



VERSLAG

Symposium Metasturen in de Delta

Donderdag 9 april 2015 | Museum voor Communicatie | Den Haag



Inhoudsopgave

Metasturen in de Delta	3
Opening	4
Van een institutionele anomalie naar het nieuw bestuurlijk normaal?	5
Metasturen in vier andere domeinen	7
I Energietransitie	7
II Stedelijke en regionale ontwikkelingen	8
III Digitalisering van de overheid	9
IV Veiligheid en Terrorismebestrijding	10
Op zoek naar de rode draden	12
Slotwoord	13



Metasturen in de Delta

1 februari 2010 ging het Deltaprogramma van start, onder leiding van Wim Kuijken als 'deltacommissaris'. Een bijzonder programma met een vernieuwde aanpak in het openbaar bestuur die de aandacht voor de lange termijn en samenwerking op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening moet waarborgen. Een opgave die wellicht niet acuut is, maar wel zeer urgent, zo stelde oud-minister en voorzitter van de tweede Deltacommissie Cees Veerman in 2008. Het advies van de Deltacommissie destijds gaf aanleiding voor de 'Deltawet', waarin een jaarlijks Deltaprogramma en een Deltafonds werd opgesteld. De 'deltacommissaris' werd aangesteld voor de nationale regie.

Nu, vijf jaar later, viert het Deltaprogramma haar eerste lustrum. Een mooi moment om stil te staan bij het Deltaprogramma en te reflecteren op de ervaringen met deze nieuwe aanpak in het openbaar bestuur. In het Museum voor Communicatie te Den Haag kwamen betrokkenen en geïnteresseerden bijeen voor het symposium 'Metasturen in de Delta' om gezamenlijk de aanpak van 'metasturing' en de toepasbaarheid ervan voor andere terreinen in het openbaar bestuur te bespreken.

Het werd een buitengewoon interessant symposium. Martijn van der Steen voorzag het Deltaprogramma van een bestuurskundige reflectie en verkende de mogelijkheden om van een 'bestuurlijke anomalie' tot een 'nieuw bestuurlijk normaal' te komen. In vijf korte pitches en de daaropvolgende verdiepende sessies werd gediscussieerd over de toepasbaarheid van een vergelijkbare aanpak in het energiedomein, in digitalisering van de overheid, in stedelijke en regionale ontwikkelingen en in het domein van veiligheid en terrorismebestrijding. De aanpak van het Deltaprogramma wordt gekenmerkt door flexibiliteit en adaptatiemogelijkheden en probeert vanuit 'soft power' vele stakeholders in beweging te brengen richting een stip aan de horizon. Deze aanpak is ook in veel andere domeinen veelbelovend en kansrijk. Desalniettemin is het geen gemakkelijke opgave, zo bleek tijdens het symposium. Urgentie, belangen, politieke afwegingen, doorzettingsmacht en ideologische afwegingen zijn per domein sterk verschillend en beïnvloeden de ruimte die er is voor een aanpak van metasturing. Het gaat dan ook niet om het kopiëren van de aanpak, stelt deltagcommissaris Wim Kuijken, maar veel meer om het zoeken naar de variëteit. Tegelijkertijd roept het de vraag op: wat is er aan de hand waardoor de staande instituties de problematiek niet op kunnen lossen en hiervoor speciale 'bypassorganisaties' in het leven moeten worden geroepen? Of is het slechts een tijdelijke ontwikkeling, die ook de staande organisaties zal beïnvloeden en de drive, het lef en de mogelijkheden zal creëren om juist buiten de eigen organisatie aan de slag te gaan en te schakelen met andere partijen? Het is een mooie ambitie voor het volgende lustrum: metasturen als een nieuw bestuurlijk normaal.



Opening door Wim Kuijken

Opening

Felix Rottenberg, dagvoorzitter

Wim Kuijken, deltacommissaris

Paul 't Hart, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht

Deltacommissaris Wim Kuijken trapt de bijeenkomst af met een duidelijke boodschap: “Het Deltaprogramma is niet van mij, het is van anderen.” Hij realiseerde zich dat voorgestelde aanpassingen in onze bestuurlijke inrichting, aan het huis van Thorbecke, zelden succesvol waren. Grote opgaven worden niet door één partij opgelost, maar in samenwerking. Samenwerking werd dan ook de kern van het Deltaprogramma, tussen alle overheidslagen en betrokken stakeholders. Om Nederland voor te bereiden op een toekomst die onzeker is en waarvan we de amplitude niet kennen, formuleerden de betrokken partijen samen kansrijke oplossingen en adaptatiepaden met flexibiliteit: oplossingen die robuust zijn voor de verschillende deltasceario's en waarbij ruimte wordt gelaten voor eventuele koppeling aan andere investeringsagenda's. Een ingewikkelde opgave, zo stelt Kuijken, die vraagt om voortdurend te balanceren tussen verticale en horizontale verbanden. Het was noodzakelijk een kloppend verhaal te hebben, een goede *narrative*. Het apolitieke karakter van de opgave, een strategie van zelf klein blijven en vooral het vermogen te kunnen afstemmen, maar ook weer te kunnen bijstellen hebben de aanpak in het Deltaprogramma gekenmerkt. Flexibiliteit, adaptiviteit en vooral samenwerking werden zo de kernwoorden van de delta-aanpak, oftewel: metasturen.

Onder leiding van dagvoorzitter Felix Rottenberg spreken Wim Kuijken en Paul 't Hart, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht, verder over metasturing. 't Hart publiceerde in 2014 het boek 'Ambtelijk Vakmanschap 3.0'¹, volgens Kuijken een publicatie met waardevolle gouden tips over hoe ambtenaren en organisaties zich moeten ontwikkelen om succesvol te kunnen zijn. Eén daarvan is 'poreus zijn'. Paul 't Hart benadrukt het belang voor een organisatie die buiten de bureaucratische indeling is geplaatst om poreus te blijven: “Je moet geen hek zetten om de grenzen van je organisatie, maar jezelf in het veld positioneren.” Maar ook dan blijft het risico bestaan, zelfs voor kleine organisaties, om 'dicht te slibben' door dwingende verticale verantwoordingsstructuren. Kuijken wijst erop dat het daarom van belang is om enerzijds vertrouwen en ruimte te geven, en anderzijds te accepteren dat er soms dingen fout gaan. Het gaat er juist om dat we niet in de reflex schieten meteen te willen besluiten, maar ambtenaren de ruimte geven om aan de lange termijn te werken. En is deze aanpak nu ook toepasbaar in andere domeinen, en op welke manieren? Over deze vraag gaat dit symposium.

¹ Hart, P. 't (2014). Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager. Den Haag: NSOB.

Van een institutionele anomalie naar het nieuw bestuurlijk normaal?

Keynote speech door **Martijn van der Steen**, co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Martijn van der Steen geeft een bestuurskundige reflectie op het Deltaprogramma. Het vijfjarig bestaan van het Deltaprogramma is een bijzonderheid, die toch heel gewoon en vertrouwd aanvoelt, alsof er altijd al een deltacommissaris is geweest. Toch is het volgens Van der Steen een ‘institutionele anomalie’. En juist in die bijzonderheid ligt de vergelijkbaarheid met andere domeinen en dossiers.



Martijn van der Steen

Puzzling, powering en perpetuating

Van der Steen benut in zijn reflectie drie perspectieven uit de bestuurskunde. De eerste is de ‘*puzzling & powering*’-these van Hugh Heclo.² *Puzzling* gaat over inhoudelijke ideeën, over het zoeken naar kansrijke oplossingen en een sterk verhaal te midden van onzekerheid: Waar gaat het over? Waar moet het heen? Wie zijn er betrokken? *Powering* gaat vervolgens over het ontwikkelen van een coalitie van politieke en maatschappelijke steun rondom dat sterke verhaal. Vaak is dat lastig omdat iedereen eigen belangen, wensen en beelden heeft over wat er nodig is. Precies deze factoren maken het thema klimaatadaptatie tot

een “bestuurlijke nachtmerrie”: een extreem lange tijdshorizon, een groot aantal betrokken actoren en zeer veel concurrentie van andere beleidsdoelen. Heclo stelt dat beweging pas mogelijk is als een strategie van *puzzling* en *powering* voorhanden is. Ze gaan hand in hand: een sterk verhaal maakt het voor de benodigde betrokkenen mogelijk en gemakkelijk om in te stappen. Het is inclusief, uitdagend, maar ook kansrijk en haalbaar. Zonder een krachtig narrative over waarom en waarheen we bewegen is er geen krachtige coalitie. En dit zien we terug in het Deltaprogramma, zo stelt Van der Steen. Het frame verschoof van kustversterking naar ‘leven met water’: klimaatadaptatie gaat over ons allemaal. Van “adaptatie als een add-on die je moet inpassen”, naar “adaptatie by design”. Het is een ingewikkelde opgave, maar we hebben dit eerder gedaan, zo was de boodschap. Het is geen radicale breuk met het verleden, maar het doorontwikkelen van de Delta. En bovendien, een belangrijke toevoeging aan de these van Heclo, is het een lange termijn uitdaging. Zoals Veerman indertijd zei: “Het is urgent, maar niet acuut”. De lange termijn uitdagingen kunnen elke dag opnieuw ter discussie gesteld worden. Soms biedt dat ruimte om een besluit te nemen, maar als dat besluit 100 jaar stand moet houden, is de kans op falen groot. Daarom wijst Van der Steen op een derde ‘p’ die naast *puzzling* en *powering* cruciaal is voor het Deltaprogramma: *perpetuating*. De kunst is het behouden van aandacht zonder de dwingende urgentie van de actualiteit, door een structuur te bouwen waarin het besluit veilig is voor de dynamiek van de alledaagse politieke agenda. Dus buiten de begroting om, in een eigen wet, met een eigen bestuurder. Zoals Odysseus die zich aan de mast liet vastbinden om niet te zwichten voor het gezang van de Sirenen.

Het Deltaprogramma als ‘adaptief bestuur’

Het tweede theoretisch perspectief dat Van der Steen benut voor zijn reflectie is dat van het ‘*wicked problem*’, van Rittel en Webber.³ Klimaatverandering is een typisch ‘*wicked problem*’: weinig mensen twijfelen er nog aan, maar wat het precies is dat weet niemand. Er bestaan verschillende theorieën over fysieke veranderingen en er is grote onzekerheid over de maatschappelijke gevolgen ervan. Nog ingewikkelder wordt het vanwege een gebrek aan normatieve overeenstemming: klimaatadaptatie vereist keuzes en gaat over botsende belangen. Op meta-niveau heeft iedereen belang bij goed klimaatbeleid, op meer aards en alledaags niveau hebben andere belangen prioriteit. Tegenover al deze onzekerheden van informatietekort en de onvoorspelbaarheid van toekomstige interacties plaatst het Deltaprogramma het idee van adaptief bestuur: we weten niet goed hoe het loopt en maken dat de basis van het handelen. Tijdig en goed, zonder dat helemaal duidelijk is wat tijdig en goed is.

² Heclo, H. (1974). *Modern social policy in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. New Haven: Yale University Press.

³ Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1972). *Dilemmas in a general theory of planning*. Berkeley: Institute of Urban & Regional Development, University of California.

Adaptief bestuur betekent anticiperen voor zover mogelijk, op basis van de best mogelijke kennis en kunde. En daarnaast het programma zo inrichten dat onverwachte wendingen ingepast kunnen worden. Dat vereist een combinatie van een groot doel met een stevige structuur, maar die vervolgens alle ruimte maakt voor hoe de wereld zich echt voltrekt, hoe de techniek of kennis ons inhaalt, of mensen zich toch anders gedragen dan gedacht en daarom andere oplossingen nodig zijn. Het Deltaprogramma is een typisch voorbeeld van een ‘*wicked problem*’, maar tevens hét voorbeeld hoe je daar als bestuur mee om kunt gaan: via een adaptieve strategie, die maximale anticipatie combineert met maximale wendbaarheid en flexibiliteit.

Framing, scripting en casting

Toch gaat het Deltaprogramma over meer dan alleen structuren en randvoorwaarden. Meer nog gaat het over wat er vanuit die uitgangspositie gebeurt, over hoe in zo’n ingewikkeld veld bij veel verschillende partijen de door jou bedoelde beweging ontstaat zonder dat je die beweging zelf kunt maken. Om dit te kunnen duiden, maakt Van der Steen gebruik van een recenter perspectief, uitgewerkt door NSOB-collega Mark van Twist, die over *framing, scripting en casting* spreekt om te duiden hoe strategieën in de coulissen de beweging op het toneel sturen.⁴

Framing gaat hier over het maken van kleine stappen om een grote sprong te bewerkstelligen. Het Deltaprogramma heeft een frame kunnen vinden om een toekomstige kwestie te reduceren tot een niveau van een betekenisvol begin: het frame van “kleine stappen voor een grote sprong.” Een strategie van ‘strategisch incrementalisme’, aldus Van der Steen. Dit frame van kleine stappen krijgt vervolgens vorm in het script, de werkwijze: het is een *script* voor handelen, een werkwijze die beweegt tussen de centrale verantwoordelijkheid van de deltacommissaris en de decentrale totstandbrenging van de daadwerkelijke klimaatagenda. Het Deltaprogramma is in oorsprong een heel centraal programma, Haags belegd, tussen de ministeries in, vanuit een nationale opgave. Maar tegelijkertijd is het een lokaal en regionaal georiënteerd programma, met maximale ruimte voor lokale keuzes en variëteit. Centraal georganiseerd, decentraal tot stand gebracht. Van der Steen refereert aan de term ‘delta-dictator’, die rond de Commissie Veerman nog wel eens werd genoemd. Een interessante term die de wens uitdrukt iemand boven de partijen te hebben die de koppen bij elkaar kan drukken als dat nodig is. Maar de kunst van deze dictator is om de lokale beweging op gang te helpen, te houden, en verder te brengen. Het is een top-down-bottom-up programma. Tot slot de *casting*: “De mens maakt het instituut.” De deltacommissaris is een institutionele noviteit in ons bestuurlijk stelsel. Geen echte bestuurder, maar wel met bijzondere bevoegdheden. Vanuit die bestuurlijke structuur gaat het er om hoe de persoon die de positie invult zich opstelt: of het lukt om vertrouwen te winnen maar ook de eigenstandige positie te behouden. Behalve over instituties gaat het hier dan ook vooral om mensen: “De deltacommissaris is een mens, die vorm en gezicht geeft aan het instituut. En daarvoor is de casting van het gezicht cruciaal.” En dat gezicht zien we terug in tal van verschillende beelden, met kaplaarzen op de dijk of tijdens Haagse onderhandelingen. Dat is het handwerk dat uiteindelijk bij instituut hoort. Persoonlijk, maar daarmee niet minder systematisch. Daarom stelt Van der Steen dat ook de casting van ‘commissarissen’ systematische aandacht en bewuste afwegingen verdient: “Om het instituut te begrijpen, moeten we naar de mensen kijken.”

Van institutionele anomalie naar een nieuw normaal

De lessen uit het Deltaprogramma kunnen ook voor andere uitdagingen, die op het symposium aan de orde worden gesteld, van toepassing zijn. Allemaal zijn het ‘*wicked problems*’ die een adaptieve werkwijze vereisen. Allen kennen ze een lange termijn dimensie, en vereisen een strategie van *puzzling*, *powering* en *perpetuating*: een sterk verhaal over wat er aan de hand is, het vermogen om partijen rondom die ambitie samen te brengen, en om structuur te vinden om die tijdelijke consensus voor langere tijd de benodigde bescherming te bieden. Bovendien zijn het kwesties waar een centrale figuur de veelheid van anderen aan moet sturen – zonder de mogelijkheid om dat per decreet te doen, en dat vereist strategie van *framing*, *scripting* en *casting*. Van der Steen sluit af met een ambitieuze doelstelling voor een tweede lustrum over metasturen: “De deltacommissaris is in de geschiedenis misschien een **institutionele anomalie**, een bijzonderheid buiten de normaaltoestand. Maar als we hier over vijf jaar staan, is het wat mij betreft precies andersom: een **nieuw bestuurlijk normaal** in de aanpak van ingewikkelde bestuurlijke kwesties.”

⁴ Van Twist, M.J.W. (2010). *Over (on)macht en (on)behagen in de beleidsadvisering*. Den Haag: Boom/Lemma.

Metasturen in vier andere domeinen

In het vervolg van het programma wordt gereflecteerd op de toepassing van een aanpak van metasturen en de positie van een (nationaal) coördinator of commissaris in vier andere domeinen. In hoeverre kan deze aanpak worden toegepast of wordt deze al toegepast in de energietransitie, in stedelijke en regionale ontwikkelingen, in de digitalisering van de overheid en in het domein van veiligheid en terrorismebestrijding? In vijf korte pitches van de “neven en nichten” van de deltacommissaris werd op deze vraagstukken kort ingegaan. Vervolgens zijn de thema’s in vier verdiepende sessies in kleinere groepen nader bediscussieerd.

I Energietransitie

Pitch Mark Dierikx, Directeur-Generaal Energie, Telecom en Mededinging van het ministerie van Economische Zaken en lid van de borgingscommissie van het SER Energieakkoord voor duurzame groei (BEA).

Verdiepende sessie onder leiding van **Albert Vermuë**, algemeen directeur Unie van Waterschappen, **Geert Teisman**, professor Public Administration aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en **Mark Dierikx**, Directeur-Generaal Energie, Telecom en Mededinging van het ministerie van Economische Zaken.



Mark Dierikx

Mark Dierikx wijst er in zijn pitch op dat de Energietransitie, evenals het Deltaprogramma, een project is van de lange adem. We zijn het er allemaal over eens dat de CO₂ uitstoot moet worden gereduceerd om de gestelde doelstellingen voor 2050 te halen. Maar we kunnen het niet morgen ineens radicaal anders doen. Het gaat hier om een ideologische en emotionele transitie, waar de maatschappelijke discussie vaak strandt op vastgeroeste eigen waarden en opvattingen.

Ook hier zijn dus een gezamenlijke koers en uitvoering nodig om vooruit te komen. Maar waar de *narrative* en de stip aan de horizon zo belangrijk waren in het Deltaprogramma, ontbreken deze nog in het huidige Energieakkoord dat op de korte en middellange termijn is gericht, aldus Dierikx. De Energietransitie gaat over de lange termijn, over een toekomst die onzeker is. Hier ligt dan ook de gedeelde uitdaging: zoeken naar de acceptatie van onzekerheden en een gezamenlijk vastgestelde stip aan de horizon.

In de verdiepende sessie licht Dierikx de gang van zaken rondom de totstandkoming van de Energietransitie verder toe. In veel opzichten lijkt dit op de aanpak van de Commissie Veerman. De Raad van

Leefomgeving en Infrastructuur is gevraagd om de verschillende transitiepaden tot 2050 te schetsen, en daarbij zowel aan conventionele als aan traditionele paden te denken. Het doel is om via scenario's te kunnen zorgen dat we voorbereid kunnen zijn. De Energietransitie is echter uitermate lastig omdat er ontzettend veel partijen bij betrokken zijn die zich ideologisch gezien ingegraven hebben. Bovendien is het politiek een gevoeliger onderwerp. Waar het bij de deltacommissaris mogelijk was het onderwerp te depolitiseren, is dat in het energiedomein veel ingewikkelder, zo stelt ook Geert Teisman.

Een belangrijk verschil met het Deltaprogramma is het korte tijdsbestek waarin het huidige Energieakkoord tot stand is gekomen. Waar in het Deltaprogramma enkele jaren de tijd genomen kon worden om tot de delta-beslissingen te komen, werd het Energieakkoord, een principeakkoord op hoofdlijnen, in minder dan een jaar gesloten in samenwerking met ruim veertig verschillende partijen. Hoewel het energieprobleem door de meeste mensen wel als urgent wordt gezien, is het toch lastig om iedereen op één lijn te krijgen. Zelfs na de grote storing in Noord-Holland raakt niemand in paniek over energie. In reactie hierop bespreken de aanwezigen de mogelijkheden om de lange termijn focus van de Energietransitie enigszins los te laten en meer uit te gaan van een adaptieve aanpak. Dierikx denkt daar echter niet mee weg te kunnen komen. Als er windmolens geplaatst worden, moet hij wel kunnen uitleggen waarom.

Een van de aanwezigen stelt dat er eigenlijk een ‘groot verhaal’ moet worden gehouden waarin de details achterwege blijven en pas later worden ingevuld. Waar willen we naar toe en waar willen we op sturen? De ruimtes moeten maximaal gehouden worden. Je moet aan de stakeholders vertellen welke richting we op gaan en de daadwerkelijke invulling kan dan later komen. Daarvoor moet je heel adaptief te werk gaan. Tegelijkertijd moet je laten zien dat de stappen die je nu zet ook echt nodig zijn. De vraag is dan wie dat grote verhaal zou moeten vertellen. Moet er een soort van energielcommissaris worden aangesteld? Men komt erop uit dat dit niet logisch is als het om een groot verhaal gaat. Je moet keuzes maken en deze verdedigen. Mark wordt aangeraden om de mythes te benoemen en het verhaal te vertellen met zijn allen. En als dat verhaal maar een beetje dezelfde kant opgaat, dan zijn we al spekkoper.

II Stedelijke en regionale ontwikkelingen

Pitches Ton Jonker, directeur Amsterdam Economic Board, en **Marco Pastors**, directeur Nationaal Programma Rotterdam Zuid.

Verdiepende sessie onder leiding van **Ellen van Doorne**, raadsadviseur KIEM bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, **Katrien Termeer**, hoogleraar bestuurskunde aan de Wageningen University en Researchcentrum, **Ton Jonker**, directeur Amsterdam Economic Board, en **Marco Pastors**, directeur Nationaal Programma Rotterdam Zuid.



Ton Jonker



Felix Rottenberg en Marco Pastors

Ook in stedelijke en regionale ontwikkeling heeft metasturen een belangrijke plaats. In twee korte pitches van Ton Jonker en Marco Pastors over de programma's uit Amsterdam en Rotterdam wordt het belang van samenwerking tussen kennisinstellingen, bedrijfsleven en overheid, ook wel de “triple Helix” als essentieel beschouwd. Zo stimuleert de Amsterdam Economic Board onder leiding van Ton Jonker innovatie en samenwerking tussen de vele verschillende partijen, met als doel duurzame economische groei in de metropoolregio Amsterdam te creëren. Ook het Nationaal Programma Rotterdam Zuid probeert instanties met elkaar te verbinden, waaronder de Rijksoverheid, gemeente Rotterdam, onderwijs- en zorginstellingen, woningcorporaties en het bedrijfsleven, om zo aan een beter perspectief voor Rotterdam Zuid te werken. Continuïteit en samenwerking zijn volgens Jonker cruciaal om vooruit te blijven komen. Pastors voegt in zijn pitch nog toe niet te veel mee te varen op politieke wisselingen, juist om die continuïteit van het programma te bewaken. Door een serieus verbeterprogramma voor Rotterdam Zuid, met concrete doelen per jaar, wordt heel uitvoeringsgericht te werk gegaan in samenwerking met veel partijen in de regio.

Katrien Termeer haalt in de verdiepende sessie een aantal punten uit de pitches van Jonker en Pastors naar voren. Ze plaatst vraagtekens bij de oprichting van ‘bypassorganisaties’. Blijkbaar is er sprake van een urgent probleem dat niet door staande organisaties kan worden opgelost. Wat maakt de bypassorganisaties zo anders dat die dat wel zouden kunnen? Belangrijk is daarbij het formuleren van ambities; heldere doelstellingen zijn nodig om de voortgang van het lange project te bewaken. De rol van de commissaris of directeur beschrijft ze als een van ‘gepassioneerde nederigheid’. Het gaat om betrokkenheid en verbinden, maar ook om schuren, de confrontatie zoeken en daar het evenwicht in te vinden. Tegelijkertijd is de verhouding tot de politiek ingewikkeld. Depolitiseren is enerzijds nodig, maar anderzijds is ook politieke steun nodig om de programma's mogelijk te maken.

De term ‘depolitiseren’ geeft aanleiding tot enige discussie. Uit de discussie blijkt dat de term ‘depolitiseren’ verschillende betekenissen heeft voor de aanwezigen. Termeer beschouwt het als het loskoppelen van problemen van politieke belangen door er een technisch vraagstuk van te maken. In reactie hierop stellen anderen dat depolitiseren vooral gaat om zaken uit de waan van de dag halen, waardoor je beter naar de lange termijn kunt kijken. Tegelijkertijd blijft politieke steun belangrijk. De term depolitiseren is dan ook enigszins misleidend: je moet je altijd bewust blijven van de politieke elementen die spelen zodat je ermee aan de slag kan. Zien waar de mogelijkheden liggen en de verschillende politieke werkelijkheden kunnen verbinden. Daarbij speelt ook het vraagstuk van democratische legitimiteit, stelt Jonker: waar is die nog te vinden na depolitisering? Het dilemma tussen depolitisering enerzijds en politieke steun behouden anderzijds vraagt eveneens om zorgvuldig balanceren en metasturen.

Of de ‘deltacommissaris’ te kopiëren is in andere domeinen, is ingewikkeld. Op veel plaatsen zou het kunnen werken, zeker als er veel stakeholders zijn. Tegelijkertijd moet je het ook niet te vaak zo doen, en zijn wellicht niet alle thema’s urgent genoeg of speelt er een te sterke machtsstrijd. Een mogelijk nog belangrijkere vraag die hieruit voortvloeit is waarom er eigenlijk een deltagcommissaris nodig is, waarom lukt het de staande organisaties niet? Er wordt gesteld dat ambtelijke diensten blijkbaar onvoldoende ambitie durven te tonen. Er is angst en terughoudendheid om de toekomst te verkennen, en daarom wordt er gezocht naar bypasses. Job Cohen nuanceert dit beeld enigszins: wat de deltagcommissaris doet is vooral verbinden, en daardoor val je dus telkens terug op de staande organisaties. Door deze met elkaar te verbinden, kunnen ze meer bereiken. Bypassorganisaties werken doordat ze tussen de staande organisaties werken, waardoor ze deze kunnen verbinden. Hebben we hier te maken met een nieuwe manier van polderen? Misschien wel, aldus Kuijken. Het gaat om allerlei organisaties die met hetzelfde te maken hebben, maar niemand gaat erover. Een organisatie als de deltagcommissaris verbindt ze.

III Digitalisering van de overheid

Pitch Bas Eenhoorn, Digicommissaris.

Verdiepende sessie onder leiding van **Bart Parmet**, directeur Staf deltagcommissaris, **Mark van Twist**, decaan en bestuurder van de NSOB en hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, en **Bas Eenhoorn**, Digicommissaris.



Bas Eenhoorn

“Thorbecke is er niet meer”, zo stelt Digicommissaris Bas Eenhoorn in zijn korte pitch. Toen 150 jaar geleden Thorbecke ons bestel schreef, zaten we net in de periode dat spierkracht werd vervangen door machines. Nu, 150 jaar later, wordt onze denkkraft vervangen door een slimmere denkkraft: een “Second Machine Age”, volgens Eenhoorn. Als Digicommissaris heeft Eenhoorn de taak een programma op te stellen, samen met alle overheden, gericht op het leggen van een overheidsbrede infrastructuurle basis voor een digitale overheid, voor nu en in de toekomst. En daarvoor moeten nieuwe afspraken gemaakt worden. Want, zo stelt Eenhoorn, “dit gaat ons allen aan, dit gaat over iedereen.”

Mark van Twist vraagt zich in de verdiepende sessie af of de idee van het Huis van Thorbecke nog wel past bij de digitalisering van de overheid. Vanuit die vraag is het Huis van Thorbecke eerder een metafoor, waarbij de oorspronkelijke structuur van ‘het Huis’ mogelijk niet meer past bij de huidige tijdgeest. De indeling van het huis met verdiepingen die toentertijd logisch leek, kan nu juist in de weg zitten. Is een andere indeling nodig? Dat kan door na te denken over andere institutionalisering zoals de mogelijkheid provincies te *promoveren* tot gemeenten vanwege schaalvoordelen, maar ook over nieuwsoortige overheidsfuncties, zoals de Digicommissaris. Op het gebied van digitalisering gebeurt in Nederland al ontzettend veel. De samenleving is al heel actief met digitalisering en ook in overheidsland is het een aantrekkelijk perspectief van besparingen en urgentie (er wordt het voorbeeld genoemd van de gemeente Molenwaard, waar het gemeentehuis alleen nog digitaal bestaat, waardoor 1 miljoen per jaar aan bedrijfskosten wordt bespaard). De crux van het metasturen zit echter hierin: we willen

digitaliseren en tegelijkertijd van alles in stand houden. Digitalisering is urgent, maar ook veel andere zaken zijn urgent. Waar het echter gaat wringen, terugkomend op het Huis van Thorbecke, is de wetgeving die achter loopt. In de praktijk zijn er tal van voorbeelden, zoals het OM dat gebonden is aan de ‘natte’ handtekening; er wordt hard gewerkt aan digitalisering, maar de praktijk blijkt vaak weerbarstig.

Het digitaliseren van alle interactie van de overheid roept ook vragen op over bescherming, veiligheid en weerbaarheid. Het beschikbaar zijn van alle inloggegevens met één handbeweging of vingerafdruk is handig, maar vergroot ook de (identiteits)fraudegevoeligheid. En ook criminaliteit digitaliseert en cybercriminaliteit ontwikkelt zich. Dat vereist dat je echt nieuwe afspraken moet maken als overheid. Een van de grootste vraagstukken waar we tegen aanlopen is wat we kunnen én willen doen met alle beschikbare gegevens. Extra lagen met persoonlijke ‘kluisjes’ vol kostbare identiteitsgegevens worden opgetuigd, maar als je alle lagen af gaat pellen is het nog steeds erg lastig alles te beschermen. Dat heeft ook te maken met het dilemma rondom vrijheid, veiligheid, (economische) vooruitgang en, als overkoepelend thema, vertrouwen.

De grootste uitdaging voor de Digicommissaris zit volgens de aanwezigen in de snelheid van ontwikkelingen en de tijdshorizon. De huidige stand van zaken op het gebied van digitalisering is continu achterhaald, wat kwesties op kan leveren omtrent vertrouwen. Waar de deltagcommissaris vijf jaar heeft geïnvesteerd in het maken van een plan en het bouwen van een netwerk, heeft de Digicommissaris die tijd niet. De functie van een speciale overheidsfunctionaris en de vorm die je daarvoor kiest maakt dan ook uit. Een bepaalde tijdshorizon resulteert in een bepaalde werkwijze. Voor de langere termijn zijn er een aantal lastige vraagstukken, maar die kun je op de korte termijn nog even laten liggen omdat er in het nu ook veel winst te halen is. In eerste instantie probeer je met de wortel te verleiden om mee te gaan in de digitaliseringslag, maar als dat niet lukt moet de stok worden gebruikt. Maar dat kan alleen als er bevoegdheden zijn. In Denemarken is er bijvoorbeeld een minister van Informatievoorziening die over de verschillende bestuursniveaus heen kijkt. Over de functie moet daarom goed worden nagedacht in termen van bevoegdheden en institutionalisering. Het maakt namelijk wel degelijk uit of je een minister, taskforce, regeringscommissaris of een nationaal commissaris bent. En of de functie dan gepolitiseerd of gedepolitiseerd is, en of de functie opvolging krijgt of niet. Elke vorm heeft zijn voor- en nadelen.

IV Veiligheid en Terrorismebestrijding

Pitch Dick Schoof, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Verdiepende sessie onder leiding van **Arwin van Buuren**, universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, **Paul 't Hart**, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht, en **Dick Schoof**, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.



Dick Schoof

Dick Schoof benadrukt in zijn pitch allereerst dat hij ‘slechts’ een nationaal coördinator is, zonder formele bevoegdheden. En ja, die positie helpt soms. De kern van zijn taak is het in de gaten houden van democratische, maatschappelijke en economische stabiliteit. En daar heb je ongelooflijk veel partijen voor nodig. Vandaar ook de term coördinator. Voor Schoof betekent dat coördineren sturen, richting geven en faciliteren in een complex speelveld, waarbij tegelijkertijd op verschillende speelvelden gewerkt wordt. En op ieder speelveld moet de dreiging worden vastgesteld en een netwerk worden georganiseerd. Maar dat is nog niet zo eenvoudig, want het gaat vaak om ‘wicked problems’. Het is een wereld van één en al onzekerheid. Het gaat om ‘whole of government’, de eerder al genoemde triple helix partijen. Maar het gaat ook om de ‘whole of society’: “We doen het voor, en vooral ook met de samenleving.” Evenals in het Deltaprogramma gaat het dus om sturen in onzekerheid, wat vraagt om wendbaarheid en adaptief vermogen van netwerken, om actief te communiceren en om balanceren tussen doorzettingsmacht en vooral ‘soft power’.

In de verdiepende sessie benadrukt Schoof dat metasturen wat hem betreft er vooral over gaat dat je in je rol als coördinator niet moet proberen alles te gaan organiseren, maar vooral alle partijen hun eigen rol te laten hebben. Metasturing is in dat opzicht fundamenteel anders dan ketensturing. Metasturen hoort onlosmakelijk bij netwerken. Maar tegelijkertijd zitten al die organisaties wel ook in die verticale verbanden. Dus dat maakt het uitermate complex. Om dit te boven te komen, wijst Schoof op het belang van een meta-doel. Dit geeft ook ruimte voor de wendbaarheid en flexibiliteit. Het is ook geen permanent onderhandelingsmodel, maar gaat veel meer uit van het eigen sturingsvermogen van alle organisaties, die je allen samen nodig hebt voor het realiseren van je metadoelstellingen. Een belangrijk verschil tussen de NCTV en de deltacommissaris is dat de onderwerpen waar de NCTV verantwoordelijk voor is, crisisbeheersing, terrorismebestrijding en cybersecurity, ook sterk worden gedreven door de actualiteit, in de vorm van incidenten en aandacht in de media. Zelfde geldt voor sommige partijen met wie de NCTV samenwerkt, zoals operationele diensten. De publieke beeldvorming is dan ook een belangrijke factor in het dagelijkse werk van Schoof en zijn organisatie, waarbij hij zelf, in tegenstelling tot andere DG's, ook een publiek gezicht is van zijn onderwerpen en organisatie. Het verschil met de deltacommissaris is dus als volgt samen te vatten: de NCTV werkt juist ook in de actualiteit en publieke beeldvorming en communicatie speelt daardoor een grote rol. Tegelijkertijd zit in die verpersoonlijking in de media ook een grote valkuil. En de 'soft power' van de NCTV is ook een soort mythe die verloren gaat als je niet meer de verbinder kunt zijn. Nu het werkveld van de NCTV breder is geworden en de organisatie meer een eigen instituut, schept dat ook verwachtingen.

Paul 't Hart benadrukt dat je jezelf in de rol van coördinator of commissaris vooral de vraag moet stellen 'Wat kom ik doen?'. Er zijn verschillende rollen denkbaar: agendasetter, een praatcircus neerzetten, een uitvoerende rol, het publieke gezicht van de overheid zijn, de verbinder van gemeenschappelijke inspanning, bliksemafleider (rol van *blame avoidance*). Over die rol is vaak discussie. Andere belangrijke vragen zijn volgens 't Hart wie of wat je het mandaat geeft (een crisis, een impasse?), hoe positioneer je je, en hoe ijk je voortuitgang? In het Deltaprogramma is het gelukt te operationaliseren, maar voor de NCTV is prestatiemeting een stuk lastiger. Als er iets ontspoot, kan de coördinator er worden uitgezet, maar tegelijkertijd kan ook gezegd worden: er moeten meer bevoegdheden, middelen en verantwoordelijkheden naar de NCTV. En daarmee komt een bak geld en doorzettingsmacht, maar verlies je een positie van 'soft power' die je juist in metasturing nodig hebt. Een van de aanwezigen voegt toe dat ook vertrouwen hier een dilemma is, omdat de NCTV niet volledig open kaart kan spelen richting (lokale) bestuurders. Schoof legt uit dat er vooral intensief contact is met bestuurders op het moment dat er iets speelt in die regio. Als er een gemeente is waar geen problemen spelen op een bepaald moment, is er ook uiteraard veel minder contact. Hij voegt hieraan toe dat er al wel zo veel mogelijk informatie wordt gedeeld, dit is allang geen *one-way-street* meer. Er wordt opgemerkt dat we in een wereld leven van '*need to know*', maar vooral ook '*need to share*', waarvoor continue samenwerking met heel veel stakeholders vereist is.

Op zoek naar de rode draden

In een afsluitende plenaire sessie reflecteren Paul 't Hart, Mark van Twist, Geert Teisman en Katrien Termeer onder leiding van dagvoorzitter Felix Rottenberg op de opbrengsten uit de verdiepende sessies.

De 'wisdom of the crowd' bleek erg groot bij de verdiepende sessies. In vier mooie sessies werd op niveau gediscussieerd over de aanpak van metasturing in de verschillende domeinen, over verschillen en overeenkomsten en over de bestuurlijke dilemma's die ermee samenhangen. Katrien Termeer benadrukt dat het begrip 'depolitiseren' verschillende associaties en dilemma's opwekte. Zo verstaan we onder depolitiseren het 'uit de waan van de dag halen' van een onderwerp of programma, waardoor meer ruimte ontstaat voor focus op de lange termijn. De term is echter misleidend omdat je ook niet zonder politieke steun kan, zo werd duidelijk in de sessie over stedelijke en regionale ontwikkeling. Bovendien speelt ook democratische legitimiteit hierin een rol. Termeer roept dan ook op om niet al te negatief naar onze politici en staande organisaties te kijken.

Geert Teisman benadrukt nog maar eens het belang van wegblijven bij grote besluiten. Zeker in het Energieakkoord kan dat wantrouwen creëren. Hij citeert een van de aanwezigen bij de verdiepende sessie: "De aanpak van EZ lijkt er een te zijn waarbij je op zoek bent naar het grote ontwerp, terwijl het grote verhaal ontbreekt." Het advies is dan ook te zorgen voor een groot verhaal, maar weg te blijven van het grote ontwerp, net zoals de deltacommissaris wegbleef van grote besluiten. Bovendien stelt hij voor de bedreiging anders te gaan framen: We definiëren Groningen nu als groot probleem, maar het is vooral ook een groot verhaal met een hele interessante ontwikkelopgave voor Groningen. Teisman, van oorsprong Groninger, ziet het als een prachtig verhaal voor Nederland: Wat kunnen we bijdragen zodat de kraan in Groningen sneller dicht kan? Of dat verhaal verteld kan worden door EZ, valt te betwijfelen. Wellicht is daar een soort buitenboordmotor, een private actor, wel gepast.

Mark van Twist leerde in de verdiepende sessie over digitalisering veel bij, bijvoorbeeld over de 'natte handtekening': we digitaliseren wel heel veel, maar aan de achterkant zitten er nog heel veel procedures en wordt met paard en wagen gewerkt. In de sessie kwamen vooral drie V's aan bod: voortuitgang, vrijheid en veiligheid. En uit die drie V's komen dilemma's voor. In het domein van digitalisering is het credo eerder omgekeerd: het is niet urgent, maar wel acuut. Eenhoorn ziet zichzelf als kwartiermaker, op weg naar een soort 'minister van informatie'. Dat klinkt leuk, maar volgens Van Twist vergist hij zich daarin. Je bent er namelijk niet namens een minister, maar ook namens al die andere partijen.

Paul 't Hart keek in de verdiepende sessie veiligheid en terrorisme naar de rol van de coördinator door een bril van metasturing. Maar soms krijg je die rollen ook opgedwongen. Dick Schoof kan morgen de bliksemafleider zijn die in een zwaard moet vallen om de minister te redden. Je kan ook het publieke gezicht zijn, of een tsaar (met doorzettingsmacht). Het omgaan met die verschillende rollen is onderdeel van je ambacht. Een belangrijk onderdeel van de sessie was ook de meetbaarheid in voortuitgang. 't Hart stelt dat we het vaak hebben over 'wegbewegen van een probleem', maar dat hij nog te vaak het '*object of desire*' om naartoe te bewegen mist. Metasturen gaat over processen, maar je kan je succes niet alleen meten aan processen. Het gaat dus ook om metadoelen. Hoe ambitieus ben je in het stellen van doelen, en hoe streng ben je voor jezelf om jezelf aan de paal te nagelen?

Felix Rottenberg geeft het laatste woord aan Katrien Termeer. Zij verwacht dat we in de komende jaren meer bypassorganisaties gaan krijgen, dat past ook bij de netwerksamenleving. Maar nog interessanter is de vraag hoe deze bypassorganisaties de bestaande organisaties zullen veranderen?



Felix Rottenberg, Paul 't Hart en Wim Kuijken

Slotwoord

Wim Kuijken, de deltacommissaris, sluit de bijeenkomst af met enkele woorden over de bypassorganisatie. De bypassorganisatie heeft voor hem als een eyeopener gewerkt. En toch vraagt hij zich af: Wat is er toch aan de hand met de staande organisaties dat die dit niet kunnen, niet mogen of niet doen? Evenals Katrien Termeer hoopt hij dat de bypassorganisaties in staat zullen zijn de staande organisaties uit te dagen en de beweging bij hen terug te leggen. Kuijken verwacht dan ook dat deze bypassorganisaties tijdelijk zijn, totdat de staande organisaties de drive, het lef en de mogelijkheden weer vinden om buiten de eigen organisatie, schakelend met anderen aan de slag te gaan. Want dit kan op de lange termijn toch niet de bedoeling zijn?

Met deze kritische slotvraag sturen Wim Kuijken en dagvoorzitter Felix Rottenberg alle aanwezigen naar de afsluitende borrel.

Informatie

Vragen over het verslag kunt u sturen aan
info@deltacommissaris.nl

Deltaprogramma

Het Deltaprogramma is een nationaal programma: Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen werken hierin samen met inbreng van de maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Het doel is om Nederland ook voor de volgende generaties te beschermen tegen hoogwater en te zorgen voor voldoende zoetwater. In het Deltaprogramma 2015 zijn deltabeslissingen en voorkeursstrategieën voorbereid. Deze zijn van grote invloed op de toekomst van onze delta. Het Deltaprogramma bevat eveneens een Deltaplan Waterveiligheid en een Deltaplan Zoetwater met alle geprogrammeerde maatregelen en voorzieningen ter beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste.

Het Deltaprogramma staat onder regie van de deltacommissaris, Regeringscommissaris voor het Deltaprogramma.