerichte *challenges* organiseert voor zijn opdrachtgevers. Maar in principe kunnen alle beleidsmakers via LinkedIn, Facebook of Twitter mensen en kennis mobiliseren die snel kunnen helpen om onvermoed wetenschappelijk inzicht te ontsluiten, nieuwe ideeën en invalshoeken aan te reiken en nieuwe combinaties te suggereren.

Het meest gestructureerd in zijn vraagstelling is het Amerikaanse Innocentive (www.innocentive.com), dat werd opgericht vanuit de farmaceutische industrie om een bron van oplossingen aan te boren voor ingewikkelde laboratoriumvragen. De basisidee van Innocentive bestaat uit drie ingrediënten: de *seeker* is de partij die een oplossing zoekt voor een vraagstuk – de *challenge* – en iedereen die dat wil, kan oplossingen aandragen door zich aan te melden als *solver*. Innocentive meldt zelf dat het meer dan 350.000 solvers uit meer dan 200 verschillende landen aan zich heeft gebonden en daarmee voor veel problemen onverwachte oplossingen kan genereren.

Spotters

Beleidsmakers kunnen ook een netwerk van spotters organiseren om zich te oriënteren op alternatieve oplossingen voor de maatschappelijke vraagstukken waar zij voor staan. Dit is een iets andere methodiek dan het stellen van een open vraag. Spotters leveren in beginsel input voor vragen die nog niet zijn gesteld. Een illustratief voorbeeld is Trendwatching.com (www.trendwatching.com), dat zich beweegt in de wereld van consumentenproducten en marketingtrends. Dat is een andere wereld dan die van de beleidsmaker, maar de methodiek is ook denkbaar binnen de publieke sector. Mensen van over de hele wereld kunnen zich aanmelden als spotter en naarmate hun inzendingen vaker worden gebruikt voor de trendbriefings die trendwatching uit alle 'spottings' destilleert, komen ze in aanmerking voor een grotere beloning. Dit drijft de spotters voort en voorziet trendwatching van een voortdurende input van kleine nieuwe waarnemingen die samen een beeld kunnen geven van de ontwikkeling van bepaalde marktsegmenten of praktijken en daarmee inspiratie en verbreding geven voor de afnemers en gebruikers.

Competitie organiseren

De eerder genoemde methodiek van Innocentive illustreert een derde aspect van het aanboren van creativiteit: competitie. Wie zich bij Innocentive aanmeldt, weet zich bij elke *challenge* in competitie met zo'n 350.000 anderen. Dat kan afschrikken (er zijn er vast die slimmer zijn), het kan als extra stimulans werken (wel een prestatie als je daar als winnaar uitkomt), maar het betekent vooral voor de vragenstellers dat er een speels haasje-over ontstaat, waarin de kans groot is dat er daadwerkelijk een slimme oplossing naar boven komt.

Competitie is niet voor niets ook het centrale ingrediënt van opdrachtgeverschap in de architectuurwereld. De wijze waarop ontwerpen worden aangezocht in een open inschrijvingsprocedure, is een vorm van *crowdsourcing* avant la lettre. Interessant is ook dat anders dan bij veel aanbestedingsprocedures juist de vorm zelf de inzet is van deze competitie. Bij veel aanbestedingen hebben ambtenaren bedacht wat ze wilden hebben, hebben ze dat tot in detail gespecificeerd en gaan ze vervolgens in een open bieding op zoek naar de goedkoopste leverancier. Of in een iets meer sophisticated tender: op zoek naar de beste leverancier. Bij de architectuurcompetitie is het juist dat definiërende werk zelf dat in een open proces wordt aangezocht. Dus niet: we hebben hier een specificatie van een gevangenisregime en gaan dat privaat aanbesteden. Maar in plaats daarvan: wie levert een nieuw gevangenisregime aan?

Een illustratief voorbeeld waarin dit competitie-aspect op een gestructureerde wijze is

vormgegeven, is het Copenhagen Consensus Center (www.copenhagenconsensus.com), onder welke titel de Deense politicoloog Björn Lomborg een competitie organiseert om tot een agenda te komen voor het aanpakken van de grote uitdagingen van onze planeet aarde. Dat klinkt megalomaan en dat is het misschien ook, maar in zijn uitwerking is het toch ook weer praktisch – zo gebruikt de Bill & Melinda Gates Foundation de uitkomsten om prioriteiten in haar werk te stellen. Lomborg vraagt een tiental deskundigen uit verschillende disciplines om elk de twee of drie beste voorstellen die ze in hun omgeving zien uit te schrijven en er vervolgens een kosten-batenanalyse aan te koppelen. In een grote happening worden de op deze manier beschreven 20 à 30 voorstellen voorgelegd aan een jury met de nodige Nobelprijswinnaars, die de kosten- en batenclaims op hun merites beoordelen om vervolgens een ranglijst op te stellen van die investeringen in de grote problemen van onze aardbol die het meest renderen.

De competitie van het Copenhagen Consensus Center werkt met duidelijke vooraf opgestelde regels. Het zijn regels die eenvoudiger lijken dan die voor bijvoorbeeld een competitie tussen architecten voor het ontwerpen van een brug. Het criterium van beste *return on investment* lijkt bovendien ook goed te passen bij een nobel streven voor de publieke sector om belastinggeld zo goed mogelijk te besteden. Een Nederlandse toepassing voor vraagstukken in het sociale domein suggereert dat dit criterium ook goed werkt als de kosten-batenanalyses lastig zijn en het niveau van een goede schatting niet te boven gaan (Van Beek & Zonderop, 2006).

Zorg voor een cyclus

Het voorbeeld van het Copenhagen Consensus Center wijst op nog een ander aspect van het succesvol mobiliseren van nieuwe kwalitatief goede ideeën: herhaling. Lomborg organiseert zijn competitie elke vier jaar, waardoor er bij geïnteresseerde ‘beleidsarchitecten’ een zekere incentive ontstaat om te investeren in betere ideeën en betere onderbouwing. De competitie niet winnen betekent niet het einde, maar eerder een leerzame tussenstap naar de volgende ronde.

De kracht van herhaling als leerproces is expliciet tot methodiek verheven door het *Behavioral Insights Team* dat de Britse overheid in 2010 oprichtte en dat inmiddels als zelfstandige consultancy opereert.⁴ Zij noemen hun methodiek ook wel *rapid prototyping*, waarmee ze doelen op het direct in praktijk brengen van een eerste voorstel in combinatie met snel beschikbaar vergelijkend onderzoek. Dat vergelijkend onderzoek levert materiaal om het eerste voorstel aan te passen en in verbeterde vorm in een tweede cyclus in de praktijk te testen, en zo verder. In feite is dit de methodiek uit de software-industrie die door Google bekendheid kreeg als het lanceren van ‘bèta-versies’. Een andere bron van inspiratie voor *rapid prototyping* komt uit de wereld van design van consumentenproducten. Dit type *design thinking* zien we bijvoorbeeld in een inzichtelijke crash course van Stanford University.⁵

De kunst van het creëren van vruchtbare grond

Nieuwe beleidsideeën tot bloei laten of doen komen, vergt een andere organisatorische benadering dan *evidence based* beleid maken en uitvoeren. Evidence based beleid gaat vooral over het alsmaar efficiënter voortbrengen wat zich elders bewezen heeft en tegelijk bestrijden wat daarvan afwijkt. Dit kan leiden tot een kwetsbare monocultuur, waarin niet alleen nieuwe mogelijkheden op voorhand worden afgewezen, maar het ook heel lastig wordt om in te spelen op veranderende omstandigheden en eisen.

De vergelijking dringt zich op met de tuinman die voor een bloeiende tuin ook bewust nieuwe kleine plantjes moet koesteren, die nieuwe soorten moet proberen, die op enig moment de jonge aanwas moet verspenen (en dan driekwart weggooit om een kwart te laten doorgroeien), die op de juiste momenten moet bemesten, snoeien, onkruid wieden, opbinden en pas als uitkomst van voortdurend tuinieren zal kunnen oogsten. De

belangrijkste taak van de tuinman is hierbij misschien wel het verzorgen van de grond, een vruchtbare grond voor nieuw zaaisel, voor groei en voor bloei. Een rigide toepassing van het evidence based denken kan zomaar tot een woestijn leiden. In het voorgaande heb ik een aantal ingrediënten geschetst voor het bewust creëren van vruchtbare grond voor nieuwe beleidsideeën.

Conclusie

Uit de parallel tussen het duizenden jaren oude ambacht van bruggen bouwen en het pas enkele decennia bestaande ambacht van beleid maken kunnen we twee voorzichtige conclusies trekken. Ten eerste suggereert het voorgaande dat er naast de wereld van wetenschappelijke beleidsstudie en -onderzoek een nog betrekkelijk onontgonnen ruimte bestaat voor beleids*designers*. Een beetje zoals er voor de bruggenbouw ingenieursbureaus zijn en ontwerp bureaus. De tweede conclusie is dat het de hoogste tijd is voor het expliciet accepteren en vormgeven van beleidsontwerp als een *ontwerp* proces. De grote uitdagingen waarvoor onze overheden staan, vereisen nieuwe vormen, nieuwe combinaties en nieuwe creativiteit. Die is in de omgeving van de overheid in talloze vormen aanwezig, maar die moet dan wel bewust ontsloten worden. Beleidsmakers spelen hierin een cruciale rol – zij kunnen die nieuwe bronnen aanboren door gericht vruchtbare grond te creëren voor nieuwe ideeën. Dat begint met het uitschrijven van een beleidsontwerpcompetitie.

Literatuur

Derksen, W. (2011). *Kennis en beleid verbinden: Praktijkboek voor beleidsmakers*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Scheper, A., & L. Brok (2013). *Samen slim: Stakeholderparticipatie anno 2013*.

Ontleend aan

http://www.bewonersaanzet.nl/wijkensites.dordrecht/up/ZgxudldJsfB_Samen_slim_Schendelaen.pdf.

Van Beek, K.W.H., & Zonderop, Y. (red.) (2006). *30 plannen voor een beter Nederland – de sociale agenda*, Amsterdam: Meulenhoff.

Van Schendelen, R. (2013). *The Art of Lobbying the EU: More Machiavelli in Brussels*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Noten

1 Zie voor een heldere korte introductie Schepers & Brok (2011: 79-80); alle diepgang geeft Van Schendelen (2013).

2 Zie voor meer info www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving.

3 Zie www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/notas/2013/06/14/beleidsbrief-respect-en-recht-voor-ieder-mens/respect-en-recht-voor-ieder-mens.pdf.

4 Zie www.behaviouralinsights.co.uk.

5 Zie <http://dschool.stanford.edu/dgift/#crash-course-video>.

