

DE BELEIDSARENA VAN HET DELTAPROGRAMMA

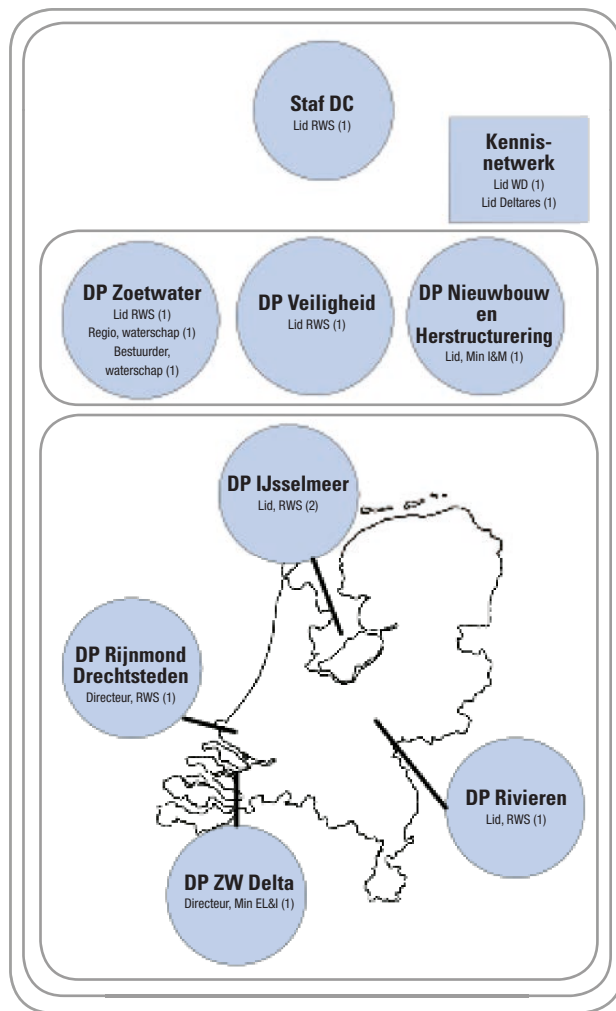
*Heleen Vreugdenhil en Nanda Wijermans **

■ Waterbeleid wordt ontwikkeld om vraagstukken in en rondom het watersysteem aan te pakken. Vanwege de verwachte invloed van klimaatverandering en sociaal-economische ontwikkelingen op de waterveiligheid en zoetwatervoorziening van Nederland in de toekomst is het Deltaprogramma ingesteld¹. Binnen het Deltaprogramma worden uitgebreide probleemanalyses gemaakt en tal van oplossingsstrategieën verkend op basis waarvan nieuw beleid wordt gevormd. In deze studies wordt er echter niet altijd bij stilgestaan dat de beleidsarena zelf een belangrijk onderdeel van de problematiek is. De beleidsarena wordt - vaak onbewust - gezien als het epicentrum van waaruit problemen worden geanalyseerd en oplossingen bedacht, in plaats van dat het verweven is met het watersysteem en de maatschappij. Gevolg daarvan is dat de beleidsarena meestal niet expliciet wordt meegenomen in probleemanalyses, terwijl juist daar wordt bepaald welke problemen op de agenda staan, wat voor soort oplossingen beschikbaar zijn en welke daarvan de voorkeur hebben. Door haar keuzes geeft de beleidsarena mede vorm aan het watersysteem en de maatschappij, bijvoorbeeld door bepaalde gebruikersgroepen beter te bedienen dan andere. Een andere arena zou mogelijk voor andere ontwikkelingen gezorgd hebben. Bovendien beïnvloedt de maatschappij op haar beurt hoe de arena is opgebouwd en welke denkbeelden dominant zijn. Actoren kunnen bijvoorbeeld hun watervraag zodanig verkleinen dat een probleem van de agenda verdwijnt of ze proberen een sterkere lobby te organiseren om zo een sterkere positie te verwerven binnen de arena.

■ Het Deltaprogramma neemt een bijzondere positie in in het Nederlandse waterbeheer. Gedurende vier jaar loopt het parallel aan de reguliere waterbeleidsarena, waarbij het zich met name richt op de lange termijn in plaats van op bestaande problemen. Het bestuurlijke, ambtelijke en politieke gewicht wat aan het Deltaprogramma gehangen wordt, geeft aan dat men het een belangrijke ontwikkeling vindt. Praktisch alle partijen uit het Nederlandse waterbeheer zijn vertegenwoordigd. Behalve ambtenaren uit alle bestuurlijke lagen (gemeenten, provincies, waterschappen, rijk) is ook een groot aantal bestuurders zoals burgemeesters, dijkgraven en gedeputeerden

betrokken, ieder met hun eigen visies, kennis en belangen. Bovendien zijn de fundamenteën opgenomen in de Deltawet waarin de financiële middelen en de Deltacommissaris als eerst verantwoordelijke worden geborgd. Daarnaast is er een wederzijdse beïnvloeding met het bredere beleidsveld en de maatschappij als geheel door overleg met bijvoorbeeld ministeries, maatschappelijke partijen en watergebruikers. Zodoende biedt het Deltaprogramma een interessante mogelijkheid om een lange termijn beleidsarena te analyseren en haar invloed op het beleidsproces. Het doel van dit artikel is tweeledig. Allereerst willen we een beeld schetsen van de beleidsarena van het

* **Heleen Vreugdenhil**, ICIS, Universiteit Maastricht
Nanda Wijermans, Fysische Geografie, Universiteit Utrecht.



Afbeelding 1.

Overzicht van de geïnterviewden en hun positie in het Deltaprogramma

verschillende achtergronden hebben we geprobeerd verschillende perspectieven op het Deltaprogramma te verzamelen. Hierbij moet opgemerkt worden dat de deelprogramma's Wadden en Kust buiten de scope van het onderzoek vielen. Een overzicht van de geïnterviewden, hun positie in het Deltaprogramma en hun achtergrond is gegeven in Afbeelding 1. Het eerste deel van het interview bevatte beschrijvende vragen over de structuur van het Deltaprogramma en met name over de eenheid waar de geïnterviewde voor werkt (bijvoorbeeld het deelprogramma). De vragen gingen over welke mensen en actoren betrokken waren, het verloop van het proces tot dusverre en formele en informele interacties met andere delen van het Deltaprogramma. Het tweede deel van het interview bevatte meer verkennende vragen en opinies. De vragen gingen in op hoe de samenwerking met andere deelprogramma's werd ervaren, hoe invulling aan de participatieve processen werd gegeven en of dat nuttig en voldoende was, verwachtingen over de deltabeslissingen en welke uitdagingen men verwachtte.

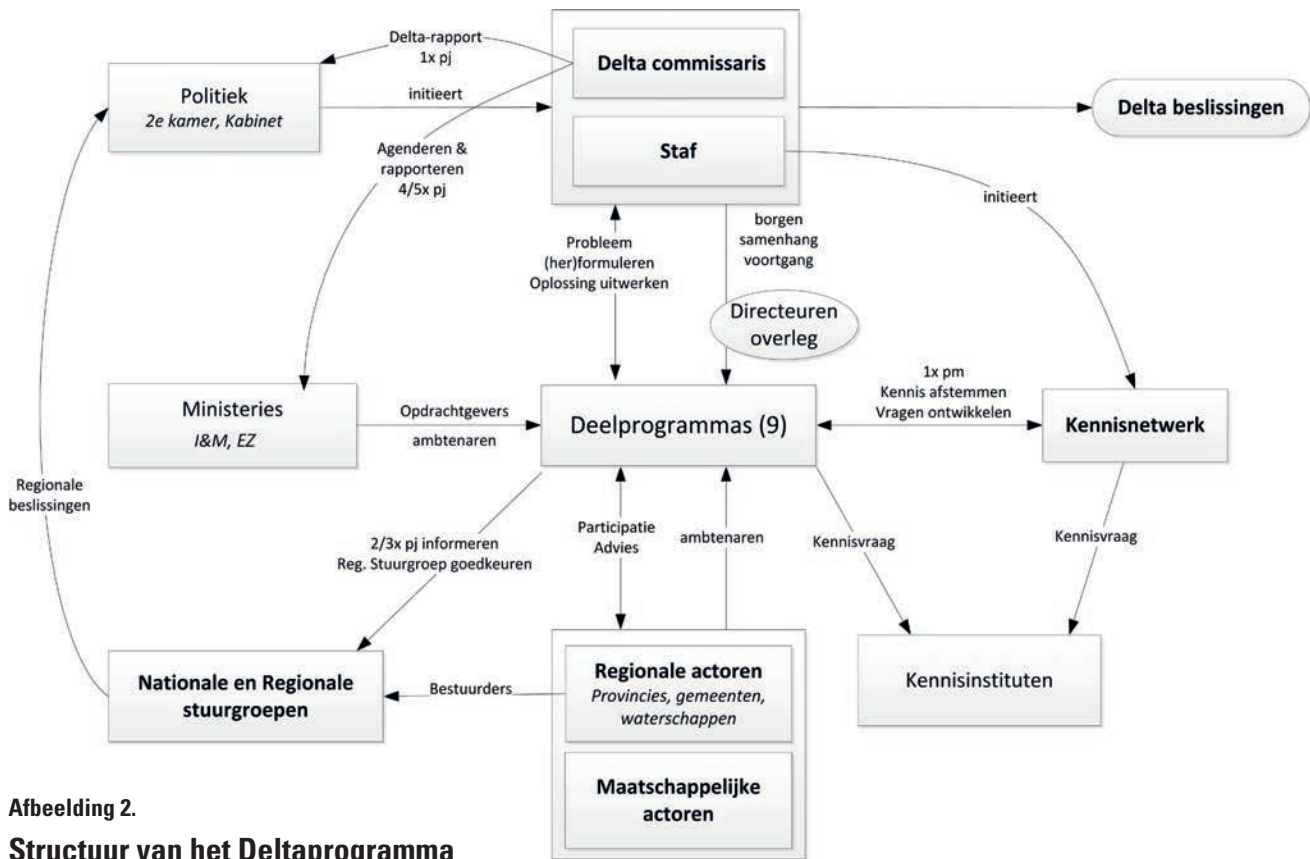
Deltaprogramma om een overzicht te bieden aan diegenen die erbij betrokken zijn of ermee te maken hebben. Veel betrokkenen hebben namelijk slechts een gedeeltelijk beeld van het Deltaprogramma, voornamelijk rondom hun eigen positie. Met de beleidsarena bedoelen we de ruimte waarbinnen beleid wordt ontwikkeld. Dat beleid wordt gevormd door het samenspel van actoren die proberen om hun ideeën, problemen en voorkeuren op de voorgrond te krijgen en in te bedden in het waterbeleid. De ruimte wordt daarbij afgebakend en gestructureerd door regels zoals wettelijke kaders, verdeling van kennis en historie. Ten tweede bediscussieren we de dynamiek van de beleidsarena. Dit geeft inzicht in hoe de structuur van de beleidsarena en de actoren het beleidsproces beïnvloeden, en hoe mogelijke veranderingen hierin tot een ander proces en uitkomst kunnen leiden. Tot slot bespreken we een aantal uitdagingen waar het Deltaprogramma mee te maken heeft.

Interviews

Om inzicht te verkrijgen in het Deltaprogramma hebben we 16 semi-gestructureerde interviews gehouden tussen mei 2011 en maart 2012. De eerste twee waren van een verkennend karakter, om bekend te raken met het doel, de achtergrond en geschiedenis van het Deltaprogramma. Vervolgens hebben we 14 interviews gehouden waarbij we specifiek op onderdelen van het Deltaprogramma in zijn gegaan. Door het selecteren van mensen uit verschillende eenheden en posities in het Deltaprogramma en met

De huidige beleidsarena van het Deltaprogramma

Het Deltaprogramma is gestart in 2010 en loopt tot 2014 onder leiding van de Deltacommissaris. Negen deelprogramma's ondersteunen de Deltacommissaris in het ontwikkelen van de zogenaamde 'Deltabeslissingen' in 2014. Zes van de negen deelprogramma's zijn regionaal georiënteerd, de andere drie zijn georganiseerd rond een nationaal thema, te weten 'zoetwater', 'waterveiligheid' en 'nieuwbouw en herstructurering'. Binnen de regionale deelprogramma's ontwikkelen nationale actoren (ministeries) samen met regionale actoren (provincies, gemeenten, waterschappen) en maatschappelijke actoren de plannen. Deels maken deze actoren actief onderdeel uit van het programmabureau van het deelprogramma, deels hebben ze een rol in werkgroepen. De deelprogramma's worden ondersteund door een kennisnetwerk, waarin alle kennisvragen bijeen komen en kennis, instrumentarium en taal worden afgestemd. De directeurs van de deelprogramma's en de Deltacommissaris ontmoeten elkaar elke week om zaken als voortgang, overlap en probleemfocus te bediscussieren. De



deelprogramma's rapporteren aan de Staf, de Ministeries van I&M en EL&I, en aan een bestuurlijke stuurgroep waarin bestuurders van regionale actoren en vertegenwoordigers van bestuurlijke en maatschappelijke koepelorganisaties zitten. In geval van de regionale deelprogramma's moet deze stuurgroep de voortgang en de plannen officieel goedkeuren. De Staf ondersteunt de Deltacommissaris in de regie van het programma. Zij bewaakt de voortgang, uniformiteit en samenhang tussen de deelprogramma's. Om dit te bewerkstelligen hebben ze voor ieder jaar een bepaalde focus voorgesteld waar iedereen aan werkt (van probleemanalyse tot voorkeursstrategie), die tegelijkertijd zo breed is dat de deelprogramma's hun eigen proces en structuur kunnen ontwerpen. Ook ontwikkelt ze kennis en ondersteunende instrumenten, zoals het 'deltamodel' en een vergelijkingssystematiek. Ieder jaar wordt de voortgang gerapporteerd in het document 'Deltaprogramma' dat aan de Staatssecretaris wordt overhandigd. De Staatssecretaris moet de plannen in de Tweede Kamer verdedigen, die de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid heeft. De Deltacommissaris is de schakel tussen het bestuurlijke en ambtelijke proces, maar heeft geen formele beslissingsmacht. Afbeelding 2 geeft een schematisch overzicht van de structuur van het Deltaprogramma.

Binnen de deelprogramma's worden strategieën ontwikkeld om Nederland 'veilig en aantrekkelijk' te houden. Ieder deelprogramma ontwikkelt haar eigen

plannen, waarbij regionale deelprogramma's input van de generieke deelprogramma's uiteindelijk vertalen naar hun regio. Tabel 1 geeft een overzicht van de verschillende deelprogramma's.

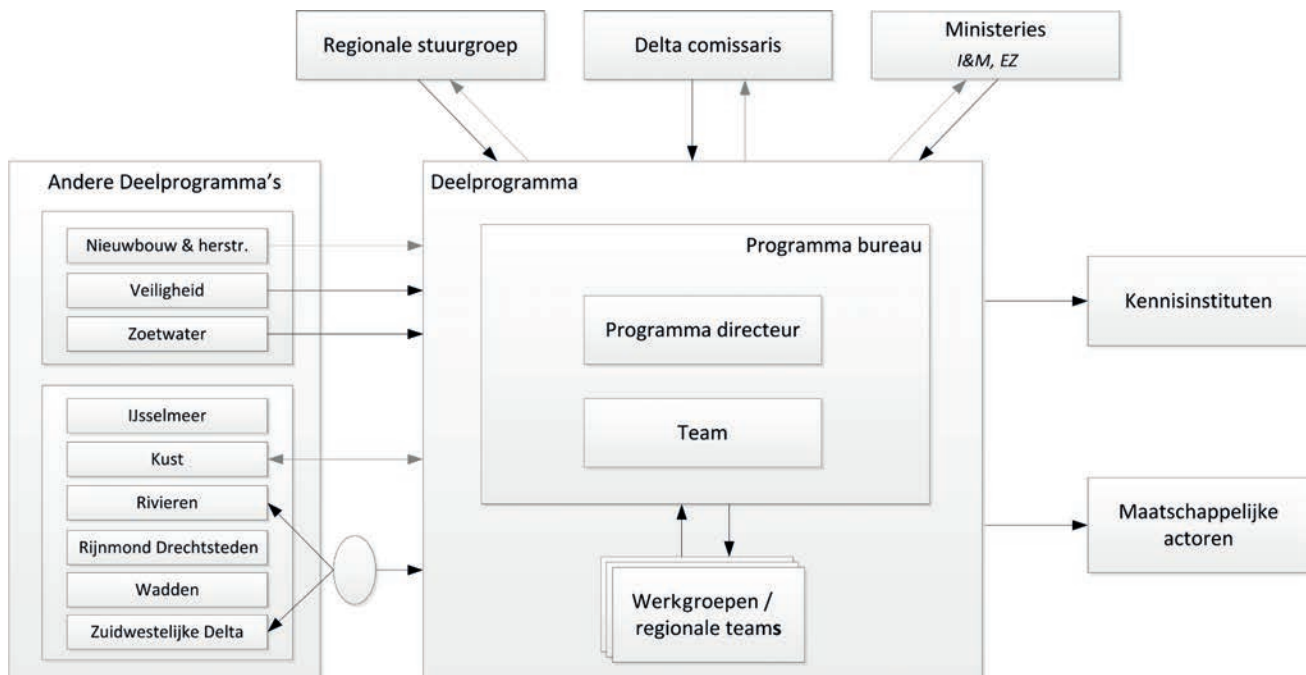
Alle deelprogramma's hebben hun eigen invulling aan de opzet gegeven, dus een algemeen beeld van hoe een deelprogramma is georganiseerd en hoe het proces is ingericht is er niet. Wel volgen de meesten (deelprogramma Veiligheid uitgezonderd) het vierstappen plan van de staf, is er een projectteam waarin de verschillende partijen deelnemen (rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en mogelijk maatschappelijke actoren) en leggen ze verantwoording af aan de Deltacommissaris en het betreffende ministerie. De regionale deelprogramma's leggen daarnaast verantwoording af aan de regionale stuurgroepen. De nationale stuurgroepen functioneren als klankbord voor de generieke deelprogramma's. Een deel van de deelprogramma's werkt met regionale teams waarin ruimte is voor (meer) vertegenwoordigers van regionale overheden en maatschappelijke partijen. Veel vragen uit de deelprogramma's worden beantwoord door kennisinstituten, voornamelijk Deltares. Ter illustratie van de structuur van een regionaal deelprogramma is in Afbeelding 3 een overzicht gegeven. Per deelprogramma kan met behulp van pijlen gespecificeerd worden met wie ze samenwerken, van wie ze input krijgen en wie ze betrekken bij het deelprogramma. Afbeelding 3 laat de interacties van Rijnmond-Drechtsteden zien.

Generieke Deelprogramma's		
Veiligheid Ontwikkelt nieuwe veiligheidsnormen met WaterVeiligheid 21 ^e eeuw als vertrekpunt. Dit gebeurt relatief geïsoleerd. Levert input (normen) voor de andere DP's na goedkeuring door Tweede Kamer. Relatief klein en centraal georganiseerd, maar belangrijk.	Zoetwater Verkent de zoetwaterbehoefte voor de toekomst en ontwikkelt strategieën om tekorten te voorkomen. Onderzoekt de mogelijkheden tussen 'water volgt versus water stuurt' en 'overheid- versus marktverantwoordelijkheid'. Het is een uitgebreid DP met 7 zoetwaterregio's die ieder een eigen stuurgroep hebben.	Nieuwbouw en Herstructurering Klimaatbestendig inrichten van steden (water overschot & vasthouden). Primaire focus op herstructureren gebouwde omgeving, niet op water en RO. Veel aandacht voor projecten op lokaal niveau (bv bouwvoorschriften). Faciliteert kennisuitwisseling tussen steden. Beperkt mandaat.
Regionale deelprogramma's		
IJsselmeer Richt zich op het veilig afvoeren van water naar de zee en het behouden van de zoetwatervoorraad. Het heeft een centraal team en regionale teams waarin met maatschappelijke actoren problemen worden geanalyseerd en strategieën ontwikkeld op lokaal niveau.	Rijnmond-Drechtsteden Richt zich op het dichtbevolkte gebied dat is zeer kwetsbaar is voor overstromingen en zoutwaterinrusie. Strategieontwikkeling voor huidige en niet bestaande problemen. Neemt ruimtelijke mogelijkheden mee om haalbaarheid te vergroten. Onderscheidt zich door continu aan eindrapport te schrijven. Heeft pilot projecten rondom adaptief management.	Rivieren Richt zich op veiligheid en leefbaarheid van het rivierengebied. Veiligheid belangrijker dan zoetwatervoorziening. De nieuwe normen van DP Veiligheid zijn meegenomen in de analyse. Focus op afvoercapaciteit. Stimuleert LT denken binnen bestaande plannen met een LT raamwerk.
Zuidwestelijke Delta Naast veiligheid en waterkwaliteit richt zij zich ook op het versterken van ecologie en economie. Veerkracht en vitaliteit zijn uitgangspunten. Weinig formele structuren binnen het DP. Participatie wordt bewerkstelligd in ateliers. Ministerie EL&I als opdrachtgever.	Waddengebied Integreren veiligheid met natuur, recreatie en economie in uniek gebied. Monitoren effect klimaatverandering op ecosysteem. Opereert relatief autonoom.	Kust Focus op veilige, aantrekkelijke en economisch sterke kust: Ontwikkelen maatregelen voor veiligheid. Hoofdlijn is 'zacht waar kan, hard waar moet'. Opereert relatief autonoom

Tabel 1.

Overzicht van de deelprogramma's

Afbeelding 3.

Structuur en interacties van de Deelprogramma's**Rol van de beleidsarena in het beleidsproces**

Voorgaande beschrijving toont aan dat de beleidsarena van het Deltaprogramma uit vele actoren en interacties bestaat. We bediscussiëren hoe de samenstelling van de arena (de structuur en de actoren) van invloed is op het beleidsproces, en dan met name aan de hand van de belangrijkste verandering van het Deltaprogramma (de participatieve structuur) ten opzichte van 'traditioneel' waterbeheer en wie bepalende actoren zijn.

ROL VAN DE STRUCTUUR

De structuur geeft aan hoe de beleidsarena is opgebouwd. Het beschrijft de onderdelen (in dit geval: de staf, deelprogramma's, stuurgroepen etc.) en hoe deze zich tot elkaar verhouden. In het Deltaprogramma zijn zowel hiërarchische als netwerkverhoudingen tussen actoren zichtbaar. Het vele overleg en afstemming onderling en de vrijheden van de deelprogramma's zijn duidelijke kenmerken van een netwerk. Hiërarchische invloeden zijn bijvoorbeeld dat de regionale deelprogramma's de input van de generieke deelprogramma's moeten verwerken en dat als men er niet uit komt de Deltacommissaris het laatste woord heeft.

De structuur bepaalt onder andere:

- hoe doelen –zoals het opleveren van vijf deltabeslissingen in 4 jaar tijd- bereikt worden

- welke onderwerpen en gebieden (de meeste aandacht krijgen)
- wie formele zeggenschap heeft (bijvoorbeeld de stuurgroepen)
- hoe uitdagingen worden opgepakt (bijvoorbeeld door middel van het directeurenoverleg)

Het instellen van het Deltaprogramma met haar anticiperende en lange termijn karakter is een grote verandering binnen de Nederlandse waterarena als geheel. Specifieke veranderingen die het Deltaprogramma met zich meegebracht heeft, zijn bijvoorbeeld het instituut 'Deltacommissaris' en het versterken van de aandacht voor de zoetwaterproblematiek en ruimtelijke ordening in de waterbeleidsarena. Een andere belangrijke factor is het participatieve karakter van het Deltaprogramma (zie Afbeelding 4). Eenvoudig gezegd wordt traditioneel nationaal waterbeleid door het ministerie ontworpen, dus in een ambtelijke context op landelijk niveau, waarna het al dan niet wordt goedgekeurd door de politiek. Vervolgens wordt het overgeheveld naar regionale en lokale actoren zoals de waterschappen en gemeenten die invulling geven aan het beleid en het gaan uitvoeren. In het Deltaprogramma wordt het beleidsontwikkelingsproces sterk uitgebouwd. Nationale en regionale actoren werken nu gezamenlijk aan de vorming van het beleid. Dit werd in mindere mate ook al bij Ruimte voor de Rivier toegepast, maar is nu verder vormgegeven. Daarnaast is het bestuurlijke proces verweven met het ambtelijk proces. Dit laatste houdt in dat de plannen die de deelprogramma's

ontwikkelen ieder jaar bestuurlijk moeten worden goedgekeurd door bestuurders van alle overheidslagen (waterschappen, provincies, gemeenten). Deze komen 2 tot 3 keer per jaar samen in een stuurgroep waar ze worden geïnformeerd en het proces kunnen bijsturen. Dit soort veranderingen komt tot stand omdat men nieuwe inzichten verwerft, bijvoorbeeld over het belang van ruimtelijke ordening, of nieuwe ideeën ontwikkelt over hoe een democratisch proces er uit 'hoort' te zien.

ROL VAN ACTOREN

De belangrijkste invulling van de structuur zijn de actoren. Net als de structuur kan de actorparticipatie veranderen. Nieuwe actoren kunnen zich aandienen tijdens het proces en een plek in de structuur creëren, terwijl andere bijvoorbeeld vinden dat ze op een bepaald moment niet perse betrokken hoeven te zijn. De invloed van actoren wordt natuurlijk bepaald door bestaande instituties (wie heeft welke verantwoordelijkheid, welke wetgeving is er, etc.), maar ook de middelen en kennis die actoren hebben. Daarnaast kunnen individuen met hun persoonlijke kwaliteiten een stempel drukken op het proces². De Deltacommissaris zelf wordt vaak in dit verband genoemd onder meer vanwege zijn verdiensten

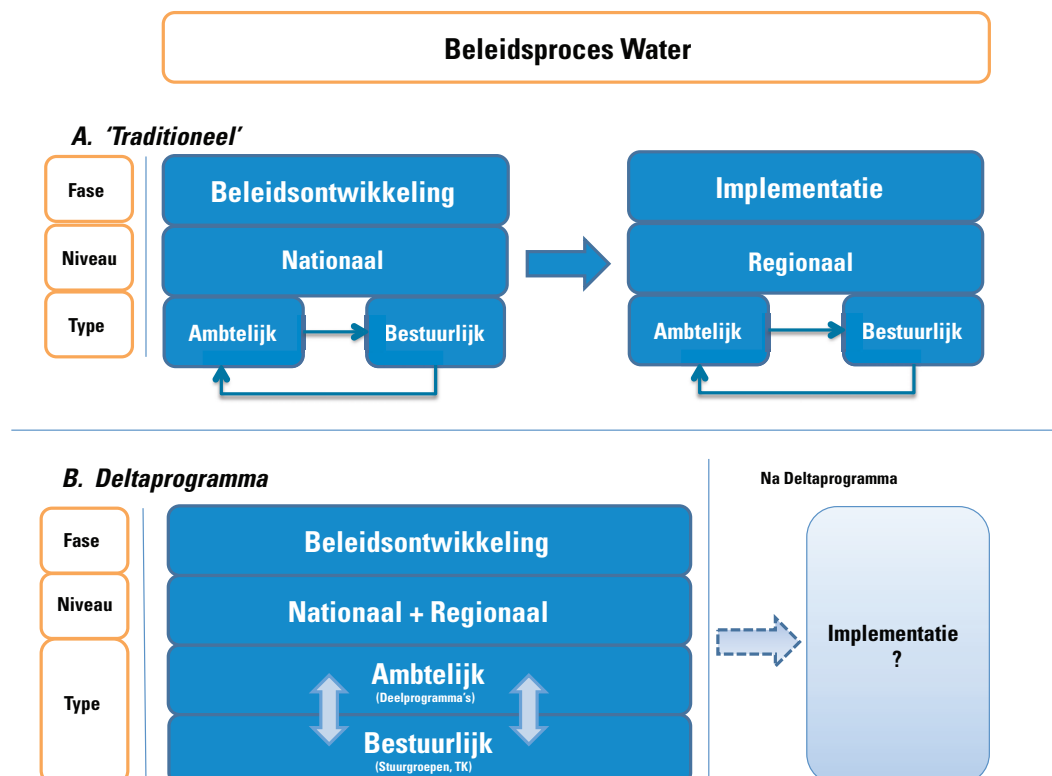
voor het participatieve proces, maar ook hoe hij uit impasses weet te komen in zowel bestuurlijke als ambtelijke kringen. Onderstaande 'word cloud' (Afbeelding 5) laat zien welke actoren veel genoemd werden in de interviews. Dit is een aanwijzing hoe belangrijk bepaalde actoren worden gezien ten opzichte van andere actoren. Dit kan zijn omdat ze overal veel mensen hebben zitten en van oudsher het waterbeheer in Nederland regelen, zoals het ministerie van I&M -en met name Rijkswaterstaat- en de waterschappen, of omdat ze een heel centrale rol hebben zoals de Deltacommissaris en in mindere mate de deelprogramma's. De word cloud laat ook duidelijk zien dat het geheel een overheidsprogramma is, en dat de maatschappelijke inbreng relatief gering is. Zeker de afstand tot de burger is nog groot.

Bestuurlijke uitdagingen voor het Deltaprogramma

Het Deltaprogramma staat voor een aantal uitdagingen om lange termijn waterbeheer te ontwikkelen die voortkomen uit of gerelateerd zijn aan de beleidsarena. We bespreken er een aantal, in combinatie met strategieën die men binnen het Delta-

Afbeelding 4.

Het traditionele beleidsproces en zoals het in het Deltaprogramma is vormgegeven. Een deel van het implementatieproces is onderdeel gemaakt van het ontwikkelingsproces.





Een tweede uitdaging is kennis. Zoals altijd bij complexe problemen is kennis beperkt, kunnen causale verbanden niet eenduidig gelegd worden en is een deel van de kennis expliciet gerelateerd aan perspectieven en ervaring van personen⁶. Daarnaast is de kennis binnen de waterwereld niet altijd goed verdeeld en moeten strategieën voor een lange periode gemaakt worden terwijl hoe verder in de tijd, hoe minder er bekend is. Kennisontwikkeling is een belangrijk onderdeel van het Deltaprogramma, maar tijd en geld zijn beperkt om nieuwe kennis te ontwikkelen en bovendien kunnen

Een derde uitdaging zijn de vele interne en externe afhankelijkheden. Interne afhankelijkheden zijn er bijvoorbeeld tussen de deelprogramma's die elkaar beïnvloeden met hun plannen of elkaar nodig hebben voordat ze verder kunnen. Dit leidt tot stagnatie en vragen over bevoegdheden en prioriteiten. In de Staf en het directeurenoverleg worden dit soort vragen gecoördineerd. Een voorbeeld hiervan is dat het deelprogramma Veiligheid leidend is gemaakt ten opzichte van regionale deelprogramma's, zodat ze niet meer op elkaar wachten. Externe afhankelijkheden zijn onder andere die tussen het Deltaprogramma en de ministeries en de politiek. De opdrachtgevers (bestuurders op landelijk en regionaal niveau) moeten overtuigd raken dat het Deltaprogramma de juiste richting inslaat en er vervolgens mee instemmen in de stuurgroepen of landelijke politiek. De nationale politiek neemt de uiteindelijke beslissing, maar moet omgaan met besluiten die al op regionaal niveau zijn genomen. Ze kunnen deze overnemen, maar ook verwerpen. Strategieën om met deze externe afhankelijkheden om te gaan zijn het informeren en up-to-date houden van beleidsmakers en politici. Vooral de directeuren, Staf en Deltacommissaris hebben hier een belangrijke rol in.

Een vierde uitdaging is het lange termijn karakter van de besluitvorming. Vragen die opspelen gaan over het wanneer besluiten te nemen en hoe lang strategieën impact zouden moeten hebben. Daarnaast moet lange termijn beleid vaak afgezet worden tegen korte termijn beleid, zeker als (bijna) rampen of politieke carrières om korte termijn actie vragen. De vraag is of de bedachte lange termijn strategieën dan niet opzij geschoven worden. Het meest cruciale en mogelijk moeilijkste om lange termijn beleid te ontwikkelen is echter het lange termijn denken zelf. Lange termijn denken is moeilijk omdat we niet weten hoe de toekomst zich ontplooft en denken vanuit het nu. Bovendien houden we al dan niet onbedoeld vaak vast aan bestaande instituties en sociale structuren. Zo wordt binnen het Deltaprogramma door veel mensen vaak vastgehouden aan maatschappelijke constructies zoals de locatie en de invulling van het economische zwaartepunt van

Nederland. Strategieën die gebruikt worden binnen het Deltaprogramma om het lange termijn karakter vorm te geven zijn de verkenning van problemen in de eerste fase van het programma en de Deltascenario's. Belangrijkste is misschien wel dat het Deltaprogramma, als geheel, lange termijn beleid een sterkere positie geeft in de bredere waterbeleidsarena. Deze strategieën lijken echter (nog) niet de gehele lading van het lange termijn karakter te dekken. Zo is het onduidelijk wat de term 'lange termijn' nu precies inhoudt of wat een lange termijn besluit kenmerkt. Ook lijkt de gekozen periode van 100 jaar redelijk willekeurig behalve dat het een mooi rond getal is en wordt veel lange termijn denken als 'onrealistisch' afgedaan, zeker in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen, terwijl juist in lange termijn denken ruimte zou moeten zijn voor een grote diversiteit aan ontwikkelingen.

Een vijfde uitdaging is de integratie en samenwerking. Alle deelprogramma's ontwikkelen hun eigen plannen die uiteindelijk samen moeten komen in vijf zogenaamde 'Deltabeslissingen'. Bijzonder uitdagend in dit verband is Zoetwater dat het hele land dekt en in feite parallel loopt aan het Deltaprogramma als geheel. Daarnaast is ook het integreren van ruimtelijke ordening nog uitdagend. Dit komt niet alleen omdat het een relatief nieuw thema is, maar ook omdat de 'water' mensen en 'ruimtelijke ordening' mensen een andere achtergrond hebben, anders denken en in andere kringen werken. Samenwerking verloopt daarom soms stroef en het werkelijk integreren van ruimtelijke ordening en water komt nog maar beperkt van de grond. Daarnaast zijn er andere vormen van samenwerking die extra inspanning kosten, zoals de samenwerking tussen waterschappen, gemeenten, provincies, en Rijkswaterstaat. Ieder van hen heeft een eigen focus en de organisaties zijn lang gescheiden geweest. Ze hadden een eigen plek en rol in het beleidsproces, maar nu moeten ze meer werkelijk gaan samenwerken. Tot slot hebben niet alle actoren hetzelfde gevoel van urgentie wat er toe kan leiden dat ideeën en voorkeuren van actoren niet gehoord worden, of dat plannen 'op de plank' belanden. Strategieën om integratie en samenwerking te bevorderen zijn de coördinatie vanuit de Staf en het gelijktijdige ambtelijke en bestuurlijke proces, waardoor de politieke betrokkenheid wordt vergroot. Interactie tussen de deelprogramma's komt voor-

namelijk tot stand door het directeurenoverleg en het kennisnetwerk. In deze fora worden conflicterende en overkoepelende thema's geïdentificeerd en wordt kennis uitgewisseld. Binnen de deelprogramma's worden diverse strategieën bedacht om maatschappelijke actoren te betrekken. Spanningen tussen disciplines, en dan met name tussen water en ruimtelijke ordening mensen, worden niet expliciet aangekaart. Zo waren de deelprogramma's 'Veiligheid' en 'Nieuwbouw en Herstructureren' niet bezig elkaar actief op te zoeken en werd er ook geen speciale actie ondernomen om provincies en waterschappen beter samen te laten werken in bij het analyseren van problemen.

Conclusies en aanbevelingen

In dit artikel hebben we de structuur en het functioneren van de beleidsarena van het Deltaprogramma uiteengezet. Het Deltaprogramma verschilt in belangrijke mate van traditioneel waterbeheer door haar lange termijn focus en de participatieve structuur. In die structuur werkt de rijksoverheid samen met regionale overheden in het ontwikkelen van beleid en is het bestuurlijke proces verweven met het ambtelijk proces. Door het bestuurlijk gewicht en de uitgebreide opzet van het Deltaprogramma is lange termijn beleid goed op de kaart gezet, sluit het beter aan bij de huidige tijdgeest van beleidsvorming en is de verwachting dat het implementatieproces eenvoudiger zal gaan. In het rapport Deltaprogramma 2012 is een evaluatie opgenomen van de organisatie van het Deltaprogramma. Daarin wordt geconcludeerd dat de gekozen organisatiestructuur logisch is, gezien de complexe opgave en de noodzaak deze zowel inhoudelijk als bestuurlijk goed te verankeren. Net als deze evaluatie zijn wij van mening dat de verbinding van rijk en regio en de verbinding van bestuurlijke en ambtelijke processen waardevol zijn om plannen te ontwikkelen die voldoende gedragen zijn en 'ownership' hebben. Bovendien zorgt de verscheidenheid in actoren voor het gebruik van een grotere diversiteit van kennis en is continuering waarschijnlijk vanwege de wettelijke inbedding in de Deltawet.

Echter, zoals in elke beleidsarena doen zich ook hier vele uitdagingen voor. Deels worden uitdagingen opgevangen door het ontwerp van het proces, de structuur en onder-

steunende middelen, maar deels worden ze niet opgevangen. Hier liggen dus zeker nog mogelijkheden voor verbeteringen. Uitdagingen worden soms (nog) niet als zodanig herkend of erkend of strategieën kunnen slechts een deel van de uitdaging aan. Sommige uitdagingen zijn per definitie niet of slechts met veel inventiviteit en toeval op te lossen. Dit heeft onder andere te maken met onzekerheden en perspectieven die verbonden zijn met actoren en ook nog eens kunnen veranderen met de tijd. Belangrijke uitdagingen waar nog een passend antwoord op moet worden gevonden zijn:

- het stimuleren van lange termijn denken waarin men meer vrijheid in denken heeft of neemt
- het overbruggen van tegenstellingen tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening en het versterken van ruimtelijke ordening in beginfasen van waterbeheer,
- dilemma's tussen lange termijn en korte termijn besluiten
- en mogelijk: het verder vermaatschappelijken van het proces.

Een regelmatige externe evaluatie van de organisatie zou nuttig zijn om uitdagingen en mogelijke antwoorden daarop te blijven identificeren.

Tot slot, de analyse zoals beschreven in dit artikel is een tussentijdse analyse van het Deltaprogramma. De interviews zijn gedaan toen het 1,5-2 jaar bezig was. Dit betekent dat we inzicht hebben verkregen in het functioneren van het Deltaprogramma tijdens het proces, maar ook dat de werkelijke uitkomsten, impact en vervolgtrajecten van het Deltaprogramma nog onbekend zijn. Geïnterviewden gaven wel hun verwachtingen op dat moment aan. Inhoudelijk verwachtten ze dat uitkomsten minder vergaand zouden zijn dan waarmee het Deltaprogramma was begonnen, zoals het 1,5 meter opzetten van het IJsselmeer en het ontwikkelen van een 100-jarige strategie. Dit is een logisch gevolg van analyses waaruit de werkelijke noodzaak blijkt, maar ook van onderhandeling en interactie. Men verwacht ook dat maatregelen erop gericht zullen zijn tijd te kopen en dat deze een 'no-regret' karakter zullen hebben om onzekerheden het hoofd te bieden. Verwachte procesuitkomsten zijn dat het Deltaprogramma inzicht in verschillende percepties heeft vergroot en dat draagvlak voor lange termijn beleid is gecreëerd. ■

SUMMARY

The Delta Program has been initiated to develop long-term water policies for the Netherlands in response to expected climate change impacts on society that changes itself as well. This paper analyses the policy arena of the Delta Program, its influence on the policy process and policy challenges the Delta Program is facing. The policy arena highly influences the water system and yet is little understood as a critical dimension of the policy making process. The policy arena of the Delta Program differentiates from the more traditional policy arena in the sense that national and regional governmental actors cooperate in developing the policies, rather than that ministries develop the policies and regional actors implement them. Additionally, civil and political processes are being interwoven and more adaptive approaches are being developed. However, the policy arena also builds upon ideas and institutions from the past, which shows in the dominance of certain actors (e.g., Rijkswaterstaat) and themes (particularly flood defense), and puts forward new challenges. Challenges include 1) dealing with complexity, including the uncertainties and dynamics of the arena, 2) the limited availability and distribution of knowledge, 3) dependencies within and outside the Delta Program, 4) integrating ideas and establishing cooperation between actors with different backgrounds and roles and 5) the long term character of the policy making process, such as limited skills to really cope with changes on the long term.

- 1 Ministerie V&W, Ministerie LNV, Ministerie VROM (2010) *Deltaprogramma 2011. Werk aan de Delta. Investeren in een veilig en aantrekkelijk Nederland, nu en morgen.*
- 2 Huitema and Meijerink (2010). Realizing water transitions. The role of policy entrepreneurs in water policy change. *Ecology and Society* 15(2): 26 <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss2/art26/>
- 3 Offermans, A.G.E. and Corvers, R. (2012). Learning from the past; changing perspectives on river management in the Netherlands. *Environmental Science and Policy* 15(1): 13-22 pp.
- 4 Greener, I. (2002). Understanding NHS Reform: The Policy-Transfer, Social Learning, and Path-Dependency Perspectives. *Governance* 15(2): 161-183 pp.
- 5 Ministerie I&M en ministerie EL&I (2011). Deltaprogramma 2012. Maatregelen van nu, voorbereiding voor morgen
- 6 Collins, K. and Ison, R. (2006). Jumping off Arnstein's Ladder. Social learning as a new policy paradigm for climate change adaptation. *Environmental Policy and Governance* 19 (6): 358-373 pp. DOI: 10.1002/et.523