

De pilotparadox: de keerzijde van succes

Complexe, maatschappelijke opgaven worden steeds vaker opgepakt in pilots, experimenten, proeftuinen en living labs. Op deze manier proberen overheden nieuwe werkwijzen te ontwikkelen en toe te passen. Maar er bestaat zoiets als de 'pilotparadox': de condities die nodig zijn om te komen tot een succesvolle pilot, zijn niet zelden de oorzaak voor geringe doorwerking van de pilot.

In algemene zin is een pilot te beschrijven als een project waarin een innovatieve werkwijze of technologie kleinschalig wordt toegepast, om zo breed inzicht te verkrijgen in het functioneren van de innovatie. Allereerst zijn er pilots gericht op beproeven. Hierin wordt getracht de werking van een innovatie te begrijpen. Kennisinstellingen hebben een nieuwe vorm van golfbrekers ontwikkeld, waarbij zogenaamde x-blokken worden gebruikt. In een pilot zijn deze flexibele kribben toegepast voor de Rijn, om zo te leren van de werking van deze innovatie.

Ook zijn er pilots gericht op implementeren. Hierbij zijn doelen en beleid vastgesteld en staat efficiënte en effectieve implementatie hiervan centraal. Neem de polder Muyevelde bij de Loosdrechtse Plassen. Het hoogheemraadschap wil overgaan op flexibel peilbeheer, waarbij het waterpeil meebeweegt met de seizoenen. Recreatieondernemers, huiseigenaren en agrariërs zijn echter bang voor de schadelijke effecten van hogere en lagere peilen.

IN 'T KORT - Pilotparadox

In een pilot wordt een innovatieve werkwijze of technologie kleinschalig toegepast

Pilots zijn gericht op beproeven, implementeren of overtuigen

Pilotparadox: een pilot kan succesvol zijn, terwijl het project zelf niet succesvol is

Het verhelderen van verwachtingen is belangrijk bij het omgaan met de paradox



Conditie voor intern en extern succes van pilots.

Tot slot zijn er pilots om te overtuigen. Hierin worden doelen en werkwijzen toegepast die nog onvoldoende draagvlak hebben. Het aantonen van de mogelijkheden vergroot het draagvlak. Dit is het geval met meerlaagsveiligheid Dordrecht. Hier werd gekeken hoe preventie van overstromingen gecombineerd kan worden met ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing. Over meerlaagsveiligheid is veel discussie, omdat het afwijkt van de huidige werkwijze die gericht is op preventie tegen overstromingen door dijken.

Paradoxaal succes

De vraag is of we daadwerkelijk iets leren en hoe de pilots zich uiteindelijk vertalen in structurele verandering. Vaak worden pilots zelf wel als succes gezien, maar is de uiteindelijke doorwerking in de praktijk nog gering. Zoals uit onderzoek blijkt: pilots never fail, but they also never scale.

Bij de beoordeling van het succes is het dus van belang onderscheid te maken tussen intern en extern succes. Levert de pilot als zodanig het gewenste resultaat op (intern succes), of resulteert hij in structurele lessen en veranderingen in de bredere praktijk (extern succes). Wie goed kijkt, zal zien dat de condities voor intern en extern succes niet alleen van elkaar verschillen, maar ook op gespannen voet met elkaar staan. Dit betekent dat een (intern)

succesvolle pilot allesbehalve een garantie is voor succesvolle opschaling en doorwerking. Dit noemen wij de 'pilotparadox': de condities die bijdragen aan het interne succes van een pilot zijn dezelfde als die het externe succes in de weg kunnen staan.

Voorbeelden

Neem de pilot Landbouw op Peil in Oost-Nederland. Hier hebben waterschappen, boerenorganisaties, provincie en ministerie geëxperimenteerd met maatregelen om de wateropgaven (droogte, wateroverlast, waterkwaliteit) en de economische uitdagingen voor de agrarische sector het hoofd te bieden. Deze pilot is door de betrokkenen als bijzonder succesvol ervaren, vooral door de ruimte voor maatwerk en het toegenomen vertrouwen tussen de partijen. Echter, buiten de pilot gold in veel gevallen weer de standaardprocedure van het waterschap. Ook na de pilot konden de succesvolle bedrijfswaterhuishoudingsplannen niet zomaar gecontinueerd worden. En misschien nog wel het belangrijkste: het individuele vertrouwen tussen deelnemers aan de pilot leidde niet automatisch tot institutioneel vertrouwen tussen grotere groepen en organisaties.

De proeftuin klimaatactieve stad Zwolle. De gemeente Zwolle ziet mogelijkheden voor een klimaatbestendige stad. Samen met andere

partijen worden een pilot gestart en extra geld beschikbaar gesteld. Een groep enthousiaste mensen van de betrokken overheden gaat aan de slag. Binnen de pilot worden successen behaald, zo wordt bij de herinrichting van wegen de onderliggende dijk opgehoogd en wordt een waterkerende geluidswal aangelegd. Echter, in reguliere projecten wordt nog weinig rekening gehouden met klimaatverandering. Juist door het creëren van een vrijplaats van een kleine groep enthousiaste voorlopers, is het succes groot maar de doorwerking beperkt. Een interessant internationaal voorbeeld, is een pilot voor het herstellen van een waterwinningsgebied in Basel (Zwitserland). Het waterbedrijf, de universiteit en de betrokken overheid willen de ecologische kwaliteit van het gebied vergroten door gebiedseigen processen weer gecontroleerd toe te staan. De resultaten binnen de pilot zijn positief voor zowel ecologie als drinkwaterkwaliteit. Om echter op te kunnen schalen, waren de resultaten te kleinschalig, de ideeën onvoldoende ingebed in de beslissende organisatie (het waterbedrijf) en onvoldoende ingebed in de reguliere financieringsystematiek.

Omgaan met de pilotparadox

Een belangrijke eerste stap voor initiatiefnemers en deelnemers aan een pilot is bewust zijn van de paradox. Dit betekent in de eerste plaats het verhelderen van verwachtingen: in hoeverre is de opdrachtgever daadwerkelijk op zoek naar doorwerking en in welke vorm? Moet bijvoorbeeld de pilot input geven voor nieuw onderzoek, wil men herhaling van de pilot op andere plekken of zoekt men naar aanpassing van beleid? Op basis van de verwachtingen, kan men kritisch kijken naar het ontwerp voor de pilot.

	Pilots om te BEPROEVEN	Pilots om te IMPLEMENTEREN	Pilots om te OVERTUIGEN
Aanleiding	Kennistekort over complex probleem	Problemen met implementatie van vastgestelde aanpak	Tekort aan draagvlak voor doelen en werkwijze
Doel pilot	Komen tot en leren over creatieve en innovatieve oplossingen	Ontwikkelen van efficiënte en effectieve implementatie	Laten zien van succes en verkrijgen van steun voor doelen en werkwijze
Kenmerken	Onderzoek, uitproberen, analyseren, leren	Doelgericht, efficiëntie, effectiviteit	Strategisch, koploper, voorbeeld, overtuigen
Voorbeeld	Rijn: toepassen van flexibele kribben als golfbrekers	Loosdrechtse Plassen: implementatie van flexibel waterpeil	Dordrecht: demonstreren van mogelijkheden voor waterveiligheid door meerlaagsveiligheid

Overzicht van de verschillende doelen die een pilot kan hebben.

De condities voor succesvolle pilots zijn daarbij behulpzaam. Aan de hand van deze condities kan de pilot ontworpen of bijgestuurd worden, en kan een inschatting gemaakt worden wat dit betekent voor de doorwerking van de pilot. De derde stap is het ruimte geven voor doorwerking, zowel in de pilot als in de omgeving waarin de resultaten zouden moeten doorwerken. Aan de zijde van de pilot denken wij dat er, meer dan nu vaak gebeurt, in het ontwerp van de pilot rekening kan worden gehouden met de pilotparadox. Dit kan bijvoorbeeld door het inbouwen van parallelle processen. Parallel aan een 'klein proces' met een interne focus, wordt een 'breed proces' georganiseerd. In dit brede proces zijn partijen uit een schil om de pilot heen betrokken, waaronder collega's van andere afdelingen en critici. Met deze schil kan het gesprek over de toepassing worden gevoerd: welke potentie of onzekerheden en beren zien zij op de weg? De invulling van het

kleine en het brede proces zijn afhankelijk van het doel van de pilot.

Ten vierde is het in de omgeving van de pilot belangrijk om vroegtijdig ruimte en flexibiliteit te creëren voor een mogelijke follow-up. In feite moet er bij aanvang al sprake zijn van bestuurlijke en ambtelijke bereidheid om de uitkomsten van de pilot ter harte te nemen. In die zin is een pilot niet vrijblijvend. Ten slotte is het leren van pilots essentieel. Pilots worden gelukkig vaak uitgebreid geëvalueerd, dat is een goede zaak. In het licht van de pilotparadox verdient het echter de aanbeveling om pilots veel meer ex durante, dat wil zeggen tijdens de rit, te evalueren.

Bas Breman werkt bij Wageningen Environmental Research, Arwin van Buuren bij de Erasmus Universiteit, Gerald Jan Ellen bij Deltares, Jitske van Popering-Verkerk bij de Erasmus Universiteit en Heleen Vreugdenhil bij Deltares/TU Delft.



Bij het project Landbouw op Peil openbaart zich de pilotparadox. Op de foto de Springendalsebeek. (Foto: www.landbouwoeppeil.nl)