

# HET DELTAPROGRAMMA IN DE REGIO MET NATIONALE ANKERS

Ytsen Deelstra, Jannemarie de Jonge, Kris Lulofs en Corné Nijburg\*

■ Op vrijdag 11 april heeft het Water Governance Centre (WGC), mede op verzoek van de Adviescommissie Water, een reflectiesessie georganiseerd over de regionale governance van het Deltaprogramma na 2014<sup>I</sup>. Tijdens de workshop is met managers van deelprogramma's en geïnteresseerden uit de kenniswereld geïnventariseerd wat er leeft in een aantal deelprogramma's. Er zijn ideeën en opvattingen besproken over hoe met governance om te gaan na 2014. Wat behoud je? Wat laat je weg? Wat versterk je? Wat herstel je? In deze bijdrage wordt een kader geïntroduceerd waarmee gereflecteerd kan worden op de toekomstige governance van het DP na 2014 en wordt een indruk gegeven van wat er leeft in deelprogramma's. De visie die in deze bijdrage uiteen wordt gezet baseert zich op de georganiseerde reflectiesessie maar is enkel voor rekening van de auteurs<sup>II</sup>.

## Het analysekader

Over de toekomstige governance van het Deltaprogramma is al meer geschreven. Zo vroegen Teisman en Van Buuren in hun advies aan de Delta Commissaris aandacht voor het behouden van de verbinding van rijk en regio in een nationaal programma. Zij benadrukken het belang van drie functies van governance: de verbinding tussen lange termijn en korte termijn, het adaptief programmeren, en de realisatie van projecten. Reflectie op de realisatie van de Voorkeursstrategie voor de Rivieren heeft geleid tot onderstaand kader. De realisatie vereist een adaptief integratiekader dat voor verschillende tijdshorizonten helpt om tot montage van projecten te komen. Met in dit geval als doel de ideale mix van dijkversterking en rivierverruiming te realiseren. Meer van het één betekent minder van het ander; de onzekerheid zit met name in rivierverruiming. Het kader ziet er uiteindelijk als volgt uit (zie ook Figuur 1):

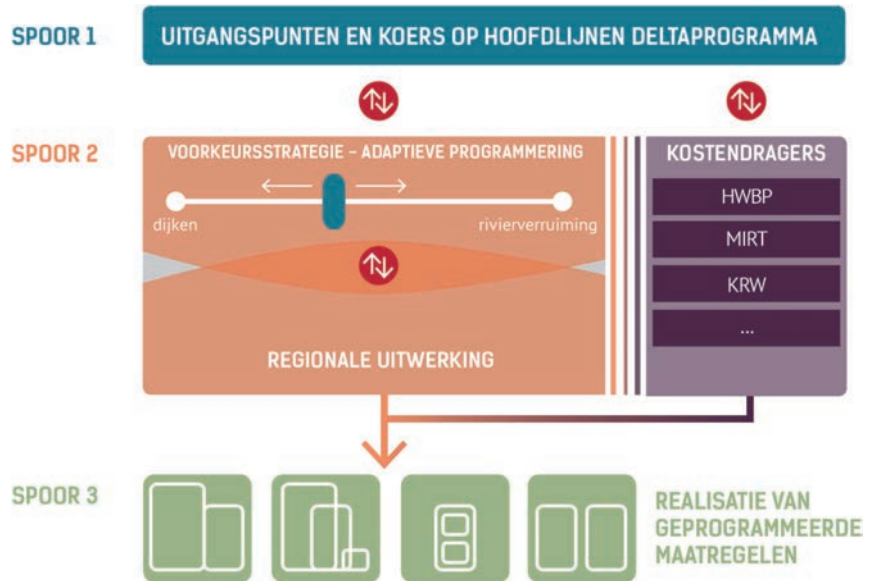
■ Er zijn drie processporen die elk onherroepelijk voortgaan na het nemen van de Deltabeslissingen in september 2014. Het betreft een beleidsmatig spoor (spoor 1), een spoor waarin op adaptieve wijze maatregelen worden geprogrammeerd (spoor 2) en een spoor waar eenmaal geprogrammeerde maatregelen uitvoeringsgereed worden gemaakt (spoor 3).

■ In spoor 1 worden de uitgangspunten en koers op hoofdlijnen gemonitord en zo nodig bijgesteld naar aanleiding van wijzigende omstandigheden. Periodieke toetsing van het beleid aan geactualiseerde Deltascenario's is onderdeel van dit proces. Het proces leidt tot hernieuwd beleid dat vastgelegd kan worden in bijvoorbeeld het Nationaal Waterplan.

\* **Ytsen Deelstra**, Senior Adviseur Watergovernance bij Wing; **Jannemarie de Jonge**, Landschapsarchitect/ partner bij Wing; **Kris Lulofs**, Universiteit Twente/Twente Water Centre; **Corné Nijburg**, Directeur Water Governance Centre.

I Met dank aan de Adviescommissie Water en de Deltadeelprogramma's Rivieren en Kust die door een financiële bijdrage deze reflectiesessie mede mogelijk hebben gemaakt.

II Met dank aan de overige deelnemers aan de reflectiesessie Frank Alberts, Rutger van der Brugge, Arwin van Buuren, Sara de Boer, Willem Jan Goossen, Ivette Meijerink, Ellen van Mulligen, Koos van Oord, Sofie Stolwijk.



**Figuur 1: Analyse kader governance Deltaprogramma**

(uit: Wingrapport 1401 Analyse van Rivieren Governance)

- In spoor 2 worden projecten gemonteerd door op regionale schaal uit te werken welke maatregelen (of combinaties van maatregelen) wanneer nodig zijn. Naar analogie van adaptief Deltamanagement werken regionale partijen combinaties uit met een 'geen-spijt' karakter dan wel ter vergroting van keuzemogelijkheden in de toekomst. De ontwikkelde adaptatiepaden zijn hiervoor een belangrijk hulpmiddel. Een essentiële activiteit binnen spoor 2 is dat de deelnemers er voor zorgen dat de projecten voorzien worden van financiële middelen afkomstig van (vaak sectorale) kostendragers, zoals het HWBP en het MIRT, en ook van regionale kostendragers. Zodra een project van middelen is voorzien worden de activiteiten overgeheveld naar spoor 3.
- In Spoor 3 worden eenmaal geprogrammeerde projecten gereedgemaakt voor uitvoering en vervolgens daadwerkelijk gerealiseerd. In MIRT-terminen: Project Verkenningen, Planuitwerking en Realisatie vinden plaats in spoor 3. Voor de uitvoering kunnen bestaande werkwijzen worden gevolgd.

Dit kader sluit aan bij gedachten die leven in enkele deelprogramma's zoals Rijnmond-Drechtsteden en IJsselmeergebied. Ook in de andere deelprogramma's spelen vergelijkbare, in de tijd voortrollende afstemmingsvragen, welke eveneens om een adaptief integratiekader vragen. Daarom passen we het kader hieronder op de verschillende deelprogramma's toe.

### Analyse van de verschillende Deelprogramma's

De bestuurlijke verhoudingen tussen rijk en regio liggen in het algemeen gevoelig. Ook rond het Deltaprogramma werd ongemak gevoeld toen het vraagstuk van nieuwe normen voor waterveiligheid top-down vanuit het rijk werd aangestuurd. Een weeffout die naderhand werd hersteld door de regio daar nadrukkelijk bij te betrekken. Tijdens de reflectiesessie hebben we daarom eerst met de deelnemers bepaald waar in de volgende fase van het Deltaprogramma het accent moet liggen wat betreft de organisatie. Daarbij zijn twee dimensies samengevoegd tot een assenkruis Nationaal – Regionaal / Sectoraal – Integraal. De tweede stap inventariseerde wat er leeft met betrekking tot ontwikkeling van nieuwe governance per deelprogramma met het oog op de periode na de Deltabeslissingen. In de derde stap is met behulp van het analysekader verkend welke onderdelen van de huidige governance behouden moet blijven, welke onderdelen versterkt moeten worden en welke onderdelen afgeschaft kunnen worden.

### Plaatsbepaling: Nationaal - Regionaal / Sectoraal - Integraal

Er was snel consensus dat het DP integraal georganiseerd moet worden in de regio met duidelijke ankers op rijksniveau. Met ankers wordt hier bedoeld dat beleidsmatige uitgangspunten vertaald zijn naar kaders voor de uitvoering. Een helder arrangement om tot gecombineerde financiering door rijk en regio te komen vormt een belangrijk onderdeel van zo'n kader. Bij deze plaatsbepaling zijn wel een aantal kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste merken we op dat om tot uitvoering te komen in veel gevallen ook sectorale arrangementen zoals het HWBP gebruikt (kunnen) worden (vergelijk Figuur 1). De

uitvoeringskracht hiervan kan groter zijn omdat de complexiteit van projecten dan lager is door inkadering. Mits de projecten voldoende betrokken worden bij de adaptieve programmering in spoor 2 (zie Figuur 1) en daarin afgewogen worden, zien we hier geen bezwaar in. Ten tweede merken we op dat het Deltaprogramma op dit moment weliswaar op rijksniveau is verankerd in beleid maar dat de financiële kaders voor uitvoering nadrukkelijk om uitwerking vragen. De inhoudelijke invulling van het financiële kader is in potentie sterk sturend vanwege de prikkels die daar van uitgaan. De kracht van het Deltaprogramma tot nu toe is dat rijk en regio juist gezamenlijk invulling geven aan de kaders. Tot slot is er nog de internationale dimensie. Het DP is een internationaal voorbeeld over hoe je klimaatadaptatie organiseert. Nederland staat met het DP in de etalage en kan niet zomaar de eerder gekozen aanpak verlaten.

### Waar staan de verschillende Deelprogramma's?

Aan het gesprek hebben deelgenomen de deelprogramma's Kust, IJsselmeergebied en Rivierengebied. In dit artikel hebben we deze uitkomsten aangevuld op basis van een ontvangen schriftelijke update vanuit het Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden

#### DELTAPROGRAMMA KUST

Het programmteam Kust gaat net als de programmteams van de andere gebiedsgerichte deelprogramma's in de zomer van 2014 stoppen. Wel wil het Deelprogramma de Netwerkfunctie, waarmee langs de kust de watersector en sector ruimte bijeengebracht worden, behouden. Er wordt een urgentie-paradoxesignaleerd. De betrokkenen willen het langetermijnperspectief vasthouden en tegelijkertijd de korte termijn, (ruimtelijke) ontwikkelingen slimmer doen. Het paradoxale karakter ontstaat doordat er op dit moment geen hoge urgentie vanuit waterveiligheid is die een centraal programma rechtvaardigt. Samenwerking is gewenst vanwege het belang van voortrollende beleidsontwikkeling voor de gehele kust en het behouden van de langetermijnscope op zandgebied. De vorm van samenwerking waarvoor DP

Kust kiest is het opstarten van een Kustcommunity. De gedachte hierachter is dat de huidige regionale partijen zelf de netwerkfunctie onderling kunnen invullen. De community wordt verbonden met het landelijke (interbestuurlijke) overleg Kust dat de inbreng in het Deltaprogramma zal verzorgen. Tijdens de reflectie kwam de vraag naar voren of de community voldoende body heeft om de netwerkfunctie in stand te houden. De prikkel om te blijven samenwerken wordt gezien in de regionale gebiedsontwikkelingen in de keringszone van de kust (de '17 parels') en het landelijke suppletieprogramma. De prikkel om op het niveau van de kust als geheel parels en suppletie vraagstukken aan elkaar te verbinden is echter laag. Op de agenda staan vragen zoals: Hoe kom je tot sense of urgency zonder de 'dwang' van het DP en volstaat een bijdrage aan het jaarlijkse programmadocument als motor? Weegt de inzet van het in stand houden van het netwerk op tegen de opbrengsten (zoals bijvoorbeeld het benutten van windows of opportunity, beleidsadvisering, samenhangende programmering, bundeling van investeringsstromen)?

#### DELTAPROGRAMMA IJSELMEEREBIED

Reflectie op DPIJ leidt al snel tot een gesprek over de afbakening van onderdelen van het Deltaprogramma. Er zijn tot op zekere hoogte twee gescheiden werelden gecreëerd: zoetwater en peil/veiligheid. Volgtijdelijk is eerst invulling gegeven aan peil/veiligheid en de zoetwaterdiscussie volgt daarop. Ook al is de discussie over peil/veiligheid nog niet geheel afgerond, vanuit de sporen 1 en 2 bezien ontbreekt de juiste incentive structuur voor een evenwichtige en adaptieve koppeling met de zoetwaterproblematiek. Voor de volgende fase en de verre toekomst is gewenst dat deze werelden weer met elkaar verbonden worden. Ook hier speelt de urgentie-paradox. Maar deze is hier opgelost door de beslissing over het waterpeil boven de markt te houden. Daardoor blijft er enige druk op het oppakken van zoetwateropgaven in en door de regio. Urgentie behouden vereist wel het levend houden van dit lange termijn perspectief. De bestuurlijke kerngroep van DP IJsselmeergebied wil daarom blijven bestaan en heeft zelf gekozen voor de rol van LT-monitoring. Daarnaast is het koppelen van ruimtelijke ontwikkelingskansen aan water investeringen een blijvend aandachtspunt en nemen regionale partijen zelf initiatief.

## RIVIERENGEBIED

Ook DP-rivieren heeft last van de weeffout dat de drie generieke thema's niet zijn vertaald naar opdrachten voor de zes gebiedsgerichte deelprojecten. Het is uiteindelijk alleen ten aanzien van Veiligheid wel gelukt aan deze vertaling bevredigend invulling te geven. Het meest verstoringend pakt deze weeffout echter voor het thema zoetwater uit. In de volgende fase zouden de waterveiligheids- en zoetwateropgaven integraal in de regio neergelegd moeten worden, liefst ook in combinatie met ruimtelijke adaptatie. Er zijn daarbij net als in het DPIJ nog onbelegde opgaven. Nadrukkelijk is in het gesprek stilgestaan bij de vraag of de voorkeursstrategie kaderstellend of richtinggevend is, een vraag die ook door niet direct bij DP-rivieren betrokkenen als relevant en essentieel wordt gezien, dus ook voor andere deelprogramma's. Bestuurlijk is voor DP-rivieren wel duidelijk dat de voorkeursstrategie richtinggevend is. In het HWBP en BO-MIRT zal derhalve uitgewerkt moeten worden wat kaderstellend is voor kortere termijn. Daarbij blijft dijkversterking gewoon onder het HWBP, maar de wisselwerking met nog onzekere rivierversuiming vraagt om aandacht. Sommige rivierversuimingsprojecten kunnen zomaar 50 cm opgave schelen. Dat maakt het zorgvuldig bewaken van de interactie tussen de drie stromen in het kader (zie Figuur 1) essentieel.

## RIJNMOND & DRECHTSTEDEN

Ook binnen Rijnmond-Drechtsteden wordt nagedacht over de toekomstige governance. Binnen het deelprogramma leven de volgende gedachten: Een duidelijk uitgangspunt is dat governance afspraken volgen uit inhoudelijke opgaven. In de tweede plaats denkt het deelprogramma over de toekomst in termen van bestuurlijk platform, verbindende (ambtelijke) brigade en gebiedsuitwerking (het projectenprogramma). Deze gremia kunnen ook na 2014 functioneren op de schaal van het huidige deelprogramma. Samenvoeging met anderen wordt als minder wenselijk beschouwd. Er wordt nagedacht over of deze gremia eventueel uitgebreid moeten worden met een tussenliggende laag van programmatisch organiseren en leren in leerplatforms. Rijnmond-Drechtsteden wil aansluiten bij de MIRT systematiek waar mogelijk. Uitvoering van de zoetwaterstrategie zou via de zoetwaterregio's moeten verlopen. Een verdere

verkenning moet tot contouren leiden hoe omgegaan wordt met bestuurlijke urgentie en integraliteit, in relatie waarmee de tussenlaag van programmatisch organiseren en leren en leerplatforms wordt overwogen.

## Wat kan terug naar de lijn en wat moet echt behouden of versterkt worden?

Het valt ons op dat veel direct betrokkenen van het Deltaprogramma op regionale schaal een grote waardering hebben voor de bestaande structuren van het Deltaprogramma. Het vragenlijstonderzoek van Teisman en van Buuren wijst dit ook uit. In de deelprogramma's wordt het debat over 'na 2014' voluit gevoerd en binnenkort zal ook de Adviescommissie Water advies over deze materie uitbrengen aan de minister. Onze bijdrage aan deze discussie ronden we voorlopig af door enkele observaties uit de reflectiesessie te verbinden aan conclusies en ontwerp vragen.

Vanuit de waardering voor het huidige ontstaat gemakkelijk een houding dat het zonde is om de opgebouwde structuren, netwerken en werkvormen van het Deltaprogramma weer af te schaffen. Echter de processen van kennisverwerving, verbinden en ontwikkelen van de afgelopen jaren waren niet alleen creatief maar soms ook redundant. Bovendien werkten enkele weeffouten verstoringend. Het ligt dus in de rede om nu structuren te heroverwegen en af te slanken, en sommige zaken in de staande organisatie onder te brengen. De centrale vraag is daarom vooral welke functionaliteit van het Deltaprogramma echt nodig is in de volgende fase. Het analysekader biedt de mogelijkheid om functionaliteiten los van de uiteindelijke organisatievorm te beschouwen. De Deltawet, het Deltafonds en de Deltacommissaris zijn daarbij structurelementen, vooral vanuit rijksperspectief, waaraan de organisatievorm in de regio verankerd kan worden. We gebruiken nu de observaties per deelprogramma om te bepalen welke elementen van het huidige Deltaprogramma moeten worden behouden. Het gaat ons daarbij om de argumentatie op basis van het analysekader, verschillen van inzicht over de gewenste governance in deelprogramma's zoals deze in het bovenstaande overzicht tot uiting komen, laten we daarbij bewust buiten beschouwing. We komen tot vier conclusies en zes nadere ontwerp vragen.

## Conclusies

- 1** De dominante positie van het Rijk in de discussie rond de waterveiligheidsnormen is gecorrigeerd door de regio daar sterker bij te betrekken. Het herstel van deze weeffout, de rol van de DC daarbij en de moeizame maar levendige discussie maakt duidelijk hoe belangrijk de balans tussen rijk en regio is. Het levendig houden van het DP na 2014 vraagt bovenal de rollen van rijk en regio in elk van de drie sporen van ons kader evenwichtig te houden.
- 2** De Zoetwaterstrategie in afzonderlijke Zoetwaterregio's wordt met de kennis van nu als een weeffout ervaren. In de volgende fase is het noodzakelijk om de integrale waterveiligheids- en zoetwateropgave in de regio neer te leggen, liefst ook met ruimtelijke adaptatie. Met de huidige kennis, zoals ontwikkeld in de deelprogramma's, is het mogelijk om voor de deelgebieden duidelijke vervolgoedraden te formuleren.
- 3** Per deelprogramma, of beter nog per opgave (generiek en/of gebiedsgebonden) kan op basis van ons analysekader worden uitgewerkt welke structuren, netwerken en werkvormen nodig zijn om urgentie en capaciteit in de drie processporen zeker te stellen.
- 4** Een regionaal georiënteerd bestuurlijk platform, een verbindende ambtelijke brigade en projecten zijn dan drie organisatiestructuren die behulpzaam zijn om de drie sporen in te vullen; waarbij de vraag is of de verbindende brigade ook een programmerende brigade is.

---

### SUMMARY

The Delta Program is a national program in which the central government, provinces, water boards and municipalities work together. The objective is to protect the Netherlands from flooding and to secure a sufficient supply of freshwater for generations ahead. In thematic and spatial sub programs relevant facts were gathered and analyzed. After five years of work key decisions, so called Delta Decisions, will be taken in 2014. These structuring decisions include among others adaptive strategies for flood risk management and freshwater supplies. This article reflects upon the governance needed to get the Delta Decisions afterwards specified and translated into concrete adaptive plan elaborations and realization. Given the uncertainties, an adaptive and flexible approach is needed. Doing too little or too late is dangerous, doing too much can be very expensive. Initiatives also have to be linked to spatial and socio-economic developments. The successful, program based approach, cutting across temporal, spatial and sector boundaries, will be retained and continued. This article reflects upon the lessons and draws conclusions and an agenda for modified governance settings in order to suit the next phase, taking into account the lessons learned.

---

## Ontwerp vragen

Voortbouwend op eerdere adviezen, de waarnemingen van de deelnemers aan de reflectiesessie en ons eigen analysekader zien we nadere ontwerp vragen, deze omvatten in ieder geval:

- A** De mate waarin de programmerende brigade de drie functies van Teisman en van Buuren (de verbinding tussen lange termijn en korte termijn, het adaptief programmeren, en de realisatie van projecten) weet in te vullen.
- B** Hoe bestuurlijke urgentie behouden kan worden en welke structuren hierbij behulpzaam zijn (het periodiek bestuurlijk aftikken en peer-pressure (tussen organisaties en regio's) is zeker nodig.
- C** De toekomst van de programmadirecteuren van de Deelprogramma's die nu staan voor neutrale procesbegeleiding en een regionale staffunctie bieden. Zij helpen net als de Deltacommissaris om, in steeds sterkere mate, de brug tussen rijk en regio te maken. Deze functionaliteit is in de toekomst zeker nodig, regionale DC's zouden die functie kunnen invullen.
- D** De financieringsvraag: het rijk kijkt naar de regio en de regio kijkt naar het rijk. Beiden hebben op dit moment krappe financiële middelen. Juist daarom is aandacht voor kostendragers essentieel.
- E** De Delta Commissaris en eventuele Regionale DC's hebben een belangrijke taak om de monitoring van de adaptieve strategieën te laten plaatsvinden, alleen zo blijft het lange termijn perspectief in beeld terwijl er ook gewerkt wordt aan de uitvoering van projecten.
- F** Hoe ziet de invulling van de adaptieve programmering (zie spoor 2 in Figuur 1) er op regionaal niveau en vanuit integrale opgaven geredeneerd uit? Als dit element onderbelicht blijft, wordt geen recht meer gedaan aan de uitgangspunten van het DP. ■