

Eb en vloed van het Deltaprogramma

De Deltacommunity anno 2019 in beeld gebracht

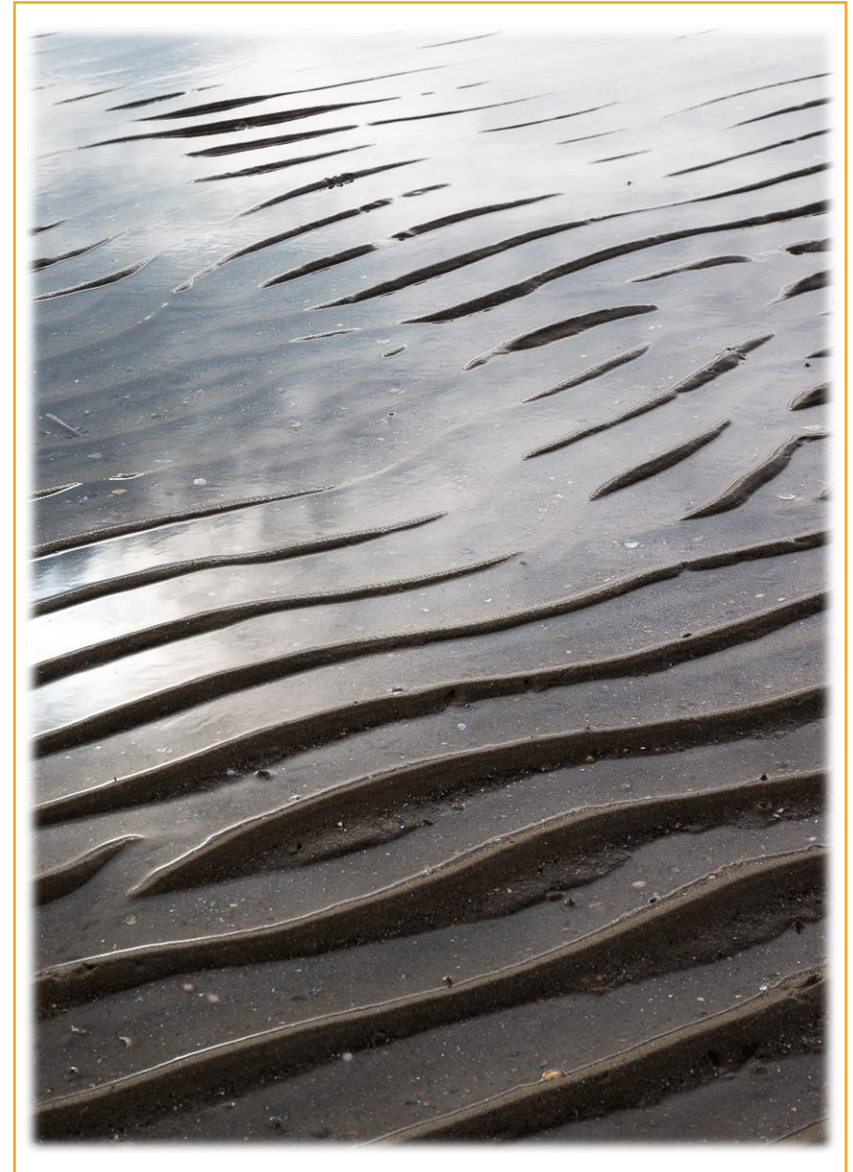
10 september 2019

Dr. Jitske van Popering-Verkerk

Prof.Dr.Ir. Geert Teisman

Prof.Dr. Arwin van Buuren

GovernEUR|Erasmus Universiteit Rotterdam



GovernEUR
Erasmus

Inhoudsopgave

H1. Deltacommunity	3
H2. Werken aan het Deltaprogramma.....	4
2.1 Visie van het Deltaprogramma	4
2.2 Uitvoering van maatregelen	5
2.3 Integraliteit.....	6
H3. Herijking en adaptatie.....	7
3.1 Kennisbasis voor herijking.....	7
3.2 Klimaatverandering en adaptatie	8
H4. Samenwerking.....	9
4.1 Brede samenwerking	9
4.2 Kwaliteit van de samenwerking.....	10
4.3 Activerende samenwerking	11
H5. Programma-aanpak.....	12
5.1 Meerwaarde programma-aanpak	12
5.2 Organiseren van samenhang	13
5.3 Toekomstig aanpak Deltaprogramma	14
H6. Reflectie.....	15
6.1 Eb en vloed van de programma-aanpak	15
6.2 Denkrichtingen voor toekomstige programma-aanpak	17
Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording	20
Vragenlijst	20
Overzicht interviews.....	20
Referenties.....	21

H1. Deltacommunity

September 2014 was een bijzonder moment voor het Deltaprogramma. Na jaren van onderzoek naar de effecten van klimaatverandering op het watersysteem en het ontwikkelen van strategieën, liggen er beslissingen en voorkeursstrategieën:

“De deltabeslissingen en voorkeursstrategieën vormen de start van de uitvoering van maatregelen waarmee ons land de komende decennia een optimale bescherming, klimaatbestendige inrichting en een robuuste zoetwatervoorziening krijgt.” (aankondiging Deltaprogramma 2015, p. 1).

Het Deltaprogramma is sindsdien in een nieuwe fase gekomen. De focus ligt op het realiseren van de beslissingen en voorkeursstrategieën door de afzonderlijke organisaties. Het Deltaprogramma bevordert de samenwerking tussen deze organisaties, borgt de programmatische samenhang en ondersteunt kennisontwikkeling. Met de verandering van het Deltaprogramma is ook de Deltacommunity veranderd: nieuwe mensen zijn betrokken geraakt, werkwijzen zijn ontwikkeld en aangepast, en in de realisatie worden nieuwe kansen en problemen ontdekt.

In 2019-2020 vindt de zesjaarlijkse herijking van het Deltaprogramma plaats. In het kader van deze herijking is het goed om de Deltacommunity mee te laten denken over het Deltaprogramma. Via een vragenlijst en interviewronde hebben representanten van de Deltacommunity meegedacht over het werken aan het Deltaprogramma, de herijking en de wijze van programmatisch samenwerken. In dit rapport presenteren wij de resultaten.

Onderzoeksmethoden

Om de Deltacommunity mee te laten denken over het Deltaprogramma, is een combinatie gemaakt van een vragenlijst en interviews. De vragenlijst uit 2014 is geactualiseerd en aangepast aan de huidige fase van herijking. In totaal hebben 226 respondenten de gehele vragenlijst doorlopen. Daarnaast zijn interviews gehouden met 5 programmadirecteuren, de directeur staf Deltacommissaris, en met 5 vertegenwoordigers van partners van het Deltaprogramma. Nadere informatie over de vragenlijst en interviews is opgenomen in bijlage 1.

Leeswijzer

In deze rapportage komen de belangrijkste onderzoeksresultaten uit de vragenlijst en interviews aan de orde. Deze resultaten zijn thematisch geordend: H2 werken aan het Deltaprogramma; H3 herijking en adaptatie, H4 samenwerking, H5 programma-aanpak. Een selectie van vragenlijstresultaten is per thema weergegeven, de volledige resultaten zijn opgenomen in bijlage 2. Het rapport eindigt met reflecties en denkrichtingen voor de toekomst in H6.

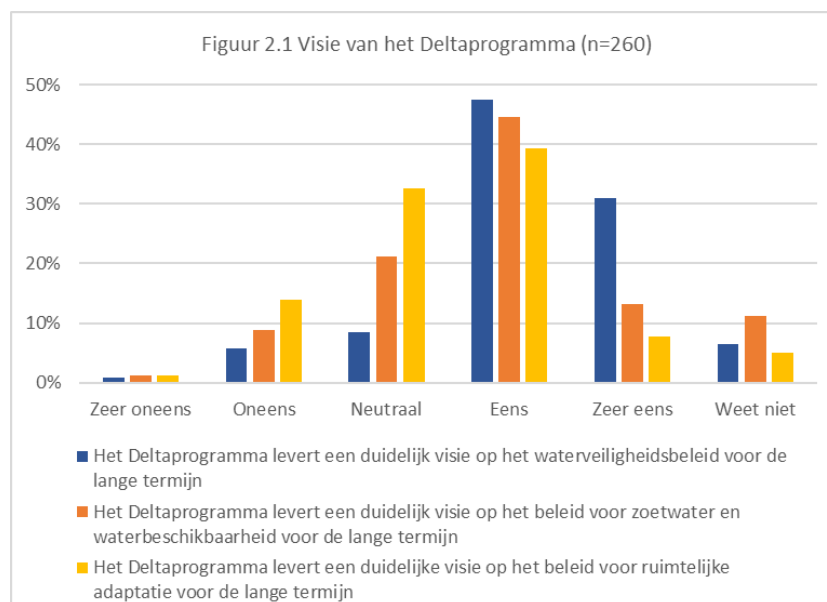
H2. Werken aan het Deltaprogramma

Vanaf het Deltaprogramma 2015 wordt gewerkt aan de realisatie van de Deltabeslissingen en voorkeursstrategieën. In dit hoofdstuk verkennen we hoe de Deltacommunity kijkt naar de realisatie van het Deltaprogramma, in termen van visievorming (§2.1), maatregelen (§2.2) en integraliteit (§2.3).

2.1 Visie van het Deltaprogramma

Het Deltaprogramma omvat een visie op waterveiligheid, zoetwater en ruimtelijke adaptatie. In het Deltaprogramma is vanuit deze visie vooral gewerkt aan het verbinden van partijen, het versterken van de kennisbasis en het beter begrijpen van het fysieke systeem. De verschillen per regio zijn groot, zo zijn er regio's waar het Deltaprogramma op afstand geïnformeerd blijft over de water-gerelateerde ontwikkeling en zijn er regio's waar het Deltaprogramma programma's en projecten mede-initieert.

Uit de vragenlijst wordt duidelijk dat de Deltacommunity een duidelijke lange termijn visie voor waterveiligheid sterk aanwezig acht, voor zoetwater aanwezig en voor ruimtelijke adaptatie licht aanwezig (zie figuur 2.1). Elk thema kent daarmee zijn eigen dynamiek in het Deltaprogramma. Voor waterveiligheid en zoetwater is in de eerste jaren van het Deltaprogramma een intensief proces opgezet, resulterend in een duidelijke lange termijn visie. Nu wordt met een iets lagere intensiteit gekeken hoe de visie tot uitvoering kan komen en welke kennisvelden van belang zijn te vullen. Bij ruimtelijke adaptatie zien we de intensiteit juist toenemen. Er zit afgelopen jaren veel enthousiasme en energie op dit thema.

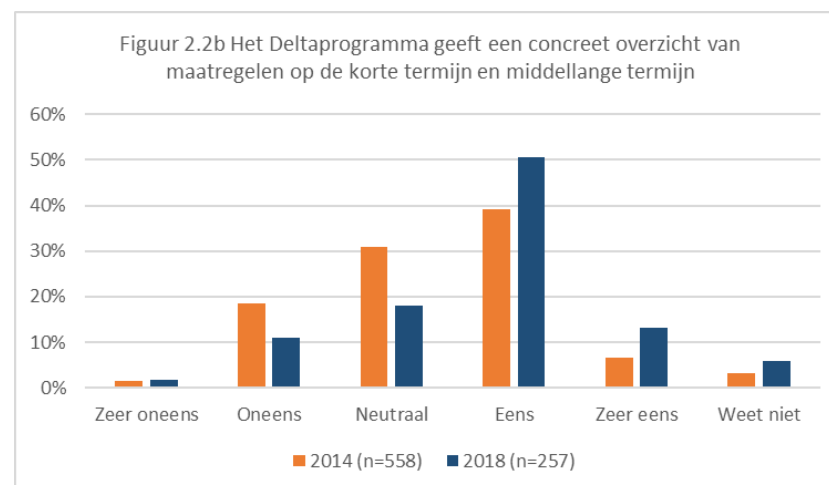
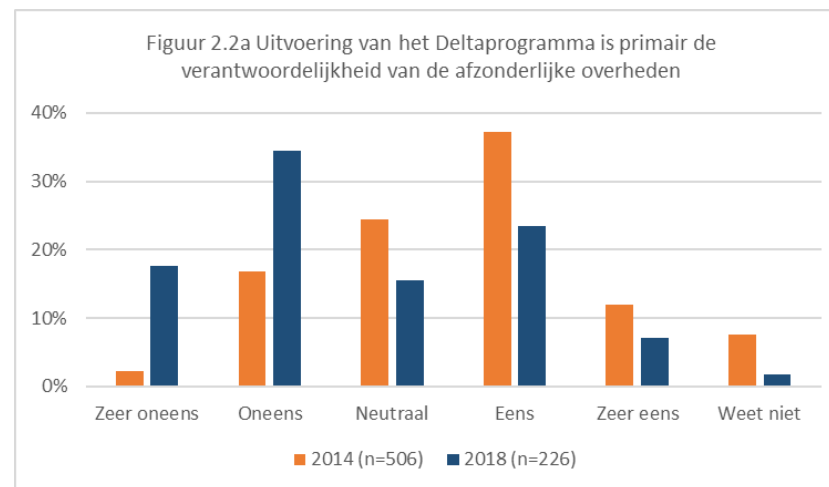


2.2 Uitvoering van maatregelen

Het Deltaprogramma realiseert haar visie, beslissingen en strategieën niet zelf. De uitvoering is aan de afzonderlijke overheden. Vergeleken met 2014 is een wezenlijk andere situatie ontstaan. In 2014 waren respondenten tevreden over de voorgaande intensieve periode, maar riepen ook op tot meer concreetheid te komen en meer over te laten aan de lijnorganisaties. In 2018 is er juist tevredenheid over de mate van concreetheid, maar is er een toenemende roep om de uitvoering niet alleen een zaak van de afzonderlijke overheden te laten zijn (zie figuren 2.2a en 2.2b).

De zorgen zien we op twee niveaus. Op regionaal niveau is een deel van de uitvoering op grotere afstand van het Deltaprogramma komen te staan. Dit geldt voor waterveiligheidsprojecten en sommige zoetwaterprojecten. Vanuit het Deltaprogramma is er vertrouwen in de uitvoering, maar het gevoel van afstand ten opzichte van de waterschappen en projectorganisaties groeit: *“volgens mij gaat het wel goed, maar ik weet niet precies wat er speelt”*. Op nationaal niveau komen de zorgen voort uit programma’s en projecten die zijn gestart vanuit de lijnorganisaties, en direct raken aan het Deltaprogramma. Voorbeelden zijn Integraal Riviermanagement en de Nationale Adaptatiestrategie. Respondenten geven aan *“dan begin je eigenlijk weer helemaal opnieuw”* en *“er gebeurt niets met waar we al die tijd aan gewerkt hebben”*. Deze discussies speelden aanvankelijk ook bij de Beleidstafel Droogte. Inmiddels is de link gelegd, zijn personele unies gemaakt en wordt op een positieve manier voortgebouwd op de kennis vanuit het Deltaprogramma.

Zo zien we op regionaal niveau afstand ten opzichte van de uitvoering en op nationaal niveau wrijving tussen programma’s. In het Deltaprogramma groeit de behoefte de afstand met de uitvoering te verkleinen en ook hier meer programmatisch te werken.

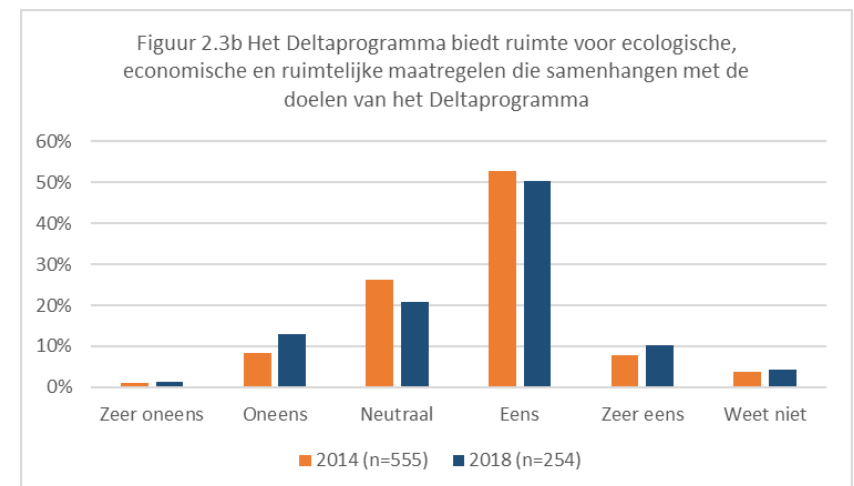
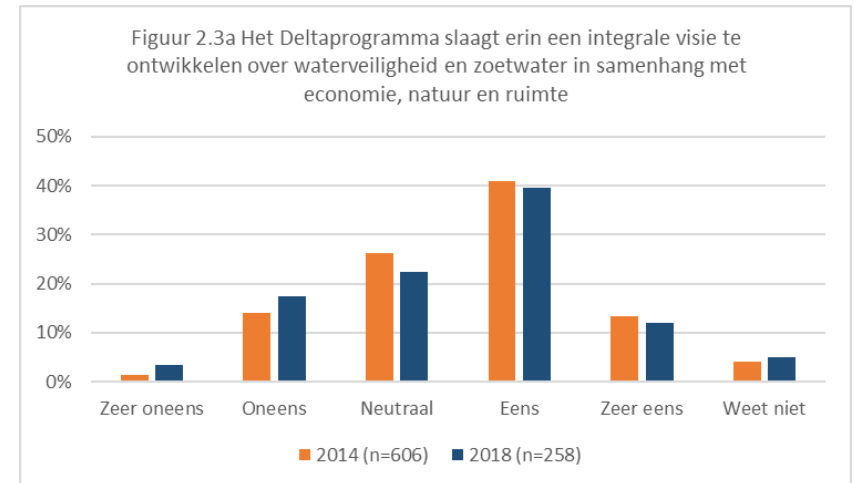


2.3 Integraliteit

Integraliteit is een belangrijk speerpunt van het Deltaprogramma. Net als in 2014 is in 2018 meer dan de helft van de respondenten positief over de integrale visie van het Deltaprogramma en de ruimte om verschillende maatregelen te koppelen (zie figuren 2.3a en 2.3b). De score is iets minder positief en de groep die kritisch is over de integraliteit groeit tot meer dan 15%.

In de gesprekken zien we drie aandachtspunten. Ten eerste heeft de Deltacommunity minder zicht op de integraliteit van maatregelen. Door de afstand met de uitvoering (zie §2.2) is niet altijd in beeld of meekoppelkansen benut worden en principes uit het Deltaprogramma (bijv. meerlaagsveiligheid, meekoppelen) wel toegepast worden. Ten tweede lukt het beter om andersoortige doelen te betrekken (o.a. ruimtelijke kwaliteit en natuur) dan het onderling betrekken van waterveiligheid, zoetwater en ruimtelijke adaptatie op elkaar. Die drie thema's staan meer los van elkaar en de integrerende werking die het jaarlijkse Deltaprogramma lange tijd heeft gehad, lijkt te verminderen. Toch liggen er juist op het snijvlak van deze thema's wel degelijk zorgen, denk aan de watervraag van rivierverruimende maatregelen of de relatie tussen watertekort en wateroverschot. Ten derde zijn er (nog steeds) substantiële knelpunten in het realiseren van integrale maatregelen, bijvoorbeeld in het berekenen van maatschappelijke kosten en baten, en in het mobiliseren van financiële middelen.

Het beeld wat betreft de integraliteit in het Deltaprogramma is dus redelijk positief. Maar steeds meer mensen in de regio's en bij het nationale Deltaprogramma, ervaren de noodzaak om te blijven zoeken hoe de integrerende functie vervuld kan worden en welke rol het Deltaprogramma daarin kan spelen.



H3. Herijking en adaptatie

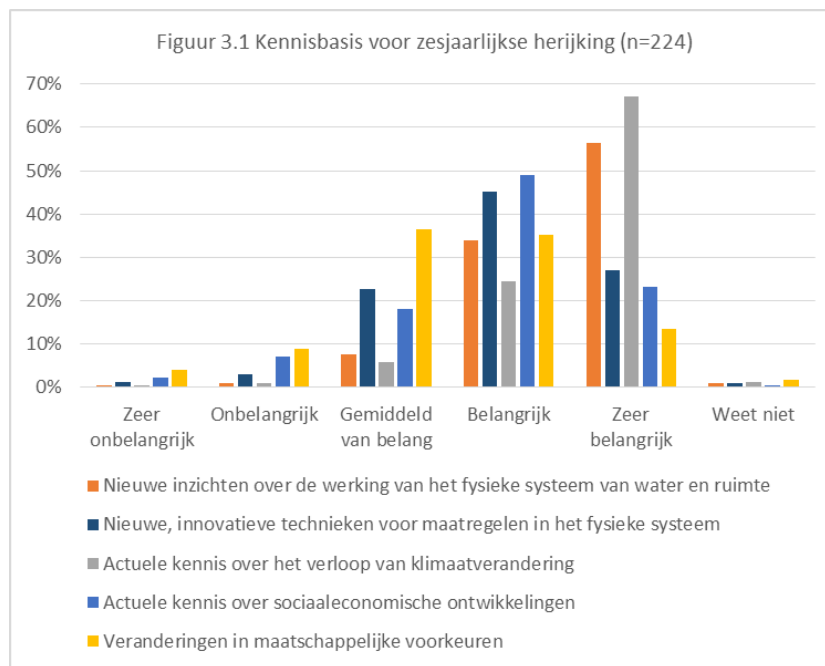
Met de zesjaarlijkse herijking worden nieuwe kennis en inzichten gebruikt om het Deltaprogramma bij te stellen. We hebben de Deltacommunity bevroegd naar de kennisbasis voor de herijking (§3.1) en de adaptieve benadering van het Deltaprogramma (§3.2).

3.1 Kennisbasis voor herijking

Voor de herijking wordt kennis over klimaatverandering en de werking van het fysieke systeem als meest belangrijk gezien (zie figuur 3.1). Deze kennis vormt volgens de Deltacommunity de basis onder de herijking. Daarnaast is kennis over innovatieve technieken interessant, maar vooral in de uitvoering en minder voor de programmatische herijking.

Wat betreft het betrekken van maatschappelijke voorkeuren bij de herijking, zien we twee tegengestelde lijnen. Sommigen geven aan dat deze voorkeuren vanzelfsprekend in beschouwing genomen worden. Anderen geven aan dat het Deltaprogramma niet moet kijken naar maatschappelijke voorkeuren. Het Deltaprogramma moet vasthouden aan de lange termijn koers en mag niet “meewaaien” met de politiek-maatschappelijke wind. De spanning tussen het wel of niet meenemen van maatschappelijke voorkeuren is extra voelbaar, omdat leden van de Deltacommunity de veranderende voorkeuren wel degelijk ervaren. Zo merken zij invloed van onder andere de maatschappelijke discussie over klimaatverandering en droogte.

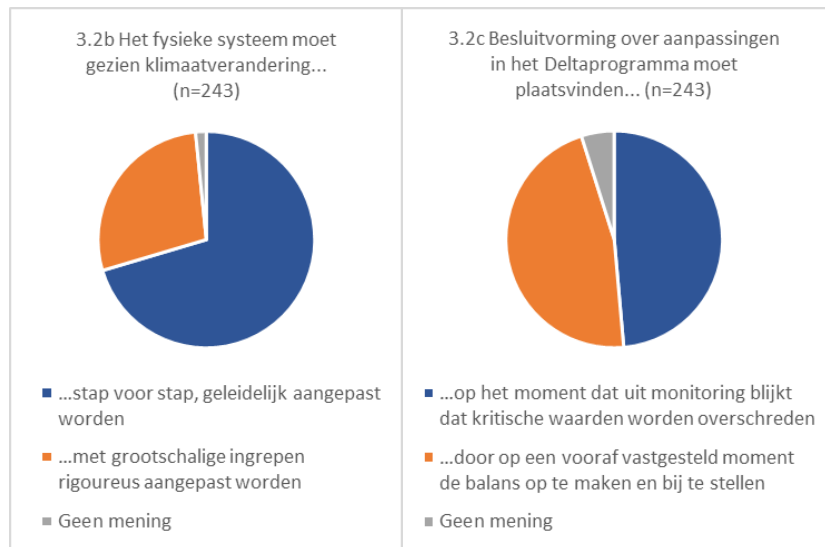
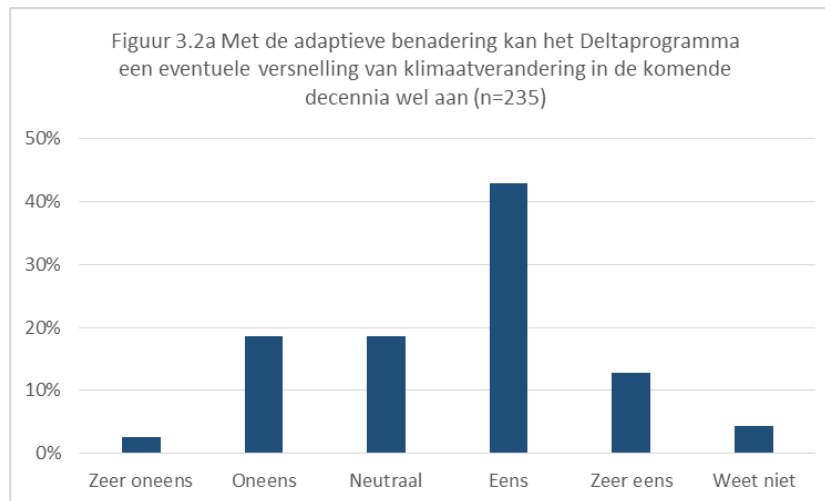
Het is binnen de Deltacommunity onomstreden dat de herijking gebaseerd wordt op robuuste, fysieke kennis. Het verdient de aanbeveling om ook expliciet na te denken hoe om te gaan met maatschappelijke en politieke voorkeuren in de herijking.



3.2 Klimaatverandering en adaptatie

Het Deltaprogramma volgt een adaptieve benadering. Een kleine meerderheid verwacht dat het Deltaprogramma met deze benadering een eventuele versnelling van klimaatverandering aan kan (zie figuur 3.2a). Tegelijkertijd betwijfelt een groep van ongeveer 40% of het Deltaprogramma voldoende in staat is grote keuzes te maken die wellicht nu al nodig zijn door de effecten van klimaatverandering. Deze twijfel is expliciet geworden na het verschijnen van onderzoek naar zeespiegelstijging (Deltares, 2018) en bij het besluit van de stuurgroep Deltaprogramma dat er op dit moment geen aanleiding is voor grootschalige herijking. Een deel van de respondenten vindt dit verstandig: *“Je moet eerst goed kijken, je moet het goed bestuderen, het is verstandig daar de tijd voor te nemen”*. Een ander deel van de respondenten geeft aan dat het Deltaprogramma keuzes over systeemingrepen nu niet durft te maken en daarom gekozen wordt voor nader onderzoek: *“eigenlijk is het een brevet van onvermogen, dat we niet over systeemingrepen kunnen besluiten”*.

Over de betekenis van de adaptieve benadering voor fysieke maatregelen, is de Deltacommunity eensgezind. Een adaptieve benadering betekent een stapsgewijze aanpak met strategieën die geleidelijk aangepast kunnen worden in plaats van rigoureuze ingrepen (zie figuur 3.2b). De twijfels of het Deltaprogramma wel in staat is tot deze grootschalige ingrepen, gaat dus samen met het beeld dat dit type ingrepen in de meeste (maar niet alle!) gevallen niet nodig is. Er zijn echter specifieke gevallen (o.a. toekomst van keringen) waar grootschalige ingrepen mogelijk wel aan de orde komen. Het is dan de vraag of het Deltaprogramma hier programmatisch aan kan werken. Over het proces van de adaptieve benadering verschillen de beelden sterk. De helft geeft aan dat herijking nodig is wanneer kritische waarden worden overschreden, terwijl de andere helft juist pleit voor vooraf bepaalde momenten van herijking (zie figuur 3.2c).



H4. Samenwerking

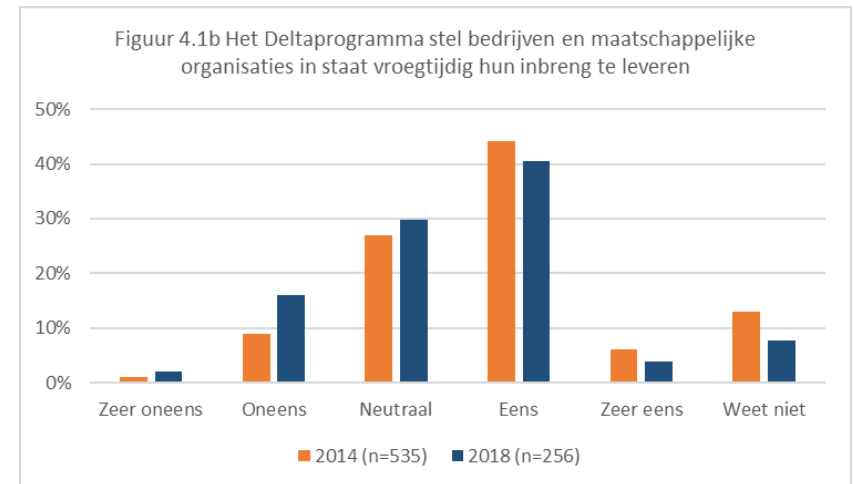
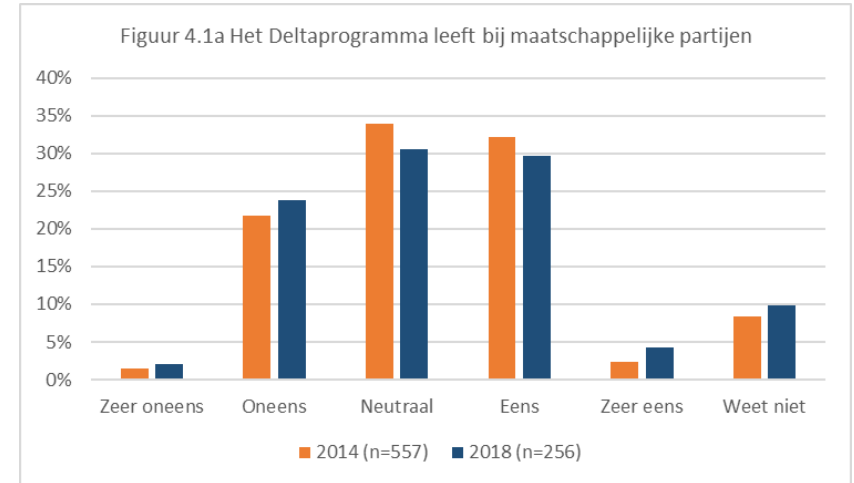
Samenwerking is leidend principe in het Deltaprogramma. We hebben de Deltacommunity gevraagd naar de samenwerking in termen van breedte (§4.1), kwaliteit (§4.2), en activerende karakter (§4.3).

4.1 Brede samenwerking

Ook na tien jaar Deltaprogramma is er nog steeds een brede samenwerking die alle overheidslagen omvat. Provincies, waterschappen, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, en Rijkswaterstaat zijn sinds de start nauw betrokken. Voor deze overheden is het Deltaprogramma nog steeds interessant genoeg om bij te zijn. Tegelijkertijd zien we dat de inbreng van menskracht en middelen sterk is afgenomen, en het Deltaprogramma niet de urgentie, status en mobiliserende werking heeft om dit te veranderen.

De afgelopen jaren is de betrokkenheid van gemeenten toegenomen, vooral bij de lokale aanpak van ruimtelijke adaptatie. De betrokkenheid van veiligheidsregio's en andere ministeries (o.a. Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, Economische Zaken en Klimaat) wisselt sterk per thema en per regio.

Daar waar de betrokkenheid tussen overheidslagen breed is, zijn er zorgen over de betrokkenheid van maatschappelijke en private partijen (zie figuur 4.1a en 4.1b). Deze partijen zijn minder betrokken geraakt. Tussen alle samenwerkingen waarvoor deze partijen benaderd worden, heeft het Deltaprogramma onvoldoende urgentie. Wanneer er echt urgente problemen zijn – zoals de droogte in 2018 – neemt de betrokkenheid toe en zitten maatschappelijke en private partijen wel aan tafel.

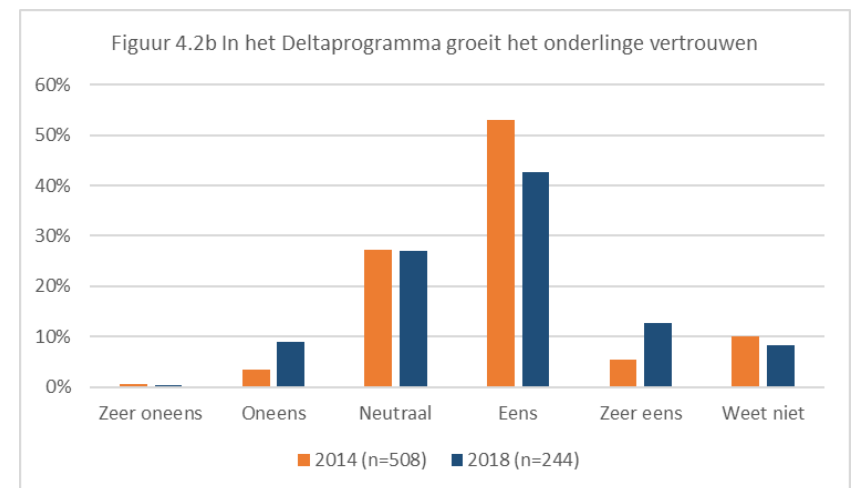
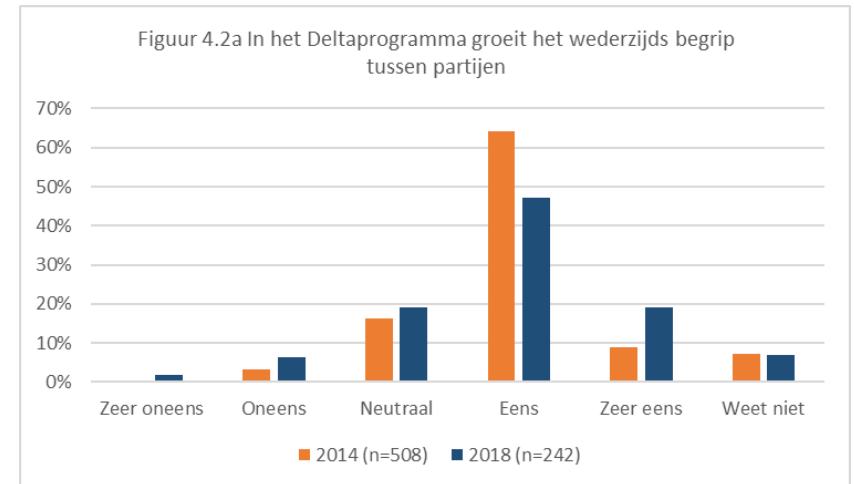


4.2 Kwaliteit van de samenwerking

De Deltacommunity heeft veel waardering voor de samenwerking in het Deltaprogramma. De samenwerking leidt naast beleidsmatige en projectmatige uitkomsten tot 'bijvangst' zoals vertrouwen en wederzijds begrip. Door de bijvangsten draagt het Deltaprogramma bij aan betere samenwerking rond waterveiligheid, zoetwater en ruimtelijke adaptatie.

Uit zowel de vragenlijst als de interviews wordt duidelijk dat de community blijvend zeer positief is over de samenwerking. Juist door de cultuur van samenwerken, kunnen afspraken gemaakt en resultaten behaald worden, ook wanneer belangen wrijven. De respondenten vinden daarin een Deltacommissaris onmisbaar. Deze rol creëert waar nodig druk om er gezamenlijk als regio of rondom een vraagstuk uit te komen.

Ten opzichte van 2014 zijn de scores iets meer naar de uitersten verschoven (zie figuren 4.2a, 4.2b). Het oordeel neutraal tot minder tevreden over de samenwerking, blijkt vooral te maken te hebben met de beperkte menskracht en slagkracht in de regio's. Doordat er relatief weinig menskracht beschikbaar is, staat de samenwerking in het brede netwerk onder druk. Tijdsgebrek is dan een argument om sommige partners even niet te betrekken en de samenwerking op een lager pitje te zetten. De regionale slagkracht werd in 2016 door de ABD geagendeerd: *"Het beeld is evenwel dat de regionale projectorganisaties zijn 'afgeschaald' en deels opnieuw bemenst. Dit heeft de slagkracht van het Deltaprogramma richting uitwerking en uitvoering naar de inschatting van de commissie niet versterkt."* (ABD, 2016, p. 36). Dit blijkt nog steeds een zorgpunt.

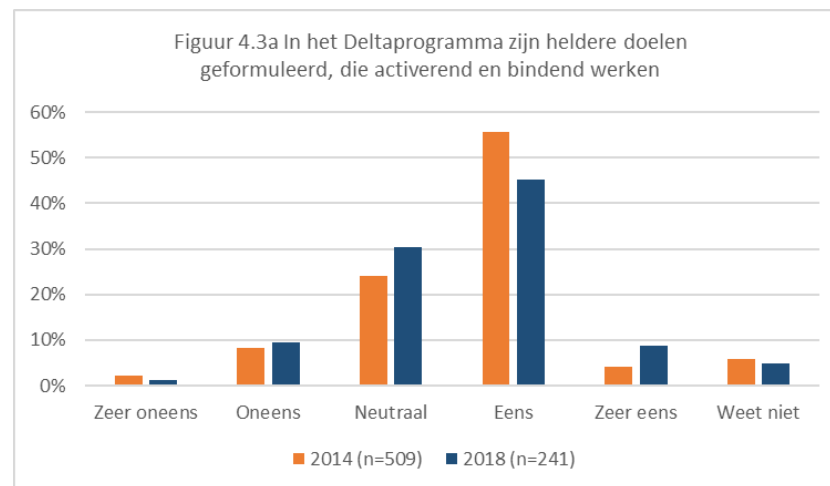


4.3 Activerende samenwerking

Programmatisch samenwerken omvat ook het hebben van programmatische doelen die activerend en verbindend werken. Daar waar veel tevredenheid is over de breedte en kwaliteit van samenwerking, is de deltacommunity iets minder positief geworden over het activerende karakter van de samenwerking (zie figuur 4.3a).

Het doel van het Deltaprogramma kan gezien worden als “*uitwerken en implementeren*” (Nationaal Waterplan, 2015, p. 9) waarbij gekeken wordt of de uitvoering op koers ligt en of externe ontwikkelingen van invloed zijn op de ingezette koers (Deltaprogramma, 2018). Hiermee ligt de focus op het faciliteren van samenwerking rond de uitvoering en het begrijpen van het fysieke systeem bij een veranderend klimaat. Rond deze doelstelling vinden veel acties plaats, vinden partijen elkaar en is sprake van een samenwerking die zonder het Deltaprogramma niet zou ontstaan.

Het doel van het Deltaprogramma wordt ook breder gezien, namelijk werken aan een klimaatbestendige en robuuste waterveiligheid, zoetwatervoorziening en ruimtelijke inrichting. Juist op dit vlak missen respondenten de activerende kracht van het Deltaprogramma. Zij zoeken naar de positie van het Deltaprogramma, naar energie en redenen om de programmatische samenhang tussen projecten te borgen. Zo wordt aangegeven: “*dé uitdaging voor het Deltaprogramma is positioneren, wat gaan we als programma doen*”. Vanuit deze bredere doelstelling wordt een activerende, programmatische richting gemist.



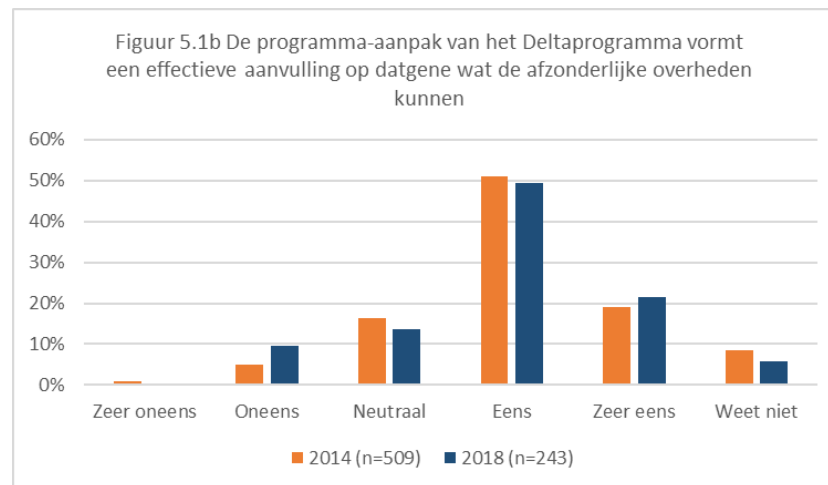
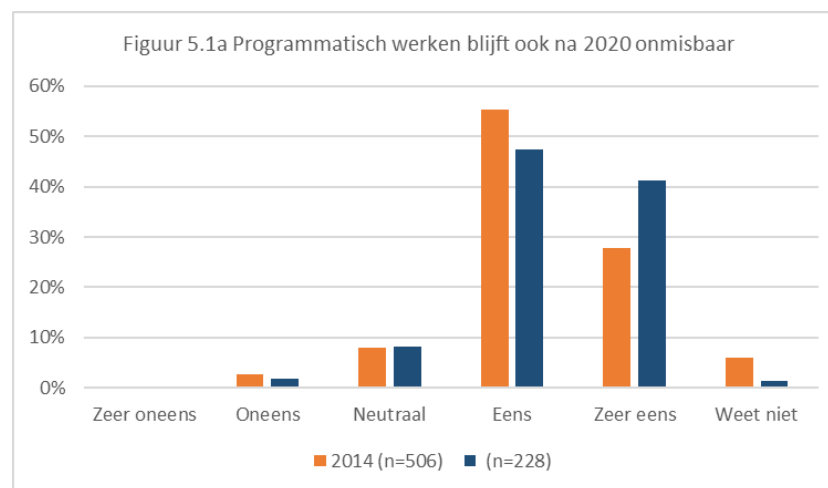
H5. Programma-aanpak

Als programma heeft het Deltaprogramma een aanpak ontwikkeld. In deze programma-aanpak ligt de nadruk op de strategische samenhang tussen velerlei projecten. In dit hoofdstuk gaan we in op de meerwaarde van deze programma-aanpak (§5.1), de samenhang in het programma (§5.2) en de toekomstige ontwikkeling (§5.3).

5.1 Meerwaarde programma-aanpak

De meerwaarde van het Deltaprogramma staat voor de Deltacommunity buiten kijf. Vergeleken met 2014 menen de respondenten in 2018 nog stelliger dat programmatisch werken onmisbaar is (zie figuur 5.1a). De meerwaarde ligt in de aanpak en werkwijze die het Deltaprogramma eigen is. Respondenten geven aan dat het goed en verstandig is om de vraagstukken vanuit samenwerking, vanuit een gedeelde kennisbasis en in onderlinge samenhang te bekijken. Deze aanpak en werkwijze maakt dat het programma van meerwaarde is. Ook geven respondenten aan dat het nodig is om als programma de gebruikelijke aanpak vanuit afzonderlijke overheden te verrijken en aan te vullen (zie figuur 5.1b). De meerwaarde van het Deltaprogramma is daarbij het geven van een ‘zetje’ in de goede richting. Dit zien we bijvoorbeeld bij Ruimtelijke Adaptatie. In veel gemeenten wordt nagedacht over de ruimtelijke inrichting in relatie tot een veranderend klimaat. Het Deltaprogramma geeft daarbij een ‘zetje’ door het bieden van een aanpak, bijbehorende instrumenten en het vergroten van het bewustzijn voor deze thematiek.

Daarmee heeft de programma-aanpak een dubbele meerwaarde. Ten eerste in de eigen aanpak en werkwijze, en ten tweede in de bijdrage die deze aanpak levert aan het werk van de afzonderlijke overheden.

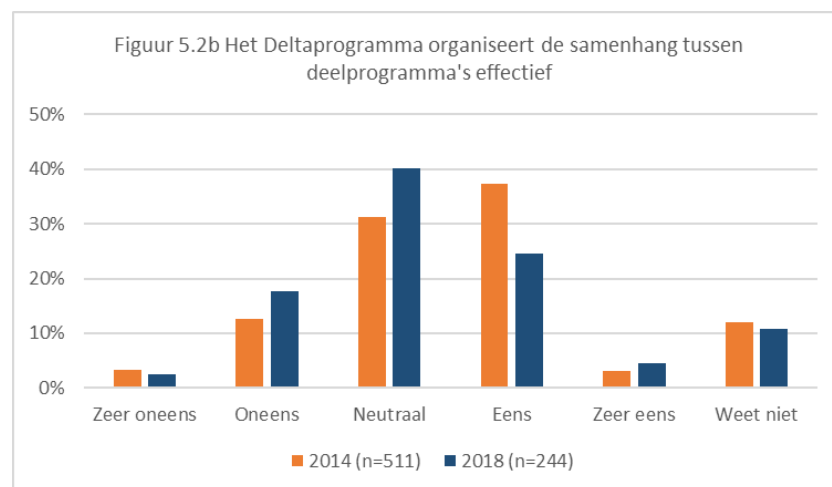
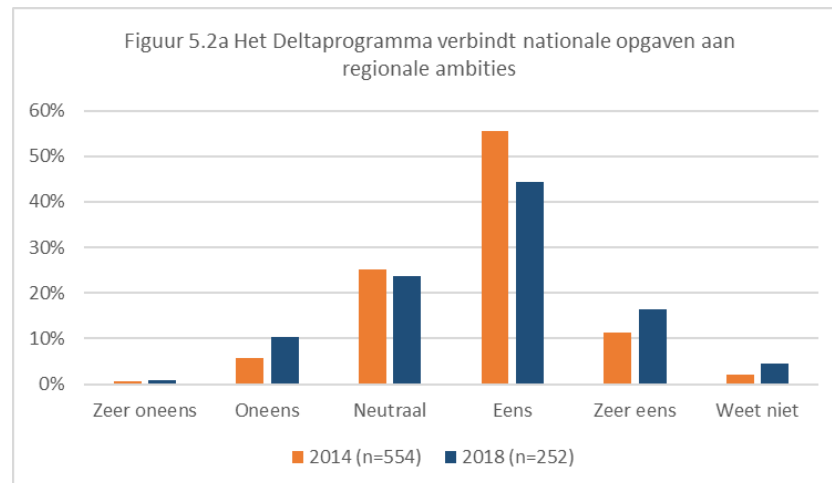


5.2 Organiseren van samenhang

In het Deltaprogramma wordt gestreefd naar programmatische samenhang, zowel tussen nationaal en regionaal niveau, als tussen de verschillende onderdelen van het Deltaprogramma. Over het eerste is de Deltacommunity overwegend positief, over het tweede minder positief.

In het Deltaprogramma ontstaat de verbinding tussen nationale en regionale opgaven en ambities (zie figuur 5.2a). Het wordt als zeer positief ervaren dat partijen op alle lagen direct betrokken zijn bij het Deltaprogramma en zo op alle lagen wordt samengewerkt aan de wateropgaven. In 2014 constateerden we dat dit een vernieuwing is die het Deltaprogramma heeft gebracht en dit blijkt nog steeds van grote meerwaarde. Zoals eerder aangegeven blijft de daadwerkelijke verbinding in de uitvoering tussen opgaven en ambities op de verschillende niveaus, een aandachtspunt (zie ook §2.2).

Over de samenhang tussen de deelprogramma's in het Deltaprogramma is de Deltacommunity minder positief dan in 2014. Er is een structuur ontstaan met drie thema's (waterveiligheid, zoetwater, ruimtelijke adaptatie) die elk een eigen regio-indeling hebben. In sommige regio's is hiervoor een vorm gevonden, bijvoorbeeld door rug-aan-rug te vergaderen of door persoonlijke unies. Hier ontstaat programmatische samenhang, *ondanks* de structuur. Maar in de meeste regio's is het een worsteling, waarbij informatie-uitwisseling af en toe lukt, maar programmatische samenhang niet wordt gerealiseerd. Daarmee is het organiseren en borgen van de beoogde programmatische samenhang een belangrijk aandachtspunt.



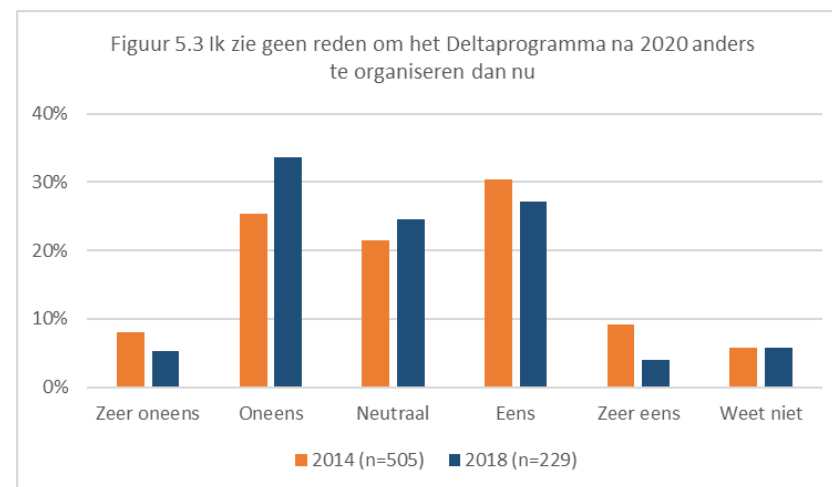
5.3 Toekomstig aanpak Deltaprogramma

In dit onderzoek is duidelijk geworden dat de Deltacommunity tevreden is met het Deltaprogramma en de meerwaarde van de programma-aanpak buiten kijf staat. Echter, naar de toekomst kijkend ziet een relatief grote groep noodzaak tot verandering (zie figuur 5.3). Dit lijkt tegengesteld; de meerderheid is tevreden én de meerderheid ziet reden om het Deltaprogramma in de toekomst anders te organiseren. In de gesprekken komt een verklaring naar voren. Namelijk dat de Deltacommunity veranderingen in het Deltaprogramma noodzakelijk vindt om ook in de toekomst naar tevredenheid de programma-aanpak voort te zetten.

De tevredenheid met het Deltaprogramma gaat gepaard met zorgen over de positie en rol van het Deltaprogramma. De vier belangrijkste zorgen die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen zijn:

1. De relatie tussen enerzijds het Deltaprogramma, en anderzijds de uitvoerende projectorganisaties, waterschappen en ministeries (zie ook §2.2)
2. Het daadwerkelijk toepassen van principes zoals integraliteit, samenhang, meerlaagsveiligheid en meekoppelen (zie ook §2.3)
3. Het omgaan met nieuwe kennis, zowel over klimaatverandering en het fysieke systeem als over maatschappelijke veranderingen (zie ook §3.3)
4. Het activerende en enthousiasmerende karakter van de samenwerking (zie ook §4.3)

Deze ‘haarscheurtjes’ in het Deltaprogramma zijn van belang op te merken. Zonder verandering dreigt het risico dat het programma sleets wordt. Het opmerken van de haarscheurtjes betekent dan ook het aangrijpen hiervan om te komen tot aanpassingen en vernieuwingen in de aanpak.



H6. Reflectie

6.1 Eb en vloed van de programma-aanpak

Een programma-aanpak maakt het mogelijk om complexe problemen met nieuwe kennis, oplossingen en werkwijzen aan te pakken. Daarmee fungeert een programma als hulpconstruct of, zoals geconcludeerd tijdens het symposium Metasturen in de Delta, 'bypassorganisatie': "*Bypassorganisaties [zijn in staat] de bestaande organisaties uit te dagen en de beweging bij hen terug te leggen*" (Deltacommissaris, 2015, p. 13).

De Deltacommunity blijft na 10 jaar Deltaprogramma tevreden met de programma-aanpak. De samenwerking die in het Deltaprogramma ontstaat wordt als uniek en onmisbaar gezien voor het Nederlandse watermanagement en werken aan ruimtelijke adaptatie. Andere elementen die gewaardeerd worden, zijn de kennisontwikkeling, het steeds beter begrijpen van het fysieke systeem, en het bewust werken met, en waar nodig aanpassen van de koers vanuit de voorkeursstrategieën en Deltabeslissingen.

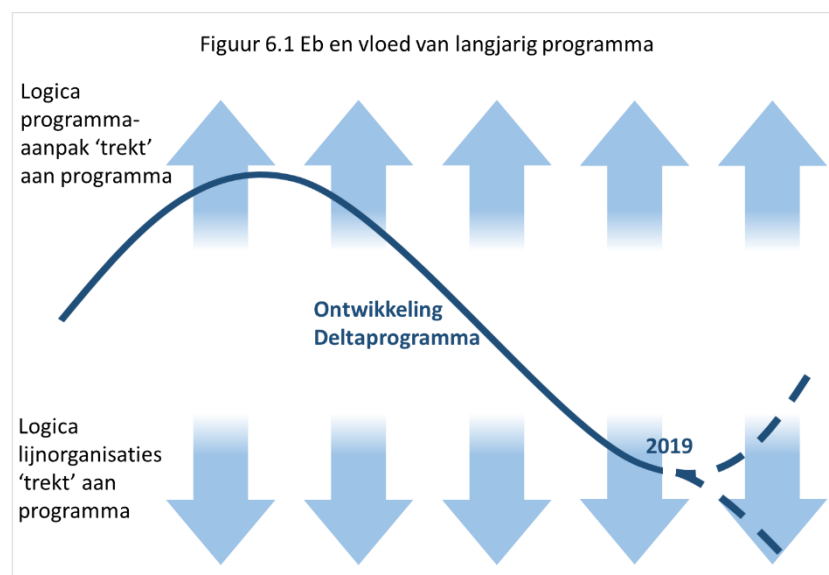
Deze tevredenheid gaat wel gepaard met toenemende zorgen en de roep tot een nieuw elan in het Deltaprogramma. Zo maakt de Deltacommunity zich zorgen over het positioneringsspel tussen lijnorganisaties en het Deltaprogramma, en over de afstand die is ontstaan met de uitvoering: komen de principes van en de samenhang in het Deltaprogramma (integraliteit, adaptatie, meerlaagsveiligheid, benutten recente kennis) daadwerkelijk terug in de uitvoering? Ook zijn er zorgen omdat onvoldoende regionale inzet (menskracht, geld) wordt gemobiliseerd, en daarmee de samenwerking en beoogde programmatische samenhang onder druk staat. De zorgen leiden op dit moment niet tot ontevredenheid maar vormen wel 'haarscheurtjes'. Aanpassingen lijken nodig.

Deze ontwikkeling van het Deltaprogramma past bij een programma-aanpak die langjarig wordt volgehouden. De ontwikkeling van het Deltaprogramma als geheel, wetende dat de delen hun eigen dynamiek kennen, hebben we geschetst in figuur 6.1. Programma's zoals het Deltaprogramma beginnen op afstand van lijnorganisaties, en zijn vernieuwend, innovatief en anders. Deze aanpak hebben we de eerste jaren van het Deltaprogramma gezien, waar met nieuwe werkwijzen en in nieuwe samenwerkingen met enthousiasme is gewerkt aan voorkeursstrategieën en Deltabeslissingen.

Terwijl gewerkt wordt vanuit een programmalogica, blijft de logica van de lijnorganisaties de dominante in het beleidsveld. De lijn gaat 'trekken' aan de programma-aanpak. Daardoor krijgt een langjarig programma eigenschappen die passen bij de logica van de lijnorganisaties. Deze ontwikkeling zien we in het Deltaprogramma. Veel werkwijzen zijn geïnstitutionaliseerd geraakt, via vaste procedures en met vaste partijen wordt aan het jaarlijks Deltaprogramma gewerkt en er is veel aandacht voor het begrenzen van de taken van het programma. Deze ontwikkeling is goed en was ook nodig. Zo zagen we bij de vorige evaluatie, in 2014, dat er ook behoefte was aan rust in de tent, inhoudelijke concreetheid en meer eenduidigheid in structuren.

In deze eb- en vloedbeweging is het Deltaprogramma op een belangrijk punt terecht gekomen. De logica van de lijn lijkt te gaan domineren. Tegelijkertijd leven in de Deltacommunity zorgen die we kunnen vertalen als een behoefte aan meer programmatische samenhang, vernieuwing en soms de 'luis in de pels' zijn. Het volgen van de logica van de lijnorganisaties lijkt een veilige keuze, maar het versterkt paradoxaal genoeg ook de discussie over de toegevoegde waarde van het Deltaprogramma.

Daarmee is het Deltaprogramma in onze optiek op het punt gekomen dat de programmatische logica weer meer mag gaan doorwerken. Na een aantal



jaren 'eb', met rust in de tent en meer structuur, mag de 'vloed' weer langzaam binnenkomen, met programmatische samenhang, soms wat meer schuring en hernieuwde energie om nieuwe lijnen te tekenen.

6.2 Denkrichtingen voor toekomstige programma-aanpak

In deze eb- en vloedbeweging van het Deltaprogramma onderscheiden we vijf denkrichtingen voor de toekomstige programma-aanpak. Deze denkrichtingen zijn gebaseerd op de grondgedachte dat het Deltaprogramma haar toegevoegde waarde heeft in de programmatische en interbestuurlijke aanpak. En dat voorkomen moet worden dat het Deltaprogramma een nieuwe lijnorganisatie wordt die, als extra speler in een veld met allerlei andere lijnorganisaties, haar plek moet bevechten. In de programma-aanpak moet wat ons betreft de toekomstige kracht van het Deltaprogramma worden gezocht. Dit temeer omdat we ook zien dat de lijnorganisaties afzonderlijk (nog) niet de verbindende kracht hebben ontwikkeld waarmee het Deltaprogramma overbodig kan worden verklaard.

Denkrichting I. Herbezinning op de inhoudelijke stip op de horizon

De huidige stip op de horizon wordt gevormd door de Deltabeslissingen en voorkeursstrategieën (Deltaprogramma 2015). Deze worden weliswaar herijkt, maar met een nadruk op het up-to-date houden van datgene wat eerder is overeengekomen. Nieuwe vraagstukken, zoals een mogelijk versnelde zeespiegelstijging en de impact van droge periodes, kunnen meer nadrukkelijk gebruik worden om de inhoudelijke stip op de horizon bij te stellen en te verbinden aan een attractieve agenda.

Denkrichting II. Meer Delta-denken in de uitvoering

De druk op uitvoering van maatregelen is groot, met name als het gaat om waterveiligheid is er veel werk aan de winkel. Juist dan is het van belang de samenhang en principes van het Deltaprogramma vast te houden. Het

Deltaprogramma zou meer nadrukkelijk een rol in de uitvoering van haar eigen programma kunnen spelen. Niet door de uitvoering naar zich toe te trekken. Wel door betrokken te zijn, samenhang in beeld te brengen en concrete ondersteuning te bieden in het realiseren van haar eigen principes van integraliteit, adaptiviteit, meerlaagsveiligheid, en joint fact-finding.

Denkrichting III Samenhangende delta-opgaven

De delta heeft te maken met ingrijpende opgaven, denk aan grootschalige woningbouw, de energietransitie, verduurzaming van de landbouw, circulaire economie, et cetera. Al deze dossier hebben een relatie met water. Het Deltaprogramma kan deze relatie agenderen en handelingsperspectieven ontwikkelen hoe om te gaan met de samenhangende opgaven in de delta. Daarin kan de jaarlijkse publicatie van het Deltaprogramma een integrerende rol vervullen die meer is dan de som der delen.

Denkrichting IV. Het versterken van programmatisch weefsel in de regio

De afstemming en samenhang op regionaal niveau lijkt in het gedrang te komen nu de urgentie en mobiliserende werking van het Deltaprogramma afneemt. Een nieuwe impuls voor samenwerking op dit niveau is nodig. Dit vraagt een open gesprek over de positie en rol van het Deltaprogramma, de benodigde inzet en de effectiviteit van structuren. Deze impuls komt niet uit een discussie over structuren en governance. De daadwerkelijke impuls komt vanuit de inhoudelijke opgaven, met een attractieve agenda (denkrichting 1), een nauwe relatie tussen programma en uitvoering (denkrichting 2), en verbreedde aandacht voor water-opgaven in relatie tot ingrijpende opgaven in de delta (denkrichting 3).

Denkrichting V. Het momentum voor verandering herkennen en benutten

Om in de eb- en vloedbeweging de ontwikkeling te keren richting een sterkere programma-aanpak, weten we uit eerder onderzoek dat een combinatie van vier elementen voordelig is: (1) intern onbehagen, (2) externe druk, (3)

nieuwe spelers die ruimte bieden, en (4) momentum (Bil en Teisman, 2017). Deze elementen laten zich niet plannen of sturen, maar wel mede-beïnvloeden. Dit vraagt van het Deltaprogramma alertheid: hoe zijn deze elementen in ontwikkeling? Zo zien we in dit onderzoek haarscheurtjes die duiden op groeiend intern onbehagen. En er zijn nieuwe spelers in het Deltaprogramma, waaronder de nieuwe Deltacommissaris en nieuwe regionale bestuurders. Naast alertheid vraag het ook voorbereiding: wat is er nodig om als Deltaprogramma 'klaar' te zijn voor een nieuwe richting als het momentum daar is? Zo kan het Deltaprogramma op het juiste moment het tij keren.

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

Vragenlijst

De vragenlijst is van september 2018 t/m januari 2019 onder verschillende groepen verspreid. Daar waar in 2014 nog gebruik gemaakt is van de verzendlijst voor het Deltacongres, heeft verspreiding in 2018 plaatsgevonden via nieuwsbrieven, twitter en door werving op het Deltacongres (conform AVG). Het aantal mensen dat de vragenlijst geheel heeft doorlopen is 226 (n=226).

Een volledig overzicht van de resultaten van de vragenlijst is te vinden in bijlage 2. In deze bijlage beschrijven we de resultaten per vraag. Dit is thematisch geordend: respondenten in beeld (H2), realisatie van het Deltaprogramma (H3), bijvangsten van het Deltaprogramma (H4), adaptiviteit (H5) en toekomst van het Deltaprogramma (H6). Naast de beschrijving van de resultaten per vraag is, daar waar de vraag ook in 2014 is gesteld, een vergelijking tussen 2014-2018 opgenomen. Tot slot is op verzoek van de staf Deltacommissaris ook een aantal relaties tussen de vragen onderzocht (H7).

Overzicht interviews

<i>Datum</i>	<i>Naam</i>	<i>Organisatie</i>
23 april 2019	Dhr. Kern	Hoogheemraadschap Rijnland
23 april 2019	Dhr. Van Vijfeijken	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
24 april 2019	Dhr. Couvreur	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
6 mei 2019	Dhr. Beurskens	Deltaprogramma Rivieren Maas
8 mei 2019	Dhr. Winterman	Staatsbosbeheer
9 mei 2019	Mevr. Roelink	Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie
10 mei 2019	Mevr. Konterman	Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden
15 mei 2019	Dhr. Ariens	Deltaprogramma Zoetater
16 mei 2019	Dhr. Groen	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
14 juni 2019	Dhr. Borst	Staf Deltacommissaris
17 juni 2019	Mevr. Borgmans	Deltaprogramma Wadden

Referenties

- Bil, H. en G.R. Teisman (2017) *Zit je vast? Maak het complexer! Hoe complexificeren als managementstrategie Stationsplein Oost nieuw leven gaf*, Delft: Eburon.
- Buuren, M.W. van en G.R. Teisman (2014) *Samen verder werken aan de Delta: De governance van het Nationaal Deltaprogramma na 2014*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Deltacommissaris (2014) *Aankondiging Deltaprogramma 2015*, Den Haag: Deltacommissaris.
- Deltacommissaris (2015) *Verslag symposium Metasturen in de Delta*, Den Haag: Deltacommissaris.
- Deltaprogramma (2014) *Deltaprogramma 2015 Werk aan de delta: De beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden*, Den Haag: Deltacommissaris.
- Deltaprogramma (2017) *Deltaprogramma 2018 Doorwerken aan een duurzame en veilige delta*, Den Haag: Deltacommissaris.
- Deltaprogramma (2018) *Deltaprogramma 2019 Doorwerken aan de delta: Nederland tijdig aanpassen aan klimaatverandering*, Den Haag: Deltacommissaris.
- Deltares (2018) *Mogelijke gevolgen van versnelde zeespiegelstijging voor het Deltaprogramma: Een verkenning*, Delft: Deltares.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische Zaken (2015) *Nationaal Waterplan 2016-2021*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Veld, P., A. van Vliet-Kuiper, M. Noordegraaf en L. Couvreur (2016) *Op peil: Wettelijke ex-post evaluatie Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening*, Den Haag: ABD TopConsult.
- Verkerk, J., M.W. van Buuren en G.R. Teisman (2014) *Resultaten survey Deltaprogramma*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.