

Regels opruimen, hoe doe je dat?

Friso Coumou, ministerie BZK (www.doedemocratie.net), 24 april 2015 ¹

Inleiding

‘Wat maakt jullie aanpak bijzonder?’, vroeg een collega van het ministerie van Economische Zaken. Naar aanleiding van Kamervragen was hij aan het verkennen op welke wijze het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) samen met Platform31, initiatiefnemers en gemeenteambtenaren belemmerende regels opruimt. In het betreffende experimentprogramma '[Ruim op die regels](#)' gaat het om regels die het eigenaarschap, de zeggenschap en de ruimte voor maatschappelijke initiatieven beperken. Regels die een verlamdende werking hebben op initiatiefnemers die bijvoorbeeld een buurthuis of een braakliggend terrein beheren, aan groenbeheer doen en leerwerkplekken creëren.

Zijn vraag maakte mij bewust. Soms krijg je pas een inzicht, door de beantwoording van de goede vragen van anderen.

Bijzondere aanpak

‘Ten eerste starten we vanuit de concrete praktijkervaringen van de maatschappelijk initiatiefnemers,’ vertelde ik. ‘We zitten dus dicht op de praktijk. Bij elke casus hebben we duo's van initiatiefnemers en hun aanspreekpunten bij de gemeente. Ik vind het bijzonder dat het gelijk concreet is. Wat ik eerder heb waargenomen bij aanpakken van regeldrukvermindering, is dat ze lang in abstracties blijven hangen.’

Stel je dit als volgt voor: het ministerie geeft een onderzoeksbureau opdracht tot inventarisatie van belemmerende wetten en regels. Het bureau gaat het veld in en spreekt een selectie personen. Die personen vertellen het bureau over de knelpunten die zij ervaren. Het onderzoeksbureau rapporteert daarover vervolgens aan het ministerie. Het ministerie nodigt dan een sector- of koepelorganisatie uit om de belangrijkste knelpunten (uit het rapport) te bespreken. Ter voorbereiding haalt de sector- of koepelorganisatie zelf ook wat informatie op uit het veld. Bij het gesprek zitten dan aan twee kanten van de tafel mensen die de knelpunten niet zelf, of van dichtbij, hebben ervaren: het ministerie en de koepelorganisatie. Beide partijen, koepelorganisatie en ministerie, hebben op indirecte wijze vernomen dat er problemen bestaan. Aan de overlegtafel zitten geen mensen uit de praktijk. Het gesprek verloopt daardoor sneller in abstracties. Heel dikwijls leidt dit tot de conclusie dat het allemaal wel meevalt. En blijft alles bij het oude.

‘Een tweede aspect dat dit programma voor mij bijzonder maakt, is dat we met meerdere bestuurlijke niveaus en vakdisciplines bijeen zitten. Naast de initiatiefnemers en de gemeenteambtenaren zijn er mensen van de ministeries en is er een ring van externe experts die we van tijd tot tijd inschakelen om mee te denken en feedback en tips te geven vanuit hun

¹ Met dank aan Hanneke Schreuders (www.platform31.nl), Marte Kappert (www.marconia.nl) en Kees van Alphen (www.vanalphenadvies.nl) voor hun reactie op een eerdere versie van dit artikel.

kennis en ervaring. Dat zijn bijvoorbeeld fiscalisten of juristen. Zij kunnen in detail uiteenzetten hoe één en ander nu in de wet- of regelgeving geregeld is, en de ontwikkelingen daarin schetsen.’

Het programma hanteert een driedeling: 1) wat is het knelpunt in wet- en regelgeving? 2) Wat is de huidige ruimte binnen de wetten en regels? En 3) Waar ontbreekt echt de benodigde ruimte en hoe moeten de regels worden aangepast? De achterliggende leervraag in het programma is: hoe kunnen overheid en initiatiefnemers in overleg de juiste regels op de juiste manier toepassen, daarbij ruimte gevend aan maatschappelijk initiatief?

Steeds meer raak ik ervan overtuigd dat we de vraagstukken van nu, en de vraagstukken van morgen, enkel interdisciplinair en intersectoraal kunnen oplossen. In dit programma doen we een heel bescheiden poging daartoe. Wat ik heb ervaren in andere programma's is dat er feitelijk maar één bestuurlijk niveau écht betrokken is. De gemeente, óf een ministerie, óf een kennisinstelling voert een programma uit. Maar niet al deze partijen tegelijkertijd en echt met elkaar. Ook gaat een programma dikwijls over de uitvoering of over het beleid, en dan ook vanuit één enkele sector of vanuit één discipline. Lang niet altijd staat de interactie tussen uitvoering en beleid centraal, en dat vanuit een intersectoraal en interdisciplinair perspectief.

Tot zover de lofzang. De voorgaande twee punten klinken geweldig, ze zijn ook geweldig, maar het blijft enorm zoeken en ploeteren om te komen tot een effectieve aanpak die regels opruimt. Het is namelijk een kluwen van mechanismen waarin we verzeild raken bij deze zoektocht. Met elkaar zorgen deze mechanismen ervoor dat een strakke, overzichtelijke aanpak van belemmerende regels, verpulvert tot een ongrijpbaar geheel. Hieronder probeer ik een aantal van die ‘verpulveringsmechanismen’ te ontrafelen.

Transitiebril

Eerst een blik op het grotere plaatje, vanuit een transitiebril. Er is een stelsel, een systeem. Dit noemen we A. Stelsel A bestaat uit bepaalde werkwijzen, structuren en culturen in het heden, voortkomend uit het verleden. Werkwijzen zijn allerlei vormen van gangbaar en gebruikelijk gedrag. Het zijn processen en praktijken. Dit gedrag is veelal vastgelegd en beschreven in structuren: denk aan procedures, regels en wetten. Het meest fundamenteel is de onderliggende manier van kijken en denken. Deze zienswijze is een onderdeel van de cultuur.

| | |
|---|--|
| <p>Stelsel A: verleden en heden</p> <p>Werkwijzen: processen, praktijken, gedrag</p> <p>Structuur: wetten, regels, beleid, procedures</p> <p>Cultuur: overtuigingen, aannames, mindset</p> | <p>Stelsel B: mogelijke toekomst</p> <p>Werkwijzen: processen, praktijken, gedrag</p> <p>Structuur: wetten, regels, beleid, procedures</p> <p>Cultuur: overtuigingen, aannames, mindset</p> |
| <p>Praktijk a: reproductief</p> <p>Werkwijzen: processen, praktijken, gedrag</p> | <p>Praktijk b: transformatief</p> <p>Werkwijzen: processen, praktijken, gedrag</p> |

Transformatie en reproductie van stelsels en werkwijzen

Stelsel A wordt bestendig door praktijk a. De kleine a (praktijk) reproduceert de grote A (stelsel). Tegelijkertijd geeft stelsel A allerlei problemen. In het experiment 'Ruim op die regels' is het fundamentele probleem dat het huidige stelsel A het maatschappelijk initiatief niet ondersteunt en versterkt, maar tegenwerkt en beperkt. Eigenlijk is voor de volledige ondersteuning van maatschappelijk initiatief, met echt andere verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving, een ander, nieuw systeem nodig. Dat is systeem B, met andere werkwijzen, structuren en culturen dan systeem A. De achterliggende transitie, de transitie naar meer doe-democratie (participatiesamenleving, energieke samenleving, netwerksamenleving), is de transitie van stelsel A naar stelsel B.

Maatschappelijke initiatieven bestaan uit verschillende, afzonderlijke activiteiten, waarop verschillende regels van toepassing zijn en die dus [bij dat concrete initiatief bij elkaar komen](#). Vanuit de gedachte van de rechtsstaat zijn regels bedacht voor een abstract aantal gevallen en niet voor een concrete situatie. Het rechtssysteem (structuur) is bedacht om de regels toegankelijk te maken. Procedures zijn er om in een concrete situatie ook de belangen van derden te waarborgen. Bij concrete maatschappelijke initiatieven komen we er achter dat door aanpassingen van het stelsel (A naar B), of door een andere toepassing van de bestaande regels (A') meer ruimte wordt gecreëerd voor dergelijke initiatieven zonder dat de belangen van derden minder worden beschermd.

Vernieuwende praktijk b, binnen bestaande stelsel A

In het experiment proberen we een nieuwe, nog ongebruikelijke praktijk uit, praktijk b. We proberen b uit via nieuw gedrag, in een systeem dat nog steeds A is. Het lastige daarvan is dat onze werkwijzen, structuren, en -het belangrijkste- onze manieren van kijken en denken, A reproduceren. We vallen in ons denken en onze manier van kijken naar het vraagstuk, al snel terug op A. Want dat zijn we gewend, en dat is de huidige praktijk, zowel op het niveau van het stelsel, als op het niveau van de lokale micro- en meso-praktijk. Daardoor proberen we in het experiment in veel gevallen praktijk b, zo goed mogelijk in te passen in A. We trachten b 'zo werkbaar mogelijk te maken' binnen A.

De vraag is of dat erg is, en of er een andere manier nodig en mogelijk is. Onze aanvliegroute in het experimentprogramma is dat we gewoon met vernieuwende praktijk b aan de slag gaan. Gewoon doen. Pas als we ergens tegen de grenzen van A oplopen, gaan we met de verantwoordelijken en de beslissers het gesprek aan over de noodzakelijke aanpassing van (onderdelen van) A naar B.

Vernieuwende praktijk b, binnen nieuw stelsel B?

Een andere aanvliegroute die soms bepleit wordt, is dat we op voorhand B moeten creëren, om praktijk b te (kunnen) beproeven. We moeten met b experimenteren in een context waarin we de condities voor b creëren op stelselniveau (B). Sommige wettelijke experimenteermogelijkheden zou je kunnen zien als voorbeelden daarvan (A^B).

Maar waarom, waar en hoe (op welke aspecten) zouden we A moeten aanpassen richting B? Is dat *per se* nodig, en is het mogelijk? Immers, wat staat ons in de weg gewoon met vernieuwende praktijk b te beginnen? Waar hebben we nu last van A? Waar is A zo beperkend dat het nieuwe praktijk b onmogelijk maakt? Als we iets in A moeten wijzigen, dan kunnen wij dat toch zeker onderbouwen? En als we direct B op stelselniveau willen vormgeven, hoe ziet dat er dan uit? Waar beginnen we dan?

Dat leidt tot de vraag welk type belemmeringen initiatiefnemers ervaren, en op welk bestuurlijk niveau zij nu last hebben van A. Gaat het om wetten en regels, om (interne) procedures of om gedrag? Zijn dat Europese, landelijke, provinciale, of gemeentelijke regels, procedures of gedragingen? En om welke regels, procedures en gedragingen gaat het precies? (In termen van 'artikel x, lid y'. En in termen van 'ambtenaar of bestuurder doet x, laat y na').

Niet concreet kunnen aangeven waar A belemmert

Een eerste 'verpulveringsmechanisme' van een succesvolle zoektocht en eliminatie van knellende regels is dat initiatiefnemers dit zelf vaak slecht kunnen aangeven. Dat is begrijpelijk. Hun aandacht gaat immers uit naar de realisatie van hun initiatieven, en niet naar de werking van procedures of het in kaart brengen van belemmerende wet- en regelgeving. Desalniettemin compliceert dit de zoektocht naar belemmerende wet- en regelgeving. Er is wel kritiek, maar het wordt niet concreet tot op het niveau van wet, regel, procedure of gedrag. Welke vernieuwende praktijk b willen de initiatiefnemers precies realiseren, en exact waarop loopt dat dan spaak?

Afdoen als informatievraagstuk

Een (ook begrijpelijke) reactie vanuit de (rijks)overheid is dat het om een informatievraagstuk gaat. De redenering luidt dan als volgt: de initiatiefnemers (en eventueel de betrokken gemeenteambtenaren) kennen de Europese en landelijke wet- en regelgeving onvoldoende, en weten daardoor niet goed genoeg welke ruimte deze wet- en regelgeving allemaal (wel) biedt. Of ze kennen de Europese en landelijke wetten en regels wel, maar ze begrijpen niet goed (genoeg) hoe deze effectief toe te passen. Voorlichting is dan de remedie. We leggen het nog een keer uit, we moeten meer en beter communiceren.

Een aantal kanttekeningen is bij deze reactie op zijn plaats. De reactie kan terecht zijn, maar evenzeer kan de reactie terechte kritiek verpulveren. Dit is een tweede 'verpulveringsmechanisme'.

Ten eerste kan er een situatie bestaan waarbij een wet of een regel per 'beleidsterrein' of 'domein' niet direct in de weg zit. Een kenmerk van maatschappelijke initiatieven en van sociale ondernemingen is dat ze dwars door bestaande beleidsterreinen, domeinen en andere beleidsmatige indelingen heen lopen. De optelsom van regels die per domein zinvol en begrijpelijk zijn, kan de situatie vanuit de praktijk van initiatiefnemer wel degelijk onwerkbaar maken. $1 + 1 = 3$, maar dan voor de ervaren regeldruk.

Ten tweede heeft de reactie een juridische insteek. Daardoor raken de achterliggende doelen van de initiatiefnemer sneller buiten beeld. Wat beogen de initiatiefnemers? Wat willen ze eigenlijk bereiken? Waar gaat het hen om? Door een juridische bril op te zetten, zijn we

minder geneigd deze achterliggende vragen te stellen. Daardoor raken andere dan juridische oplossingen buiten beeld.

Ten derde blijven de beperkingen van de landelijke wet- en regelgeving impliciet buiten beeld. Het achterliggende denkkader blijft A. Een (radicaal) alternatief denkkader B blijft onbesproken vanuit de gedachte dat dit bijvoorbeeld jaren en jaren zou duren ('We gaan hierover niet eens meer gesprekken aan met bestuurder X, departement Y of uitvoeringsorganisatie Z'), of eenvoudig voor onmogelijk wordt gehouden ('Dit is politiek volledig onhaalbaar'). De oplossingen, en achterliggende denkkaders, zijn dan zo radicaal dat ze de fundamenteën van A weg zouden slaan. Neem de verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte. Die ligt juridisch bij gemeenten. Maar waarom? Zou bijvoorbeeld, als de verhoudingen tussen overheden en initiatiefnemers fundamenteel wijzigen, de aansprakelijkheid voor de openbare ruimte niet ook anders geregeld moeten worden? Nu redeneren we automatisch vanuit A, waarin de verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte bij de gemeente ligt. We stellen ons daardoor geen andere wereld meer voor, waarin de zaken écht anders geregeld zijn (B).

Kortom, de reactie dat het om een informatievraagstuk gaat, neigt naar een incrementele, juridische benadering vanuit 'hoe het nu (eenmaal) geregeld is' in plaats van een radicale, visionaire benadering vanuit 'wat geregeld zou moeten worden'. Veelal is de basishypothese vanuit het rijk dat de Europese en/of landelijke wet- en regelgeving voldoende ruimte biedt, en dat die ruimte nu onvoldoende wordt gepakt. Misschien is dat in veel gevallen ook zo, maar juist deze hypothese willen we toetsen en soms met behulp van concrete casuïstiek verwerpen.

Laten we voor de redering eens kijken naar een situatie waarin de basishypothese klopt. Als de belemmeringen niet op het niveau van Europese en landelijke wet- en regelgeving zitten, welke verpulveringsmechanismen op gemeentelijk niveau kunnen een overzichtelijke aanpak van belemmerende regels dan verder in de weg staan?

Kennis- en machtsongelijkheid

Stel je voor: een maatschappelijk initiatiefnemer die een bepaald gebied wil ontwikkelen zit tegenover een gemeentelijke jurist met pakweg 20 jaar ervaring. De initiatiefnemer begint dan al met een kennisachterstand. Want de wet- en regelgeving is complex, gefragmenteerd en abstract, en moet worden toegepast op de concrete situatie.

Er is vergunnen, overeenkomen, adopteren en gedogen. Bij vergunnen zijn er onder andere meldingsplichten, ontheffingsplichten en vergunningplichten. Overeenkomsten kunnen bijvoorbeeld gaan over grondgebruik. Adopteren gaat over subsidiëren op basis van regelgeving, en gedogen is wanneer de gemeente bewust afziet van naleving van regels. Aansprakelijkheid kan strafrechtelijk, privaatrechtelijk en bestuursrechtelijk zijn. De overheid – ook in haar privaatrechtelijke hoedanigheid – moet handelen volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het is handig dat de initiatiefnemer ook daarover wat weet. Behoorlijk bestuur gaat over een verbod op willekeur, motivering, zorgvuldigheid, evenredigheid, en het gelijk behandelen van gelijke gevallen. Om nog maar niet te spreken

over bijvoorbeeld de Wet bodembescherming en de Monumentenwet 1988, die ook voor veel initiatiefnemers relevant zijn.

De initiatiefnemer heeft geen rechten gestudeerd, en is er in zijn werk ook niet (dagelijks) mee bezig. Zelfs voor de jurist van de gemeente is de wet- en regelgeving complex. Het is ook voor hem lastig goed op de hoogte te blijven van nieuwe wet- en regelgeving, nieuwe beleidsdoelen, zienswijzen, en de instrumenten daarbij, de eventuele experimenteermogelijkheden en de laatste jurisprudentie.

De jurist en andere collega's binnen de gemeente hebben in de afgelopen jaren – mede op basis van eerdere wet- en regelgeving - bepaalde werkwijzen, routines en protocollen opgebouwd. Bijvoorbeeld voor de diverse vergunningen die initiatiefnemers moeten aanvragen wanneer zij een gebied willen ontwikkelen en daarbij bouwwerken willen plaatsen. Denk aan vergunningen voor evenementen, brandveiligheid, horeca-exploitatie, geluidsoverlast, inrichting van parkeerruimte etc. Er is een bestemmingsplan met regels voor elk 'planologisch relevant gebruik' van gronden en gebouwen, regels voor het bouwen van bouwwerken, en regels voor het uitvoeren van werken en werkzaamheden.

De jurist is bereidwillig om met initiatiefnemers mee te denken. Als de initiatiefnemer aangeeft wat de initiatiefnemer waar, wanneer wil realiseren, dan kan hij daarover voor de meeste vergunningen wel uitspraken doen. Sommige vergunningen of overeenkomsten liggen bij een andere afdeling.

Hoewel de jurist zich bereidwillig opstelt, handelt hij op een oude manier. Zijn gedrag is meer gebaseerd op eerdere en huidige werkwijzen, routines en protocollen (A). Concreet: hij gaat per object/bouwwerk uit van individuele vergunningen per aspect (evenementen, geluid etc.). Zijn gedrag is minder gebaseerd op de nieuwe beleidsdoelen en de nieuwe manieren van kijken van de aankomende rijkswet- en regelgeving, en experimenteermogelijkheden die nu al bestaan om een andere, nieuwe richting in te slaan (B). Concreet: voor een bepaald gebied kaders stellen ten aanzien meerdere aspecten tegelijkertijd (evenementen, geluid etc.). Voor de initiatiefnemer is het vrijwel onmogelijk het verschil tussen A en B goed te zien en door gedrag A heen te breken. Dit is een derde verpulveringsmechanisme.

Waarom is dit zo moeilijk voor de initiatiefnemer? Er is machtsongelijkheid en informatieongelijkheid. De jurist heeft meer macht doordat hij formele zeggenschap heeft (beslismacht). Deze beslismacht neem toe, zowel formeel als informeel, naarmate de ambtelijke organisatie groter is. Daarnaast is er veel algemene, specifieke en actuele juridische kennis nodig. Bijvoorbeeld over de komende Omgevingswet en het huidige omgevingsrecht. Daarbij zal de initiatiefnemer eerder afgaan op de ervaring en aanwijzingen van de gemeentelijke jurist (kennismacht), dan deze te pareren op basis van eigen kennis. Weet een initiatiefnemer dat in artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht het tijdelijk gebruik in afwijking van het bestemmingsplan is geregeld? En dat per 1 november 2014 de regels over tijdelijk gebruik in afwijking van het bestemmingsplan behoorlijk zijn verruimd? Dat de gemeente op basis daarvan voor een bepaald gebied de kaders kan aangeven waarbinnen de initiatiefnemers moeten blijven? Weten initiatiefnemers dat bouwen een vorm is van planologisch relevant gebruik, en dat artikelen 2 en 3 van het Besluit omgevingsrecht

mogelijkheden bieden om vergunningsvrij te bouwen? Tenslotte biedt een Algemene Maatregel van Bestuur op basis van de Crisis- en Herstelwet de mogelijkheid om gebiedsgericht te [experimenteren](#) in afwijking van de geldende regels.

In dit geval wil de initiatiefnemer praktijk b realiseren. Het gaat om de ontwikkeling van een bepaald gebied voor de komende tien jaar. Daarbij zullen ook andere initiatiefnemers worden uitgenodigd om bouwwerken te plaatsen. Het rijk heeft als vernieuwing van het omgevingsrecht de vernieuwing van de Omgevingswet (B) in voorbereiding. De nieuwe Omgevingswet treedt, zo is de bedoeling, per 2018 in werking. Rechters anticiperen op B in jurisprudentie, maar de jurist van de gemeente handelt nog volledig volgens A. Slechts mensen die zeer ingevoerd zijn in de juridische ontwikkelingen, experts, kunnen met voldoende afstand naar eerdere, huidige en toekomstige wet- en regelgeving (structuur) kijken en dit relateren aan de achterliggende veranderingen in doelen en zienswijzen (cultuur) en dit vertalen naar ander, nieuw gedrag (werkwijze).

Integraal vraagstuk, gefragmenteerde organisatie

De initiatiefnemer heeft vanwege de machtsongelijkheid en de informatie-achterstand te weinig in handen om het gedrag van de jurist van de gemeente te pareren. Maar zelfs als dat wel zou lukken, zijn we er nog niet. Er is namelijk ook een organisatorisch probleem. De jurist gaat maar over een deel van de (integrale) vraag van de initiatiefnemers (ook diens zeggenschap is beperkt). Vraagstukken rondom milieu-eisen liggen bijvoorbeeld weer bij een andere gemeentelijke afdeling. De initiatiefnemer heeft niet alleen te maken met een grote hoeveelheid complexe, gefragmenteerde wet- en regelgeving, maar ook met een gefragmenteerde gemeentelijke organisatie.

In deze situatie helpt het wanneer de initiatiefnemer een aanspreekpunt heeft, dat hem of haar door de (in domeinen of beleidsterreinen ingerichte) organisatie heen loodst. Een aanspreekpunt dat bovendien oog heeft voor de zowel de waarden die de gemeente nu benadrukt (bijvoorbeeld tegen gaan overlast, bevorderen veiligheid, zorgvuldigheid, etc.: waarden waarop stelsel A hoofdzakelijk gebaseerd is), als voor andere waarden die met name door de initiatiefnemers worden benadrukt (bijvoorbeeld nieuwe integrale ruimtegevende kaders, snelheid, duidelijkheid: waarden die meer op de voorgaand treden in stelsel B). Steeds meer gemeenten stellen daarvoor aanspreekpunten of ‘initiatievenmakelaars’ in.

Initiatiefnemers geven aan dat het soms nog complexer wordt wanneer de ondersteuningsinstrumenten volledig gebaseerd zijn op stelsel A. Een voorbeeld is het omgevingsloket. Dit is het digitale loket dat is ontwikkeld om bewoners inzicht te geven in wat er in hun omgeving gebeurt op gebied van wonen en werken. Voor initiatiefnemers/ondernemers (en professionals als architecten, stedenbouwkundigen en inspecteurs) is het omgevingsloket de plek om vergunningen in aan te vragen of aanvragen mee te beoordelen. Sommige initiatiefnemers geven aan dat zij in het omgevingsloket verdwalen. Voorbeelden die zij geven: het is niet mogelijk helder van tevoren een routing kiezen, en zij achterhalen pas *in* het systeem welke informatie ze allemaal bij de hand moet hebben om een aanvraag te kunnen doen. Volgens de initiatiefnemers moedigt het systeem inspecteurs aan in stelsel A te blijven denken en werken, omdat het digitale loket geen ruimte biedt om activiteiten die onderdeel zijn van praktijk b, in het systeem te verwerken.

Reproductief en transformatief gedrag *in relatie tot de regels*

Vaak wordt gezegd dat de problemen niet zozeer zitten in de wetten of de regels, maar in het gedrag. Deze uitspraak is ‘een dooddoener’, een verpulveraar, als we niet heel precies duiden om welk gedrag het gaat. We moeten beter analyseren wat dan ‘oud gedrag’ is (‘zo gaat het nu’), dit gedrag plaatsen in de context (werkwijze, structuur en cultuur stelsel A) en aangeven hoe dit gedrag het maatschappelijk initiatief bemoeilijkt (hoe het problemen veroorzaakt), en aangeven wat dan ‘nieuw gedrag’ is (‘zo kan het ook’), dat plaatsen in een nieuwe context (we gaan van stelsel A naar B. B heeft andere werkwijzen en gedrag, een andere structuur en een andere cultuur), en hoe dit nieuwe gedrag maatschappelijk initiatief meer ruimte, eigenaarschap en zeggenschap geeft (hoe het problemen oplost).

De uitspraak ‘het gaat om gedrag’, is niet alleen te algemeen, hij is ook niet juist. De uitspraak brengt namelijk een scheiding aan tussen enerzijds de wetten en regels anderzijds het gedrag. Terwijl het bovenstaande voorbeeld laat zien dat het in de praktijk gaat om het gedrag *in relatie tot* de wetten en regels. Hoe ga je in de praktijk met wetten en regels om? Niet alleen hoe pas je wet- en regelgeving toe, maar ook: hoe gedraag je jezelf mede in relatie tot (interpretaties van) wet- en regelgeving, procedures en protocollen? We hebben gezien dat veel kennis -waaronder specifieke juridische kennis- nodig is om in de omgang met wetten en regels, ‘oud, reproductief gedrag’ (A) te kunnen waarnemen en er feedback op te kunnen geven (het kan en mag anders), om bij te dragen aan gedragswijziging naar ander ‘nieuw, transformatief gedrag’ (B).

Meerdere niveaus, meerdere domeinen

In het voorgaande zijn we uitgegaan van een situatie waarbij de rijksoverheid wet- en regelgeving voorbereidt, die al een andere zienswijze bevat (B). De komende Omgevingswet is daarvan een voorbeeld. De gemeenteambtenaar handelt in het voorbeeld volgens A, in reactie op een (wens tot een) vernieuwende praktijk b van de initiatiefnemer. Er zijn uiteraard even goed situaties te geven waarbij de gemeente handelt volgens B, of wil handelen volgens B, maar waarbij het rijk nog denkt en handelt volgens A en ook de wet- en regelgeving (experimenten met) de nieuwe praktijk beperkt of onmogelijk maakt. We komen dan al snel uit bij de vraag of een ministerie of de landelijke politiek praktijk b wel ziet zitten en (op punten) echt wil inzetten op stelsel B (bijvoorbeeld via experimenten of nieuwe landelijke wet- en regelgeving).

Hier is vaak sprake van botsende achterliggende waarden, en het is dan de landelijke politiek die keuzes moet maken. Een voorbeeld is de opkomst van ouderparticipatiecrèches. Deze botsten (botsen?) met rijkswet- en regelgeving rondom kwaliteit en betaalbaarheid van het stelsel van kinderopvang. Op rijksniveau is het van belang de betreffende botsende waarden in kaart te brengen. De bestaande waarden (A) (kwaliteit, betaalbaarheid) en nieuwe, daarmee (soms) concurrerende waarden (B) (nabijheid, betrokkenheid). Het ministerie zal samen met andere partijen de diverse afwegingen en opties rondom de waarden en waardebotsingen dienen te expliciteren. De mate waarin de andere, nieuwe waarden nu al in de praktijk kunnen worden beproefd, is weer (deels) afhankelijk van bijvoorbeeld de beschikbaarheid van wettelijke experimenteerterruimte op een bepaald beleidsterrein. In sommige gevallen verloopt de discussie hierover direct via de politieke arena, in andere gevallen vinden eerst (ook)

gesprekken plaats bij de ministeries. Veel rijksambtenaren zijn eerder geneigd te reageren vanuit bestaande routines, procedures en manieren van denken (A), dan vanuit een nieuw perspectief dat initiatief (meer) mogelijk maakt (B). Immers: met veel zorg hebben zij het bestaande repertoire en stelsel opgebouwd. De huidige gang van zaken, het huidige stelsel dat waarden beschermt die belangrijk blijven, wordt ook dagelijks door hen gereproduceerd en herbevestigd in beleidsplannen, nota's en gesprekken.

Nationaal, provinciaal, regionaal, lokaal: belemmerende regels, en belemmerend reproductief gedrag (in relatie tot de regels) kunnen zich op elk niveau bevinden. Zoals ook er ook op elk niveau transformatieve regels (in ontwikkeling) zijn, nieuwe experimenteermogelijkheden zijn, en er transformatief gedrag is (in relatie tot de regels). Ook dat maakt het zo moeilijk om een vinger te krijgen achter het vraagstuk. Op welk niveau zit de belemmering in regels en gedrag precies? En op welk niveau zitten de mogelijkheden precies?

Waar en hoe het plaatje van A en B (zie begin artikel) eruit ziet, kan ook weer verschillend zijn per sector of beleidsterrein. Op sommige domeinen zijn bestaande knelpunten al onderkend, is er nieuwe regelgeving in ontwikkeling, of bestaat er al wet- en regelgeving met vergaande experimenteermogelijkheden om vernieuwende praktijk b, ook binnen A al (beperkt) mogelijk te maken (A^B). Terwijl op andere domeinen nog volop politieke strijd aan de gang is voor herkenning en erkenning van bepaalde knelpunten. En dat terwijl het vraagstuk zich, zoals we hebben gezien, niet aan deze sectorale grenzen of domeingrenzen houdt.

Aanbevelingen: tips en rolaanwijzingen

In het voorgaande heb ik een aantal 'verpulveringsmechanismen' beschreven. Deze lijst is niet volledig, er valt nog veel meer over te vertellen. Het is een eerste aanzet naar meer helderheid en houvast in de opruimactie van knellende regelgeving voor initiatiefnemers. Wat is nodig om te voorkomen dat een ogenschijnlijk simpele opgave wordt verpulverd tot een ongrijpbaar geheel? Hoe kunnen we op een goede manier knellende regels op te ruimen? En wat zijn daarbij belangrijke rollen voor het ministerie BZK, een kennisinstelling, de gemeente, en de initiatiefnemer(s)? Op basis van het voorgaande kom ik een aantal tips, in de formule van een praktische werkvorm, en een aantal rolaanwijzingen voor betrokken actoren.

Tips

- Vertrek vanuit de concrete casuïstiek van de initiatiefnemer en diens directe gesprekspartner bij de gemeente.
- Laat de initiatiefnemer en gemeenteambtenaar hun casus toelichten, hun gesprek voeren, en hun perspectieven uitwisselen, zoals ze dat ook (eerder) in directe interactie hebben gedaan.
- Zet daaromheen een kring van betrokken ambtenaren uit andere bestuurslagen, experts, en andere betrokken meedenkers uit diverse sectoren en van diverse disciplines. Laat hen kritisch meedenken.

- Situeer het gesprek, en de lokale praktijk van de initiatiefnemer en de gemeentebestuurder, in termen van een meer fundamentele achterliggende transitie van A naar B.
- Probeer met elkaar zo scherp mogelijk te duiden: Wat is stelsel A en praktijk a? Wat is stelsel B en praktijk b? Ontwikkel een visie op het nieuwe stelsel (B) en de nieuwe werkwijzen (b). Hoe ziet de toekomst eruit eruit in termen van werkwijze (gedrag), structuur (wetten, regels, procedures) en cultuur (zienswijze, denkwijze)?
- Ontleed dit ook in termen van bestuurlijke niveaus (EU, rijk, provincie, gemeente, initiatiefnemers), en beleidsterreinen (zorg, sociale zekerheid, etc.).
- Bepaal met elkaar een volgende stap. Kan het door het ‘gewoon te doen’ binnen A, of is daarvoor een nieuw stelsel (B) nodig? Wat is hier (écht) nodig? Hoe kan het wél?

Rolaanwijzingen

Ministerie BZK

- **Doorbreken/agenderen.** Wanneer blijkt dat de belemmeringen worden veroorzaakt door werkwijzen, structuren en zienswijzen op Europees en rijksniveau, dient het ministerie van BZK dit te agenderen. BZK kan als coördinerend departement gesprekken aangaan met andere departementen. Zo nodig kan BZK daarbij pleiten voor extra benodigde experimenteermogelijkheden in sectorale wet- en regelgeving, of ander gedrag (in relatie tot de regels).
- **Voorlichten.** Wanneer blijkt dat de belemmeringen worden veroorzaakt door gedrag en regels op werkwijzen, structuren en zienswijzen bij provincies, gemeenten en initiatiefnemers, kan BZK hierover kennis delen, en informatie verspreiden. Bijvoorbeeld door innovatieve praktijken, die (wel) mogelijk zijn te belichten.

Kennisinstelling

- **Procesbegeleiding.** Kennisinstellingen dienen zorg te dragen voor een goed proces. Het juiste gesprek met de juiste actoren, in een goede sfeer.
- **Expertise inbrengen.** Daarbij brengt de kennisinstelling, evenals de andere actoren, haar eigen kennis in, en organiseert zij de inbreng van kennis van experts en alle andere deelnemers in het programma.
- **Onderzoek en analyse.** Belangrijk is dat de kennisinstelling de gesprekken goed analyseert. Zowel op een abstract en theoretisch niveau, als op een concreet en praktisch niveau.

Gemeente

- **Ruimte benutten.** De gemeente dient zich af te vragen of zij daadwerkelijk alle ruimte benut die beschikbaar is. Daarbij past een kritische beschouwing van de rol van anderen, en van de eigen rol, waarbij begrip is voor de (leef)wereld van initiatiefnemers. Behulpzaam hierbij is wanneer meerdere collega's van de eigen gemeente, en/of vanuit andere gemeenten deelnemen aan het gesprek. Via vergelijking van de verschillende aanpakken en perspectieven, wordt helderder (tot) waar de ruimte precies ligt.

Initiatiefnemer(s)

- **Oog voor de andere kant.** Initiatiefnemers zijn de belangrijkste partij. Uiteindelijk gaat het om hun maatschappelijke waardecreatie. We willen de zeggenschap en het eigenaarschap van initiatiefnemers vergroten. Maar niet zonder meer. Er zijn ook andere belangrijke maatschappelijke waarden. Tijdens de realisatie van hun initiatieven worden initiatiefnemers daarmee geconfronteerd. Voor initiatiefnemers is het de kunst ook begrip te hebben voor die andere kant(en) van deelname aan het sociaal-maatschappelijke en soms ook het economische verkeer.
- **Kansen blijven zien én pakken.** Tegelijkertijd is het de kunst voor initiatiefnemers om gemotiveerd te blijven en om, onder de condities waaronder het nu (wel) mogelijk is, hun initiatieven te realiseren.

Tot slot geldt voor alle partijen, boven alles, een constructieve, open en lerende houding. Zowel ten aanzien van de inhoud, als naar elkaar toe als mens.