

# CRISISKANSEN: 'POWEREN' EN 'PUZZELEN' ONDER HOGE DRUK

Jeroen Warner\*

■ Crisis als kans? – Het Chinese karakter voor 'crisis' staat voor ongeluk, maar ook voor kansen. Een crisis kan destructief zijn maar ook constructief, in de zin dat ze positieve ontwikkelingen kan bevorderen. *'Never waste a good crisis'*, zei Hillary Clinton: de huidige economische crisis zou heel positieve effecten kunnen sorteren op klimaat en onze energiezekerheid. Onder druk wordt alles vloeibaar: een crisis legitimeert noodmaatregelen die normaliter ondenkbaar zijn, en kan ongekennde innovatie bewerkstelligen.

■ Er is een bloeiende literatuur aan het ontstaan over de positieve effecten van rampen. Niet alleen geven rampen leiders de kans hun leiderschap te profileren en politiek gewin uit hun daadkracht te halen, ook biedt een crisis kansen om een vastgeroeste orde op te schudden of vervangen. Na een overstroming is de oogst vaak uitstekend. In Zuid-Azië profiteren gemarginaliseerde groepen (vrouwen, onaanraakbaren) van de extra hulp en aandacht na een ramp en ontwikkelen soms activisme voor een structureel betere positie doordat ze hebben geroken aan een leven waarin ze meer betekenen. Dat schept een hoopvol alternatief voor de bij onder meer NGO's zo gangbare 'vulnerability approach' die benadrukt hoe structurele

factoren bepaalde groepen altijd treffen. Mensen zijn immers niet alleen slachtoffer, een crisis biedt ook kansen.

Is dit optimisme wel terecht? Verandert er structureel iets na een crisis, en zo ja, is dat ten goede? In dit artikel temper ik op basis van relevante literatuur en recente cases het optimisme, maar gooi het kind niet met het badwater weg. Daarbij zie ik zowel natuurrampen als conflicten als crisismomenten, en ga ik in de op rol van wat Hecló (1974) 'powering' en 'puzzling' heeft genoemd, tijdens en na crises. Als er al verandering optreedt, gaat dat immers zelden vanzelf – we moeten dus zien wie of wat daarvoor de drijvende kracht is.

## DE KANSENKANT VAN RAMPEN: ENKELE VOORBEELDEN

■ **Beautiful disaster.** Het is een populair beeld in de pers: ondanks alle ellende is er toch hoop, bloeien in de modder toch weer prachtige bloemen op. Het jongetje dat na een week onder het puin vandaan komt, de roerende samenwerking tussen bureaus die elkaar al 25 jaar niet hebben gesproken. Nederland na 1953 of 1995, het Rijnverdrag na het Sandozongeluk van 1986 zijn voorbeelden van beleidswijzigingen na een ramp. Ook in het groot kan uit ellende iets moois groeien doordat een samenleving een radicaal nieuwe weg inslaat.

■ **Revolutie.** Na een ramp gaat de overheid het eindelijk eens goed, of eindelijk eens heel anders aanpakken. Of een overheid pakt een natuurramp zo slecht, zo oneerlijk aan dat de bevolking in opstand komt en betere leiders aan de macht komen.

■ **Rampdiplomatie.** Landen die met elkaar op voet van oorlog verkeerden, gaan elkaar helpen. Turkije en Griekenland, eeuwige opposanten rond Cyprus, sloegen de handen ineen na de aardbeving van Marmara (Turkije) in 1999. Dito voor Indonesië en het opstandige Atjeh ([www.disasterdiplomacy.org](http://www.disasterdiplomacy.org)).

\* Jeroen Warner, hoofddocent Rampenstudies, Wageningen Universiteit, [jeroen.warner@wur.nl](mailto:jeroen.warner@wur.nl)

## Ramp als breekijzer?

Een asteroïde die schoon schip maakt (*punctuated equilibrium*, zie kader) kan natuurlijk niet elk jaar langskomen. Een schokkende gebeurtenis gooit de status quo doorgaans niet ineens totaal om, er blijft een mate van padafhankelijkheid. Een crisis zet de sociale orde wel op scherp. Niet voor niets zien de Javanen een uitbarsting van de natuur, zoals de Merapi-vulkaan, als een voorbode voor sociaal-politieke onrust. Inderdaad hebben verschillende rampzalige gebeurtenissen ook tot maatschappelijke omwentelingen geleid – maar dat gebeurde vooral als de ramp ook op een rampzalige manier werd aangepakt. Zo wordt de revolutie in Mexico van 1985 gezien in het verlengde van de afhandeling door de regering van de aardbeving in Mexico City, die de rijken rijker maakte en de armen armer. Het rommelde er natuurlijk al langer, maar een sociaal kantelpunt werd bereikt door een breed gehekelde rampenrespons. Het sociale contract tussen burgers en overheid wordt na een rampsituatie door burgers en overheid onder de loep gehouden, eventueel herzien of eenzijdig opgezegd.

Overstromingen hebben in Nederland en Engeland geen revoluties teweeggebracht, wel verschuivingen. Zo verloor de stad Dordrecht na de St.-Elizabethsvloed van 1421 (en een grote brand in 1457) haar dominantie aan Amsterdam en Rotterdam. Rampen scheppen ruimte waardoor ontwikkelingen en projecten die al op de rol stonden voor de ramp in een stroomversnelling geraken. Rampen kunnen een zogenoemd '*window of opportunity*' openen waardoor oplossingen die al in de wacht stonden eindelijk aan de beurt komen. Een emblematische gebeurtenis is immers een uitgelezen kans voor de waterbeheerder om beleidsplannen en projecten versneld door te voeren en de positie binnen het besluitvormingsregime te versterken. Een (bijna)ramp smeedt een consensus om samen de schouders eronder te zetten, vanuit het besef dat er nu echt wat moet gebeuren.

- Zo ageerde Ir. Van Veen jarenlang tegen de verwaarlozing van de Nederlandse kustverdediging en falend rijkstoezicht maar kreeg hij pas gelijk na de ramp van 1953. De overstromingen in de Rijn en Maas van 1993 en 1995 versnelden Europese samenwerking, uiteindelijk resulterend in de Europese hoogwaterrichtlijn van 2007.
- De Delftse professor Van Ellen, getroffen door de overeenkomsten tussen het Bengaalse en Nederlandse platteland, leunde al langer met het idee van compartimentering van polders in Bangladesh. Na twee hevige overstromingen in 1987 en 1988 kreeg Van Ellens plan een plekje in het Food Action Plan, een programma van 26 studies en ingrepen dat uiteindelijk tot 2000 doorliep.
- Ruimte voor de Rivier kwam na 1995 niet uit de lucht vallen. De ideeën hiervoor hingen al in de lucht sinds eind jaren '80. Er was al een blauw-groene coalitie dominant geworden, met als doorbraakmoment het winnende Plan-Ooievaar in 1987, gevolgd door documenten als Veters Los en het plan voor de Grensmaas van Bureau Strooming in 1990: een doorbraak van groene en participatieagenda's. De Deltawet Grote Rivieren van 1995 zorgde echter voor verkorte procedures, waarbij ook onteigening mogelijk werd.
- Na een reeks overstromingen sinds het begin van deze eeuw besloot de Engelse overheid afscheid te nemen van haar traditionele rol aan de zijlijn en meer verantwoordelijkheid op zich te nemen. Dat versterkte de rol van de verantwoordelijke instantie, de Environment Agency, die daar altijd al voor had gepleit.
- De vredesbesprekingen tussen Indonesië en Atjeh waren al aan de gang, zodat de tsunami van Kerstmis 2004 eerder als katalysator dan als

■ **Leereffecten.** Dankzij een ramp kan een leereffect op gang komen waardoor adaptatie wordt bevorderd en fouten van voor de ramp in de toekomst niet hoeven voor te komen.

■ **Doorbreken van lock-in.** Mensen houden zelden van structurele verandering, instituties nog minder. Als een strategie voor overstromingsbeheersing zich bewezen heeft, zal er een heel zware overstroming moeten komen voordat actoren bereid zijn een hele andere benadering te kiezen. De neiging na een schok te grijpen naar meer van hetzelfde (zoals hogere/bredere dijken) in plaats van een mentaliteitsverandering, ligt op

de loer, meer nog als een nieuwe ramp uitblijft. Wie een totaal nieuw beleidsverhaal geaccepteerd wil krijgen, moet een sceptisch, meer-voudig publiek overtuigen: de publieke opinie, maar ook experts, en sponsors die het allemaal moeten bekostigen. Uit de natuurwetenschappen wordt het concept '*punctuated equilibrium*' geleend om het spronggewijze verloop van de evolutie te beschrijven: een verlamme status waarin ontwikkeling stagneert (*lock-in*) wordt pas doorbroken door een allesverwoestende gebeurtenis, zoals de komeet die 65 miljoen jaar voor Christus in één klap een einde maakte aan de heerschappij van de dinosaurussen.

*beautiful disaster* gezien moeten worden. Wel raakte het proces in een stroomversnelling. De site [www.disasterdiplomacy.org](http://www.disasterdiplomacy.org) laat aan de hand van vele voorbeelden zien dat rampen alleen worden gevolgd door een doorbraak in diplomatie tussen landen die op voet van (koude of hete) oorlog met elkaar leven als er al positieve ontwikkelingen waren voorafgaand aan de catastrofe.

De vraag dringt zich dan op: als de kiem voor verandering toch al voor de ramp ligt, kun je dan een verandering na een ramp niet al zien aankomen en sturen? Helaas blijkt uit Engels onderzoek (Penning-Rowell *et al* 2006) van niet – pas naderhand zie je goed wat de signalen waren. Wel kun je natuurlijk trends in de gaten houden.

### Crisisbeleidsondernemers

De kansenkant van rampen vestigt tevens de aandacht op de rol van *politieke ondernemers* begiftigd met overredingskracht. Juist de doorzettingsmacht die een crisissituatie biedt maakt het zo aantrekkelijk de noodsituatie zodanig gekaderd te krijgen dat de oplossing die jij voorstelt de meest voor de hand liggende is. Zo zijn er talloze 'oplossingen op zoek naar een probleem' die dankzij een ramp een kans kunnen krijgen. Bij die ingrepen zijn vaak bepaalde actoren gebaat, die er een heldenrol mee kunnen verwerven, waar anderen een negatief aura krijgen toegemeten omdat ze het risico in stand houden. Politici, maar ook andere belanghebbenden versimpelen dan de complexe werkelijkheid tot een toegankelijk verhaal over wat er mis is gegaan en wat ze eraan willen doen.

In mijn proefschrift heb ik een aantal controverses rond rivieringrepen onder de loep genomen om te zien hoe de oplossing op de agenda kwam en of er iets veranderde in het beleidsregime. Ik koos als cases de grootste ingrepen van de afgelopen 30 jaar in het betreffende land – Ruimte voor de Rivier bijvoorbeeld voor Nederland, een nevengeul op de Thames (de zogeheten Jubilee River) in Engeland. Alle projecten ontwikkelden zich uiteindelijk tot een 'focusing event', dat tot aanpassing, reductie en uitstel van de ingreep leidde, maar niet tot formeel afstel. Wel werd de positie van de oppositie in de toekomstige besluitvorming versterkt en kwamen of bleven hun speerpunten op de agenda. Het blijkt dan dat ook tegenstanders zich dankbaar het discours van crisis, rampen en onveiligheid toe-eigenen, met de bedoeling de zaak op scherp te zetten, te politiseren. Een ramp schept immers draagvlak om leiders veel macht toe te kennen om orde op zaken te stellen. Maar tegenstanders kunnen de oplossing zelf als de ramp voorstellen. Zo werden tegenstanders van de genoemde Jubilee Channel een handje geholpen door het instorten van de groene oevers bij het eerste beste hoogwater, twee jaar na de feestelijke opening.

### .....en crisisbeleidsboemerangs

Het is aantrekkelijk om te pogen een probleem te 'verrampen': het te presenteren als een ramp, een kwestie van leven of dood, en daarvoor noodmaatregelen te vragen. Het positieve aura van daadkracht in noodsituaties geeft dan veel legitimiteit aan machtsinzet (*poweren*).

Blijvende publieke steun voor rampenbeleid is niet vanzelfsprekend. Dat merkten de Nederlandse waterbeheerders die door het uitroepen van een crisis juist de wind mee leken te hebben. Met een echte overstroming hadden we in Nederland eigenlijk al lange tijd geen ervaring meer. De hoogwaters van de jaren negentig waren weliswaar internationaal gezien onbeduidende gebeurtenissen (niemand verdronk), maar het waren wel onverwachte verrassingen die hevige commotie en een grote preventieve evacuatie teweegbrachten. Het Deltaplan voor de Grote Rivieren werd in een minimum van tijd op een enorm draagvlak door de twee Kamers en de Raad van State gejaagd. Dat betekende in Limburg twee jaar *carte blanche* voor nooddijken, de Maaskaden, die door de waterschappen, Heidemij en Grontmij werden neergezet in nauw overleg met bewoners en belanghebbenden, maar zonder formele inspraak, milieueffectrapportage of kosten-baten-analyse. Toen in 1997 de Maaswerken werden opgetuigd was die *window of opportunity* echter verdwenen. De Rekenkamer betoogde dat er in feite een blanco cheque was gegeven, en even later was er een affaire over vervuild klasse-4 slib, dat in nooddijken bleek verwerkt die onder het Deltaplan Grote Rivieren waren neergezet. De waterbeheerders werden weliswaar bedankt voor het redden van het land, maar stonden alsnog te kijk om de daarbij gebruikte methoden. Binnen de kortste keren regeerde de stroperigheid als voorheen en klaagde de watersector alweer dat de politiek geen daadkracht toonde rond hoogwater.

In crisismodus worden in het belang van snelle actie besluiten genomen die niet de schoonheidsprijs verdienen. Wie weinig tijd, middelen, kennis en terugkoppelingsmechanismen met burgers heeft, staat met lege handen, of slaat gemakkelijk door naar machtsmisbruik. In 2004 lagen de investeringen in waterwerken in Amerika al jaren achter, omdat alle inspanningen van de crisisdienst FEMA in dienst stonden van de oorlog tegen het terrorisme. De staat Louisiana talmde met het uitroepen van de noodtoestand voor New Orleans, waardoor noodfondsen en -middelen niet werden aangesproken. Toen die eenmaal was uitgeroepen, trad de overheid met harde hand op. De beeldvorming in de media, van chaos en plundering, miste zijn effect niet. Evacués werden bij de staatgrens als criminelen tegengehouden. De Amerikaanse overheid zette dwang in bij gebrek aan soft power. Met de evacués is evenmin 'gepuzzeld' over hun terugkeer. De woede over de hardhandige aanpak kostte uiteindelijk president Bush politiek de kop.

## Klimaatverramping

De neiging tot 'verramping' kan als een boemerang terugkomen bij de lanceerder. Dit lijkt ook enigszins op te zijn gegaan voor de presentatie van het rapport van de Commissie-Veerman, die, zoals voorzitter Veerman zelf aangaf, de mensen buikpijn wilde bezorgen. Daarmee betoonde de ex-minister zich een rasechte beleidsondernemer. De Deltacommissie refereerde niet alleen sterk aan 1953 maar noemde naast Katrina in New Orleans zelfs het hoogwater van 1995 als bewijsmateriaal – het was geen ramp, maar het had er een kunnen zijn. Het rampscenario van de Deltacommissie werd daarbij binnen enkele maanden na de strak geregisseerde lancering vooral uit de kijker gespeeld door de wel concreet merkbare economische crisis. Na aanvankelijke politieke consensus verdampte de aandacht en kregen commentaren op het rapport in de kranten ruimte. Dat leidde de aandacht nogal af van een op zich legitieme poging een 'vergeten' dossier op de politieke agenda te zetten. Waterveiligheid werd een 'topsector', maar losgekoppeld van het klimaat.

In de aanloop naar de presentatie van het plan van de Deltacommissie is wel (zo blijkt uit een appendix bij het rapport) gesuggereerd dat er een Deltadictator zou moeten komen om stevig klimaatbeleid door te zetten, omdat Nederland anders ten onder zou kunnen gaan aan een snel stijgende zeespiegel. In die oproep resoneerde de Romeinse tijd; de Romeinen benoemden al een consul met grote leiderschapskwaliteiten tijdelijk tot dictator in tijden van oorlog of crisis. Deze kreeg een ongelimiteerd machtsmandaat om orde op zaken te stellen. Eén minpuntje: na afloop moest de dictator zich voor het volk verantwoorden. Als het mis was, moest hij vluchten voor de volkswode. In wezen is het tegenwoordig niet veel anders. Nood breekt wet, maar de wet slaat terug. Afsesneden bochten ten behoeve van doortastendheid kunnen vroeg of laat als een boemerang terugkomen. De volkswode uit zich dan in de media, internet of het parlement.

## Conflict als crisis?

Niet alleen een ramp, ook een flink conflict kan gelden als een crisis. Een omstreden project kan evengoed als een natuurramp een zogeheten '*focusing event*' zijn met de potentie de beleidscontext dooreen te gooien. De ecologische en economische nadelen van de afsluiting van de Oosterschelde vormen een klassiek voorbeeld. Gekoppeld aan een verminderd gevoel van urgentie leidde deze nadelen tot activisme. De natuur- en landschapsvrienden en waterbeheerders voerden in de jaren '70 een dialoog der doven. De slag om de Oosterscheldedam leidde tot 'crisis' op drie vlakken: technologisch, management en politiek (Bijker 2002). Het verzet tegen de volledige afsluiting van de Oosterschelde betekende een dieptepunt in de populariteit van Rijkswaterstaat. RWS verloor de rol van 'staat in de staat', de macht van private

ondernemers nam enorm toe in het consortium dat uiteindelijk aan de klus begon, en de gekozen oplossing was een sprong in het duister. Leidde deze crisis ook tot radicale verandering?

Weliswaar zien Loorbach en Rotmans (2006) de Oosterscheldecrisis als omslagpunt: de erkenning dat overstromingen symptomen zijn van onderliggende beheersproblemen. De auteurs zien er de vernietiging van het oude systeem in, bespoedigd door de hoogwaters van de jaren '90. Het is echter evengoed te verdedigen dat de dijkenbouwers nooit weggeweest zijn. Bijker (2002) merkt op dat de uiteindelijk gekozen oplossing voortbouwde op eeuwen van Nederlandse waterkennis, en op een coalitie van veiligheid en ecologie die het veiligheidsdiscours niet weggooide, maar in een andere definitie voortzette en verbreedde. Het voorbeeld maakt tevens duidelijk dat 'puzzelen' door sociale activatie ook weer '*poweren*' kan worden.

## Leren na rampen – Samen puzzelen na de crisis?

Tot dusver is meer gesproken over 'poweren' (met macht iets doorzetten) dan over 'puzzelen' na een crisis. Als er dan geen radicale beleidsommezwaai te verwachten is, kun je dan tenminste een crisis benutten om sociale en institutionele leerprocessen te versnellen? Breekt nood ook de wetmatigheid van ingesleten patronen? Opent crisis de deur naar innovatie?

Economen kennen de theorie van de creatieve destructie: economische neergang dwingt tot creativiteit, en brengt vaak een tijd van innovatie, die dan weer tot expansie leidt. Het is immers een kwestie van vernieuwen of verloren gaan. Leren na rampen blijkt echter nog niet zo vanzelfsprekend

Een fundamenteel probleem met sociaal leren is dat verandering in de ideeënwereld van beleidsmakers vaak wordt toegeschreven aan een rationeel proces – terwijl politiek juist verre van rationeel is, maar over waarden gaat. Met een losser beleidsnetwerk ontstaat ruimte voor nieuwe actoren die in het oude arrangement buiten schot bleven. Deze vernieuwingsprocessen worden echter vaak de kop ingedrukt door hiërarchische interventie (*powering*). Het overgereguleerde Nederland, stellen zij, biedt weinig aanknopingspunten tot vernieuwing. Erger nog, onderzoek van het COT (Crisis Onderzoeks Team) in Leiden leren dat evaluaties van rampen te vaak blijven steken in zwartepieten, in plaats van met frisse blik te kijken hoe het beter kan.

Uit systematisch onderzoek naar crisis en verandering in Engeland (Johnson *et al.* 2005) blijkt evenzeer hoe weinig de Engelse overheid deed na de februaristormvloed van in 1953, die in Engeland ruim 300 slachtoffers vergde. De storm leidde tot parlementair debat over de povere coördinatie tussen riviermanagers, kustbeheerder en ministeries, maar

niet tot institutionele verandering. Er kwam alleen nieuwe wetgeving om boeren te compenseren voor de schade door zout water op hun land. Overheden reageerden vooral op publieke woede en roep om beleid, maar zetten geen transformatie in gang. Acceleraties in beleid waren niet gebaseerd op nieuwe beleidsideeën maar op ideeën die al breed bediscussieerd werden in de professionele of publieke arena.

Leren wordt in deze literatuur gelijkgesteld aan gedragsverandering. Wat dat betreft trekt Poliwoda (2007) een frustrerende les uit een historische vergelijking tussen de periode 1789-1845 en de overstroming van de Elbe in 2002. Hij wijst er fijntjes op dat in beide perioden dezelfde problemen worden gesignaleerd: klimaatverandering, onverantwoord bouwen in uiterwaarden, slechte samenwerking tussen instanties. Waar rampen weinig voorkomen, verdwijnt het leereffect als sneeuw voor de zon. Een terugkerende ramp triggert aanpassingsmechanismen die inslijten tot routines en rituelen en leiden tot een 'rampencultuur' waar mensen op teruggrijpen als de natuur weer hard toeslaat. Het is dan mooi als de omgeving niet voortdurend een uitdaging vormt – dan blijf je improviseren – maar het is ook niet goed als elk risico is uitgebannen, en de omgevingsvariantie laag is, want dan leer je in feite niets. Wie alleen op preventie inzet, verschuift het risico van *high incidence/low consequence* (met constante alertheid op een nat pak) naar *low-incidence/high-consequence*, een ramp waar je al niet meer op had gerekend, hetgeen de kans op slachtoffers vergroot als het ondenkbare dan toch gebeurt. We kampen dan ook enorm met zogeheten '*reflexive risk*': we doen zo ons best risico's te vermijden dat we daarmee weer andere risico's in het leven roepen. Disaster Risk Reduction, momenteel een prioriteit bij de Nederlandse regering, wordt daarmee allicht Disaster Risk Displacement.

In Nederland komen grote overstromingen zelden voor, en daarmee ook de kans op leren. Maar natuurlijk zijn er wel kleinere events, zoals de dijkverschuiving bij Wilnis of de langdurige stremming van het Twentekanaal, waar we wel lering uit kunnen trekken. De vraag is of we dat ook doen. Studies rond leren van rampen en crises kijken helaas zelden naar het lokale niveau. Johnson, Tunstall en Penning-Rowsell (2005) van het Londense Flood Hazard Research Centre stellen zelfs plompverloren dat adaptatie reactief is vanuit bottom-up-perspectief en pro-actief vanuit top-down-perspectief. Dat lijkt geen realistische aanname: al zijn er ook prachtverhalen over geïnspireerde improvisatie, zoals de burgemeester van Nieuwerkerk die in 1953 een geprepareerd scheepscasco van de 18 meter lange De Twee Gebroeders in een dijkgat bij Rilland-Bath liet stranden als natuurlijke zeekering; doorgaans blijken autoriteiten slecht in improvisatie bij rampen.

Voor een ramp kun je in feite niet plannen, het gaat toch altijd anders dan je denkt. Maar je kunt wel leren improviseren, en plannen zonder dicht te timmeren (Engel en Engel 2012). Daarvoor helpt het wel als je een rampencultuur hebt ontwikkeld. Mensen die ergens lang wonen gaan natuursignalen herkennen en routines ontwikkelen waarop kan worden gevarieerd. Het bouwen van een dijk die het uitzicht op de rivier beneemt, of modernistische stedenbouw zoals het Pontchartrain Park in New Orleans, negeert juist de verbinding met de ontstaansgeschiedenis van de stad, net als Nederland onpraktisch gesitueerd in een moeras op zeeniveau, met weinig tekenen in het landschap die aan overstromingen herinneren, waardoor bewoners geen besef hebben van risico's en geen hoogwatercultuur ontwikkelen. In Nederland is bijvoorbeeld het kerkdorp Itteren, even buiten Maastricht, een gunstige uitzondering: mensen helpen elkaar bij hoogwater elkaars spullen een verdieping omhoog te veroveren, en het landschap is doordrenkt van verwijzingen naar hoogwater. In de discussie rond meerlaagse veiligheid in het Nederlandse waterbeleid zou ook dit aspect kunnen worden meegenomen, met name in de tweede laag (ruimtelijke ordening).

### **Conclusie: Onder druk wordt alles vloeibaar?**

Een ramp of crisis op z'n tijd zet de boel op scherp. In een totaal versteende *status quo* kan een schok de zaak opschudden – er ontstaat ruimte voor *powering*. Beleidsondernemers kunnen latente trends een zwengel geven, en aandacht vragen voor al klaar liggende oplossingen. Het scala aan (drastische) veranderingen die de revue passeren als gevolg van ramp, conflict (of beiden) loopt uiteen van de kans dat een regime wordt vervangen tot aan een technische innovatie. Probeer dus niet alle rampen te voorkomen, of te doen alsof dat kan. Daarmee werk je sociaal leren eerder tegen. Juist in hechte lokale gemeenschappen kan terugkerende overlast leiden tot sociaal leren, waardoor een alerte 'rampencultuur' (*disaster culture*) kan ontstaan en inslijten. Infrastructurele werken kunnen als je niet oplet de bestaande *flood culture* vernietigen. Verzet tegen infrastructurele projecten met een crisisdiscours bezorgt opposanten weliswaar een plek aan de tafel (mee-puzzelen), maar die projecten gaan vervolgens wél door.

Rampen kunnen verbinden, maar ook verblinden: paradigma's veranderen niet vanzelf, ook niet na een stevige ramp. Beleidsverandering is een zeldzaam fenomeen, zelfs na een flink hoogwater of conflict over de bescherming daartegen. Als het al gebeurt, moet je niet meteen alles aan de overstroming toeschrijven: andere sociale en politieke factoren kunnen evenzeer hebben bijgedragen aan een leer- en veranderingsproces, of het ontbreken daarvan. We zien meer evolutie dan revolutie,

eerder incrementeel dan katalytisch beleid, meer doormodderen dan stroomversnelling. Die bevinding roept vraagtekens op bij de genoemde *transities en beautiful disasters*. Zo radicaal anders is het allemaal ook weer niet geworden, ook niet na een ramp. Hoewel een crisis in principe een transitie van het ene stabiele evenwicht naar het andere kan bewerkstelligen, blijkt een beleidsparadigmaverschuiving uiterst zeldzaam. Al lijkt het soms alsof leiders na een ramp ineens het licht zien, er is eigenlijk altijd een continuïteit aan te wijzen.

In plaats van een transitie zou je voor Nederland ook kunnen spreken van een heen-en-weergaan tussen 'groen' en 'blauw' waterbeleid sinds de jaren zeventig. Weliswaar maakte de strijd om de Oosterscheldedam de weg vrij voor vergroening, maar door de orkaan Katrina hebben de waterbouwers juist weer vaste voet aan land hebben gekregen. De zojuist gememoreerde discussie rond meerlaagse veiligheid op de veelgelezen website *Waterforum*, die primaire veiligheid en infrastructuur tegenover natuurontwikkeling, en preventie tegenover de risicobenadering stelt, laat zien dat er nog bepaald geen voltooide transitie is. Clinton is wat dat betreft wellicht te optimistisch over het realiseren van een transitie in tijden van (economische) crisis. Niet *alles* wordt even vloeibaar onder de druk van een crisis. Maar een scherp oog voor trends van voor de crisis en het vermogen die een *boost* te geven als de tijd rijp is, dat blijkt nog wel eens een succesformule. Het relatieve succes van Ruimte voor de Rivier mag daarbij als voorbeeld gelden.

---

## LITERATUUR

---

- Bijker, W.E. 2002. The Oosterschelde storm surge barrier; A test case for Dutch Science, Technology and Politics. *Technology and Culture* 43(2): 569-584.
- Engel, K.E. en P.G.H.W. Engel, 2012. Building resilient communities: where disaster management and facilitating innovation meet. In A. Wals (red.) Learning for sustainability in times of accelerating change. Wageningen University Press. Ch. 8.
- Hecló, H. 1974. Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance, New Haven: Yale University Press.
- Johnson, C.L., S. Tunstall en E.C. Penning-Rowsell, 2005 Floods as Catalysts for Policy Change: Historical Lessons from England and Wales. *International Journal of Water Resources Development*. 21(4): 561-575.
- Loorbach, D. & Rotmans, J. 2005. Managing Transitions for Sustainable Development. In: X. Olsthoorn en A.J. Wiczeorek, Understanding Industrial Transformation. Views from Different Disciplines. Dordrecht, Springer: 187-206.
- Penning-Rowsell, E., C. Johnson and S. Tunstall 2006. 'Signals' from pre-crisis discourse: Lessons from UK flooding for global environmental policy change? *Global Environmental Change* 16(4): 3.
- Poliwoda, G. 2007. Learning from Disasters. Saxony fights the floods of the River Elbe. *Historical Social Research* 32(3): 169-199.

---

## SUMMARY

---

A blossoming literature calls attention to the opportunity side of disaster, centering on concepts like beautiful disasters, disaster diplomacy, creative destruction, disaster learning, punctuated equilibrium, breaking lock-in, revolution after disaster. There is reason for caution, however: failing an asteroid wiping out the dinosaurs, things tend to stay more or less the same, and any changes after disaster do not fall out of the clear blue sky, but tend to be accelerated trends starting before the catastrophe. Moreover, there is plenty of 'powering' and 'puzzling' involved before anything gets changed. Disasters however can be windows of opportunity for 'policy entrepreneurs' to shape policy agendas and promote certain solution alternatives. Mostly Dutch and English examples illustrate the argument. ■