



TUSSENTIJDSE RESULTATEN TRAJECT VOORTGANG DELTAPROGRAMMA

VERBREDING SIGNALERINGSFUNCTIE EN
INSTRUMENTENKOMPAS

NATIONAAL DELTAPROGRAMMA 2023



Achtergronddocument B

Tussentijdse resultaten traject Voortgang Deltaprogramma

Verbreding signaleringsfunctie en
instrumentenkompas

versie 30 juni 2022

1 Inleiding

De resultaten van de eerste zes jaarlijkse herijking laten zien dat op twee punten doorontwikkeling van het Deltaprogramma wenselijk is:

- Versterking van de samenhang tussen de drie opgaven in het Deltaprogramma (waterveiligheid, zoetwater, ruimtelijke adaptatie) en intensivering van de verbindingen met andere (ruimtelijke) ontwikkelingen en transities;
- Verbetering van het zicht op voortgang in het Deltaprogramma.

Voor beide punten is een traject opgestart. De startnotities zijn in de Stuurgroep Deltaprogramma van 2 december 2020 vastgesteld, de voorzet voor de uitwerking is in de Stuurgroep van april 2021 geaccordeerd. Dit Achtergronddocument rapporteert over de tussentijdse resultaten van het Traject Voortgang.

De voortgang van het Deltaprogramma scherp kunnen volgen is essentieel om waar nodig tijdig bij te kunnen sturen. De slagkracht die nodig is om binnen 30 jaar het grote aantal vereiste maatregelen te realiseren, en de wendbaarheid om tussentijds tempo of richting aan te passen aan veranderende omstandigheden, zijn niet vanzelfsprekend. Zoals verwoord in Deltaprogramma 2021 is versnellen en intensiveren - ook vanwege de versnellende klimaatverandering - noodzakelijk om in 2050 de gestelde doelen te behalen. De mate waarin die versnelling en intensivering nodig zijn, en de manier waarop die doorgevoerd kunnen worden, zullen sterk per thema verschillen en vereisen dus maatwerk.

De Deltacommissaris heeft de wettelijke taak om de voortgang van het Deltaprogramma te bewaken en inzichtelijk te maken hoe het programma bijdraagt aan het realiseren van de doelen van het Nationaal Waterprogramma. De ambitie van het Traject Voortgang is de ontwikkeling van een verbeterde monitoring, sturing en rapportage van voortgang in uitvoering (output) en doelbereik (outcome). De systematiek beoogt bestuurders de juiste handvatten te bieden om bij te kunnen sturen zodra twijfels ontstaan over het tijdig realiseren van de doelen.

Het Traject Voortgang richt zich op het Deltaprogramma in zijn geheel, dus op zowel het landelijk niveau (nationale Stuurgroep) als op het regionaal niveau (regionale stuurgroepen en platforms) en de individuele bevoegde overheden. Voortgang binnen het Deltaprogramma wordt immers alleen bereikt door een samenhangende aanpak binnen het gehele Deltanetwerk; met alle betrokkenen en op alle schaalniveaus. Dit vraagt om:

- I: Mogelijke verbeteringen van de monitoring van de projecten en activiteiten (output) en de gezamenlijke duiding daarvan: worden de maatregelen conform planning uitgevoerd en hebben die de effecten en het doelbereik die daarvan worden verwacht (outcome);
- II: Mogelijke verbeteringen van de (bij)sturing: de doorwerking van signalen binnen het Deltaprogramma. Het traject richt zich op het verbeteren en goed sluiten van de cyclus Deltaprogramma; zie figuur 1. Daarbij wordt nadrukkelijk niet getreden in de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de individuele betrokken overheden. Bij hen liggen de bevoegdheden om de maatregelen uit te voeren die bijdragen aan de doelen van het Deltaprogramma.

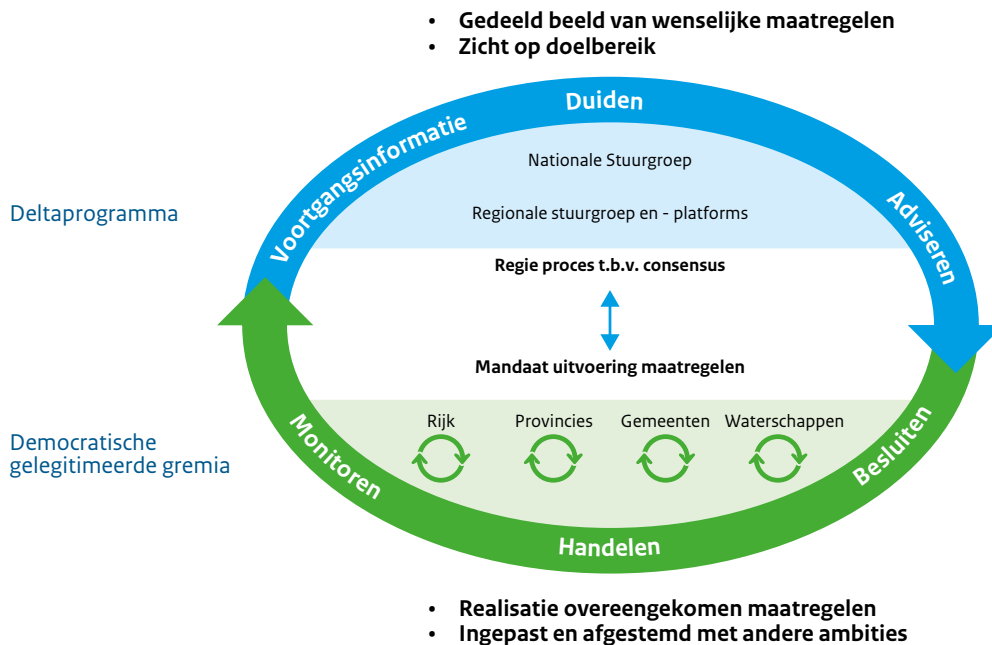
De cyclus Deltaprogramma dient als vliegwiel voor de verschillende activiteiten die in het kader van het Deltaprogramma worden ondernomen. De cyclus verbindt twee 'werelden': die van het Deltaprogramma zelf, de blauwe boog in figuur 1, waarin het vooral gaat om het bereiken van consensus over wat er moet gebeuren om Nederland klimaatbestendig te maken, en die van de afzonderlijke democratisch gelegitimeerde overheden, de groene boog, waarin het vooral gaat om het daadwerkelijk uitvoeren van de benodigde maatregelen.

In het afgelopen jaar is gewerkt aan de versterking van deze cyclus. Begeleid door adviseurs van RHDHV heeft de Werkgroep Voortgang voorstellen ontwikkeld, die vervolgens door projectteams zijn uitgewerkt en uitgevoerd. De Werkgroep en de projectteams zijn samengesteld uit deelnemers van het Programma Overleg: vertegenwoordigers van de diverse thematische en regionale deelprogramma's, de rijksoverheid, het HWBP en staf Deltacommissaris.

Om beter zicht te krijgen op voortgang in de uitvoering (output) en doelbereik (outcome) is gewerkt aan:

- verbetering van de output-monitoring door de uitkomsten van de 3 op zichzelf staande thematische systemen voor het volgen van voortgang op bestuurlijk niveau inzichtelijk te maken, en daarover op onderling zo vergelijkbaar mogelijke wijze te rapporteren, middels onder andere info-graphics en kaartmateriaal
- verbreding van de signaleringsfunctie om beter zicht te krijgen op 'helpende en belemmerende factoren' op uitvoering en doelbereik van het Deltaprogramma

¹ Voor waterveiligheid, zoetwater en ruimtelijke adaptatie



Figuur 1. Cyclus Deltaprogramma

Deze twee acties dragen bij aan een verbeterd zicht op voortgang in de uitvoering, en op mogelijke oorzaken wanneer die achterblijft bij de oorspronkelijke planning. Zo ontstaat sneller en beter zicht op de aanleiding tot bijsturing.

Daarnaast is gewerkt aan:

- verbetering van het zicht op de relatie tussen output en outcome; of de geplande maatregelen voldoende zijn om tijdig de overeengekomen doelen te bereiken.
- Inzichtelijk maken van de mogelijkheden voor bijsturing; het ‘instrumentenkompas’.
- Bijsturing vindt plaats door het kiezen van het juiste instrument op het juiste moment. Het instrumentenkompas maakt inzichtelijk welke interventies zoal mogelijk zijn. Het kompas vormt de basis voor het leerproces en het goede gesprek bij de Deltacommissaris, de nationale stuurgroep, de regionale bestuurlijk platforms en de programmamanagers, en is naar eigen invulling toe te passen.

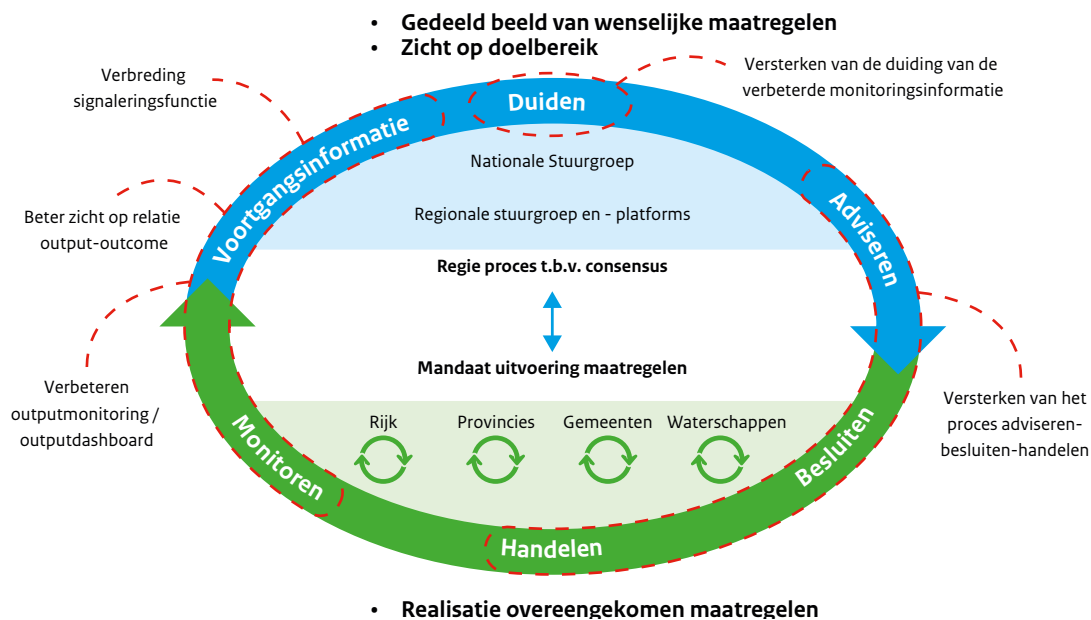
Dit achtergronddocument beschrijft de eerste tussenresultaten van het Traject Voortgang: de methode voor het verbreden van de signaleringsfunctie in het Deltaprogramma, en de methode voor het gericht inzetten van sturingsinstrumenten, het instrumentenkompas; zie figuur 2.

Deze methoden worden komend jaar in de praktijk toegepast en zullen verder worden aangescherpt. De eindresultaten zullen in Deltaprogramma 2024 worden gepresenteerd, waarna de methoden formeel zullen worden vastgesteld.

Aan twee andere producten wordt nog gewerkt. Het eerste betreft de ambitie om de huidige, thematische, systemen voor het volgen van voortgang in de uitvoering onderling intensiever te benutten, bijvoorbeeld door de rapportages te synchroniseren en geografisch te labelen. Met het uitbrengen van de brochure “Hoofdlijnen Deltaprogramma 2023” wordt een belangrijk deel van de ambities ingewilligd. Of aanvullende acties zoals het synchroniseren van de rapportages en het geografisch labelen van de uitkomsten van de monitoring, de moeite waard zijn, wordt volgend jaar bezien.

Het tweede is de verbetering van het zicht op de relatie tussen output en outcome. De daarvoor benodigde concretisering van doelbereik wordt nu door de Thema’s opgepakt. In de loop van 2023 worden de onderzoeken afgerond. Over de resultaten van deze twee acties wordt gerapporteerd in DP2023.

I. Verbeter de monitoring van het Deltaprogramma door... II. Verbeter de mogelijkheden voor bijsturen door...



Figuur 2. Cyclus Deltaprogramma en projecten in het kader van het Traject Voortgang

2 Verbreding Signaleringsfunctie Deltaprogramma

Een van de projecten die in het kader van het Traject Voortgang is opgestart is de ontwikkeling van een werkwijze om de signaleringsfunctie verder te versterken (*).² Het versterken van de signaleringsfunctie heeft een relatie met het Traject Samenhang en Verbinding, want een versterking van de verbinding met andere (ruimtelijke) ontwikkelingen en transities begint met het signaleren van de kansen voor die verbinding. Denk bijvoorbeeld aan de verbinding met omgevingsagenda's, regionale energiestrategieën, NOVI-gebieden en verstedelijkingsdeals.

Voor het verbreden van de signaleringsfunctie is een technisch-inhoudelijk instrument ontwikkeld, bedoeld als hulpstructuur om relevante signalen te identificeren en op de juiste tafel te krijgen. Zicht krijgen op wat er speelt in de omgeving van een Gebied of Thema, of in het Deltaprogramma als geheel, begint natuurlijk met de persoonlijke vaardigheid, de intuïtieve antenne, om ontwikkelingen op te pikken. Niet alleen vanachter bureau

² De verbreding van de signaleringsfunctie is aanvullend op het werk van de bestaande Signaalgroep, die voor het Deltaprogramma relevante ontwikkelingen volgt (met een jaarlijks advies), met accent op het fysiek systeem (met de indicatoren natter, droger, heter, zeespiegelstijging, en drukker).

of beleidstafel, maar ook door in de gebieden zelf waar te nemen wat er concreet speelt. Want uiteindelijk moet het in de gebieden gebeuren.

Met de ontwikkelde werkwijze kan de programmamanager zicht houden op de omgeving. Deze rol ('signaleur') kan ook belegd worden bij een medewerker van het programma- of kernteam. Belangrijk is dat deze de verbinding legt met de hoofdrolspelers in andere lopende processen en transities (onder andere stikstof, biodiversiteit, landbouw). Niet alle programmabureaus hebben de personele capaciteit om zicht te houden op ontwikkelingen die voor het betreffende gebied of thema potentieel relevant zijn. Waar nodig kan vanuit staf DC ondersteuning worden geboden, bijvoorbeeld met het periodiek organiseren van werksessies met medewerkers van het programmabureau en andere partijen over het inventariseren en interpreteren van potentieel relevante ontwikkelingen.

Signalen over ...?

Een definitie of afbakening van wat signalen zijn, kan niet en is in feite niet nodig. Het gaat in zijn algemeenheid om ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn ('helpende en belemmerende factoren') op uitvoering en doelbereik van het Deltaprogramma, maar (nog) niet 'vanzelf' worden meegenomen in de huidige, primair op output gerichte monitoringsystemen voor waterveiligheid, zoetwater en ruimtelijke adaptatie. Een volledig beeld van alle potentieel relevante ontwikkelingen kan en hoeft niet, maar meer structuur in het 'opsporen' en volgen van potentieel relevante ontwikkelingen is wenselijk en haalbaar ('80/20-regel').

Potentieel relevante ontwikkelingen zijn verschillend van aard. Signalering kan strategisch zijn, tactisch, en operationeel, en kan refereren aan ontwikkelingen op (inter-) nationale schaal, regionale, en lokale. Voor de verbreding van de signaleringsfunctie wordt qua herkomst onderscheid gemaakt tussen de volgende typen signalen:

1. 'Binnen' het Deltaprogramma, bijvoorbeeld technisch-inhoudelijke, juridische, bestuurlijke, organisatorische kansen of belemmeringen in de 'eigen operatie', zoals tekorten in personele en financiële capaciteit, en

belemmeringen in de operatie van het programma. Het zijn vaak de verklarende factoren waarom output juist wel of niet (op tijd, binnen budget) wordt gerealiseerd. De verwachting is dat de hiervoor benodigde personele capaciteit beperkt is.

2. Beleidsontwikkelingen 'buiten' het Deltaprogramma, bijvoorbeeld ontwikkelingen in andere beleidsdossiers en uitvoeringsprogramma's die voor het Deltaprogramma mogelijk vertragend of juist versnellend kunnen uitpakken;

Fysieke ontwikkelingen, in de vorm van economische, sociaaleconomische en maatschappelijke ontwikkelingen vallen buiten de scope van de verbreding van de signaleringsfunctie omdat die al belegd zijn bij de Signaleringsgroep Deltaprogramma.

De versterking vindt plaats binnen het Programmaoverleg Deltaprogramma en de nationale Stuurgroep Deltaprogramma, en binnen de individuele thema's en gebieden.

I. Versterking signaleringsfunctie in Programmaoverleg Deltaprogramma en nationale Stuurgroep Deltaprogramma.

De benadering, die wordt ingevoerd met het vaststellen van Deltaprogramma 2023, is als volgt samen te vatten: De verbreding van de signaleringsfunctie krijgt vorm en inhoud...

- A. ... onder regie van staf Deltacommissaris, ...
- B. ... is bottom-up opgebouwd vanuit de thematische en gebiedsgerichte deelprogramma's en staf Deltacommissaris, ...
- C. ... is aangevuld met signalen die niet 'via de Deltaprogramma-lijn' op de antenne komen...
- D. ... is vast onderdeel van de agenda van het Programmaoverleg Deltaprogramma...
- E. ... waarbij de resultaten van die besprekingen aanleiding kunnen zijn voor agendering in de nationale Stuurgroep Deltaprogramma.

Deze vijf punten zijn als volgt uitgewerkt.

A. Onder regie van staf Deltacommissaris

Of het nu gaat over technische of juridische obstakels in de uitvoering van het Deltaprogramma of om de samenwerking met andere maatschappelijke of beleidsontwikkelingen: versterking van de signaleringsfunctie is direct gerelateerd aan een versterking van de uitvoering van het Deltaprogramma en -daarmee- aan het doelbereik van het Deltaprogramma. Versterking van de signaleringsfunctie is daarom zowel een belang als een verantwoordelijkheid van iedereen die betrokken is bij de uitvoering van het Deltaprogramma: bestuurders, programmamanagers, projectleiders, et cetera.

Vanuit dit gedeeld eigenaarschap wordt de versterking van de signaleringsfunctie door iedere betrokken organisatie op eigen manier ingevuld. Dit vraagt om een 'aanjager' die binnen zijn of haar programmabureau eerste aanspreekpunt is voor signalering. Deze gaat regelmatig in gesprek met collega's van de andere programmabureaus over potentieel relevante signalen, ontwikkelt werkendeweg een antenne voor signalen buiten het Deltaprogramma, en leert daarbij het 'kaf van het koren' te scheiden: wat is relevant voor welke andere deelprogramma's, wat behoeft agendering in het Programmaoverleg Deltaprogramma, en vervolgens eventueel in de nationale Stuurgroep Deltaprogramma.

Ter ondersteuning van dit proces organiseert staf Deltacommissaris, in afstemming met de thematische en gebiedsgerichte deelprogramma's en de liaisons, twee keer per jaar in het PO expliciet het gesprek over ervaringen en uitkomsten van de verbrede signaleringsfunctie.

B. Bottom-up opgebouwd vanuit de thematische en gebiedsgerichte deelprogramma's en staf Deltacommissaris

Versterken van de signaleringsfunctie begint bij de keuze om daar expliciet en regelmatig aandacht voor te vragen bij de thema's, de gebiedsgerichte deelprogramma's en staf Deltacommissaris. Het spreekt voor zich dat dit per thema en deelprogramma vorm krijgt, passend bij aard en fase van het deelprogramma. Daarbij is de herkomst van het signaal van belang.

Interne signalen betreffen technisch-inhoudelijke, juridische, bestuurlijke, organisatorische kansen of belemmeringen in de 'eigen operatie'. Het zijn vaak de verklarende factoren waarom maatregelen die van belang zijn voor het tijdig realiseren van de doelen van het programma juist wel of niet (op tijd, binnen budget) worden gerealiseerd; Voor het detecteren van dit type signalen ligt een centrale rol bij de programmamanagers van de thema's en gebiedsgerichte deelprogramma's. Zij zijn bij uitstek degenen die vanuit hun primaire verantwoordelijkheid zicht hebben op wat er in die regio, of bij dat specifieke thema, potentieel relevante ontwikkelingen zijn. Ook zijn zij degenen die in eerste instantie kunnen beoordelen wat zij verder kunnen / moeten met die ontwikkelingen. Zij kunnen de taak "eerste aanspreekpunt signalering / signaleur" ook neerleggen bij een medewerker van het kernteam of programmabureau van dat deelprogramma. In het bespreken van de relevantie van de signalen en van mogelijke vervolgacties kunnen programmamanagers of 'signaleurs' samen optrekken met de liaisons van de Staf DC.

Externe signalen betreffen ontwikkelingen buiten het Deltaprogramma, bijvoorbeeld ontwikkelingen in andere beleidsdossiers of uitvoeringsprogramma's die voor het Deltaprogramma mogelijk vertragend of juist versnellend kunnen uitpakken.

Voor het tijdig detecteren van ontwikkelingen in dit domein is het functioneel om onderscheid te maken tussen het zenden en het ontvangen van signalen. Voor het zenden van signalen een beroep te doen op de overheden onder wiens verantwoordelijkheid het uitvoeringsprogramma of de beleidsontwikkeling tot stand is gebracht. Met daarbij, voor zover het rijksprogramma's of rijksbeleid betreft, een speciale rol voor IenW als 'uitvoerend verbinder' en actief in de ontwikkeling van een 'integrale departement overstijgende aanpak' (dit in lijn met de eerste voorlopige uitkomsten van het Traject Samenhang en verbinding). De beoogde 'ontvangers' – welke van de thematische en welke van de gebiedsgerichte deelprogramma's – volgen uit de inhoud van het signaal.

Op basis van de resultaten van de externe evaluatie van de Signaalgroep Deltaprogramma wordt bekeken wat de mogelijkheden en de voors en tegens zijn van beleggen van deze

taak bij de Signaalgroep Deltaprogramma. In aanvulling hier kan het jaarlijks Deltaprogramma/de aanbiedingsbrief (naast de jaarlijkse rapportage van de voortgang van de uitvoering) benut worden als kristallisatiepunt van de signalen die bepalend zijn/gaan worden voor de komende periode.

C. Aangevuld met signalen die niet 'via de DP-lijn' op de antenne komen

Punt b. gaat vooral over signalen die in de context van (de uitvoering van) het Deltaprogramma naar boven komen. Aanvullende voorzieningen zijn nodig voor het tijdig detecteren van signalen van 'buiten' het Deltaprogramma. Dat vraagt op alle niveaus om het ontwikkelen van een eigen antenne om dit soort signalen op te pikken. Daarnaast kan mogelijk een beroep gedaan worden op andere bestaande (hulp-)structuren. Dit punt wordt nader uitgewerkt in afstemming met het Traject Samenhang en Verbinding.

D. Als vast onderdeel van de agenda van het Programmaoverleg Deltaprogramma

Afgesproken is om standaard in elk Programmaoverleg een agendapunt te reserveren voor het melden en eventueel inhoudelijk bespreken van potentieel relevante signalen.

Dit agendapunt wordt in elk geval vanuit b. en c. 'gevoed' en vanuit Staf DC voorbereid door de aanjager (voor beschrijving van de taken van de aanjager zie hiervoor onder punt a), in afstemming met de programmamanagers of eerste aanspreekpunten bij de thema's en gebiedsgerichte deelprogramma's en voor zover relevant de liaisons, en verder aangevuld ('vrije ruimte') door de leden van het Programmaoverleg.

Bespreking van een specifiek signaal wordt altijd afgesloten met drie vragen:

- Duiding/concluderend: wat betekent (kan betekenen) dit signaal voor (de uitvoering van) het Deltaprogramma?
- Advies: wat, wie, wanneer is nodig voor follow up? Wie is de trekker van die follow up?
- Tenslotte: is het zinvol om dit signaal via PO te agenderen voor de nationale Stuurgroep DP?

E. Met vanuit het Programmaoverleg Deltaprogramma een agendering van bestuurlijk relevante signalen in de nationale Stuurgroep Deltaprogramma

Op basis van bespreking in het Programmaoverleg Deltaprogramma volgt (indien aan de orde) agendering in de nationale Stuurgroep Deltaprogramma. Goed voorbereid, met ruimte voor gesprek en afsluitend met twee vragen:

- Duiding/concluderend: wat betekent (kan betekenen) dit signaal voor (de uitvoering van) het Deltaprogramma?
- Advies: wat, wie, wanneer is nodig voor follow up? Wie is de trekker van die follow up?

Met deze werkwijze geven we enerzijds invulling aan de versterking van de signaleringsfunctie (als voeding van het proces van duiden en adviseren-besluiten-handelen), maar geven we anderzijds ook invulling aan de behoefte van het Programmaoverleg Deltaprogramma om meer aandacht te schenken aan het leerproces richting 2050.

Deze werkwijze wordt gedurende een jaar toegepast en zal vervolgens worden geëvalueerd. In de 'kalender' voor 2022 ziet dat er als volgt uit:

- PO: vanaf januari 2022 standaard op de agenda;
- Staf DC: per kwartaal op de agenda, als eerste kort voor de Stuurgroep Deltaprogramma in najaar 2022;
- Stuurgroep Deltaprogramma: voorjaar 2023: tussenbalans resultaten Verbreding signaleringsfunctie.

II. Suggesties voor versterking van de signaleringsfunctie binnen de thema's en gebiedsgerichte deelprogramma's

De hierboven beschreven benadering is geen blauwdruk voor toepassing op het niveau van de thema's en gebiedsgerichte deelprogramma's. Er kunnen wel suggesties van afgeleid worden om de signaleringsfunctie ook op het niveau van de individuele thema's en gebiedsgerichte deelprogramma's te versterken. Dit zal ook het signaleringsproces richting Programmaoverleg Deltaprogramma en de nationale Stuurgroep Deltaprogramma versterken. Ter overweging is meegegeven:

- Besteed in het reguliere overleg van de programmabureaus van de respectievelijke thema's en gebiedsgericht deelprogramma, en in het reguliere overleg van Staf Deltacommissaris ook regelmatig en expliciet aandacht aan belangrijke signalen ('binnen' en 'buiten');
- Zorg ervoor dat dit expliciet voorbereid en georganiseerd wordt;
- Sluit de bespreking van relevante signalen ook steeds af met concrete afspraken over follow up;
- En breng het signaal in bij het lopende signaleringsproces; geef het door aan de aanjager binnen Staf Deltacommissaris en aan de programmamanagers respectievelijk eerste aanspreekpunten binnen de thema's en gebiedsgerichte deelprogrammabureaus voor wie het signaal relevant wordt geacht; en breng het in – voor zover opportuun – in het Programmaoverleg Deltaprogramma.

3 Instrumenten-kompas

Om de stap van adviseren (op basis van signalen) naar bijsturen te maken, en daarmee het Deltaprogramma continue te verbeteren (adaptief), is eerder in het PO geconstateerd dat het van belang is om vaker het gesprek te voeren over de verschillende type interventies die binnen het Deltaprogramma kunnen worden ingezet: welke instrumenten heeft het Deltaprogramma beschikbaar, en hoe kunnen we van elkaar leren over een effectief gebruik ervan.

Daartoe is in het Traject Voortgang een notitie uitgewerkt met daarin een 'instrumentenkompas'. Doel is om effectieve (bij)sturing op de doelen van het Deltaprogramma te organiseren. Het kan daarbij gaan over vragen zoals: hoe beïnvloeden we de klimaat-adaptiviteit van de woningbouwopgave, hoe lossen we een regioproces op dat is vastgelopen, hoe borgen we voldoende financiering voor onze opgaven, hoe zorgen we dat specifieke partijen (zoals de Veiligheidsregio's) intensiever worden betrokken, etc. Het Instrumentenkompas beschrijft sturingsinstrumenten die ingezet kunnen worden door de programmamanagers, de Deltacommissaris (DC) en zijn staf, en de samenwerkende overheden (en hun bestuurlijke stuurgroepen en platforms).

Om effectief te kunnen sturen op de kerndoelen van het Deltaprogramma zijn interventies nodig. Verschillende interventies kunnen ingezet worden. Bijvoorbeeld een werkbezoek van de DC of een aanpassing in een deltabeslissing. Deze interventies horen bij verschillende 'rollen'; is het doel van de interventie bijvoorbeeld verbinding opzoeken of juist op afstand reguleren?

Een bekende benadering op het gebied van sturing binnen het publieke domein is het sturingsmodel van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) (2014). De NSOB heeft een model ontwikkeld dat onderscheid maakt tussen vier perspectieven van waaruit gekeken wordt naar overheidssturing: de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de netwerkende overheid en de participerende overheid. Het Deltaprogramma heeft geen directe eigenstandige democratische legitimatie; het bestaat naast de bevoegde gezagen. Vandaar dat het NSOB model niet direct goed aansluit bij structuur en werkwijze van het Deltaprogramma.

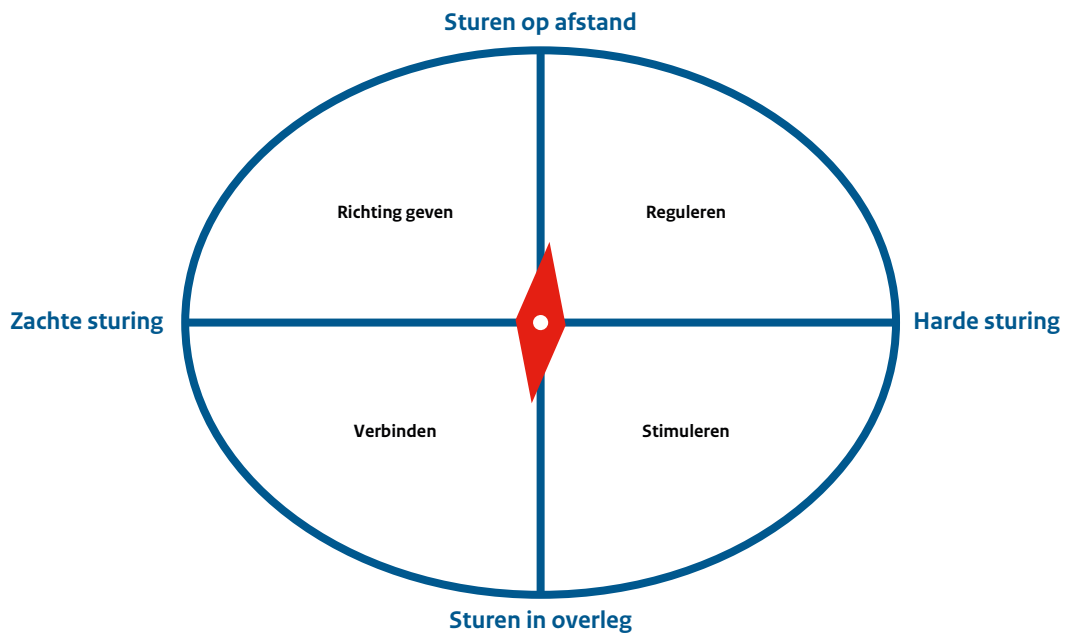
De TU Delft heeft een ander model ontwikkeld, dat beter aansluit, de zogenoemde 'instrumentenwaaier' voor meervoudige sturing (Daamen et al. 2017). Hierin zijn sturingsinstrumenten op gebiedsniveau uiteengezet. In de instrumentenwaaier wordt onderscheid tussen sturen op afstand en vanuit nabijheid. Sturen op afstand gaat via visies, plannen en juridische kaders. Sturen vanuit nabijheid door instrumenten samen met partijen in te zetten. Ook is er onderscheid tussen harde en zachte sturing. Harde sturing bestaat met name uit juridische en financiële instrumenten, zachte sturing uit instrumenten gericht op de netwerkende rol van de overheid, zoals communicatieve en relationele instrumenten. Dit maakt een analyse vanuit meervoudige rolopvatting mogelijk. Op gebiedsniveau kunnen verschillende actoren worden geïdentificeerd die samenwerken.

Aangezien het Deltaprogramma inspeelt op de behoefte voor 'afstemming van gevestigde actoren', dit bestendigt via 'afspraken' en ook actief als participerende overheid samen met publieke en private actoren 'waarde' creëert leek dit de meest geschikte basis voor het instrumentenkompas.

Met het instrumentenkompas kan een analyse worden gemaakt van de verschillende interventiemogelijkheden van het Deltaprogramma. Het vormt de basis voor het gesprek over de mechanismen die spelen en bijhorende handelingsperspectieven binnen het Deltaprogramma. Doel is instrumenten en bevoegdheden (vaak in samenwerking) meer en effectiever te benutten.

Voor sturing op de doelen van het Deltaprogramma zijn twee invullingen van het instrumentenkompas nodig; één voor het Deltaprogramma, één voor overheden. Dit omdat ze elkaar beïnvloeden en omdat ze beiden invloed hebben op de doelen van het Deltaprogramma op het gebied van zoetwater, waterveiligheid en ruimtelijke adaptatie. Zwaartepunt van de sturingsinstrumenten binnen het Deltaprogramma ligt bij richting geven en verbinden. Dit is niet vreemd gezien de rol van de DC: het overleg tussen betrokkenen bevorderen en de voortgang op de uitvoering bewaken door te rapporteren en adviseren.

Het zwaartepunt bij overheden zit aan de rechterkant. Bevoegde gezagen hebben democratische legitimiteit. Het is zodoende aan afzonderlijke overheden om voorstellen van de DC over te nemen en uit te voeren.



Figuur 3. Instrumentenkompas



Figuur 4. Instrumentenkompas Deltaprogramma



Figuur 5. Instrumentenkompas overheden voor doelen binnen het Deltaprogramma

Toepassing Instrumentenkompas

Het toepassen van het instrumentenkompas bestaat met name uit het gesprek op verschillende schaalniveaus (DC, PO, Regionale Bestuurlijke Platforms) over het samenspel van interventies, en wanneer welke interventie ingezet zou kunnen worden.

Het kompas beoogt de volgende werking:

Bewustwording: door het kompas samen te bespreken en eventueel aan te passen of aan te vullen wordt de bewustwording ten aanzien van sturing en interventies verbeterd.

Toepassen op situaties: de DC, Regionale bestuurlijke platforms en de programmamanagers kunnen, wanneer zij iets willen bereiken of veranderen, zelf of met elkaar de volgende vragen beantwoorden:

- Waarom wil ik bijsturen: wat is het probleem of kans? Wat wil ik bereiken?
- Kijkend naar het kompas, in welk kwadrant wil ik iets bereiken: Wil ik iets stimuleren, reguleren of richting geven, etc.?
- Welk instrument heeft het Deltaprogramma zelf daarvoor beschikbaar in dat kwadrant? Door wie, op welk niveau binnen het DP, moet of kan dit instrument worden ingezet

Vervolgens is het van belang dat de interventie wordt afgestemd en ingezet en dat een reflectie plaatsvindt:

- Heeft de inzet van het instrument het gewenste resultaat? Is het doel bereikt door het inzetten van het instrument? Wat zou je de volgende keer doen?

Als er geen instrument binnen het Deltaprogramma beschikbaar is, kunnen de volgende vragen worden gesteld:

- Welke samenwerkende overheid in het DP heeft eventueel wel een instrument beschikbaar?
- Welke rol en instrument kun je binnen het DP gebruiken om te bereiken dat deze overheidsorganisatie een instrument zal inzetten?

Vervolgens kan op basis van de antwoorden gekozen worden om bepaalde instrumenten in te zetten dan wel gezamenlijk te reflecteren op mogelijkheden om de instrumenten verzameling uit te breiden.

De sturingsinstrumenten

Richting geven

Hieronder worden sturingsinstrumenten vanuit een richtinggevend rol uiteengezet. Dit zijn 'zachte' instrumenten, die vanaf een afstand sturen, denk hierbij aan beleid en visies.

1. Het jaarlijks Deltaprogramma

Het Deltaprogramma volgt een adaptieve aanpak: de delta-beslissingen en voorkeursstrategieën worden aangepast als nieuwe ontwikkelingen en inzichten daar aanleiding toe geven. Dat gebeurt op een systematische manier. Zo vindt iedere zes jaar een herijking plaats. Daarnaast is de jaarlijkse publicatie van het Deltaprogramma richtinggevend. Hierbinnen kan op verschillende manieren gestuurd worden.

Voorbeeld: als een organisatie terughoudend is in het verschaffen van informatie over de voortgang in de realisatie van afgesproken maatregelen, hoe scherp wordt dit dan geformuleerd in het jaarlijks Deltaprogramma? Wordt expliciet benoemd dat informatie niet ontvangen is, of wordt gemeld dat de voortgang nog niet bekend is? hebt of benoem je dat je het niet weet?

2. Deltaplannen

De Deltaplannen zijn een belangrijk beeldbepalend onderdeel van het Deltaprogramma. Ten aanzien van de realisatie van maatregelen kan zichtbaar worden dat vertraging heeft plaatsgevonden en dat het noodzakelijke is om de realisatie te versnellen of te intensiveren.

Voorbeeld: Toen duidelijk werd dat, kort na het uitbrengen van DP 2015 de realisatie van maatregelen in het kader van Ruimtelijke Adaptatie achterbleef bij de ambities is besloten om ook voor dat thema een Deltaplan op te stellen.

3. Monitor uitvoeringsprogramma Deltaprogramma

De uitvoering van het Deltaprogramma wordt gemonitord, en als de doelen onvoldoende behaald worden wordt er bijgestuurd. Binnen het Deltaprogramma is daarvoor de Meten-weten-handelen systematiek ontwikkeld. Daarnaast kan bij grote afwijkingen ten aanzien van doelbereik een drietrapsraket gehanteerd: ambtelijke → directeuren → bestuurlijke escalatie.

Voorbeeld: voor de Noordervaart in Brabant is in 2014 afgesproken via een intentieverklaring tussen RWS, waterschap Peel en Maasvallei en ook door waterschap Aa en Maas dat wateraanvoer vergroot zou worden. Dit koste veel meer dan gepland.; aanvullend budget moest worden geregeld. Ook de Klimaatbestendige Wateraanvoer West-Nederland is een voorbeeld, hier duurde het traject lang vanwege

grondverwerving. Een escalatie in de vorm van de bovengenoemde 'drietrapsraket' vond plaats waarna bijsturing plaats kon vinden.

4. De aanbiedingsbrief

Een manier van sturing is de 'openbare advisering regering', in de aanbiedingsbrief van de Deltacommissaris op prinsjesdag.

Voorbeeld: De DC heeft in een aanbiedingsbrief gevraagd voor extra budget voor Ruimtelijke adaptatie, dat er uiteindelijk ook gekomen is.

5. (Brief)advies

Naast de aanbiedingsbrief kan de Deltacommissaris maar ook bestuurders in de deelprogramma's gevraagd en ongevraagd advies geven.

Voorbeeld: het briefadvies over woningbouw, waarbij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Infrastructuur en Waterstaat de deltacommissaris gevraagd hebben advies uit te brengen over woningbouw en klimaatadaptatie.

Voorbeeld: de bestuurders in de deelprogramma's kunnen ook geadviseerd worden, zie bijvoorbeeld de advisering t.a.v. het peilbesluit IJsselmeer.

6. Beleidsinitiatieven ministeries

Ook de ministeries kunnen beleidsinitiatieven inbrengen in het Deltaprogramma.

Voorbeeld: het kennisprogramma Zeespiegelstijging.

7. Adviezen aan bestuurders in deelprogramma's

Voor iedere opgave van het Deltaprogramma geldt een eigen logische gebiedsindeling met een daarbij passende bestuurlijke agenda, waarbij de betrokken overheden de ondersteuning organiseren. De belangrijkste taken zijn het realiseren en verder uitwerken van de deltabeslissingen en voorkeursstrategieën, het informeren van de deltacommissaris over de voortgang en het adviseren over het jaarlijkse voorstel voor het Deltaprogramma. Op basis hiervan kunnen adviezen gegeven worden door de DC.

Reguleren

Instrumenten vanuit een regulerende rol zijn kader stellend en bepalen en/of beperken de ruimte van partijen door juridische inbedding. Denk hierbij aan verordeningen, bestemmingsplannen etc.

1. Afspraken ministers/koepels

Om te komen tot concretisering van inhoudelijke doelen kunnen afspraken gemaakt worden met ministers en koepels (bijvoorbeeld akkoorden, samenwerkingsafspraken).

2. Bestuursakkoord

In 2014 tekenden vertegenwoordigers van de provincies, waterschappen en gemeenten én de minister van Infrastructuur en Milieu de 'bestuursovereenkomst Deltaprogramma'. Dit houdt in dat de overheden de deltabeslissingen en voorkeursstrategieën meenemen in de eigen plannen. Het Rijk heeft de deltabeslissingen vastgelegd in het Nationaal Waterplan.

3. Gremia zoals Stuurgroep Water

De Stuurgroep Water is het bestuurlijke overleg dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voert met bestuurders van de Waterschappen, Provincies, Gemeenten en Drinkwaterbedrijven. De deltacommisaris is toegetreden tot de Stuurgroep Water. Doel van dit overleg is het bestuurlijk afstemmen van het waterbeleid, de uitvoering en monitoring daarvan. De DC kan voorstellen doen in de Stuurgroep Water.

Bijvoorbeeld: De DC kan nieuwe waterveiligheidsvraagstukken agenderen in de Stuurgroep Water.

Verbinden

Verbindende instrumenten zijn instrumenten die het organiserend vermogen vergroten, denk hierbij aan samenwerkingen, procesbegeleiding etc. Dit is zachte sturing die in samenwerking ontstaat en gekenmerkt wordt door verantwoordelijkheidsverdeling tussen verschillende partijen.

1. Werkbezoek DC

De DC kan op werkbezoek gaan op locatie als er iets speelt wat voor kansen/belemmeringen zorgt ten aanzien van de deltaopgaven. Werkbezoeken van de DC kunnen bijvoorbeeld en ingezet worden om het proces vlot trekken als partijen in een patstelling terecht zijn gekomen.

Voorbeeld: Op verzoek van de betrokkenen – zowel overheden als bewoners – heeft de toenmalige Deltacommisaris het proces rondom de Markermeerdijken begeleid.

Voorbeeld: bestuurlijk werkbezoek met Dijkgraaf en Deltacommisaris in Venlo

2. Het Deltacongres

De Deltacommisaris initieert elk jaar het Nationaal Deltacongres voor iedereen die professioneel betrokken is bij (de uitvoering van) het nationaal Deltaprogramma met als doel de vorming en uitbreiding van de deltacommunity actief te stimuleren.

3. Events deelprogramma's

De deelprogramma's organiseren ook events die gevolgen kunnen hebben voor doelen uit het Deltaprogramma.

Voorbeeld: Zo vindt er o.a. een jaarlijkse 'IJsselmeerdag' plaats, is er een 'Landelijke Kustdag', en een 'Gebiedsconferentie Rijnmond-Drechtsteden'.

4. Programma Overleg (PO) Deltaprogramma

In het PO kan het 'goede gesprek' gevoerd worden. Dit kan signalen betreffen (zie methodiek Verbreding Signaleringsfunctie). Signalering vindt met name plaats in lokale/regionale netwerken. Via het PO kunnen signalen worden gedeeld, en kan besproken worden wat mogelijke reacties zijn. Wanneer nodig kunnen deze reacties worden voorgelegd aan de nationale stuurgroep

5. Communicatie, o.a. website

Over het Deltaprogramma wordt op verschillende manieren gecommuniceerd, bijvoorbeeld via de website van het nationale Deltaprogramma, en de nieuwsbrief Deltanieuws.

Stimuleren

Stimulerende instrumenten zijn instrumenten die de spreekwoordelijke 'wortel en stok' voorhouden. Het zijn instrumenten zoals subsidies en onteigeningen die motiveren om iets wel of niet te doen. De sturingsinstrumenten op deltaprogramma-niveau zijn wat schaarser omdat stimuleren direct te maken heeft met de uitvoering en dit vindt plaats in de regio. Besluitvorming ligt ook bij de daartoe bevoegde gezagen.

1. Aanspreken van bestuurders: confronteren/aanmoedigen

Het is de rol van de DC om het overleg tussen de betrokken partijen te bevorderen en de voortgang op de uitvoering te bewaken. Hierbij moet men elkaar kunnen aanspreken op voortgang en kwaliteit van de resultaten in relatie tot de doelstellingen. Bestuurders moeten elkaar blijven aanspreken op afspraken en verantwoordelijkheden. Door dit te doen kan bijgestuurd worden om doelen te behalen.

2. Programmeren budgetten DP

Het programmeren van budgetten voor onderzoeken, maatregelen en voorzieningen van het Deltaprogramma. In het Deltaprogramma staan maatregelen die geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit het Deltafonds: de maatregelen op het gebied van waterveiligheid en zoetwater waar het Rijk (deels) een verantwoordelijkheid voor draagt. Daarnaast omvat het Deltaprogramma maatregelen waar het Rijk geen directe verantwoordelijkheid voor draagt, zoals maatregelen van provincies, waterschappen en gemeenten in het lokale of regionale watersysteem. Wanneer nodig kunnen besprekingen plaatsvinden over een (her)verdeling van budgetten en verantwoordelijkheden. Deze kunnen bijdragen aan het tijdig realiseren van de doelen uit het Deltaprogramma.

Bronnen

Daamen, T., Hobma, F., Verheul, W. J., & Heurkens, E. (2017). Ruimte voor durf en diversiteit in gebiedstransformaties. Faculteit Bouwkunde, TU Delft.

Van Vulpen, B, van Twist., M., Frankowski, p., Frissen, M., van der Steen, Chin-a-Fat, N. (2018). Regie voeren? Beweging brengen als partner én principaal. NSOB.

Nederland is een laaggelegen land met veel water. Het nationaal Deltaprogramma beschermt Nederland tegen overstromingen, zorgt voor voldoende zoetwater en draagt bij aan een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting. Op de website van het nationaal Deltaprogramma staat meer informatie over het werk aan onze delta.

Het nationaal Deltaprogramma is een samenwerkingsverband tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Ook kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven denken actief mee.

WWW.DELTAPROGRAMMA.NL

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

september 2022

NATIONAAL DELTAPROGRAMMA

ALLES OP
ALLES
VOOR EEN
VEILIGE EN
LEEFBARE
DELTA