

Durf te leren

Complexe thema's moeten vaker met durf worden benaderd. Door simpelweg te beginnen met veelbelovende voorstellen doet de overheid ervaring op en daardoor kan zij gericht bijsturen. Op deze manier kunnen, nationaal en Europees, maatschappelijke vraagstukken worden aangepakt en patstellingen worden doorbroken. Voorbeelden zijn de behandeling van zelfstandigen en werknemers in de sociale zekerheid en het creëren van een echte markt voor CO₂-reducerende oplossingen.

MAARTEN CAMPS

Secretaris-generaal
van het Ministerie
van Economische
Zaken

Het gaat goed met de Nederlandse economie. Nederland heeft de meest competitieve economie in de Europese Unie, is innovatieleider geworden in plaats van innovatievolger, en heeft dit jaar de overheidsbegroting weer in evenwicht (CPB, 2016). Het economische beleid is toe aan een nieuwe focus. Vanuit houdbare overheidsfinanciën (SBR, 2016) kan Nederland verder bouwen aan de kwaliteit van de samenleving en aan economische groei – kortom, investeren in welvaart. Medio 2016 heeft de Studiegroep Duurzame Groei geschetst welke maatregelen de komende jaren kunnen bijdragen aan het verder vergroten van de welvaart (SDG, 2016). Het denken moet niet stilstaan. We moeten blijven werken aan de uitdagingen van morgen door ruimte te bieden aan vernieuwing (Camps, 2014; 2015).

Grote thema's die de komende jaren aandacht vragen zijn onder meer de overgang naar een circulaire economie, de voedselvoorziening, veilige digitalisering, de energietransitie, de arbeidsmarkt en de zorg. Dit artikel bepleit dat we complexe thema's vaker met durf benaderen. Door burgers en bedrijven erbij te betrekken, te beginnen met doelgericht beleid, en bij te sturen wanneer dat nodig blijkt. Daarbij is het van belang de onzekerheden die gepaard gaan

met vernieuwing te durven accepteren (Camps, 2016). Te vaak leidt onzekerheid tot stilstand en daardoor blijven kansen onbenut.

Deze aanpak heeft gewerkt bij windenergie op zee. Na de totstandkoming van het Energieakkoord in 2013 werd er nogal eens gesteld dat grootschalige toepassing van windturbines op zee voorlopig veel te duur zou blijven – wachten op rendabeler tijden zou beter zijn. Nu, slechts drie jaar later, kan wind op zee zich qua kostprijs meten met fossiel opgewekte stroom (Ministerie van Economische Zaken, 2016a). Al in 2023 zal het naar verwachting de belangrijkste bron vormen van in Nederland geproduceerde elektriciteit (Schoots *et al.*, 2016).

DYNAMIEK EN VERWEVENHEID

De noodzaak van een benadering met durf volgt mede uit de context waarin beleid wordt gevormd. De toegenomen internationale verwevenheid impliceert dat veel uitdagingen waar de samenleving voor staat grensoverschrijdend zijn. Het maakt ons voor een deel afhankelijk van beleidskeuzes van andere landen. Er is tevens sprake van een toegenomen dynamiek. Die is bijvoorbeeld zichtbaar op het gebied van circulaire economie, voedsel en energie, waar transitiepaden worden ontwikkeld om op de langere termijn onze productiemethoden en producten te veranderen. Dynamiek impliceert de noodzaak om wetgeving frequenter aan te passen, terwijl aanpassingen relatief veel tijd kosten.

Er is ook een maatschappelijke dynamiek. Burgers en bedrijven beschikken tegenwoordig over meer vaardigheden en hulpmiddelen om informatie te vergaren en te verwerken. En ook over meer mogelijkheden om hun mening te uiten, met name via digitale communicatiemiddelen. De beleidspraktijk is hierdoor soms weerbarstig (burgers verenigen zich gemakkelijker om nieuwe ontwikkelingen tegen te houden), maar krijgt hierdoor ook een grote impuls: burgers stropen vaker samen de mouwen op om publieke belangen op eigen initiatief te behartigen. Goede voorbeelden van zulke initiatieven zijn het opzetten

van energiecollectieven, buurtwachten of restaurants die voedselverspilling tegengaan. Het publieke belang is daarvoor echt publiek geworden.

BETREKKEN, BEGINNEN EN BIJSTUREN

In een dynamische en verweven wereld is de traditionele wijze van beleid ontwikkelen niet meer in alle gevallen passend. Dit roept de vraag op welke andere, meer effectieve wegen er zijn voor het oplossen van complexe problemen. Het antwoord op deze vraag bestaat uit de genoemde drie stappen: *betrekken* van burgers en bedrijven om tot gezamenlijke doelen te komen, *beginnen* met concrete doelgerichte instrumenten, en *bijsturen* op basis van feitelijke informatie.

Betrekken van burgers en bedrijven

De overheid doet er daarom goed aan om burgers en bedrijven actief te betrekken bij het beleidsproces, om samen te werken en, waar zinvol, om aan te sluiten bij initiatieven van maatschappelijke partijen. Als burgers en bedrijven een bijdrage leveren aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen, zorgt dat voor eigenaarschap en draagvlak, en het levert de overheid extra informatie op. Er zijn de afgelopen jaren verschillende trajecten geweest waarbij dit in de praktijk is gebracht, zoals in de Nationale Pensioendialoog en de Energiedialoog.

Het betrekken van burgers en bedrijven bij het ontwikkelen en realiseren van beleid begint met het expliciteren van de doelen. Daarbij zou de vraag centraal moeten staan wat de publieke belangen zijn. Beleidsdebatten richten zich echter vaak meer op de in te zetten instrumenten dan op de te bereiken doelen. Een voorbeeld van een discussie die over instrumenten in plaats van doelen gevoerd wordt, is die over de sluiting van Nederlandse kolencentrales. Want als sluiting ertoe leidt dat onze energie elders in Europa met meer CO₂-uitstoot wordt opgewekt, dan raakt het doel (vermindering van het klimaatprobleem) alleen maar verder uit zicht.

Gedeelde doelen kunnen partijen evenwel zekerheid bieden over de beleidsrichting, en zo het onderwerp van het gesprek dat de overheid voert met burgers en bedrijven verschuiven. Allereerst naar initiatieven die burgers en bedrijven zelf kunnen nemen, zonder dat daar overheidsingrijpen aan te pas komt (NSOB en PBL, 2014). Daar waar er vervolgens beleidsmatige oplossingen nodig zijn, verschuift het gesprek dan naar de criteria waaraan die oplossingen moeten voldoen en naar welke oplossingen in dat licht kansrijk zijn.

Beginnen met instrumenten

Daarna is het van belang om simpelweg te beginnen met een beleidsmix die de doelen naar verwachting effectief en efficiënt zal helpen realiseren. Dat vergt durf. Nu ontbreekt die nog te vaak, waardoor argumenten worden herhaald, onderzoeken worden uitgezet en daadwerkelijke stappen worden uitgesteld. Dit komt doordat we het minimaliseren van risico's centraal stellen (voorzorgbeginsel). Met het oog op het maximaliseren van de welvaart is het van belang om beleid ook te zien als stimulans voor vernieuwing en dus als een aanjager van economische groei (innovatieprincipe). Door te beginnen met veelbelovende voorstellen kunnen

we ruimte bieden aan het innovatieprincipe. Een mooi recent voorbeeld is de deelvergunning van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank. Hiermee worden nieuwe toetreders niet zozeer benaderd als een potentieel risico, maar juist als potentiële bron van innovatieve financiële dienstverlening (AFM & DNB, 2016).

Beginnen kan ook door een experiment op te zetten en daarvan te leren (Van Geest, 2016). Het kan verstandig zijn om een experiment in eerste instantie kleinschalig, incrementeel of als simulatie vorm te geven. Soms zal het echter voor het beoogde leereffect nodig zijn om op grotere schaal, met grotere stappen, of in de 'echte' wereld te beginnen, nationaal of samen met andere landen. Welke vorm er ook wordt gekozen, de kern is steeds dezelfde: de overheid doet een interventie, leert van informatie over de effecten ervan en past de interventie zo nodig aan.

Experimenteren vraagt om goede voorbereiding, samen met betrokken partijen. Experimenten leveren waardevolle kennis op, kennis die de overheid in staat stelt om burgers en bedrijven beter te bedienen en zo maatschappelijke doelen te bereiken.

Bijsturen op basis van feitelijke informatie

Hoe doelgericht en doordacht een beleidsmix ook is, vaak zal op enig moment bijsturen noodzakelijk zijn. Dat kan bijvoorbeeld nodig blijken omdat burgers en bedrijven zich anders gedragen dan verwacht of manieren vinden om de regels te omzeilen. Omdat technologische ontwikkeling nieuwe mogelijkheden biedt, of omdat andere landen hun beleid wijzigen. Een dergelijk bijsturen van beleid zal wellicht vaker nodig zijn nu we in een dynamische en internationaal verweven context niet altijd precies kunnen weten hoe beleidsinterventies zullen uitwerken. Met andere woorden: beleid is nooit af (Aslander en Witteveen, 2015).

Om bij te kunnen sturen is betrouwbare feedback cruciaal, zowel over de mate waarin doelen behaald worden als over de werking van de gehanteerde instrumenten. Voordat er wordt begonnen, moet daarom bedacht worden welke informatie er vereist is – bijvoorbeeld welke prestatie-indicatoren – om later bij te kunnen sturen.

De stappen betrekken, beginnen en bijsturen zijn op veel terreinen al zichtbaar in de beleidsontwikkeling. Het principe van de lerende overheid is niet nieuw (WRR, 2006). Dit blijkt bijvoorbeeld uit het plan voor experimenten in de bijstand. Het gezamenlijk gedeelde doel is om door de vormgeving van de bijstand te bevorderen dat mensen via werk weer onafhankelijk worden van bijstand. Om meer kennis te vergaren over de meest effectieve vormgeving, experimenteert het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid twee jaar met de verplichtingen en de begeleiding van mensen in de bijstand.

Maar ook de recente ingrepen op de arbeidsmarkt kunnen zo worden gezien. Bij het sociaal akkoord uit 2013 zijn sociale partners betrokken en zijn gedeelde doelen en instrumenten overeengekomen. Het kabinet is begonnen met concreet beleid, zoals de Wet werk en zekerheid. Nu we ervaring met deze wetgeving opdoen, is het duidelijk dat bijsturen gewenst is. Dat is ook niet zo vreemd, al was het maar omdat, voor het eerst sinds zeventig jaar, belangrijke onderdelen van de ontslagregelgeving in 2015 werden

aangepast. De kans dat een dergelijke ingrijpende, in hoog tempo tot stand gekomen wetswijziging in één keer de juiste vorm heeft, is niet groot. Het is wel van belang om de tijd en ruimte te nemen om het bijsturen weloverwogen in te vullen.

Iets heel anders lijkt zich voor te doen bij het eigen risico in de zorg. Hier lijken namelijk de effecten niet significant anders dan beoogd bij invoering, maar nu sommigen het (beperkt) verminderen van de vraag naar zorg niet meer als doel zien maar als ongewenst, vragen zij alsnog om bijsturing.

Er zijn veel thema's waar de aanpak betrekken-beginnen-bijsturen een nuttige bijdrage kan leveren. Van mobiliteitsbeleid tot onderwijs tot nieuwe vormen van toezicht met big data. Ideeën van burgers, prijsvragen en experimenteerterruimte kunnen daarbij helpen. Een mooie manier om hier invulling aan te geven is het *What Works Initiative* in het Verenigd Koninkrijk (Cabinet Office, 2014). Zij financieren experimenten en de evaluatie daarvan, borgen de onafhankelijkheid, betrekken private partijen en zorgen voor een toegankelijke presentatie van de resultaten. Op die manier wordt beleid vooruitgeholpen. Hetzelfde resultaat wordt beoogd met de betrekken-beginnen-bijsturen-aanpak. Ter illustratie worden hieronder mogelijkheden voor de arbeidsmarkt en de energietransitie uitgewerkt.

WAAR LIGT DE GRENS TUSSEN AFHANKELIJKE EN ZELFREDZAME WERKENDE?

De huidige instituties op de arbeidsmarkt behandelen werknemers volstrekt anders dan zelfstandigen. Werknemers dragen verplicht sociale premies af. Zij krijgen daar verzekeringen voor terug die hun een bepaalde mate van inkomenszekerheid bieden. Bijvoorbeeld in geval van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en pensioen. Voor zelfstandigen gelden deze verplichtingen niet. Zij worden vrijgelaten in de manier waarop ze omgaan met arbeidsgerelateerde risico's.

Deze binaire opzet maakt dat twee groepen suboptimaal worden bediend (Rijksoverheid, 2015). Enerzijds de afhankelijke zelfstandigen: zelfstandigen die behoefte hebben aan afdekking van risico's, maar dit in volledige vrijheid onvoldoende weten te organiseren. Anderzijds de zelfredzame werknemers: werknemers die baat zouden hebben bij meer keuzevrijheid om de verzekeringen die zij afnemen beter aan te laten sluiten op hun persoonlijke omstandigheden en voorkeuren, mede gezien hun risicodraagkracht.

De wil om deze problematiek op te lossen is groot. De praktische moeilijkheid is echter dat we niet weten welke werkenden afhankelijk zijn en welke juist zelfredzaam. Deze vraag krijgt vooral aandacht bij de zelfstandigen. Sommigen stellen voor om simpelweg alle zelfstandigen te verplichten zich te verzekeren. Anderen vinden dat veel te ver gaan. Het gevolg is een patstelling.

Die patstelling zou doorbroken kunnen worden door, al lerend, beter inzicht te krijgen in hoe afhankelijke zelfstandigen kunnen worden herkend. Maar dan moeten we wel durven te experimenteren. De kernvraag is dan: waar ligt de grens tussen de afhankelijke en de zelfredzame zelfstandige?

Concreet zou men kunnen beginnen met een proef voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering. In deze proef

zijn zelfstandigen verzekerd voor arbeidsongeschiktheid met een opt-out – ze kunnen dus van de verzekering afzien. De keuzes die zelfstandigen maken zijn daarbij informatief voor beleid. Mogelijk ontstaat er rond een bepaald inkomensniveau een onderscheid tussen zelfstandigen die wel en zij die niet voor de opt-out kiezen. Dat zou dan een geschikte inkomensgrens kunnen zijn voor de introductie van een verplichte verzekering voor zelfstandigen. Maar de conclusie van het experiment kan ook zijn dat de automatische verzekering met opt-out gehandhaafd wordt voor alle inkomensgroepen. Uiteraard is dit ook afhankelijk van de gewenste vorm van solidariteit. Er kan ook voor gekozen worden om kleiner te beginnen, bijvoorbeeld in een specifieke sector zoals de bouw. Uiteindelijk is evenwel de kern dat er langs deze weg begonnen wordt met het doorbreken van de patstelling.

Op termijn biedt deze aanpak ook kansen om een stap verder te gaan. Want als we verzekeringen beter kunnen laten aansluiten bij de persoonlijke omstandigheden en voorkeuren van zelfstandigen, dan moet het ook mogelijk zijn om hetzelfde te realiseren bij werknemers. Daarbij zouden we dan de ervaring die is opgedaan met dit experiment kunnen gebruiken. Op den duur zou zo de kloof tussen werknemers en zelfstandigen kunnen worden verkleind. Niet omdat we vooraf precies weten wat het optimum is, maar omdat het proefondervindelijk is ontdekt door met een gerichte interventie te beginnen en op basis van de daarbij verkregen ervaring bij te sturen. Zo zou uiteindelijk, met behoud van gewenste vormen van solidariteit, een uniform stelsel voor alle werkenden kunnen worden gerealiseerd.

LEREND VERSNELLEN NAAR EEN CO₂-ARME ECONOMIE

Een tweede maatschappelijke uitdaging waar de beschreven aanpak uitkomst kan bieden is het terugbrengen van CO₂-emissies. Met het Energieakkoord zijn afspraken gemaakt voor de periode tot en met 2023, die zowel qua doelen als instrumenten worden gerealiseerd (SER, 2016). De periode daarna zal gericht zijn op het doel van 80 tot 95 procent emissiereductie in 2050. Een belangrijk instrument voor het bereiken van dit doel is het Europese emissiehandelsstelsel ETS voor de industrie en de elektriciteitssector. Het ETS verbindt een prijs aan de uitstoot van CO₂, opdat de energietransitie efficiënt kan worden doorlopen. De ETS-prijs lag afgelopen maand rond de vijf euro per ton CO₂. Dat is fors lager dan de prijs die hoort bij een efficiënt verloop van de energietransitie. Die bedraagt volgens het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving 60 à 300 euro per ton CO₂ (CPB & PBL, 2016).

Het ETS heeft ons daarmee niet gebracht wat we er in eerste instantie van hadden verwacht: bijsturen is nodig om het doel binnen bereik te houden. De Nederlandse inzet is dan ook om het ETS in Europees verband aan te scherpen. Dit spoort bedrijven aan om tijdig in te spelen op de noodzaak om minder CO₂ uit te stoten. Tevens ontstaat een markt voor CO₂-reducerende oplossingen. Dit stimuleert ondernemerschap, zet partijen aan tot investeren en brengt het innovatiesysteem op gang (Hekkert, 2016).

Het is echter niet te verwachten dat alle 28 EU-lidstaten op korte termijn in zullen stemmen met een

voldoende aanscherping. In dat geval moeten (nationaal) alternatieve prikkels worden gezocht om de noodzakelijke en tijdige vernieuwing in de industrie te stimuleren, ten behoeve van de transitie naar een CO₂-arme economie. De vormgeving van dergelijke alternatieve prikkels leent zich voor experimenteren. Gedacht kan worden aan de introductie van een CO₂-norm of een gedifferentieerde nationale CO₂-minimumprijs, gecombineerd met innovatiesteun en compensatie voor sectoren waar de effecten te groot worden geacht vanwege internationale concurrentie (zie bijvoorbeeld Ministerie van Economische Zaken, 2016b). Weglek van CO₂-emissies naar het buitenland kan zo ook worden verminderd. Idealiter trekt Nederland hierbij op met landen die eveneens ambitieus zijn, zodat mogelijke weglek en negatieve impact op de concurrentiepositie van Nederland en andere deelnemende landen ook langs die weg wordt beperkt. De kern is dat thans onrendabele innovatieve *business cases* alsnog rendabel kunnen worden.

De effecten van deze maatregelen zijn vooraf niet volledig te voorspellen. Bijsturen zal noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld door de norm, de CO₂-prijs of de compensatie aan te passen. Om te bepalen op welke wijze bijgestuurd moet worden, dienen de ontwikkelingen goed te worden gemonitord, in het bijzonder in industriële sectoren, vanwege de mogelijke gevolgen voor de concurrentiepositie en de werkgelegenheid.

De hiervoor geschetste aanpak vergt durf – durf om risico te nemen. We gaan het immers niet in één keer goed doen. Maar door te beginnen en te leren, kan de overheid een aanpak ontwikkelen die de juiste prikkels geeft om te innoveren, die het Nederlandse bedrijfsleven helpt om emissies te reduceren en die hen tot koplopers maakt die hun innovaties in het buitenland kunnen afzetten.

AFSLUITING

De traditionele wijze van overheidsbeleid ontwikkelen, is niet meer in alle gevallen passend. De dynamiek en verwevenheid van onze samenleving zorgen ervoor dat eenduidige oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken vaak niet voorhanden zijn, terwijl burgers en bedrijven veelal zelf ook aan de publieke doelen werken. Complexe problemen kunnen effectiever opgelost worden door burgers en bedrijven erbij te betrekken, door sneller te beginnen met instrumenten gericht op expliciete doelen en door bij te sturen wanneer dat nodig is. Op vele terreinen kan deze aanpak helpen om het overheidsbeleid in de komende jaren vorm te geven; zowel op nationaal als Europees niveau kunnen er aldus patstellingen worden doorbroken. Experimenten maken het mogelijk om te leren, prikkelen

tot nieuwe ideeën en brengen de gewenste effecten dichterbij. En daar gaat het uiteindelijk om. Want om de maatschappelijke doelen te realiseren moeten we nieuwe wegen durven verkennen.

LITERATUUR

- AFM & DNB (2016) *Meer ruimte voor innovatie in de financiële sector – vervolgstappen markttoegang, vergunningen en toezicht*. Amsterdam: Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank.
- Aslander, M. en E. Witteveen (2015) *Nooit af – permanent bèta*. Amsterdam: Business Contact.
- Cabinet Office (2014) *What works? Evidence for decision makers*. Londen. Rapport te vinden op www.gov.uk.
- Camps, M. (2014) *Sturen op de toekomst*. ESB, 99(4676), 6–9.
- Camps, M. (2015) *Kiezen voor kansen*. ESB, 100(4701), 6–10.
- Camps, M. (2016) *Onzekere wegen naar welvaart*. ESB, 101(4725), 6–9.
- CPB (2016) *Decemberraming 2016*. CPB Policy Brief 2016/15. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB & PBL (2016) *WLO-klimaatscenario's en de waardering van CO₂-uitstoot in MKBA's*. Achtergronddocument. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Geest, L. van (2016) *Verantwoord dooktertje spelen in beleid*. Essay. Binnenlands Bestuur, 46.
- Hekkert, M. (2016) *Is ons huidige innovatiesysteem geschikt voor de energietransitie?* Essay op basis van keynote werkconferentie Topsector Energie, oktober 2016. Te vinden op www.topsectorenergie.nl.
- Ministerie van Economische Zaken (2016a) *Uitslag van de tweede tender windenergie op zee voor kavels III en IV van het windenergiegebied Borssele*. Kamerbrief. Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken (2016b) *Energieagenda – Naar een CO₂-arme energievoorziening*. Den Haag.
- NSOB en PBL (2014) *Leren door doen – overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rijksoverheid (2015) *Interdepartementaal beleidsonderzoek zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag.
- SBR (2016) *Van saldsturing naar stabilisatie – Vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*. Studiegroep Begrotingsruimte. Den Haag.
- Schoots, K., M. Hekkenberg en P. Hammingh (2016) *Nationale Energieverkenning 2016*. Petten: Energieonderzoek Centrum Nederland.
- SDG (2016) *Kiezen voor duurzame groei – rapport Studiegroep Duurzame Groei*. Den Haag: Studiegroep Duurzame Groei.
- SER (2016) *Voortgangsrapportage 2016*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, Commissie Borging Energieakkoord.
- WRR (2006) *Lerende overheid – een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam University Press. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

In het kort

- ▶ Door af te wachten blijven kansen onbenut. Durf onzekerheden te accepteren en geef ruimte aan vernieuwing.
- ▶ Betrek burgers en bedrijven, begin met veelbelovende experimenten en stuur bij waar nodig.
- ▶ Zinvol experimenteren kan door zelfstandigen met opt-out tegen arbeidsongeschiktheid te verzekeren.