

Toespraak Wim Kuijken Festival der Bestuurskunde

21 september 2016

GRENZELOOS BESTUREN. DE EIGENTIJDSE OVERHEID

Dames en heren,

Is een regeringscommissaris een mannetjesputter die namens de regering orde op zaken komt stellen? Dat kan. In 1934 werd de gemeenteraad van het sterk communistisch georiënteerde Beerta ontbonden en kreeg men tijdelijk burgemeester *slash* regeringscommissaris Nanninga toegewezen. Een niet sluitende begroting en extraatjes voor werklozen, dat ging te ver.

Is de regeringscommissaris een 'buitenstaander' die vanuit een relatief apolitieke opstelling een belangrijke opgave verderzet? Dat kan ook. Steven van Eijk gaf tien jaar geleden als commissaris JONG – overigens zonder bevoegdheden - op die manier invulling aan de doorlichting van het jeugdbeleid.

De regeringscommissaris heeft een haakje in de Grondwet, maar is verder een bijzondere staatsrechtelijke figuur waarvan vorm en invulling nergens exact staan gedefinieerd. U zult begrijpen dat ik mijn taak als deltacommissaris meer zie zoals Van Eijk dat deed en minder zoals Nanninga het in opdracht van de toenmalige regering invulde.

Dames en heren,

Het thema van deze editie van het Festival der Bestuurskunde is 'grenzeloos besturen'. Sinds 2010 ben ik immers hiervoor op ontdekkingstocht, op zoek naar nieuwe manieren om als overheid effectief te zijn.

Op advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur koos het kabinet Rutte I voor het uitgangspunt dat er maximaal twee overheden een verantwoordelijkheid delen. Wij doen het anders. In het Deltaprogramma werken alle overheden samen aan dezelfde maatschappelijke opgave: Nederland Waterland klaar maken voor een veranderend klimaat. We hebben daartoe dwars door het 'Huis van Thorbecke' een bescheiden, maar effectieve bestuurlijke *bypass* gebouwd. Een die past bij de omvangrijke, langdurige en complexe opgave voor dit laag gelegen land in tijden van klimaatverandering. Een die past bij veranderde verhoudingen in een geëmancipeerde samenleving en in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. We verbinden in het Deltaprogramma betrokken partijen op een helder hoger doel, stellen gedeelde waarden vast en bepalen van daaruit onze gezamenlijke ambitie.

Is dit een ad hoc oplossing, maatwerk voor een specifiek vraagstuk? Of zijn we voorloper op bestuurlijke vernieuwingen die vroeg of laat breder hun beslag zullen krijgen? In het symposium bij het 5-jarig bestaan van het Deltaprogramma, hebben we dit vraagstuk met een aantal partijen verkend. Bestuurskundige Martijn van der Steen opperde destijds dat de deltacommissaris nog een bestuurlijke anomalie is, maar over 5 jaar mogelijk: “een nieuw bestuurlijk normaal in de aanpak van ingewikkelde bestuurlijke kwesties.” Een jaar later bevestigde Wim van de Donk in zijn openingsrede van het zesde Deltacongres dat de Delta-aanpak staat voor ‘het nieuwe normaal’ in complexe opgaven van lange adem. De tijd zal het leren. Zelf denk ik dat we dit type hulpstructuur in ieder geval de komende periode – mits *Lean* en *Mean* toegepast - nog wel vaker kunnen inzetten voor een aantal min of meer vergelijkbare grote maatschappelijke opgaven. Misschien ook wel om de lijnorganisaties, de silo’s, te doen veranderen. Ik kom daarop terug.

In mijn bijdrage wil ik het vanmiddag hebben over eigentijds openbaar bestuur en hoe we het hebben toegepast in het Deltaprogramma. Ook wil ik stilstaan bij de resultaten van een onafhankelijke evaluatie van ons werk en verkennen in hoeverre onze aanpak voor andere opgaven van nut zou kunnen zijn. En ik sluit af met een paar bestuurskundige vraagstukken die in de nabije toekomst voor het Deltaprogramma van belang zijn.

[Introductie Deltaprogramma]

Eerst kort iets over het Deltaprogramma. Gisteren heeft de minister voor de zevende keer het jaarlijkse Deltaprogramma aan de Tweede Kamer aangeboden. In de eerste helft van 2016 heeft een onafhankelijke commissie de Deltawet geëvalueerd - en daarmee ook de Deltacommissaris, het Deltafonds en het Deltaprogramma. Wat ging daaraan vooraf?

Nederland heeft een rijke historie op het gebied van watermanagement. Daar zijn we terecht trots op. Maar die expertise werd wel opgebouwd rond ingrepen ná een ramp of bijna-ramp. Denk aan de overstroming van honderd jaar geleden in het Zuiderzeegebied, de ramp in Zuidwest Nederland van 1953 en dreigende rivieren in 1993 en 1995.

De Tweede Deltacommissie onder leiding van Cees Veerman adviseerde in 2008 om het voortaan anders te doen. We moeten gaan ingrijpen vóór er rampen gebeuren. Omdat zich in het kwetsbare westen van het land en langs de rivieren een groot deel van onze bevolking en productie van welvaart concentreert. En omdat waterschaarste ook een probleem kan worden, bvb in hoog Nederland. Omdat het veranderend klimaat nieuwe eisen stelt aan planning en uitvoering. Een zeer lange doorkijk in de tijd, gecombineerd met een aansturing en uitvoering over kabinetten heen vraagt ook een nieuw bestuurlijk construct. Niet acuut, wel urgent.

In 2010 werd ik benoemd tot Deltacommissaris. Een functionaris met stippelijntjes ingetekend in het Rijksorganogram, die jaarlijks mede namens de diverse besturen zijn Deltaprogramma met concrete maatregelen en voorzieningen aan de minister en kabinet

mag aanbieden, waarna de minister aan de Kamer rapporteert. Zo ging op 1 februari 2010 het Deltaprogramma formeel van start.

[Evaluatie Deltaprogramma]

Inmiddels zijn we ruim zes jaar verder. In het Deltaprogramma 2015 hebben we ons voorstel voor de Deltabeslissingen, voorkeursstrategieën en Deltaplannen ingediend. Die zijn akkoord bevonden. Het benodigde budget – 18 miljard tot 2030 - is beschikbaar gemaakt. De opgave tot 2050 is inhoudelijk gedefinieerd, het kader en de normatiek is bepaald voor de Delta-aanpak voor de 21^{ste} eeuw. De fase van uitwerking en uitvoering is ingegaan.

Dit voorjaar is het functioneren van die structuur en werkwijze door een onafhankelijke commissie als ‘zeer goed’ geëvalueerd. Daar ben ik blij mee, welk beleidsveld krijgt nog zo’n kwalificatie? De commissie heeft gezien dat het stelsel in de achterliggende jaren volgens plan heeft gewerkt, krachtige processen op gang heeft gebracht en mede via die processen tot goede deelprestaties heeft geleid op de thema’s waterveiligheid, waterbeschikbaarheid en ruimtelijke adaptatie.

Toch is dat alles geen reden tot zelfgenoegzaamheid. De commissie benadrukt dat er nog veel moet gebeuren. Daarbij ziet men risico’s en verbeterpunten op het gebied van de nationale regie en met name de regionale coördinatie, de omslag naar de uitvoering, de integratie met andere opgaven binnen en buiten het waterdomein, de adaptiviteit van het programma en *last but not least* het borgen van maatschappelijke betrokkenheid.

[Succesfactoren]

Het brede bestuurlijke commitment voor de nieuwe structuur en werkwijze bij alle overheidslagen en in de volle breedte van het politiek spectrum, draagt zeer bij aan het succes tot nu toe. Het heeft ook geleid tot gedragen en uitlegbare verhaallijnen – we noemen ze *narratives* - bij de voorstellen die we in het Deltaprogramma 2015 hebben uitgeschreven. Samengevat in een compact motto: *‘Nuchter, alert en goed voorbereid’*.

Er is gekozen voor een adaptieve strategie. Voor de implementatie is de ‘meten- weten- handelen-systematiek’ ontwikkeld, een solide instrument om inhoudelijk onderbouwd koers te houden en waar nodig bij te stellen. Het is innovatief. Dat biedt houvast voor onszelf en transparantie voor partners en stakeholders.

En dan zijn er natuurlijk de wettelijke grondslag in de vorm van de Deltawet, het geborgde budget in het Deltafonds van 1 miljard per jaar en mijn voorrecht als deltacommissaris om jaarlijks het nieuwe Deltaprogramma op te stellen, de voorstellen te doen en de uitvoering te monitoren. Een rapportage over de voortgang en met voorstellen voor de komende zes jaar, met een doorkijk naar de daaropvolgende twaalf jaar, zo staat het in de Wet. Een *Rolling Agenda onder strakke nationale regie*. Het werkt.

[Kenmerken van eigentijds openbaar bestuur]

Ik denk dat we het positieve oordeel ook te danken hebben aan de manier waarop we in het Deltaprogramma invulling geven aan eigentijds openbaar bestuur. Ik wil drie kenmerken benadrukken.

1. [De maatschappelijke opgave centraal.]

Het begint bij het zoeken naar een helder en begrijpelijk hoger doel dat partijen verbindt. De focus is 2050/2100. Veilig en leefbaar blijven. De van daaruit gezamenlijk geformuleerde concrete doelen hebben *commitment*. Iedereen draagt bij vanuit de *eigen* verantwoordelijkheid. Essentieel is de samenwerking waarin de maatschappelijke opgave centraal staat en niet de belangen van afzonderlijke partijen. Ik zorg er vooral voor dat de polder niet verzandt.

We bepaalden de '*shared values*', de bakens voor het maken van keuzen. In gezamenlijkheid. Wij kozen *flexibiliteit* (we werken immers aan een onzekere toekomst), *solidariteit* (tussen regio's en generaties) en (vanzelfsprekend) *duurzaamheid*. Niet alleen tussen overheden, maar ook met het bedrijfsleven, kennisinstututen en maatschappelijke organisaties; vele tientallen. En in toenemende mate ook met burgers. Bijvoorbeeld in ontwerptafels en –ateliers bij concrete projecten aan de rivier, het meer, de hoge zandgronden of de kust. Op die manier benut het Deltaprogramma de innovatiekracht van de samenleving optimaal en creëert gaandeweg draagvlak. Onteigeningen zijn uitzondering en dat was zes jaar geleden nog niet zo....

➔ *Zo ontwikkel je een gezamenlijk verhaal en bouw je met een grote groep momentum op; energie om alle hens aan dek te krijgen*

2. [Kennis is niet 'nice to have' maar 'need to have'.]

Watermanagement en ruimtelijke inrichting zijn sterk kennis gedreven thema's. En klimaatverandering is door de wetenschap op de politieke agenda gezet. In het Deltaprogramma besteden we veel aandacht aan kennis en onderzoek.

Een van de eerste structuren die we voor het Deltaprogramma ontwierpen was een Kennisagenda en een Kennisnetwerk Deltaprogramma. Daarin participeren de ministeries, de deelprogramma's van het Deltaprogramma en de kennisinstututen. Vraag en aanbod worden samengebracht. Het resulteert onder meer in een gedegen onderzoeksagenda die ook dit jaar weer te vinden is als bijlage bij het jaarlijks Deltaprogramma.

Joint fact finding vormt een centraal element in de werkwijze van het Deltaprogramma. Waar verschil van inzicht dreigt, worden onderliggende kennisvragen gezamenlijk opgepakt,

ook met burgers erbij. Het is zaak daarbij belangen en opvattingen niet buiten beschouwing te laten. Kennisdiscussies zijn immers vaak botsende belangen en opvattingen in vermomming.

We hebben de onderbouwing van onze voorstellen en grote beslissingen in 2015 aan de wetenschap voorgelegd. Een veertigtal onafhankelijk reviewers heeft de stukken inhoudelijk gescreend en beoordeeld of we op grond van de benutte kennis tot de voorgestelde beslissingen konden komen. Dit is deel van de kwaliteitsborging in het Deltaprogramma. De onderbouwde voorstellen en beslissingen, de wetenschappelijke review ervan en onze reactie op de review zijn overigens op onze website te vinden. Alles is openbaar.

➔ *Zo bouw je aan inhoudelijk robuuste, gedragen oplossingen.*

3. [Langdurige opgaven vragen een flexibele strategie, bestuurlijke wendbaarheid en continuïteit in de uitvoering.]

Met de Deltawet hebben we een degelijke juridische basis onder het Deltaprogramma. Wat de langere termijn precies vraagt, bepalen we onderweg. We combineren een robuuste structuur met een flexibele aanpak, door jaarlijks te kijken of we op schema liggen en elke zes jaar te bepalen of we de koers moet bijstellen. We doen dat in *communities of practice*, met alle betrokkenen aan tafel. Nu blijkt bijvoorbeeld al dat wateroverlast in stedelijk en landelijk gebied urgenter is dan eerder voorzien. Daarom hebben we in het gisteren gepresenteerde Deltaprogramma een Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie aangekondigd.

➔ *Zo bouw je aan lange adem, aan stabiliteit, en aan wendbaarheid.*

[Analogieën in aanpak andere opgaven]

Ik herken veel van deze eigentijdse benadering in de aanpak van andere opgaven. Bij voorbeeld in de aanpak van Hans Alders voor de gaswinningsproblematiek in Groningen, alleen gaat niet hij maar de NAM over het geld. Of de Nationaal coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid, Dick Schoof, die bij de aanpak van Cybercrime wellicht meer in de richting van de Delta-aanpak zal opschuiven als blijkt dat hiervoor een eigenstandig plan of programma en een budget nodig zijn. De digicommissaris mist mijns inziens geld en bevoegdheden. Dan wordt het wel erg lastig.

[Verkenning bredere toepasbaarheid]

Voor welke andere opgaven zou onze invulling van eigentijds openbaar bestuur van nut kunnen zijn? Ik zie de volgende kenmerken voor die opgaven:

- het gaat om grote, complexe en urgente maatschappelijke opgaven

- een adequate aanpak van die opgaven vereist de actieve betrokkenheid van veel partijen en het benutten van kennis en innovatiekracht in de samenleving.
- de oplossing bestaat uit een mix van grootschalige interventies met een breed scala aan kleinschaliger maatregelen.
- de opgave strekt zich uit over een lange termijn. De toekomst is beperkt kenbaar maar in beslissingen die op korte termijn genomen worden, moet toch al rekening worden gehouden met die lange termijn. Er is behoefte aan continuïteit.

Deze kenmerken zie ik ook bij de energietransitie.

- De druk op deze opgave was al groot en is afgelopen jaar verder vergroot door de afspraken in Parijs en de Urgenda uitspraken van de rechter. De Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur heeft al gepleit voor: een gezamenlijke verantwoordelijkheid, een wettelijk vastgesteld doel en een adaptieve strategie. Er wordt gesproken over een Klimaatwet.

Klinkt al een beetje als het Deltaprogramma. Nog afgezien van de vraag of daar ook de figuur van een regeringscommissaris bij moet, zoals de RLI bepleit. Het kan wat mij betreft ook een 'hoge functionaris' in een wat andere constellatie zijn. Niet te veel commissarissen zou ik zeggen. Dat vindt de politiek ongemakkelijk.

Net als in het Deltaprogramma vraagt een adequate aanpak van het energie vraagstuk dat op alle bestuurlijke niveaus maatregelen worden genomen. De onderlinge afstemming van die programmeringen vanuit een gezamenlijk vastgesteld doel zou typisch een taak zijn van die functionaris. Meerlaags programmeren.

Het gaat om een onafhankelijke verbinder, een aanjager, een agendasetter die uiteindelijk de – wat mij betreft jaarlijkse – openbare voorstellen doet en daarmee in deze opgaven meerwaarde kan hebben. Het ontlast de betrokken organisaties. Juist in dossiers waarin je Haagse afkomst tegen je kan werken, juist bij een opgave die de gecoördineerde inzet van veel partijen vraagt, juist bij onderwerpen waar polarisatie op de loer ligt. Daar kunnen ook de ministeries en de verantwoordelijk ministers baat bij hebben. De keuzes blijven aan de politiek, maar ze kunnen op deze manier wel veel beter worden voorbereid. En het werk gaat door in demissionaire tijden of als een bewindspersoon er minder aandacht voor heeft.

[Bestuurskundige vraagstukken]

Ik heb het gehad over het Deltaprogramma en eigentijds openbaar bestuur, over de onafhankelijke evaluatie en de kansen van onze aanpak voor andere vraagstukken. Nu dan enkele bestuurlijke vraagstukken die aansluiten bij de punten waar de evaluatiecommissie aandacht voor vraagt.

[De adaptieve benadering in de uitvoeringspraktijk]

Het eerste vraagstuk gaat over de adaptieve benadering in de uitvoeringspraktijk. We hebben er in het Deltaprogramma nadrukkelijk voor gekozen om onzekerheden over de toekomst

op transparante wijze een plek te geven in de besluitvorming. Als nieuwe inzichten, of onvoorziene ontwikkelingen daar aanleiding voor geven passen we onze koers aan - adaptief.

Nog maar 2 jaar na het nemen van de Deltabeslissingen en bepalen van de voorkeursstrategieën zijn er al meerdere aanleidingen om te bezien of de koers nog houdbaar is. Denk aan nieuwe scenario's voor de ontwikkeling van economie en bevolking, de mitigatie afspraken van Parijs of de nieuwe inzichten over dijksterkte.

Hoe zorgen we ervoor dat we bestuur en samenleving blijven meenemen in deze en volgende aanpassingen?

Wat 'voortschrijdend inzicht' heet vanuit leerperspectief is vanuit een andere optiek het 'niet nakomen van beloften'. Op de loer ligt ook de kritiek dat we zaken vooruit schuiven'. We kiezen voor reflexieve monitoring en evaluatie. Daarmee kunnen leren en verantwoorden samengaan.

DUS: Hoe laat je een robuust programma zien en toon je tegelijkertijd flexibiliteit?

[Integraliteit, meekoppelen, meedoen]

Het tweede vraagstuk gaat over integraliteit, over meekoppelen, over het verbinden van water met ruimte.

In het Deltaprogramma dat gisteren naar de Tweede Kamer is gegaan, zit een kaart met 94 concrete voorbeelden van projecten waar 'water' en 'ruimte' met elkaar verbonden worden, en 30 hulpmiddelen en inspiratiedocumenten. Het is een begin, maar het kan beter.

In de Bestuursovereenkomst Deltaprogramma 2015 hebben Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen onderschreven dat de doelen van het Deltaprogramma alleen sámen gehaald kunnen en moeten worden.

Maar zullen we in de uitvoering werkelijk bereid en in staat zijn die ambitie waar te maken? De doelen voor veiligheid en de watervoorziening staan centraal en meekoppelen moet dus door anderen worden betaald. Ik hoop dat de lange lijnen die we uitzetten hier kunnen helpen met programmeren bij de diverse organisaties die meedoen.

We gaan van integraliteit en meekoppelen naar meedoen. Dit blijft een interessante puzzel met veel stukjes.

Het derde vraagstuk, tenslotte, gaat over variabiliteit – over de onvoorspelbaarheid van het weer en de zeer kleine kans op zeer grote gevolgen.

In het Deltaprogramma bereiden we ons voor op een onzekere toekomst. Bijna 60% van ons land is kwetsbaar voor overstroming dus we willen veilig zijn, heel veilig. De maatregelen waarmee we die veiligheid regelen vragen een lange voorbereidingstijd – een lange adem is conditio sine qua non. Ik sluit niet uit dat er de komende 10 jaar, de komende 20 jaar niets spectaculairs gebeurt. En dan moeten we toch doorgaan. Alle bestuurlijke wisselingen ten spijt.

“Hoe langer de stilte, des te krachtiger de storm” is niet zonder reden een bekend gezegde. Maar het zou zomaar kunnen – als we in het Deltaprogramma ons werk goed doen – dat er een generatie bestuurders komt die zelf nog nooit de noodzaak heeft gevoeld van bescherming tegen de waterwolf.

Vroeger markeerden we plekken waar dieren begraven waren die aan miltvuur waren overleden met verhoogde bosjes in de weilanden. En boeren gaven generatie na generatie door dat iedereen uit die bosjes weg moest blijven. Mijn derde vraag is wat de eigentijdse bestuurskundige equivalent is van het miltvuur bosje – dat bestuurders blijvend herinnert aan de dure plicht van artikel 21 van de Grondwet: het bewoonbaar houden van ons laag gelegen land.

[Slot]

Dames en heren,

Het Deltaprogramma richt zich op 2050 met een doorkijk naar 2100. In die periode zal alles veranderen. Zowel de opgaven als onze perceptie daarvan. Wat vandaag als eigentijds bestuur wordt gezien, is dat over 10 of 20 jaar mogelijk niet meer. Hopelijk is deze momentopname toch de moeite waard voor de huidige en toekomstige bestuurders en bestuurskundigen.

Het is mijn overtuiging dat de kracht en het lerend vermogen - en het geheugen - van ons als 'Delta Community' doorslaggevend zal zijn voor succes op lange termijn. Van de bestuurskunde verwacht ik dat 'grenzeloos besturen' en een 'eigentijdse' manier van werken een belangrijk studieobject wordt, zo het dat al niet is. Voorbij Thorbecke.

Ik dank U wel.