

SPRAAKWATER

UITDAGINGEN VOOR ADAPTIEF DELTAMANAGEMENT

*Rutger van der Brugge, Corniel van Leeuwen, Ronald Roosjen en Arwin van Buuren **

■ In het onlangs gepubliceerde Deltaprogramma 2013 staat: “Het Deltaprogramma volgt het concept van Adaptief Deltamanagement” (ADM). Dat roept drie vragen bij ons op: 1) Is het al precies duidelijk wat adaptief deltamangement is?; 2) Wordt in de verschillende deelprogramma’s wel hetzelfde ADM ‘gevolgd’, of heeft ieder een eigen interpretatie?; en 3) hebben we nu met ADM het governance-Ei van Columbus?

■ ADM wordt omschreven als “gefaseerde besluitvorming, die expliciet en transparant rekening houdt met onzekere ontwikkelingen”. Iets verderop worden vier kernpunten genoemd: korte termijn verbinden met de lange termijn, flexibiliteit inbouwen in oplossingsrichtingen, werken met meerdere strategieën waar tussen gewisseld kan worden en verschillende investeringsagenda’s met elkaar verbinden. Dat is het antwoord op de eerste vraag.

In hetzelfde document staat dat ADM in verschillende deelprogramma’s een concrete invulling heeft gekregen. In de Zuidwestelijke delta zijn de opgaven van scheepvaart en waterkwaliteit verbonden met die van waterveiligheid en zoetwatervoorziening. In deelprogramma Rijnmond-Drechtsteden zijn knikpunten en adaptatiepaden ontwikkeld. Deelprogramma IJsselmeer heeft een investeringspadanalyse laten uitvoeren. Bij de tweede vraag moeten we vooralsnog concluderen dat dit niet uniform is.

Moet dat dan? Nee alstublieft niet. Laat men in deze fase lekker experimenteren met verschillende methoden en interpretaties. Elke methode geeft weer andere inzichten die nuttig kunnen zijn. Er bestaat geen alomvattende, ultieme methode van ADM. Laat daarom deze periode een periode zijn van variatie en selectie, waar uiteindelijk de meest nuttige elementen worden geselecteerd. Bovenstaande vier punten zijn tot nog toe boven komen drijven. Dat wil zeggen: voor deze fase...! Want deze fase is er slechts één van de klassieke beleidscyclus: agendavorming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering. Agendering, zou je kunnen zeggen, is goed gelukt, met dank aan de commissie Veerman. Eigenlijk dus niet meer echt aan de orde, hoewel... ook nu nog kunnen onderwerpen van de

agenda afvallen. Onder druk wordt heel veel vloeibaar, zo bleek in de onderhandelingen over het Regeerakkoord maar weer eens duidelijk.

Het Deltaprogramma zit nu in de fase van beleidsvoorbereiding en werkt toe naar de Deltabeslissingen, de fase van besluitvorming. Deze beleidsvoorbereiding komt neer op een brede probleemanalyse en het formuleren van strategieën. Deze fase was verkennend van aard en daar zijn een aantal analytische instrumenten voor ontwikkeld. Het is deze fase waarin we zegen ervaring opgedaan te hebben met ADM.

En dat is de stelling die we hier poneren: we zijn er nog lang niet! We zijn erg benieuwd naar Adaptief deltamangement in de fase van besluitvorming en uitvoering. De fase van besluitvorming, ook bij het Deltaprogramma, zit aan het einde van een trechtering, waarbij we besluiten: we doen óf dit óf dat. Maar de vraag is: kan dat ook anders? Kunnen we bijvoorbeeld ook zeggen: onder deze condities doen we dit en onder deze condities doen we dat (zie kernpunt verschillende strategieën waar tussen je kunt wisselen)? Of kunnen we besluiten dat we de dijk gaan ophogen over twintig óf over veertig jaar (zie kernpunt flexibiliteit inbouwen)? Is dat bestuurlijk gezien realistisch? En, laten bestuurders zich beperken door wat er mogelijk kan gebeuren over 100 jaar (zie kernpunt korte termijn lange termijn verbinden)? En als dan het besluit is genomen (door alleen het kabinet?) dan gaan we het uitvoeren. Dan doet iedereen vrolijk mee, provincies, gemeenten waterschappen, en knoopt iedereen beleid, budget en projecten aan elkaar (zie kernpunt verbinden van investeringsagenda’s). En we zijn het met elkaar eens als we iets in de tijd naar voeren of naar achter willen schuiven...

* **Rutger van der Brugge** (Deltares); **Corniel van Leeuwen** (Erasmus Universiteit Rotterdam); **Ronald Roosjen** (Deltares); **Arwin van Buuren** (Erasmus Universiteit Rotterdam).

We maken er nu wellicht een karikatuur van, maar het punt is: hier liggen een aantal bestuurskundige vragen, die nog nauwelijks geadresseerd worden. En dus is bestuurskundige reflectie noodzakelijk. Op 14 november jl. werd het symposium Deltagovernance in Delft gehouden. Een van de thema's was Adaptief deltamanagement. Vier governance-dilemma's kwamen naar voren, die wat ons betreft agenderend zouden moeten zijn in de doorontwikkeling van ADM.

Het eerste dilemma is dat ADM adaptief vermogen veronderstelt. In de literatuur wordt hier een cyclisch model aan gekoppeld van monitoren, evaluatie, leren en aanpassen. De huidige toepassing van het concept leidt tot voorkeursstrategieën, die worden vastgelegd in het Deltaprogramma 2015. Daarmee dreigt ADM te resulteren in een beleidsplan als alle anderen. Hoe zorgen we voor voldoende lerend vermogen en flexibiliteit? Hoe voorkomen we dat het blijft bij een eenmalige toekomstverkenning?

Het tweede dilemma is dat ADM veronderstelt dat overgestapt kan worden van het ene adaptatiepad naar de ander. Maar dit moet wel bestuurlijk mogelijk zijn! Hoe zorgen we nu dat het governance-systeem toegerust is voor zo'n overstap? Onder welke omstandigheden en bij welke signalen zijn partijen bereid hun beleid, te versnellen, te vertragen, of te wijzigen?

Een derde dilemma is het spanningsveld tussen de rationele, civieltechnische en economische benadering waarop lange termijn strategieën worden gebaseerd en de politieke en bestuurlijke context van urgentie en korte termijn. Andere motieven kunnen een rol spelen bij de keuze voor een maatregel, die strijdig is met de rationele, lange termijn afweging.

Tot slot, ADM wordt vormgegeven vanuit de centraal sturende overheid, terwijl deltavraagstukken bij uitstek vraagstukken zijn met veel actoren met verschillende probleempercepties, tijdshorizonten, middelen en bevoegdheden. Is er genoeg draagvlak? Wie is verantwoordelijk voor wat? Hoe komen we tot samenhangend handelen?

We zullen eerlijk bekennen dat wij de oplossingen ook niet hebben. We hebben wel een aantal ideeën. Een van de gedachten is om in de strategie vast te leggen hoe adaptiviteit wordt gewaarborgd. In samenwerking met deelprogramma Rijnmond – Drechtsteden hebben wij in 2011 een pilot Adaptief deltamanagement uitgevoerd en voorgesteld om tenminste de volgende

vijf punten vast te leggen in een strategie : a) welke maatregelen gaan we *nu* nemen, b) welke anticiperende activiteiten gaan we *nu* al doen om maatregelen in de toekomst gemakkelijker te kunnen realiseren, c) welke structuur zetten we op om meekoppelkansen te realiseren, d) welke monitoringsstructuur zetten we op om ontwikkelingen te volgen waar we kwetsbaar voor zijn, en e) welke anticiperende activiteiten zouden we *nu* moeten doen om een eventuele koerswijziging ook echt mogelijk te maken? Ons idee is dat met deze vijf elementen het adaptieve gedeelte van deltamanagement meer vorm krijgt.

Een tweede gedachtelijn is om flexibiliteit te waarborgen door slimme institutionele of juridische mechanismen. Enige ervaring hiermee is opgedaan in het project Ruimte voor de Rivier, onder andere in de vorm van het instrument, "omwisselbesluit", maar ook met de zogenaamde verbetervoorstellen in beheer en onderhoud contracten. In het advies "Toekomst van het ruimtelijk beleid" uit 2011, bepleit de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (destijds de raad voor het landelijk gebied, raad voor verkeer en waterstaat en de VROMraad) ook voor meer toepassing van dit soort instrumenten om tot een adaptievere ruimtelijke ordening te komen. Wij achten vertaling hiervan naar het Deltaprogramma zeer wenselijk.

Hoewel dit belangrijke randvoorwaarden zijn, is het niet voldoende. Op het eerder genoemde deltagovernance-symposium werd gezegd "the devil is in the detail", oftewel, over mooie vergezichten en abstracte verhalen is iedereen het snel eens, maar op het niveau van afspraken over wie doet wat, wie verantwoordelijk is en wie wat investeert, ontstaat conflict. Een derde vruchtbare gedachtelijn is na te gaan welke bestuurlijke arrangementen nodig zijn om een strategie te realiseren. Met bestuurlijke arrangementen bedoelen we dan de afspraken over de samenwerking en inzet van verschillende partijen. Dit biedt inzicht in de haalbaarheid van een strategie, naast de meer technische haalbaarheid- en kosten-baten studies.

ADM biedt in onze ogen meerwaarde door de aandacht te vestigen op de vier kernpunten en met de ontwikkelde methoden kunnen we beter omgaan met onzekere toekomst. Maar, tot nog toe lijkt het concept iets te zijn dat zich vooral op de eerste, meer verkennende fase richt. Onze stelling is dat we veel beter moeten nadenken over de fasen daarna. ■