

## Vernieuwing in waterbeleid: de kracht van kleine stapjes

Arwin van Buuren (Erasmus Universiteit Rotterdam), Gerald Jan Ellen (Deltares)

**Er is een vernieuwing gaande in het Nederlandse waterveiligheidsbeleid van een door preventie gedomineerde benadering naar een risicobenadering waarbij ook het beperken van de gevolgen met ruimtelijke maatregelen en rampenbeheersing een belangrijke rol speelt: meerlaagsveiligheid. Uit de resultaten van een lerende evaluatie van drie pilots meerlaagsveiligheid blijkt op welke wijze deze beleidsvernieuwing vorm krijgt. Een belangrijke conclusie is dat de verankeringen van resultaten bij de ‘thuisorganisaties’ essentieel is. De pilots tonen daarnaast aan dat beleidsvernieuwing een proces is van doormodderen: kleine stapjes en slimme duwtjes, in plaats van ‘grote stappen, snel thuis’.**

Hoe kom je tot ander beleid? Hoe zorg je ervoor dat oude routines worden losgelaten? Het Nederlands waterveiligheidsbeleid is in beweging. Er vindt een omslag plaats van een door dijken (preventie) gedomineerde benadering, naar een risicobenadering. Hierin is ook een belangrijke rol weggelegd voor het beperken van de gevolgen van overstromingen door ruimtelijke maatregelen en rampenbeheersing. We noemen dit meerlaagsveiligheid.

Meestal zijn (bijna) rampen (*trigger events*) nodig om daadwerkelijk beleidsomslagen teweeg te brengen: de watersnoodramp van 1953, de bijna-overstromingen van 1993 en 1995 en de orkaan Katrina in de Verenigde Staten in 2005.

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 evenwichtstoestand houden en die een beleidsvernieuwing – het vinden van een ander ‘pad’ – bemoeilijken.

De vraag is dan: hoe realiseer je beleidsvernieuwing? En hoe ontstaat de bereidheid om oude routines los te laten? In dit artikel gaan we daar dieper op in aan de hand van drie pilots meerlaagsveiligheid – Marken, Eiland van Dordrecht en IJssel-Vechtdelta - die in 2015 door een lerende benadering zijn geëvalueerd . Voor we ingaan op ons onderzoek, beschrijven we eerst beknopt de beleidshistorie van het Nederlandse waterveiligheidsbeleid om zodoende te begrijpen hoe diep het inzetten op meerlaagsveiligheid het waterveiligheidsbeleid raakt.

### Evolutie in het denken

Door de stormvloedramp van 1953 kreeg het waterveiligheidsbeleid een belangrijke impuls die nog steeds doorwerkt. Op basis van de rapportage van de eerste Deltacommissie (1960) werd een veiligheidsniveau ten aanzien van overstromingen vastgesteld, gebaseerd op enerzijds de kosten van het versterken en verhogen van waterkeringen en anderzijds de mogelijke schade bij een overstroming . Dit ‘pad’ werd gefundeerd door wetgeving, zoals de eerste Deltawet gericht op het uitvoeren van het Deltaplan, inclusief financiering en kennisprogramma’s.

De elkaar snel opvolgende ‘bijna-overstromingen’ van 1993 en 1995 in het rivierengebied vormden een aanzet voor een benadering die anders was dan het ‘pad’ dat sinds de eerste Deltawet was

ingezet, namelijk ruimte voor de rivier. Deze omslag werd sterk beïnvloed door de steeds prominentere aandacht voor natuurontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit .

Een volgende 'verbreding' van het waterveiligheidsbeleid – niet alleen naar het ruimtelijke domein, maar ook naar de rampenbeheersing – was de orkaan Katrina. 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 Verenigde Staten 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.

Mede naar aanleiding van Katrina werd in 2007 ook een 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: "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: meerlaagsveiligheid, zoals deze werd opgenomen in het eerste Nationaal Waterplan (NWP) in 2009.

### **Pilots meerlaagsveiligheid**

Het NWP bepleitte vooral te experimenteren met het concept meerlaagsveiligheid. 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 meerlaagsveiligheid in proeftuinen nader verkend. Dit resulteerde er uiteindelijk in dat drie pilots meerlaagsveiligheid werden aangewezen die een fase van MIRT-onderzoek in konden gaan: Marken, het Eiland van Dordrecht en de IJssel-Vechtdelta.

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) gaat over de financiële investeringen in integrale, gezamenlijke oplossingen (programma's en projecten). Het doel van een MIRT-onderzoek is om voorafgaand aan het vaststellen van het MIRT om de opgave of ontwikkelrichting nader te concretiseren qua inhoudelijke scope, geografische omvang, tijd en/of doel.

Het doel van de drie pilots was niet alleen om mogelijke strategieën in deze specifieke gebieden te ontdekken, maar ook 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 er maximaal van te kunnen leren.

Zodoende is gekozen voor een lerende evaluatie als onderzoeksmethode. De volgende drie kenmerken zijn leidend voor een lerende evaluatie:

1. De evaluatie vindt 'tijdens de rit' plaats, zodat inzichten kunnen doorwerken in de onderzochte praktijken. Voor de evaluatie van meerlaagsveiligheid betekende dit dat we naast 26 interviews en een uitgebreide documentstudie ook participierend konden observeren bij overleg en tijdens 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.

3. In de lerende evaluatie is ruimte voor het gezamenlijk leren van ervaringen, het gezamenlijk interpreteren en waarderen van de opbrengsten en het gezamenlijk ontdekken van lessen. Dit gebeurde in een gezamenlijke reflectiesessie en een expertsessie.

In tabel 1 worden globaal de cases en de resultaten beschreven. In alle drie de pilots zien we dat de deelnemende overheden (in meerdere of mindere mate) loskomen van hun strikte, wettelijke taken en nadenken over de vraag hoe zij kunnen bijdragen aan het beheersen van de risico's van overstromingen.

De waterbeheerder kijkt bij de veiligheidsregio in de keuken en vice versa, 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.

Tabel 1. Resultaten per project.

	Marken	Ussel-Vechtdelta	Dordrecht
<b>Aanleiding</b>	Dijken voldoen niet aan de waterveiligheidsnorm	Commissie-Veerman en provinciaal investeringsbudget	Besef kwetsbaarheid Dordrecht na ramp Katrina en opgave Voorstraat
<b>Doel pilot</b>	Komen tot maatwerkoplossing voor waterveiligheid op Marken	'Deltaproof' delta door ontwikkelen visie en uitvoeren projecten	Waterveiligheid Eiland van Dordrecht robuust maken
<b>Resultaten slimme combinaties</b>	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 compartimente-ring
<b>Resultaten meerlaagsveiligheid</b>	Veel kansrijke maatregelen in laag 3 op de korte termijn en in laag 2 op de lange termijn	Veel kortetermijn maatregelen in laag 2 en laag 3, deel reeds uitgevoerd	Twee combinatiepakketten met kansrijke maatregelen in laag 2 en laag 3

<b>Resultaten bijvangsten</b>	Gebiedskennis, samenwerking tussen overheid en bewoners	Gebiedskennis, bewustwording, plaats op politieke agenda	Kennis over zelfredzaamheid en gevolgbeperking, (inter)nationaal imago
-----------------------------------	---	--	---

### Vernieuwing vraagt om vrijplaatsen

Beleidsdomeinen worden in meer of mindere mate gekenmerkt door padafhankelijkheid. Eerdere keuzes maken het aantrekkelijk om op hetzelfde pad 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. Daarom is juist in dit soort systemen het belang van vrijplaatsen groot. Deze vrijplaatsen onderhouden het tweede-orde leerproces ('doen we de goede dingen?'), waar in het reguliere systeem vooral eerste-orde leren ('doen we de dingen goed genoeg?') plaatsvindt.

Daarbij is het ook van belang om bewust op zoek te gaan – zoals blijkt uit de pilots meerlaagsveiligheid – naar kansrijke omstandigheden waarbinnen innovatieve ideeën kunnen worden uitgetoet. Dit wordt in de literatuur geduïd als *strategisch nichemanagement*. Door strategisch bepaalde niches te kiezen waarin veelbelovende concepten of ideeën kunnen worden uitgetoet en verder ontwikkeld, kan een traject van beleidsverandering worden gevoed en versneld. In de context van meerlaagsveiligheid geldt dit bijvoorbeeld voor gebieden waar daadwerkelijk slimme combinaties kansrijk zijn, omdat het lokaal individueel risico zou leiden tot een hoge norm voor de dijk, terwijl evacuatie van de bevolking in het bedreigde gebied efficiënter kan zijn.

Vrijplaatsen dragen echter alleen bij aan verandering van beleid en gedrag als deze verankerd zijn in het regime zelf. In pilots wordt meestal door betrokkenen veel geleerd. Vaak wordt er ook relatief snel geleerd. Het gevaar is echter groot dat het leren beperkt blijft tot de veilige context van de pilot en niet doorwerkt in de thuishonken van de betrokken spelers. Door van meet af aan de verankering tussen pilot en thuishonken te organiseren, groeien thuishonken mee met het leerproces in de pilots en krijgt de beleidsvernieuwing gestalte.

*Dit artikel is ook gepubliceerd in Water Matters van april 2016.*

*Water Matters is het halfjaarlijkse kenniskatern van H2O.*

### Literatuur

1. Argyris, C. & Schön, D. (1978). *Organizational Learning: A theory of action perspective*. Addison-Wesley, Reading MA.
2. Buuren, M.W. van., Ellen, G.J., van Popering-Verkerk, J., Leeuwen van, C.W.G.J. (2015). *Die het water deert die het water keert: Overstromingsrisicobeheer als maatschappelijke gebiedsopgave. Opbrengsten en lessen uit de pilots meerlaagsveiligheid*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.
3. Edelenbos, J., & van Buuren, A. (2005). *Evalueren als leerproces: een nadere kennismaking met de 'lerende evaluatie'*. Bestuurskunde, 14(6), 2-12.

4. Lindblom, C. E. (1959). *The science of 'muddling through'*. Public administration review, 79-88.
5. Pierson, P. (2000). *Increasing returns, path dependence, and the study of politics*. American political science review, 94(02), 251-267.