



Samen verder werken aan de Delta

De governance van het Nationaal Deltaprogramma na 2014

Februari 2014
Rotterdam

Auteurs

Dr. Arwin van Buuren, Universitair Hoofddocent Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
Prof.dr.ing. Geert R. Teisman, Hoogleraar Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

Met medewerking van

Jitske Verkerk, M.Sc.
Marije Eldering, M.Sc.

Inhoudsopgave

1. Inleiding, achtergrond en doelstelling rapport	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Van government naar governance	3
1.3 De governance van het Deltaprogramma	3
1.4 De vraagstelling	4
1.5 De aanpak	5
2. Deltaprogramma: achtergrond, opdracht en doelstelling	7
2.1 Start van het Deltaprogramma	7
2.2 De elementen van het Deltaprogramma	7
2.3 Het Deltaprogramma aan het werk	10
2.4 De organisatie van het Deltaprogramma	11
3. Zeven inhoudelijke resultaten van het Deltaprogramma	12
3.1 Inhoudelijke resultaten	12
3.2 Succes binnen handbereik, maar niet verzekerd	15
4. Waardering voor de Delta-programmatische aanpak	17
4.1 Het overall-oordeel	17
4.2 De aanpak	17
4.3 Werkwijze	18
4.4 Meerwaarde	21
5. Ontwerpcriteria voor het Deltaprogramma na 2014	23
5.1 Balancerende randvoorwaarden	24
5.2 Kenmerken	25
6. Het Deltaprogramma na 2014	29
6.1 Inleiding	29
6.2 Inhoudelijke bouwstenen	29
6.3 Vormelementen	33
6.4 Rol van de Deltacommissaris	38
6.5 Afsluiting	40

Bijlagen

1. Inleiding, achtergrond en doelstelling rapport

1.1 Inleiding

*Droge voeten en voldoende zoetwater, zonder borging van deze belangen is het voortbestaan van Nederland rechtstreeks in het geding*¹. Een land grotendeels onder de zeespiegel, waar zoetwater vaak van elders komt, wordt direct en stevig geconfronteerd met veranderingen in het watersysteem, of ze nu direct of indirect het gevolg zijn van menselijk ingrijpen of veranderingen in de natuur en het klimaat. Een vooruitziende blik op mogelijke veranderingen, vroegtijdig inspelen op die veranderingen en op het juiste moment voor de lange termijn investeren zijn daarom cruciaal.

Om vooruitziend op mogelijke veranderingen nu beslissingen te nemen die in de toekomst zorgen voor droge voeten en voldoende zoetwater is het Deltaprogramma opgezet. De idee achter dit programma was dat er een inspanning nodig was van alle beheerders, beleidsinstanties en gebruikers van water en ruimte om over de grenzen van hun deelbelang heen samen vast te stellen of Nederland is voorbereid op komende veranderingen, welke stappen nodig zijn en hoe deze manier elkaar efficiënt en effectief gaan versterken. Samenwerken en slagkracht staan centraal, startend van het (opnieuw) fundamenteel doordenken van het waterbeleid in het licht van veranderende omstandigheden.

1.2 Van government naar governance

Het Deltaprogramma is te beschouwen als een vorm van besturing, die past in de overgang die we mondiaal waarnemen van sturing vanuit een centrale 'government' naar sturing via 'governance'. Daar waar het vroeger voldoende efficiënt en effectief was om veel in één hand te leggen (zie bijvoorbeeld het deltaplan uit 1954), zien we nu vaker dat er gezamenlijke inspanning nodig is van partijen om efficiënt en effectief te zijn, en om te komen tot gedragen besluiten.

Bij governance gaat het om slimme borging van en koppelingen tussen deelbelangen als water, ruimte, natuur en economie, om slimme koppelingen tussen schaalniveaus en om slimme koppelingen tussen overheden, bedrijven en burgers (met verschillende belangen en tijdshorizonnen). En slim heeft dan een dubbele betekenis: de kunst om veel met elkaar te verbinden gekoppeld aan de kunst om elke organisatie wel efficiënt te laten doen waar deze voor ingericht is en daarvoor ook ruimte te geven. Als iedereen zich met iedereen bemoeit, zonder dat er gebeurt wat nodig is, is dat niet slim. Samenwerken en zelf doen moeten in evenwicht zijn.

1.3 De governance van het Deltaprogramma

Het Deltaprogramma is een Nederlands voorbeeld van het zoeken naar verbinding en slagkracht. De slagkracht is gezocht in de te nemen nationale Deltabeslissingen, in het vaststellen van gebiedsgerichte voorkeursstrategieën en in de uitvoeringsprogramma's van het Deltaprogramma (de Deltaplannen). Verbinding is gezocht tussen bestuurslagen en tussen de belangen van water, ruimte, natuur en economie. De meest zichtbare, expliciete vernieuwing is de functionaris van een Deltacommissaris. Deze heeft van de regering en de Tweede Kamer expliciet de opdracht gekregen om over de kokers en lagen van het huis van Thorbecke heen te verbinden en te combineren.

¹ Evaluatieonderzoek naar de governance van het Deltaprogramma, BMC, 2011:4

Voor zijn opdracht heeft de Deltacommissaris een *programmatische aanpak* ontwikkeld. Een programmatische aanpak heeft net als een *projectmatige aanpak* een duidelijk doel: droge voeten en voldoende zoetwater. Maar in tegenstelling tot een projectmatige aanpak waar de oplossing en de planning van maatregelen centraal staat, biedt een programma ruimte voor gezamenlijke feitenonderzoek en voor het ontwikkelen van combinatieoplossingen die elk der partijen vaak niet zal ontwikkelen op eigen kracht.

In haar werkwijze is het Deltaprogramma erop gericht om betrokken partijen in de programmatische aanpak mee te nemen en in hun kracht te zetten. Lokale kennis en ambities van gemeenten, regionale kennis en ambities van provincies en waterschappen en nationale kennis en ambities van diverse departementen en belangrijke uitvoeringsorganisaties zoals Rijkswaterstaat zijn gekoppeld. Het Deltaprogramma als governance-arrangement van onze tijd komt overigens niet uit de lucht vallen. Nationale programma's als 'Ruimte voor de Rivier' en 'Zwakke Schakels' en regionale programma's als Zuidwestelijke Delta en Waalweelde zijn te beschouwen als wegbereiders.

Ook wilde het Deltaprogramma het vraagstuk van droge voeten en zoetwatervoorziening weer bestuurlijk en politiek te maken. Het is meer dan een technisch vraagstuk. Het gaat om de toekomst van steden, regio's en Nederland en dat vereist bestuurlijke en politieke besluitvorming.

Maar, werkt deze nieuwe aanpak nu? En wat kunnen we ervan leren? En is deze programmatische aanpak alleen geschikt in de voorbereiding van besluiten, zoals de voorgenomen Deltabeslissingen en kunnen we daarna – bij de uitvoering – weer vertrouwen op de bekende projectmatige aanpak, of vereist de uitvoering ook een passend governance-arrangement met programmatische kwaliteiten? Dit zijn vragen die aanleiding gaven tot een evaluatie. Dit rapport is het uitvloeisel van de evaluatie.

1.4 De vraagstelling

Deze evaluatie, die met name is ingegeven door de vraag wat te doen na het Deltaprogramma 2015, bouwt voort op een eerdere tussentijdse evaluatie in 2011. Deze evaluatie leverde een belangrijk inzicht op, namelijk: *'hoewel men de gekozen aanpak complex vindt, werd er vaak op gewezen dat ook de opgave, dat inhoudelijk en geografisch is.'* (BMC, 2011:5). Iets verderop in de evaluatie wordt het inzicht dat de complexiteit van een aanpak zich moet verhouden tot de complexiteit van de opgave concreter verwoord: *'Waterbeheer en deltaopgave zijn niet langer het exclusieve terrein van wateringenieurs en planologen. Ze mogen in toenemende mate rekenen op de warme belangstelling van vele bestuurders en maatschappelijke groeperingen'*.

Momenteel stelt het Deltaprogramma het Deltaprogramma 2015 op, met voorkeursstrategieën en Deltabeslissingen en zal deze voorleggen voor besluitvorming. Dat is een uitgelezen moment voor een volgende evaluatie. Evaluatie is het inbouwen van een expliciet reflectiemoment: wat hebben we gedaan, waarom, hoe pakt het uit en hoe gaan we efficiënt, effectief en legitiem verder.

Daar waar de evaluatie uit 2011 een tijdshorizon had tot het Deltaprogramma 2015, richt deze evaluatie zich ook op de periode daarna. Voor die volgende fase dient de vraag zich aan welke inzet van diverse actoren op verschillende bestuurlijke schaalniveaus efficiënt, effectief en legitiem is (gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden zoals veiligheidsregio's, provincies en waterschappen, rijk en verbanden met omliggende landen en mogelijk zelfs de EU), wat de rol van water, natuur, ruimte en eco-

nomie moet zijn en wat een slimme verhouding is tussen publiek, privaat en particulier initiatief. Strevend naar eenvoud waar het kan, maar niet bang voor complexiteit waar het moet. En vooral ook lerend van datgene wat in deze periode goed heeft gewerkt en gewaardeerd wordt door betrokkenen.

De evaluatie is uitgevoerd langs de volgende vragen:

1. Wat levert de aanpak van het Deltaprogramma meer en anders op dan overheden binnen het huis van Thorbecke al vermogen?
 - a. Wat zijn belangrijkste opbrengsten van het Deltaprogramma?
 - b. Wat willen betrokkenen behouden van de aanpak?
 - c. Wat kan eenvoudiger worden gemaakt?
 - d. Wat heeft er ontbroken aan de aanpak?
 - e. Welke besluiten over Deltabeslissingen, voorkeursstrategieën en maatregelen worden genomen en welke eisen stellen ze aan implementatie?

2. Welke aanpak is of aanpakken zijn behulpzaam bij een slimme, hoogwaardige implementatie van het Deltaprogramma 2015?
 - a. Hoe krijgt dat wat partijen willen behouden uit de Deltaprogramma-aanpak, vorm in een implementatie-arrangement.
 - b. Hoe krijgt dat wat partijen willen toevoegen, vorm in een implementatie-arrangement.
 - c. Hoe zijn doelmatige projectuitvoeringen en slimme programmatische sturing te combineren?

1.5 De aanpak

De kunst van evaluaties ontwikkelt zich verder. Vaak ligt de nadruk hoofdzakelijk op het checken van wat is afgesproken door een organisatie aan het begin en wat door deze organisatie of haar uitvoerders wordt geleverd aan het eind. Als dat overeenkomt, is er sprake van doelmatigheid en als het past binnen de wet en aanvullende regels is het rechtmatig. Naast deze toetsing, die van belang is en blijft, groeit de behoefte aan lerende en tussentijdse evaluaties. De evaluatie wordt dan benut om met inzet van evaluatoren te ontdekken wat gewerkt heeft en daarvan te leren voor tussentijdse aanpassingen en voor een vervolgfase. Deze evaluatie is gericht op slim worden en blijven. Naast het vaststellen van de ervaringen tot nu toe, bevat de evaluatie een extra fase waarin op basis van gesprekken en workshops de gezocht wordt naar een gevalideerd antwoord op de vraag hoe verder na Deltaprogramma 2015. De evaluatie kent drie stappen:

- 1) Stap I (september/oktober 2013) Documentenanalyse, leidend tot een lijst van aandachtspunten voor interviews en gesprekken met ruim 30 stakeholders in het Deltaprogramma (bijlage 1)).
- 2) Fase II: (november/december 2013) Presenteren van bevindingen en indicaties van eisen te stellen aan de implementatie van de Deltabeslissingen.
- 3) Fase III: (december 2013 – februari 2014) Ontwikkelen van gedachten over een wenselijke en passende organisatie van het Deltaprogramma na 2014 en oplevering van het evaluatierapport.

Gaandeweg de evaluatie ontstond de wens de brede gemeenschap rond het Deltaprogramma ook een stem te geven. Worden de oordelen en opvattingen van de kleine kring van direct betrokken gedeeld door de brede gemeenschap? Eerst zijn aanvullende interviews gehouden met groepen vertegenwoordigers van maatschappelijke groeperingen en private partijen. Ook zijn alle bezoekers van het Deltacongres 2013 in de gelegenheid gesteld een digitale vragenlijst in te vullen. De vragenlijst is opgenomen als bijlage 2. De resultaten zijn opgenomen in bijlage XX en de belangrijkste resultaten zijn onderdeel van de analyse in dit hoofdrapport.

Leeswijzer van dit evaluatierapport

Hoofdstuk 2 bevat de achtergronden, de taak en de ambities van het Deltaprogramma. Hoofdstuk 3 schetst de zeven inhoudelijke opbrengsten van het Deltaprogramma, afgesloten door een waarschuwing dat behaalde resultaten geen garantie zijn voor de toekomst. Hoofdstuk 4 schetst de waardering van respondenten van de gekozen programmatische aanpak. In hoofdstuk 5 beschrijven we de criteria waaraan het governance-ontwerp voor de volgende fase van het Deltaprogramma dient te voldoen, als we de wensen en beelden van de betrokken partijen serieus willen nemen. Dit vertalen we in hoofdstuk 6 naar een aantal concrete aanbevelingen voor de vormgeving van het arrangement voor het Deltaprogramma na 2014.

2. Deltaprogramma: achtergrond, opdracht en doelstelling

2.1 Start van het Deltaprogramma

“Nederland moet voor toekomstige generaties aantrekkelijk blijven om in te wonen, werken, recreëren en investeren. Net als de Commissie vindt het kabinet het van belang om daadkracht te tonen en de continuïteit te borgen, om zo de opdracht die klimaatverandering met zich meebrengt het hoofd te bieden.

Dit vraagt om een vernieuwing in de aanpak. Verbindende nationale regie en regionale verantwoordelijkheid voor de uitvoering zijn noodzakelijk voor daadkrachtige besluitvorming en realisatie van een Deltaprogramma.”

Minister van Verkeer & Waterstaat (2008) *Kabinetsreactie op advies Deltacommissie.*

Deze inzet van de minister bouwt voort op het advies van de commissie Veerman. Veerman (2007-2008) onderzocht de gevolgen van klimaatverandering op waterveiligheid en wonen en werken in Nederland. In het advies *“Samen werken met water”* stelt de commissie een Deltaprogramma voor met een Deltaregisseur, Deltafonds, Deltawet en ministeriële Stuurgroep. Het kabinet omarmt dit voorstel. De opdracht en organisatie van het Deltaprogramma wordt vastgelegd in het *“Nationaal Waterplan 2009-2015”*. Er worden negen deelprogramma's ingesteld met elk een inhoudelijke opdracht, een trekkend bewindspersoon als opdrachtgever en de opdracht om een Plan van Aanpak te schrijven. Dit vormt de start van het Deltaprogramma.

2.2 De elementen van het Deltaprogramma

Het **Deltaprogramma** beschrijft jaarlijks welke maatregelen in relatie tot opgaven voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening worden ondernomen, welke ambities er zijn en welke onderzoeken worden uitgevoerd. De inhoudelijke scope van het Deltaprogramma is bij wet vastgelegd (zie box 2.1).

Waterwet artikel 4.9

1. Er is een deltaprogramma.
2. Het deltaprogramma bevat, in verband met de opgaven op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening:
 - a. maatregelen en voorzieningen van nationaal belang ter voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen en waterschaarste;
 - b. maatregelen en voorzieningen ter bescherming of verbetering van de chemische of ecologische kwaliteit van watersystemen, voor zover deze onderdeel uitmaken van de opgaven.
3. Het deltaprogramma kan tevens ambities op andere beleidsterreinen bevatten, mits deze niet ten koste gaan van de opgaven, bedoeld in het tweede lid.
4. Van het deltaprogramma kunnen tevens deel uitmaken onderzoeken ten behoeve van de in het tweede en derde lid bedoelde maatregelen en voorzieningen.
5. In het deltaprogramma wordt jaarlijks voor de eerstvolgende zes jaren zo gedetailleerd als redelijkerwijs mo-

gelijk is aangegeven welke maatregelen en voorzieningen in die periode zullen worden uitgevoerd en welke middelen beschikbaar worden gesteld voor:

- a. opgaven als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a respectievelijk onderdeel b, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen beheer en onderhoud enerzijds en aanleg anderzijds;
- b. ambities als bedoeld in het derde lid, waarbij wordt aangegeven hoe deze ambities worden gefinancierd;
- c. onderzoeken als bedoeld in het vierde lid.

Tevens geeft het indicatief aan welke maatregelen of soorten van maatregelen in de daaropvolgende twaalf jaren worden voorzien en welke middelen daarvoor vermoedelijk beschikbaar zijn bij ongewijzigd beleid.

6. Het deltaprogramma maakt zichtbaar op welke wijze daarmee bijgedragen wordt aan het bereiken van de doelstellingen van het nationale waterplan op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening.

In het deltaprogramma wordt aangegeven op welke wijze rekening is gehouden met het voorstel en de adviezen, bedoeld in artikel 3.6b.

Box 2.1 Beschrijving van de inhoudelijke scope van het Deltaprogramma in de Waterwet

Deltabeslissingen zijn onderdeel van het Deltaprogramma. Deltabeslissingen zijn omschreven als structurerende beslissingen over waterveiligheid en zoetwatervoorziening in Nederland. Ze zijn niet vooraf bedacht of vastgelegd bij wet, maar begin 2010 ontstaan als instrument om de besluitvorming in het Deltaprogramma te richten. Ze zijn een voorbeeld van vaker toegepaste aanpak van management bij deadline: door een moment te kiezen waarop ‘het moet gebeuren’ gaan partijen daar ook aan werken en groeit de kans op resultaat.

Er zijn in 2010 vijf Deltabeslissingen geïdentificeerd:

- Waterveiligheid: beslissing over een nieuwe waterveiligheidsnormering. De beslissing Zand maakt ook onderdeel uit van de Deltabeslissing Waterveiligheid.
- Ruimtelijke Adaptatie: beslissing over het water-robust maken van gebiedsontwikkeling.
- Zoetwaterstrategie: beslissing over het voorzieningenniveau zoetwater voor diverse gebieden.
- Rijn-Maasdelta: beslissing over de hoofdkeuzes voor waterveiligheid en zoetwater in de Rivieren, Rijnmond-Drechtsteden en Zuidwestelijke Delta.
- IJsselmeergebied: beslissing over het IJsselmeerpeil.

Er is een **Deltacommissaris**. De Deltacommissaris is een onafhankelijke regeringscommissaris met de taak de totstandkoming en uitvoering van het Deltaprogramma te bevorderen en te bewaken. De Deltacommissaris heeft expliciet een taak om te zorgen voor overleg tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke partijen (zie box 2.2). Het unieke van deze bestuurlijke figuur is dat deze niet behoort tot een van de lijnorganisaties en ook meer een nationale bestuurlijke figuur is dan een bestuurder van rijk of regio. Dit lijken misschien verschillen voor fijnproevers, maar ze dragen blijkens de evaluatie significant bij aan het bereikte resultaat.

Waterwet artikel 3.6a, lid 1

Er is een rechtstreeks onder Onze Minister ressorterende regeringscommissaris voor het deltaprogramma. Deze draagt de titel “deltacommissaris”.

Waterwet artikel 3.6b

De deltagcommissaris bevordert de totstandkoming en uitvoering van het deltaprogramma. Daartoe:

- doet hij jaarlijks een voorstel voor het deltaprogramma en legt dit voor aan Onze Ministers;
- bevordert hij overleg met betrokken bestuursorganen, bedrijven en maatschappelijke organisaties;

bewaakt hij de voortgang van de uitvoering van het deltaprogramma en rapporteert en adviseert daarover aan Onze Ministers.

Box 2.2 Beschrijving van de positie en taken van de Deltacommissaris in de Waterwet

De **Deltawet** legt de Deltacommissaris, het Deltaprogramma en het Deltafonds wettelijk vast. Met de Deltawet vinden er wijzigingen in Waterwet en de Wet Infrastructuurfonds plaats, zodat in deze wetten de Deltacommissaris, het Deltaprogramma en het Deltafonds worden geborgd.

Het **Deltafonds** financiert maatregelen voor en onderzoeken naar waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Het wordt gevuld vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de andere ministeries en bijdragen van derden. Het is via een Tweede Kamer amendement specifiek gericht op waterveiligheid en zoetwater. De Deltawet bevat echter ook een ‘experimenteerartikel’ die het mogelijk maakt om maatregelen op andere terreinen die samenhangen met maatregelen voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening te financieren vanuit het Deltafonds (zie box 2.3). De minister van Infrastructuur en Milieu beheert het fonds. De Deltacommissaris kan in het Deltaprogramma voorstellen voor financiële middelen (o.a. vanuit het Deltafonds) doen.

Deltawet artikel III, lid 1

In het belang van de integrale besluitvorming en met het oog op de ambities, bedoeld in artikel 4.9, derde lid, Waterwet, kan Onze Minister van Infrastructuur en Milieu bij wijze van experiment, in afwijking van de artikelen 7.22a en 7.22d van de Waterwet, ten laste van het deltafonds uitgaven doen of subsidies verstrekken ten behoeve van voorzieningen, maatregelen of onderzoek ter bevordering of bescherming van doelen op andere beleids-terreinen, die rechtstreeks samenhangen met de voorzieningen, maatregelen of activiteiten, bedoeld in dat artikel 7.22d, eerste en tweede lid, voor zover die uitgaven en subsidies worden gedekt door ontvangsten als bedoeld in artikel 7.22c, eerste lid, onderdeel b of c, van die wet.

Box 2.3 Het zogenoemde ‘experimenteerartikel’ in de Deltawet

De ontvangsten van het Deltafonds zijn (zie Waterwet):

- a. een bijdrage ten laste van de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat;
- b. bijdragen ten laste van andere begrotingen van het Rijk;
- c. bijdragen van derden;
- d. andere ontvangsten in het kader van het bereiken van de doelen van het deltafonds.

Ten gunste van de begroting van het deltafonds van enig jaar wordt het batige saldo van dat fonds van het voorafgaande jaar gebracht.

2.3 Het Deltaprogramma aan het werk

Eind 2009 zijn alle deelprogramma's aan het werk gegaan. Deze paragraaf bevat kort de vijf stappen (zie figuur 2.1) die het afgelopen jaar zijn gezet, de overlegstructuren en de werkwijze binnen het Deltaprogramma.

Stap 1: plan van Aanpak (Deltaprogramma 2011) Elk deelprogramma heeft een Plan van Aanpak opgesteld. Inclusief de nationale aanpak van de Deltacommissaris vormen ze gezamenlijk het Deltaprogramma 2011 dat september 2010 verschijnt.

Stap2: probleemanalyse (Deltaprogramma 2012) De opgaven voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening die tot 2100 te verwachten zijn als gevolg van klimaatverandering zijn verkend door de generieke deelprogramma's en de gebiedsgerichte deelprogramma's. Daarnaast worden de Deltabeslissingen geïntroduceerd, inclusief een eerste afbakening. Dit tezamen vormt het Deltaprogramma 2012 dat september 2011 verschijnt.

Stap 3: mogelijke strategieën (Deltaprogramma 2013) Als derde stap zijn voor de vijf Deltabeslissingen de keuzes in beeld gebracht en hebben generieke en gebiedsgerichte deelprogramma's mogelijke strategieën benoemd. Bij de selectie van mogelijke strategieën vallen er strategieën af. Het overzicht van al deze keuzes en strategieën en een overzicht van lopende projecten en verkenningen vormen het Deltaprogramma 2013 dat september 2012 verschijnt.

Stap 4: kansrijke strategieën (Deltaprogramma 2014) In tegenstelling tot het eerdere plan wordt niet gekozen om direct de stap te zetten naar voorkeursstrategieën. Eerst kijken partijen welke mogelijke strategieën kansrijk zijn. Voor de Deltabeslissingen worden enkele keuzes vastgezet en wordt aangegeven welke keuzes nog voorliggen. Vanuit de generieke en gebiedsgerichte deelprogramma's wordt de kansrijkheid van de strategieën voor waterveiligheid en zoetwater beoordeeld. Deze keuzes en kansrijke strategieën vormen het Deltaprogramma 2014 dat september 2013 verschijnt.

Stap 5: voorkeursstrategieën (Deltaprogramma 2015) Er wordt gewerkt aan Deltabeslissingen en voorkeursstrategieën voor elke regio en aan bijbehorende uitvoeringsprogramma's. De Deltabeslissingen en voorkeursstrategieën zullen september 2014 staan in het Deltaprogramma 2015.



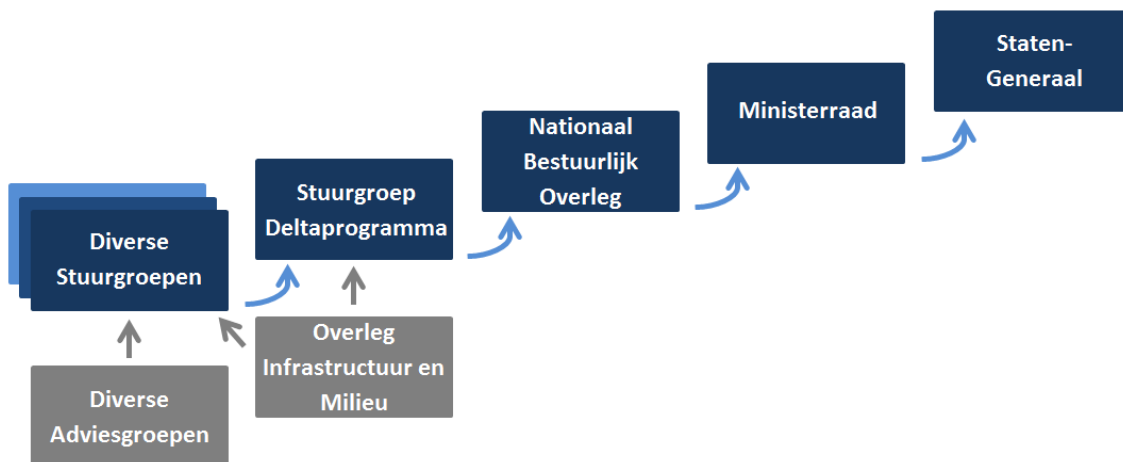
Figuur 2.1 De stappen van het Deltaprogramma samengevat (bewerking van Deltaprogramma 2012: 14)

2.4 De organisatie van het Deltaprogramma

Het Deltaprogramma is ingezet als interbestuurlijke samenwerking, zowel bestuurlijk, maatschappelijk als ambtelijk. Uiteindelijk neemt de Staten-Generaal beslissingen over het Deltaprogramma, maar daar gaat een bestuurlijk besluitvormingsproces aan vooraf. Alle gebiedsprogramma's en generieke programma's hebben stuurgroepen. Deze adviseren over de Deltabeslissingen en de strategieën voor veiligheid en zoetwater in hun gebied.

De voorstellen met betrekking tot het Deltaprogramma worden besproken in de Stuurgroep Deltaprogramma. In de Stuurgroep Deltaprogramma, onder voorzitterschap van de Deltacommissaris, zitten vertegenwoordigers van de deelprogramma's, vertegenwoordigers van het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Overleg Infrastructuur & Milieu, en vertegenwoordigers van de ministeries van Algemene Zaken, Economische Zaken en Infrastructuur & Milieu (Ruimte & Water en Rijkswaterstaat). Voordat het Deltaprogramma wordt besproken in de ministerraad, is er Nationaal Bestuurlijk Overleg tussen de partijen in de Stuurgroep Deltaprogramma en verantwoordelijk bewindspersonen voor het Deltaprogramma. Uiteindelijk komen de voorstellen voor het Deltaprogramma in de ministerraad en de Staten-Generaal (figuur 2.2).

In de deelprogramma's zijn maatschappelijke advies- of klankbordgroepen actief. De naamgeving en inrichting verschilt, maar steeds adviseren ze aan de bestuurlijke stuurgroep. Daarnaast zijn de groepen in allerlei vormen betrokken bij het werkproces (ateliers en werksessies). Nationaal bestaat het Overleg Infrastructuur en Milieu dat de Stuurgroep Deltaprogramma adviseert.



Figuur 2.2 Figuurlijke weergave van de bestuurlijke besluitvorming in het Deltaprogramma

Alle deelprogramma's hebben een programmabureau, bestaand uit ambtenaren die gedetacheerd zijn vanuit verschillende overheden. Naast de kleine groep ambtenaren in het programmabureau heeft elk deelprogramma een grotere kring betrokken ambtenaren. De precieze structuur van deze organisatie verschilt per deelprogramma.

3. Zeven inhoudelijke resultaten van het Deltaprogramma

3.1 Inhoudelijke resultaten

Als eerste onderdeel van de evaluatie willen we kijken naar de inhoudelijke resultaten: wat levert deze programmatisch aanpak nu op? Wat zijn belangrijke uitkomsten van het Deltaprogramma? Het antwoord op deze vraag dat onze respondenten in het najaar van 2013 gaven varieert, maar een aantal thema's komt regelmatig terug. Hier behandelen we de zeven meest genoemde thema's.

1. *Aandacht voor de lange termijn*

Veel respondenten roemen het proactieve karakter van het Deltaprogramma. De lange termijnnuitdagingen van het Nederlandse waterbeheer worden oppakt. Velen zien het als historisch dat dit gebeurt zonder een ramp als directe aanleiding. Het momentum dat ontstond door het advies van de Commissie Veerman is effectief benut om de lange termijnopgaven grondig te verkennen en een gerichte poging te doen deze om te zetten in tijdige beslissingen en maatregelen.

2. *Nieuwe normering en risicobenadering*

Er is een nieuwe manier van normeren ontwikkeld. Hoewel er in verschillende trajecten voorwerk is verricht voor een risicobenadering met daarop gebaseerde waterveiligheidsnormering, heeft het Deltaprogramma dit bijeen gehaald en verder gebracht, zodanig dat een gedragen voorstel voor nieuwe normering in 2014 mogelijk lijkt, dat in de jaren daarna in een wetswijziging kan worden omgezet.

Daarbij is er naast aandacht voor de kwaliteit van de dijk, ook aandacht voor de ernst van de impact van een overstroming (schade en slachtoffers) en voor de mogelijkheden van evacuatie. Partijen zien dit als een *major breakthrough* en *consolidatie (oogsten) van een denkproces dat al gaande was*.

3. *Inzicht in systeemwerking*

De integrale benadering van het Deltaprogramma zorgt ervoor dat partijen meer aandacht hebben voor en inzicht krijgen in de werking van het systeem als geheel. Bijna ongemerkt lukt het zo beter boven het eigen probleem en eigen belang uit te stijgen. Een goed voorbeeld hiervan zien we rond de Hollandse IJssel (zie box). Het perspectief op waterveiligheid vanuit de werking van het systeem als geheel is door het Deltaprogramma krachtig bevorderd en mede mogelijk gemaakt. We constateren dat het vermogen om de opgaven op het meest optimale schaalniveau te definiëren is toegenomen.

Voorbeeld inzicht in systeemwerking: Hollandse IJssel

Een opgave betreft versterking van de C-keringen langs de gekanaliseerde Hollandse IJssel (de grens tussen dijkkring 14 en 15). Als de Lekdijk breekt, moeten deze C-keringen de Randstad beschermen tegen overstroming. Versterking van deze keringen is buitengewoon ingewikkeld, vanwege de cultuurhistorische bebouwing langs de dijken (bij Montfoort en Oudewater). Er wordt gezocht naar alternatieven, zoals het versterken van de Lekdijk.

4. *Meerlaagsveiligheid*

Mede dankzij het Deltaprogramma staat het concept meerlaagsveiligheid prominent op de beleidsagenda. Dit concept was reeds opgenomen in het Nationaal Waterplan 2009, maar is nu geoperationaliseerd

en uitgewerkt. Velen erkennen dat een exclusieve focus op preventie niet verstandig is en dat het nuttig is na te denken over gevolgbeperking. De veiligheidsregio's zijn meer in beeld gekomen als relevante partij. Ook de vraag in hoeverre er bij gebiedsontwikkeling rekening is te houden met de gevolgen van een overstroming is op de agenda gezet en zelfs de mogelijkheden om de waterveiligheid niet altijd exclusief via de eerste laag te regelen is uitgewerkt en geïnstrumenteerd.

5. Aandacht voor zoetwater

De bestuurlijke aandacht voor het vraagstuk van zoetwater is gegroeid: wat zijn de beleidsdoelen voor de beschikbaarheid van zoetwater en wie is daarvoor verantwoordelijk. In het door waterveiligheid gedomineerde waterdomein, speelde zoetwater een ondergeschikte rol. Nu staat ze prominent op de agenda en wordt ze in samenhang met waterveiligheid benaderd.

Het bewustzijn groeit dat voldoende water niet vanzelfsprekend is en dat zowel investeringen als gedragsaanpassing nodig zijn om voldoende zoetwater te houden. Een regionaal Deltaplan Hoge Zandgronden laat zien dat dit bewustzijn op regionaal niveau ook krachtig is (met de focus op concrete, actuele vraagstukken) en partijen samenbrengt om te komen tot regionale oplossingen.

6. Verbinden nationale opgave aan regionale ambities: gebiedsgerichte voorkeursstrategieën

Het Deltaprogramma, dat bij een klassieke lijnaanpak normaalgesproken als rijksopgave zou worden ingekleurd, is nu ontwikkeld als een nationale opgave van rijk en regio's. Het verschil tussen een rijksopgave en een nationale opgave lijkt misschien marginaal, maar is dat allerminst. Bij een rijksopgave krijgen de 'grote' problemen voor het rijk alle aandacht. Bij de nationale opgave wordt gezocht hoe rijksopgaven en rijksambities verbonden kunnen worden aan regionale opgaven en ambities.

De gezamenlijkheid van rijk en regio in het zoeken naar oplossingen wordt als een belangrijke kracht gezien. De traditionele tegenstelling tussen rijk en regio die veelal werd gekarakteriseerd als competitief, is verzacht en op diverse plekken omgebogen in een productieve en constructieve dialoog. Het rijk vraagt de regio's hoe de rijksopgaven zo zijn op te pakken dat ze beter aansluiten bij regionale agenda's. Dit past goed in de overgang van een primaire aandacht voor één centrale overheid (government) naar een aandacht van efficiënte en effectieve wederzijdse afstemming (governance).

De gebiedsgerichte voorkeursstrategieën laten zien dat de regio's deze vraag serieus oppakken (zie box).

Verbinding rijksopgaven en –ambities en regionale opgave en ambities

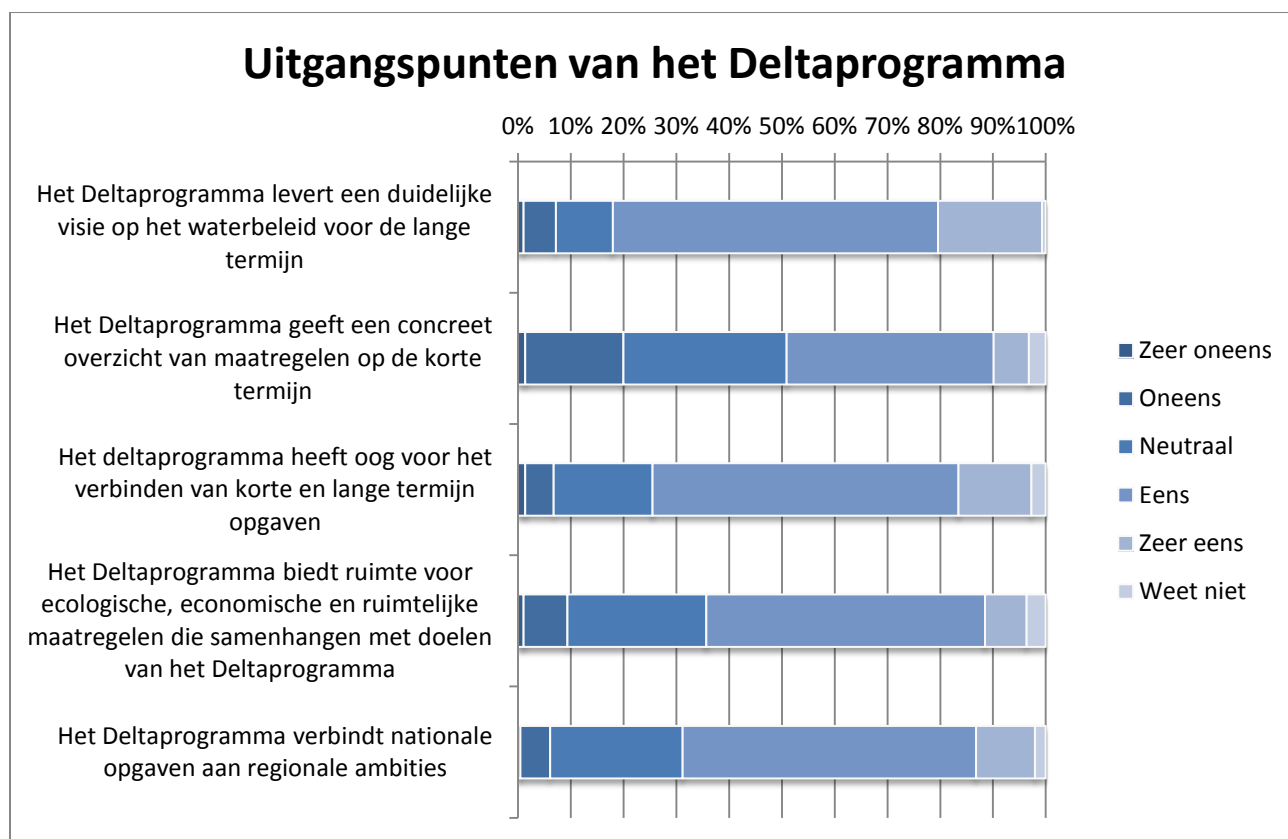
In de gebiedsgerichte voorkeursstrategieën, zoals aan de kust, langs de rivieren, in de Zuidwestelijke delta en rond het IJsselmeer, wordt de vraag om de verbinding te leggen tussen rijksopgaven en –ambities met de opgave en ambities op regionaal niveau serieus opgepakt. Veel deelgebieden grijpen de kans tot betere afstemming tussen wateropgaven en ruimtelijke ontwikkeling aan. De opdracht van het Deltaprogramma activeerde regionale partijen na te denken over de eigen ambities in een domein waar zij zich voorheen geen mede-eigenaar van voelden. Dit leidt tot een bewustzijn dat het IJsselmeer een kansrijke plek is waar ambities kunnen worden gerealiseerd voor regionale partijen die daarvoor niet nadachten over wat het IJsselmeer kan betekenen. Voor de Kust leidt dit tot een set ruimtelijke ambities, neergeslagen in de Nationale Visie Kust. Voor rivieren is een keuze gemaakt om op de lange termijn waar mogelijk te streven naar ruimtelijke oplossingen in plaats van dijkversterkingen. In de Zuidwestelijke delta is intensief gezocht naar mogelijkheden om het eigen Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta te verbinden aan lange termijnopties voor waterveiligheid.

Het is overigens wel zaak om beide elementen (Deltabeslissingen en voorkeursstrategieën) even serieus te blijven nemen en niet het accent te vernauwen tot de Deltabeslissingen. Juist in de onderlinge verbinding zit de kracht van het Deltaprogramma, en juist het uitwerken van de Deltabeslissingen in lijn met de gebiedsgerichte voorkeursstrategieën maximeert de kansen op meerwaarde en legitimiteit.

7. Adaptief Deltamanagement

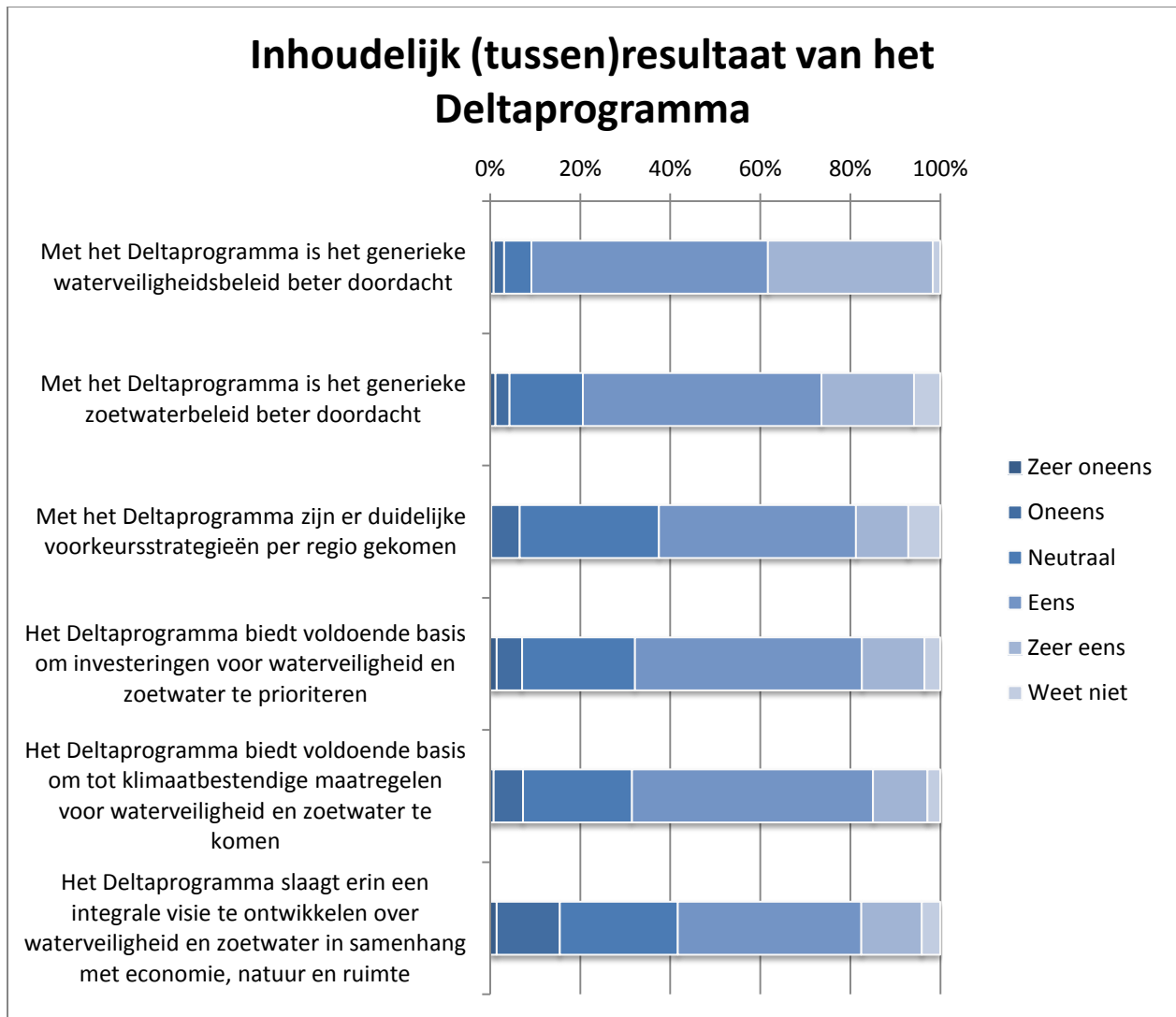
Tot slot zien partijen het denken in termen van adaptief deltamanagement als een belangrijke uitkomst. Niet alles wat moet gebeuren, hoeft binnen nu en tien jaar gebeurd te zijn. Het gaat om het slim programmeren van maatregelen, om het denken in adaptatiepaden waartussen ook gewisseld kan worden. Het verbinden van de korte en de lange termijn is daarbij een belangrijk principe, zodat urgente ontwikkelingen niet worden getraineerd, maar wel worden afgestemd op de lange termijnopgave. Adaptief denken en handelen betekent ook dat er mogelijkheden zijn om maatregelen uit te wisselen, als dat beter past bij de actuele omstandigheden.

In het survey hebben we respondenten een aantal stellingen voorgelegd over het inhoudelijk tussenresultaat van het Deltaprogramma. Ook daaruit blijkt grote tevredenheid. Zie figuur 3.1 en 3.2².



Figuur 3.1 Uitgangspunten van het Deltaprogramma

² Voor alle grafieken geldt dat de legenda van links naar rechts gelezen dient te worden. Met andere woorden: de bovenste antwoordcategorie is uiterst links in het staafdiagram weergegeven; de onderste uiterst rechts.



Figuur 3.2 Tussenresultaten van het Deltaprogramma

3.2 Succes binnen handbereik, maar niet verzekerd

Deze zeven opbrengsten overziend, menen we te concluderen dat het Deltaprogramma een succes is. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat er geen inhoudelijke zwakte is te onderkennen. Op alle punten die hierboven zijn genoemd is iets af te dingen. Zo zijn er wel nieuwe normen in ontwikkeling, maar blijkt uit de interviews ook dat velen zich niet bewust zijn van de gevolgen die nieuwe normering heeft en lopen ambitieniveaus daaromtrent soms nog danig uiteen. Sommigen zijn van mening dat het Deltaprogramma ook een aantal zaken niet fundamenteel genoeg heeft onderzocht en dat er ook zaken uiteindelijk niet fundamenteel worden gewijzigd. Ook zijn veel resultaten zijn nog slechts resultaten op papier. De survey-uitkomsten ondersteunen dat velen nog geen concrete maatregelen voor de korte termijn waarnemen als resultaat.

En zo komen we bij een breed gedragen zorg over de inhoudelijke opbrengst van het deltaprogramma. De *'proof of the pudding is in the eating'*. Met deze tegeltjeswijsheid wijzen diverse respondenten erop dan mooie resultaten op papier niet zomaar leiden tot besluiten waarin ieder zich herkent en die enthousiast worden uitgewerkt. Er zijn voorzieningen voor continuïteit, expliciet benoemd in de Deltawet. Maar een cruciaal aspect als de vulling van het Deltafonds blijft punt van aandacht. Mooie verwachtingen zijn eerder in de harde realiteit van uitvoering gebutst en vervlogen en die kans loopt het Deltaprogramma ook. Maar juist daarom is het hoopgevend dat nu al zo expliciet wordt nagedacht over de mogelijkheden om de bovenstaande opbrengst in de komende jaren ook echt verder te brengen.

Een expliciet zorgpunt verdient aandacht. Dat is de korte tijd die rest naar het Deltaprogramma 2015 toe. Het is eerder gebeurd dat de inzet van de regio met dank wordt aanvaard door rijkspartijen, waarna de luiken dichtgaan, er interne strijd plaats vindt tussen en binnen departementen en een resultaat wordt voorgelegd aan de Staten-Generaal, dat niet meer herkend wordt in de regio. Om opbrengst 6 te parafaseren: een nationaal programma is dan verschaald tot een rijksprogramma. Dat is onbevredigend voor partijen in de regio en genereert waarschijnlijk weerstand in de implementatie, die zo minder efficiënt, effectief en/of legitiem dreigt te worden. Dat is iets wat voor alle betrokkenen verlies oplevert. Een nationaal programma voor beleidsvoorbereiding, vraagt om een wijze van besluitvorming en om implementatie die recht doet aan die gezamenlijkheid.

4. Waardering voor de Delta-programmatische aanpak

Naast het inhoudelijk resultaat, is het ook belangrijk te kijken hoe de behoorlijk complexe aanpak van het deltaprogramma met een deltacommissaris, met negen deelprogramma's, met regionale en nationale stuurgroepen wordt beoordeeld. Mensen die er van buiten naar kijken, komen mogelijk snel tot de verzoeking dat er een grote kerstboom is opgetuigd. Is dit wel nodig en kan het niet eenvoudiger?

4.1 Het overall-oordeel

We waren nieuwsgierig naar het oordeel van de direct betrokkenen. We hebben ze dat gevraagd in meer gedetailleerde vragen, maar ook in een meer omvattend oordeel: als u het Deltaprogramma een cijfer mag geven, welke is dat vergeleken met andere beleidspraktijken waarin u actief bent. Het gemiddelde rapportcijfer ligt dicht tegen een 8 aan. Dat is een hoog cijfer en drukt waardering uit voor het Deltaprogramma en haar opbrengsten. Sommige respondenten maken een onderscheid tussen inhoud en werkwijze en waarderen de werkwijze hoog en zijn nog in afwachting van de uiteindelijke inhoudelijke opbrengsten. Dit overall oordeel zullen we meer specifiek toelichten wat betreft de aanpak, de werkwijze volgens de Deltaprogramma uitgangspunten en de meerwaarde van het Deltaprogramma.

4.2 De aanpak

De waardering voor het Deltaprogramma heeft zeker betrekking op de aanpak. Het belangrijkste is het *nationale karakter*. Dit wordt als wezenlijk anders ervaren dan klassieke *rijksprogramma's*. Respondenten zien het Deltaprogramma als een gezamenlijke onderneming, een *investering in elkaar*. De Deltabeslissingen worden niet gezien als iets van de nationale overheid alleen, maar van alle overheden samen. Er is ook samenwerking tot stand gekomen tussen regio's onderling, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen enerzijds en algemene overheden anderzijds, tussen de waterkolom en de ruimtelijke kolom. Zelfs is er sprake van een beginnende samenwerking met de (externe) veiligheidskolom.

Partijen verwachten dat de manier waarop deze beslissingen worden genomen, worden vastgelegd en uitgevoerd, past bij dit gezamenlijke karakter en bij de wijze waarop ze zijn tot stand gekomen. Dat is wel een kwetsbare verwachting, omdat de Deltabeslissingen in formeel opzicht door een minister (van I&M), een bestuurslaag (de regering) en een parlement (Staten-Generaal) genomen worden en niet door een (niet-bestaande) gezamenlijke vergadering van rijk en regio.

Deltacommissaris als buitenboordmotor

Veel respondenten onderstrepen de waarde van de Deltacommissaris als functionaris, als bestuurlijke figuur geplaatst naast en tussen het politiek-bestuurlijke stelsel van regering en departementen en tussen en naast de bestuurslagen uit het huis van Thorbecke. Hij fungeert in de ogen van respondenten als buitenboordmotor, die de samenwerking tussen domeinen en kokers aanjaagt. Door zijn onafhankelijke positie zorgt hij voor verbindingen die anders niet of alleen heel moeizaam tot stand komen. Velen stellen dat hij deze rol niet had kunnen vervullen als hij Secretaris-generaal of directeur-generaal van het ministerie was geweest. De positie geeft continuïteit. De termijn van zeven jaar van een Deltacommissaris is vaak substantieel langer dan de zittingstermijn van een minister of een staatssecretaris.

Samenwerken buiten de waan van de dag

Binnen het Deltaprogramma is er veel bestuurlijke activiteit ontplooit, maar in de luwte van teveel (bureau-)politiek. De verschillen in belangen tussen provincies, met regio's of tussen departementen zijn blijvend en verdwijnen ook niet door een Deltaprogramma. Maar binnen het Deltaprogramma, dat zich (hoewel niet geheel) kon afschermen van de (bureau-)politieke hectiek van de dag, is ruimte ontstaan om samen gestructureerd en toekomstgericht ingewikkelde vraagstukken te verkennen en van bijpassende oplossingen te voorzien. Daarbij is het watervraagstuk 'bestuurlijk' gemaakt, wat zich vertaalt in actieve bestuurlijke betrokkenheid bij het Deltaprogramma.

Emancipatie van de regio

Samenhangend met het voorgaande punt, kregen wij de observatie terug dat het Deltaprogramma de regio's 'in hun kracht zet'. De klassieke reflex dat de regio achteroverleunt om af te wachten waar het rijk mee komt, treedt minder op. De regio wordt vroegtijdig gevraagd na te denken over hoe zij eigen regionale ambities kan verbinden aan de nationale opgave en voelt zich overwegend ook uitgenodigd.

Deze ervaringen wekken verlangens voor de toekomst. De regio's hebben geïnvesteerd in gebiedsgerichte voorkeursstrategieën en willen overwegend niet dat bij de uitvoering het accent weer verschuift naar traditionele vormen van rijkssturing met een zwaar accent op lijnsturing vanuit één functionaliteit zoals waterveiligheid. Enkele partijen zouden dat overigens wel prettig en overzichtelijk vinden.

Internationaal

Diverse respondenten hebben gewezen op de internationale iconowaarde van het Deltaprogramma. Er is waardering voor de Nederlandse aanpak. Dat versterkt in potentie het Nederlandse imago van waterland en waterbouwland. Opvallend daarbij is dat er niet of nauwelijks een link bestaat tussen de Topsector Water en het Deltaprogramma. Dat lijkt een gemiste kans, waarvan betrokkenen aangeven dat deze zeker in de vervolgfase nadrukkelijker op de agenda moet.

4.3 Werkwijze

Het Deltaprogramma geeft zelf aan te (willen) werken aan de hand van vijf uitgangspunten ("werkwijze"). Deze uitgangspunten zijn aan respondenten voorgelegd met de vraag in hoeverre en op welke wijze zij deze uitgangspunten in de praktijk geëffectueerd zien.

1. Consistent, reproduceerbaar en transparant

Het Deltaprogramma laat zien dat het mogelijk is om een begaanbaar traject te organiseren waarin een inhoudelijk ingewikkelde opgave met intensieve bestuurlijke betrokkenheid van antwoorden wordt voorzien. Dat is geen geringe prestatie.

Bestuurders vindende een dergelijke gelaagde programmatische aanpak best ingewikkeld en complex, maar tegelijkertijd leerzaam en verrijkend. Zij hebben nadrukkelijk het gevoel dat hun kennis is vergroot en dat de oplossingen die bedacht zijn van henzelf zijn.

De werkwijze van breed naar smal, via mogelijke, naar kansrijke, naar voorkeursstrategieën heeft betrokkenen het gevoel gegeven dat de vraagstukken grondig zijn onderzocht en de gekozen oplossingen

daadwerkelijk wenselijke zijn. Hoewel de werkwijze soms door betrokkenen ervaren werd als ingewikkeld, zijn partijen het er grotendeels wel over eens dat zaken grondig zijn uitgewerkt.

Aan dit uitgangspunt lijkt dus behoorlijk tegemoet gekomen te zijn.

2. Adaptief Deltamanagement

De focus op lange termijn zien betrokkenen als unieke asset van het Deltaprogramma. Het denken hoe de opgaven van de toekomst op een zo slim mogelijke manier aangepakt kunnen worden, waarbij korte termijnambities maximaal de ruimte krijgen, zien velen als een trendbreuk. Hoewel enkele respondenten kritisch zijn over de mate waarin het adaptief deltamanagement handen en voeten heeft gekregen, is de meerderheid content met de toepassing van het concept en acht men het denken daarover perspectiefvol. We zijn nu beter in staat om de juiste maatregelen op het juiste moment te nemen en dus ook te grote ingrepen te vroeg, als ze nog niet nodig blijken te voldoen, meenden diverse respondenten. Aan dit uitgangspunt lijkt in belangrijke mate tegemoet gekomen te zijn.

3. Kennis

Vanwege het nationale en adaptieve karakter heeft het Deltaprogramma ook inzet op het ontwikkelen en delen van kennis. Op de vraag of het klimaat en watersysteem nu meer fundamenteel en met perspectief op de toekomst wordt begrepen kwamen veel terughoudende antwoorden. Er zal wel veel kennis zijn, maar die was er al en daar heeft het Deltaprogramma maar beperkt verandering in gebracht. Op de vraag of de bestaande kennis beter ontsloten is en meer gedeeld wordt kwamen daarentegen meer uitgesproken en bevestigende antwoorden. Het deltaprogramma kent diverse voorbeelden van geslaagde joint fact-finding, zoals bij het zoetwater, in het IJsselmeergebied en de Grote rivieren. Ook heeft er regelmatig een ontmoeting plaats gevonden van kennis die opgesloten lag bij de kennisinstututen (wel formal knowlegde genoemd) en veldkennis van regionale partijen (wel tacit knowledge genoemd).

Aan het uitgangspunt van kennisontsluiting en kennis delen is behoorlijk tegemoet gekomen. Al zijn er ook geluiden dat juist de vroegtijdige bestuurlijke betrokkenheid het moeilijk maakte om echt fundamenteel onderzoek te doen en daar ook de tijd voor te nemen. Tegelijkertijd liggen hier uitdagingen voor de implementatie, waar de kennis van zaken slagen concreter en preciezer moet worden. Het kennis vergaren is niet klaar, maar blijft een *conditio sine qua non* voor het nadenken over de delta.

4. Markt en innovatie

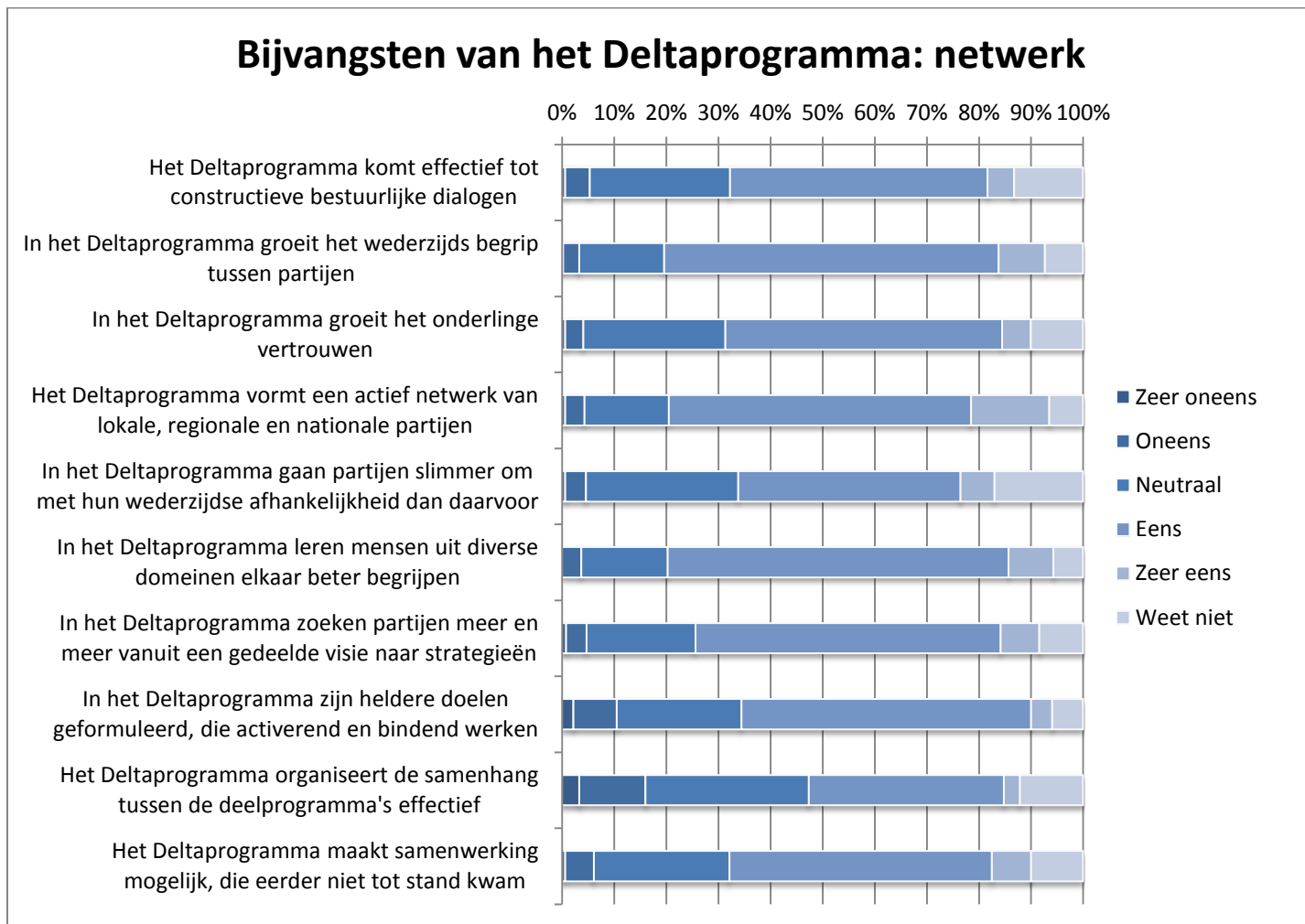
Over de betrokkenheid van de markt is het merendeel van de respondenten kritischer. Deze is niet sterk uit de verf gekomen. De vraag die daarbij door respondenten wordt gesteld is of deze betrokkenheid in dit stadium anders en beter had gekund. Deze vraag is ook voorgelegd aan private partijen en ook daar bestaat dezelfde twijfel. 'We zijn vooral belangstellend als het gaat om concrete projecten, daar ligt onze expertise en zien we onze kansen' lijkt een overheersende opvatting. Voor private partijen is het in de specifieke Nederlandse waterwereld, die traditioneel sterk wordt beheerst door overheden, niet gebruikelijk te investeren in programmatische ontwikkeling. Aan het uitgangspunt van marktbetrokkenheid is dan ook niet voldaan, al is vanuit het Deltaprogramma de uitnodiging aan private partijen wel degelijk gedaan en heeft zij geëxperimenteerd met de inzet van marktverkenneren in enkele deelpro-

gramma's. De vraag naar een passende rol voor de markt komt na de deltabeslissingen evenwel volledig terug en wint dan aan belang.

De ruimte die het Deltaprogramma heeft gecreëerd voor innovaties, wordt vooral gezien aan de procesmatige, bestuurlijke kant (de manier van samenwerken), en minder aan de inhoudelijke kant. Velen onderstrepen dat het Deltaprogramma in een volgende fase nadrukkelijker ruimte voor innovatie en private betrokkenheid moet organiseren.

5. Samenwerking

Het deltaprogramma scoort in de ogen van respondenten hoog op het uitgangspunt van samenwerking (vooral binnen de grenzen van het Deltaprogramma). Zo wordt hoog opgegeven over de wisselwerking tussen rijk en regio (tweerichtings). Dat er gesproken wordt over een nationaal programma, dat veel meer is dan een rijksprogramma, maar ook meer betekenisvol dan een aantal losse regionale programma's is veelzeggend. De reactie op een aantal stellingen uit het survey onderstreept deze waardering.



Tabel 4.1 Stellingen over de werkwijze van het Deltaprogramma

Ook zijn er stilzwijgend (tijdelijke) nieuwe regionale samenwerkingsverbanden ontstaan rondom samenhangende vraagstukken, los van bestuurlijk gedoe. Het deltaprogramma is in staat gebleken deze samenhang zichtbaar te maken en zo partijen ook tot en zakelijke gezamenlijke aanpak te bewegen. Niet onbelangrijk daarbij is dat het programma meer dan veel andere programma's bestuurlijk wordt gedragen. Bestuurders zijn in een vroeg stadium betrokken, toen nog niet alles was uitgekauwd. Daardoor onderkennen ze meer keuzemogelijkheden. Interessant is ook dat deze bestuurders, die het allen druk hebben, weinig bestuurlijke drukte hebben ervaren. Het lijkt erop dat wanneer het ergens over gaat en er voortgang wordt geboekt, bestuurlijke drukte verdwijnt ondanks de complexe programmastructuur. Bestuurders denken nu ook meer samenhangend na over keuzen die zij willen maken. Zo is het IJsselmeer niet langer een zwart (lees blauw) gat op de kaart, maar een regionale opportuniteit en snappen provincies en sommige gemeenten aan de kust meer dan in het verleden dat het geheel van de kust meer is dan de som der delen en dat ze eigen toeristische ambities misschien beter samen dan apart kunnen realiseren.

4.4 Meerwaarde

Respondenten is gevraagd te benoemen waarin de meerwaarde van het Deltaprogramma is te vinden. Daarbij zijn verschillende verklaringen gegeven, die we hebben teruggebracht tot twee categorieën, waarbij we de indruk hebben dat ze alleen werken als ze elkaar versterken.

a) De rol van personen

Een belangrijke rol wordt toegedicht aan de functionaris en de persoon van de Deltacommissaris. Het gaat daarbij niet alleen om de functie of figuur van de Deltacommissaris maar ook om de persoon Kuijken als Deltacommissaris. De waardering voor de wijze waarop hij deze functie invult, wordt breed gedeeld. Velen zien de persoonlijke invulling als belangrijke succesfactor. De functionaliteit van de bijzonder bestuurlijke figuur Deltacommissaris en de persoonlijke invulling hebben elkaar dusdanig versterkt dat we niet meer precies weten welke van de twee welke bijdrage levert aan het positieve overall-oordeel.

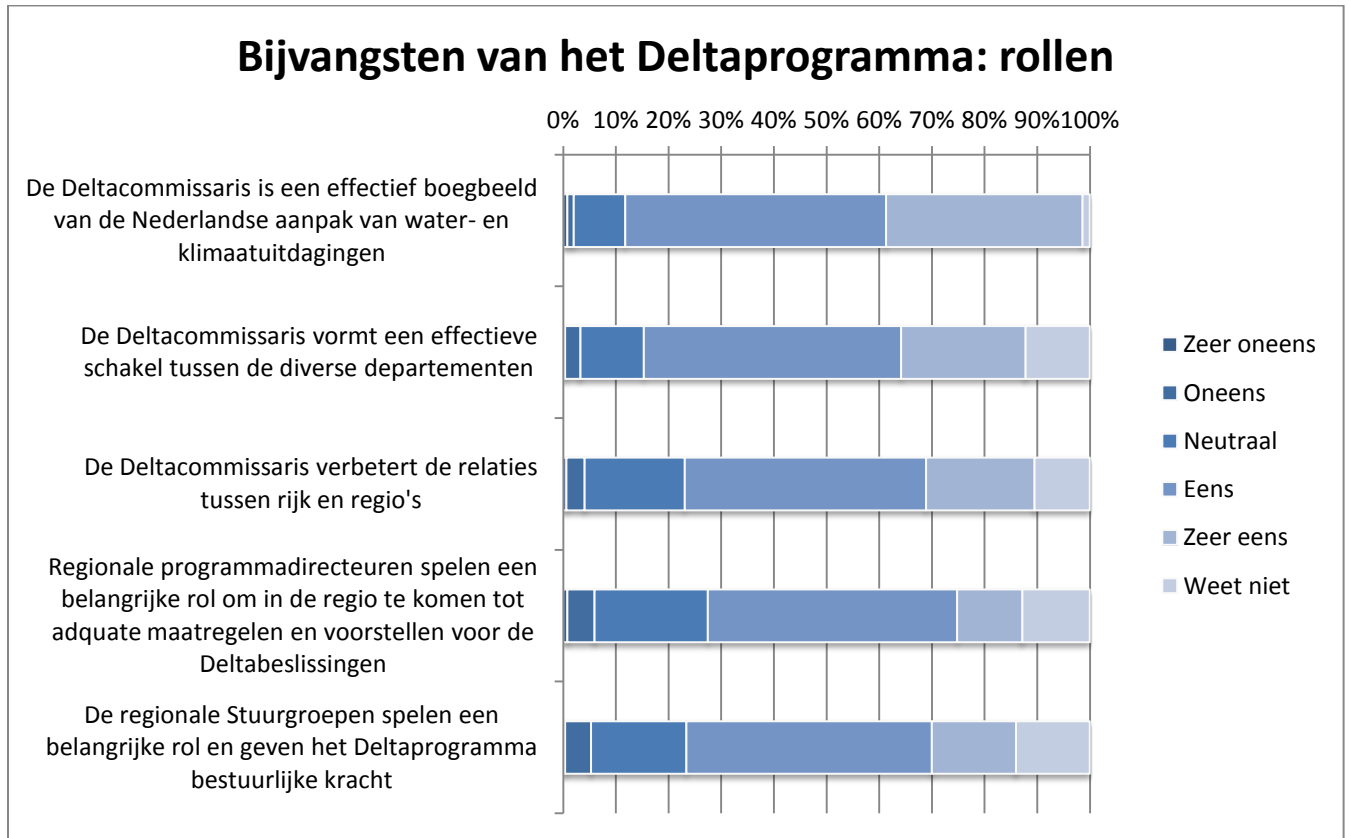
Maar het is ook eenzijdig om naar een persoon te kijken. Binnen de *inner cycle* van het Deltaprogramma zien we meer dragende personen die een persoonlijke drive en passie hebben en zich daarom met hart en ziel inzetten voor het Deltaprogramma. Zij vervullen een belangrijke rol in het opbouwen, in stand houden en uitbouwen van netwerken, in het uitdragen van het verhaal van het Deltaprogramma en in het organiseren van (bestuurlijk) draagvlak voor de uitkomsten van het Deltaprogramma.

b) De rol van de programmatische aanpak

Misschien is het samenspel tussen al deze 'best persons' zoals Gabriel van den Brink ze noemt, wel de belangrijkste verklaring voor waarom een Deltaprogramma werkt. En de programmatische aanpak heeft dat weer mogelijk gemaakt en zelf aangejaagd. Er moet een titel zijn om bij elkaar te komen. De urgentie van het Deltaprogramma (niet acuut, wel urgent) en de vele tafels hebben geholpen. Veel partijen in de regio constateren dat er nieuwe relaties zijn ontstaan, op alle niveaus. Het Deltaprogramma is een sterk merk geworden, waar partijen bij willen horen en waaromheen een gemeenschap is ontstaan van

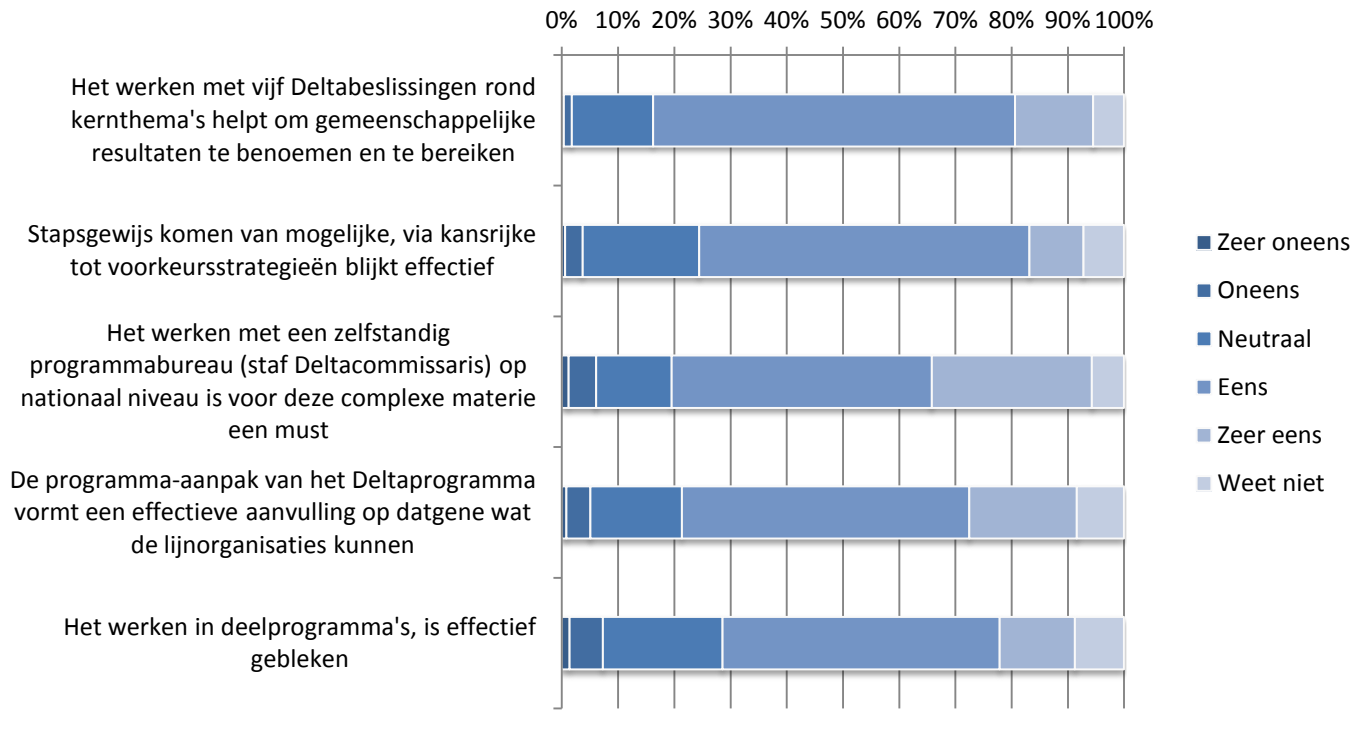
enthousiaste en betrokken partijen. Het Deltaprogramma is niet van enkelen, maar van velen. Met enige jaloezie wordt er vanuit andere beleidsdomeinen gekeken naar het Deltaprogramma en het label wordt af en toe gebruikt in andere domeinen als daar majeure vraagstukken moeten worden getackeld (deltaplan voor de economie, deltaplan dementie, enzovoorts).

Ook de respondenten van het survey herkennen deze bijvangsten, getuige hun reactie op de stellingen hieromtrent.



Tabel 4.2 Bijvangsten van het Deltaprogramma - rollen

Bijvangsten van het Deltaprogramma: programmamanagement



Tabel 4.3 Bijvangsten van het Deltaprogramma - programmasturing

5. Ontwerpcriteria voor het Deltaprogramma na 2014

Na de evaluatie van het recente verleden in de voorgaande delen, gaan we nu over op een meer ontwerpende vraag, namelijk hoe 'de governance van het deltaprogramma' er na 2014 uit zou kunnen zien. Deze vraag bouwt voort op de onderzoeksresultaten zoals hierboven gepresenteerd, maar vereist tegelijkertijd ook een confrontatie met hoe betrokkenen willen werken.

Vooraf is het goed te weten dat de beelden over de komende fase uiteenlopen. Dit heeft met name te maken met de fasen van (klassiek benoemd) beleidsvoorbereiding en uitvoering en de overgang daartussen. De idee is vaak dat voorbereiding nog wel programmatisch kan zijn, maar dat uitvoering toch gaat om maatregelen en dat deze een meer projectmatige aanpak nodig heeft. Een complicerende factor is dat de deltabeslissingen en gebiedsgerichte voorkeurstrategieën deels zo concreet worden dat er direct maatregelen uit voortvloeien maar in meer of mindere mate ook intentioneel en procesmatig zijn waardoor er vooral nadere ontwikkelopdrachten uit voort vloeien. Daardoor lopen de beelden over de komende fase nog sterk uiteen.

Voordat we komen met voorstellen tot implementatie is het van verstandig de criteria voor de governance van het Deltaprogramma helder te krijgen. Wat zijn **randvoorwaarden** voor de te ontwikkelen aanpak en werkwijze en wat zijn de belangrijkste **kenmerken**? We noemen dit de ontwerpcriteria. De uiteindelijk te kiezen aanpak kan variëren, maar zou idealiter nader invulling moeten geven en moeten voldoen aan deze criteria.

5.1 Balancerende randvoorwaarden

1) *Behoud nationaal karakter met ruimte voor rijks- en regionale eigenheid*

Alle partijen zijn het erover eens dat het nationale karakter van het Deltaprogramma behouden dient te blijven. Het programma is van alle partijen gezamenlijk. Gedeeld eigenaarschap wordt door alle partijen ondersteunt en gezien als noodzakelijke voorwaarde voor gedragen besluiten die gezamenlijk (en daarmee efficiënt en effectief) worden gerealiseerd. De constructieve samenwerking tussen rijk en regio moet behouden blijven, ook als het accent verschuift naar implementatie. Veel partijen zien juist op dit punt het cruciale, en positieve verschil met veel andere *rijksprogramma's* waar zij nooit het gevoel hebben volwaardig partner te zijn. Dat betekent dus dat voorkomen moet worden dat organisaties onderdelen van het Deltaprogramma (ook daar waar het de uitvoering betreft) exclusief naar zich toetrekken en niet meer in gezamenlijkheid behartigen.

2) *Blijven sturen op samenhang*

De insteek van het Deltaprogramma was om te sturen op samenhang en deze te bewaken. Samenhang wordt herkend en ondersteunt als belangrijke verworvenheid. De implementatie mag er niet toe leiden dat de samenhang wordt losgelaten of minder wordt. Samenhang heeft tenminste drie componenten: (1) ruimtelijk, (2) thematisch en (3) temporeel. Sturen op samenhang is niet eenvoudig, maar partijen zijn zich bewust van de complexe systeemkenmerken van het waterbeheer. Het is verstandig deze com-

plexiteit te verdisconteren in de vormgeving van het arrangement voor de volgende fase van het Delta-programma.

3) Realiseren waar het kan, ontwikkelen waar het moet

De Deltabeslissingen en de gebiedsgerichte voorkeurstrategieën vormen het vertrekpunt voor de implementatie. Betrokkenen spreken de wens uit dat deze concreet zijn en roepen de Deltacommissaris op in de laatste maanden zover mogelijk te komen in de uitwerking ervan. Daar is nog het nodige werk voor aan de winkel.

Tegelijkertijd begrijpen veel partijen dat deze beslissingen en strategieën geen eind-, maar tussenstation zijn. Enerzijds is het belangrijk de uitkomsten van het proces tot nu toe te consolideren in Deltabeslissingen en voorkeursstrategieën. Het toewerken naar deze beslissingen genereerde juist de energie en geeft handvatten. Anderzijds ligt er na de beslissingen nog het nodige open, wat verdere doorontwikkeling vereist. De laatste fase op weg naar Deltaprogramma 2015 betekent dus balanceren tussen enerzijds zover mogelijk proberen te komen op basis van de gedeelde ambitie van betrokken partijen en anderzijds niet overhaast zaken dicht te timmeren waardoor partijen afhaken en halffabricaten de status van eindproduct krijgen.

In de vervolgfase zien we hetzelfde, namelijk dat concrete beslissingen en maatregelen altijd parallel lopen met het verder doordenken, ontwikkelen en aanpassen van strategieën. Het adagium is dan ook: realiseren waar het kan, ontwikkelen waar het moet.

5.2 Kenmerken

1) Adaptiviteit en flexibiliteit

Adaptief deltamanagement zien partijen als stap voorwaarts. Velen onderkennen dat bestuurlijke stuurmanskunst te maken heeft met het accepteren van en omgaan met onzekerheid, het verbinden van de korte en de lange termijn, het openhouden van opties die wellicht later nuttig kunnen zijn en het heroverwegen van strategieën als omstandigheden wijzigen. Dit zien partijen als de meerwaarde van dit concept en velen willen het concept van adaptief deltamanagement dan ook vertalen naar de uitvoeringspraktijk.

Net als het Deltaplan na de Watersnoodramp in 1953 zal ook het Deltaprogramma zich ontwikkelen in de tijd (zie figuur). Uitvoering gaat dus niet sec om 'doen wat is afgesproken', maar om het dynamisch en wendbaar zijn van uitvoering en uitvoeringsorganisaties, waarbij los gekomen kan worden van een strikte projectfocus en een strikte voorgeprogrammeerde volgorde van activiteiten, die zoveel mogelijk wordt afgeschermd van omgevingsinvloeden. Doen wat is afgesproken is goed, doen wat het meeste effect heeft is daarentegen beter.



Figuur 5.1 Het gepresenteerde Deltaplan en de uiteindelijk gerealiseerde werken (fotobewerking Bosch & Slabbers)

2) *Uitlokken van nieuwe combinaties en het organiseren van ontvankelijkheid*

Het Deltaprogramma markeert een belangrijke stap in het synchroniseren van de agenda's in het ruimtelijk en waterdomein. Veel partijen zien het belang van vroegtijdig verkennen van 'meekoppel-kansen' tussen maatregelen voor hoogwaterbescherming, zoetwaterbeschikbaarheid en ruimtelijke ontwikkeling (maar ook natuur en waterkwaliteit). In programma's als Ruimte voor de Rivier en Zwakke Schakels zijn inmiddels ervaringen opgedaan hoe agenda's in de uitvoering met elkaar verbonden kunnen worden. De implementatie van het Deltaprogramma moet een volgende stap in dit proces van synchronisatie bevatten.

Tot nu toe is het agenderen en realiseren van 'neue combinationen' tussen water, ruimte, natuur en economie lastig. Hier zit een spanning die stuurmanskunst vereist: alle partijen willen waarborgen dat hun belang (zoals waterschappen met 'hun' waterveiligheid, gemeenten met 'hun' lokale issues, bedrijven met 'hun' winstgevend concept) is geborgd, terwijl zij allen ook de ruimte willen om ongedachte nieuwe combinaties die meer opleveren in te kunnen dienen en ook op ontvankelijkheid daarvoor rekenen. Het principe van het omwisselbesluit van Ruimte voor de Rivier biedt aanknopingspunten om dit in de implementatie van de deltabeslissingen en voorkeursstrategieën in te brengen.

3) *Samengestelde uitvoeren*

Weinigen willen dat het Deltaprogramma terugkeert naar 'business as usual'. De meerwaarde van het verbinden en verbonden houden van agenda's wordt breed gedeeld. Ook in de implementatie liggen er kansen op verknoping met meer efficiency (minder geld voor zelfde resultaat) en meer effecten (meer resultaat door het bijeenbrengen van middelen) tot gevolg. De netwerkstructuur die nu is opgebouwd, achten veel partijen van blijvende waarde. Wellicht kan het op onderdelen een onsje minder, maar de essentie dat er platforms (regionaal en nationaal) zijn om zaken met elkaar te doen, wordt – vanuit het groeiende besef van wederzijdse afhankelijkheid en het belang van meekoppelende agenda's – onderstreept.

4) *Behouden van mobiliserende en verbindende kracht Deltacommissaris*

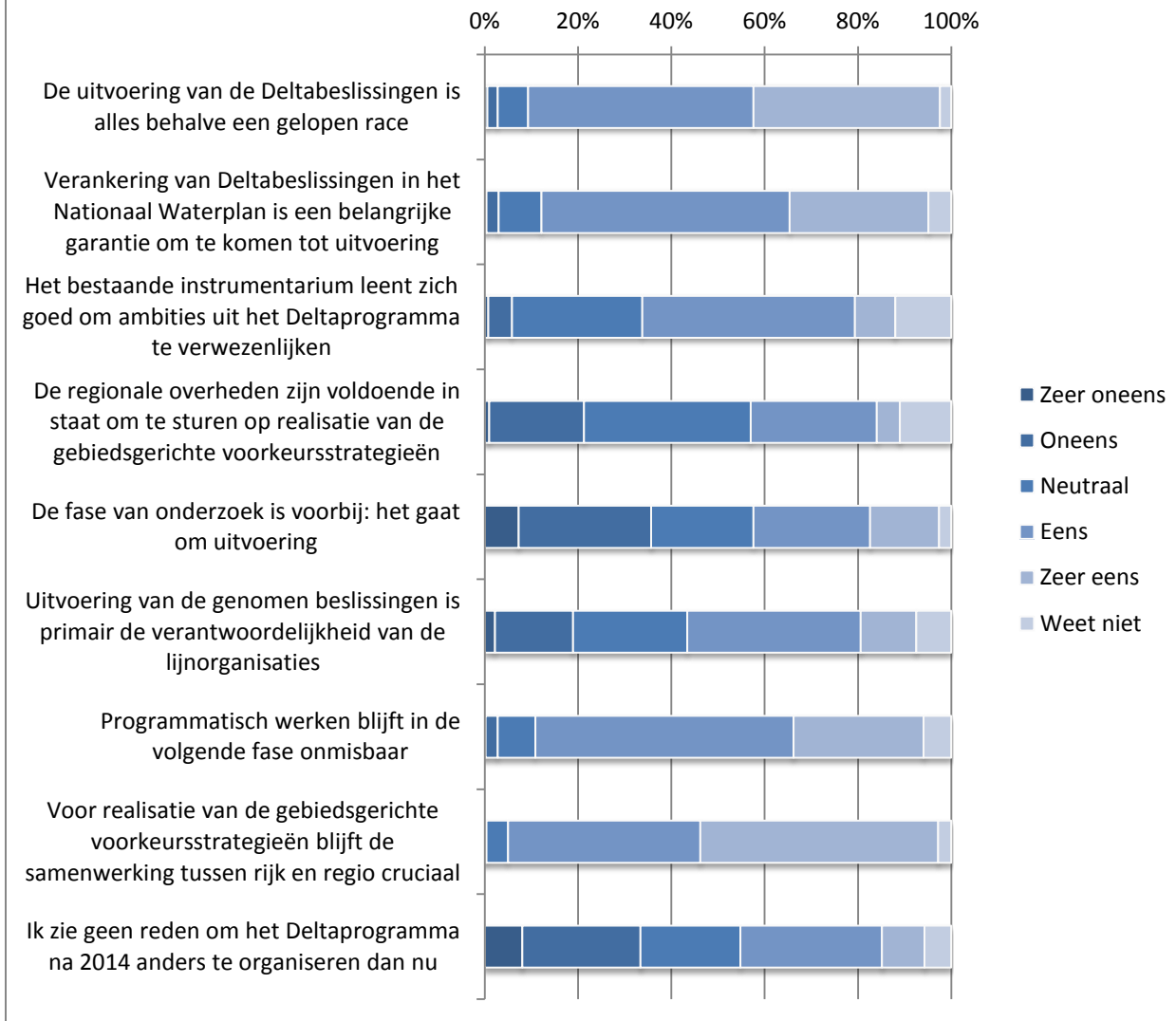
Betrokkenen zijn het erover eens dat het succes van het Deltaprogramma ook te maken heeft met de rol en persoon van de Deltacommissaris. Juist het feit dat de Deltacommissaris niet onderdeel is van een ministerie en de ruimte heeft om jaarlijks een eigen plan voor te leggen aan de Staten-Generaal genereert de ruimte voor een nationaal in plaats van een rijksprogramma. Het is dus zaak om het rollenspel tussen het ministerie van I&M en de deltacommissaris verder te ontwikkelen, waarin de eerste over rijksbelangen en de laatste over de *ationale* belangen waakt. Het is niet vruchtbaar om te doen alsof deze rollen identiek zijn en daarmee in een competitieve relatie te verzanden. Ze vullen elkaar aan en als het rollenspel goed is, versterken ze elkaar. Het departement is een onmisbare sponsor van het programma, maar heeft haar eigen rollen en belangen, die zij inbrengt en behartigt.

5) *Behoud aandacht voor de lange termijn*

Een meerwaarde van het Deltaprogramma is de aandacht voor de lange termijn. Partijen willen dat element behouden. Het in kaart brengen van verschillende adaptatiepaden en mogelijke knikpunten is ook bij uitvoering vereist, zodat tijdig van koers wordt veranderd en onder- of overinvesteringen worden voorkomen. Een wakend oog voor de lange termijn – geïnstitutionaliseerd zodat continuïteit gewaarborgd is – is een verworvenheid die behouden dient te blijven in de implementatie. Het denken over het concreet toepassen van adaptief deltamanagement en het werken met verschillende scenario's, ook ten aanzien van sturingsmodaliteiten, verdient het daarom om voortgezet te worden.

We zien deze randvoorwaarden weerspiegeld in de reacties van de respondenten op de stellingen in het survey.

Toekomst van het Deltaprogramma



Figuur 5.2 Beelden ten aanzien van de volgende fase

6. Het Deltaprogramma na 2014

6.1 Inleiding

De focus van het deltaprogramma komt na 2014 meer te liggen op het implementeren van wat is be-
dacht. Belangrijke markering zijn de Deltabeslissingen en de gebiedsgerichte voorkeursstrategieën. De
indruk bestaat soms dat met deze beslissingen de uitvoering start en daarmee het stokje kan worden
doorgegeven aan de uitvoeringsorganisaties. Dat is deels waar, maar het is zeker niet het hele verhaal.
Soms kan in 2015 de schop in de grond, maar in veel gevallen niet. Wel is er een marsroute uitgezet en
moet er werk worden verzet om belangrijke thema's te concretiseren (1), te laten landen in wet- en
regelgeving (2), in beleid, plannen en visies (3) en verder te verbinden, te vernieuwen en te combineren
(4). Dat laatste punt is nog redelijk nieuw voor implementatie-arrangementen. Adaptieve uitvoering
betekent juist het blijven zoeken naar nieuwe, meer efficiënte en effectieve combinaties, zodat we met
minder geld hetzelfde kunnen doen aan zowel (economische) gebiedsontwikkeling aan waterveiligheid,
aan zoetwatervoorziening aan natuurbeheer en –ontwikkeling. Het Deltaprogramma 2015 vormt de
agenda van deze gezamenlijke aanpak, maar de uitwerking ervan vraagt wel om een arrangement
waarmee deze gezamenlijkheid op een efficiënte, effectieve en legitieme wijze wordt doorontwikkeld.

6.2 Inhoudelijke bouwstenen

In de zoektocht naar een werkbare implementatie is het verstandig te beginnen bij de inhoud, de agen-
da zoals die zich nu uitkristalliseert in het Deltaprogramma. De vorm waarbinnen deze agenda dan ver-
volgens wordt afgewerkt is vervolgens een afgeleide. De volgende fase van het Deltaprogramma zal
inhoudelijk gezien bestaan uit drie componenten:

- a. concreet te nemen **maatregelen** die vragen om realisatiemiddelen, programmering, actief be-
trekken van direct betrokkenen en om uitvoeringskracht (publieke en private experts);
- b. te ontwikkelen **programma's en strategieën**, die vragen om ontwikkelingsmiddelen, gemeen-
schappelijke kennisontwikkeling, het actief betrekken van kennisdragers, innovatoren en ver-
bindingsmensen en het verkennen van en experimenteren met innovaties;
- c. het blijvend **combineren** en op elkaar betrekken van bovenstaande twee elementen.

a. Implementeren: de kunst van het innovatief en adaptief implementeren van maatregelen

In de implementatie komen er een aantal uitdagingen bij t.o.v. de door ons geëvalueerde Deltapro-
gramma tot nu toe. Zodra het handelen concreet wordt in maatregelen en projecten neemt de betrok-
kenheid van private partijen, gemeenten en burgers toe. Ook vindt er in de bestaande partijen (rijk, pro-
vincie en waterschap) vaak een wisseling plaats van beleidsvoorbereiders naar uitvoerders. Het imple-
mentatiearrangement moet aan deze 'verkleuring' van het palet aan actoren tegemoet komen.

Tegelijkertijd is het gewenst om de extra kwaliteiten die de werkwijze van het Deltaprogramma heeft
opgeleverd te behouden. Het gaat dan om het behoud van het nationale karakter, het blijven sturen op
samenhang en realiseren waar het kan en ontwikkelen waar het moet. Ook de implementatie dient zich
daarom te kenmerken door adaptief en flexibel vermogen en het samengesteld uitvoeren met behoud
van het lange termijnperspectief. Uitlokken van nieuwe combinaties is daarbij belangrijk.

Als we de verworvenheden van het Deltaprogramma willen vasthouden, krijgt uitvoering een andere connotatie. De denkrichting die in het nHWBP worden ontwikkeld, voldoet in hoge mate aan de ontwerpeisen uit het voorgaande hoofdstuk. Tegelijkertijd past hier een aantal kanttekeningen. Het nHWBP is weliswaar een effectieve organisatie, maar het accent ligt wel op het sober en doelmatig uitvoeren van projecten in een vaste volgorde en binnen duidelijke randvoorwaarden met een vrijwel exclusieve focus op het op orde brengen en houden van primaire waterkeringen. Dat verhoudt zich niet automatisch goed tot een gebiedsgerichte voorkeursstrategie die gebaseerd is op meekoppelkansen, ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijke meerwaarde.

Implementatie: voorbeelden relatie nHWBP en gebiedsgerichte voorkeursstrategieën

De doelen en werkwijze van het nHWBP verhouden zich niet altijd goed tot de richting van de gebiedsgerichte voorkeursstrategieën. Dit zien we in de voorkeursstrategie rivierengebied die is gericht op het nadenken over krachtige combinaties van dijkversterkingen, rivierverruiming en retentiegebieden. Hierbij mag samenhang in grotere gebieden niet uit het oog verloren worden en is samenhang met de ruimtelijke agenda wenselijk. De meekoppelkansen bepalen welke maatregel op welke plaats op welk moment het meest efficiënt en effectief zijn. Het gaat om programmatische sturing op een integrale gebiedsagenda, waarbij de waterveiligheidsopgave is geborgd, terwijl de oplossingsrichting kan evolueren. Bij diverse partijen leeft de vraag of dit vermogen tot adaptatie binnen de huidige aanpak van het HWBP voldoende kans van slagen heeft.

Dezelfde zorg is er over de wijze waarop de voorkeursstrategie voor de kust en het flexibel peilbeheer voor het IJsselmeer gestalte gaan krijgen. Als het de wens is om de lange termijn suppletie strategie expliciet te verbinden aan korte termijnopgaven rond natuur en recreatie, is het van belang dat de uitvoering meer ontvankelijk wordt voor datgene wat lokaal en regionaal vanuit het ruimtelijk domein wordt gewenst en geagendeerd. Ook het flexibel peilbeheer van het IJsselmeer hangt dermate sterk samen met de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied, dat uitvoering en handhaving ervan niet volledig ontkoppeld kan worden en exclusief in handen van de waterbeheerder kan worden gelegd, zonder inbedding in een bredere bestuurlijke context. En tegelijkertijd verdient de waterveiligheid extra borging.

Bovenstaande betekent dat in de implementatie na 2014 een steviger beroep doet op de beheerders en hun verantwoordelijkheid voor uitvoering en tegelijkertijd dat de uitvoering voldoet aan de kernkwaliteiten van het Deltaprogramma, namelijk gedeeld eigenaarschap, samenhang en adaptiviteit. Voortzetting van regionale fora voor overleg en afstemming is daarbij broodnodig, omdat naar onze mening het werken langs de lijnen van de gebiedsgerichte voorkeursstrategieën bij de uitvoering van de Deltabeslissingen een randvoorwaarde is voor legitieme implementatie. We komen daar straks op terug.

Daarbij willen we benadrukken dat de uitvoering van het Deltaprogramma wel anders is dan beleidsvoorbereiding. Het gaat nu meer om maatregelen die private partijen in opdracht van de waterbeheerder uitvoeren en die burgers en lagere overheden raken. Dat leidt tot een sterkere betrokkenheid van de markt en meer interactie met de samenleving. En juist daar dient zich de vraag aan of hier geen programmatische sturing nodig is, die erop gericht is om ook hier expliciet ruimte te creëren voor innovatie en vernieuwing. Juist de klassieke aanbesteding is nog vaak sectoraal verkokerd en gefragmenteerd (iedere overheid heeft zijn eigen aanbestedingscultuur). Gedeeld eigenaarschap, samenhang en adaptiviteit biedt juist hier kansen op innovaties waar ook de topsector water haar voordeel mee kan doen, maar waarmee de regio ook gebaat kan zijn. In de uitvoering moet de ruimte voor innovatie sterker

worden opgezocht en bewaakt. De kracht die het Deltaprogramma als “launching customer” – ook van innovaties die wellicht nog risico’s in zich hebben – heeft, moet naar onze mening worden benut, zodat hier de etalage ontstaat van in ieder geval de Topsector Water (en Energie waar er sprake is van interessante snijvlakken).

Deze aspecten, die tot op heden in het Deltaprogramma minder accent hadden, verdienen in de volgende fase volle aandacht. Ingezette denklijnen rond het verbreden van de scope waarbinnen nagedacht wordt over een dijk (voorlanden, deltadijken), het creëren van ruimte voor multifunctionaliteit en publiekprivate samenwerking verdienen het om aangejaagd en gestimuleerd te worden.

Het lijkt er op dat de te implementeren **maatregelen** vooral betrekking hebben op hoogwaterbescherming (zeker nadat de volgende toetsingsronde heeft plaatsgevonden op basis van de nieuwe normen), de suppleties aan de kust, het flexibel peilbeheer in het IJsselmeer, fysieke (korte termijn-)maatregelen uit het Deltaplan Zoetwater en uitkomsten van uitgevoerde MIRT verkenningen of de opgestelde Rijksstructuurvisie Grevelingen Volkerak-Zoommeer.

b. Te ontwikkelen programma’s en strategieën

Een aantal thema’s lijken nog niet voldoende uitgekristalliseerd, ondanks het vele werk dat is verzet. Dit geldt tenminste voor generieke thema’s zoals meerlaagsveiligheid en zoetwaterbeschikbaarheid, die vragen om verdere doordenking in een programmatisch verband.

Meerlaagsveiligheid De overstap naar een risicobenadering heeft grote consequenties voor de ruimtelijke ordening en de rampenbeheersing, maar staat juist in deze domeinen nog in haar kinderschoenen. Er is doorgaande interactie nodig om het risicodenken ook bij de ruimtelijke ontwikkeling meer sturend te laten worden en het concept van waterrobuuste inrichting nader te operationaliseren. Ook het laten indalen van het denken over gevolgbeperking, evacuatiemogelijkheden en herstelopties heeft tijd nodig en vergt om voortzetting van de samenwerking tussen partijen uit de veiligheidsketen, de ruimtelijke ordening en het waterdomein, waarbij duidelijk moet worden wat van elke partij kan en mag worden en welke vormen van interactie nodig zijn om iedereen die gewenste rol te kunnen laten spelen;

Zoetwaterbeschikbaarheid De kennis over het zoetwatersysteem is sterk gegroeid. Tegelijkertijd moet het voorzieningenniveau zoetwater, de governance van zoetwater (verantwoordelijkheidsverdeling van overheden onderling en publieke versus private verantwoordelijkheid) nog verder doordacht en bediscussieerd worden. Ook dit is een vraagstuk dat alleen goed doordacht kan worden als de interactie tussen rijk en regio en tussen kokers de ruimte krijgt.

Kennisleemtes deelprogramma’s Naast de thema’s meerlaagsveiligheid en zoetwater zijn er op het niveau van deelprogramma’s onderzoeksvragen die verdere doordenking vragen, zoals rondom de kustmorfologie in relatie tot de basiskustlijnzorg en de suppletiestrategie op langere termijn.

Tegelijkertijd geldt de noodzaak voor verdere doordenking ook ten aanzien van een aantal gebiedsgerichte voorkeursstrategieën. Dit geldt zeker voor een onderdeel als het deelprogramma Rivieren, waarin een integrale, samenhangende lange termijnstrategie gebaseerd op slimme combinaties van dijkversterking en rivierverruiming, richtinggevend zal moeten worden voor een programmatische uitvoering. Dit element wordt in paragraaf 6.3 (relatie rijk en regio) nader uitgewerkt.

c. Het combineren van implementatie en ontwikkeling

Geheel in lijn met het denken over adaptief deltamanagement, zal in de volgende fase beleidsvorming en beleidsuitvoering meer hand in hand gaan. Het ontwerpcriterium 'realiseren waar het kan, ontwikkelen waar het moet' vertaalt zich dan in een aanpak waarin de gebiedsgerichte voorkeurstrategieën vragen om nadere concretisering in interactie met het definiëren van nieuw beleid en het programmeren van de uitvoering (HWBP, zandsuppleties, zoetwatermaatregelen). Nieuwe inzichten (bijvoorbeeld vanuit de regio) kunnen daarbij leiden tot aanpassingen in de programmering van de uitvoering, en waar nodig tot aanpassing van beleid. Vanuit een lange termijnnoriëntatie op waterveiligheid en zoetwaterbeschikbaarheid ligt een periodieke robuustheidstoets voor de hand, alsmede het periodiek tegen het licht houden van de geschetste adaptatiepaden.

Combineren implementatie en ontwikkeling: voorbeeld normering

Een voorbeeld van het combineren van uitvoering en ontwikkeling betreft de nieuwe normering voor waterveiligheid. Om deze nieuwe normen in te kunnen voeren, zodanig dat er ook binnen de regio's eigenaarschap ontstaat voor deze nieuwe normen, is een nationaal programma nodig waarin simultaan wordt gewerkt aan de inpassing van de normen in (omgevings-)wetgeving en het ontwikkelen van criteria en instrumenten voor toetsing, maar ook aan de betekenisgeving van deze normen in de regio op zulk een manier dat ze de regio bij de hand nemen en niet nieuwe grote horden plaatst. Daarbij dient ook ruimte te zijn voor voortschrijdend inzicht, ook ten aanzien van de bijdrage die door laag twee en drie aan de waterveiligheid kunnen worden geleverd.

Om de nieuwe normen een zekere hardheid te geven is vastlegging nodig, maar om de oplossingen waarin deze normen worden verwerkt, juist flexibel en adaptief te maken is het verstandig om het omwisselbesluit dat al met veel waardering is toegepast in Ruimte voor de Rivier ook hier toe te passen. Het geeft partijen die de waterveiligheid willen borgen de ruimte om aan te geven hoe zij dat willen doen en tegelijkertijd geeft het de regio de ruimte om met voorstellen te komen die ook tegemoet komen aan de normen, maar die meer kansen bieden voor regionale ontwikkeling. Het omwisselbesluit organiseert dan de ontvankelijkheid bij het rijk om normering aan te passen. Begrijpbare en toepasbare rekenregels, vergelijkbaar met de 'blokkendoos' van Ruimte voor de Rivier kunnen de kwaliteitsborging verzorgen.

Met andere woorden, er ontstaat een dynamische relatie tussen het doen van onderzoek (met het oog op de lange termijn en fundamentele onzekerheden), het ontwikkelen van – integrale en samenhangende strategieën en het implementeren van de daarvan afgeleide maatregelen. De essentie van adaptief deltamanagement is dat hier geen sprake is van een fasegewijs proces, maar dat deze activiteiten parallel worden georganiseerd en wederzijds op elkaar ingrijpen.



6.3 Vormelementen

Dit gezegd hebbend over de inhoud, kunnen we nu een aantal bouwstenen aanreiken die betrekking hebben op de vorm, het governance-arrangement voor het Deltaprogramma na 2014. Deze vorm moet passen bij de inhoud en het mogelijk maken om te werken aan die inhoud volgens de in het vorige hoofdstuk benoemde ontwerpcriteria. Daarbij is behoud van het nationale karakter het meest in het oog springende element, naast het waarborgen van samenhang, voortgang en adaptiviteit. In deze paragraaf reflecteren we op drie spanningsvelden die aandacht behoeven.

- Relatie rijk & regio;
- Relatie water & ruimte;
- Relatie programma & lijn.

En tot slot staan we stil bij de rol van de Deltacommissaris en de verschillende overheden in de volgende fase van het Deltaprogramma.

6.3.1 Relatie rijk en regio

Behoud van het *nationale* karakter van het Deltaprogramma ziet een meerderheid van de partijen als een must. Dat betekent dat alle partijen hun rol moeten (kunnen) spelen, maar dat niemand dat doet met het idee dat hij deze in zijn eentje tot een goed einde moet of kan brengen. Het betekent ook dat er een instantie is die zich bekommert om de kwaliteit van de gezamenlijke agenda.

Om het gesprek tussen rijk en regio te kunnen voeren is het van belang dat er een infrastructuur is om dit gesprek te kunnen voeren. In het voortzetten van de regionale stuurgroepen ligt de kern van de gebiedsgerichte voorkeursstrategieën. Het belang van de gebiedsgerichte voorkeursstrategieën wordt door veel partijen ondersteunt. Het gaat daarbij om zowel verdere concretisering van de integrale lange termijnstrategie en de consolidering van datgene wat is bedacht in bijvoorbeeld structuurvisies (waarin

de gewenste toekomstige ontwikkeling wordt beschreven en nagedacht wordt over een adaptieve agenda om daar invulling aan te geven) of – als een en ander nog minder concreet is – in een MIRT onderzoek waarin een aantal opgaven in onderlinge samenhang verder worden verkend. Dergelijke vervolgstappen zijn wenselijk om de oogst van de gebiedsgerichte voorkeursstrategieën voor het IJsselmeer, de rivieren en de kust, maar ook voor meer specifieke gebieden zoals de Alblasserwaard vast te houden en verder te doordenken. In een aantal gevallen zullen afspraken die voortvloeien uit deze strategieën ook moeten worden vastgelegd in bestuurlijke overeenkomsten of akkoorden. Ook zullen in veel gevallen nog regionale maatregelpakketten moeten worden geëxpliciteerd (denk aan de zoetwatermaatregelen in de Zuidwestelijke delta).

In alle regio's is enige tot veel behoefte aan doorgaande samenwerking. In het rivierengebied is de tijds-horizon lang en voelen alle partijen dat het nodig is om het pad richting de toekomst uit te werken en met elkaar te blijven werken om langs de rivieren de juiste keuzen te maken. In het Waddengebied wordt de noodzaak minder gevoeld. Dit kan door de tijd fluctueren, en regionale bestuurders moeten ook zelf regelmatig herijken of hun samenwerking nog de juiste intensiteit, schaal en agenda heeft.

Het is – wat ons betreft – aan de regio's om te bepalen in welke mate zij hun samenwerking organisatorisch willen optuigen. Dat kan regionaal verschillen. Wel is het belangrijk dat de Deltacommissaris regionaal een aanspreekpunt heeft. Daarom is de aanwezigheid van een bestuurlijk forum (in welke intensiteit en vorm dan ook) met secretaris (in welke verschijningsvorm dan ook), die regionaal op draagvlak kan leunen en voor de Deltacommissaris als linking pin kan fungeren, zeer gewenst.

De vraag wat de optimale schaal en dus indeling van regionale gebiedsprogramma's in de volgende fase van het Deltaprogramma is, kan op talloze manieren worden beantwoord. Een objectief juist antwoord lijkt niet te bestaan. Elke knip vraagt plakwerk. Elke schaal veroorzaakt grensconflicten. Daar waar samenwerking goed loopt, is het meestentijds niet zinvol een structuurdiscussie te voeren. Daarnaast lijkt het verstandig om begrenzingen zoveel mogelijk flexibel te maken. Binnen het Deelprogramma Rivieren is er sprake van een focus op de verschillende riviertakken. Binnen Rijnmond-Drechtsteden verschuift de focus vooral naar de waarden (m.n. de Alblasserwaard), waar een integrale verkenning nodig is om de problematiek en de mogelijke oplossingen scherper in beeld te krijgen. Bestuurlijke samenwerking zou zodanig flexibel moeten zijn dat deze spontane schaaldynamiek (terugvallen naar kleiner, opschalen naar groter) gemakkelijk kan worden geacommodeerd.

Ten behoeve van het organiseren van de bovenregionale samenhang is de Nationale Stuurgroep Deltaprogramma een belangrijke voorziening. Daarbinnen wordt de inbreng van de diverse regio's in onderlinge samenhang beoordeeld en waar nodig keuzen en prioriteiten geformuleerd.

Aparte vermelding behoeven de lokale overheden en de veiligheidsregio's. Hun betrokkenheid bij het waterbeheer is – mede dankzij het Deltaprogramma – sterk vergroot. Dat is winst. Tegelijkertijd wordt er ook in de toekomst meer inzet van hen verwacht, bijvoorbeeld als het gaat om ambities ten aanzien van de klimaatbestendige stad, waterrobuuste (her-)ontwikkeling en rampenbeheersing. Daarbij is het van belang dat deze organisaties ook in staat zijn om te doen wat van hen wordt verwacht. Hier ligt nog een belangrijke ambitie als het gaat om kennis- en competentieontwikkeling. Een extra investering daarin lijkt onvermijdelijk om de transitie naar een risico-gebaseerd waterbeleid goed te kunnen maken.

6.3.2 Programma en lijn: op elkaar aangewezen

Wie de tekst van de Water- en de Deltawet goed op zich laat inwerken, ziet dat de Deltacommissaris en de minister sterk wederzijds afhankelijk zijn. Daar waar de Deltacommissaris voorstellen doet voor maatregelen, beheert de minister het Deltafonds.

Ze zijn op elkaar aangewezen en kunnen elkaar versterken. Een deltagcommissaris krijgt aantoonbaar voor elkaar wat voor lijnmanagers moeilijker is. Dat kan ook wel eens opgaan voor een adaptieve implementatie. De combinatie minister en Deltacommissaris biedt in potentie een waarborg dat in voorstellen die aan de Tweede Kamer worden gedaan in het Deltaprogramma het *rijksbelang* borgen, maar de *nationale* voorstellen en adviezen van de Deltacommissaris zwaar laten wegen. Naar onze mening ligt hier de sleutel voor een succesvolle taakverdeling, die zich zeker niet met een schaarstje laat knippen, maar in essentie erop neer komt dat het ministerie van I&M (in afstemming met andere ministeries) tot taak heeft het *rijksbelang* van water en ruimte te behartigen, en de Deltacommissaris stuurt op *nationaal* programmatische ontwikkeling door de dialoog tussen rijk en regio te organiseren. Daar waar het ministerie aan zet is (bijvoorbeeld bij het Nationaal Waterplan of de wetgeving ten behoeve van de nieuwe normering) bewaakt de Deltacommissaris of dit beleid past bij de doelen en uitgangspunten van het Deltaprogramma. Omgekeerd zal het ministerie telkens weer moeten beoordelen of de voorstellen van het Deltaprogramma (die de minister vanuit het Deltafonds meefinanciert) voldoen aan de doelen uit het Nationaal Waterplan en ander rijksbeleid.

Zowel nationaal als regionaal is het van belang dat het programma verankerd raakt in het handelen van de betrokken organisaties. De resultaten van het Deltaprogramma moeten worden omgezet in plannen, beleid en regelgeving. Dat betekent ook dat de vertegenwoordigers in het Deltaprogramma hun eigen 'lijn', of bestuurlijke achterban mee moeten nemen in wat er van hen verwacht wordt. Deze vorm van verankering tussen programma en lijn is niet vanzelfsprekend, maar is wel onmisbaar om te komen tot doorwerking en uitvoering van datgene wat nu gezamenlijk wordt vastgesteld.

6.3.3 Water & Ruimte : naar een adaptieve relatie tussen MIRT en nHWBP

Er is behoefte aan slimme en adaptieve programmatische sturing tussen kokers. Enerzijds is er het (nieuwe) Hoogwaterbeschermingsprogramma en anderzijds het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. In beide is de neiging te bespeuren om met de rug naar elkaar toe te gaan staan. Zo noemt het projectenboek 2014 van het nHWBP het MIRT inhoudelijk niet, behoudens in verband met spelregelkader en werkwijze. Omgekeerd wordt in diverse gebiedsagenda's het HWBP niet of nauwelijks genoemd en als het al gebeurt, alleen in rapporterende zin: de onderhanden zijnde projecten. Deze kloof tussen MIRT en nHWBP belemmert efficiënte en effectieve combinatie-oplossingen tussen veiligheidsopgaven, zoetwatervoorziening en ruimtelijke, economische en natuurgebiedsopgaven.

In zo'n situatie is het logisch dat hoogwaardige multifunctionele pakketten van maatregelen die elkaar wederzijds versterken moeizaam of niet tot ontwikkeling komen. Ieder werkt immers liever en actiever aan de eigen monofunctionele projecten.

In intentie is dit te waarderen. Waterschappen en Rijkswaterstaat, bijvoorbeeld, staan voor waterveiligheid en worden daar, mocht het mis gaan, ook ernstig op aangesproken en verantwoordelijk voor gehouden. Logisch dus dat zij zich primair richten op dat belang. Maar minder logisch is het dat ze zich uitsluitend richten op monofunctionele oplossingen. De kwaliteit, de concurrentiekracht en de toe-

komstwaarde van delta's is meer geholpen met oplossingen die diverse vraagstukken (waterveiligheid, zoetwatervoorziening, ruimtelijke ontwikkeling, natuur en lokale en regionale economie) verder helpen. De implementatie van de toekomst gaat daarmee meer dan voorheen over integratie³.

De afgelopen jaren wordt de noodzaak tot meer samenhangende doordenking en implementatie onderstreept, maar dit lijkt niet verder te komen dan woorden. In de discussie over de relatie tussen water enerzijds en ruimte, economie en natuur anderzijds en over hoe dit zich vertaalt in de relatie tussen MIRT en nHWBP kunnen alle mogelijke opties worden beluisterd. Van het zo doorgaan zoals het nu gebeurt, tot het volledig integreren van beide sporen.

De waarde die het nHWBP belichaamt is dermate fundamenteel dat waterbeheerders het als erg problematisch zien om dit onder te brengen in een integraal regionaal investeringsprogramma, waar ook ruimte, economie en natuur hun plek krijgen. Ze vinden waterveiligheid van een andere orde. Daar mag het niet mis gaan omdat de schade zo groot is en daarom ook is een lange termijn oriëntatie en planmatig beheer nodig. De andere waarden hebben vaker een kortere tijdshorizon en tijdelijke veronachtzaming kan ook gemakkelijker worden gerepareerd. Ook al is op dat laatste misschien wel iets af te dingen, verdient het eerste – het bijzondere karakter en daarmee de bijzondere zorg voor waterveiligheid – een goede borging in het te ontwikkelen implementatiestrategie. Het prioritaire belang dat wordt gehecht aan het op orde houden van de veiligheid tegen overstromen verhoudt zich slecht met het meer op gelijkwaardigheid en afweging tussen ruimtelijke functies gebaseerde MIRT. Bij de ene gaat het meer om 'water bij de wijn' te doen. Bij de ander gaat het er meer om 'voet bij stuk te houden'. Er zijn meer verschillen. Binnen het nHWBP zijn solidariteit en gezamenlijke prioritering en financiering leidende principes. Het MIRT staat vooral symbool het verdelen van schaarse middelen ten behoeve van ruimtelijke investeringen in een ingewikkeld samenspel tussen rijk en regio, waarbij competitie een belangrijke speleigenschap is.

Doorgaan met de huidige werkwijze heeft het risico dat het adaptieve vermogen en de integrale benadering die het Deltaprogramma heeft opgeleverd uit beeld verdwijnen. Gedeeltelijk of volledig integreren van MIRT en nHWBP roept anderzijds de angst op dat hoogwaterbescherming 'slechts' één van de belangen wordt in plaats van een conditio sine qua non voor een veilig en welvarend Nederland.

Als blijven bij het huidige en integratie beide op dit moment geen verstandige wegen lijken, biedt een middenweg waarbij de bijzondere positie van waterveiligheid geborgd blijft maar tegelijkertijd het integrale en adaptieve karakter van het Deltaprogramma ook wordt vertaald naar de uitvoering een beaanbare, elegante weg omhoog. Er zijn meerdere mogelijkheden om dit vorm te geven:

- In gebiedsagenda's expliciet ingaan op de vraag hoe voorgenomen maatregelen ten aanzien van waterveiligheid en zoetwater passen in de integrale ruimtelijke agenda van de regio;
- In het HWBP expliciet ingaan op de vraag hoe de programmering van maatregelen voor waterveiligheid afgestemd of verbonden worden met de ruimtelijke agenda van de regio;

³ Dit verschilt uiteraard al naar gelang de aard van de opgave. Er zullen altijd relatief eenvoudige dijkversterkingen zijn die een enkelvoudige aanpak rechtvaardigen. Van belang is om bij de scoping-fase de juiste schaal voor de opgave vast te stellen (zie ook het recente rapport over slimme combinaties, Van Buuren & Ellen, 2014: http://www.eur.nl/fileadmin/ASSETS/fsw/Bestuurskunde/bsk_nieuws/De_governance_van_slimme_combinaties.pdf

- Vroegtijdig voorleggen van de programmering voor waterveiligheid en zoetwater aan de regio;
- Bij ingewikkelde waterveiligheidsprojecten kan gedacht worden aan een *combinatieverkenning* waarbij zowel elementen van hoogwaterbescherming als elementen van economie, ecologie, ruimte een plaats krijgen. Hierin zijn twee opties:
 - Een projectoverstijgende verkenning vanuit het HWBP wanneer sprake is van meerdere waterveiligheidsopgaven met beperkte of zeer lokale meekoppelkansen;
 - Een MIRT verkenning wanneer er sprake is van een meervoudig vraagstuk waaronder waterveiligheid;
- Het ‘op orde’ houden van de agenda voor waterveiligheid en zoetwater in het Deltaprogramma en het ‘op orde’ houden van een ruimtelijke agenda vanuit de regionale agenda (daar waar er nu wel een lange termijn agenda is voor water, is die er nog lang niet altijd voor ruimte).

Door bij de regionale overheden het recht te beleggen een *omwisselvoorstel* te doen op bijvoorbeeld de programmering van hoogwaterbeschermingsmaatregelen, ontstaat er een extra voorziening om de implementatie adaptief te maken en ruimte te creëren voor nieuwe combinaties en regionaal maatwerk. Enerzijds is met een dergelijk arrangement geborgd dat de programmering van waterveiligheid voortvarend ter hand kan worden genomen (met een focus op doeltreffendheid en doelmatigheid). Anderzijds verstevigt een omwisselarrangement de positie van regionale overheden om in te breken op de sectorale programmering vanuit het waterveiligheidsdomein, als zij op basis van meekoppelende belangen komen tot andersoortige oplossingen en daar ook andere kostendragers voor kunnen aandragen.

De vraag is gesteld of dit mogelijkwerijs een tussenstap vormt naar een integrale uitvoeringsorganisatie voor MIRT en het HWBP (en de andere op uitvoering gerichte componenten binnen het Deltaprogramma). Wij schetsen de naar onze mening noodzakelijke stap om te komen tot betere synchronisatie tussen MIRT en HWBP. Alle stappen die helpen om te komen tot meer samenhang zijn welkom. Een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie past hier in, waarbij we wel de kanttekening maken dat een uitvoeringsorganisatie van “alles”, als vanzelf weer de behoefte zal creëren om zaken op te knippen in een poging het beheersbaar en overzichtelijk te houden. In sommige gevallen is het net zo effectief om te investeren in brugarrangementen, dan in het volledig samenvoegen van entiteiten.

Dit heeft consequenties voor de rol van provincies. Zij gaan –mogelijk sterker dan nu – een regisserende rol spelen om tot integrale ontwikkeling te komen. De provincies hebben positie om te borgen dat investeringen in waterveiligheid en zoetwaterbeschikbaarheid passen in het lange termijnperspectief op regionale ontwikkeling. De provincie hoeft niet altijd de kar te trekken als het om uitvoering gaat, maar heeft wel een bijzondere verantwoordelijkheid om samenwerking te entameren en op regionaal niveau te bewaken dat de uitvoering in de regio daadwerkelijk voldoet aan de maatstaven van integraliteit en meerwaardecreatie.

6.3.4 Naar een Zoetwaterbeschikbaarheidsprogramma (ZWB)?

De uitvoering van zoetwatermaatregelen ontbeert tot op heden een overkoepelend arrangement. De maatregelen liggen vooral op het bordje van regionale overheden. Projectgerichte, tijdelijke samenwerkingsverbanden, waarin wisselende coalities de maatregelen realiseren, is de norm. Dat werkt redelijk voor regionale opgaven gekoppeld aan regionale doelen.

Dankzij het Deltaprogramma ligt er nu een voorstel op tafel voor nationale zoetwatermaatregelen, waarbij ook een beroep wordt gedaan op het Deltafonds. Daartoe is een nationale afweging nodig. Dit roept de vraag op naar de samenhang tussen maatregelen en naar een slimme en efficiënte uitvoering. Om dit te bereiken ligt programmatische samenwerking, waarin prioritering en uitvoering vorm krijgen gewenst. Dat biedt extra kansen op slimme combinaties en biedt kansen voor kennisdeling en innovatie, die niet ontstaan bij een decentrale projectmatige aanpak.

Een programma-arrangement moet krachtige prikkels tot combinaties en tot cofinanciering bevatten. Voorstellen die ook financiële middelen uit andere bronnen dan het deltaprogramma hebben, dienen een selectievoordeel te krijgen. Dat geldt ook voor voorstellen met een schaal-overstijgende effectiviteit. Zo wordt zoetwater net als waterveiligheid een doelmatige in samenhang aangepakte nationale opgave. Deze programmatische nationale aanpak, zal ook aanjager zijn voor een meer effectieve programmatische regionale aanpak (maatregelen, zoals het Deltaplan Hoge Zandgronden). Deze is immers nodig om een aantoonbare bijdrage te leveren aan de nationale opgave om voor voldoende zoetwater te zorgen.

6.4 Rol van de Deltacommissaris

De positie van de Deltacommissaris – doorheen bestaande lijnen en kokers – biedt de unieke mogelijkheid om overzicht te houden over datgene wat er gebeurt binnen het bereik van de te nemen Deltabeslissingen en daarmee ook te sturen op samenhang. De deltacommissaris doet de jaarlijkse voorstellen aan regering en Kamer en rapporteert jaarlijks over de voortgang van het Deltaprogramma. Dit creëert transparantie. Zo kan de Deltacommissaris voortgang, snelheid en samenhang aanjagen en bewaken.

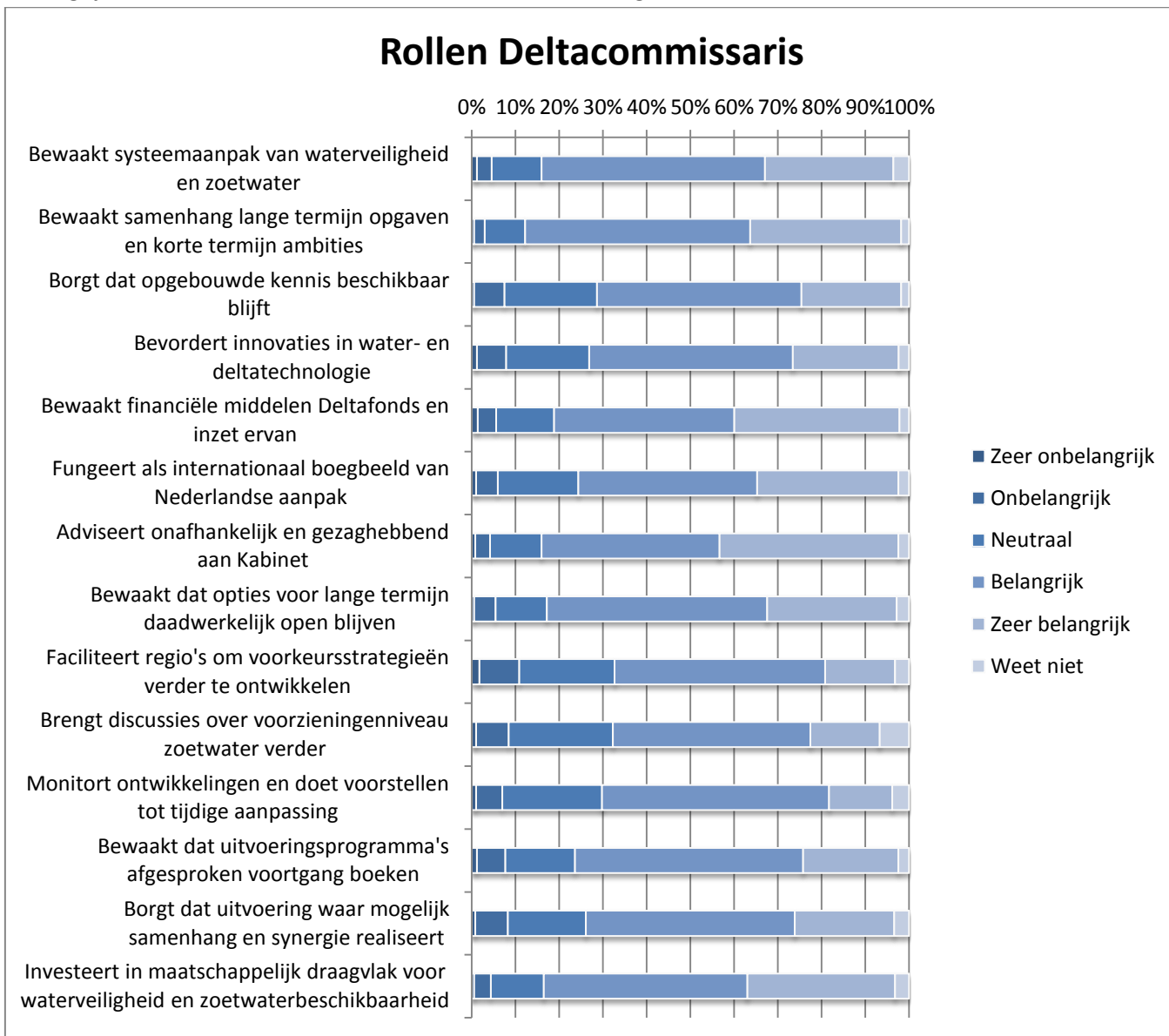
Dit stelt eisen aan de positie die de Deltacommissaris inneemt. Het feit dat in het Deltaprogramma een aantal lijnen in samenkomen, geeft de Deltacommissaris de mogelijkheid om op integraliteit te sturen. De totstandkoming van het jaarlijkse Deltaprogramma blijft daarmee ook in de implementatie belangrijk en noodzakelijk. Het jaagt de dialoog tussen verschillende lijnen (zoals gebiedsgerichte voorkeurstrategieën en nHWBP) aan, waardoor de kans op meer samenhang groeit. Dus ook de Nationale Stuurgroep Deltaprogramma behoudt haar meerwaarde in een volgende fase.

De rol van de Deltacommissaris en zijn staf is na 2014 anders, maar niet minder belangrijk dan voor 2014. De smeerolie in de verbinding tussen rijk en regio, de verbinding tussen de departementale kokers en de eigenstandige positie ten opzichte van het ministerie van I&M, is nodig om het karakter van een nationaal programma te behouden. Daarbij moet niet vergeten worden dat de Staf qua omvang piepklein is en juist een platform biedt aan vertegenwoordigers van vele onderdelen van de overheid om elkaar op een gezamenlijke titel te ontmoeten. Dat is efficiënt en effectief. De tot op heden stevige inhoudelijke rol ten aanzien van de voorbereiding van de Deltabeslissingen krijgt minder accent. Voor wat betreft de uitvoering verschuift de aandacht naar de uitvoerende organisaties, terwijl de nadere beleidsuitwerking meer in de lijnorganisaties terecht komt (hoewel daarbij een programmatische aanpak nodig blijft). Wel rapporteert de Deltacommissaris jaarlijks over de voortgang van zowel de aanpak van de waterveiligheid als de zoetwaterbeschikbaarheid. Daarnaast bewaakt hij dat de uitvoering voldoet aan de kernwaarden van het Deltaprogramma.

De vraag is gesteld of de Deltacommissaris de rol van gezaghebbende arbiter kan spelen in beslisprocessen die vastzitten, bijvoorbeeld waar partijen steggelen over een omwisselbesluit. Naar onze mening

kan de Deltacommissaris een belangrijke agenderende en verbindende rol spelen en is het aan het departement om waar nodig te interveniëren en te zorgen dat belangen van het rijk gehoord en geborgd worden. De Deltacommissaris ziet dan weer toe op een snelle en effectieve interventie.

Samengevat is de Deltacommissaris een onmisbare speler die de dialoog organiseert, de samenhang en voortgang bewaakt en zorgt dat er ruimte blijft bestaan voor aanpassingen waar dat kansrijk is en meer oplevert dan bestaande voorkeuren. In figuur 3 geven we weer wat de respondenten van het survey belangrijke taken achten voor de Deltacommissaris in de volgende fase.



Figuur 6.1 De taken van de Deltacommissaris

6.5 Afsluiting

Deze evaluatie laat zien dat de aanpak heeft gewerkt om stappen voorwaarts te zetten. Ook zien veel betrokkenen dat partijen 'als het spannend wordt en er besluiten moeten vallen' nog wel eens last hebben van de reflex van 'nu kunnen we het wel weer alleen'. Dat is altijd een aantrekkelijke optie, daar waar dat overtuigend kan. De efficiency is daarmee geholpen. Maar er zijn ook veel voorbeelden dat dit niet leidt tot een efficiënte oplossing. Daar waar waterveiligheid, zoetwater, ruimtelijke ontwikkeling en regionale economie hand in hand gaan ontstaat de meest gedragen besluitvorming.

We kunnen ons voorstellen dat veel partijen in eerste reflex zeggen dat 'zij' het na 2014 wel zelf kunnen. We kunnen ons voorstellen dat het ministerie van IenM dat zegt, we kunnen ons voorstellen dat de waterschappen dat zeggen en we kunnen ons voorstellen dat de provincies dat zeggen. Het is buiten kijf dat deze partijen inderdaad gewichtige zaken zelf kunnen regelen, omdat ze daar goed in zijn en daarin ook erkend en gewaardeerd worden door de ander. Maar zelfs dan is het van belang om checks in te bouwen en combinaties te bevorderen. Het meest effectief lijkt een programmatische implementatie, waarin I&M het rijksbeleid verzorgt, RWS de rijksinzet in de uitvoering verzorgt, de waterschappen de borging van waterveiligheid verzorgen en de provincies de regie voeren over een dussdanige regionale ontwikkeling dat waterveiligheid, watervoorziening, natuurontwikkeling, en ruimtelijk-economische ontwikkeling op slimme wijze gecombineerd worden. Gemeenten leveren daarbij op basis van hun eigen lokale agenda actief input en bewaken dat de uitvoering van beleid zodanig plaatsvindt dat lokale belangen daar optimaal in worden geborgd. Zij staan ook aan het front als het gaat om het verder klimaatbestendig maken van de bebouwde omgeving en het vergroten van zowel de zelfredzaamheid als het risicobewustzijn in Nederland. Voor al deze kerntaken en kerncompetenties is voldoende ruimte. En de Deltacommissaris en zijn programma vormen een prachtige aanjager en geweten voor het ontwikkelen van slimme combinaties in een gedeeld nationaal belang. Naar onze overtuiging biedt programmatisch implementeren meer kans op draagvlak en meerwaarde en is het een kostenefficiënt sturingsinstrument.

Programmatisch implementeren betekent dat het Deltaprogramma werk maakt van de kwaliteit van de uitvoering, waarbij er ruimte is voor innovatie en vroegtijdige betrokkenheid van de markt. De Deltacommissaris fungeert als boegbeeld van een innovatieve sector waar ruimte geboden wordt om vernieuwende concepten uit te proberen en te verfijnen en waarin overheden samen met private partijen en kennisinstellingen rusteloos zoeken naar verbetering en vernieuwing, naar meerwaarde en multifunctionaliteit. In de volgende fase moeten alle mogelijkheden worden aangegrepen om de ambities van het innovatiebeleid te verbinden met de uitvoering van de ambities van het Deltaprogramma. De internationale zichtbaarheid en de exportkracht van de Nederlandse watersector is daarmee gediend.

Bijlage 1. Lijst van respondenten

Departementen

Organisatie	Naam
Ministerie I&M	Peter Heij
Ministerie I&M	Siebe Riedstra & Carola Berger
Ministerie I&M	Roel Feringa, Donné Slangen, Henk Snoeken, Elaine Alwayn
Ministerie V&J	Paul Gelton
Ministerie EL&I	Alida Oppers
nHWBP/ RWS	Richard Jorissen & Harold van Waveren
Rijkswaterstaat	Jan Hendrik Dronkers & René Vrugt

Regionale stuurgroepen

Deelprogramma	Naam
IJsselmeergebied	Paul van Erkelens
Rivieren	Patrick vd Broeck & Jannita Robberse
N&H	Andries Heidema & Patrick Poelmann
Waddengebied	Tineke Schokker, Bert Middel
ZWD	Han Weber, Carla Moonen & Joost Schrijnen
Veiligheid / R&D	Hans Oosters, Ahmed Aboutaleb
IJsselmeergebied	Francien Giskes, Hetty Klavers & Bert Boerman
Kust	Joke Geldhof, Jos Wiene & Michiel van Haersma Buma
Rivieren	Roelof Bleker, Josan Meijers & Rob Klooster
Zoetwater	Gerard Doornbos & Lambert Verheijen

Koepels

Organisatie	Naam
VNG	Ina Adema & Kees Jan de Vet
UvW	Peter Glas & Albert Vermuë

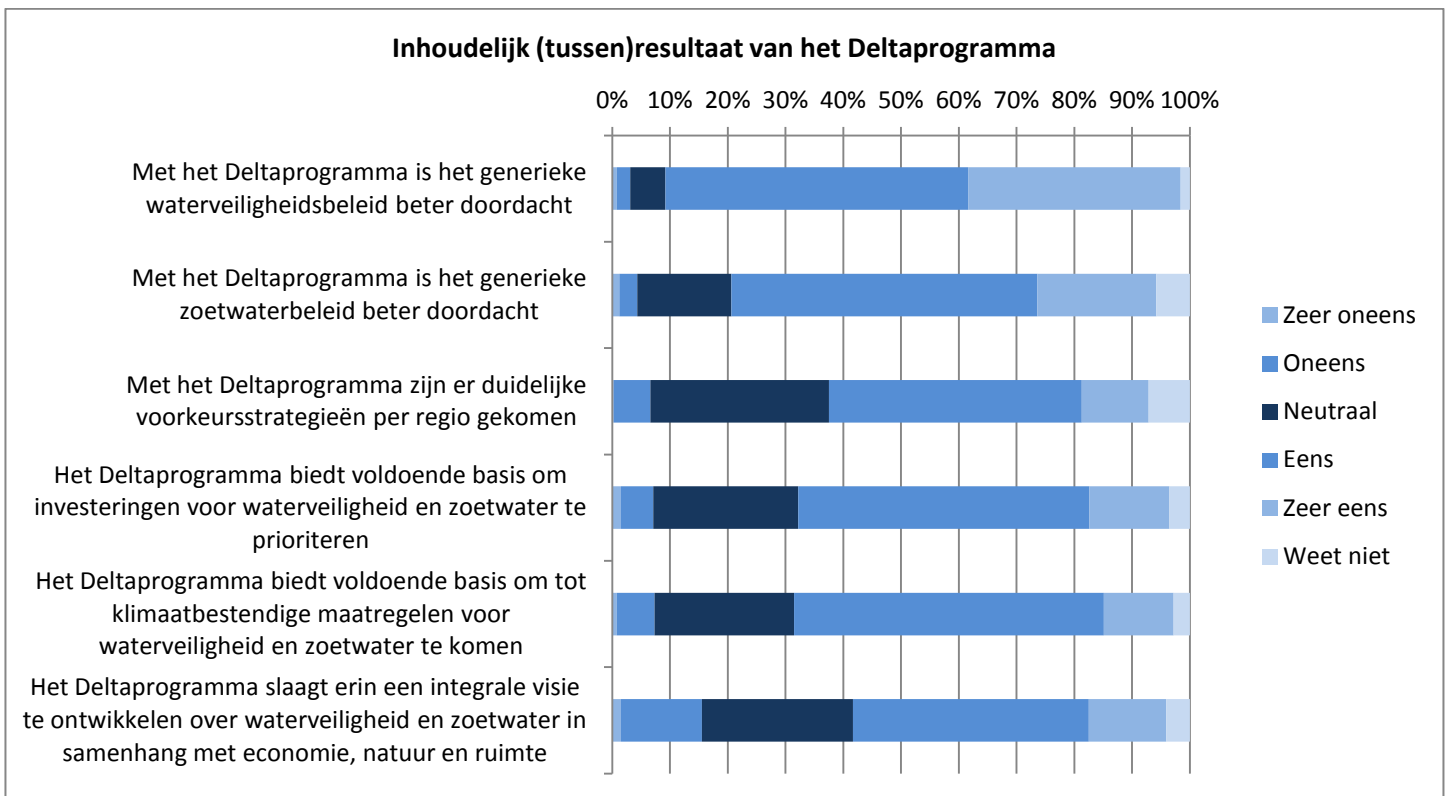
Diversen

Groepsgesprekken / presentaties
Overleg Infrastructuur en Milieu
Programmadirecteuren Deltaprogramma
Waterbouwers, NL-ingenieurs, Topsector Water en Bouwend Nederland.
Adviescommissie Water
Staf Deltacommissaris
Interprovinciaal Overleg

Bijlage 2. Survey rapportage

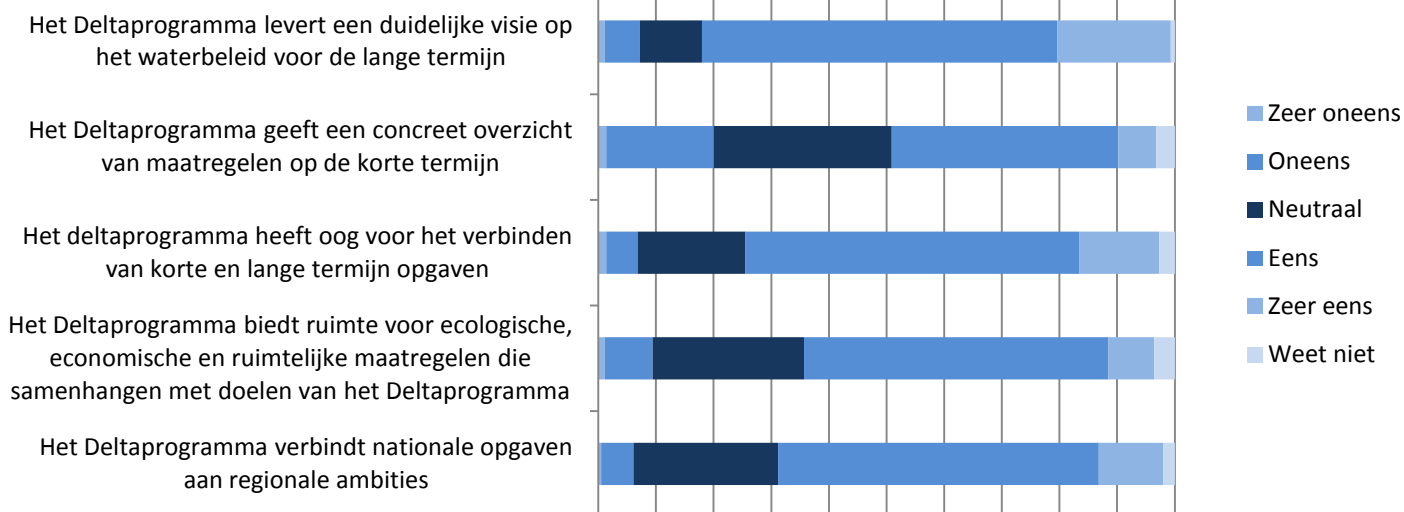
Deze rapportage is vanwege haar omvang niet integraal opgenomen, maar kan worden gedownload via de volgende link: http://www.deltacommissaris.nl/nieuws/resultaten_survey_deltaprogramma.aspx

Wel zijn alle staafdiagrammen met betrekking tot alle stellingen die in het survey waren opgenomen, hieronder weergegeven. De antwoordcategorieën zoals rechts zijn opgesomd, worden in de staafdiagrammen van links naar rechts gepresenteerd. De lay-out wijkt enigszins af van de lay-out van de tabellen die in het hoofdrapport zijn opgenomen.



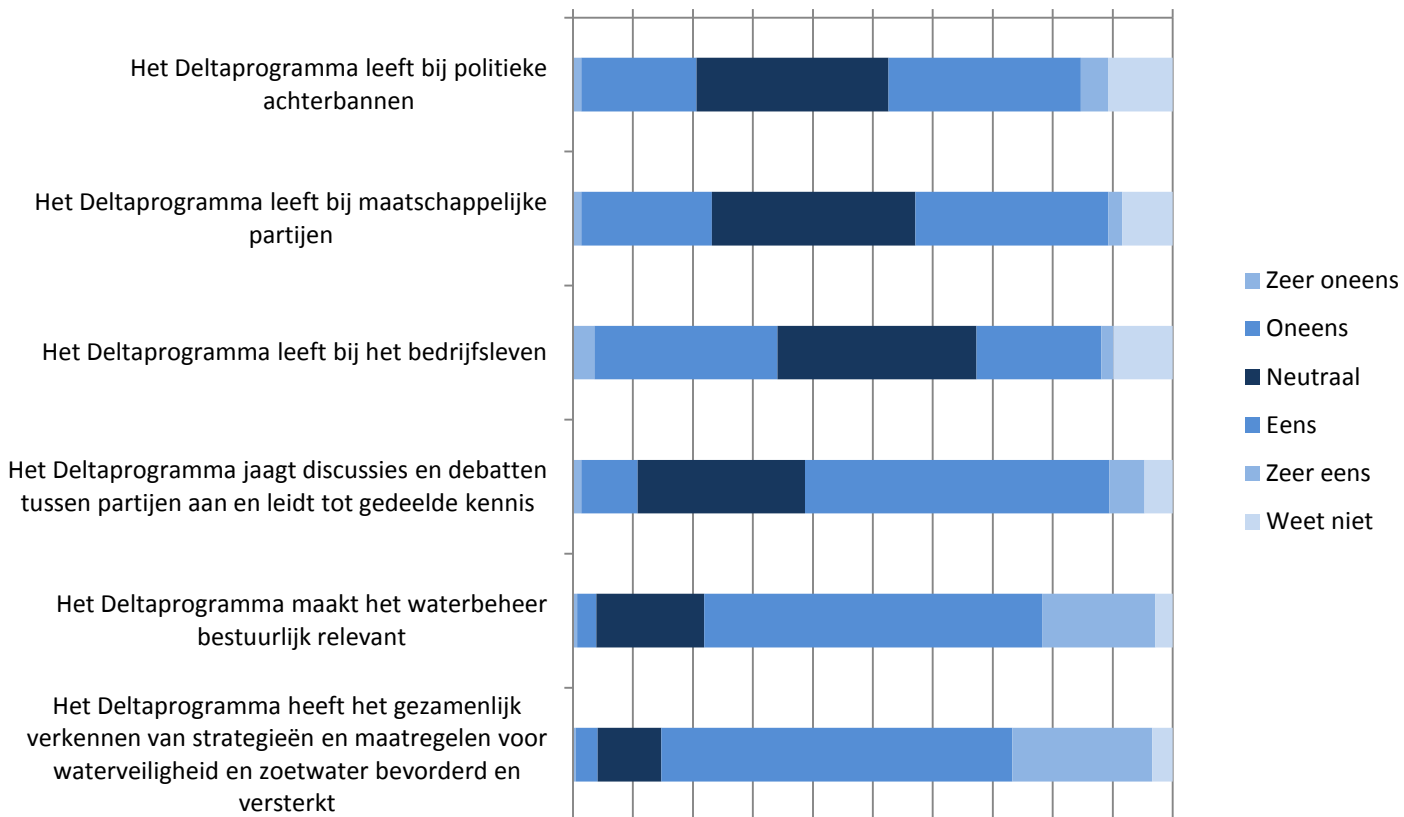
Uitgangspunten van het Deltaprogramma

0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

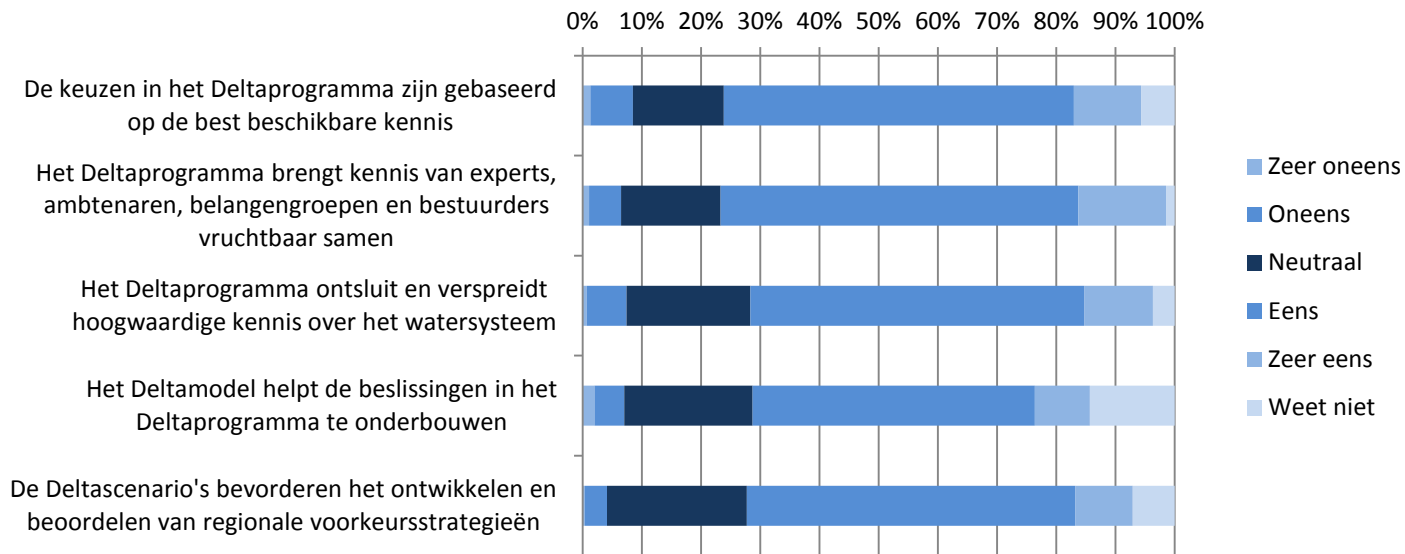


Overleg en samenwerking in het Deltaprogramma

0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

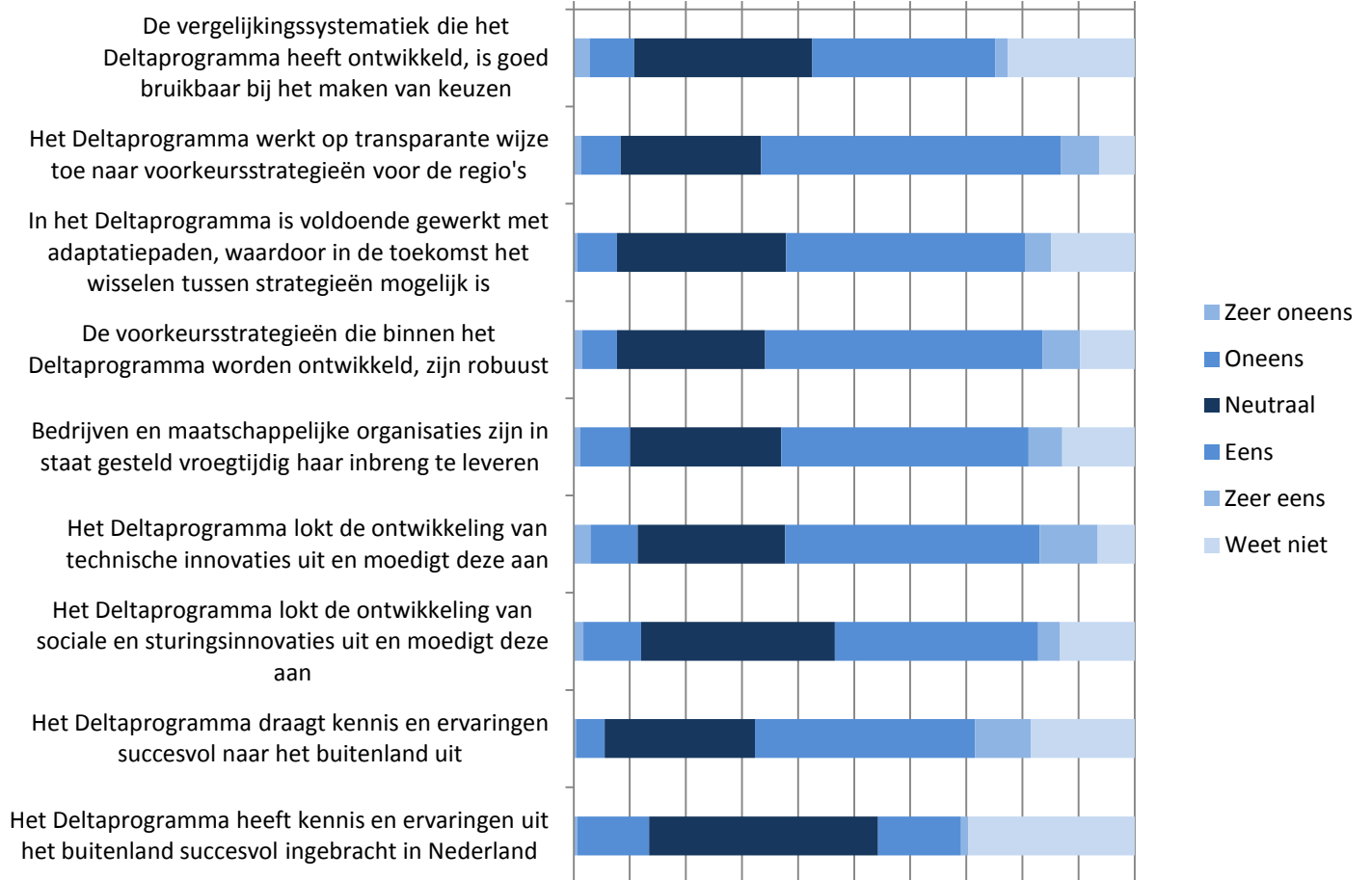


Onderzoek en kennis in het Deltaprogramma



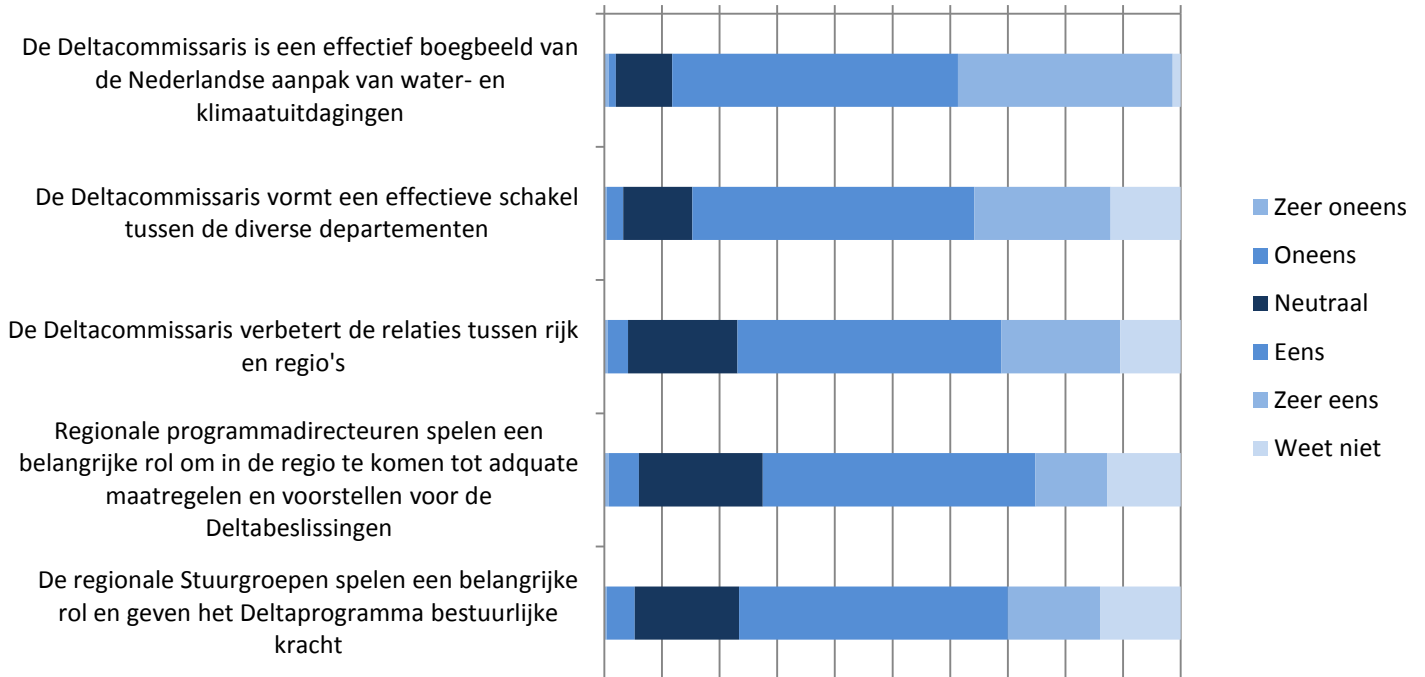
Werkwijze van het Deltaprogramma

0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%



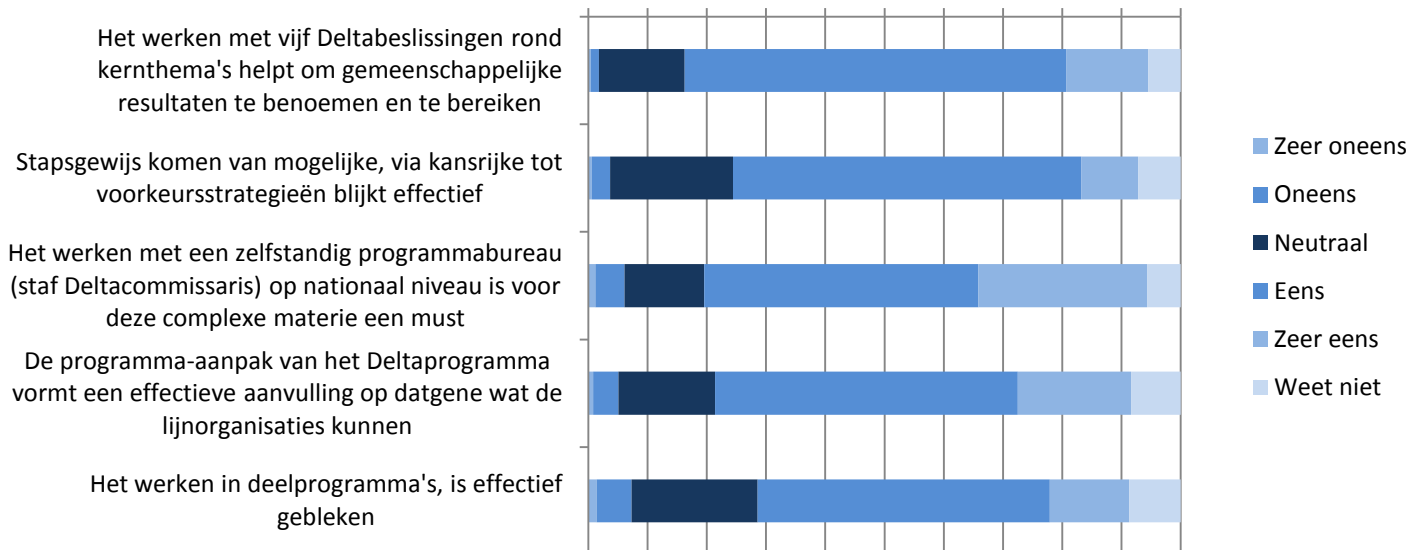
Bijvangsten van het Deltaprogramma: rollen

0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

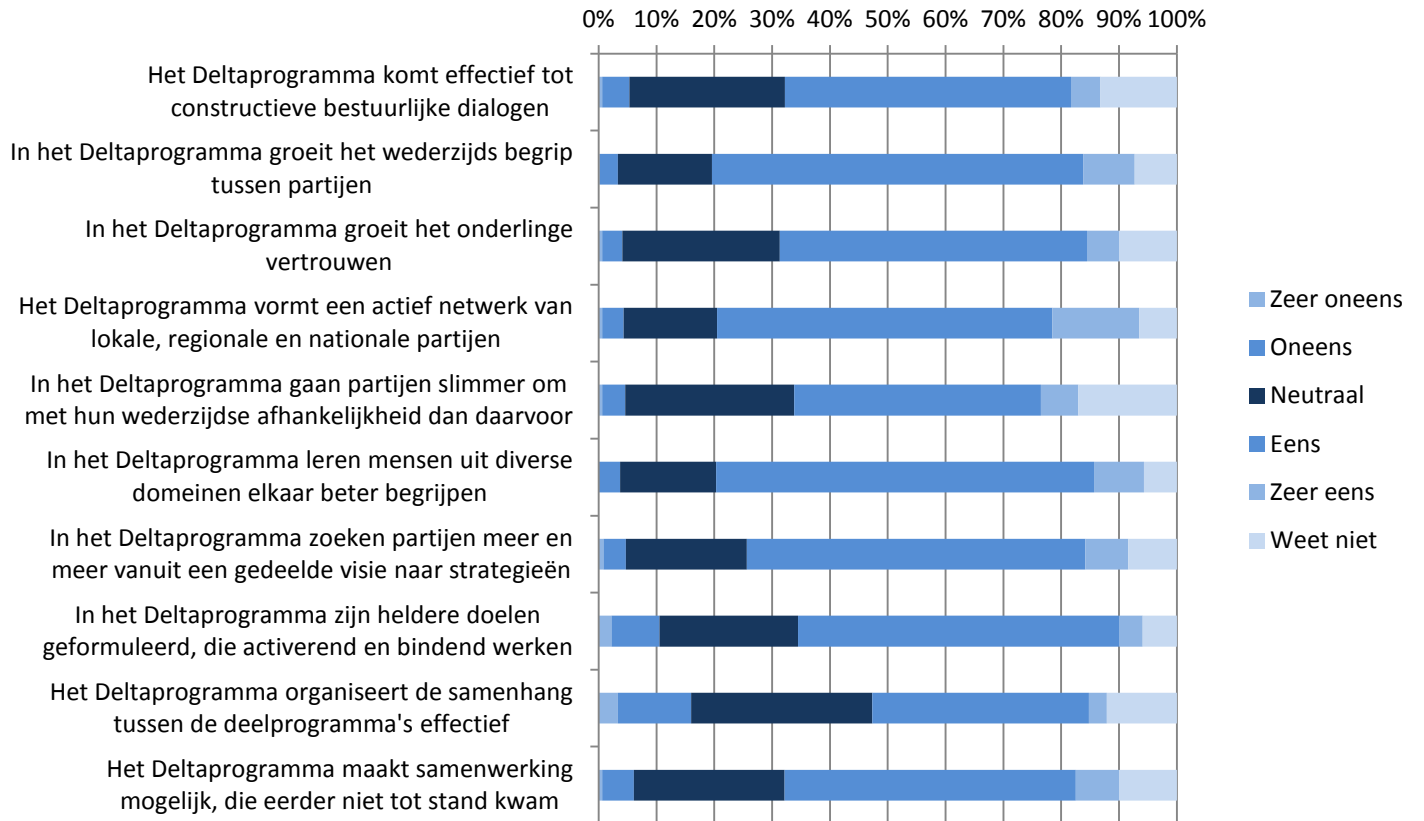


Bijvangsten van het Deltaprogramma: programmamanagement

0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

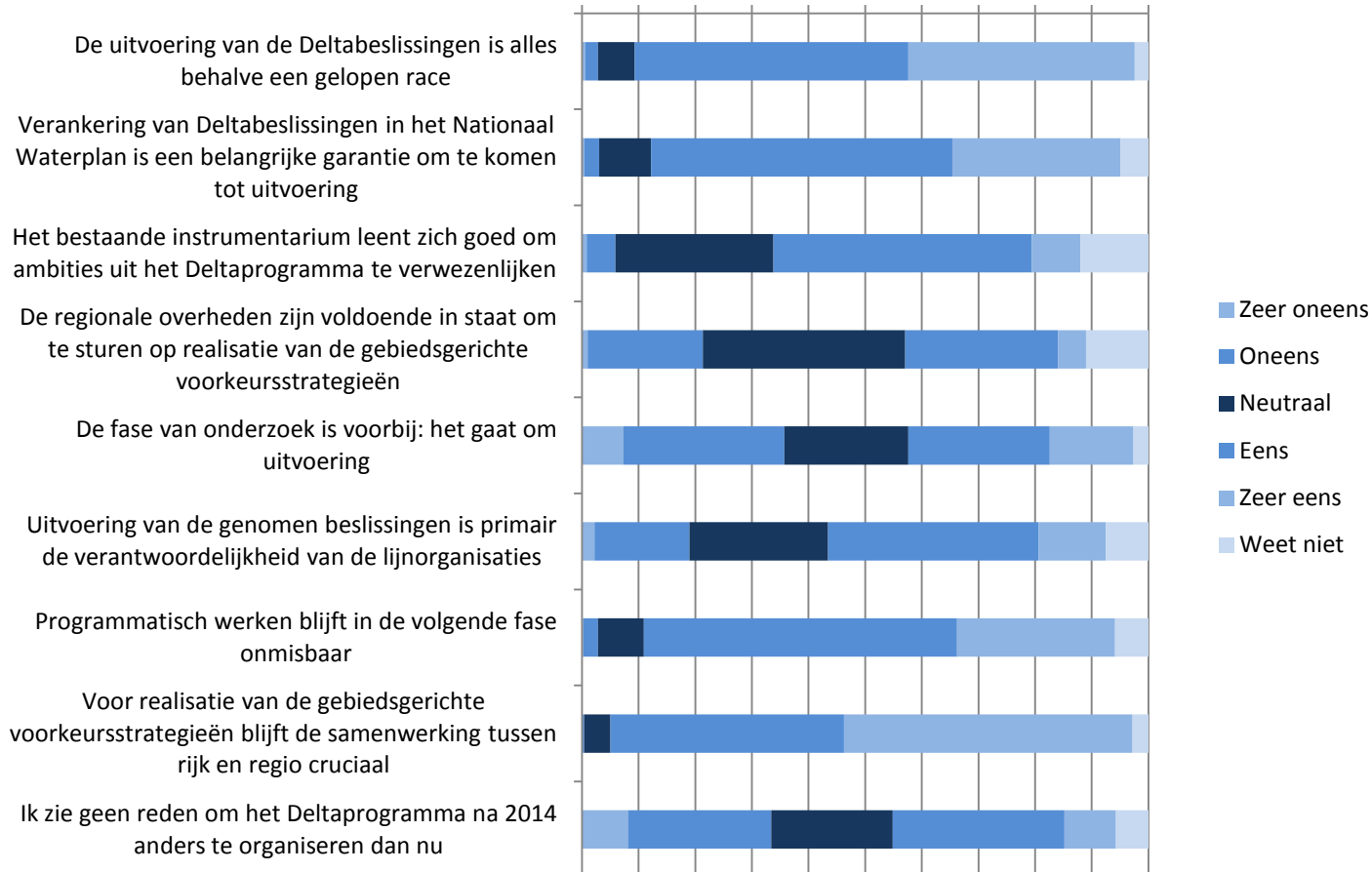


Bijvangsten van het Deltaprogramma: netwerk



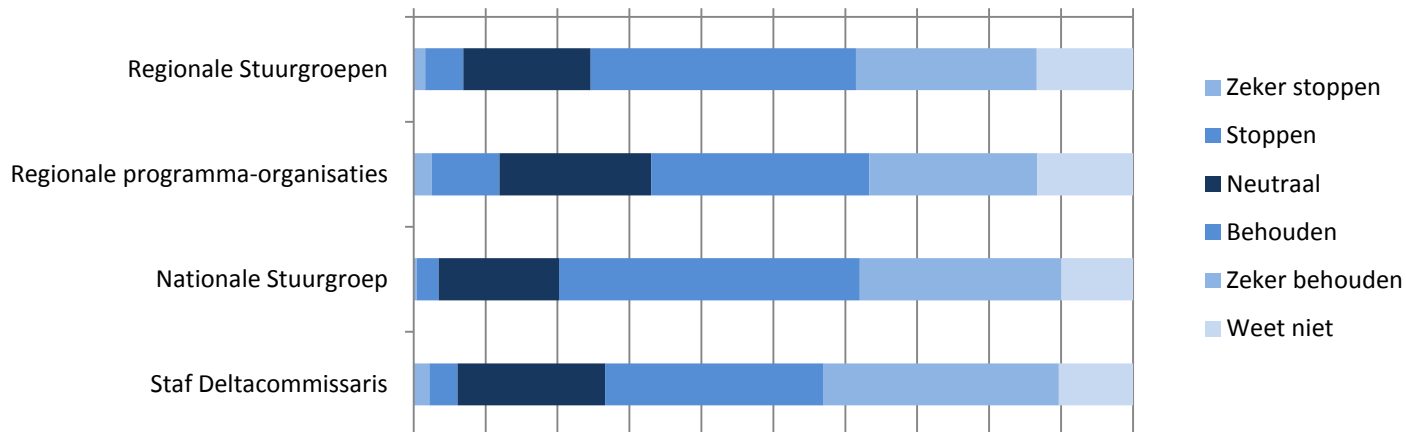
Toekomst van het Deltaprogramma

0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

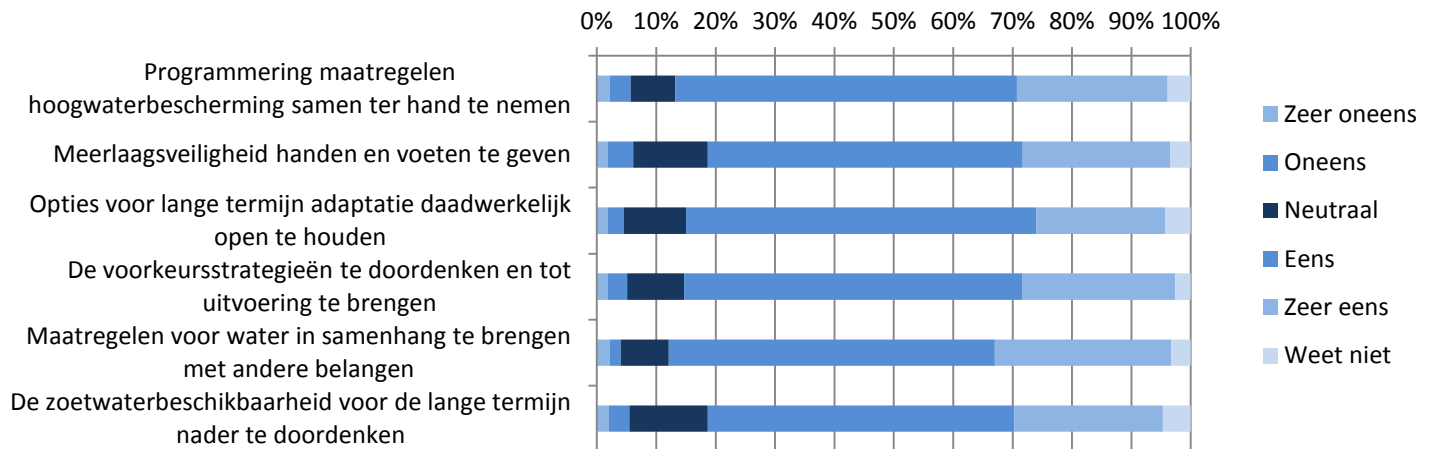


Welke Deltaprogramma elementen moeten behouden blijven?

0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%



Regionale overheden moeten na 2014 hun samenwerking voortzetten om...



Zorgen als uitvoering Deltabeslissingen wordt neergelegd bij lijn- en uitvoeringsorganisaties

