

Vier opties voor adaptief beleid

Stel, u bent wethouder wonen en u moet een besluit nemen over een nieuwe woonwijk. De bewoners van aanpalende wijken zijn tegen, de gemeenteraad is voor. Er is een aanzienlijk vraag naar woningen vanuit de bestaande bewoners. De demografische modellen voorspellen echter dat er woningen vrijkomen door sterfte. De vergrijzing in uw gemeente is aanzienlijk. Bovendien is er nogal wat leegstand in het centrum van uw gemeente. U zou panden waarin vroeger winkels zaten kunnen herbestemmen. Aan de andere kant: er lijkt meer interesse van mensen uit de Randstad in het wonen in uw gemeente. Die ontwikkeling is te onzeker om in de prognosemodellen op te nemen. Wat doet u?

Wat doet u?

In dit soort situaties is de bestuurlijke reactie, zeker in het Oosten, vaak: 'kiek'n wat 't wordt', ofwel: laten we nog eens rustig afwachten hoe de hazen lopen. Er wordt gemonitord, er wordt wat onderzoek uitgezet (in de cynische variant met een looptijd waarbij de kwestie in maag van de opvolger wordt gesplitst), en we kijken hoe we in de toekomst gaan reageren.

De claim hieronder is dat monitoring inderdaad één van de mogelijke reacties is, maar dat er vaak drie andere noodzakelijk zijn.

Het geschetste dilemma is een voorbeeld van een situatie van onzekerheid. Klassieke beleidstheorie, waarin een bestuurder handelt op basis van onderzoek naar de voor- en nadelen van de diverse beleidsopties, werkt niet. We weten de uitkomst van de opties namelijk niet – sterker nog: het is vaak onduidelijk welke opties er in de nabije toekomst zullen zijn.

Het is niet voor niets dat de term 'adaptief beleid' tegenwoordig in de mode is. We weten nog hoe onverwacht de financiële en economische crisis in 2008 kwam. Het collectief bewustzijn is nog vol van de onzekerheid van de toekomst. De grondbedrijven zijn nog druk bezig om de consequenties van hun toenmalige lange termijn planning te verwerken. Daar komt bij dat we het gevoel hebben dat de werkelijkheid zich heel snel ontwikkelt – in ieder geval sneller dan onze planprocessen. We hijgen achter de feiten aan.

Maar veel situaties zijn nog ingewikkelder dan dat er alleen maar snelle onverwachte gebeurtenissen zijn. Meebewegen is lastig, maar te doen. Het wordt pas echt lastig als u een visie heeft, een beleidsdoel. Want dan moet u niet alleen meebewegen, u moet er ook nog rekening mee houden dat u *in de goede richting* meebeweegt. Er zijn heel wat onderwerpen waar deze lastigste-aller-lastige situaties zich voordoet. Denk aan het klimaat: we willen minder dan 2% temperatuurstijging, maar hebben geen flauw benul van alle mogelijke toekomstige beleidsopties en ontwikkelingen. Wat dan nu te doen? Maar ook dichterbij huis: we willen minder energiegebruik, maar blijken bij lange na niet alle terugkoppelingsmechanismen te kennen. Mensen gedragen zich onverwacht.

Energiebesparingsmaatregelen leiden bijvoorbeeld tot meer energievraag omdat mensen vaker lekker de deuren en ramen openzetten.

Kunnen we in deze lastige situaties iets anders doen dan 'kiek'n wat 't wordt'? Het antwoord is 'ja'.

Een model

Twee factoren zijn in een onzekere situatie relevant.

De eerste is de mate van onzekerheid. Soms is een situatie onzeker, maar weten we wel welke factoren relevant zijn. In de literatuur wordt dan vaak over gecompliceerde situaties geschreven. Er is sprake van 'bekende onbekenden'. Als we op een verkeersplein met stoplichten afrijden, weten we niet of we rood of groen krijgt – maar wel dat we de stoplichten in de gaten moet houden. In een gecompliceerde situatie weten we welke factoren u moet monitoren. Er zijn echter ook complexe situatie, waar we de situatie veel minder overzien. Er kunnen zomaar onverwachte gebeurtenissen optreden. We weten niet met welke ontwikkelingen we allemaal rekening moet houden. Dat betekent dat we ze niet kunnen monitoren. We kennen ook niet effecten van ons handelen. Er kunnen immers onbekende factoren van grote invloed zijn. Het is de situatie op de Parijse rondweg, waarbij we niet kunnen voorspellen of we over vijftig meter zullen moeten remmen, of juist gas zullen moeten geven – en we de hele omgeving moeten scannen om te weten wat we moeten doen.

De tweede factor die bij adaptief beleid relevant is, is de mate waarin we willen vasthouden aan een concreet beleidsdoel. Er kunnen goede redenen zijn om daar vasthoudend in te zijn. Het kan zijn dat er catastrofes dreigen. We willen bijvoorbeeld voorkomen dat dijken doorbreken omdat een overstroming vele mensenlevens kost. Of we willen klimaatverandering temperen vanwege de desastreuze effecten. Er zijn ook situaties denkbaar dat we er wat lossen in zitten. Dat kan zijn omdat we vinden dat marktpartijen of civil society zelf mogen bepalen wat zij willen. Er is dan geen behoefte om te sturen. Het kan zijn dat we, iets sturender, wel willen dat overheid, markt en civil society op één lijn zitten, maar dat wijzelf als bestuurder daarover van te voren geen standpunt wilt innemen. We sturen op het proces, niet op de inhoud. In veel gevallen waarin er geen concrete beleidsdoelen zijn, is de overheid wel aanwezig om bepaalde waarden te handhaven – bijvoorbeeld een gelijk speelveld, of gelijke kansen.

Als we deze factoren in een schema zetten, kunt u als wethouder met vier situaties van doen hebben.

		Bekende onbekenden	
Geen Concrete Doelen	Monitoren	Adaptief Plannen Handelen, met 'plan B' als beleidsdoel in gevaar dreigt te <u>komen.</u>	Wel Concrete Doelen
	Adaptief organiseren Vraagstuk verkennen en organisatie klaar zetten om snel te reageren.	Richting geven Visie, Handelen, <u>werkenderweg</u> reageren op onvoorziene effecten.	
		Onbekende onbekenden	

Gekende onzekerheden, concrete beleidsdoelen: adaptief plannen

In deze situatie is het vraagstuk helder en kent u de relevante factoren, u weet alleen niet hoe ze zich zullen ontwikkelen. Er is een beleidsdoel, en het niet-realiseren ervan brengt kosten met zich mee. U kunt een overzicht maken van ontwikkelingen en beleidsalternatieven die het realiseren van uw beleidsdoel kunnen frustreren dan wel dichterbij brengen. In dat geval is *adaptief plannen* een optie. U stelt een beleidslijn voor (dat kan van alles zijn, van niets doen tot grootse ingrepen), maar definieert 'sign posts': signalen die er op duiden dat ontwikkelingen die uw beleidsdoel bedreigen een kritische grens bereiken, ondanks de door u gekozen beleidslijn. U wilt in die gevallen uw beleidsdoel realiseren, en besluit op dat moment tot een beleidswijziging. U heeft van tevoren de handelingen voorbereid die ervoor moeten zorgen dat u die beleidswijziging kunt implementeren. Op die manier worden de hoge kosten van falen afgewend.

Een voorbeeld. Stel, u wilt huisvesting bieden aan alle mensen die graag in uw gemeente willen wonen. U weet niet hoeveel mensen er over vijf jaar willen wonen, en ook niet of het vooral kinderen of ouderen zullen zijn. In dit geval weet u welke factoren u moet monitoren. U kunt een beleidslijn inzetten, bijvoorbeeld de bouw van een x-aantal huizen. Daarbij neemt u van tevoren besluiten over a) een monitoringprogramma, b) de kritische punten waarbij u uw beleidsplannen bijstelt, c) de alternatieve maatregelen op het moment dat die kritische punten gepasseerd worden. U zorgt er bovendien voor dat die maatregelen ook inderdaad geïmplementeerd kunnen worden, bijvoorbeeld door meer grond te reserveren dan eerst noodzakelijk is (bij grotere vraag), of door gelden te reserveren voor de sloop of hergebruik van gebouwde huizen (bij kleinere vraag). Deze laatste optie zou een stimuleringsprogramma kunnen betekenen voor modulaire en circulair bouwen.

Ongekende onzekerheden, wel concrete beleidsdoelen: richting geven.

In dit geval van ongekende onzekerheden is er sprake van een situatie dat u niet kunt inventariseren welke ontwikkelingen het realiseren van uw beleidsdoel allemaal kunnen frustreren. Het systeem is daarvoor te complex en onvoorspelbaar. U kunt dus niet plannen, zoals in het eerste geval. Tegelijk wilt u wel wat, bijvoorbeeld omdat er hoge kosten dreigen als het systeem faalt. Concreet kan het hierbij gaan over een faillissement van uw bedrijf, of – meer in een maatschappelijke context - om klimaatverandering. U wilt om die reden wel handelen, hoewel de situatie onzeker is. Het handelen heeft het karakter van een proberen: u zorgt voor snelle terugkoppelingsmechanismen zodat u uw handelingen kunt aanpassen op basis van de ervaringen.

Een pure vorm van deze situatie is te vinden in de IT wereld. De vraag van de klanten verandert snel, er is ook sprake van snelle technologische vooruitgang. Men kent de wereld over vijf jaar niet. Om die reden is 'agile' plannen in de IT populair. Men formuleert een concreet doel, bijvoorbeeld een vernieuwde muziekervaring voor klanten. Vervolgens hakt men het productieproces op in kleine stukjes waarbij er steeds zo snel mogelijk naar concrete producten gewerkt wordt, die getest kunnen worden op klanten. Op die manier ontwikkelt zich een leerproces waarbij men op basis van de feedback van eindgebruikers de producten kan verbeteren¹.

Waar de IT wereld in termen van weken spreekt, is vergelijkbaar denken aanwezig in de stedenbouw – waar perioden van decennia niet ongebruikelijk zijn. Bij onzekerheid werken blauwdrukken niet. Als alternatief werkt men met ruwe visies die ruimte bieden aan de zoektocht naar het fragiele evenwicht tussen enerzijds visievorming en anderzijds het bieden van ruimte aan onverwachte ontwikkelingen en initiatieven van bewoners of bedrijven².

In beide gevallen, zowel in de IT-wereld als bij de stedenbouw, accepteert men de mogelijkheid van falen – dit in onderscheid tot de methode van het adaptief plannen (waar falen voorkomen moet worden, bijvoorbeeld 'omdat er anders doden vallen'). Dit falen is wel telkens onderdeel van een leerproces.

Een voorbeeld. De doelen van de energietransitie zijn bekend, maar de weg ernaar toe niet. Er zijn veel onzekerheden over technologische innovatie, het gedrag van marktpartijen en de geopolitieke situatie. Toch wilt u wat doen. Dus u werkt mee aan een proef van een energiecoöperatie om een grote hoeveelheid zonnecollectoren op het dak van corporatiewoningen te zetten. U geeft richting, u accepteert de mogelijkheid dat u op het verkeerd paard wed, maar bent van plan gebruik te maken van uw leerervaringen³.

Ongekende onzekerheden, geen beleidsdoelen: organiseren

In deze situatie heeft u geen concrete beleidsdoelen. Dat kan komen omdat u van mening bent dat de overheid slechts één van de relevante partijen is, en u benieuwd bent naar de perceptie van andere partijen: hoe zien zij de realiteit, wat is hun probleemperceptie? Het kan ook komen omdat

¹ Zie bijv. M. Hoogveld, Agile Managen, 2016.

² Zie bijv. L. Bullivant, Masterplanning Futures, London/New York 2012.

³ N.N. Taleb, Anti-Fragile, London/New York, 2012, houdt een pleidooi voor deze benadering, waarbij je ervoor zorgt dat onverwachte gebeurtenissen je organisatie juist krachtiger maken.

u simpelweg nog geen probleem ziet. De situatie is echter onvoorspelbaar. Er is een complexe, onzekere situatie. Wat nu nog een betrekkelijk 'rustige' ontwikkeling lijkt kan snel een probleem worden. Dan zult u moeten handelen. U zult uw organisatie zo klaar willen zetten dat hij snel kan reageren op oploeiende vraagstukken (dat kan van alles zijn: een nieuwe vluchtelingenstroom, of een volgende hausse aan internetverkoop, etc). De informatievoorziening is daarbij bijvoorbeeld cruciaal. U zult daarnaast moeten zorgen dat uw organisatie klaar staat om snel te reageren op eventueel binnenkomende signalen. Dat kan op verschillende manieren. U kunt uw organisatie veerkrachtig en wendbaar maken. Veel decentralisaties zijn mede om deze reden in gang gezet.

Een voorbeeld. In dit geval kunt u zich niet beperken tot monitoring van bekende indicatoren. Die zijn er namelijk niet. U zult andere manieren van toekomstverkennen moeten gebruiken, bijvoorbeeld horizonscanning of het opsporen van 'weak signals'. Die moeten uw organisatie gevoelig maken voor onverwachte ontwikkelingen. U kunt ook organisatorische maatregelen nemen. Bijvoorbeeld door te zorgen dat uw medewerkers in externe netwerken functioneren. Dan pikken zij sneller nieuwe signalen dan achter het bureau op uw kantoor.

Gekende onzekerheden, geen concreet beleidsdoel: monitoren

Deze situatie is redelijk te overzien. Weliswaar is er onzekerheid, maar u kent ongeveer de richting waaruit onzekere ontwikkelingen op u af zullen komen. Daarom kunt u monitoren. Daar komt bij dat u tamelijk relaxed in de situatie kunt zitten: u heeft geen concreet beleidsdoel geformuleerd. In deze situatie kunt u wachten tot de situatie helderder wordt, en daarna eventueel actie ondernemen.

Een voorbeeld. Er is groeiende belangstelling voor tiny houses. U vindt de gedachte achter deze beweging sympathiek, maar het vrijmaken van ruimte voor tiny houses vergt nog wel wat aan verandering van regelgeving en procedures. Er is geen maatschappelijke of politieke noodzaak om hier snel op te moeten reageren. U kunt de ontwikkeling dus nog even aanzien.

Conclusies

In dit essay is geprobeerd aan te geven wat de term 'adaptief beleid' concreet kan betekenen. Er zijn drie belangrijke conclusies.

Uit dit overzicht blijkt ten eerste dat er maar één situatie is waarin we rustig kunnen 'kiek'n wat 't wordt'. Zodra we iets willen komen we al in de rechterkant van het schema en is er meer nodig. We zullen ofwel adaptief moeten plannen, ofwel richting moeten geven. In beide gevallen betekent dat handelend optreden. Maar ook als we geen concrete beleidsdoelen hebben, zullen moeten reageren op situaties van diepe onzekerheid, in die zin dat we klaar moet staan voor oploeiende vraagstukken.

De tweede conclusie is dat onzekerheid geen vrijbrief is voor willoosheid. We kunnen handelen, ook in omstandigheden waarin we niet weten wat de toekomst ons zal brengen. Adaptief plannen of doen is wellicht lastig, maar wel mogelijk en soms onvermijdelijk. We weten niet hoe en in welke mate internet het koopgedrag nog verder zal beïnvloeden, maar toch kunnen we nu al nadenken hoe we de binnensteden en dorpscentra wensen. Bovendien kunnen we naar onze wensen handelen –

waarbij we ons realiseren dat het mogelijk is dat we ons beleid zullen moeten wijzigen. Wellicht kunnen we het nog sterker uitdrukken: juist omdat er onzekerheid is, ontstaat de ruimte voor politieke wil. Waar onzekerheid heerst, is er immers geen noodzakelijke waarheid. Leegstand roept op tot keuzes.

Een derde conclusie is dat adaptiviteit niet gratis is. Of het nu gaat om een monitoringsprogramma, een flexibele organisatie, ruimtelijke reserveringen of pilots: het kost extra geld en energie om adaptief te zijn. Adaptiviteit is niet vrijblijvend.