

**Beleidsinnovatie bij de  
beleidstafel wateroverlast en  
hoogwater:  
Zorgt een intragovernmentele  
samenwerking na urgentie voor  
beleidsinnovatie?**

Geschreven door:

**Pascal Godee**

**458359**

Eerste beoordelaar:

**Dr. W. Belabas**

Tweede beoordelaar:

**Dr. R. Moody**

Aantal woorden:

**19.353**

**Masterscriptie**

**Erasmus Universiteit  
Rotterdam**

**Public Administration**

**Augustus 2022**





## **Samenvatting**

In juli 2021 is de provincie Limburg getroffen door ernstige wateroverlast in Zuid-Limburg en hoogwatersituaties in de Maas (Nationaal Rampenfonds, z.d.). Zware regenval heeft geleid tot overstromingen van verschillende beken en geultjes en hoogwatersituaties op de Maas (Limburg, z.d.). Als gevolg van deze ernstige wateroverlast in Zuid-Limburg en hoogwatersituaties in de Maas heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een beleidstafel ingericht. Dit is interessant, omdat vanuit de literatuur bekend is dat zowel urgente situaties als een samenwerking kunnen leiden tot beleidsinnovatie. De combinatie van een samenwerking na een urgente situatie is niet veelvoorkomend en daarom relevant om te onderzoeken. Bovendien is de beleidstafel een nieuwe vorm van samenwerking binnen de overheid waar weinig over bekend en geschreven is. Interessant is dus om te onderzoeken wat de rol van deze nieuwe samenwerking is bij een urgente situatie om tot beleidsinnovatie te komen. Hieruit kwam de hoofdvraag: *Wat is de (gepercipieerde) invloed van een beleidstafel op innovatie van beleid over waterveiligheid?*

Om de hoofdvraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van een kwalitatief onderzoek. Bij kwalitatief onderzoek wordt er gekeken naar de betekenis achter woorden. Belangrijk is dat het onderzoek deductief uitgevoerd is. In totaal zijn er vijftien interviews gehouden en is er een documentanalyse uitgevoerd.

De verwachting vanuit de literatuur is dat een intragovernmentele samenwerking naar aanleiding van een urgente situatie kan zorgen voor beleidsinnovatie (Damanpour, 1991 in Torfing, 2016; Borins, 1998; Borins, 2014). Vanuit dit onderzoek is geconcludeerd dat de beleidstafel wateroverlast en hoogwater hier een voorbeeld van is. Dit zijn innovaties die met het opstarten van de beleidstafel al in werking zijn gezet, maar ook innovaties die zullen plaatsvinden als de aanbevelingen vanuit het tussen- en eindrapport worden opgevolgd. Bovendien blijkt uit documenten dat de adviezen die zijn gegeven kunnen zorgen voor beleidsinnovatie. Dit zijn voornamelijk innovaties gericht op het proces, de governance en concepten. Productinnovatie is relatief weinig te vinden aan de beleidstafel. Een reden hiervoor is dat de beleidstafel wordt gedreven door kennis, en er weinig creativiteit wordt binnengebracht vanuit de deelnemers van de beleidstafel.

Het innovatievermogen van de beleidstafel kan worden verklaard door middel van een aantal factoren. De belangrijkste factor is de omgeving. Vanuit de literatuur is bekend dat urgentie zorgt voor momentum om tot beleidsinnovatie te komen (Herweg et al., 2015). Respondenten

geven aan dat dit ook bij de beleidstafel het geval is. Ze zien de beleidstafel als een goed instrument om dit momentum te benutten. Een andere belangrijke omgevingsfactor is de politiek. Dit uit zich al in het feit dat de beleidstafel is opgezet door een bewindspersoon. De perceptie van respondenten is zelfs dat de beleidstafel vooral een politieke keuze is geweest. Dit kan worden gezien als symboolpolitiek na een urgente situatie, omdat inhoud van de beleidstafel ook besproken had kunnen worden bij andere overlegorganen, die er al zijn bij overheidsorganisaties betreft waterveiligheid. Dit betekent – volgens de meerderheid van de respondenten – echter niet dat de beleidstafel overbodig was. De perceptie is dat wanneer de beleidstafel er niet was geweest, de beleidsverandering pas in een later moment had plaatsgevonden. Daarmee is de beleidstafel misschien niet de plek waar grote veranderingen plaatsvinden, maar is het wel een sterk instrument om het momentum te benutten en te komen tot versnelling van beleidsinnovatie.

De andere belangrijke factor om tot beleidsinnovatie te komen is de samenwerking. Vanuit de literatuur was de verwachting dat een intragovernmentele samenwerking als de beleidstafel voor beleidsinnovatie zal zorgen. Dit blijkt ook bij de beleidstafel. Alle partijen zijn van belang om tot beleidsinnovatie te komen en het momentum van de urgente situatie te benutten. De beleidstafel wordt gezien als een goede samenwerking. Dit komt voornamelijk doordat de startcondities goed zijn en het samenwerkingsproces goed verloopt. Partijen kennen elkaar al van andere samenwerkingen en de urgente situatie geeft aan alle partijen motivatie om de beleidstafel succesvol te maken. Tegelijkertijd is er wel kritiek op het institutioneel ontwerp. Dit zou te gehaast en niet in samenspraak met alle partijen zijn opgesteld. Opvallend is dat het institutioneel ontwerp geen invloed heeft op de samenwerking, maar wel op beleidsinnovatie.

Onderdeel van de samenwerking is dat besloten is dat er aan de beleidstafel niet over de financiële middelen wordt gepraat. Onduidelijk is of dat invloed heeft op het innovatievermogen van de beleidstafel. Bij het bedenken van adviezen is het gunstig dat er niet over de financiën wordt gepraat. Echter is dit nadelig bij de uitvoering van de adviezen.

De beleidstafel zorgt tenslotte voor beleidsinnovatie. Dit komt omdat het een goed instrument is om urgentie om te zetten in het momentum om tot beleidsinnovatie te komen. Doordat er weinig creativiteit is te vinden aan de beleidstafel zijn dit voornamelijk versnellingen van beleidsveranderingen. Dit betekent echter niet dat de beleidstafel overbodig is. Het versnellen van beleidsverandering is een vorm van beleidsinnovatie. Deze vorm van beleidsinnovatie maakt de beleidstafel een nuttig instrument dat zorgt voor publieke waarde volgens respondenten.

## **Voorwoord**

Voor u ligt mijn masterscriptie: *Innovatie bij de beleidstafel wateroverlast en hoogwater*. In vijf maanden tijd heb ik een ontzettend leerzame, maar vooral leuke periode gehad waarin ik enerzijds heb kunnen werken aan mijn masterscriptie, en anderzijds ervaring heb opgedaan bij het meewerken bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bij het cluster rivieren. Ik heb kunnen ervaren hoe het is om te werken bij de Rijksoverheid, mijzelf verdiept in de wondere wereld van waterveiligheid en onderzoek gedaan naar intragovernmentele samenwerkingen en beleidsinnovatie. Ik heb de kennis vanuit mijn masterstudie beleid en politiek en mijn bachelor studie bestuurs- en organisatiewetenschap kunnen toepassen op dit onderzoek. Uiteindelijk heeft het harde werken geleid tot deze masterscriptie. Dit had onmogelijk geweest zonder mijn scriptiebegeleider Warda Belabas en mijn stagebegeleider Barry van de Glind. Ik had geen betere begeleiders kunnen wensen. Hun expertise en kennis hebben mijn scriptie tot een hoger niveau getild. Mijn groepsgenoten, Said Ramdjan, Lotte den Boer en Lisa Faries hebben mij van nuttige feedback voorzien en gezorgd voor de mentale steun tijdens het scriptietraject. Mijn collega's bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hebben ervoor gezorgd dat ik een ontzettend leuke en leerzame stage heb gehad. Tot slot wil ik de respondenten bedanken die de tijd hebben gevonden voor een interview. Ik kan niet vaak genoeg bovenstaande personen bedanken, dankjewel!

Ik wens u veel plezier met het lezen van mijn masterscriptie.

Pascal Godee, Amersfoort, 8 augustus 2022



# **Inhoudsopgave**

<b>Samenvatting .....</b>	<b>3</b>
<b>Voorwoord .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag .....	9
1.2 Doelstelling .....	12
1.3 Maatschappelijke relevantie .....	12
1.4 Wetenschappelijke relevantie .....	13
1.5 Leeswijzer .....	13
<b>2. Theoretisch kader .....</b>	<b>15</b>
2.1 Wat is beleidsinnovatie en welke vormen worden er onderscheiden in de literatuur?.....	15
2.2 Welke facilitators en welke beperkingen worden er in de literatuur genoemd over beleidsinnovatie?.....	17
2.3 Wat is de beleidstafel in de huidige literatuur? .....	22
2.4 Conceptueel model.....	26
<b>3. Methodologie .....</b>	<b>29</b>
3.1 Data-analyse .....	29
3.2 Datacollectie .....	30
3.3 Validiteit en betrouwbaarheid .....	32
3.4 Operationalisatie.....	33
<b>4. Analyse .....</b>	<b>37</b>
4.1 Beleidstafel wateroverlast en hoogwater .....	37
4.2 Beleidsinnovatie .....	39
4.3 Facilitators en belemmeringen van beleidsinnovatie .....	43
4.4 Deelconclusie.....	55
<b>5. Conclusie en discussie .....</b>	<b>59</b>
5.1 Aanleiding .....	59
5.2 Benadering .....	59
5.3 Hoofdvraag .....	59
5.4 Verwachtingen .....	62
5.5 Beperkingen .....	62
5.6 Wetenschappelijke relevantie .....	63
5.7 Maatschappelijke relevantie .....	63
5.8 Praktijkaanbevelingen.....	64
<b>Literatuurlijst.....</b>	<b>67</b>





## **1. Inleiding**

### ***1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag***

In juli 2021 is de provincie Limburg getroffen door ernstige wateroverlast in Zuid-Limburg en hoogwatersituaties in de Maas (Nationaal Rampenfonds, z.d.). Zware regenval heeft geleid tot overstromingen van verschillende beken en geultjes en hoogwatersituaties op de Maas (Limburg, z.d.). Sneller dan ooit traden rivieren als de Geul buiten hun oevers en toonden verwoestende krachten zoals in Valkenburg (Programma Integraal Riviermanagement, z.d.). Dit heeft geleid tot grote maatschappelijke onrust en economische schade geschat op minimaal 350 miljoen euro (Van der Brugge, 2021). In Duitsland en België hebben de overstromingen zelfs geleid tot doden. Op 15 juli is Limburg door de Minister-president uitgeroepen tot rampgebied, waarmee de Wet tegemoetkoming schade bij rampen van toepassing is (Van der Spek, 2021). De verwachting is dat door klimaatverandering extreme weersomstandigheden als deze vaker zullen voorkomen (KNMI, z.d.).

Als gevolg van deze ernstige wateroverlast in Zuid-Limburg en hoogwatersituaties in de Maas heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een beleidstafel ingericht, naar voorbeeld van de beleidstafel droogte. De beleidstafel evalueert en beziet wat de gebeurtenissen betekenen voor beleid (Visser, 2021). De nieuwe beleidstafel wateroverlast en hoogwater heeft dezelfde structuur als de beleidstafel droogte. De beleidstafel droogte is opgestart naar aanleiding van een periode van uitzonderlijke droogte in de zomer en najaar van 2018. Hierdoor was de aanvoer van de grote rivieren laag en zorgde dit voor schade in de landbouw, scheepvaart, recreatievaart, andere economische sectoren en in de natuurgebieden (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2019). De beleidstafel droogte heeft in 2019 een eindrapportage gemaakt waarin ze aanbevelingen hebben gedaan over hoe om te gaan met periodes van droogte (van Nieuwenhuizen Wijbenga, 2019). De beleidstafel wateroverlast en hoogwater heeft als doel om het beleid te evalueren en inzicht te geven in wat de ernstige wateroverlast in Zuid-Limburg en hoogwatersituaties in de Maas betekent voor het huidige beleid. Dit om nu en in de toekomst beter gesteld te staan voor de gevolgen van een periode van extreme neerslag die naar verwachting steeds vaker gaan voorkomen (Visser, 2021). Nieuw is een samenwerking tussen overheidsorganisaties om te zorgen voor riviermanagement niet. In 2019 is het Programma Integraal Riviermanagement opgericht om te bouwen aan het rivierbed van de toekomst. Daarnaast is er het Hoogwaterbeschermingsprogramma dat moet zorgen voor de grootste dijkversterkingsoperatie sinds de deltawerken (HWBP, z.d.).

Zoals ook bovenstaand voorbeeld laat zien hebben burgers regelmatig te maken met beleid. Alles wat de overheid wel of niet doet heeft impact op de samenleving (Dye, 2013). Soms direct door het maken van wetgeving, soms indirect door het stellen van normen voor bijvoorbeeld waterveiligheid wat leidt tot versterking van de dijken. Beleid is lange periodes stabiel en verandert langzaam (True, Jones & Baumgartner, 2019). Programma's als het Integraal Riviermanagement en het HWBP zijn voornamelijk gericht op het uitvoeren van wetgeving, maar doen geen poging om beleid te veranderen en innoveren. Volgens het incrementalisme van Lindblom verandert beleid in kleine stappen en hebben beleidsmakers te maken met een begrensde rationaliteit (Hayes, 2002, p3). Lindblom verwierp het idee dat beleidsmakers bij het maken van beleidskeuzes rationele en alomvattende inschattingen maken van alle mogelijkheden en consequenties. Daarnaast heeft beleid te maken met padafhankelijkheid. Bij het maken van beleid zijn de mogelijkheden afhankelijk van de keuzes die in het verleden zijn gemaakt (Gerrits, 2021, p.89). Toch kunnen bepaalde gebeurtenissen zorgen voor plotselinge veranderingen. Volgens de *'punctuated equilibrium'* theorie heeft dit te maken met de aandacht dat een maatschappelijk probleem krijgt en dus momentum (True, Jones & Baumgartner, 2019). Het stromenmodel van Kingdon zegt dat beleidsvorming kan ontstaan, wanneer problemen, partijen en oplossingen samenkomen. Deze stromen kunnen samenkomen door een *focussing event* zoals een urgente situatie als een ramp (Herweg et al., 2015).

Doordat de beleidstafel opgericht is vanuit een urgente situatie, met het doel om beter gesteld te staan voor de gevolgen van extreme neerslag, en omdat de nadruk op praktische maatregelen op de korte termijn ligt, ligt er een kans om te komen tot beleidsverandering en daarmee ook tot beleidsinnovatie binnen waterveiligheid. In een kamerbrief noemt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat dat de gevonden verbeteringen c.q. versnellingen die in de beleidstafel op tafel komen worden vertaald in adviezen (Visser, 2021). Deze adviezen komen vanuit een evaluatie om het huidige beleid, waarmee de adviezen kunnen zorgen voor het veranderen van beleid. De verbeteringen en versnellingen voor het veranderen van beleid is daarmee een innoverende manier om beleid te veranderen.

Het innoveren van beleid binnen de publieke sector krijgt steeds meer aandacht bij wetenschappers (Osborne and Brown, 2011). Innovatie binnen de publieke sector kunnen zich op verschillende onderdelen richten. Zo is er aandacht voor het type innovatie. Innovatie kan gericht zijn op een product, een service, een proces, een positie, governance en retoriek (Hartley, 2005). Ander onderzoek kijkt weer naar de determinanten van innovatie. De Vries, Bekkers en Tummers (2016) noemen dat omgevingsfactoren, organisatorische factoren,

innovatiekarakteristieken en individuele factoren als determinanten die nodig zijn voor innovatie. Ook samenwerking wordt genoemd als factor om te komen tot innovatie. Zo noemen Torfing en Ansell (2017) dat innovatie in de publieke sector mogelijk is door verschillende overheidsinstellingen te laten samenwerken. Binnen de politiek gaat het echter nog steeds over het nemen van kleine stappen. Volgens emeritus hoogleraar van Hoesel (z.d.) is er in het regeerakkoord geen enkele grote verandering te vinden. Er wordt zelfs geen enkel onderzoek aangekondigd naar een mogelijk herziening. Het regeerakkoord mist volgens van Hoesel (z.d.) dan ook een kopje beleidsinnovatie.

De beleidsomgeving kan worden gezien als complex en wordt daarom ook in verband gebracht met het systeemdenken. Een voorbeeld van complexiteit is te vinden bij de beleidstafel wateroverlast en hoogwater. Wanneer het gaat over de waterveiligheid van rivieren komen actoren in beeld als de waterschappen, provincies, gemeenten, veiligheidsregio's, de Deltacommissaris en het Rijk. Alle hebben een rol en verantwoordelijkheid voor watersystemen en de ruimtelijke inrichting. De beleidstafel brengt deze actoren bij elkaar en is een vorm van 'collaborative governance' dat naar aanleiding van een ramp de urgentie heeft om bestaand beleid te evalueren en veranderen. Bovendien zouden samenwerkingen een mogelijkheid bieden om ingewikkelde en complexe problemen aan te pakken (Costumato, 2021, p.248).

De huidige literatuur over beleidsinnovatie en de beleidstafel over de extreme wateroverlast en hoogwatersituaties in Limburg brengen een aantal vragen met zich mee. De beleidstafel is een nog onbekende vorm van 'collaboratieve governance', waarin wordt gekeken naar het huidige beleid naar aanleiding van een ramp. Uit de literatuur weten we dat samenwerkingen tussen overheidsorganisaties kunnen zorgen voor innovatie (Arrona et al., 2018). Bovendien weten we ook dat urgente situaties kunnen zorgen voor beleidsinnovatie. Het is interessant om te onderzoeken hoe een samenwerking van verschillende overheidsinstellingen, dat is ingesteld naar aanleiding van een ramp, kan zorgen voor het innoveren van beleid. Het doel daarbij is om de gepercipieerde effecten van de beleidstafel op innovatie in kaart te krijgen. Daarbij is het interessant om te kijken welke succesfactoren maar ook welke belemmeringen er worden ervaren. Daarmee is de hoofdvraag:

*Wat is de (gepercipieerde) invloed van de beleidstafel wateroverlast en hoogwater op innovatie van beleid over waterveiligheid?*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden moeten een aantal deelvragen worden beantwoord. De eerste drie zullen aan de hand van het theoretisch kader worden beantwoord.

1. *Wat is beleidsinnovatie en welke vormen worden er onderscheiden in de literatuur?*
2. *Welke facilitators en welke beperkingen worden er in de literatuur genoemd over beleidsinnovatie?*
3. *Wat is de beleidstafel binnen de huidige wetenschappelijke literatuur en hoe kan een samenwerking binnen de overheid leiden tot meer beleidsinnovatie?*

De laatste drie deelvragen zullen aan de hand van de empirische analyse worden beantwoord.

4. *Hoe zien de verschillende actoren de beleidstafel wateroverlast en hoogwater?*
5. *Hoe zien de verschillende actoren de rol van de beleidstafel voor de innovatie van beleid?*
6. *Wat zijn volgens de verschillende actoren aan de beleidstafel Wateroverlast en Hoogwater de facilitators en de belemmeringen voor innovatie van beleid?*

### **1.2 Doelstelling**

Het doel van dit onderzoek is erachter komen wat de gepercipieerde invloed is van een nieuwe vorm van samenwerking binnen de overheid, de beleidstafel, op het innoveren van beleid. Dit door eerst in de literatuur te kijken welke verwachtingen er zijn over de invloed van de beleidstafel op het innoveren van beleid. Aan de hand van interviews en een documentenanalyse wordt de beleidstafel wateroverlast en hoogwater getoetst aan de huidige literatuur. Hierbij zal een kwalitatieve focus zijn op de percepties van mensen op beleidsinnovatie.

### **1.3 Maatschappelijke relevantie**

Met het beantwoorden van de hoofdvraag, is dit onderzoek maatschappelijk relevant. Dit onderzoek kijkt naar beleid en de innovatie van beleid. Beleid in algemene zin is belangrijk om te onderzoeken, omdat burgers direct of indirect te maken krijgen met beleid. Het is van maatschappelijk belang dat onderzoek wordt gedaan naar beleid en de ontwikkeling daarvan. Doordat deze kennis kan worden gebruikt door beleidsmedewerkers, heeft de hele samenleving hier indirect wat aan. Wanneer het gaat over waterveiligheid is het belangrijk dat het beleid dat zorgt voor de bescherming tegen het water uit rivieren wordt geëvalueerd. Waterveiligheid is voor Nederland ontzettend belangrijk. Maar liefst 59% van Nederland kan overstroomd worden door water uit de zee of rivieren (Milieudefensie, 2020). Bovendien heeft het ernstige wateroverlast in Zuid-Limburg en hoogwatersituaties in de Maas impact gehad op de burgers in Nederland. Dit onderzoek biedt inzicht in beleidsinnovatie op het gebied van waterveiligheid. Daarnaast is de situatie na een ramp een belangrijk moment om hier lering uit te trekken en ervoor te zorgen dat zulke situaties zich in de toekomst niet meer zullen voordoen.

#### ***1.4 Wetenschappelijke relevantie***

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant. Er is in het verleden eerder onderzoek gedaan naar diverse aspecten die raakvlakken kennen met dit onderzoek. Zo is er eerder onderzoek gedaan naar de context van dit onderzoek, het omgaan met overstromingen (Challies et al., 2016). Hieruit blijkt dat samenwerkingen gunstig zijn voor het beleid over watermanagement, maar er verder vervolgonderzoek nodig is hierover. In Nederland heeft Avoyan (2021) een onderzoek gedaan naar overstromingen, waarin hij schrijft dat samenwerkingen gunstig hebben bijgedragen aan dijkversterkingsopgave. Zeker bij rampen is er veel noodzaak om samen te werken (Kapucu, 2014). Deze bestaande onderzoeken bieden aanleiding om vervolgonderzoek te doen naar samenwerkingen op het gebied van watermanagement en rampen.

Innovatie is een belangrijk aspect, dat hoog op de agenda staat in de publieke sector. Korteland (2011) noemt echter dat er weinig onderzoek is gedaan naar innovatie binnen de publieke sector. Torfing (2016) noemt daarbij dat er weinig onderzoek is gedaan naar de rol van samenwerkingen voor innovatie binnen de publieke sector. Costumato (2021) heeft literatuuronderzoek gedaan naar samenwerkingen tussen enkel publieke organisaties en noemt dat daar tot nu toe weinig over geschreven is. Dit onderzoek beoogt dit gat in de literatuur te vullen.

Ook is er literatuur te vinden over het innoveren van beleid na een overstromingsramp. Een grotere intragovernementele betrokkenheid zou de middelen en kennis kunnen vergroten, wat zou kunnen leiden tot beleidsinnovatie (Crow & Albright, 2019). Bovendien blijkt dat samenwerkingen binnen de overheid zorgen voor meer innovatieve oplossingen. Echter wordt er aan de beleidstafel niet over financiële middelen gesproken, waardoor het onderzoek van Crow en Albright (2019) niet direct over te nemen is. Ook kijkt dit onderzoek naar een nieuw fenomeen, een beleidstafel. Mogelijk is een beleidstafel een andere vorm van *collaborative governance* dan eerder onderzocht is.

#### ***1.5 Leeswijzer***

In de inleiding is uitgelegd wat de aanleiding van dit onderzoek is, wat de onderzoeksvraag is en waarom het relevant is dit te onderzoeken. In het theoretisch kader worden de belangrijkste begrippen gedefinieerd en wordt op basis van huidige literatuur gekeken wat de verwachtingen er zijn. In het methodologische hoofdstuk wordt dit onderzoek geoperationaliseerd en wordt uitgelegd hoe dit onderzoek uitgevoerd gaat worden. Vervolgens worden de onderzoeksresultaten uit de analyse besproken en komt er in de conclusie een antwoord op de

hoofdvraag. Tot slot wordt in de discussie gereflecteerd op de bevindingen van het onderzoek en worden er aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

## **2. Theoretisch kader**

Om dit onderzoek uit te kunnen voeren is het belangrijk om de belangrijkste begrippen goed te definiëren en af te bakenen. In deze scriptie wordt onderzocht of de beleidstafel zorgt voor beleidsinnovatie. Daarvoor moet worden gedefinieerd wat beleidsinnovatie is, wat nodig is voor beleidsinnovatie en wat facilitators dan wel belemmeringen van beleidsinnovatie zijn. Vervolgens wordt gedefinieerd wat de beleidstafel is. Daarbij wordt aan de hand van de huidige literatuur onderzocht wat de verwachtingen zijn van de invloed van de beleidstafel op het innoveren van beleid. Hierbij wordt vooral gekeken naar theorieën die kunnen verklaren wat facilitators en belemmeringen kunnen zijn van beleid, welke vormen van beleidsinnovatie er zijn en hoe een samenwerking tot beleidsinnovatie kan komen.

### ***2.1 Wat is beleidsinnovatie en welke vormen worden er onderscheiden in de literatuur?***

Beleidsinnovatie bestaat uit twee onderdelen: beleid en innovatie. Beleid is in de wetenschappelijke literatuur op verschillende manieren gedefinieerd, waarbij elke definitie op een andere manier naar beleid kijkt. Lowi (1972) heeft een uitgebreid artikel geschreven over beleid. Volgens Lowi (1972) zijn er vier soorten beleid: *'distributive'*, *'constituent'*, *'regulative'* en *'redistributive'*. Bovens et al. (2011) definiëren beleid als: *“de poging van een bestuursorgaan om een maatschappelijke toestand te beïnvloeden (p.51)”*. Chochran heeft een minder uitgebreide definitie: *“The actions of governments and the intentions that determine these actions (Chochran in Birkland, 2015). Cairney (2016) heeft een definitie dat hiermee in lijn is: “Public policy is the sum total of government action, from signals of intent to the final outcomes”*. De definitie van Dye (2013, p.2) is algemener dan de eerder genoemde definities. Dye definieert het als: *“anything a government chooses to do or not to do”*. In het kader van beleidsinnovatie is de algemene definitie van Dye (2013) voldoende, want dit onderzoek wil beleid zo breed mogelijk onderzoeken. Een algemene definitie pakt beleid in de breedste zin van het woord.

Innovatie kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. Brown en Osborne (2012) hebben een meta-studie gedaan naar innovatie en hieruit vier kenmerken van innovatie afgeleid. Het eerste kenmerk is dat het gaat om iets nieuws (p.119). Dit hoeft niet een uitvinding te zijn, maar kan ook overgenomen zijn vanuit een andere organisatie of context. Rogers (2003) definieert het daarom als: *“an idea, practice or object that is perceived as new by an individual or other unit of adoption”*. Het tweede kenmerk is dat het een relatie moet hebben met een uitvinding. Dit kenmerk is niet zonder kritiek. Zo ziet Knight (1964) innovatie het omzetten van een uitvinding naar een product of service. De conclusie van het tweede kenmerk is dat

innovatie altijd de adoptie en implementatie van nieuwe ideeën inhoudt, en soms niet te onderscheiden is van hun daadwerkelijke uitvinding of ontdekking (Brown & Osborne, 2020, p.120). Het derde kenmerk is dat innovatie zowel een proces als een resultaat is (p.p. 120-121). Het vierde en laatste kenmerk van Brown en Osborne (2012) is dat het een ingrijpende vernieuwing moet zijn. Het moet zich dus onderscheiden van het incrementalisme waarbij beleid een langzaam proces is (p.120). Brown en Osborne (2012) geven aan de hand van deze vier kenmerken de volgende definitie voor innovatie:

*“The introduction of newness into a system usually, but not always, in relative terms and by the application (and occasionally invention) of a new idea. This produces a process of transformation that brings about a discontinuity in terms of the subject itself (such as a product or service) and/or its environment (such as an organization, market or a community) (p.121)”.*

Op basis van de definitie van Brown en Osborne (2012) met als toevoeging van Rogers (2003) dat innovatie gaat over de waarneming van innovatie is de definitie van innovatie in dit onderzoek: de waarneming van een nieuwe ontwikkeling in een systeem dat zorgt voor een ontwikkeling op het onderwerp zelf en/of zijn omgeving.

Samen vormen deze twee begrippen beleidsinnovatie. Beleidsinnovatie wordt niet vaak in de literatuur gedefinieerd, vaker wordt de definitie van innovatie overgenomen. Een definitie van beleidsinnovatie dat aansluit bij de definitie van innovatie is die van Sorenson en Waldorff (2014). Zij definiëren beleidsinnovatie als: *“the formulation, realization and diffusion of new problem understandings, new political visions and strategies for solving them (p.3)”*. Een veel gebruikte definitie (Welch & Thompson, 1980; Carter & Laplant, 1997; Berry & Berry, 2018) is die van Walker (1969): *“the adoption of actions that are new to a public organization and that are aimed at improving the production of public value by this organization”*. Deze definities voegen niets toe aan de definitie van innovatie, behalve dat het moet gaan om een publieke organisatie. Daarom kan de definitie op basis van Brown en Osborne (2012) gecombineerd met die van Rogers (2003) ook worden gebruikt voor de definitie van beleidsinnovatie met als toevoeging dat het gaat om publieke organisaties. Daarmee is de definitie van beleidsinnovatie in dit onderzoek: de waarneming van een nieuwe ontwikkeling in een systeem binnen de publieke sector dat zorgt voor een ontwikkeling op het onderwerp zelf en/of zijn omgeving.

*Vormen van innovatie*



De Vries et al. (2015) hebben een literatuuronderzoek gedaan naar welke typen innovaties er te vinden zijn in de literatuur. Hieruit zijn ze op vier vormen van innovatie gekomen. Het eerste type innovatie is proces. Dit is het verbeteren van de kwaliteit en efficiëntie van het interne of externe proces (p.153). Procesinnovatie onderverdelen ze in administratieve procesinnovatie en technologische procesinnovatie. Administratieve procesinnovatie beschrijven ze als het creëren van nieuwe organisatievormen, managementmethoden, managementtechnieken en werktechnieken. Technologische procesinnovatie is het gebruiken van nieuwe technologie binnen een organisatie. Procesinnovatie heeft effect op het management en de organisatie zelf. Het verandert relaties en heeft betrekking op regels, rollen, procedures en structuur, communicatie en de relatie tussen actoren binnen de organisatie met de omgeving (Walker, 2014, p.23). In lijn daarmee is het tweede type innovatie, governance. Dit zijn nieuwe processen om problemen aan te pakken. Te verwachten is dat deze type innovaties kunnen plaatsvinden door de beleidstafel. De beleidstafel kan mogelijk ook voor conceptuele innovatie zorgen. Dit omdat de beleidstafel zich ook richt op het bewustzijn van mensen. Dit is de derde vorm van innovatie. Hierbij gaat het om nieuwe concepten, frames en paradigma's. Zo kunnen er bij de beleidstafel ideeën op tafel komen die mensen bewuster maken van het gevaar van water.

Tot slot is de laatste type innovaties product of service. Dit is het creëren van een nieuwe publieke service om te voldoen aan de behoeften van de gebruikers. Het kan dus gaan om de kwaliteit van de product of service te verbeteren, en het aantrekken van nieuwe gebruikers (Bostinza et al., 2017, p.35). Op het gebied van waterveiligheid is het niet logisch dat de beleidstafel voor serviceinnovatie zal zorgen. Dit omdat de overheid op het gebied van waterveiligheid zich bezighoudt met een dienst dat de gehele samenleving ten goede komt, en niet gericht is op een bepaalde groep gebruikers. Ook kan waterveiligheid geen service genoemd worden dat aan een beperkte groep geboden wordt. De diensten die bij waterveiligheid worden geleverd kunnen niet door een bepaalde groep gebruikt worden. Wel is het mogelijk dat de beleidstafel zorgt voor productinnovatie. Dan zouden de innovaties aan de beleidstafel gericht moeten zijn op een nieuw technische ontwikkeling om de waterveiligheid van Nederland te vergroten.

## ***2.2 Welke facilitators en welke beperkingen worden er in de literatuur genoemd over beleidsinnovatie?***

### *Facilitators*

Normaal verandert beleid incrementeel. De Vries et al. (2015) hebben onderzoek gedaan naar waarom de ene overheid innovatiever is dan de ander. Hieruit hebben ze vier determinanten

beschreven. De eerste determinant zijn omgevingsfactoren. Voorbeelden hiervan zijn politieke mandaten, media-aandacht, competitiedruk en kopieergedrag. Deze omgevingsfactoren zorgen ervoor dat organisaties door externe druk sneller moeten innoveren. Kopieergedrag kan ervoor zorgen dat innovaties vanuit andere organisaties worden overgenomen. Omdat deze nieuw zijn voor de organisatie die de innovatie kopieert, wordt binnen de definitie van innovatie nog steeds gesproken over innovatie. In lijn met omgevingsfactoren is urgentie. Doordat de beleidstafel is opgezet naar aanleiding van een urgente situatie, is deze belangrijk om uit te diepen.

Beleid is lange periodes stabiel en verandert normaal langzaam (True, Hones & Baumgartner, 2019). Lindblom benoemt dit als incrementalisme. Volgens het incrementalisme verandert beleid in kleine stappen en hebben beleidsmakers te maken met een begrensde rationaliteit (Hayes, 2002, p3). Lindblom verwierp het idee dat beleidsmakers bij het maken van beleidskeuzes rationele en alomvattende inschattingen maken van alle mogelijkheden en consequenties. Volgens Lindblom wordt beleid vaak reactief gemaakt. Daarnaast lopen onder beleidsmakers de meningen vaak uiteen en is unanimiteit moeilijk te bereiken. Als gevolg hiervan moeten beleidsmakers compromissen sluiten. De politieke houding en risicovermijding van nabijge beleidsmakers leiden tot incrementalisme (Mintrom & Norman, 2009, p.654). Naast het incrementalisme, heeft beleid te maken met padafhankelijkheid. Dit betekent dat bij het maken van beleid de mogelijkheden afhankelijk zijn van de keuzes die in het verleden al zijn gemaakt (Gerrits, 2021, p.89). Deze padafhankelijkheid komt doordat vraagstukken worden gesimplificeerd (Joosse & Teisman, 2020, p.846). Simplificatie betekent dat je een probleem controleerbaar en oplosbaar maakt (p.843). Dit wordt gedaan door het probleem en oplossing duidelijk te begrenzen, een lineair proces te volgen en te zorgen voor formele hiërarchie met duidelijke verantwoordelijkheden (p.845).

Simplificatie en padafhankelijkheid zijn geen probleem zolang het gevolgde pad effectief is. Wel zorgt het ervoor dat beleid niet innoveert en is het daarmee een beperking van innovatie. Huidige problemen zorgen er echter voor dat dit niet meer mogelijk is (Joosse & Teisman, 2020, p.846). Rittel en Webber introduceren het begrip '*wicked problems*' (Ritchey, 2011). Dit zijn problemen zonder een duidelijke definitie, problemen die niet (lijken te) stoppen en geen goede oplossing heeft (p.p.3-5). Joosse & Teisman (2021) noemen dat je een probleem niet moet simplificeren, maar complexificeren. Dit betekent dat je de scope van problemen en oplossingen vergroot door te combineren en integreren, het openstellen van processen door aanpassingen aan opkomende gebeurtenissen en improvisatie, en een verbreding van structuren door meer actoren te betrekken en relaties op te bouwen op basis van de toegevoegde waarde

van die actoren (p.847). Complexificeren zou dan zorgen voor padcreatie, wat betekent dat er meer mogelijkheden komen. Complexificatie zorgt daarmee voor een situatie waarin veranderingen mogelijk zijn.

Het '*punctuated equilibrium*' leunt net als het incrementalisme op de veronderstelling dat mensen begrensd rationeel zijn. True, Jones en Baumgartner (2019) noemen in deze theorie dat beleid lange periodes stabiel is en maar langzaam veranderd. Deze lange periodes worden echter afgewisseld door korte periodes van zeer grote beleidsveranderingen. Dit heeft te maken met de aandacht dat een maatschappelijk probleem krijgt en dus momentum. In lijn daarmee is de theorie van Kingdon. Deze theorie zegt dat beleidsvorming kan ontstaan wanneer de stromen problemen, partijen en oplossingen samenkomen. Deze stromen kunnen samenkomen door een *focussing event* zoals een urgente situatie als een ramp (Herweg et al., 2015). Crow en Albright (2019) hebben in hun onderzoek geconcludeerd dat de samenwerking na een overstroming heeft gezorgd voor veranderingen in beleid. Dit komt volgens hen doordat een crisis als een overstroming ervoor zorgt dat iedereen betrokken raakt bij het proces. Hierdoor zijn partijen bereid kennis en bronnen te delen in een samenwerking. Het delen van kennis en bronnen kunnen vervolgens zorgen voor veranderingen binnen beleid.

De tweede determinant van de Vries et al. (2015) zijn organisatorische factoren. Dit is bijvoorbeeld de organisatiestructuur, leiderschap, het vermijden van risico en de beloningen. Organisatiestructuren en leiderschap kunnen in de juiste vorm zorgen voor beleidsinnovatie. Is het echter in de verkeerde vorm dan zorgt het voor een belemmering van beleidsinnovatie. Wanneer een organisatie risico durft te nemen kan dit de kans op innovatie vergroten. Ten derde zijn er innovatiekarakteristieken. Dit betekent dat de innovatie zelf gemakkelijk in gebruik moet zijn, het voordelen moet bieden, het inpasbaar is en dat het makkelijk uit te proberen is. Deze eigenschappen zorgen ervoor dat innovatie sneller zal worden overgenomen binnen een organisatie. Tot slot zijn er individuele factoren. Dit betekent dat de werknemer door voldoende autonomie, kennis, creativiteit en macht innovatie kan realiseren.

Vigoda-Gadot et al. (2008) hebben onderzoek gedaan naar wanneer innovatie wordt waargenomen. Zij hebben daar vijf determinanten voor beschreven. Als eerst noemen ze het reactievermogen van openbare instanties. Als een overheidsinstantie adaptief reageert ervaren burgers meer innovatie. Ten tweede noemen ze de organisatiepolitiek. Politiek, eerlijkheid en rechtvaardigheid beïnvloedt de perceptie op innovatie. Ten derde noemen ze de professionaliteit en implementatie van beleid. Dit betekent dat ambtenaren verantwoordelijk zijn voor het overdragen van innovatieve regelgeving, gedragingen en processen aan burgers. Ten vierde

noemen ze de leiderschapstijlen. Wanneer het topmanagement bereid is om risico's en de verantwoordelijkheid daarvan te nemen vergroot dit de kans op innovatie. Tot slot noemen ze ethiek en moraal. Deze laatste is de grootste toevoeging op De Vries et al. (2015). Deze vijf factoren zorgen voor innovatie binnen de publieke sector, en deze zouden zorgen voor meer vertrouwen in de overheid, een betere image van de publieke sector en een grotere tevredenheid onder burgers.

De determinanten van Vigoda-Gadot et al. (2008) komen voor een grote deel overeen met die van de Vries et al. (2015). Zo passen reactievermogen van een organisatie, leiderschapstijlen en organisatiepolitiek van Vigoda-Gadot et al. (2008) bij de organisatiestructuur determinant van de Vries et al. (2015). De professionaliteit en implementatie van beleid van Vigoda-Gadot et al. (2008) passen binnen de individuele factoren en innovatiekarakteristieken van de Vries et al. (2015).

### *Belemmeringen*

Albury heeft als principal adviser van de Britse Prime Minister's Strategy Unit ervaring met de mogelijke belemmeringen van innovatie binnen de publieke sector. Albury (2005) beschrijft in zijn artikel welke belemmeringen er voor innovatie zijn binnen de publieke sector. Hij benoemt er daarin acht: budgets gericht op de korte termijn, lage vaardigheden in risico en verandermanagement, weinig redenen om te innoveren, beschikbare technologie, te veel vertrouwen in de huidige middelen, de onwil om falende programma's of organisaties te sluiten, risico vermijdende cultuur en tot slot prestatiedruk en bureaucratie. In het artikel benoemd Albury echter niet waar deze belemmeringen vandaan komen en licht die ze niet verder toe. Hierom zal in dit onderzoek de belemmeringen van Albury (2005) theoretisch verder worden uitgediept.

Cinar, Trott en Simms (2019) hebben een systematisch onderzoek gedaan naar de belemmeringen binnen het innovatieproces in de publieke sector. Hieruit kwamen vijf belemmeringen naar voren. Ten eerste werd een ineffectieve administratie van procesactiviteiten het meest benoemd. Hiermee in lijn zijn genoemde belemmeringen als een top-down gedachten (Bernardes et al., 2012, p.1148), geen intra-organisationale coördinatie (Bloch & Bugge, 2013, p.143), onduidelijke en te ambitieuze doelen (Gil-Garcia, Chengalur-Smith & Duchessi, 2007, p.127), te weinig leiderschap (Brown, 2010), een langzaam besluitvormingsproces (Hansson, Ovretveit & Brommels, 2011, p.142) en een verminderd enthousiasme. Ten tweede werd weerstand of gebrek aan support van actoren vaak genoemd

als een belemmering voor innovatie. Ten derde benoemen artikelen vaak het gebrek aan beschikbare bronnen. Dit zijn dan bronnen als geld, tijd en infrastructuur. In het bijzonder wordt het gebrek aan geld vanuit de centrale overheid, te kort aan personeel en een gelimiteerde infrastructuur genoemd als belemmering. Ten vierde werd de rigide organisatiestructuur of organisatiecultuur als belemmering benoemd. Hierin gaat het over het vermijden van risico's, een bureaucratie, hiërarchie en het gebrek binnen de organisatiecultuur om te willen leren. Tot slot werd een gebrek aan kennis, vaardigheden en expertise gezien als een belemmering.

Cinar, Trott en Simms (2019) merken echter ook belemmeringen dat betrekking heeft op de interactie tussen actoren. Dit is het meest het geval tussen publieke sector organisaties. Meestal kwam dit door het gebrek aan wederzijdse begrip wanneer publieke organisaties besluiten om samen te werken om te innoveren. Publieke organisaties waren het dan niet eens over de gemeenschappelijke doelen, keuzes, de missie en de visie. De oorzaak daarvan is dat de verschillende publieke organisaties hun eigen belangen hebben. De interactie kan ook slecht zijn door het gebrek van een effectieve netwerk governance, slechte communicatie, niet delen van kennis, te weinig betrokkenheid, de financiering, aansprakelijkheid, structuur van het netwerk, competitie, gebrek aan vertrouwen, verschillende culturen en het gebrek aan gezamenlijke voordelen. Andere belemmeringen zitten in de karakteristieken van de innovatie. De belemmeringen die worden genoemd zijn incompatibiliteit, complexiteit, overstapkosten, gebrek aan interoperabiliteit, platform-/softwareproblemen en inflexibiliteit. Tot slot zijn er belemmeringen die te maken hebben met de context. Dit zijn wetten, te weinig standaardisatie en geografische belemmeringen.

### *Facilitators en belemmeringen*

Vanuit de literatuur is een overzicht gegeven van de facilitators en belemmeringen van innovatie. Veel verschillen de facilitators en belemmeringen echter niet van elkaar. Het missen van een facilitator wordt vaak herkend als een belemmering. Het missen van een belemmering kan worden gezien als een facilitator. Soms gaat het ook over een facilitator of belemmering dat niet gaat over de aanwezigheid ervan, maar de vorm. Zo wordt leiderschap genoemd als facilitator en belemmering. Vanuit de facilitators en belemmeringen kunnen er vijf overkoepelende thema's worden gevonden. Ten eerste heb je omgevingsfactoren (De Vries et al., 2015; Vigoda-Gadot et al., 2008). Hieronder valt druk vanuit de politiek (De Vries et al., 2015; Vigoda-Gadot et al., 2008), druk vanuit de media (De Vries et al., 2015), competitie (De Vries et al., 2015), kopieergedrag (De Vries et al., 2015) en de invloed van een ramp (Herweg et al., 2015). Voornamelijk deze laatste kan van belang zijn. Ten tweede heb je

organisatiefactoren (De Vries et al., 2015; Vigoda-Gadot et al., 2008; Albury, 2005; Cinar et al., 2019). Hieronder vallen factoren die in een positieve en negatieve vorm aanwezig kunnen zijn zoals de organisatiestructuur (De Vries et al., 2015; Vigoda-Gadot et al., 2008, Albury, 2005; Cinar et al., 2019), leiderschap (De Vries et al., 2015; Vigoda-Gadot et al., 2008), budgettermijn (Albury, 2005) en de organisatiecultuur (Vigoda-Gadot et al., 2008; Cinar et al., 2019). Er zijn ook factoren die wel en niet aanwezig kunnen zijn zoals het aangaan of vermijden van risico (De Vries et al., 2015; Vigoda-Gadot et al., 2008; Cinar et al., 2019), de beloningen en prikkels vanuit de organisatie om te innoveren (De Vries et al., 2015; Albury, 2005), het reactievermogen van de organisatie (Vigoda-Gadot et al., 2008), eerlijkheid en rechtvaardigheid (Vigoda-Gadot et al., 2009), technologie (Albury, 2005) en vertrouwen in de huidige middelen (Albury, 2005), onwil om te innoveren (Albury, 2005; Cinar et al., 2019). Ten derde heb je de individuele factoren (De Vries et al., 2015; Vigoda-Gadot et al., 2008; Albury, 2005). Dit zijn factoren als autonomie (De Vries et al., 2015), kennis (De Vries et al., 2015), creativiteit (De Vries et al., 2015), professionaliteit (Vigoda-Gadot, 2005) en prestatiedruk (Albury, 2005). Ten vierde heb je innovatiefactoren (De Vries et al., 2015; Vigoda-Gadot et al., 2008). Dit gaat over hoe makkelijk een innovatie te implementeren is (De Vries et al., 2015; Vigoda-Gadot et al., 2008), of de innovatie genoeg voordelen heeft (De Vries et al., 2015) en of het inpasbaar is (De Vries et al., 2015). Tot slot heb je samenwerkingsfactoren (Cinar et al., 2019). Hieronder vallen factoren die te maken hebben met het samenwerkingsproces om tot innovatie te komen. Cinar et al. (2019) noemt ineffectieve administratie van procesactiviteiten, weerstand of gebrek aan support van actoren, gebrek aan beschikbare bronnen en een rigide organisatiestructuur of organisatiecultuur.

### ***2.3 Wat is de beleidstafel in de huidige literatuur?***

Het is belangrijk om aan de hand van de huidige literatuur te kijken wat de beleidstafel voor instrument is. Op 12 oktober 2021 kondigt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de beleidstafel wateroverlast en hoogwater aan na een periode van hevige neerslag met overstromingen tot gevolg. De beleidstafel wateroverlast en hoogwater is naar voorbeeld van de Beleidstafel Droogte (Visser, 2021). Ook bij deze beleidstafel staat de samenwerking tussen verschillende actoren binnen de overheid centraal.

De beleidstafel wordt in een beperkt aantal wetenschappelijke artikel genoemd (Teisman & van Buuren, z.d.; Sutanto, 2020), maar er wordt geen definitie gegeven van wat een beleidstafel is. Hiermee kan er vanuit de literatuur geen definitie worden gegeven aan de beleidstafel. Wel kan in de literatuur worden gekeken naar concepten die gelijkenissen tonen met de beleidstafel.

Binnen de literatuur zijn er twee overkoepelende theorieën die de gelijkenissen tonen met de beleidstafel. Dit zijn ‘*collaborative governance*’ en ‘*interactive governance*’.

Een kenmerk van de beleidstafel is dat het een samenwerking betreft met partijen binnen de overheid. Nieuw is dat concept in de huidige literatuur niet. Ansell en Gash (2008) hebben een artikel geschreven over het concept ‘*collaborative governance*’. Zij definiëren dat als “*A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets (Ansell & Gash, 2008, p.545)*”. De definitie sluit echter niet volledig aan bij de beleidstafel. De definitie van Ansell en Gash heeft het over het meenemen van non-governmentele organisaties in het besluitvormingsproces. De beleidstafel doet echter niet aan besluitvorming, maar aan het geven van advies. Daarnaast worden er aan de beleidstafel geen non-governmentele organisaties uitgenodigd. Een andere definitie dat kan worden gebruikt is New Public Governance. Dit wordt gedefinieerd als “*an administration mode that pluralistic governance body, which included the government, the private sector, non-profit organizations, and a series of social groups, consulted and negotiated to adapt to the changing social affairs (Runya, Qigue & Wei, 2015)*.” Dit begrip gaat niet over het besluitvormingsproces, maar het omgaan met sociale veranderingen. Ze noemen echter dat private sectoren, non-profit organisaties en sociale groepen onderdeel moeten zijn van de *governance body*. Dat sluit niet aan bij de beleidstafel, waarin alleen overheidsinstellingen zitten. Costumato (2021) heeft literatuuronderzoek gedaan naar samenwerkingen tussen enkel publieke organisaties en noemt dat daar tot nu toe weinig over geschreven is. Hij benoemt deze samenwerkingen als ‘*intraagency collaboration*’. Dit wordt gedefinieerd als “*the formal and informal processes between networks of interdependent agencies through which problems that cut across jurisdictions are dealt with, and integrated policies and public services are developed (Mu et al., 2019, p.582)*”. Mu et al. (2019) hebben een framework gemaakt voor factoren die belangrijk zijn binnen deze samenwerking: machtsongelijkheid, standaard- en operationele procedures (SOP's), meta-governance (verticaal en horizontaal), waargenomen onderlinge afhankelijkheid, beleid en wettelijk kader, evenals de saillantie van de kwestie. De auteurs noemen tegenstrijdig beleid, onverenigbare SOP's, een hoge mate van machtsongelijkheid, weinig opvallende zaken en een gebrek aan waargenomen onderlinge afhankelijkheid als obstakels voor de uitvoering van samenwerking tussen publieke organisaties. Costumato (2021) heeft vanuit 125 papers vijf

determinanten voor succesvolle samenwerkingen tussen publieke organisaties gevonden. Vertrouwen, het delen van macht, managementstrategie, leiderschapsstijl en formalisering.

Een ander begrip binnen de huidige literatuur dat de beleidstafel omschrijft is *'interacting governance'*. *'Interactive governance'* is een begrip dat breed kijkt naar het overheidshandelen. Torfing et al. (2012) beschrijven dat problemen tegenwoordig complex zijn en daarmee geen grenzen kennen en er veel actoren bij betrokken zijn. De poging om met meerdere actoren integraal een probleem aan te pakken noemen ze *'interacting governance'*. Dit definiëren ze als: *"the complex process through which a plurality of actors with diverging interests interact in order to formulate, promote and achieve common objectives by means of mobilizing, exchanging and deploying a range of ideas, rules and resources" (p. 14)*". Het begrip *'interactive governance'* omvat in deze definitie een groot aantal *'interacting governance'* regelingen waaronder *'quasi-markets'*, *'public-private partnerships'* en *'governance network'* (Torfing et al., 2012). De beleidstafel lijkt het meest op de *'governance network'* dat gedefinieerd wordt als: *"a horizontal articulation of interdependent but operationally autonomous actors who interact through negotiations that take place within a relatively institutionalized framework and facilitate self-regulated policymaking in the shadow of hierarchy (Sørensen and Torfing 2007)"*.

### *Beleidstafel en innovatie*

In verschillende empirische analyses binnen de publieke sector is bewezen dat samenwerkingen een positieve impact heeft op innovatie (Damanpour, 1991 in Torfing, 2016). Borins (1998) heeft onderzoek gedaan naar de innovaties die tijdens de *'American Government Award'* de halve finale hebben bereikt. 60% van de innovaties kwamen uit samenwerkingen. In een vervolgonderzoek bleek dit in 2010 zelfs 80% te zijn (Borins, 2014).

Torfing (2016) schrijft in zijn boek *'collaborative innovation in the public sector'* dat samenwerkingen binnen de publieke sector kan zorgen voor beleidsinnovatie. In tegenstelling tot de private sector is er geen concurrentie waarbij competitie voor innovatie zorgt. Wel kunnen samenwerkingen tussen overheidsinstellingen of externe actoren zorgen voor innovatie. Ze geven hiervoor vijf argumenten. Ten eerste zorgt een samenwerking voor meer kennis en ervaring. Bovendien komt die kennis vanuit verschillende achtergronden en worden deze verschillende bronnen geaggregeerd en geïntegreerd. Dit zorgt voor een beter begrip en framing van uitdagingen en problemen dat innovatie nodig heeft. Het tweede argument dat ze geven is dat innovatie komt vanuit een gezamenlijk momentum van verandering. Het



samenwerkingsproces faciliteert een situatie waarin de gewoontes en *'common wisdom'* van de actoren wordt uitgedaagd. Ten derde wordt het selecteren, prototypen en testen van ideeën verbeterd wanneer actoren met verschillende perspectieven en vormen van kennis deelnemen aan een gezamenlijke beoordeling. Als vierde punt noemen ze dat het implementeren van de geselecteerde ideeën, keuzes en oplossingen versterkt wordt wanneer dit komt vanuit een samenwerking waarin een gezamenlijk eigenaarschap is gecreëerd en de mogelijke risico's zijn verspreid. Oftewel zorgt een samenwerking voor minder weerstand bij het implementeren. Ten slotte wordt de verspreiding van innovatieve praktijken in de publieke sector gestimuleerd door samenwerking en kennisdeling in sociale en professionele netwerken. Netwerken met sterke banden hebben een kort en smal bereik, maar vergemakkelijken een hechte communicatie en sterke onderlinge steun. Netwerken zonder sterke banden hebben een groter bereik dat de verspreiding van nieuwe ideeën mogelijk maakt, maar tegelijkertijd kan een kleinere bandbreedte de communicatie belemmeren.

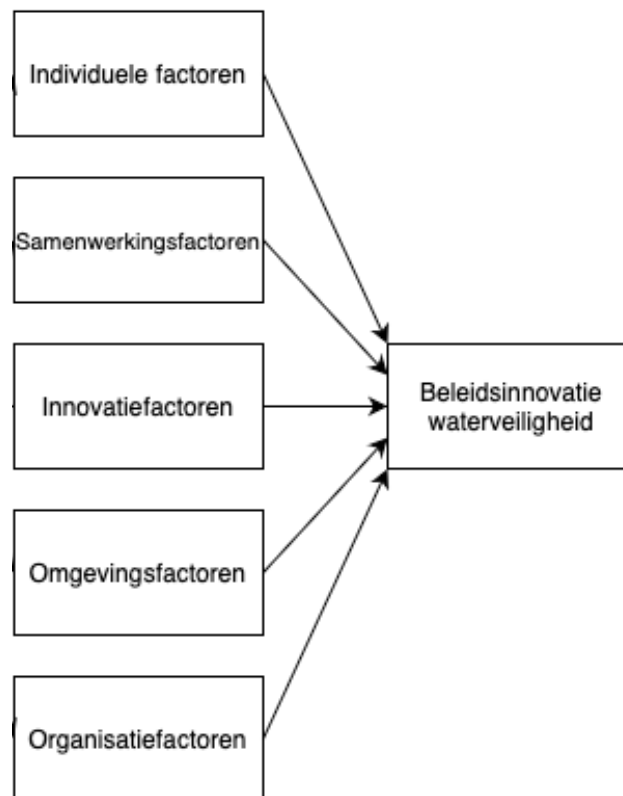
Torfin (2016) heeft een *'Analytical model for studying collaborative innovation'* gemaakt geïnspireerd door het samenwerkingsmodel van Ansell en Gash (2008) en Ostrom, Gardner, and Walker (1994). Centraal staat de institutionele arena van interactie die afhankelijk is van de vorm van metagovernance en de initiele condities. Binnen de institutionele arena van interactie heb je het samenwerkingsproces. Op die samenwerkingsproces zijn verschillende drivers en barrières van invloed. Uiteindelijk zorgt het samenwerkingsproces voor publieke innovatie.

Om tot innovatie te komen moet een samenwerking goed verlopen. Het bekendste model van het verloop van een goede samenwerking is die van Ansell en Gash (2008). Volgens hen begint een samenwerking met de juiste startcondities. Daarin is belangrijk of er tussen de actoren een kennis- en machtsverschil zit, of de actoren een voorgeschiedenis hebben en wat hun prikkels zijn om deel te nemen. Ook moet er een vorm van faciliterend leiderschap zijn die zorgt voor de bemiddeling tijdens de samenwerking. Ook het institutionele design moet goed zijn. Dit zijn de basis protocollen en regels voor samenwerking die van belang zijn om de procedurele legitimiteit van het samenwerkingsproces te behouden. Ook binnen de samenwerking moeten er aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Zo moet er een face-to-face dialoog, moeten er small wins zijn, moet er vertrouwen worden opgebouwd, moeten de actoren betrokken zijn en moet er wederzijds begrip zijn. De factoren die Ansell en Gash (2008) noemen zijn in lijn met de factoren die Costumato (2021) benoemt: Vertrouwen, het delen van macht, managementstrategie, leiderschapsstijl en formalisering. Die van Mu et al. (2019):

machtsongelijkheid, standaard- en operationele procedures (SOP's), meta-governance (verticaal en horizontaal), waargenomen onderlinge afhankelijkheid, beleid en wettelijk kader, evenals de saillantie van de kwestie. En die van Cinar et al. (2019): ineffectieve administratie van procesactiviteiten, weerstand of gebrek aan support van actoren, gebrek aan beschikbare bronnen en een rigide organisatiestructuur of organisatiecultuur.

## 2.4 Conceptueel model

*Figuur 2.1: conceptueel model*



Vanuit de literatuur kan een conceptueel model gemaakt worden met de verwachting hoe de beleidstafel kan zorgen voor innovatie. Hierin moet duidelijk zijn welke factoren een facilitator of een belemmering kunnen zijn in dit proces. Vanuit de literatuur blijkt dat organisatiefactoren, individuele factoren, omgevingsfactoren, innovatiefactoren en de samenwerking van invloed kunnen zijn op beleidsinnovatie. Dit onderzoek wil verklaren of de beleidstafel voor beleidsinnovatie kan zorgen. Doordat de beleidstafel een focus heeft op een intragovernmentele samenwerking zal de focus zitten op de samenwerking als facilitator of belemmering. Er zal echter niet alleen naar de samenwerking worden gekeken. Verschillende factoren kunnen elkaar beïnvloeden. Zo is de beleidstafel opgericht naar aanleiding van een ramp, wat een omgevingsfactor is, en doordat het een samenwerking is tussen enkel overheidspartijen is te

verwachten dat de organisatiefactoren ook van invloed kunnen zijn. Individuele factoren kunnen weer beïnvloed worden door organisatiefactoren zoals de organisatiecultuur en bureaucratie binnen de overheid. Voor innovatiefactoren is de verwachting dat deze geen rol zullen spelen. Dit omdat de beleidstafel werkt aan verschillende innovaties en er een breed scala aan innovaties wordt uitgevoerd. Doordat elke innovatie zijn eigen kenmerken heeft zal de invloed van een enkele innovatie gering zijn. Hierdoor is de verwachting dat de invloed hiervan gering is en daarmee buiten beschouwing worden gelaten.

Ik zou nog iets sterker beargumenteerd willen zien waarom jij op deze factoren gaat focussen, zie ook vorige comment over de brede scala aan factoren vanuit de literatuur; hoe ben jij tot je selectie gekomen? Iets meer inhoudelijke argumentatie en begrenzing.

### *Verwachtingen*

Vanuit de literatuur zijn er aan de hand van dit conceptueel model een aantal verwachtingen. De beleidstafel is gedefinieerd als een intragovernmentele samenwerking. De verwachting is dat wanneer deze samenwerking goed verloopt, dat er meer beleidsinnovatie is. Of de samenwerking succesvol is, is afhankelijk van een aantal deelfactoren. Zo moet er een institutioneel ontwerp zijn, een faciliterend leiderschap, moten de startcondities goed zijn en moet het samenwerkingsproces goed verlopen. Al deze deelfactoren zullen bij aanwezigheid zorgen voor een betere samenwerking, en daarmee meer beleidsinnovatie.

Een belangrijke facilitator voor innovatie is de urgente situatie die aan de beleidstafel voorafging. Zonder de overstromingsramp in Limburg zou er geen beleidstafel wateroverlast en hoogwater zijn opgericht. De verwachting is dat de perceptie of de beleidstafel voor beleidsinnovatie gaat zorgen afhankelijk is van de urgentie situatie die eraan voorafging. Een urgentie situatie is daarmee een versterkende factor voor beleidsinnovatie. Dit is onderdeel van de omgevingsfactoren. De verwachting is hiermee dat de omgevingsfactoren van groot belang zijn voor het innovatievermogen van de beleidstafel.

Aan de beleidstafel zitten verschillende overheidsorganisaties. Ook de verschillende organisaties kunnen van invloed zijn op beleidsinnovatie. De verwachting is dat wanneer de organisatie en interne leidinggevendende ruimte bieden om te innoveren, dit aan de beleidstafel als versterkende facilitator zorgt. Heeft de organisatie echter veel vertrouwen in het huidige beleid, dan zorgt dit voor een belemmering van beleidsinnovatie.

De verwachting is dat de mensen aan de beleidstafel ook van invloed zijn op beleidsinnovatie. Zo wordt het innovatievermogen versterkt door voldoende autonomie, kennis, creativiteit en professionaliteit. Te veel prestatiedruk zal echter het innovatievermogen verzwakken.

Tot slot is de verwachting dat innovatiefactoren weinig of geen rol zullen spelen. De beleidstafel is een breed opgezet samenwerkingsorgaan waarbij niet een specifieke innovatie zal worden geïmplementeerd. Hierdoor is de verwachting dat de invloed hiervan gering is en daarmee buiten beschouwing worden gelaten.

### **3.Methodologie**

In het methodologische hoofdstuk zal worden ingegaan op de data-analyse. Vervolgens wordt besproken hoe de data zal worden verzameld. Daarvoor zal worden gekeken waar data wordt verzameld, vanuit welke bron data wordt verzameld, van wie er data wordt verzameld en de tijdsspanne van de data. Om de analyse uit te voeren wordt een stevige operationalisatie gemaakt die wordt besproken. Tot slot wordt er bepaald of dit onderzoek een sterke of zwakke interne en externe validiteit kent.

#### ***3.1 Data-analyse***

Dit onderzoek is een kwalitatieve inhoudsanalyse. Bij kwalitatief onderzoek wordt er gekeken naar de betekenis achter woorden, en wordt er niet per se geteld zoals bij kwantitatief onderzoek het geval is (Bryman, 2016, p.374). Dit onderzoek probeert te begrijpen *of mensen ervaren of de beleidstafel zorgt voor het innoveren van beleid*. Om dat goed te kunnen analyseren is het belangrijk om achter de betekenis van hun woorden te komen. Het gebruik van een kwalitatieve methode is niet zonder kritiek. Zo noemt Livingstone (1989, p.188) dat het subjectief, eigenzinnig en overinterpretatief is. Kwalitatief onderzoek biedt echter ook een aantal voordelen. Zo biedt het rijke informatie, geeft het de kans bij een interview om vervolgvragen te stellen, kan je op antwoorden reflecteren en zorgen voor verbinding tussen verschillende gespreksonderwerpen. Bij een goed interview kan je ook zorgen voor een comfortabele omgeving waarbij de respondent beter het gesprek aan gaat (Queiros, Faria, Almeida, 2017, p. 378). Daarmee sluit kwalitatief onderzoek goed aan bij wat dit onderzoek beoogd te analyseren, de perceptie van mensen op het innovatievermogen van de beleidstafel.

De kwalitatieve methodes die zullen worden gebruikt zijn semigestructureerde interviews en een documentenanalyse. Met semigestructureerde interviews wordt op basis van het theoretisch kader en de operationalisatie een vragenlijst opgesteld. Deze vragen omvatten alle aspecten die in het conceptueel model staan. Bij een semigestructureerd interview is er ruimte om door te vragen en de respondent over factoren te laten praten die mogelijk niet waren voorspeld. De interviews worden volledig getranscribeerd. De getranscribeerde interviews en verzamelde documenten zullen gecodeerd worden aan de hand van de belangrijkste concepten uit het conceptueel model. Codering helpt om de data te interpreteren en geeft overzicht in de gegevens (Alshenqeti, 2014). Het wordt handmatig gecodeerd, dat zorgt mogelijk voor subjectiviteit, maar dit inzicht is nodig voor het begrijpen van teksten (Mudde, 2002). Om dit probleem op te vangen is een operationalisatie gemaakt op basis waarvan de teksten worden gecodeerd. Aan

de hand van de codering zal inzichtelijk worden hoe mensen tegen beleidsinnovatie door de beleidstafel aankijken.

### **3.2 Datacollectie**

#### *Casus*

Er is gekozen om de datacollectie te doen bij de beleidstafel wateroverlast en hoogwater. De beleidstafel Wateroverlast en Hoogwater is een goede casus om te onderzoeken of intragovernmentele samenwerking kan leiden tot beleidsinnovatie. Dit omdat de beleidstafel enkel partijen aan tafel heeft die onderdeel zijn van de overheid. Ondanks dat een intragovernmentele samenwerking niet uniek is, is wel de omvang en belang van deze beleidstafel uniek. Doordat de beleidstafel naar aanleiding van een ramp door de minister is opgericht met een brede omvang aan werksporen, is dit een unieke casus om de casestudy bij uit te voeren. Daarnaast heeft deze samenwerking een einddatum waarop de beleidstafel wordt opgeheven. Bovendien is de beleidstafel opgericht met als doel nog eens kritisch te kijken naar beleid, en daarmee mogelijk te zorgen voor beleidsinnovatie. Ook de aanleiding van de beleidstafel maakt het interessant om dit als casus te nemen. De beleidstafel is ontstaan vanuit een urgente situatie. Literatuur heeft uitgewezen dat een situatie als de zomer van 2021 in Limburg kan leiden tot beleidsinnovatie. Vanuit de literatuur kan worden geconcludeerd dat er een mogelijkheid is om tot beleidsinnovatie te komen. Dit onderzoek beoogt te analyseren of een intragovernmentele samenwerking naar aanleiding van een ramp, zoals de beleidstafel, ook tot beleidsinnovatie kan komen.

#### *Interviews*

De data is verzameld door gebruik te maken van semigestructureerd interviews. Het voordeel van interviewen is dat de onderzoeker er veel data voor krijgt, kan doorvragen op incomplete antwoorden, de realiteit kan omvatten, kan controleren op welke volgorde er wordt gesproken en relatief flexibel is. Het nadeel is dat het veel tijd kost, studies vaker op kleine schaal worden uitgevoerd, nooit volledig anoniem is, er een bias kan zijn van de onderzoeker en mogelijk inconsistent (Alshenqeeti, 2014). Interviewen is de meest gangbare manier van onderzoeken binnen de bestuurskunde (Zittoun, 2021). Interviewen is ook gangbaar voor dit onderzoek, omdat interviewen de nadruk legt op de vraag hoe en waarom iets gebeurt. Dit onderzoek beoogt antwoord te geven op de vraag of de beleidstafel voor innovatie kan zorgen, en op welke manier en waarom dit wel of niet gebeurt. Ook is interviewen geschikt om de percepties van

mensen te onderzoeken. Dit sluit aan bij wat dit onderzoek beoogd te onderzoeken, de perceptie van de deelnemers van de beleidstafel op beleidsinnovatie.

### *Personen*

Er is gekozen om verschillende perspectieven aan de beleidstafel te interviewen. Dit betekent dat er niet alleen personen vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat worden geïnterviewd die aan tafel zitten aan de beleidstafel, maar ook personen vanuit waterschappen, provincies en gemeenten. Ook is er gekozen om mensen vanuit verschillende rollen te spreken. Zo moet er worden gesproken met een trekker van een werkspoor van de beleidstafel, een deelnemer van een werkspoor en mensen die een achtergrondrol vervullen bij de beleidstafel. Bovendien worden er mensen gesproken die wel meewerken aan de beleidstafel, maar niet in dienst zijn van de overheid. Dit is gedaan om een afwisselende groep mensen te spreken, waarbij vanuit zoveel mogelijke perspectieven naar de beleidstafel kan worden gekeken. Dit om zo breed mogelijk naar de beleidstafel te kijken als mogelijk is, en niet enkel het perspectief te hebben vanuit een enkel werkspoor, organisatie of functie. Minder is gekeken naar geslachts- en leeftijdsverhouding. Er is op basis van de literatuur geen verwachting dat de perceptie op innovatie afhankelijk is van deze variabelen.

Er zijn zeven open verkenningsinterviews gehouden met beleidsmedewerkers van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat die zich met hun werk begeven rondom de beleidstafel. Wegens het verkennende karakter van deze gesprekken om de context beter te begrijpen zijn deze interviews niet opgenomen, getranscribeerd en geanalyseerd. Daarbij zijn een aantal open observaties gedaan van overleggen van de beleidstafel wateroverlast en hoogwater. Er zijn vijftien semigestructureerd interviews gehouden. Uiteindelijk zijn er negen mannen en zes vrouwen gesproken. Er zijn vier medewerkers van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, twee medewerkers van waterschappen, twee medewerkers van provincies, twee medewerkers van gemeenten, drie medewerkers van de Deltacommissaris en twee medewerkers ingehuurd medewerkers buiten de overheid gesproken.

De personen die geïnterviewd zijn, zijn geselecteerd door een diverse groep mensen te benaderen die zich bezig houden met de beleidstafel. Dit is goed mogelijk, doordat bekend is wie vanuit welke organisatie zich bezig houdt met de beleidstafel. Daarnaast is deze groep uitgebreid door ‘*snowball sampling*’, hierbij geven respondenten aan wie er nog meer geïnterviewd kan worden. Dit is nodig geweest, omdat niet alle deelnemers makkelijk te benaderen zijn. Deze streekproeftrekking heeft als nadeel dat er geen willekeurige selectie is

gedaan. Dit kan nadelig zijn voor de externe validiteit. Wel is er gelet op diversiteit van organisatie, functie, geslacht en leeftijd.

### *Documentenanalyse*

Voor dit onderzoek zijn documenten verzameld die hebben bijgedragen aan het beantwoorden van de hoofdvraag. Hiervoor is gekeken naar documenten die relevant zijn en systematisch verzameld. Dit door op de website van de rijksoverheid te zoeken naar de 'Beleidsstafel Wateroverlast en Hoogwater'. Vanuit deze verzameling wordt een selectie gemaakt op basis van relevantie. Documenten die iets zeggen over de innovatievermogen of samenwerking worden uiteindelijk geselecteerd. Deze geselecteerde documenten zijn vervolgens gecodeerd. Deze documenten hebben meer inzicht gegeven in hoe de beleidsstafel is voorbereid, hoe de bewindspersonen naar de beleidsstafel kijken en wat er wordt gecommuniceerd over de beleidsstafel.

*Tabel 3.1: gecodeerde documenten*

---

Gecodeerde documenten
Bijlage Nationaal waterprogramma 2022-2027
Antwoorden op vragen over het bericht 'Deltacommissaris: woningbouw houdt veel te weinig rekening met klimaatverandering'
Beantwoording vragen over de berichten 'Verkeerde waterstanden en gebrek aan regie: veel ging mis bij aanpak watersnood Limburg' en 'Waterschap was niet voorbereid op watersnood Limburg, maar handelde snel'
Brief voor het Wetgevingsoverleg Water van 22 november 2021
Maatregelen tegen overstromingen
Eerste advies beleidsstafel wateroverlast en hoogwater
Informerende over het rapport 'Eerste advies Beleidsstafel wateroverlast en hoogwater'
Beleidsstafel Wateroverlast en Hoogwater

---

### **3.3 Validiteit en betrouwbaarheid**

Dit onderzoek kent een lage externe validiteit. Het onderzoek wordt enkel bij de beleidsstafel van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat uitgevoerd. Bovendien wordt het onderzoek enkel in Nederland uitgevoerd. Hierdoor is het lastig om de resultaten van dit onderzoek te generaliseren naar andere intragovernmentele samenwerkingen, zeker wanneer dit samenwerkingen zijn in andere landen.



Dit onderzoek heeft wel een hoge interne validiteit. Daarvoor is het belangrijk dat een grote verscheidenheid van partijen heeft deelgenomen in het onderzoek. Wanneer er een grote verscheidenheid van partijen heeft deelgenomen in het onderzoek is de kans groter dat de resultaten van dit onderzoek herleidbaar zijn aan de oorzaak-gevolg relatie die wordt verondersteld, en dat er geen andere factoren van invloed zijn. De beleidstafel kent een selectief aantal governmentele partijen. Voor dit onderzoek zijn diverse partijen gesproken wat zorgt voor een beeld vanuit verschillende perspectieven. Zo is er gesproken met mensen binnen het Ministerie van Infrastructuur die op een hoger abstractieniveau naar beleid kijken, als met mensen binnen gemeenten en provincies die op een lager abstractieniveau naar beleid kijken. Bovendien wordt de interne validiteit vergroot doordat er doormiddel van een operationalisatie wordt geanalyseerd. Deze operationalisatie is gebaseerd op bestaand literatuur met een grote verscheidenheid van auteurs met ieder een andere kijk op beleidsinnovatie. Tot slot is dit onderzoek inclusief citaten voorgelegd aan de geïnterviewde deelnemers. Dit levert een extra bevestiging op dat hetgeen wat een respondent heeft gezegd, goed geïnterpreteerd is en in de juiste context is verwerkt. Bovendien biedt dit de optie voor een respondent om met het oog op anonimiteit en betrouwbaarheid een citaat terug te nemen.

### ***3.4 Operationalisatie***

Uit het theoretisch kader blijkt dat beleidsinnovatie kan worden gedefinieerd als: de waarneming van een nieuwe ontwikkeling in een systeem binnen de publieke sector dat zorgt voor een ontwikkeling op het onderwerp zelf en/of zijn omgeving. Dit op basis van de definitie van Brown en Osborne (2012) gecombineerd met die van Rogers (2013). Het is belangrijk beleidsinnovatie goed te operationaliseren. Uit het theoretisch onderzoek blijkt dat de samenwerking, organisatiefactoren, omgevingsfactoren en individuele factoren invloed kunnen hebben op beleidsinnovatie. Daarom worden ook deze factoren geoperationaliseerd.

*Tabel 3.2: operationalisatie beleidsinnovatie*

Dimensies	Subdimensie
Er wordt een ontwikkeling ervaren binnen het systeem van waterveiligheid.	Er wordt een ontwikkeling ervaren binnen een proces.
	Er wordt een ontwikkeling ervaren op het gebied van governance.
	Er wordt een ontwikkeling ervaren op conceptueel niveau.
	Er wordt een ontwikkeling ervaren op een product of service.
	Er wordt versnelling ervaren

*Tabel 3.3: operationalisatie samenwerking*

Dimensies	Subdimensie
De startcondities van de samenwerking zijn goed	Er is geen macht en/of kennis asymmetrie.
	Er zijn geen conflicten geweest in het verleden. Er zijn prikkels om samen te werken.
Het institutionele ontwerp is goed	Alle mogelijke deelnemers mogen meedoen in het samenwerkingsproces. Er zijn duidelijke regels. Het proces is transparant.
Er is leiderschap gefaciliteerd	De werkspootrekkers ondersteunen de mensen aan de beleidstafel
Het samenwerkingsproces verloopt goed	Iedereen zet zich in voor de samenwerking.
	Er is een gedeeld begrip.
	Er is gedeeld eigenaarschap
	Er zijn tussenliggende uitkomsten.
	Er is face-to-face dialoog.
	Er wordt vertrouwen opgebouwd.

*Tabel 3.4: operationalisatie omgevingsfactoren*

Dimensies
De beleidstafel krijgt veel aandacht in de media
De beleidstafel ervaart veel competitie
De beleidstafel doet aan kopieergedrag
De beleidstafel wordt of werd beïnvloed door een ramp
De beleidstafel wordt beïnvloed door de politiek

*Tabel 3.5: operationalisatie organisatiefactoren*

Dimensies	Subdimensie
De organisatie biedt ruimte voor innovatie	<p>Er is weinig bureaucratie</p> <p>Organisatie durft risico's te nemen.</p> <p>Organisatie is adaptief</p> <p>Er zijn voldoende middelen om te innoveren.</p> <p>De organisatie wil innoveren.</p> <p>De cultuur geeft ruimte voor innovatie.</p> <p>De organisatie beloont innovatie.</p>
Leidinggevende bieden de ruimte om te innoveren.	
Er is vertrouwen in het huidige beleid.	

*Tabel 3.6: operationalisatie individuele factoren*

Dimensies
Ambtenaren hebben genoeg autonomie om te innoveren.
Ambtenaren hebben genoeg kennis om te innoveren.
Ambtenaren hebben genoeg creativiteit om te innoveren.
Ambtenaren hebben genoeg professionaliteit om te innoveren.
Ambtenaren hebben te maken met veel prestatiedruk.

*Tabel 3.7: operationalisatie innovatiefactoren*

---

Dimensies
De bedachte ideeën zijn makkelijk om te implementeren.
De bedachte ideeën hebben veel voordelen.
De bedachte ideeën zijn inpasbaar.

---

## **4. Analyse**

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek besproken. Hiervoor zal als eerst worden gekeken naar hoe de gesproken respondenten naar de beleidstafel wateroverlast kijken. Hiermee wordt antwoord gegeven op de deelvraag: *Hoe zien de verschillende actoren de beleidstafel wateroverlast en hoogwater?* Vanuit de analyse wordt gekeken of de respondenten de perceptie hebben dat de beleidstafel wateroverlast en hoogwater voor beleidsverandering en beleidsinnovatie zorgt c.q. gaat zorgen en wordt aan de hand van de operationalisatie bepaald welke vorm van innovatie zij omschrijven. Dit geeft antwoord op de deelvraag *Hoe zien de verschillende actoren de rol van de beleidstafel voor de innovatie van beleid?* Uiteindelijk wordt gekeken welke facilitators en belemmeringen volgens hen daarin ten grondslag liggen. Dit biedt antwoord op de deelvraag: *Wat zijn volgens de verschillende actoren aan de beleidstafel wateroverlast en hoogwater de facilitators en de belemmeringen voor innovatie van beleid?*

### ***4.1 Beleidstafel wateroverlast en hoogwater***

Aan de respondenten is gevraagd hoe zij de beleidstafel zouden omschrijven. De belangrijkste eigenschappen zijn de aanleiding van de beleidstafel en dat het een samenwerking betreft. Deze eigenschappen kennen overeenkomsten met de verwachtingen die waren gemaakt vanuit de literatuur.

De meest genoemde kenmerk is de aanleiding van de beleidstafel wateroverlast en hoogwater. Alle respondenten noemen specifiek dat de beleidstafel is opgericht aan de hand van een urgente situatie in de zomer van 2021. Volgens sommige respondenten heeft de overheid altijd de behoefte om na een heftige gebeurtenis terug te kijken en te bedenken welke lessen hieruit getrokken kunnen worden. In verschillende documenten komt ook terug dat de beleidstafel is opgericht naar aanleiding van het hoogwater in juli 2021. Duidelijk naar voren komt de urgente situatie waar de beleidstafel voor is opgericht:

*“Het doel van de beleidstafel is om te leren van de opgetreden situatie in Limburg en om, ook op andere plekken in Nederland, nu en in de toekomst, beter gesteld te staan voor de gevolgen van een periode van extreme neerslag die naar verwachting steeds vaker voor gaat komen (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2022).”*

De flinke wateroverlast heeft de verschillende overheidsorganisaties doen inzien dat de klimaatadaptatie in Nederland nog niet op het niveau is dat de verschillende overheidsorganisaties zouden willen. Bovendien brengt de urgente situatie momentum met zich

mee, en de beleidstafel wordt gezien als een instrument om dit momentum te benutten. De urgente situatie kan ook als facilitator van beleidsverandering dienen. Daar zal later in het analysehoofdstuk verder op worden ingegaan. Een ander belangrijke punt van overstemming tussen respondenten zit in met welk doel de beleidstafel na de urgente situatie is opgericht. De beleidstafel is opgericht als reactie op het hoogwater in de zomer van 2021, om stil te staan bij het beleid dat er nu is, daarop te reflecteren en daar lessen uit te trekken. Zo noemt een respondent het een herijking van hetgeen van wat ze nu aan het doen zijn.

*“Het is een instrument dat je inzet nadat iets is gebeurd en dan zet je dat in, om in korte tijd aanpassingen in beleid te doen, of voorstellen te doen waar je het momentum van wil benutten van de gebeurtenis die heeft plaatsgevonden (Persoonlijke communicatie, 21 April, 2022).”*

Een andere belangrijke eigenschap van de beleidstafel is volgens respondenten dat het een samenwerking is tussen verschillende overheidsorganisaties op diverse lagen. Dit komt ook naar voren in de documenten die gaan over de beleidstafel (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2022). Een respondent benoemt dat het een samenwerking is tussen verschillende organisaties om te bekijken wat de watercrisis van de zomer van 2021 betekent voor de korte en lange termijn:

*“Het is een gremium waarin verschillende organisaties samenwerken om te bekijken wat de watercrisis van afgelopen jaren betekent voor de korte en de lange termijn in Nederland. (Persoonlijke communicatie, 17 mei 2022),”*

De beleidstafel wordt door respondenten gezien als een tafel waar veel kennis te vinden is, en waar de deelnemers ook de mogelijkheid hebben om expertise en kennis van adviesbureaus te krijgen. Respondenten noemen dat alle partijen aan de beleidstafel evenveel macht hebben en dat er binnen de beleidstafel dus geen hiërarchie te vinden is tussen de verschillende overheidsorganisaties. Wat daarin meehelpt is dat er niet over financiën gepraat wordt aan de beleidstafel. Dit betekent dat er vrijuit kan worden gereflecteerd op bestaand beleid en adviezen kunnen worden opgesteld. Zo benoemt een respondent dat doordat het niet over geld gaat, er minder politieke spellen worden gespeeld, deelnemers aan de beleidstafel vrijer kunnen praten en dit ten gunste is van de samenwerking en de opties die op tafel komen.

De omschrijving die de respondenten geven aan de beleidstafel zijn in lijn met wat de theorie voorschrijft. Wanneer de definitie van de respondenten wordt samengevat dan is de beleidstafel een samenwerking tussen verschillende autonome overheidsorganisaties waarin kennis centraal

staat en er geen hiërarchie tussen partijen zit. In het theoretisch kader is beoogd om binnen de literatuur een wetenschappelijk concept te vinden, dat het meest in de buurt komt van wat de beleidstafel is. Vanuit de literatuur zijn twee concepten gevonden die raakvlakken hebben met de beleidstafel. De eerste definitie is: *the formal and informal processes between networks of interdependent agencies through which problems that cut across jurisdictions are dealt with, and integrated policies and public services are developed (Mu et al., 2019, p.582)*. De tweede definitie is: *“a horizontal articulation of interdependent but operationally autonomous actors who interact through negotiations that take place within a relatively institutionalized framework and facilitate self-regulated policymaking in the shadow of hierarchy (Sørensen and Torfing 2007)”*.

De definitie die respondenten geven aan de beleidstafel kent raakvlakken met de definitie die vanuit de literatuur is gemaakt. Beide definities noemen dat de actoren binnen de samenwerking autonoom zijn. Bovendien noemen beide definities dat de samenwerking buiten de normale hiërarchie is. Dit maakt de beleidstafel een voorbeeld van een samenwerking die in de literatuur wordt beschreven. Daarnaast kent de beleidstafel specifieke kenmerken die niet in de literatuur zijn behandeld. Dit gaat over de aanleiding van de beleidstafel. De beleidstafel is opgericht om op bestaand beleid te reflecteren naar aanleiding van een urgente situatie, wateroverlast en hoogwater. Maar ook over het feit dat er aan de beleidstafel niet nadrukkelijk over financiën wordt gepraat.

#### **4.2 Beleidsinnovatie**

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is het essentieel om te weten of de respondenten de perceptie hebben dat de beleidstafel voor beleidsverandering zorgt, of verwachten dat dit in de toekomst zal gaan gebeuren. Doordat de beleidstafel een eerste rapport heeft uitgebracht en in het najaar het laatste rapport zal uitbrengen kunnen respondenten hier een goede en volledige perceptie van hebben. Vanuit de interviews blijkt dat veertien van de vijftien respondenten de perceptie hebben dat de beleidstafel voor verandering zorgt, of in de toekomst voor beleidsverandering gaat zorgen.

*“Ja, ik weet zeker dat de beleidstafel gaat zorgen voor het veranderen van beleid. En dat mag ook wel als je ziet wat er gebeurd is (Persoonlijke communicatie, 16 mei).”*

In maart 2022 is het eerste advies vanuit de beleidstafel gekomen. In het eerste advies zijn 25 aanbevelingen gekomen. Van de 25 aanbevelingen kunnen er 21 op basis van de operationalisatie worden gezien als aanbeveling om tot beleidsinnovatie te komen. Hierbij moet

de belangrijke kanttekening worden gezet dat het adviezen zijn die nog opgevolgd moeten worden in de toekomst. Drie aanbevelingen zijn gericht op onderzoek doen, waarvan de conclusies mogelijk de aanleiding zijn om tot beleidsinnovatie te komen.

Ook zorgt de beleidstafel ervoor dat beleidsveranderingen die normaal veel tijd in beslag nemen, nu sneller doorgevoerd kunnen worden. Respondenten noemen deze versnelling van verandering een vorm van beleidsinnovatie. Zo noemt een respondent het samen kijken naar beleid en hier conclusies uit trekken innovatief. Het vernieuwen en op een andere manier kijken naar beleid wordt door een andere respondent ook innovatief genoemd.

*“Ik denk dat de beleidstafel de veranderingen die nu op tafel liggen voor elkaar gaat krijgen, en dat mag je wel innovatie noemen. Ik denk dat er significant iets gaat veranderen wat betreft waterveiligheid (Persoonlijke communicatie, 4 mei).”*

#### *Vormen van beleidsverandering*

Vanuit de literatuur zijn er vier verschillende vormen van beleidsinnovatie geoperationaliseerd: procesinnovatie, product-/serviceinnovatie, governanceinnovatie en conceptuele innovatie (De Vries et al., 2015). De verwachting vanuit de literatuur is dat er voornamelijk procesinnovaties en governanc-einnovaties zullen plaatsvinden. Conceptuele innovaties en productinnovaties zijn ook een mogelijkheid. Service-innovaties zullen naar verwachting niet voorkomen aan de beleidstafel. Respondenten benoemen tijdens de interviews verschillende innovaties, die passen in de vormen van innovatie die gevonden zijn in de literatuur.

#### *Procesinnovatie*

De meest genoemde vorm van beleidsinnovatie is procesinnovatie. Respondenten benoemen dat het innovatief is dat de beleidstafel alle partijen aan tafel zet. Dit is een concrete verandering van wat de beleidstafel vanaf het moment dat het is opgestart teweeg heeft gebracht. Dit is een beleidsverandering die over het proces gaat, en is daarmee in lijn met een van de innovaties die worden genoemd door De Vries et al. (2015):

*“Het feit dat je aan tafel zit met verschillende overheden is al een winst (Persoonlijke communicatie, 4 mei).”*

Maar niet enkel het opstarten van een samenwerking is een procesinnovatie, ook het herkennen en erkennen van problemen en het proces opstarten om deze te veranderen is een vorm van procesinnovatie. Van sommige problemen waren verschillende overheden zich al bewust. Door de beleidstafel kwam er ruimte om deze problemen op tafel te leggen. Zonder de beleidstafel



waren bepaalde evaluaties niet zo breed worden opgepakt als nu gebeurt. Het is dan ook een manier om processen op gang te brengen.

*“Deels zijn het dingen die allang bekend waren, maar waar je nou ook misschien wel een beetje voor probeert te lobbyen (Persoonlijke communicatie, 17 mei 2022).”*

De beleidstafel brengt dus processen op gang, die eerder niet mogelijk waren. Ook verbetert het de manier van evalueren. Dit sluit deels aan bij de procesinnovaties die De Vries et al. (2015) benoemen in hun artikel. Volgens De Vries et al. (2015) zou daarvoor de beleidstafel tot adviezen moeten komen, die leiden tot procesverbeteringen. Bij de beleidstafel is het de beleidstafel zelf die al een vorm van procesinnovatie is. Dit kan aan de hand van de factoren worden verklaard.

#### *Governance innovatie*

Het meest wordt inhoudelijk antwoord gegeven op de vraag op welke manier de beleidstafel voor beleidsverandering gaat zorgen. Zo benoemen respondenten dat de beleidstafel vanuit het regionaal systeem tot nieuwe inzichten zal komen. Voor de beleidstafel had de rijksoverheid weinig sturing op het regionaal systeem. De beleidstafel biedt kansen om hier meer regie over te nemen. Deze verandering wordt veroorzaakt omdat het twee verschillende systemen bij elkaar brengt, die voor de beleidstafel aparte werelden van elkaar waren. Het hoogwatersysteem, en het regionaal systeem. Dit is een vorm van een governance-innovatie vanuit de Vries et al. (2014), zoals ook uit het volgende citaat blijkt:

*“Het regionale systeem en het hoogwatersysteem zijn twee aparte werelden. Omdat het nu een ramp was die in beide wereld zich afspeelde, is het goed dat deze aan elkaar zijn geknoopt (Persoonlijke communicatie, 14 april).”*

Op meerdere punten worden er innovaties binnen de governance verwacht. Zo moet de beleidstafel ervoor zorgen dat er internationaal beter wordt samengewerkt, voornamelijk met België en Duitsland. Water houdt zich niet aan grenzen, en hierom is het belangrijk dat er wordt samengewerkt met de buurlanden van Nederland. De perceptie is er dat de beleidstafel een impuls gaat geven aan deze internationale samenwerking.

*“Ik heb gezegd om in het advies ook de grensoverschrijdende samenwerking op te nemen. Het wordt tijd dat beide landen daar een impuls aan geven (Persoonlijke communicatie, 16 mei).”*

#### *Conceptinnovaties*

De beleidstafel zorgt ook voor veranderingen als het gaat over bewustwording. De perceptie bij respondenten is dat de beleidstafel al voor bewustwording heeft gezorgd. De samenwerking en urgentie maakt andere overheidsorganisaties bewust van wat er speelt. De signalen die gemeenten oppakken vanuit de burgers gebruiken ze om andere overheidsorganisaties bewust te maken van wat er speelt. Daarnaast is ook de verwachting dat er innovaties zullen gaan plaatsvinden in de adviezen om Nederland beter voorbereid en bewust te maken van wateroverlast en hoogwater. Dit is een conceptuele vorm van innovatie zoals genoemd in De Vries et al. (2015).

#### *Product-/service innovatie*

De voorspelling was dat er geen innovaties zouden plaatsvinden als het gaat over het aanbieden van nieuwe services aan nieuwe gebruikers. Vanuit de interviews blijkt ook dat de beleidstafel niet per se zorgt voor service-innovaties. In onderstaand citaat komt duidelijk naar voren dat de innovaties aan de beleidstafel niet technisch van aard zullen zijn, maar eerder gericht zijn op proces-, governance- en conceptinnovaties.

*“Je ziet dat na elke ramp er beleidsinnovaties plaatsvinden. Bijvoorbeeld in 1926, in 1953 met de stormvloedkeringen en in de jaren 90 ruimte voor de rivier. Zoiets als de stormvloedkeringen dat gaat nu niet lukken, maar we hopen wel dat het iets zal zijn als de meerlaagse veiligheid in het regionale systeem en het op nieuwe manier kijken naar normen (Persoonlijke communicatie, 25 april).”*

Geconcludeerd kan worden dat de mensen aan de beleidstafel de perceptie hebben dat de beleidstafel zorgt voor innovatie c.q. gaat zorgen voor innovatie in de toekomst. Respondenten noemen dat de beleidstafel voor verandering zorgt en dit proces versneld. De definitie die is opgesteld op basis van Brown en Osborne (2012) gecombineerd met die van Rogers (2003): *de waarneming van een nieuwe ontwikkeling in een systeem binnen de publieke sector dat zorgt voor een ontwikkeling op het onderwerp zelf en/of zijn omgeving*. Kijkend naar deze definitie kan je stellen dat de perceptie die respondenten hebben over dat de beleidstafel zorgt voor beleidsinnovatie, ook in lijn is met beleidsinnovatie is volgens de literatuur. Vanuit de literatuur was de verwachting dat een samenwerking binnen de publieke sector een positief effect heeft op beleidsinnovatie (Damanpour, 1991 in Torfing, 2016). Deze voorspelling komt terug bij de beleidstafel wateroverlast en hoogwater. De verwachting dat een urgente situatie voor beleidsinnovatie zorgt blijkt ook bij de beleidstafel wateroverlast en hoogwater (Herweg et al., 2015). Vanuit een artikel van Crow en Albright (2019) was de verwachting dat een

samenwerking naar aanleiding van wateroverlast zou zorgen voor beleidsinnovatie. Ook die verwachting komt terug bij de beleidstafel.

### ***4.3 Facilitators en belemmeringen van beleidsinnovatie***

Verschillende factoren kunnen verklaren waarom de beleidstafel voor beleidsinnovatie gaat zorgen. Deze kunnen werken als facilitator, of als belemmering van beleidsinnovatie. Vanuit de literatuur blijkt dat een samenwerking tussen overheidsorganisaties voor beleidsinnovatie kan zorgen. Bovendien kan de urgente situatie die vooraf is gegaan van de beleidstafel zorgen voor momentum of veranderingen te bewerkstelligen of te versnellen. Factoren die verder meespelen volgens de literatuur zijn organisatiefactoren, individuele factoren en innovatiefactoren. Niet al deze factoren zijn even belangrijk aan de beleidstafel.

#### *4.3.1 Samenwerking*

Een belangrijke eigenschap van de beleidstafel is volgens respondenten dat het een samenwerking is tussen verschillende overheidsorganisaties. Vanuit de literatuur blijkt dat een samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties kan zorgen voor beleidsinnovatie. De meeste respondenten bevestigen dit. Zij noemen dat de samenwerking aan de beleidstafel essentieel is om tot beleidsinnovatie te komen. Zonder een goede samenwerking zou er dus geen of minder innovatie zijn. Bij een goede samenwerking, is de samenwerking een facilitator van beleidsverandering.

*“Dat we met alle partijen aan tafel zitten is wel voorwaardelijk om tot innovatie te komen (Persoonlijke communicatie, 21 april).”*

Belangrijk is om te bepalen of de samenwerking aan de beleidstafel als een fijne samenwerking wordt ervaren en waarom. Door de meeste respondenten wordt de beleidstafel als een fijne samenwerking ervaren. Dit wordt op verschillende niveaus ervaren. Zo wordt binnen de werksporen de samenwerking als goed ervaren. Maar ook mensen die meer als buitenstaander aan de beleidstafel deelnemen ervaren de beleidstafel als prettig.

Vanuit de literatuur was er voorspeld dat een samenwerking kan zorgen voor beleidsinnovatie. Eerder is al gebleken dat de mensen aan de beleidstafel de perceptie hebben dat de beleidstafel ook zorgt en gaat zorgen voor veranderingen van beleid. Respondenten hebben aangegeven dat de samenwerking aan de beleidstafel belangrijk is om tot die beleidsveranderingen te komen en dat deze samenwerking als prettig wordt ervaren. Hiermee is de samenwerking aan de

beleidstafel een facilitator voor beleidsinnovatie. Hieronder zal verder worden toegelicht welke factoren aan de samenwerking ervoor zorgen dat het een facilitator is voor beleidsinnovatie.

### *Factoren samenwerking*

De samenwerking aan de beleidstafel is om twee redenen belangrijk. Ten eerste omdat de beleidstafel wordt omschreven als een samenwerking en ten tweede omdat zowel de literatuur als de respondenten vinden dat een samenwerking als facilitator werkt voor beleidsinnovatie. Hierom is het belangrijk om dieper te kijken naar de samenwerking aan de beleidstafel, en te bepalen welke factoren binnen de samenwerking van belang zijn. Vanuit de literatuur zijn er een aantal onderdelen van de samenwerking benoemd die ervoor zorgen dat een samenwerking goed verloopt (Ansell & Gash, 2008). Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de meeste factoren die vanuit de literatuur als belangrijk worden gezien voor een goede samenwerking aanwezig zijn bij de beleidstafel. Enkele factoren ontbreken en kunnen zelfs een belemmering zijn voor beleidsinnovatie.

### *Startcondities*

Een samenwerking begint met de startcondities. Dat de samenwerking over het algemeen als prettig wordt ervaren is voor de meeste respondenten geen verrassing. Samenwerkingen tussen overheidsorganisaties met betrekking tot waterveiligheid in Nederland zijn voor de respondenten niet nieuw. Vaak kennen partijen elkaar al van andere overlegorganen. Dit versterkt de samenwerking.

Het belang dat achter de beleidstafel zit wordt daarnaast door alle partijen erkend. De beleidstafel is opgezet vanuit een urgente situatie en alle partijen aan tafel zien het belang om de urgente situatie te reflecteren en mogelijk tot beleidsveranderingen te komen. De prikkel om te willen samenwerken is dus aanwezig. Deze startcondities zijn dus ontstaan vanuit een omgevingsfactor, een urgente situatie:

*“Volgens mij hebben we altijd heel erg de behoefte om na zo heftige gebeurtenis terug te kijken. De beleidstafel is een hele mooie manier om dat samen te doen (Persoonlijke communicatie, 14 april).”*

Tot slot worden er geen machtsverschillen tussen de verschillende partijen ervaren. Dit komt omdat de beleidstafel draait om kennis, en niet om geld.

*“Doordat we geld erbuiten weten te houden denk ik dat de machtsverschillen wel meevalt. (Persoonlijke communicatie, 14 april).”*

De startcondities voor de beleidstafel zijn een belangrijke reden dat de samenwerking als prettig wordt ervaren. Alle partijen hebben door de urgente situatie de prikkels om met elkaar te moeten samenwerken, wat bovendien ervoor kan zorgen dat er vertrouwen is en partijen begrip hebben voor elkaar. Tegelijkertijd is het goed dat partijen aan de beleidstafel gelijkwaardig zijn. Dit was ook de verwachting vanuit de literatuur.

### *Leiderschap*

Naast de startcondities is de vorm van leiderschap van belang voor een succesvolle samenwerking. De respondenten ervaren de werkspoor trekkers en het kernteam als een faciliterend leiderschap. Dit ervaren ze als een prettige vorm van leiderschap. In de interviews is nauwelijks kritiek geuit op individuele leiders zelf. Wanneer er kritische punten worden ervaren zijn deze vooral gericht op het institutionele ontwerp. Dit maakt dat het leiderschap het samenwerkingsproces niet in de weg zit. Het wordt echter niet gezien als een essentiële factor om de samenwerking succesvol te maken.

*“Ik vind dat de programmamanager dat op een hele organische manier de leiding heeft. Dus helemaal niet top-down. Ik vind dat zelf heel fijn werken en ik heb het idee dat de werkspoor trekkers dat ook fijn vinden. (Persoonlijke communicatie, 4 mei).”*

### *Institutioneel ontwerp*

Vanuit de theorie is gebleken dat het institutioneel ontwerp belangrijk is om de samenwerking goed te laten verlopen (Ansell & Gash, 2008). Aan de beleidstafel is er kritiek over hoe het institutionele ontwerp is ingericht. Deze kritiek is te vinden over hoe de beleidstafel is vormgegeven, de transparantie en de regels.

Er is kritiek over hoe de beleidstafel is georganiseerd. Een respondent noemt bijvoorbeeld het feit dat hij gedacht had dat het kernteam zou bestaan uit een programmamanager en de werkspoor trekkers. In werkelijkheid werkt het kernteam wel met de werkspoor trekkers, maar zijn de werkspoor trekkers geen onderdeel van het kernteam. Bovendien wordt de organisatie zoals het er in de praktijk aan toe gaat als rommelig ervaren, met het idee dat het onder haast en te weinig capaciteit is opgezet.

*“Ik had eigenlijk een logica verondersteld dat er een programmamanager is. Waaronder weer zeven werksporen zijn gestart en dat er een kernteam zou bestaan waar de trekkers van die zeven werksporen elkaar regelmatig ontmoeten (Persoonlijke communicatie, 4 mei).”*

Dit heeft gevolgen voor het innovatievermogen van de beleidstafel. Respondenten geven aan dat de beleidstafel tot betere resultaten zou leiden, wanneer de organisatie beter opgezet zou zijn. Dit had voorkomen kunnen worden door van tevoren beter na te denken hoe de beleidstafel georganiseerd moet worden, mogelijk met inspraak van alle deelnemers aan de beleidstafel.

*“Ik denk dat er beter over de structuur nagedacht had kunnen worden. Daarmee had de energie van alle deelnemers duidelijker gericht geweest. Ik heb het beeld dat binnen het Ministerie er enorme krapte is aan menskracht. Hierdoor kan er niet even achterover worden gezet en de vraag worden gesteld hoe de beleidstafel georganiseerd moet worden (Persoonlijke communicatie, 4 mei).”*

De perceptie is dat de samenwerking beter zou verlopen als het institutionele ontwerp beter had geweest, en er van tevoren een betere voorbereiding zou zijn geweest. Dit zou dan ook leiden tot meer beleidsinnovatie volgens respondenten. Dit betekent dat het institutionele ontwerp een belemmering is voor beleidsinnovatie. Dit lijkt vooral te maken te hebben met een slechte samenhang van de werksporen, en een gebrek aan capaciteit. Het gebrek aan capaciteit wordt binnen dit onderzoek geschaard onder individuele factoren, en wordt daarom verder uitgelicht in het deelhoofdstuk over individuele factoren. De samenhang tussen werksporen heeft echter wel te maken met de samenwerking en het institutionele ontwerp. Verschillende respondenten geven aan dat de samenwerking tussen werksporen ingewikkeld is en niet makkelijk van de grond komt. Niet alleen de samenwerking tussen de werksporen verloopt niet soepel. Het is ook niet inzichtelijk voor deelnemers aan de beleidstafel wat er in andere werksporen gebeurt.

Bij het institutioneel ontwerp hoort ook de vraag of alle mogelijke deelnemende partijen mogen deelnemen aan de beleidstafel. Bij de beleidstafel is ervoor gekozen om alleen overheidsorganisaties te laten deelnemen. De meeste respondenten vinden dat een logische keuze. Wel moet het aantal deelnemers behapbaar blijven. Zo zouden niet alle gemeentes kunnen deelnemen aan de beleidstafel, maar die kunnen dan wel eventueel vertegenwoordigd worden. Toch is er ook kritiek te vinden op dit punt. Zo missen een aantal respondenten de veiligheidsregio's. Bovendien voelen niet alle respondenten zich onderdeel van de beleidstafel, omdat ze alleen actief zijn binnen een werkspoor.

*“Ik heb tot op de dag van vandaag niet begrepen waarom niet de veiligheidsregio's binnen de beleidstafel zijn gepositioneerd. Ik ben hier tot ziekmakers toe over begonnen, maar ik ben er uiteindelijk maar mee gestopt want ik kreeg geen gehoor op dit punt. Ik begrijp het nog steeds niet als ik kijk naar de adviezen. Die gaan heel erg over*

*gevolgbeperkingen, en hoe moeten we ons voorbereiden. De mensen die daarover gaan zitten er dus niet bij. Dat snap ik niet zo goed (Persoonlijke communicatie, 13 mei)."*

Volgens de theorie zou het uitsluiten van partijen zorgen voor een verslechterde samenwerking. Uit de interviews komt niet naar voren dat het missen van de veiligheidsregio's zou zorgen voor een slechtere samenwerking. Wel zou het ten kosten gaan van het innovatievermogen van de beleidstafel. De veiligheidsregio's hebben eigen verantwoordelijkheden, perspectieven en ideeën. Daarmee is het uitsluiten van de veiligheidsregio's een belemmering voor beleidsinnovatie aan de beleidstafel.

Tot slot zorgen duidelijke regels voor een sterk institutioneel ontwerp. De meeste respondenten geven aan dat de beleidstafel geen duidelijke regels heeft, of dat deze niet gecommuniceerd zijn. Dit wordt door de meeste respondenten niet als een belemmering ervaren. Het wordt ervaren als een organisch proces. Hierbij helpt het dan de startcondities goed waren.

Interessant is het feit dat de beleidstafel niet over de financiën gaat. Vanuit de literatuur was er niet de verwachting dat het wel of niet praten over financiën een rol zou spelen. Dat de beleidstafel niet over de financiën gaat wordt door de respondenten afwisselend ervaren. Er is een deel dat het een goed idee vindt dat er bij de beleidstafel niet over de financiën gepraat wordt. Dit zou ervoor zorgen dat het meer over de inhoud gaat, en minder over politiek en verantwoordelijkheden.

*"Ik denk dat hoe meer geld een rol gaat spelen, hoe belangrijker spelletjes en politiek gaan worden. Iedereen kan hierdoor wel vrijer praten. Ik denk dat het gunstig is ten behoeve van de samenwerking en de opties die op tafel liggen (Persoonlijke communicatie, 4 mei)."*

Andere respondenten erkennen ook dat het goed is dat er niet over de financiën wordt gepraat aan de beleidstafel, maar denken dat de beleidstafel niet helemaal los kan worden gezien van de gesprekken over de financiën.

*"Ik denk dat het niet bespreken van geld een verstandig iets is. Tegelijkertijd hou je het financiële gesprek er niet helemaal buiten...Ik denk dat het een goed uitgangspunt is, maar ooit zal je het wel over de financiën moeten hebben (Persoonlijke communicatie, 21 april)."*

Tot slot is er een groep die het niet bespreken van de financiën negatief ervaren. De gedachte is er dat er uiteindelijk toch wel over de financiën gepraat gaat worden, en dat dat zich nu op een ander niveau afspeelt.

*“Ik vind het heel vreemd dat er niet over geld gepraat wordt... Dat spel gaat nu over andere routes (Persoonlijke communicatie, 4 mei).”*

### *Samenwerkingsproces*

Het laatste onderdeel dat voor een goede samenwerking van belang is, is het samenwerkingsproces. Hieronder vallen de factoren dat er vertrouwen moet zijn, er begrip is voor elkaars belangen, iedereen zich inzet, er face-to-face dialoog is, er tussenliggende uitkomsten zijn en dat partijen zich eigenaar voelen van het probleem en de oplossing.

Doordat partijen eerder hebben samengewerkt is er veel onderlinge vertrouwen. Respondenten geven aan dat partijen elkaar vertrouwen, maar dat hier niet aan de beleidstafel zelf is gewerkt. Dit is dus niet per se een verdienste van de beleidstafel, maar komt door de startcondities van de beleidstafel. Dit vertrouwen zorgt er ook voor dat partijen begrip voor elkaars belangen hebben. Respondenten geven aan dat partijen niet altijd dezelfde belangen en doelen hebben, maar hebben wel begrip hebben voor elkaar.

Bovendien hebben de meeste respondenten het idee dat iedereen zich evenveel wil inzetten voor de beleidstafel. Binnen verschillende organisaties is er wel een capaciteitsprobleem wat ervoor zorgt dat niet iedereen zich evenveel kan inzetten als ze zouden willen.

*“Iedereen zet zich in voor de beleidstafel. Maar je ziet ook wel dat iedereen ermee worstelt dat het gewoon boven op je huidige werk komt en dat het dus ook gewoon moeilijk is om voldoende tijd en capaciteit voor de beleidstafel vrij te maken (Persoonlijke communicatie, 12 mei).”*

Een andere belangrijke factor is dat er volgens respondenten face-to-face dialoog nodig is. In principe spreken de partijen aan de beleidstafel elkaar regelmatig. Het helpt alleen niet mee dat de beleidstafel is opgezet tijdens een pandemie, waarin er weinig ruimte was om elkaar fysiek te ontmoeten.

*“Ik denk dat de corona condities van het werken achter een beeldscherm niet heeft geholpen in het samenspel van de verschillende partijen... in een lopende machine kan dat best wel, maar het van de kant komen en opstarten uitsluitend langs online meetings*



*is een taaie klus. Daar hebben we best wel een beetje last van gehad (Persoonlijke communicatie, 4 mei).*

Tot slot zouden tussenliggende uitkomsten zorgen voor een goed samenwerkingsproces. Doordat de beleidstafel slechts een jaar duurt zijn er weinig tussenliggende uitkomsten. Enkel het tussenrapport en het eindrapport zijn de uitkomsten die de beleidstafel teweeg brengt. Wel zorgt de goede samenwerking ervoor dat de verschillende partijen zich eigenaar voelen van de adviezen.

De samenwerking aan de beleidstafel is belangrijk om tot beleidsinnovatie te komen. Hierdoor is het belangrijk dat de beleidstafel als een prettige samenwerking wordt ervaren. Dit komt vooral doordat de startcondities van de samenwerking goed zijn. Kritiek is er op het institutionele ontwerp. De samenwerking zou beter verlopen wanneer het institutioneel ontwerp beter zou zijn geweest. Bovendien geven respondenten aan dat dit ook een belemmering is voor beleidsinnovatie. Vanuit de literatuur zouden meerdere factoren van belang zijn om een goede samenwerking te hebben. Ondanks het missen van een aantal factoren wordt de samenwerking toch als prettig ervaren. Bij de beleidstafel zijn voornamelijk de startcondities belangrijk geweest.

#### *4.3.2 Omgevingsfactoren*

Vanuit de literatuur is bekend dat een urgente situatie zoals een ramp kan zorgen voor beleidsinnovatie, doordat er gebruik wordt gemaakt van het momentum dat zich voordoet. In de interviews is genoemd dat de beleidstafel is opgericht naar aanleiding van het hoogwater in Limburg in juli 2021. Vanuit deze informatie is gevraagd in hoeverre de urgentie invloed heeft op het innovatievermogen van de beleidstafel. Daarbij kan kritisch worden gekeken of de beleidstafel ook tot innovatie zou kunnen komen zonder urgente situatie, of dat een urgente situatie geen beleidstafel nodig heeft om tot beleidsverandering te komen.

Alle respondenten benoemen dat de urgentie belangrijk is. Om een beleidstafel op te richten heb je volgens de respondenten iets nodig om alles op te schudden. Je moet beargumenteren waarom je een samenwerking wil organiseren, en urgentie helpt daarbij.

*“Je kan een beleidstafel over elk onderwerp doen, maar dan moet je het wel goed kunnen onderbouwen. Er wordt al veel overlegd en elk onderwerp kan je wel op een tafel kwijt in de waterwereld. Je hebt wel een reden nodig om het op te schudden (Persoonlijke communicatie, 14 april).”*

Belangrijk is om te bepalen wat de rol van de beleidstafel is om tot beleidsinnovatie te komen. Ondanks dat urgentie een factor is die van belang is bij de beleidstafel, is het niet de beleidstafel zelf die zorgt voor de urgentie. Mogelijk is er ook beleidsinnovatie mogelijk zonder dat er een beleidstafel wordt opgericht. Over het algemeen hebben respondenten namelijk het idee dat er na een urgente situatie als de zomer van 2021 altijd wel beleidsveranderingen zullen plaatsvinden. Wanneer er geen beleidstafel was opgericht, was er wel op een andere manier beleidsverandering gekomen. Daar was het, vooral voor Limburg, belangrijk genoeg voor. Wat daarin meehelpt is dat de inhoud die besproken wordt aan de beleidstafel ook binnen andere overleggen had kunnen plaatsvinden. Binnen de waterwereld wordt veel met elkaar overlegd, bijvoorbeeld binnen het deltaprogramma en ‘integraal rivier management’.

*“De onderwerpen van de beleidstafel had je moeiteloos langs de bestaande overleggen kunnen voorbereiden (Persoonlijke communicatie, 13 mei).”*

Toch wordt de beleidstafel niet als onnodig ervaren. Veel respondenten benoemen dat de beleidstafel met zijn urgentie en het combineren van verschillende organisaties iets toevoegt aan de bestaande overleggen. Bovendien heeft de beleidstafel ook als voordeel dat het efficiënter is dan andere overlegorganen, en zorgt de beleidstafel ervoor dat er allerlei onderzoeken worden gedaan. Bovendien zorgt de beleidstafel voor energie voor de deelnemende partijen.

*“Of andere overlegorganen efficiënter zijn dan de beleidstafel durf ik absoluut niet te zeggen. Het voordeel van de beleidstafel is dat er niet alleen adviezen uitkomen, maar dat er ook allerlei onderzoek wordt gedaan, gezamenlijk door de verschillende partijen (Persoonlijke communicatie, 17 mei).”*

Daarnaast is de beleidstafel een tijdelijk orgaan dat zichzelf na de laatste adviezen weer opheft. Het moet zorgen voor een tijdelijk impuls om het momentum naar aanleiding van de urgente situatie die ervoor vooraf ging te benutten.

Vanuit de literatuur is bekend dat omgevingsfactoren als urgentie een cruciale factor zijn voor beleidsinnovatie. Dit geldt ook voor de beleidstafel. De beleidstafel wordt gezien als een instrument dat ervoor heeft gezorgd dat het momentum van de ramp benut kan worden. Dit komt ook terug in de literatuur. Torfing (2016) noemt dat een samenwerking zorgt voor beleidsinnovatie, omdat het zorgt voor een gezamenlijk momentum voor verandering. Toch is niet alle innovatie die vanuit de beleidstafel komt aan de beleidstafel zelf toe te schrijven. Wanneer er geen beleidstafel zou zijn, zouden er bij andere samenwerkingen ruimte zijn

geweest om tot innovatie te komen. Niet te voorspellen is of dit dezelfde innovatie zou zijn als bij de beleidstafel.

Een andere belangrijke omgevingsfactor is de politiek. De politiek is op meerdere manieren belangrijk voor beleidsinnovatie bij de beleidstafel. Zo was de politiek belangrijk bij het opzetten van de beleidstafel, maar is politiek ook van belang bij het innovatievermogen van de beleidstafel. De beleidstafel kent namelijk beleidsinnovaties die in het traject al worden uitgevoerd, en adviezen die pas na de beleidstafel tot beleidsinnovatie zullen komen. Om bij de beleidstafel tot deze laatste beleidsinnovatie te komen is het belangrijk dat de politiek zich schaaft achter de uitkomsten van de beleidstafel. Een respondent noemt dat de politieke wil om iets te veranderen aanwezig moet zijn. Veranderingen kosten geld, en als de politiek geen geld wil uitgeven zal de beleidstafel niet tot innovaties kunnen leiden. Het scheelt volgens respondenten wel dat waterveiligheid geen onderwerp is dat politiek gevoelig is.

*“Iets wat er moet zijn is de politieke wil om te veranderen. Daar zit gelijk een financiële kant aan. Het is afwachten of dat een groot kantje wordt en dat de Minister, tweede kamer of kabinet terughoudend zijn en zal zeggen: ‘wel leuk, maar het mag niets kosten’. Als je een grote verandering hebt, dan kost dat per definitie geld (Persoonlijke communicatie, 21 april).”*

Om dit te bewerkstelligen moeten de politieke bestuurders zich eigenaar voelen van de adviezen die uit de beleidstafel gaan komen.

*“Wat ook meehelpt voor het succes is denk ik dat het dus een groep bestuurders is die zich straks hopelijk eigenaar voelt van het uitvoeren van de adviezen. Daar heb je gewoon bestuurlijke steun voor nodig (Persoonlijke communicatie, 12 mei).”*

Kritiek is er op de manier waarop burgers worden meegenomen bij de beleidstafel. Meerdere respondenten noemen dat de mensen die daadwerkelijk last hebben gehad van het hoogwater waar de beleidstafel voor is opgericht weinig binding hebben met de beleidstafel. Die hebben geen idee wat de beleidstafel allemaal doet en hoe dat de inwoners gaat helpen.

*“Op een gegeven moment als het advies er ligt komt er een journalist. Die zet een camera op iemand in Valkenburg en die inwoner zegt dan dat die nooit zijn verhaal heeft kunnen vertellen. Dat gaat niet helpen (Persoonlijke communicatie, 8 juni).”*

De politiek is ook belangrijk geweest bij het opzetten van de beleidstafel. Sommige respondenten noemen dan ook dat de beleidstafel opzetten een politieke keuze is. Binnen de

waterwereld zijn al meerdere overlegorganen te vinden. Respondenten benoemen dat de onderwerpen van de beleidstafel ook bij een ander overlegorgaan had kunnen plaatsvinden. Opmerkelijk is dat een korte tijd voor de aankondiging van de beleidstafel de afspraak was gemaakt om geen extra overlegorganen te creëren.

*“In de stuurgroep water in juli vorig jaar was de afspraak dat er niets meer bijkomt. En binnen twee weken zij de minister: ‘ik wil iets nieuws’. De eerste reactie was ook bestuurlijk niet positief. Er was net afgesproken dat we dit niet zouden doen, en dan doen we het alsnog. En waarom kiest de Minister dit in zijn eentje? Die had het al naar de kamer gecommuniceerd zonder met iemand daarover gesproken te hebben. Het was echt het besluit van de Minister zonder partners (Persoonlijke communicatie, 21 april).”*

De perceptie is er dat de Minister met de beleidstafel zichzelf belangrijk maakt. Dit heeft echter wel het gevolg dat Limburg zich minder bediend voelt.

*“Als je al Minister wil shinen, dan kom je waarschijnlijk met iets nieuws en tijdelijks (Persoonlijke communicatie, 12 mei).”*

*“Voor mij is dat een heel herkenbaar patroon dat de Minister zichzelf belangrijk maakt en de beleidstafel wil vormgeven en dan een gedeputeerde in Limburg zich onvoldoende bediend voelt, en zichzelf belangrijk wil maken en een eigen actie tafel gaat vormgeven (Persoonlijke communicatie, 4 mei).”*

De politiek is dus een factor die respondenten niet onbelangrijk vinden, zowel in de aankondiging als het verdere verloop van de beleidstafel =. Deze is bij het begin belangrijk geweest om tot de beleidstafel te komen, en is in de toekomst belangrijk om van de aanbevelingen beleidsinnovatie te maken.

#### *4.3.3 Organisatiefactoren*

Vanuit de literatuur blijkt dat de organisatie van belang is om tot beleidsinnovatie te komen. Bij de beleidstafel blijkt de organisatie geen belangrijke factor om tot beleidsinnovatie te komen. Dit kan verklaard worden doordat de beleidstafel bestaat uit een samenwerking van verschillende overheidsorganisaties. Dit maakt het onderzoeken van wat voor invloed een organisatie heeft op de beleidstafel lastig. Organisaties hebben invloed op de individuen aan de beleidstafel, en die hebben weer wel invloed op de beleidstafel. Het is dus vooral een indirecte vorm van invloed. Echter geven individuen wel aan veel autonomie te hebben. Hiermee lijken

de verschillende organisaties weinig invloed te hebben op de beleidstafel en het innovatievermogen daarvan.

*“Iedereen drukt een eigen stempel op het probleem, en iedereen heeft zijn eigen bagage vanuit zijn eigen organisatie. Maar ik zou niet durven zeggen dat de organisatie invloed heeft op de beleidstafel (Persoonlijke communicatie, 12 mei).”*

De beleidstafel wordt georganiseerd door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De Minister van dit ministerie heeft de beleidstafel ook opgezet en is daarmee een politieke keuze. Echter wordt de invloed van het Ministerie vooral genoemd als een politieke factor. Deze wordt hierom als een aparte factor genoemd.

#### *4.3.4 Individuele factoren*

Een ander belangrijke factor om tot beleidsinnovatie te komen volgens de literatuur zijn de individuen aan de beleidstafel. De beleidstafel heeft volgens de respondenten genoeg kennis. De mensen aan de beleidstafel bezitten over inhoudelijke kennis of weten hoe ze aan die kennis moeten komen. Dit door bijvoorbeeld andere mensen in hun organisatie die bezitten over kennis, of het inschakelen van een adviesbureau. Respondenten geven ook aan zelf genoeg autonomie te hebben om aan de beleidstafel te werken. Bovendien zijn de mensen die werken aan de beleidstafel zijn inhoudelijk gedreven professionals.

Twee factoren ontbreken. De meest genoemde belemmering voor het innovatievermogen van de beleidstafel is het gebrek aan capaciteit. Respondenten geven aan dat ze door het gebrek aan capaciteit minder aan de beleidstafel kunnen inzetten als ze zouden willen. De beleidstafel zou tot betere innovaties komen wanneer iedereen meer tijd zou hebben om aan de beleidstafel te werken. Dit wordt enigszins opgevangen door onderzoeken en taken uit te besteden.

Tot slot mist de beleidstafel volgens sommige respondenten creatief vermogen. Zoals al benoemd is, is er geen gebrek aan kennis. Echter heeft iedereen kennis over dezelfde sector, waterveiligheid. Dit lijkt logisch, aangezien het gaat over veranderingen die gaan over waterveiligheid. Toch ervaren sommige respondenten dat er geen mensen aan de beleidstafel zitten die met een ander blik naar het watersysteem kunnen kijken.

*“Om te innoveren heb je out-of-the-box denkers nodig. Hoe zorgen we nou dat er mensen met een andere blik naar dat watersysteem kijken? 99 procent van de mensen die betrokken zijn bij de beleidstafel weet hoe het in elkaar zit (Persoonlijke communicatie, 25 april).”*

Deze creativiteit is volgens sommige respondenten nodig om beleidsinnovatie te krijgen aan de beleidstafel. Kennis is niet genoeg om tot echt nieuwe inzichten te komen, omdat mensen met kennis over waterveiligheid vooral op dezelfde manier naar het vraagstuk aankijken.

*“Ik denk dat er heel veel kennis aan de beleidstafel zit, maar ik denk dat kennis niet per se innovatie met zich meebrengt. Misschien zelfs juist niet. Hoe meer kennis, hoe meer je denkt in je eigen patronen. Ik denk dat dat de beleidstafel wel meer out-of-the-box denkers zou kunnen gebruiken (Persoonlijke communicatie, 17 mei).”*

Volgens de literatuur bestaat innovatie niet alleen uit het bedenken van nieuwe ideeën, maar ook uit het implementeren van nog niet eerder gebruikte ideeën of het versnellen van beleid. De creativiteit die volgens de respondenten genoemd wordt is vooral gericht op het bedenken van nieuwe ideeën. De vraagstelling die nu op tafel ligt zijn volgens de respondenten gericht op kennis, en hebben niet per se creativiteit nodig om te beantwoorden. Dit kan verklaren waarom er weinig productinnovatie is, en de innovaties voornamelijk gericht zijn op het proces.

Het feit dat alle partijen veel kennis hebben over waterveiligheid is een facilitator voor beleidsinnovatie. Met de kennis die aanwezig is kan de beleidstafel stappen zetten om het bestaande beleid te verbeteren. Dit is in lijn met wat de literatuur voorschrijft. Wel wordt getwijfeld of de beleidstafel tot echt grote veranderingen kan gaan leiden. De partijen aan de beleidstafel kennen elkaar van andere overlegorganen en werken allemaal aan waterveiligheid. Iemand van buitenaf zou kunnen zorgen voor grotere veranderingen. Daarnaast hebben individuen last van het feit dat er een capaciteitsprobleem is. Dit is een belemmering voor beleidsinnovatie. Dit was ook voorspeld vanuit de literatuur.

#### *4.3.5 Innovatiefactoren*

De laatste factor die de Vries et al. (2015) noemt zijn innovatiefactoren. De adviezen die de beleidstafel heeft uitgebracht en zal uitbrengen zullen van elkaar verschillen. Sommige zullen aan meer kenmerken voldoen dan anderen. Het eerste advies kent 25 adviezen en daarmee zijn de innovatiekenmerken lastig te generaliseren. Dit wordt ook zo ervaren door de respondenten:

*“Het implementeren van het advies zal voor de ene een stuk makkelijker zijn dan voor de ander. Het wisselt per laag en per advies. En sommige zijn eigenlijk meer van werk het maar eerst nader uit (Persoonlijke communicatie, 12 mei).”*

Er worden een aantal belangrijke factoren van innovaties door respondenten aangegeven om de beleidstafel succesvol te maken. Zo moeten adviezen niet gaan over enkel Limburg, waar de ramp zich afspeelde, maar over heel Nederland.

*“Ik denk dat het belangrijk is dat we de lessen van Limburg breder gaan toepassen. Dat werd natuurlijk in het begin wel steeds gezegd, maar je hebt toch veel aandacht voor Limburg. Die verbreding heb je echt nodig om de rest van Nederland mee te krijgen (Persoonlijke communicatie, 13 mei)?”*

Ook moet de beleidstafel concrete adviezen geven die snel te implementeren zijn. Adviezen die heel snel effect kunnen hebben met een zichtbaar resultaat. Tot slot wordt genoemd dat het eindrapport enkel een verzameling is van adviezen, zonder dat er geprioriteerd wordt welke adviezen belangrijker en minder belangrijk zijn. Dit is een gevolg van het feit dat er niet over de financiën wordt gepraat aan de beleidstafel. Het eindrapport dat de beleidstafel zal uitbrengen zal een opsomming zijn van een aantal adviezen vanuit verschillende werksporen, zonder dat van tevoren is bepaald welke belangrijker zijn dan andere. Dit is een belemmering voor beleidsinnovatie, omdat hierdoor niet de belangrijkste en grootste innovaties als eerst worden gedaan.

*“Nu krijg je gewoon een lijst van vijftig aanbevelingen zonder te bepalen wat belangrijk is en wat niet. Dan is het maar aan de politiek hoe ze dat gaan verdelen (Persoonlijke communicatie, 4 mei).”*

Vanuit de literatuur is voorspeld dat de factoren van de innovatie zelf belangrijk zijn om tot beleidsinnovatie te komen. Dit wordt ook zo ervaren door respondenten. Doordat de beleidstafel breed is opgezet en tot veel verschillende innovaties leidt, is het lastig om te bepalen wat de invloed van de innovaties zelf zijn. Door de hoeveelheid en breedte van de adviezen zullen er altijd wel innovaties plaatsvinden. Het belang van de innovatie zelf is vooral te zien in de beleidsinnovaties die nog moeten plaatsvinden. Hiervoor moet duidelijk worden gemaakt wat de adviezen betekenen voor Nederland. Het feit dat alle partijen aan tafel zitten betekent wel dat er een haalbaarheidstoets is. Dit komt ook terug in de literatuur waarin Torfing (2016) dit benoemt.

#### **4.4 Deelconclusie**

Vanuit de interviews met de respondenten is een omschrijving gemaakt van wat de beleidstafel is. Hieruit kwam sterk naar voren dat de beleidstafel is opgericht vanuit een urgente situatie, en dat het een samenwerking is tussen verschillende overheidsorganisaties. De gesproken

respondenten hebben de perceptie dat de beleidstafel voor beleidsinnovatie gaat zorgen. Dit uit zich in beleidsveranderingen of het versnellen van beleidsverandering.

Dat de beleidstafel voor beleidsverandering zorgt is afhankelijk van een aantal factoren. De twee meest belangrijke zijn de factoren die ook in de omschrijving van de beleidstafel naar voren komen: samenwerking en omgevingsfactoren. Over de samenwerking zeggen respondenten dat deze belangrijk is om tot beleidsinnovatie te komen. De samenwerking ervaren de meeste respondenten als prettig. Dit komt vooral doordat de startcondities goed zijn en het samenwerkingsproces hierdoor goed verloopt. Kritiek is er op het institutioneel ontwerp. Ondanks dat de samenwerking als geheel een facilitator van beleidsinnovatie is, is het institutioneel een ontwerp een belemmering.

Respondenten geven aan dat organisatiefactoren als urgentie en politiek belangrijk zijn voor beleidsinnovatie. Dit is geen verrassing. Uit de literatuur was al gebleken dat een crisissituatie voor momentum kan zorgen. Belangrijk is dat respondenten aangeven dat deze urgentie hoe dan ook voor beleidsinnovatie zou zorgen, ook zonder beleidstafel. Bovendien zijn er andere overlegorganen waar de onderwerpen van de beleidstafel besproken hadden kunnen worden. Moeilijk is om te voorspellen of deze innovatie gelijk is aan de innovatie die de beleidstafel bewerkstelligd. Bovendien ervaren de respondenten de beleidstafel als een goed instrument om het momentum vanuit de urgente situatie te pakken. Ook noemen respondenten dat de politiek een belangrijke organisatiefactor is. Deze wordt belangrijk gevonden bij de opzet van de beleidstafel, en het vervolg na de beleidstafel.

Individuele factoren zijn van belang voor het type innovatie. De individuen aan de beleidstafel bezitten over soortgelijke kennis. Hiermee worden er vooral beleidsveranderingen en beleidsversnellingen gemaakt die voorspelbaar zijn en in lijn liggen met het huidige beleid. Respondenten vinden dat er te weinig creativiteit te vinden is aan de beleidstafel. Hierdoor zijn er geen grote vernieuwingen. Bovendien spelen er bij vrijwel alle partijen aan de beleidstafel capaciteitsproblemen. Doordat respondenten niet de tijd aan de beleidstafel kunnen besteden als ze zouden willen, kan dit een belemmering zijn voor beleidsinnovatie. Dit wordt wel gecompenseerd door het uitbesteden van taken.

Minder van belang aan de beleidstafel zijn de innovatiefactoren. Innovaties verschillen veel van elkaar, en per innovatie verschilt de haalbaarheid. Doordat de beleidstafel verschillende adviezen brengt, spelen deze factoren een kleine rol. Organiseatiefactoren spelen helemaal geen rol aan de beleidstafel. Indirect hebben ze mogelijk invloed op de individuen aan de beleidstafel,



maar respondenten geven aan veel autonomie te ervaren. Hierdoor is de rol van de organisatie verwaarloosbaar.



## **5. Conclusie en discussie**

In de conclusie en discussie wordt een laatste keer stilgestaan bij de aanleiding van dit onderzoek. Daarbij wordt besproken hoe het oplossen van de hoofdvraag is benaderd en wat het uiteindelijke antwoord op de hoofdvraag is. Vervolgens worden de beperkingen van dit onderzoek en de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie benoemd met daarbij aanbevelingen voor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

### ***5.1 Aanleiding***

Dit onderzoek begon met de observatie dat er vanuit een urgente situatie een samenwerking is gecreëerd om tot beleidsverandering te komen. Dit is interessant, omdat vanuit de literatuur bekend is dat zowel urgente situaties als een samenwerking kunnen leiden tot beleidsinnovatie. De combinatie van een samenwerking na een urgente situatie is niet veelvoorkomend en daarom relevant om te onderzoeken. Bovendien is de beleidstafel een nieuwe vorm van samenwerking binnen de overheid waar weinig over bekend en geschreven is. Uit deze puzzel ontstond de hoofdvraag: *Wat is de (gepercipieerde) invloed van een beleidstafel op innovatie van beleid over waterveiligheid?*

### ***5.2 Benadering***

Om de hoofdvraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. Bij kwalitatief onderzoek wordt er gekeken naar de betekenis achter woorden. Belangrijk is dat het onderzoek deductief uitgevoerd is. Dit betekent dat er vanuit het theoretisch kader een aantal verwachtingen zijn opgesteld, en in de praktijk wordt gekeken of deze verwachtingen te zien zijn. Vanuit het theoretisch kader is een operationalisatie geschreven die wordt gebruikt om de interviewtranscripten te analyseren.

### ***5.3 Hoofdvraag***

De hoofdvraag dat centraal staat in dit onderzoek is: *Wat is de (gepercipieerde) invloed van een beleidstafel op innovatie van beleid over waterveiligheid?* Na de beantwoording van drie deelvragen vanuit de literatuur en drie deelvragen vanuit empirisch onderzoek kan de hoofdvraag worden beantwoord.

Vanuit de literatuur is gebleken dat intragovernmentele samenwerkingen voor beleidsinnovatie kunnen zorgen (Damanpour, 1991 in Torfing, 2016; Borins, 1998; Borins, 2014). Dit komt overeen met de resultaten van dit onderzoek. Er is gebleken dat de beleidstafel invloed heeft op het innoveren van beleid over waterveiligheid. Dit uit zich in beleidsinnovaties die al plaatsvinden met het in werking zetten van de beleidstafel. Dit uit zich ook in de verwachting

van de gesproken respondenten dat de aanbevelingen vanuit het tussen- en eindrapport voor beleidsinnovatie zullen zorgen. Dit zijn voornamelijk procesinnovaties, governance-innovaties en conceptuele innovaties. Productinnovaties zijn door de beleidstafel nog weinig tot stand gekomen. De beleidstafel is voornamelijk een instrument dat zorgt voor *versnelling* van beleidsverandering. Het versnellen van beleidsverandering is een vorm van beleidsinnovatie.

Interessant is vervolgens om te bepalen welke factoren ervoor zorgen dat de beleidstafel het beschreven effect heeft op beleidsinnovatie. De belangrijkste factor is de omgeving. De urgente situatie van wateroverlast en hoogwater in juli 2021 heeft veel invloed op het innovatievermogen van de beleidstafel. Vanuit de literatuur is dit geen verrassing. Urgentie zou voor het momentum zorgen om tot beleidsinnovatie te komen (Herweg et al., 2015). Wat de beleidstafel goed doet is dit momentum benutten.

Een andere belangrijke omgevingsfactor is de politiek. Dit uit zich al in het feit dat de beleidstafel is opgezet door een bewindspersoon. De perceptie van respondenten is zelfs dat de beleidstafel vooral een politieke keuze is geweest. Dit kan worden gezien als symboolpolitiek na een urgente situatie, omdat inhoud van de beleidstafel ook besproken had kunnen worden bij andere overlegorganen, die er al zijn bij overheidsorganisaties betreft waterveiligheid. Dit betekent – volgens de meerderheid van de respondenten – echter niet dat de beleidstafel overbodig was. De perceptie is dat wanneer de beleidstafel er niet was geweest, de beleidsverandering pas in een later moment had plaatsgevonden. Daarmee is de beleidstafel misschien niet de plek waar grote veranderingen plaatsvinden, maar is het wel een sterk instrument om het momentum te benutten en te komen tot versnelling van beleidsinnovatie.

Deze invloed volgens de respondenten groter zijn geweest wanneer de beleidstafel zich meer had gericht op het creëren van draagvlak bij burgers. Doordat burgers niet worden meegenomen met het proces van de beleidstafel, kan dit belemmerend werken bij de uitwerking die uit de adviezen van de beleidstafel zullen komen. Deze belemmering kan zich uiten door een gebrek aan draagvlak vanuit de burgers.

De andere belangrijke factor om tot beleidsinnovatie te komen is de samenwerking. Vanuit de literatuur was de verwachting dat een intragovernmentele samenwerking als de beleidstafel voor beleidsinnovatie zal zorgen. Dit blijkt ook bij de beleidstafel. Alle partijen zijn van belang om tot beleidsinnovatie te komen en het momentum van de urgente situatie te benutten. Toch moet er een instrument zijn waar dit mogelijk gemaakt wordt, en daar is de beleidstafel een goed instrument voor. Dit komt voornamelijk doordat de startcondities goed zijn en het

samenwerkingsproces goed verloopt. Partijen kennen elkaar al van andere samenwerkingen en de urgente situatie geeft aan alle partijen motivatie om de beleidstafel succesvol te maken. Dit maakt dat de samenwerking niet geheel kan worden losgezien van de omgevingsfactoren. Zonder de omgevingsfactoren zou deze versterkende factor namelijk niet aanwezig zijn. Tegelijkertijd is er wel kritiek op het institutioneel ontwerp. Dit zou te gehaast en niet in samenspraak met alle partijen zijn opgesteld. Opvallend is dat het institutioneel ontwerp geen invloed heeft op de samenwerking. Dit gaat in tegen Ansell & Gash (2008) die zeggen dat het institutioneel ontwerp invloed heeft op het verloop van de samenwerking. Het institutioneel ontwerp heeft echter wel als gevolg dat dit een belemmering is om tot beleidsinnovatie te komen. Dit doordat partijen de organisatie als rommelig ervaren, ze het gevoel hebben dat partijen missen en zich geen onderdeel voelen van de beleidstafel. Deze belemmering is bij lange na niet zo groot dat de beleidstafel niet zorgt voor beleidsinnovatie. Wel zou het innovatieve vermogen beter zijn wanneer het institutioneel ontwerp beter zou zijn ingericht.

Onderdeel van de samenwerking is dat besloten is dat er aan de beleidstafel niet over de financiële middelen wordt gepraat. Onduidelijk is of dat invloed heeft op het innovatievermogen van de beleidstafel. Bij het bedenken van adviezen is het gunstig dat er niet over de financiën wordt gepraat. Echter is dit nadelig bij de uitvoering van de adviezen.

Een laatste belangrijk element voor het realiseren van beleidsinnovatie zit in de individuele factoren. De beleidstafel bestaat voornamelijk uit kennisvraagstukken. De individuen zijn goed in staat om deze inhoudelijke vraagstukken te onderzoeken. Dit komt omdat de personen aan de beleidstafel bezitten over inhoudelijke kennis en ervaring met waterveiligheid. Dit betekent wel dat ze de vraagstukken vanuit eenzelfde perspectief benaderen. Dit leidt er toe dat de beleidstafel een samenwerking is waar enkel de verwachte oplossingen op tafel komen. Er ontbreekt creativiteit. Er zitten geen mensen aan tafel met een ander perspectief. Dit zorgt ervoor dat de beleidstafel niet tot grote vernieuwingen heeft gezorgd.

De beleidstafel zorgt voor beleidsinnovatie. Dit komt omdat het een goed instrument is om urgentie om te zetten in het momentum om tot beleidsinnovatie te komen. Doordat er weinig creativiteit is te vinden aan de beleidstafel zijn dit voornamelijk versnellingen van beleidsveranderingen. Dit betekent echter niet dat de beleidstafel overbodig is. Het versnellen van beleidsverandering is een vorm van beleidsinnovatie. Deze vorm van beleidsinnovatie maakt de beleidstafel een nuttig instrument dat zorgt voor publieke waarde.

#### **5.4 Verwachtingen**

Met het antwoord op de hoofdvraag, kan er terug worden gekeken naar de verwachtingen uit het theoretisch kader. De beantwoording op mijn hoofdvraag is in lijn met wat de theorie heeft voorgeschreven. Het blijkt dat factoren als urgentie en een samenwerking kunnen zorgen voor beleidsinnovatie. Dit onderzoek brengt daar echter wel enige nuance in. Zo is het mogelijk dat een urgente situatie voor een momentum kan zorgen, het heeft echter wel een instrument nodig dat van dat momentum gebruik maakt. Een instrument als een samenwerking kan dit instrument zijn. De stelling in de literatuur dat een intragovernmentele samenwerking voor beleidsinnovatie zorgt kan met dit onderzoek nog worden ontkracht of bevestigd. Uit dit onderzoek blijkt namelijk dat de beleidstafel het momentum nodig had om tot beleidsinnovatie te komen. Daarmee kan niet worden bevestigd dat het de beleidstafel is die voor volledige innovatie zorgt. Dit kan verklaard worden doordat er al veel overlegorganen zijn binnen waterveiligheid.

Daarnaast zijn de resultaten niet in lijn met de factoren die de Vries et al. (2015) noemen in hun artikel. Volgens hen zijn individuele-, organisatie-, innovatie- en omgevingsfactoren van belang om tot innovatie te komen. Uit dit onderzoek blijkt dat het vooral de omgevingsfactoren zijn die bepalen of dat er beleidsinnovatie plaats zal vinden. Het belang van innovatiefactoren komt enigszins terug, maar is niet relevant voor de casus van dit onderzoek. Individuele factoren hebben vooral invloed op de *vorm* van beleidsinnovatie die uit de beleidstafel komt. Dit zou een toevoeging kunnen zijn op de Vries et al. (2015). Factoren hebben niet enkel invloed op of er innovatie plaats zal vinden, maar ook *welke* innovatie plaats zal vinden. Zo hebben individuele factoren bij dit onderzoek invloed op het feit dat er weinig product- en serviceinnovatie plaatsvindt aan de beleidstafel. Dit in combinatie met samenwerkingsfactoren als het institutioneel ontwerp en de voorgeschiedenis van partijen zorgt dit ervoor dat de beleidstafel voornamelijk zorgt voor versnelling van beleidsverandering. Tot slot blijken organisatiefactoren niet van belang bij de beleidstafel. Dit kan worden verklaard doordat de beleidstafel bestaat uit verschillende overheidsorganisaties. Dit maakt dat de factoren betreft de organisatie weinig invloed kunnen uitoefenen op de beleidstafel.

#### **5.5 Beperkingen**

Dit onderzoek kent een aantal beperkingen. De eerste beperking heeft te maken met de sociale wenselijkheid van de antwoorden die gegeven zijn. Vrijwel alle respondenten waren positief over de beleidstafel en de samenwerking. Ondanks dat de gesprekken een op een zijn gehouden en vertrouwelijk worden behandeld, kan er geantwoord zijn met een mate van sociale

wenselijkheid. Immers kennen de meeste respondenten de mensen met wie ze samenwerking al een langere tijd.

De tweede beperking is dat de beleidstafel niet vergeleken is met een situatie waarin er geen beleidstafel zou zijn. Hierdoor is het lastig om te toetsen wat daadwerkelijk de invloed is van de beleidstafel. Een aannemelijke theorie kan zijn dat zonder beleidstafel dezelfde overleggen zouden plaatsvinden in andere samenwerkingsorganen. Mogelijk zou daar dezelfde innovatie plaats hebben gevonden.

De derde beperking is dat de beleidstafel nog bezig is en niet afgerond is. Hiermee kan er enkel worden gekeken naar het innovatievermogen van de beleidstafel op het moment van dat het onderzoek is uitgevoerd. In bepaalde mate kan slechts een voorspelling worden gedaan wat voor innovatievermogen de beleidstafel heeft na afronding.

### ***5.6 Wetenschappelijke relevantie***

Dit onderzoek brengt een wetenschappelijke relevantie dat als fundament kan dienen voor vervolgonderzoek. Dit onderzoek biedt extra inzicht over hoe een intragovernmentele samenwerking het momentum na een urgente situatie kan benutten en kan leiden tot beleidsinnovatie. Tot nu toe is weinig geschreven over innovatie binnen de publieke sector. Dit onderzoek draagt bij om dit gat binnen de literatuur te vullen. Daarnaast is de beleidstafel een nieuw fenomeen. Dit onderzoek heeft als eerste een definitie gemaakt van de beleidstafel op basis van literatuur, documenten en interviews. Er is ruimte voor vervolgonderzoek. Zo is dit onderzoek maar een klein onderdeel om het gat in de literatuur over innovatie binnen de publieke sector te vullen. Meer onderzoek is nodig om hier inzicht in te krijgen. Bovendien is het interessant om de resultaten van dit onderzoek te vergelijken met de perceptie van mensen als de beleidstafel is afgelopen. Dan kan er kritischer worden gekeken of de beleidstafel daadwerkelijk tot verandering heeft geleid. Een belangrijke eigenschap van de beleidstafel is dat er niet over geld wordt gepraat. Vervolgonderzoek kan bepalen wat de invloed is van dit kenmerk. Ook interessant is dat uit dit onderzoek blijkt dat factoren niet alleen van belang zijn voor of er beleidsinnovatie zal plaatsvinden, maar ook wat voor beleidsinnovatie zal plaatsvinden. Vervolgonderzoek kan dit fenomeen verder onderzoeken

### ***5.7 Maatschappelijke relevantie***

Met de beantwoording van de hoofdvraag, is dit onderzoek maatschappelijk relevant. Dit onderzoek heeft inzicht gebracht over hoe een samenwerking voor beleidsinnovatie kan zorgen binnen waterveiligheid. Dit inzicht helpt burgers indirect, omdat deze indirect te maken hebben

met beleid over waterveiligheid. Meer dan de helft van Nederland ligt in overstroombaar gebied (Milieudefensie, 2020), en het hoogwater en wateroverlast in Zuid-Limburg heeft impact gemaakt bij burgers in Nederland. Bovendien biedt het inzicht over hoe er na een urgente situatie gebruik kan worden gemaakt van het momentum om beleid positief te veranderen. Dit helpt ook bij toekomstige urgente situaties als rampen en crisissen. Mogelijk zullen er in de toekomst meer beleidstafels volgen in de waterwereld. Niet voor niets wordt de waterkwaliteit genoemd als een mogelijk toekomstige crisis, vergelijkbaar met de stikstofcrisis (Mudde & Rensen, 2022). Dit onderzoek doet daarbij concrete praktijkaanbevelingen die toekomstige samenwerkingen kunnen verbeteren.

### ***5.8 Praktijkaanbevelingen***

Vanuit dit onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan die ervoor zouden kunnen zorgen dat een beleidstafel of andere samenwerkingsorgaan in de toekomst tot meer beleidsinnovatie komt. Dit zullen praktische aanbevelingen zijn die toepasbaar zijn bij een toekomstige beleidstafel of ander samenwerkingsorgaan.

#### Aanbeveling 1: Institutioneel ontwerpen in samenspraak

Een van de kritieken op de beleidstafel is gericht op het institutionele ontwerp van de beleidstafel. Dit betekent concreet dat de ervaring er is dat het rommelig en gehaast is opgezet, dat er potentiële deelnemers missen, dat mensen zich geen deelnemer voelen van de beleidstafel en zelfs dat de beleidstafel overbodig is.

Bekend is dat de beleidstafel in korte tijd is opgezet naar aanleiding van een urgente situatie. Hierdoor is het lastig, zo niet onmogelijk, om het institutioneel ontwerp foutloos in te richten en iedereen tevreden te maken. Zo is het besluit om geld buiten de beleidstafel te houden een bewuste keuze, waar de een wel tevreden over is en de ander niet.

Toch kan het voorkomen worden door potentiële deelnemers al snel te betrekken bij het ontwerp van de beleidstafel en ze indien mogelijk mee te nemen met de keuzes die worden gemaakt. Dit kan er voor gaan zorgen dat deelnemers met ideeën komen die het ontwerp kan verbeteren. Bovendien zullen deelnemers meer begrip krijgen in de keuzes die worden gemaakt als ze daar ook bij betrokken worden. Het maakt ze daarmee mogelijk ook meer eigenaar van de beleidstafel en de opzet daarvan.

#### Aanbeveling 2: Zorg voor creativiteit



De conclusie van dit onderzoek is gunstig voor de beleidstafel. Immers blijkt dat de beleidstafel een goed instrument is om tot beleidsinnovatie te komen na een urgente situatie. Wel ervaren mensen dat het vooral over versnelling gaat en dat de adviezen niet tot volledige vernieuwing gaat zorgen. Hierom zouden er vraagstukken moeten worden toegevoegd die vragen om meer creativiteit en vernieuwing. Daar zijn dan mensen voor nodig die een frisse blik op het onderwerp hebben en met andere kennis. Hierdoor kan de beleidstafel ook een plek worden waar wordt nagedacht over grotere vernieuwingen. Dit kan bereikt worden door iemand buiten de waterwereld mee te laten denken aan de opzet van de beleidstafel. Deze kan ruimte creëren voor mensen van buitenaf die op een andere manier naar de vraagstukken kijken.

#### Aanbeveling 3: Creëer draagvlak bij burgers

De beleidstafel is opgericht naar aanleiding van wateroverlast in Limburg. Deze urgente situatie heeft impact gehad, vooral op de mensen die last hebben gehad van de wateroverlast. Deze burgers worden echter niet meegenomen met de beleidstafel. Uit het institutioneel ontwerp kan worden verklaard waarom ze geen plek hebben aan de beleidstafel. Echter is het een gemiste kans dat er niet met ze wordt gepraat en dat niet de getroffen gebieden worden bezocht. Hierdoor kunnen burgers het gevoel krijgen dat de beleidstafel voor hen niets zal betekenen. Concreet is de aanbeveling om te praten met getroffen burgers, werkbezoeken te hebben in de getroffen gebieden en sessies van de beleidstafel in Limburg te laten plaatsvinden.

#### Aanbeveling 4: Organiseer ‘snelkookpansessies’

Deelnemers aan de beleidstafel moeten tijd vrijmaken om deel te nemen aan een tijdelijk overlegorgaan. Met de capaciteitsproblemen die spelen bij diverse overheidsorganisaties is dit niet voor elke deelnemer even makkelijk. Doordat de beleidstafel een tijdelijke samenwerking is, is er ook haast bij geboden. Deze combinatie maakt het dat het niet makkelijk is voor deelnemers of tijd te besteden aan de beleidstafel als gewenst.

De urgente situatie brengt wel momentum met zich mee wat ten gunste is voor de startcondities van de samenwerking. Het advies is om dit momentum te benutten en zogenoemde ‘snelkookpansessies’ te organiseren. Door een of meerdere dagen intensief met beleidsvraagstukken aan de slag te gaan, zullen deelnemers verplicht zijn om deze tijd aan de beleidstafel te besteden. Ook zou deze intensievere vorm van samenleving ervoor kunnen zorgen dat de beleidstafel tot meer beleidsinnovatie komt.



## **Literatuurlijst**

- Albury, D. (2005). Fostering innovation in public services. *Public money and management*, 25(1), 51-56.
- Alshenqeeti, H. (2014). Interviewing as a data collection method: A critical review. *English linguistics research*, 3(1), 39-45.
- Anderson, P. (1999). Perspective: Complexity theory and organization science. *Organization science*, 10(3), 216-232.
- Arrona, A., Franco, S., & Wilson, J. R. (2020). Public innovation through governance in place-based competitiveness policymaking: The case of Bizkaia Orekan. *Competitiveness Review: An International Business Journal*.
- Avoyan, E. (2021). Inside the black box of collaboration: a process-tracing study of collaborative flood risk governance in the Netherlands. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 1-15.
- Bernardes, A., Cummings, G., Évora, Y. D. M., & Gabriel, C. S. (2012). Framing the difficulties resulting from implementing a Participatory Management Model in a public hospital. *Revista latino-americana de enfermagem*, 20(6), 1142-1151.
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (2018). Innovation and diffusion models in policy research. *Theories of the policy process*, 253-297.
- Birkland, T. A. (2015). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*. Routledge.
- Bloch, C., & Bugge, M. M. (2013). Public sector innovation—From theory to measurement. *Structural change and economic dynamics*, 27, 133-145.
- Borins, S. F. (1998). *Innovating with Integrity*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Borins, S. F. (2014). *The Persistence of Innovation in Government: A Guide for Public Servants*. Washington DC: IBM Center for the Business of Government.
- Bovens, M., & 't Hart, P. (2011). *Openbaar Bestuur—Beleid, organisatie en politiek*.
- Brown, K., & Osborne, S. (2012). *Managing change and innovation in public service organizations*. Routledge.

- Brown, L. (2010). Balancing risk and innovation to improve social work practice. *British journal of social work*, 40(4), 1211-1228.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford university press.
- Bustinza, O. F., Gomes, E., Vendrell-Herrero, F., & Baines, T. (2019). Product–service innovation and performance: the role of collaborative partnerships and R&D intensity. *R&D Management*, 49(1), 33-45.
- Cairney, P. (2016). *The politics of evidence-based policy making*. Springer.
- Carter, L. E., & LaPlant, J. T. (1997). Diffusion of health care policy innovation in the United States. *State and Local Government Review*, 29(1), 17-26
- Challies, E., Newig, J., Thaler, T., Kochskämper, E., & Levin-Keitel, M. (2016). Participatory and collaborative governance for sustainable flood risk management: An emerging research agenda. *Environmental Science and Policy* 55 (2016), 55, 275-280.
- Cinar, E., Trott, P., & Simms, C. (2019). A systematic review of barriers to public sector innovation process. *Public Management Review*, 21(2), 264-290.
- Costumato, L. (2021). Collaboration among public organizations: a systematic literature review on determinants of interinstitutional performance. *International Journal of Public Sector Management*.
- Crow, D. A., & Albright, E. A. (2019). Intergovernmental relationships after disaster: state and local government learning during flood recovery in Colorado. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 21(3), 257-274.
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public administration*, 94(1), 146-166.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy*. Pearson.
- Gerrits, L. (2012). *Punching clouds: An introduction to the complexity of public decision-making*. Litchfield Park, AZ: Emergent Publications.
- Hansson, J., Øvretveit, J., & Brommels, M. (2012). Case study of how successful coordination was achieved between a mental health and social care service in Sweden. *The International Journal of Health Planning and Management*, 27(2), e132-e145.

- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 25(1), 27-34.
- Hayes, M. (2002). *The Limits of Policy Change* [E-book]. Georgetown University Press.  
<https://www.perlego.com/book/949550/the-limits-of-policy-change-pdf>
- Herweg, N., Huß, C., & Zohlnhöfer, R. (2015). Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework. *European Journal of Political Research*, 54(3), 435-449.
- Hoogwaterbeschermingsprogramma. (z.d.). *Wie we zijn en wat we doen*. Geraadpleegd van  
<https://www.hwbp.nl/over-hwbp/wie-we-zijn-en-wat-we-doen>
- Joose, H., & Teisman, G. (2021). Employing complexity: complexification management for locked issues. *Public Management Review*, 23(6), 843-864.
- Kapucu, N. (2014). Collaborative governance and disaster recovery: the National Disaster Recovery Framework (NDRF) in the US. In *Disaster recovery* (pp. 41-59). Springer, Tokyo.
- Knight, K. E. (1967). A descriptive model of the intra-firm innovation process. *The journal of business*, 40(4), 478-496
- KNMI. (Zonder datum). *Extreme neerslag*. Geraadpleegd van <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/extreme-neerslag>
- Korteland, E. (2011). *Diffusie en adoptie van interorganisationele innovaties in de publieke sector: een onderzoek binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid*. [PhD thesis: Erasmus Universiteit Rotterdam]
- Limburg. (Zonder datum). *Hoogwater 2021*. Geraadpleegd van  
<https://www.limburg.nl/onderwerpen/water/hoogwater-2021/#:~:text=In%20juli%202021%20had%20de%20provincie%20Limburg%20te,sn%20elstromende%20rivieren%20woningen%20werden%20ge%20vacueerd%20en%20bezittingen%20vernield.>
- Livingstone, S. (1989). Audience reception and the analysis of program meaning: comments on Kepplinger. *American Behavioral Scientist*, 33(2), 187-190.

- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*, 32(4), 298-310.
- Milieudefensie. (2020, 6 februari). *Kunnen de Nederlandse dijken een superstorm aan?* Geraadpleegd van <https://milieudefensie.nl/actueel/kunnen-de-nederlandse-dijken-een-superstorm-aan>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2019, 18 december). *Eindrapportage Beleidstafel Droogte 'Nederland beter weerbaar tegen droogte'* [Eindrapportage].
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2019, december). *Nederland beter weerbaar tegen droogte – Eindrapportage Beleidstafel Droogte*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/18/eindrapportage-beleidstafel-droogte>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2022, 11 maart). *Eerste advies Beleidstafel wateroverlast en hoogwater*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2022/03/11/bijlage-eerste-advies-beleidstafel-wateroverlast-en-hoogwater/bijlage-eerste-advies-beleidstafel-wateroverlast-en-hoogwater.pdf>
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy studies journal*, 37(4), 649-667.
- Mu, R., de Jong, M., & Koppenjan, J. (2019). Assessing and explaining interagency collaboration performance: A comparative case study of local governments in China. *Public Management Review*, 21(4), 581-605.
- Mudde, C. (2002). *The ideology of the extreme right*. Manchester University Press.
- Mudde, T. & Rensen, F. (2022, 3 juni). De waterkwaliteit in Nederland staat onder aan de Europese ranglijst – is het echt zó erg?. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/wetenschap/de-waterkwaliteit-in-nederland-staat-onder-aan-de-europese-ranglijst-is-het-echt-zo-erg~be75ea1b/>
- Nationaal Rampenfonds. (Zonder datum). *Overstroming 2021*. Geraadpleegd van <https://nationaalrampenfonds.nl/>
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king?. *Public administration*, 89(4), 1335-1350.

- Ostrom, E., Gardner, R. & Walker, J. (1994). *Rules, games, and common-pool resources*. University of Michigan Press.
- Overlegorgaan fysieke leefomgeving. (Zonder datum). *Beleidsstafel droogte*. Geraadpleegd van <https://www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl/actuele+projecten/afgeronde+projecten+overzicht/beleidsstafel+droogte/default.aspx>
- Programma integraal riviermanagement. (zonder datum). *Samen bouwen aan het riviereengebied van de toekomst*. Geraadpleegd van <https://www.bouwplaatsirm.nl>
- Programma Integraal Riviermanagement. (zonder datum). Watersnood juli 2021. Geraadpleegd van <https://www.bouwplaatsirm.nl/nieuws/watersnood-juli-2021>
- Queirós, A., Faria, D., & Almeida, F. (2017). Strengths and limitations of qualitative and quantitative research methods. *European journal of education studies*.
- Ramon Gil-Garcia, J., Chengalur-Smith, I., & Duchessi, P. (2007). Collaborative e-Government: impediments and benefits of information-sharing projects in the public sector. *European Journal of Information Systems*, 16(2), 121-133.
- Ritchey, T. (2011). *Wicked problems–social messes: Decision support modelling with morphological analysis* (Vol. 17). Springer Science & Business Media.
- Rogers, E.M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed.). New York: Free Press.
- Runya, X. U., Qigui, S. U. N., & Wei, S. I. (2015). The third wave of public administration: The new public governance. *Canadian Social Science*, 11(7), 11-21.
- Sørensen, E., & Waldorff, S. B. (2014). Collaborative policy innovation: Problems and potential. *The Innovation Journal*, 19(3), 1.
- Sorenson, E. & Torfing, J. (2007), Theories of democratic network governance.
- Sutanto, S. J. (2020). Een systeem voor droogtemonitoring en vroegtijdige droogtewaarschuwing in Europa en Nederland. *Stromingen: vakblad voor hydrologen*, 26(3), 51-66.
- Teisman, I. G., & van Buuren, A. Eb en vloed van het Deltaprogramma.

- Torfig, J. (2016). *Collaborative Innovation in the Public Sector* [E-Book]. Georgetown University Press. <https://www.perlego.com/book/949619/collaborative-innovation-in-the-public-sector-pdf>
- Torfig, J., & Ansell, C. (2017). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 19(1), 37-54.
- Torfig, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. oxford university Press on demand.
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2019). *Theories of the policy process*. Routledge.
- Van der Brugge, D. (2021, 13 september). *Hoogwater Limburg 2021 ingrijpender dan overstromingen in jaren 90*. Geraadpleegd van <https://www.otar.nl/hoogwater-limburg-2021-ingrijpender-dan-overstromingen-in-jaren-90/>
- Van der Spek, B. (2021, 15 juli). *Rutte: Limburg is rampgebied, rijk betaald deel schade*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/07/15/rutte-limburg-is-rampgebied-rijk-betaalt-deel-schade-a4051234>
- Van Hoesel, P. (zonder datum). *Regeerakkoord mist paragraaf over beleidsinnovatie*. Geraadpleegd van <https://www.managementissues.com/index.php/specials/75-specials/982-regeerakkoord-mist-paragraaf-over-beleidsinnovatie>
- Van Nieuwenhuizen Wijbenga, C. (2018, 3 september). *Update droogte* [Kamerbrief]. Geraadpleegd van [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2018Z15131&did=2018D42024](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z15131&did=2018D42024)
- Van Nieuwenhuizen Wijbenga, C. (2019, 18 december). *Eindrapportage Beleidstafel Droogte 'Bederland beter weerbaar tegen droogte'* [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/18/eindrapportage-beleidstafel-droogte-nederland-beter-weerbaar-tegen-droogte>
- Vigoda-Gadot, E. R. A. N., Shoham, A., Schwabsky, N., & Ruvio, A. (2008). Public sector innovation for europe: a multinational eight-country exploration of citizens' perspectives. *Public Administration*, 86(2), 307-329.



- Visser, B. (2021, 12 oktober). Beleidstafel Wateroverlast en Hoogwater [Kamerbrief].  
Geraadpleegd van  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/10/12/beleidstafel-wateroverlast-en-hoogwater>
- Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *American political science review*, 63(3), 880-899.
- Walker, R. M. (2014). Internal and external antecedents of process innovation: A review and extension. *Public Management Review*, 16(1), 21-44
- Welch, S., & Thompson, K. (1980). The impact of federal incentives on state policy innovation. *American journal of political science*, 715-729.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public administration*, 80(1), 103-124.
- Zittoun, P. (2021). Interviewing in Public Administration. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.