

Waarden borgen, praktijken innoveren

Hoe pilots bijdragen aan een andere kijk op waterveiligheid*

Arwin van Buuren & Gerald Jan Ellen

Er is een vernieuwing gaande in het Nederlandse waterveiligheidsbeleid: meerlaagsveiligheid. De vernieuwing is een beweging van een door preventie (dijken) gedomineerde benadering, naar een risicobenadering (risico = kans maal gevolg) waarbij ook gevolgbeperking door ruimtelijke maatregelen en rampenbeheersing een belangrijke rol speelt om het risico van een overstroming te verkleinen. De theorie van padafhankelijkheid leert ons dat bij een dergelijke – fundamentele – verandering er tal van technische, culturele, financiële en institutionele factoren zijn die het bestaande beleidssysteem in zijn huidige evenwichtstoestand houden en die een beleidsvernieuwing – de overstap naar een ander ‘pad’ – bemoeilijken. Het artikel laat zien aan de hand van de resultaten van een lerende evaluatie hoe pilots bijdragen aan een proces van beleidsinnovatie. Belangrijke conclusie is dat de verankeringen van resultaten bij de ‘thuisorganisaties’ en het synchroniseren van de pilots met lopende beleidsprocessen essentieel is. De pilots tonen daarnaast aan dat beleidsvernieuwing een proces is van intelligent doormodderen: kleine stapjes en slimme duwtjes, in plaats van grote stappen snel thuis.

Inleiding

Het waterveiligheidsbeleid in Nederland is in beweging. Er vindt een omslag plaats van een door dijken gedomineerde benadering (preventie), naar een risico-benadering met veel meer aandacht voor gevolgbeperking door ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing. Daarbij past het om te denken in termen van meerlaagsveiligheid: de ruimtelijke ordening (tweede laag) en de rampenbeheersing (derde laag) vullen de preventie via dijken (eerste laag) aan.

Meestal zijn (bijna) rampen (*trigger of focussing events*) nodig om daadwerkelijk beleidsomslagen teweeg te brengen: de watersnoodramp van 1953 (Deltawerken: betere dijken), de bijna overstromingen van 1993 en 1995 (Ruimte voor de Rivier: meer aandacht voor ruimtelijke inrichting) en de tornado Katrina in de Verenigde Staten in 2005 (Taskforce Management Overstromingen: betere rampenbeheersing). Als deze rampen er niet zijn, is beleidsverandering veel meer een zaak van ‘muddling through’: kleine stapjes en slimme duwtjes. De theorie van padafhankelijkheid leert ons daarbij dat er tal van technische, culturele, financiële en institutionele factoren zijn die het bestaande beleidssysteem in zijn huidige even-

* Prof. dr. A. van Buuren, hoogleraar Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam, G.J. Ellen, Msc., senior onderzoeker, Deltares, Delft

wichtstoestand houden en die een beleidsvernieuwing – de overstap naar een ander ‘pad’ – bemoeilijken.

De vraag is dan: kun je in zo’n situatie beleidsvernieuwing realiseren? En zo ja: hoe realiseer je dat dan en hoe ontstaat de bereidheid om oude routines los te laten? De afgelopen jaren is op verschillende manieren geëxperimenteerd met het nieuwe beleidsparadigma en is in pilots verkend hoe meerlaagsveiligheid gestalte kan krijgen. In dit artikel gaan we dieper in op de bovenstaande vragen aan de hand van een analyse van drie pilots – Marken, Eiland van Dordrecht en IJssel-vecht-Delta – die in 2015 door een lerende benadering zijn geëvalueerd (Van Buuren et al., 2015).

In de analyse staan we stil bij de vraag hoe een dergelijke beleidsinnovatie gestalte krijgt en welke rol een pilot hierin kan spelen. Daarbij richten wij ons op de vraag onder welke voorwaarden een pilot succesvol kan bijdragen aan beleidsverandering in een sterk padafhankelijke context. Voordat we ingaan op ons onderzoek, beschrijven we eerst beknopt de beleidshistorie van het Nederlandse beleid ten aanzien van het omgaan met overstromingen (waterveiligheidsbeleid) om zodoende te begrijpen hoe ‘diep’ het inzetten op meerlaagsveiligheid dit beleidsveld raakt.

Beleidsverandering in padafhankelijke beleidsdomeinen

Padafhankelijkheid

Beleidsverandering of -innovatie is een geliefd studieobject in de bestuurskunde. Meerdere theoretische perspectieven zijn ontwikkeld om beleidsverandering te begrijpen (zie bijv. Kingdon, 2003; Sabatier en Jenkins, 1990). Howlett en Rayner (2006) spreken echter over de ‘historical turn’ in de beleidswetenschappen als zij aandacht vragen voor de verschillende (historisch) institutionele benaderingen waarin beleidsverandering wordt bestudeerd door aandacht te geven aan padafhankelijkheid en feedbackmechanismen.

Hoewel theorieën waarin padafhankelijkheid centraal staat, regelmatig de kritiek krijgen dat ze niet in staat zijn om beleidsverandering te verklaren (zie bijv. Kay, 2005), worden ze veelvuldig gebruikt om te laten zien welke mechanismen beleidsverandering moeilijk (maar niet onmogelijk) maken.

Ook in de studie naar beleidsverandering in het waterdomein worden theorieën over padafhankelijkheid vaak gebruikt. In het waterdomein is padafhankelijkheid ook deels een fysiek gegeven: door te investeren in dijken wordt het gebruik van de ruimte achter de dijk impliciet gestimuleerd. Dit vormt dan een extra reden om te investeren in de dijken. Hiermee ontstaat een lock-in situatie waarbij het bestaande pad van dijkversterkingen moeilijk of niet meer verlaten kan worden (Gerrits & Marks, 2008). In dit verband spelen ook de ‘toenemende meeropbrengsten’ een belangrijke rol. Het is – gelet op de eerder gedane investeringen – vele malen goedkoper om die oplossing verder te verbeteren, dan om over te stappen op een geheel nieuwe aanpak die nog geheel uit de grond moet worden gestampt. Dijken vertegenwoordigen hoge ‘verzonken kosten’.

Arwin van Buuren & Gerald Jan Ellen

Padafhankelijkheid wordt daarnaast ook ingegeven door andere factoren. De inherente complexiteit van beleid en het feit dat beleidswijziging vaak noodzakelijk maakt dat er een hele kluwen aan beleid moet worden veranderd, is ook een krachtige factor die verandering tegenhoudt. Daarnaast belichamen instituties vaak een sterke bias ten faveure van de status quo (Pierson, 2000).

Tegelijkertijd is het niet zo dat in een sterk padafhankelijk beleidsdomein geen verandering kan optreden. Peters et al. (2005) benadrukken het belang van beleidsleren dat kan ontstaan als gevolg van veranderende opvattingen binnen een padafhankelijk systeem. Deze veranderende opvattingen ('ideational changes') zijn soms te herleiden tot oorzaken binnen het systeem (zoals falend beleid, nieuwe kennis, de entree van nieuwe actoren of nieuwe fora) maar kunnen ook buiten het systeem zijn ontstaan (als sociaaleconomische omstandigheden wijzigen of de publieke opinie omslaat).

De bijdrage van pilots aan beleidsverandering

In de hoek van de transitiestudies (Rotmans & Loorbach, 2009) is veel aandacht voor de vraag in hoeverre het gericht kiezen en inrichten van (strategische) niche-projecten kan helpen om een transitie uit te lokken en te bevorderen. Maar ook naar het effect van pilots en doorwerking van de resultaten daarvan is specifiek voor het waterbeheeronderzoek (Vreugdenhil, 2010 en Vreugdenhil et al., 2010). Door in een relatief afgeschermd context ('protective space') innovatieve ideeën uit te proberen, kan verandering van het regime worden aangejaagd, zeker als dergelijke niche-experimenten elkaar gaan versterken (Smith & Raven, 2012). Door deze meer informele wijze is de pilot ook een sociaal leerproces dat de geesten rijp kan maken voor beleidsvernieuwing (Pahl-Wostl et al., 2013).

De waarde van pilots om te komen tot beleidsvernieuwing is dus met name gelegen in het feit dat er op kleine schaal geoefend kan worden met nieuwe benaderingen en dat daarmee ervaring kan worden opgedaan. Door de kleine schaal waarop dit wordt gedaan, kan hier relatief eenvoudig eenmalig wat ruimte voor worden gecreëerd en is dit in beginsel niet bedreigend voor het 'regime'. Dit brengt ons echter ook meteen bij de uitdagingen om de resultaten van een pilot te laten doorwerken in het 'regime'.

Zo worden pilots vaak georganiseerd aan de grenzen van formele beleidsorganisaties of zelfs in een aparte setting daarbuiten (Rotmans & Loorbach, 2009). Dit heeft tot positief gevolg dat de actoren die betrokken zijn bij een pilot, snel leren en nieuwe inzichten ontwikkelen. Het leidt echter ook gemakkelijk tot een groeiende afstand ten opzichte van andere actoren die niet betrokken zijn bij de pilot. Deze 'kloof' en de kleine schaal waarop pilots vaak worden uitgevoerd, kunnen tot gevolg hebben dat het vigerende 'beleidsregime' nauwelijks wordt beïnvloed door de resultaten van de pilot (Vreugdenhil, 2010).

Het bovenstaande is in wezen een paradox: ruimte en afstand tussen een pilot en het beleidsregime is nodig voor innovatie, maar heeft een negatief effect voor het realiseren van verandering in het beleidsregime (Van Buuren et al., 2016).

Evolutie in het denken over waterveiligheid

Na de stormvloedramp van 1953 kreeg het waterveiligheidsbeleid een belangrijke impuls die nog steeds doorwerkt. Ten eerste werd op basis van de rapportage van de eerste Deltacommissie (1960) een veiligheidsniveau ten aanzien van overstromingen vastgesteld in een wettelijke veiligheidsnorm. De hoogte van de normen is destijds door de eerste Deltacommissie vastgesteld aan de hand van een globale analyse van de (verschillen in de) waarden van te beschermen belangen achter de waterkeringen. Slachtoffers zijn indertijd niet expliciet meegenomen (Deltaprogramma Veiligheid, 2014, p. 2). Ten tweede legde men een lange-termijnuitvoeringsprogramma – de Deltawerken – en bijbehorende middelen vast in de Deltawet. Ten slotte werd als derde pijler onder dit ‘pad’ de kennis van waterveiligheid geïnstitutionaliseerd. Het oprichten van de door civieltechnische ingenieurs gedomineerde TAW (technische adviescommissie voor de waterkeringen) (1965-2005) en haar opvolger ENW (expertise netwerk waterkeringen) hebben geleid tot een sterke epistemische gemeenschap¹ rond waterveiligheid.

De elkaar snel opvolgende ‘bijna overstromingen’ van 1993 en 1995 in het rivierengebied creëerden een ‘window of opportunity’ voor een benadering die anders was dan het ‘pad’ van dijken versterken en verhogen dat sinds de eerste Deltacommissie was ingezet, namelijk *ruimte voor de rivier*. Als sinds 1985 waren organisaties in de maatschappij actief die meer aandacht vroegen voor ruimtelijke kwaliteit en natuurontwikkeling bij het omgaan met overstromingen (Warner et al., 2013). Samen met de urgentie zoals die ervaren werd in 1993-1995 zette dit de deur open voor wat uiteindelijk de PKB Ruimte voor de Rivier zou worden.

Een volgende ‘verbreding’ van het waterveiligheidsbeleid – niet alleen naar het ruimtelijke domein, maar ook naar de rampenbeheersing – was de orkaan Katrina in 2005. Deze grote ramp droeg sterk bij aan het besef dat Nederland wellicht toch niet helemaal veilig was, ondanks de dijken. Mede naar aanleiding van de situatie in de VS richtte het kabinet in 2006 de Taskforce Management Overstromingen (TMO) op. Deze concludeerde in 2009 dat er nog veel te doen was in Nederland om organisatorisch beter voorbereid te zijn op overstromingen (TMO, 2009). Hiermee kwam ook rampenbeheersing als onderdeel van waterveiligheid op de agenda.

Naast de TMO werd naar aanleiding van Katrina in 2007 ook de *Staatscommissie voor duurzame kustontwikkeling* – ook wel tweede Deltacommissie of commissie-Veerman – ingesteld. Met het publiceren van het rapport van de tweede Deltacommissie werd weer de oorsprong van het ‘pad’ van de eerste Deltacommissie opgezocht: waterveiligheid bestaat uit het beheersen van kansen en gevolgen. Zo concludeert de tweede Deltacommissie (2008, p. 118): ‘De beheersing van het risico vindt plaats door een combinatie van maatregelen die de kans beperken (preventie) en maatregelen die de gevolgen beperken (pro-actie, preparatie en respons).’ Hiermee werd de basis gelegd voor de beleidsvernieuwing: meerlaagsveilig-

1 Een groep van experts die een belangrijke invloed uitoefenen op het beleidsvoorbereidende en beleidsbepalende werk en die een gemeenschappelijk denkkader hebben waarbinnen een vrij grote consensus heerst over de relaties tussen oorzaak en gevolg (Haas, 1992).

Arwin van Buuren & Gerald Jan Ellen

heid zoals deze werd opgenomen in het eerste Nationaal Waterplan (NWP) in 2009.

Pilots meerlaagsveiligheid

Het NWP gaf vooral aan dat er geëxperimenteerd moest worden met het concept en nodigde partijen dan ook uit voorstellen hiertoe in te dienen. Het Nationaal Waterplan noemt als belangrijkste reden voor de keuze van pilots in plaats van het landsdekkend opstellen van beleid: 'De benadering van meerlaagsveiligheid vereist gebiedsgericht maatwerk. Samen met regionale partijen gaat het kabinet in de vorm van gebiedspilots invulling geven aan deze benadering' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009, p. 6). Dit gebeurde dan ook door in 2011 eerst gebiedspilots te organiseren waarin de uitdagingen ten aanzien van het beleidsconcept in beeld werden gebracht. Deze bleken vooral in verdeling van verantwoordelijkheden, financiering, borging van afspraken en aantoonbaarheid van effectiviteit te liggen. Vervolgens werd in het kader van het Deltaprogramma in 2012-2013 het concept meerlaagsveiligheid in proeftuinen nader verkend. Dit resulteerde er uiteindelijk in dat er drie pilots meerlaagsveiligheid werden aangewezen die een fase van MIRT-onderzoek in konden gaan: Marken, het eiland van Dordrecht en de IJssel-Vechtdelta. In eerste instantie lag de nadruk op het verkennen van de mogelijkheid om te komen tot een zogenoemde slimme combinatie: een situatie waarbij maatregelen in de tweede en derde laag deels in de plaats zouden komen van een dijkversterking (en dus zouden leiden tot een normverlaging voor de dijk). Deze verschijningsvorm van meerlaagsveiligheid is de meest innovatieve en heeft ook de meeste voeten in de aarde, omdat het ook impliceert dat er een verschuiving in verantwoordelijkheden plaatsvindt.

Binnen de pilots werd echter al snel breder gekeken naar mogelijke strategieën voor meerlaagsveiligheid: maatregelen die niet *in plaats van*, maar *in aanvulling op* de eerste laag zouden kunnen worden getroffen. Ook waren de pilots expliciet bedoeld om te leren over de vormgeving en organisatie van meerlaagsveiligheid. Daarom is van diverse kanten benadrukt dat een evaluatie van deze pilots belangrijk is om zodoende maximaal te kunnen leren.

In 2015 voerden wij – samen met enkele collega's – een lerende evaluatie uit van deze drie pilots. De volgende drie kenmerken zijn leidend voor een lerende evaluatie (Edelenbos & Van Buuren, 2005).

- 1 De evaluatie vindt 'tijdens de rit' plaats, zodat inzichten kunnen doorwerken in de onderzochte praktijken. Voor de evaluatie meerlaagsveiligheid betekende dit dat we naast een kleine 30 interviews en een uitgebreide documentstudie ook participierend konden observeren bij overleggen en bijeenkomsten.
- 2 Tijdens de lerende evaluatie vindt nauwe interactie met de betrokkenen plaats, zodat de resultaten door hen herkend en erkend worden. Dit kreeg gestalte door frequent overleg met een breed samengestelde begeleidingscommissie en focusgroepen waarin de resultaten werden teruggeleid bij de direct betrokkenen.

Tabel 1 *Overzicht van de resultaten van de drie pilots meerlaagsveiligheid*

	Marken	IJssel-Vechtdelta	Dordrecht
Aanleiding	Dijken voldoen niet aan de waterveiligheidsnorm	Commissie-Veerman en provinciaal investeringsbudget	Besef kwetsbaarheid Dordrecht na ramp Katrina en dijkversterkingsopgave midden in de historische binnenstad (Voorstraat)
Doel pilot	Komen tot maatwerkoplossing voor waterveiligheid op Marken	'Deltaproof' delta door ontwikkelen visie en uitvoeren projecten	Waterveiligheid Eiland van Dordrecht robuust maken
Resultaten slimme combinaties	Opties voor slimme combinaties kunnen niet rekenen op draagvlak en zijn relatief duur	Enkele opties nog wel in beeld, maar zijn relatief duur en zijn te weinig effectief	Eén slimme combinatie in beeld, waarbij wordt ingezet op compartimentering
Resultaten meerlaagsveiligheid	Veel kansrijke maatregelen in laag 3 op de korte termijn en in laag 2 op de lange termijn.	Veel korte termijn maatregelen in laag 2 en laag 3 (quick wins), deel reeds uitgevoerd.	Kansrijke aanvullende maatregelen in laag 2 en laag 3 ter vermindering van kwetsbaarheid eiland
Resultaten bijvangsten	Gebiedskennis, samenwerking tussen overheid en bewoners	Gebiedskennis, bewustwording, plaats op politieke agenda	Kennis over zelfredzaamheid en gevolgbeperking, (inter-)nationaal imago

3 In de lerende evaluatie is er ruimte voor het gezamenlijk leren van ervaringen, het gezamenlijk interpreteren en waarderen van de opbrengsten en het gezamenlijk ontdekken van lessen. Dit deden we in een gezamenlijke reflectiesessie en een expertsessie (Van Buuren et al., 2015).

Uitkomsten, doorwerking en opschaling

In de volgende tabel presenteren we op hoofdlijnen de drie pilots en hun resultaten.

Ter illustratie staan we alleen kort stil bij de pilot Marken.

Marken

De waterveiligheid op het eiland Marken voldoet sinds 2001 niet aan de huidige veiligheidsnormen. In opdracht van Rijkswaterstaat is in 2012 een dijkversterkingsplan opgesteld. Dit ontwerp kon niet op het benodigde draagvlak rekenen. Mede daarom werd in 2013 een eerste verkenning uitgevoerd, gericht op meerlaagsveiligheid. Op basis van deze verkenning werd eind 2013 besloten een pilot te starten naar de mogelijkheden van meerlaagsveiligheid middels het uitvoeren van een

Arwin van Buuren & Gerald Jan Ellen

*MIRT-onderzoek.*² Doelstelling daarvan was om te komen tot een maatwerkoplossing voor waterveiligheid op Marken en kennis en ervaring op te doen over de toepasbaarheid van meerlaagsveiligheid. In de pilot was sprake van een samenwerking tussen nationale en decentrale overheden. Deze partijen hebben in één jaar een zeer intensief proces met elkaar doorlopen, waarbij ook bewoners betrokken waren. In het eerste deel van het proces is parallel gewerkt aan het komen tot oplossingen en het vergroten van de tussentijdse veiligheid. Ook het leren en evalueren was een gezamenlijk doel. Voor de totstandkoming van oplossingen is bewust gekozen voor inzet van ontwerp onderzoek. Daarbij is begonnen met het in beeld brengen van gebiedskenmerken en -ontwikkelingen in een gebiedsatlas. Uitgaande van het gebied zijn mogelijke maatregelen in de verschillende lagen in beeld gebracht en zijn samenhangende oplossingsrichtingen tot stand gekomen. Resultaat was een veelheid aan oplossingsrichtingen, die in een tweede fase zijn teruggebracht tot een vijftal oplossingen. Zowel binnen als buiten het projectteam is veel waardering voor het uitgevoerde proces. In het najaar van 2014 is de MIRT-onderzoeksfase afgerond en is deze vanaf februari 2015 verder gegaan als MIRT-verkenning. Deze werkt toe naar een voorkeursoplossing ten aanzien van dijkversterking; ook worden voor laag 2 de lange termijn mogelijkheden verder onderzocht en wordt voor laag 3 toegewerkt naar de uitvoering van maatregelen ten aanzien van rampenbeheersing. In 2018 moet de dijkversterking starten.³

Doorwerking en opschaling

De bijdrage van de pilot Marken aan beleidsinnovatie zien we op verschillende niveaus terug. In die zin is er naast doorwerking van de pilot voor het eiland Marken wel degelijk sprake van opschaling van de resultaten van de pilot (op regionaal en nationaal niveau).

- 1 Lokaal: voor laag 3 worden de bedachte maatregelen verder uitgevoerd (o.a. de realisatie van vluchtplaatsen), en voor laag 2 worden de ideeën verder uitgewerkt richting een langetermijnstrategie (gericht op het rekening houden met overstromingen bij toekomstige infrastructurele ingrepen, nieuwbouwprojecten en woningrenovaties).
- 2 Regionaal: de provincie Zuid-Holland was direct betrokken bij de pilot en heeft naar aanleiding van de inzichten uit de pilot Marken een artikel over meerlaagsveiligheid toegevoegd aan de provinciale ruimtelijke verordening; in artikel 8a wordt het volgende gesteld: 'De toelichting van een bestemmingsplan bevat een beschrijving van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met: a. de risico's van en bij overstroming, en; b. de maatregelen en voorzieningen die worden getroffen om deze risico's te voorkomen of te beperken.'
- 2 Een MIRT-onderzoek is een vormvrij onderzoek dat er ofwel op is gericht een opgave of ontwikkelrichting nader te concretiseren, ofwel om een gebiedsontwikkeling uitvoering gereed te maken.
- 3 Zie voor de stand van zaken: http://mirt2016.mirtoverzicht.nl/mirtgebieden/project_en_programmabladen/658.aspx.

- 3 Nationaal: vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu was een vertegenwoordiger betrokken bij de pilot Marken. Er was dus gezorgd voor een directe link naar het nationale beleid. Daarnaast zijn door de lerende evaluatie en door een advies van ENW de lessen van de pilots ook 'opgeschaald' naar het nationale niveau. Dit heeft ertoe geleid dat in de Kamerbrief van minister Schultz (juni 2016) uitgebreid wordt stilgestaan bij het thema meerlaagsveiligheid. We lezen daar: 'De Stuurgroep Deltaprogramma vindt dat de evaluatie van de pilots voor meerlaagsveiligheid goede aanbevelingen bevat om het overstromingsrisicobeheer als structurele gebiedsopgave te benaderen. Met MLV worden de gevolgen van overstroming beperkt, door in laag 2 (ruimtelijke inrichting) of laag 3 (crisisbeheersing) maatregelen en voorzieningen te treffen. Omdat de hoogte van de norm ook gebaseerd is op de gevolgen van een mogelijke overstroming, kan toepassing van MLV normverhoging in de toekomst mogelijk voorkomen. (...). Regio's gaan de mogelijkheden onderzoeken om praktijkervaringen met pilots MLV te verbreden naar andere gebieden en nemen de aanbevelingen van het ENW daarin mee. Hierover kunnen afspraken worden gemaakt in de bestuurlijke MIRT overleggen. Ik zal MLV agenderen in de Nationale Omgevingsagenda en de uitwerking hiervan meenemen in de Nationale Omgevingsvisie. Mogelijkheden voor MLV worden ook meegenomen bij actualisatie van de MIRT-gebiedsagenda's.'

De bijdrage aan beleidsverandering van de pilots

Niet alleen in Marken, maar ook bij de andere pilots zien we dat de deelnemende overheden (in meerdere of mindere mate) loskomen van hun strikt wettelijke taken en nadenken over de vraag hoe zij kunnen bijdragen aan het verbeteren van het overstromingsrisicobeheer. De waterbeheerder kijkt bij de veiligheidsregio in de keuken en vice versa, en gemeenten en provincies ervaren wat de consequenties zijn van hun handelen voor het risico achter de dijk. Daarmee ontdekken deze overheden ook hoe zij elkaar kunnen helpen en versterken, door hun handelen aan te passen en vanuit een gezamenlijke opgave terug te redeneren naar de vraag: wat betekent dit voor de wijze waarop ik mijn taak realiseer? Bijvoorbeeld door in de ruimtelijke ordening meer rekening te houden met het overstromingsrisico (denk aan waterrobuuste inrichting, evacuatiemogelijkheden). Hierdoor kan een normverhoging van de dijk op termijn worden voorkomen. We zien dus dat de betrokken partijen niet langer meer denken over waterveiligheid als opgave voor de waterbeheerder, maar over overstromingsrisicobeheer als gezamenlijke opgave. Dat betekent ook dat zij inzien wat zij zelf (bewust of onbewust) aan dit risicobeheer bijdragen (bijvoorbeeld door keuzes rondom de aanleg van infrastructuur die de evacuatiefractie beïnvloeden) en gaan nadenken hoe zij dit soort keuzes zodanig kunnen maken dat ze bijdragen aan vermindering van het overstromingsrisico.

Dit leerproces – dat dus kan ontstaan binnen de veilige omgeving van een pilot – is misschien wel de meest effectieve manier om te komen tot beleidsinnovatie. De 'pilot-paradox' deed zich echter ook voor. In de beschutting van de pilot vindt een 'coalition of the willing' elkaar relatief makkelijk en ontstaat snel een betekenisvol leertraject. Tegelijkertijd is het lastig om de thuishonken daarin op een goede

Arwin van Buuren & Gerald Jan Ellen

manier mee te koppelen. Er is veel aandacht besteed aan informatieoverdracht (bijvoorbeeld via lunchlezingen en overdrachtsmemo's). Maar het is veel moeilijker om de innovatieve praktijken zodanig te verankeren dat ze ook elders – in reguliere processen – worden toegepast. Dat komt mede omdat er voor de pilot wat extra hulpbronnen beschikbaar zijn, die er niet zijn om hetzelfde elders te doen. Dit geldt met name voor de veiligheidsregio's. Zij hebben in de drie pilots veel bijgedragen en zich ingezet om hun calamiteitenplan te verbreden richting overstromingen, maar kunnen dit eenvoudigweg niet overal doen.

We zien dus een intensief leerproces binnen de pilots, met daarbij een (variërende mate van) doorwerking naar de verschillende moederorganisaties. We kunnen – uit de geciteerde Kamerbrief – opmaken dat de beleidsmatige impact van de pilots op het waterveiligheidsbeleid relatief groot is. Dit is niet los te zien van de evaluatie van de pilots en de wijze waarop de resultaten ervan zijn benut om lopende beleidsprocessen te voeden.

Conclusie: beleidsvernieuwing vraagt om vrijplaatsen en aandacht voor de 'pilot-paradox'

Zoals in de inleiding is beschreven, kenmerkt het waterveiligheidsdomein zich in sterke mate door padafhankelijkheid. Eerdere keuzes maken het aantrekkelijk om op hetzelfde pad van preventie met behulp van dijken te blijven, en bemoeilijken de overstap naar een ander pad. In dit soort systemen is veel leren exploiterend: bestaande routines worden verfijnd, maar echte alternatieven worden niet verkend. De focus op doelmatigheid, risicobeperking en snelheid minimaliseert de ruimte om buiten gebaande paden te treden. Tegelijkertijd nopen externe omstandigheden (denk aan klimaatverandering) wel om reflectie op de vraag: doen we de goede dingen? Of moeten we ook nadenken over hoe we omgaan met risico's en dus de gevolgen van een overstroming beperken? Om daarop te kunnen reflecteren is juist in dit soort systemen het belang van vrijplaatsen groot. Deze vrijplaatsen onderhouden het tweede-ordeleerproces, waar in het reguliere systeem vooral eerste-ordeleeren (doen we de dingen goed genoeg) plaatsvindt.

Voor het realiseren van beleidsinnovatie is het dus van belang om bewust op zoek te gaan naar kansrijke pilots waarbinnen innovatieve ideeën kunnen worden uitgetoet. Dit wordt in de literatuur geduid als 'strategisch niche management' (Schot & Geels, 2008). Door strategisch bepaalde niches te kiezen waarin veelbelovende concepten of ideeën kunnen worden uitgetoet en verder ontwikkeld, kan een traject van beleidsverandering gevoed en versneld worden. In de context van meerlaagsveiligheid geldt dit bijvoorbeeld voor gebieden waar inderdaad aanleiding was om op een andere manier naar het waterveiligheidsvraagstuk te kijken. In de drie pilots kwam duidelijk naar voren dat vernieuwing van praktijken veel meerwaarde kan bieden. Ze laten zien dat het de moeite loont om in een gebied te verkennen wat de kansen zijn om overstromingsrisico's te verlagen.

De onderzochte pilots hebben dus daadwerkelijk bijgedragen aan een andere kijk op waterveiligheid: de bewustwording dat het bij overstromingen gaat om risico's, die zowel door kansen als gevolgen worden bepaald, zodat dus alle partijen kun-

nen bijdragen aan het beheersen van deze risico's (en niet alleen de waterbeheerder).

Tegelijkertijd is waakzaamheid geboden om de 'pilot-paradox' te voorkomen. Al te gemakkelijk leveren dergelijke vrijplaatsen mooie resultaten op, die echter niet beklijven in het beleidsregime zelf. Door van meet af de verankering tussen pilot en thuishonken te organiseren en al bij het ontwerpen van de pilot na te denken over de vraag hoe de resultaten een plek kunnen krijgen in lopende beleidsprocessen, groeien thuishonken mee met het leerproces in de pilots en kunnen de resultaten het proces van beleidsvernieuwing voeden.

Literatuur

- Buuren, M.W. van, Ellen, G.J., Popering-Verkerk, J. van, & Leeuwen, C.W.G.J. van. (2015). *Die het water deert die het water keert: Overstromingsrisicobeheer als maatschappelijke gebiedsopgave. Opbrengsten en lessen uit de pilots meerlaagsveiligheid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Buuren, M.W. van, Vreugdenhil, H., Popering, J. van, Ellen, G. J., Leeuwen, C.W.G.J. van, & Breman, B. (2016). *Beyond the pilot paradox: How the success conditions of pilots also hinder their up-scaling in climate governance*. Paper for the workshop 'Beyond experiments: Understanding how climate governance innovations become embedded' (WG2), 25-27 April 2016, Brighton.
- Correljé, A., & Broekhans, B. (2010). Van deltacommissie 1 tot deltacommissie 2. In H. van der Most, S. de Wit, B. Broekhans & W. Roos (red.), *Kijk op waterveiligheid* (pp. 122-149). Delft: Eburon.
- Deltaprogramma Veiligheid. (2014). *Werkdocument Concept nieuw waterveiligheidsbeleid*. Den Haag.
- Edelensbos, J., & Buuren, A. van. (2005). Evalueren als leerproces: een nadere kennismaking met de 'lerende evaluatie'. *Bestuurskunde*, 14(6), 2-12.
- Gerrits, L., & Marks, P. (2008). Complex bounded rationality in dyke construction: Path-dependency, lock-in in the emergence of the geometry of the Zeeland delta. *Land Use Policy*, 25(3), 330-337.
- Haas, P.M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(01), 1-35.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2006). Understanding the historical turn in the policy sciences: A critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy-making over time. *Policy Sciences*, 39(1), 1-18.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. Longman Pub Group.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2009). *Nationaal Waterplan 2009-2015*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Pahl-Wostl, C., Becker, G., Knieper, C., & Sendzimir, J. (2013). How multilevel societal learning processes facilitate transformative change: A comparative case study analysis on flood management. *Ecology and Society*, 18(4), 58. doi:10.5751/ES-05779-180458
- Peters, B.G., Pierre, J., & King, D.S. (2005). The politics of path dependency: Political conflict in historical institutionalism. *Journal of Politics*, 67(4), 1275-1300.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(02), 251-267.
- Rotmans, J., & Loorbach, D. (2009). Complexity and transition management. *Journal of Industrial Ecology*, 13(2), 184-196.

Arwin van Buuren & Gerald Jan Ellen

- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). Policy change and learning: An advocacy coalition approach. Westview Pr.
- Schot, J., & Geels, F.W. (2008). Strategic niche management and sustainable innovation journeys: theory, findings, research agenda, and policy. *Technology Analysis & Strategic Management*, 20(5), 537-554.
- Smith, A., & Raven, R. (2012). What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability. *Research Policy*, 41(6), 1025-1036.
- Taskforce Management Overstromingen (TMO). (2009). Rapport van bevindingen, taskforce management overstromingen. Pagina 9. Verkregen op 12-8-2016 via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2009/01/30/rapport-bevindingen-task-force-management-overstromingen/rapport-bevindingen-tmo.pdf>
- Vreugdenhil, H.S.I. (2010). *Pilot projects in water management: practicing change and changing practice*. PhD Thesis, Delft University of Technology.
- Vreugdenhil, H., Slinger, J., Thissen, W., & Ker Rault, P. (2010). Pilot projects in water management. *Ecology and Society*, 15(3), 13. <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art13/>
- Warner, J., Buuren, A. van, & Edelenbos, J. (2013). *Making space for the river*. London/New York: IWA.