



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Op Peil

Wettelijke ex-post evaluatie Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening



ABD TOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Op peil

Wettelijke ex-post evaluatie Deltawet
Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening

juni 2016

Colofon

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.algemenebestuursdienst.nl

Peter Veld (voorzitter)
Albertine van Vliet-Kuiper
Mirko Noordegraaf
Lars Couvreur (secretaris)

ABDTOPConsult

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Voorwoord

De evaluatiecommissie komt tot het oordeel, dat de Deltawet, en het daaruit voortvloeiende stelsel van Deltaprogramma, Deltafonds en deltacommissaris, in de evaluatieperiode zeer goed hebben gefunctioneerd. Dat is de kern van dit evaluatierapport. Dat wordt met de titel "Op peil" tot uitdrukking gebracht.

Met veel genoegen heeft een commissie bestaande uit Albertine van Vliet-Kuiper, Mirko Noordegraaf en ondergetekende deze evaluatie uitgevoerd onder de vlag van ABDTOPConsult. We hebben gekeken naar het effect van de Deltaprogramma's, het Deltafonds en de Deltacommissaris op de drie voornaamste thema's: waterveiligheid, zoetwatervoorziening en ruimtelijke adaptatie.

We stellen vast dat er over het geheel genomen sprake is van goede resultaten. De commissie complimenteert de gehele watercommunity met de geboekte vooruitgang en ook met de geest van samenwerking die zij breed aangetroffen heeft. Vaak wordt gepraat over bestuurlijke vernieuwing, hier is deze gerealiseerd. De functionaris én de persoon van Deltacommissaris Wim Kuijken krijgt alom veel lof toegezwaaid vanuit de watercommunity. De huidige minister van Infrastructuur en Milieu, Melanie Schultz van Haegen, heeft - voortbouwend op het werk van Tineke Huizinga en Joop Atsma - in het grootste deel van de evaluatieperiode de ministeriële verantwoordelijkheid gedragen en zij oogst veel lof in de watercommunity voor haar actieve rol en voor de ruimte die zij heeft geboden.

Bij het positieve oordeel over de evaluatieperiode plaatst de commissie kritische kanttekeningen, vindt zij dat voor zelfgenoegzaamheid geen plaats is en constateert zij voor de nabije toekomst een aantal risico's (regionale coördinatie, omslag naar de uitvoering, integratie met andere opgaven, adaptiviteit en participatie).

De commissie bedankt iedereen die in welke vorm dan ook heeft meegewerkt aan de evaluatiewerkzaamheden. De bereidheid een bijdrage te leveren was groot. In het bijzonder bedankt de commissie Lars Couvreur, die als ondersteuner bergen werk heeft verzet en een grote bijdrage heeft geleverd aan de evaluatieactiviteiten en de eindrapportage.

Peter Veld, voorzitter
Juni 2016

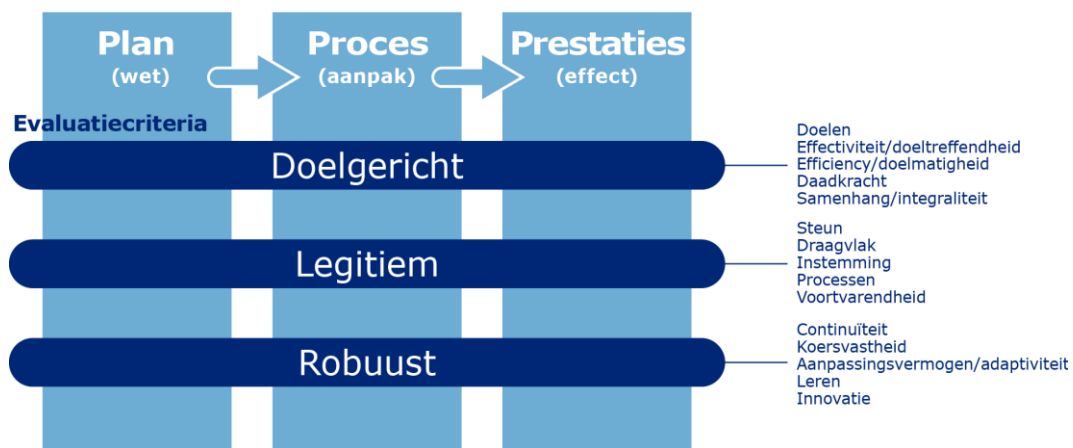
Managementsamenvatting

Evaluatiekader

De hoofdvraag voor de evaluatie luidt:

In welke mate en hoe effectief heeft de Deltawet een koersvaste, doelmatige, daadkrachtige en samenhangende aanpak van de lange termijn wateropgaven op het vlak van duurzame waterveiligheid en zoetwatervoorziening bevorderd, in de context van de evaluatieperiode?

De commissie hanteert een meervoudig evaluatiekader op basis van criteria ten aanzien van *doelgerichtheid* (effecten, resultaten), *legitimiteit* (draagvlak, steun) en *robuustheid* (koers, flexibiliteit). De commissie past deze evaluatiecriteria toe op de planvorming, de processen en de prestaties van het stelsel.



Hoofdconclusies

De commissie komt tot de volgende hoofdconclusies:

1. De Deltawet heeft geleid tot een **goed functionerend stelsel** van Deltaprogramma, Deltafonds en deltacommissaris. Het stelsel heeft in hoge mate **volgens plan** gefunctioneerd, conform de contouren die in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn geschetst.
Deltawet en Deltaprogramma hebben slim voortgebouwd op de urgentie van de commissie Veerman en de basis voor de *community* die is gelegd in het ambtelijke en politiek-bestuurlijke voorwerk bij de voorbereiding van de kabinetsreactie (Eerbeek-sessies). De aanpak en werkwijze (*new governance*) passen goed bij de bestuurlijke tijdgeest en het publieke karakter van de wateropgaven. Het Deltaprogramma is een schoolvoorbeeld van bestuurlijke vernieuwing, waarbij de klassieke hiërarchische sturing heeft plaatsgemaakt voor een horizontale *multi level* samenwerking.
2. De Deltawet heeft met het opzetten van een Deltaprogramma, het inrichten van een Deltafonds en het aanstellen van een deltacommissaris **belangrijke randvoorwaarden** gecreëerd voor een koersvaste, doelmatige, daadkrachtige en samenhangende aanpak van de lange termijn wateropgaven.

De wettelijke verankering van het stelsel is niet louter symbolisch gebleken, maar heeft duidelijk aan de kracht ervan bijgedragen. Daarnaast geeft de Deltawet op de korte termijn **rust** (depolitisering, continuïteit) en op lange termijn (financiële) **zekerheid**, beide randvoorwaardelijk voor het succesvol functioneren van het stelsel.

3. De **aanpak en werkwijze** zijn in de ogen van de commissie nog belangrijker voor het succes gebleken dan de wettelijke verankering. Het Deltaprogramma kenmerkt zich door **krachtige processen**.
In de eerste plaats de nationale en interbestuurlijke aanpak – de verticale en horizontale **samenwerking** op basis van gelijkwaardigheid – die de partners in het Deltaprogramma met elkaar hebben ontwikkeld en toegepast, onder regie van de deltacommissaris. Deze intensieve samenwerking is cruciaal voor het **draagvlak** voor en het vertrouwen in het Deltaprogramma. Heeft de wettelijke verankering in de Deltawet geleid tot emancipatie van de wateropgaven, de aanpak in het Deltaprogramma heeft op zijn beurt geleid tot de emancipatie van de regio's in het waterbeleid.
Ook de **joint fact finding**, dat wil zeggen de gezamenlijke kennisontwikkeling als basis voor de besluitvorming, is een cruciaal element in het welslagen van de aanpak geweest. Het delen van de beschikbare kennis heeft ook bijgedragen aan de emancipatie van de kleinere en minder traditioneel op water gerichte partners.
Er is een breed draagvlak en veel waardering voor de rol van de deltacommissaris – zowel voor de functionaris als de persoon – en zijn staf.
4. Het Deltaprogramma heeft een helder plan opgeleverd. In een gestructureerd proces volgens het dwingende ritme van het jaarlijkse Deltaprogramma zijn de **deltabeslissingen** en de voorkeursstrategieën vastgesteld. Daarmee is in korte tijd een helder punt op de horizon (visie) gecreëerd, een **structurend en richtinggevend kader** met een stevige inhoudelijke **onderbouwing** en een breed **draagvlak**.
Na de deltabeslissingen is het Deltaprogramma op een omslagpunt gekomen.
De keerzijde van het tempo is dat deltabeslissingen en voorkeursstrategieën in 2014 in feite nog niet helemaal klaar waren. Onder tijdsdruk is een deel van de uitwerking voor alle deelprogramma's vooruit geschoven, zodat de uitvoering nog niet echt direct kon beginnen. De omslag ging bovendien gepaard met een verdere versterking van de regionale verantwoordelijkheid. De omslag is vrij moeizaam verlopen, mede doordat de regionale projectorganisaties zijn afgeschaald. In de periode na het omslagpunt lijkt de voortgang en energie van het programma minder vanzelfsprekend.
5. Het Deltaprogramma heeft **opmerkelijke voorlopige prestaties** geleverd. De **beleidsontwikkeling** heeft voor alle wateropgaven in het programma duidelijk **vaart en richting** gekregen. De nieuwe normering voor waterveiligheid is met tempo en draagvlak tot stand gebracht; dit was zonder het Deltaprogramma niet gelukt. Daarnaast heeft het Deltaprogramma de thema's zoetwater en ruimtelijke adaptatie geagendeerd en de beleidsontwikkeling een belangrijke impuls gegeven.
De beleidsontwikkeling is, met name voor zoetwater en ruimtelijke adaptatie, echter **nog niet gereed**. Ook de voorkeursstrategie voor de waterveiligheid rond de rivieren is nog volop in uitwerking. De uitvoering moet – logischerwijs gezien de relatief korte evaluatieperiode en de normale doorlooptijden voor grote waterprojecten – nog op gang komen.
6. Het Deltaprogramma is vooral (nog) een **waterprogramma**. De opgave voor waterveiligheid is daarbij –vanuit de voorgeschiedenis van de commissie Veerman – in het Deltaprogramma dominant gebleven. De andere thema's hebben daardoor minder aandacht en prioriteit gekregen. Alles afwegend hebben de thema's zoetwater en ruimtelijke adaptatie vooral geprofiteerd van de bestuurlijke aandacht voor en de tijdsdruk rond waterveiligheid.
De **samenhang** tussen de wateropgaven onderling is in redelijke mate tot stand gebracht door systematische afstemming, een gezamenlijke kennis- en feitenbasis en gebundelde besluitvorming op het nationale niveau. Het Deltaprogramma kent interactie tussen de deelprogramma's. Desondanks is het **geen echt integraal programma**, onder meer doordat de (regionale) projectorganisaties en bestuurlijke platforms naast elkaar opereren.

De **integratie** met andere beleidsterreinen (ruimte, economie, natuur) is achtergebleven bij de hoge ambities uit de memorie van toelichting bij de wet. Het Deltaprogramma heeft wel degelijk oog gehad voor andere ruimtelijke opgaven en ook flink geïnvesteerd in het bevorderen van samenhang, met name via de aanpak van 'meekoppelen'. Toch kenmerken de eerste jaren van het Deltaprogramma zich door een scherpe focus op de wateropgaven. Deze focus is niet opmerkelijk en heeft ook bijgedragen aan het succes: de wateropgaven zijn op zichzelf immers al omvangrijk en inhoudelijk complex.

De focus sluit bovendien aan op de hiërarchie in de hoofddoelen (opgaven) en nevendoele (ambities) die de wetgever het Deltaprogramma heeft meegegeven. Ditzelfde geldt voor het ontbreken van een dubbeldoelstelling in de Wet en de bijbehorende financiële kaders (m.n. voor waterveiligheid). Tenslotte hebben de beleidsmatige ontwikkelingen in de evaluatieperiode op het terrein van ruimtelijke ordening, natuur en recreatie (decentralisatie, bezuinigingen, reorganisaties) het streven naar samenhang naar het oordeel van de commissie niet bevorderd.

7. De verankering van de richtinggevende deltabeslissingen en voorkeursstrategieën in bestuursovereenkomsten en in nationaal en regionaal beleid, dragen bij aan de daadkracht en de **koersvastheid** van het Deltaprogramma. Ook de hechte en krachtige *deltacommunity* draagt in belangrijke mate bij aan de **robuustheid** van de lange termijn aanpak.

Het Deltaprogramma onderkent tegelijkertijd de noodzaak tot **flexibiliteit**. Er wordt veel energie gestoken in het zogenoemd adaptief deltamanagement, met als drager daarvoor de systematiek 'Meten – Weten – Handelen'. Het is volgens de commissie nog te vroeg om conclusies te kunnen trekken over de daadwerkelijke **adaptiviteit** van het Deltaprogramma.

Oordeel

Alles overziend komt de commissie tot het oordeel dat de Deltawet, en het daaruit voortvloeiende stelsel van Deltaprogramma, Deltafonds en deltacommissaris, in de evaluatieperiode zeer goed hebben gefunctioneerd, grotendeels conform de hoge verwachtingen en ambities van de wetgever.

Het stelsel heeft in de achterliggende jaren volgens *plan* gewerkt, krachtige *processen* op gang gebracht, en mede via die processen tot goede *deelprestaties* op de thema's waterveiligheid, zoetwater en ruimtelijke adaptatie geleid.

Het samenspel van nationale regie en regionale uitwerking heeft in de evaluatieperiode geleid tot een krachtige en structurerende toekomstvisie, verankerd in bestuursovereenkomsten en beleidsplannen, met draagvlak in een op elkaar ingespeelde bestuurlijke gemeenschap, de sterke '*deltacommunity*'.

Het stelsel heeft, rekening houdend met de juridische en financiële kaders en externe ontwikkelingen, in de evaluatieperiode al met al goed gescoord op doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid. Daarmee zijn de effecten nog niet gerealiseerd, noch gegarandeerd. De aanpak is nog niet klaar en de commissie ziet enkele kwetsbaarheden en risico's.

Risico's en aandachtspunten, voor nu en later

Het succes uit de achterliggende periode biedt in de ogen van de commissie niet automatisch garanties voor de toekomst. De commissie ziet de volgende risico's en aandachtspunten voor nu en de komende jaren:

- *De nationale regie en de slagkracht van de regionale coördinatie*
Er wordt de komende jaren veel gevraagd wordt van de regie en de coördinatie, die na de deltabeslissingen in toenemende mate in de regio is neergelegd. Tegelijk is de capaciteit – en daarmee de slagkracht – van de regionale projectorganisaties na het omslagpunt eerder teruggebracht dan toegenomen.

- *De omslag naar de uitvoering*
Het is van belang niet in de planvorming te blijven hangen en periodiek heldere keuzes te maken over welke maatregelen in uitvoering kunnen worden gebracht. Daarnaast is een actieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering nodig (geen "knip") om tot een adaptief en innovatief uitvoeringsprogramma te komen. Na een planvormingfase die innovatief is vormgegeven, is het zaak ook in de uitvoeringsfase een innovatieve aanpak te kiezen en niet terug te vallen op de oude gescheiden rollen.
- *De integratie met andere opgaven binnen en buiten het waterdomein*
De scope van het Deltaprogramma is de afgelopen jaren steeds onderwerp van gesprek gebleven. Een vraag die nu volgens de commissie voorligt is hoe de integratie van het Deltaprogramma met andere ruimtelijke opgaven de komende periode kan worden versterkt, nu de plannen en het beleid voor de wateropgaven in hoge mate vorm hebben gekregen, dankzij de focus van de afgelopen jaren.
- *De adaptiviteit van het programma*
Gegeven het lange termijn karakter van de voorliggende wateropgaven, en de onzekerheden die daarmee samenhangen, is de beleidsontwikkeling in het Deltaprogramma in feite nooit klaar. Deze omstandigheden vragen om alertheid, en een balans tussen koersvastheid en flexibiliteit. Cruciaal voor het lange termijnwelslagen van Deltaprogramma is daarom de uitwerking in de praktijk van het "adaptief deltamanagement".
- *De maatschappelijke legitimatie: participatie*
De *deltacommunity* is enerzijds een drijvende kracht achter het Deltaprogramma en moet anderzijds oppassen niet zelfgenoegzaam te worden en naar binnen gekeerd te raken. De fase van uitwerking en uitvoering stelt zo mogelijk nog hogere eisen aan het betrekken van de buitenwereld.

In het licht van het oordeel van de commissie, de hoofdconclusies en de risico's ligt een aanpassing van de Deltawet op dit moment niet voor de hand.

Ook zonder wettelijke basis heeft het deelprogramma ruimtelijke adaptatie op dit moment een vrij volwaardige plek in het Deltaprogramma en functioneert het goed. De commissie geeft het kabinet niettemin in overweging de opgaven, doelen en verantwoordelijkheden rond ruimtelijke adaptatie – op termijn – ook in artikel 4.9 van de Waterwet te verankeren. Hierdoor kan meer focus en continuïteit worden aangebracht, en kan de vrijblijvendheid rond het thema worden verminderd.

Tot slot: periodieke evaluatie

De evaluatiebepaling van de Deltawet voorziet op dit moment slechts eenmalig in een evaluatie van de wet en het stelsel. Gezien het lange termijn karakter van het Deltaprogramma en de aandachtspunten zoals hierboven benoemd, adviseert de commissie het functioneren van het stelsel periodiek op onafhankelijke basis te blijven evalueren.

Inhoudsopgave

1	Opdracht en aanpak	1
1.1	<i>Inleiding</i>	1
1.1.1	<i>Aanleiding voor de Deltawet</i>	1
1.1.2	<i>De Deltawet</i>	1
1.1.3	<i>Doelen van de Deltawet</i>	2
1.2	<i>Aanleiding en opdracht</i>	4
1.2.1	<i>Evaluatiebepaling in de Deltawet</i>	4
1.2.2	<i>Onderzoeksopdracht</i>	4
1.2.3	<i>Nadere afbakening</i>	5
1.3	<i>Evaluatieperspectief</i>	6
1.4	<i>Evaluatiekader</i>	7
1.5	<i>Aanpak</i>	10
2	Het Deltaprogramma in context.....	11
2.1	<i>Korte beschrijving van het Deltaprogramma</i>	11
2.1.1	<i>Deltaprogramma</i>	11
2.1.2	<i>Het Deltafonds</i>	14
2.1.3	<i>De deltacommissaris</i>	14
2.2	<i>Wat aan de Deltawet vooraf ging</i>	15
2.3	<i>De politieke context</i>	17
2.3.1	<i>De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel</i>	17
2.3.2	<i>Debatten over het Deltaprogramma in de evaluatieperiode</i>	19
2.3.3	<i>Politieke (in)stabiliteit</i>	21
2.4	<i>Externe ontwikkelingen in de evaluatieperiode</i>	22
2.5	<i>Uitkomsten eerdere evaluaties</i>	24
3	Bevindingen.....	27
3.1	<i>Plan</i>	27
3.1.1	<i>Doelgerichtheid</i>	28
3.1.2	<i>Legitimiteit</i>	29
3.1.3	<i>Robuustheid</i>	30

3.2	<i>Proces</i>	31
3.2.1	<i>Doelgerichtheid</i>	31
3.2.2	<i>Legitimiteit</i>	34
3.2.3	<i>Robuustheid</i>	35
3.3	<i>Prestaties</i>	36
3.3.1	<i>Doelgerichtheid</i>	37
3.3.2	<i>Legitimiteit</i>	40
3.3.3	<i>Robuustheid</i>	41
4	<i>Conclusies</i>	43
4.1	<i>Specifieke conclusies</i>	43
4.1.1	<i>Het Deltaprogramma</i>	43
4.1.2	<i>Het Deltafonds</i>	45
4.1.3	<i>De deltacommissaris</i>	46
4.2	<i>Hoofdconclusies en oordeel</i>	46
4.3	<i>Risico's en aandachtspunten, voor nu en later</i>	49
4.4	<i>Consequenties voor de Deltawet en de Waterwet</i>	53
	 Bijlage 1: Opdrachtbrief voor de evaluatie	57
	Bijlage 2: De commissie Evaluatie Deltawet	59
	Bijlage 3: Relevante artikelen Deltawet en Waterwet.....	61
	Bijlage 4: Beleidstheorie van de Deltawet	65
	Bijlage 5: Lijst van gebruikte literatuur.....	69
	Bijlage 6: Lijst van personen interviews en ronde tafels.....	71
	Bijlage 7: Rapport Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM).....	73

1 Opdracht en aanpak

In dit hoofdstuk beschrijft de commissie evaluatie Deltawet de opdracht, het gehanteerde evaluatiekader en de aanpak voor het evaluatieonderzoek.

1.1 Inleiding

1.1.1 Aanleiding voor de Deltawet

In 2010 ging het Deltaprogramma van start met het doel Nederland nu en in de toekomst te beschermen tegen hoog water en de zoetwatervoorziening op orde te houden. Het advies, 'Samen werken met water' van de Deltacommissie dat in 2008 verscheen, ging hier aan vooraf (zie ook: paragraaf 2.2).

De commissie adviseerde om met een Deltawet de politiek-bestuurlijke organisatie en de zekerstelling van financiën te verankeren binnen het huidige staatsbestel en de huidige wet- en regelgeving. Een wettelijke verankering zou bijdragen aan een koersvastе aanpak voor de lange termijnopgaven waar Nederland voor staat.

1.1.2 De Deltawet

Op 1 februari 2010 heeft het toenmalige Kabinet (staatssecretaris Huizinga) het voorstel voor de Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening aan het parlement aangeboden. De Deltawet kent enkele eigenstandige bepalingen en regelt daarnaast enkele toevoegingen in de Waterwet en een aanpassing van de Wet op het Infrastructuurfonds. De volledige tekst van de Deltawet en de relevante artikelen in de Waterwet zijn opgenomen in **bijlage 3**.

Na de behandeling in Tweede en Eerste Kamer (zie paragraaf 2.3.1) is de Deltawet op 1 januari 2012 in werking getreden. Hier wordt volstaan met een korte beschrijving van de inhoud van de Wet. De Deltawet heeft betrekking op vier onderwerpen:

1. Het Deltaprogramma (jaarlijkse product);
2. Het Deltafonds;
3. De deltacommissaris;
4. Het experimenteerartikel voor integrale bekostiging.

In de wet is de verplichting opgenomen om een Deltaprogramma op te stellen en dit jaarlijks te herzien. Het Deltaprogramma bevat maatregelen en voorzieningen ten behoeve van de waterveiligheid en zoetwatervoorziening, inclusief de planning daarvan en een (globale) raming van de kosten. De in het Deltaprogramma opgenomen maatregelen worden waar mogelijk integraal uitgewerkt, dat wil zeggen dat bij het opstellen van het Deltaprogramma wordt gezocht naar samenhang met beleidsdoelen op andere beleidsterreinen, zoals natuur en ruimtelijke kwaliteit.

Daarnaast is met deze wet het Deltafonds ingesteld. Het Deltafonds heeft ten doel de financiering en bekostiging van maatregelen en voorzieningen ten behoeve van voorkoming en beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, alsmede van maatregelen en voorzieningen ten behoeve van waterkwaliteit, en van daarmee samenhangende informatie en onderzoek. Uit het fonds kunnen derhalve de maatregelen en voorzieningen ten aanzien van waterveiligheid en zoetwatervoorziening uit het Deltaprogramma worden bekostigd.

In de derde plaats introduceerde de wet de figuur van de deltacommissaris. Dit is de regeringscommissaris, die in het advies van de commissie aangeduid werd met de term deltaregisseur. De deltacommissaris heeft als taak de totstandkoming en voortvarende uitvoering van het Deltaprogramma te bevorderen. De deltacommissaris werkt rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de coördinerende bewindspersoon.

Het experimenteerartikel (artikel III) tenslotte, houdt in dat het wetsvoorstel de mogelijkheid bevat om gedurende een periode van tien jaren gerekend vanaf de inwerkingtreding van de wet te experimenteren met integrale bekostiging. Dit houdt in dat behalve de uitgaven en subsidies bedoeld in het voorgestelde artikel 7.22d, uit het fonds eveneens uitgaven kunnen worden gedaan of subsidies kunnen worden verstrekt ten behoeve van voorzieningen, maatregelen of onderzoek ter bevordering of bescherming van doelen op de beleidsterreinen natuur, milieu en ruimtelijke kwaliteit. Voorwaarden zijn dat deze activiteiten in rechtstreeks verband staan met maatregelen ten behoeve van waterveiligheid of zoetwatervoorziening en dat er toereikend aanvullend budget beschikbaar wordt gesteld uit een andere voedingsbron dan de begroting van IenM.

1.1.3 Doelen van de Deltawet

In de aanhef van de wet staat:

Wij, in overweging genomen hebben, dat de verwachte klimaatveranderingen grote opgaven op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening met zich meebrengen. Dat het daarom wenselijk is aanvullende regels te stellen voor de realisatie van maatregelen ter bescherming tegen overstromingen en met het oog op de zorg voor de zoetwatervoorziening op de korte en de langere termijn;

De doelen van de Deltawet zijn zoals gebruikelijk uitgebreid toegelicht in de memorie van toelichting. In **bijlage 4** treft u een samenvatting aan van de beleidstheorie die is uitgewerkt in de memorie van toelichting.

Hoofddoel

Het hoofddoel van de Deltawet is – conform het advies van de commissie Veerman – het *verankeren van de politiek-bestuurlijke organisatie en de zekerstelling van financiën* voor waterveiligheid binnen het staatsbestel en de wet- en regelgeving.

Deze wettelijke verankering draagt bij aan een *koersvaste aanpak van de lange termijn opgaven*. Het wetsvoorstel strekte er in concreto toe om het Deltaprogramma, het Deltafonds en de deltacommissaris in de wetgeving te verankeren.

Deze hoofddoelstelling wordt in de memorie van toelichting als volgt nader geconcretiseerd:

Het Deltaprogramma bevat met elkaar samenhangende maatregelen die tot doel hebben duurzame waterveiligheid en zoetwatervoorziening te realiseren, in het licht van de verwachte klimaatverandering, sociaaleconomische ontwikkelingen en veranderende maatschappelijke opvattingen. Met het programma wordt een doelmatige, daadkrachtige en integrale aanpak van de grote wateropgaven voor Nederland in de komende decennia nagestreefd.

Overige beleidsdoelen

Naast het hoofddoel kent de Deltawet een breder samenstel aan beleidsdoelen, die met elkaar samenhangen en op elkaar inwerken. De memorie van toelichting beschrijft deze aanvullende of flankerende doelen als volgt:

De in het Deltaprogramma opgenomen maatregelen worden waar mogelijk integraal uitgewerkt, dat wil zeggen dat bij het opstellen van het Deltaprogramma wordt gezocht naar samenhang met beleidsdoelen op andere beleidsterreinen, zoals natuur en ruimtelijke kwaliteit.

Maar de ambitie van het Deltaprogramma reikt verder dan alleen het meenemen van de noodzakelijke inpassingmaatregelen: het Deltaprogramma streeft een integrale aanpak na. Dit betekent dat er actief gezocht wordt naar mogelijkheden om de uitvoering van fysieke maatregelen van het Deltaprogramma te verbinden met opgaven op andere beleidsterreinen in hetzelfde gebied. Het gaat daarbij om het zoeken naar maatschappelijke meerwaarde die bereikt kan worden door doelen te combineren. Die meerwaarde kan bijvoorbeeld bestaan uit een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit of een vermindering van de totale kosten indien maatregelen gecombineerd worden uitgevoerd.

Met de commissie [Veerman] ziet het kabinet voordelen op het terrein van doelmatigheid, flexibiliteit en transparantie door te kiezen voor de oprichting van een Deltafonds voor de financiering en bekostiging van de noodzakelijke maatregelen en voorzieningen.

In het aanvullend beleidsakkoord van 25 maart 2009 is daarom de volgende afspraak opgenomen: "Er wordt een solide Deltafonds ingesteld dat een voortvarende uitvoering van het Deltaprogramma mogelijk maakt te voorzien van een vaste, stabiele en substantiële voeding, met tenminste vanaf 2020 1 miljard euro jaarlijks uit het reëel constant door te trekken Infrafonds."

Met de oprichting van een afzonderlijk fonds waaruit voorzieningen ten behoeve van de waterveiligheid worden gefinancierd en bekostigd, geeft het kabinet tevens een antwoord op de bevindingen van de Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen (commissie Vellinga) uit 2006. Deze commissie had als opdracht te adviseren over de wijze van financiering van de primaire waterkeringen. Doel daarbij was meer zekerheid te creëren aangaande de beschikbaarheid van financiële middelen die nodig zijn voor het op orde brengen en houden van de primaire waterkeringen.

Deze persoon [de deltagoedkoopcommissaris] moet horizontaal (binnen het rijk) én verticaal (tussen de verschillende overheidslagen) de partijen tot elkaar brengen en zo een voortvarende aanpak bevorderen.

De deltagoedkoopcommissaris stuurt op samenhang, integraliteit en voortgang van het Deltaprogramma en op draagvlak voor maatregelen en het programma als geheel. Hij richt zich daarbij niet alleen tot het rijk, maar tot alle bij het Deltaprogramma betrokken partijen.

Naast een voortvarende, samenhangende en toekomstvast aanpak van de wateropgaven, geeft de wetgever dus het Deltaprogramma ook een duidelijke opdracht voor een integrale manier van werken mee. En krijgt de deltagoedkoopcommissaris de zorg opgedragen voor interbestuurlijke samenwerking en draagvlak.

1.2 Aanleiding en opdracht

1.2.1 Evaluatiebepaling in de Deltawet

In de Deltawet is onderstaande evaluatiebepaling opgenomen. Het is een 'standaard' evaluatiebepaling voor een eenmalige evaluatie binnen vijf jaar na het in werking treden van de wet, zoals die in vele wetten is opgenomen.

ARTIKEL V

1. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu zendt binnen vijf jaren na de volledige inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en effecten van deze wet, met uitzondering van artikel III.
2. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu zendt uiterlijk tien jaren na inwerkingtreding van artikel III van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en effecten van artikel III van deze wet in de praktijk. Bij het verslag betreft Onze Minister de bevindingen van de deltacommissaris met betrekking tot het bepaalde in artikel III.

1.2.2 Onderzoeksopdracht

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft ABDTOPConsult gevraagd deze ex-post evaluatie uit te voeren. De hoofdvraag voor de evaluatie luidt:

In welke mate en hoe effectief heeft de Deltawet een koersvaste, doelmatige, daadkrachtige en samenhangende aanpak van de lange termijn wateropgaven op het vlak van duurzame waterveiligheid en zoetwatervoorziening bevorderd, in de context van de evaluatieperiode?

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft gevraagd uiterlijk 1 juni 2016 een beknopte rapportage op te leveren. Deze rapportage is de basis voor de kabinetsreactie die door de minister aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

De evaluatieperiode beslaat formeel de periode van de inwerkingtreding van de Wet op 1 januari 2012 tot begin 2016. De deltacommissaris is op verzoek van de Tweede Kamer echter al op 1 februari 2010 aan de slag gegaan, tegelijk met de indiening van het wetsvoorstel. In de loop van 2010 zijn de interbestuurlijke programmaorganisatie en de staf al opgebouwd. Het eerste Deltaprogramma is in september 2010 aan de Kamer aangeboden. Het ligt dus voor de hand voor de commissie om bij de evaluatie ook de periode van 1 februari 2010 tot 1 januari 2012 te betrekken.

In **bijlage 1** treft u de opdrachtbrief van de minister aan ABDTOPConsult aan. Voor de samenstelling van de commissie verwijzen we u naar **bijlage 2**.

1.2.3 Nadere afbakening

Een aantal elementen van de Deltawet wordt conform de opdracht van de minister van Infrastructuur en Milieu niet door de commissie bij de evaluatie betrokken. Dit wordt in deze paragraaf nader toegelicht.

Experimenteerartikel

Conform de bepaling in Artikel V, tweede lid, wordt het zogenoemde Experimenteerartikel niet in deze evaluatie betrokken. De evaluatie van de doeltreffendheid en effecten van het experimenteerartikel wordt uiterlijk 10 jaar na het in werking treden van de Deltawet aan de Staten-Generaal aangeboden.

Strategische grondverwerving, schadevergoeding, geldelijke voordelen

In de memorie van toelichting bij de Deltawet is opgenomen dat in het kader van de evaluatie van de wet ook wordt gezien of er behoefte is aan aanvullende wetgeving voor strategische grondverwerving, schadevergoeding van nadelen en onttrekking van geldelijke voordelen. Deze onderwerpen zijn geen onderwerp van de evaluatie omdat deze reeds in andere trajecten worden beoordeeld en zo nodig vernieuwd.

Strategische grondverwerving is thans ondermeer geregeld in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). In het Barro zijn gebiedsreserveringen opgenomen voor maatregelen die mogelijk op de lange termijn nodig zijn. Een aantal van deze gebiedsreserveringen was reeds opgenomen in de PKB Ruimte voor de Rivier. In het Deltaprogramma zijn deze gebiedsreserveringen beoordeeld. In dat kader is vastgesteld welke gebiedsreserveringen behouden dienen te blijven, welke kunnen vervallen en waar nieuwe gebiedsreserveringen nodig zijn.

Daarnaast wordt de regeling voor gebiedsreserveringen onder de Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) opgenomen. In dat kader wordt deze regeling ook vernieuwd. Voor wat betreft schadevergoeding zijn voor het Deltaprogramma vooral de regelingen in de Wet ruimtelijke ordening en de Waterwet relevant. Deze regelingen gaan op in de Omgevingswet. In het kader van de voorbereiding van deze wet worden de huidige schadevergoedingsregelingen al tegen het licht gehouden.

Effecten en doeltreffendheid van de subsidies

Het evaluatieartikel stelt dat de evaluatie “mede betrekking zal hebben op de effecten en doeltreffendheid van de subsidies die worden verstrekt op basis van artikel 7.22d” van de Waterwet; dit betreft subsidies aan waterschappen in het kader van de hoogwaterbeschermingsprogramma’s (HWBP). De evaluatie van de Deltawet wordt beperkt tot de effecten en doeltreffendheid van het instellen van het Deltafonds als zodanig. De evaluatie van de effecten en doeltreffendheid van subsidies uit het Deltafonds worden op een later moment geadresseerd.

Rond de beleidsdoorlichting waterkwantiteit heeft de minister van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer in 2015 geïnformeerd dat op dit moment een methode ontbreekt om de doelmatigheid van waterveiligheidsprojecten ex post te beoordelen. Het traject om samen met de minister van Financiën een methodiek te ontwikkelen en deze vervolgens toe te passen, start in de loop van 2016.

1.3 Evaluatieperspectief

Om te komen tot een passend evaluatiekader is het van belang stil te staan bij de aard van het te evalueren 'object', en vooral bij potentiële karakteristieke kenmerken die het enkelvoudig en eenvoudig evalueren van zo'n 'object' onmogelijk maken (vgl. Nelen et al., 2010¹). Dat betreft vooral de complexiteit van de beleidsopgave en het lange termijn perspectief dat de Deltawet introduceert. Idealiter stellen we op grond van duidelijke doelen vast of de doelen zijn bereikt, maar dat is in geval van complexe en lange termijngerichte beleidsopgaven niet mogelijk.

Ten eerste de *complexiteit*. Net als vele andere beleidsopgaven die als complex kunnen worden omschreven, of in meer bestuurskundig jargon als 'ambigue' en 'weerbarstig' (*wicked*), geldt dat de aanpak van waterveiligheid, zoetwaterkwaliteit en ruimtelijke adaptatie geen eenvoudige interventies kent. Er zijn meerdere partijen betrokken, zowel internationaal als nationaal als lokaal/regionaal, en die partijen hebben uiteenlopende publieke en soms commerciële oriëntaties. Ze hebben bovendien uiteenlopende belangen die verbonden zijn met verschillende formele en gevoelde opdrachten en taken. Los van de vraag naar de aard en mate van de belangenstrijd zullen de acties van betrokken partijen gecoördineerd moet worden. De acties van deze partijen stoelen bovendien op kennis, maar kennis en expertise zijn niet onomstreden. Experts kunnen van mening verschillen over methoden en maatregelen, zeker als het over 'de beste' maatregel gaat. Tot slot kan er gebrek aan steun zijn voor specifieke maatregelen, niet enkel vanwege de inhoud en kennis, maar ook omdat politieke aandacht kan fluctueren. Sterker, er kan gebrek aan politieke aandacht en urgentie zijn, waardoor weinig voortgang wordt geboekt.

Ten tweede het *lange termijn* karakter van de opgaven en doelen van de Deltawet. De lange termijn oriëntatie brengt met zich mee dat er een grote onzekerheid bestaat over hoe de aanpak zich zal ontwikkelen, en vooral over de effecten die zich over de tijd heen manifesteren. Of problemen daadwerkelijk worden 'opgelost' – voor zover dat al kan – wordt pas na verloop van tijd duidelijk. Daar komt bij dat er allerlei onverwachte en/of verstoringende factoren kunnen spelen, die de aanpak en effecten extra onoverzichtelijk maken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de onduidelijke effecten van klimaatverandering, maar tevens – iets minder op scherp – onduidelijke gevolgen van de ontwikkeling van nieuwe kennis en technieken, opgekomen via al dan niet expliciete innovatieagenda's.

Complexe en lange termijn gerichte opgaven, zoals de wateropgaven die door de Deltawet worden geadresseerd, zijn kortom lastig te adresseren via eenzijdige maatregelen die op de korte termijn meetbare effect sorteren. Onzekerheden over (nieuwe) ontwikkelingen, strijdige belangen en/of veranderende coördinatie en afstemmingsrelaties hebben de overhand. Een klassieke aanpak van probleemdefinitie, analyse, een keuze uit oplossingsrichtingen, en dan de oplossing effectueren werkt niet. Door de onzekerheden samenhangend met het lange termijn karakter is periodieke heroverweging van de opgave, en eventueel bijsturing van de maatregelen, noodzakelijk.

Door het lange termijn karakter is het uitvoeren van een klassieke *effectevaluatie* eigenlijk niet mogelijk. Het ligt voor de hand om vooral de nadruk op een *plan-* en *procesevaluatie* te leggen (zie o.a. Nelen et al., 2010), waarbij vooral de *randvoorwaarden* om effecten te realiseren voorop staan. We kunnen kijken of effecten zijn gerealiseerd en de prestaties geboekt zijn, maar dat kan slechts in relatieve zin. De 'echte' prestaties zullen de komende jaren en decennia geboekt worden. Deze relativiteit wordt versterkt door het feit dat het evaluatiemoment relatief kort na de inwerkingtreding van de wet valt.

¹ Nelen, Hans, Frans L. Leeuw and Stefan Bogaerts (2010), *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek: Framework, toepassingen en voorbeelden*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers.

Maar los daarvan, in plaats van de vraag of 'de effecten' zijn gerealiseerd is het veeleer de vraag welke effecten voor wie en hoe worden gerealiseerd, of de aanpak voldoende wendbaar is, en of voldoende draagvlak onder betrokken partners ontstaat.

We gaan daarbij uit van de Wet zelf en van wat de wetgever heeft beoogd en voorzien, maar kijken daar dus ook kritisch naar (planevaluatie). De zogenoemde beleidstheorie is in het geval van de Deltawet uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting. In **bijlage 4** is deze beleidstheorie achter de Deltawet, zoals beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, kort samengevat. Is deze beleidstheorie passend om uiteindelijk de gewenste effecten te realiseren? En worden al dan niet op grond van de beleidstheorie passende acties ondernomen, zodanig dat partijen met elkaar weten waar ze naar toe werken, met voldoende draagvlak en wendbaarheid?

1.4 Evaluatiekader

De Deltawet streeft veel ambities tegelijk na en stelt dan ook een aantal verschillende doelen. Het checken of deze wettelijke doelen worden gehaald, volstaat op zichzelf niet als evaluatiekader. De wetgever kan doelen over het hoofd hebben gezien. Bovendien zullen er interdependenties en waarschijnlijk *trade-offs* tussen de na te streven doelen bestaan. Het nastreven van samenhang en draagvlak werken bijvoorbeeld niet per definitie daadkracht en resultaat op korte termijn in de hand. Het doelbereik ten aanzien van de verschillende doelen (zie paragraaf 1.1.3) die de Deltawet/Waterwet stelt, kan daarom alleen in hun onderlinge samenhang worden beoordeeld.

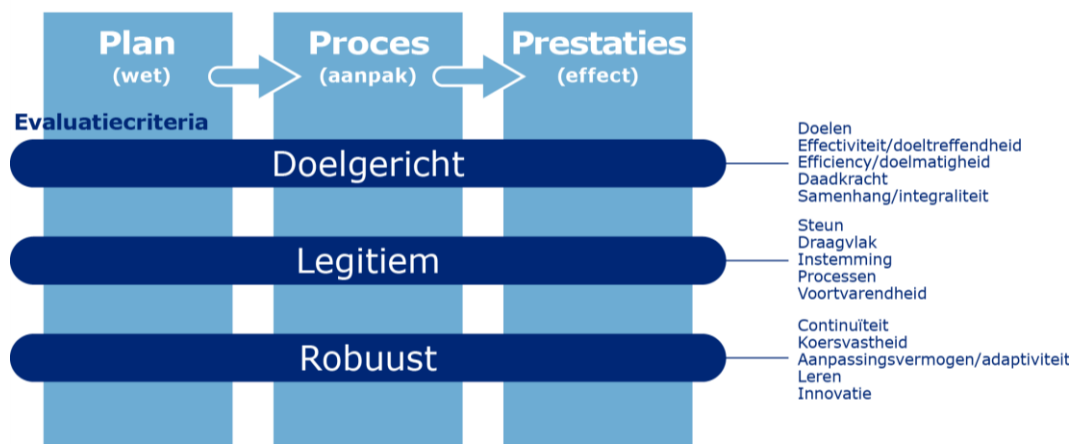
Voor de aanpak van dit complexe vraagstuk heeft de Deltawet een stelsel of systeem neergezet bestaande uit het *Deltaprogramma*, het *Deltafonds* en de *deltacommissaris*. De evaluatie beziet hoe dit systeem heeft gewerkt, hoe het systeem doorwerkt, of dit systeem is uitgewerkt zoals beoogd, en of de Wet ook de juiste randvoorwaarden en condities voor het bereiken van doelen heeft gecreëerd.

De commissie hanteert tegen de achtergrond van bovengenoemde karakteristieken een gefocust maar *meervoudig* evaluatiekader. Daarin spelen drie basiscriteria een rol: we evalueren de *doelgerichtheid* (effecten, resultaten), *legitimiteit* (draagvlak, steun) en *robuustheid* (koers, flexibiliteit) van de beleidsaanpak.

Vanuit het evaluatieperspectief waarin plannen, processen en effecten ankerpunten zijn (zie paragraaf 1.3), past de commissie deze evaluatiecriteria toe op de **planvorming**, de **processen** en de **prestaties** van het stelsel. Anders gezegd, we evalueren de *Deltaplannen*, de *processen* die de Delta aanpak op gang heeft gebracht, en de (mogelijke) effecten of *prestaties*, waarbij we telkens kijken of deze (a) gepaard gaan met door betrokken partijen gedeelde doelstelling(en) (*doelgerichtheid*), (b) voldoende steun en draagvlak kennen (*legitimiteit*), en (c) voldoende wendbaarheid aan de dag leggen, met behoud van koers en richting (*robuustheid*). Dat sluit aan op de formele beleidsambities, die – in andere bewoordingen – deze drie kerncriteria omvatten, én het sluit aan op andere evaluatiestudies waarin eveneens complexe en lange termijngerichte beleidsopgaven zijn geëvalueerd, zoals recent de contraterrorisme strategie van de Nederlandse regering (Noordegraaf et al., 2016²). Ook daarin ligt de nadruk op de mate waarin en manier waarop plannen, processen en prestaties (a) doelgericht, (b) legitiem en (c) robuust zijn.

Het meervoudige evaluatiekader is samengevat in onderstaande figuur. In hoofdstuk 3 wordt deze figuur gebruikt om de lezer op gestructureerde wijze mee te nemen door de bevindingen van de commissie.

² Noordegraaf, M., S.C. Douglas, A. Bos & W. Klem (2016), *Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015*, Universiteit Utrecht, i.o.v. WODC.



Figuur 1.1 Schematische weergave evaluatiekader Delta wet³

In de onderstaande tabel zijn de drie kerncriteria van het evaluatiekader vertaald naar een aantal concrete onderzoeksvragen die in de literatuurstudie, interviews en rondetafelgesprekken zijn getoetst.

Criteria	Trade-offs	Concrete vragen
Doelgerichtheid <i>Doelbereik, effectiviteit / doeltreffendheid, efficiency / doelmatigheid, daadkracht, integraliteit / samenhang</i>	Snelheid versus draagvlak	• Heeft de Deltawet een heldere doelstelling? • Zijn de doelen met elkaar te verenigen? Zijn er bewuste afwegingen in gemaakt? Zijn de juiste prioriteiten gesteld, met draagvlak? • Is er voldoende tempo gemaakt? • Was dit resultaat denkbaar geweest zonder het Deltaprogramma? • Welke bijdrage hebben DP, DF en DC geleverd? • Het Deltaprogramma heeft geleid tot plannen met een breed draagvlak, maar nog niet tot concrete maatregelen. Is er voldoende voortgang? Komt het Deltaprogramma tot uitvoering, en wanneer? Hoe wordt dat gemonitord? • Is er voldoende samenhang gerealiseerd tussen de wateropgaven onderling? En met andere ruimtelijke opgaven? • Ondersteunen de spelregels en randvoorwaarden het nastreven van samenhang voldoende?
Legitimiteit <i>Steun, draagvlak, instemming, processen, voortvarendheid</i>	Samenwerking versus belangenbehartiging	• Hoe is het draagvlak voor de plannen en maatregelen bij partners en Tweede Kamer? • Hoe stevig is de gezamenlijkheid, zijn de belangentegenstellingen verdwenen of komen ze weer op tafel in de fase van de uitwerking en de uitvoering? • Hoe is de nationale regie georganiseerd? Hoe goed werkt de regionale sturing en aanpak? • Hoe heeft de deltacommissaris hieraan bijgedragen? • Is de samenwerking 'verinnerlijkt', d.w.z. kunnen de partners dit op eigen kracht of blijft een hulpconstructie nodig?

³ Mede o.b.v. Nelen et al. (2010), Noordegraaf et al. (2016).

Robuustheid <i>Continuïteit, koersvast, aanpassingsvermogen, adaptiviteit, leren, innovatie</i>	Koersvast versus adaptief	• Hoe adaptief is het Deltaprogramma? • Is er voldoende reflectie (georganiseerd)? • Heeft het Deltaprogramma voldoende leervermogen? Staan de partijen voldoende open voor bijsturing? • Is de monitoring en bijsturing afdoende geregeld (via de methodiek van 'Meten Weten Handelen')? • Leidt het Deltaprogramma tot innovatieve oplossingen? • Hoe komt het Deltaprogramma tot keuzes over wat in uitvoering kan worden gebracht en wat nog open moet worden gelaten?
--	----------------------------------	---

Voor elk van de criteria en vragen heeft de commissie gekeken naar de specifieke bijdrage van de instrumenten of structuurelementen uit de Deltawet: het Deltaprogramma, het Deltafonds en de deltacommissaris.

Context en tijdgeest

De commissie meent tenslotte dat een meervoudige evaluatie in context geplaatst moet worden. Het is van belang de context, inclusief institutionele en politiek-bestuurlijke context, alsmede historie en tijd(geest), in de analyse te betrekken, gericht op het begrijpen c.q. verklaren van de aanpak en de effecten. Zijn de effecten te koppelen aan de Deltawet of waren deze redelijkerwijs ook zonder de instrumenten uit de wet tot stand gekomen? Hoe zit het met de voorgeschiedenis van de Deltawet en de startcondities die al dan niet aanwezig waren?

De commissie besteedt met andere woorden niet alleen aandacht aan beschrijvingen van de geformaliseerde en gerealiseerde aanpak, en aan effecten, maar tevens aan *bevorderende* en *belemmerende factoren* die de relaties daartussen beïnvloeden. Daarmee kunnen we – hoe lastig ook in geval van complexe beleidsopgaven – verklaren waarom een al dan niet doelgerichte, legitieme en robuuste aanpak tot stand is gebracht, en of en hoe die aanpak de getraceerde effecten heeft bewerkstelligd. Die aanpak is niet statisch, maar dynamisch: we beschrijven en begrijpen de aanpak en effecten over de tijd heen, waarbij de aanpak kan zijn aangepast, mede dank zij de effecten die al dan niet zijn gerealiseerd. Er kunnen fouten zijn gemaakt waarvan geleerd is, er kunnen nieuwe situaties ontstaan zijn, waardoor bijstelling van de plannen kan hebben plaatsgevonden. Het *bereik* van de aanpak – waar gaat begint en eindigt deze? – kan onder invloed van politieke of maatschappelijke omstandigheden zijn aangepast. Hierbij spelen mensen en handelingen vanzelfsprekend een belangrijke rol, en we zullen de aanpak met de rollen en gedragingen van personen moet verbinden.

Dit alles impliceert dat we in de evaluatie niet alleen moeten contextualiseren en personaliseren, maar tevens faseren:

1. De **ontwikkelingen in de watersector** in bredere zin, alsmede de aanloop naar de Deltawet zijn relevant. De Deltawet staat (uiteraard) niet op zichzelf, maar wordt ontwikkeld en ten uitvoer gebracht in een bredere watersector. De aanpak komt voort uit de recente ontwikkelingen en omstandigheden. Het is van belang deze **voorgeschiedenis** in combinatie met de **kenmerken** van de watersector in de analyse te betrekken en mee te wegen bij de beoordeling van de verworvenheden en beperkingen van het Deltaprogramma, Deltafonds en de deltacommissaris.
2. De in de watersector actieve en bij de aanpak betrokken **personen**, inclusief de persoon van de deltacommissaris. Rollen, stijlen, acties, interacties zullen mede bepalend zijn voor het verloop van de uitvoering.

3. Daarnaast geldt dat de **evaluatieperiode** zelf in feite in twee fasen uiteenvalt:
 - a. de periode vóór het vaststellen van de deltabeslissingen en de voorkeursstrategieën (begin 2010 tot september 2014), waarin de nadruk lag op het doen van onderzoek en op beleid- en planvorming;
 - b. de periode erna (september 2014 tot eind 2015), waarin de nadruk meer is komen te liggen op uitwerking en (voorbereiding van de) uitvoering.
 De verschillende fasen stellen verschillende eisen aan proces en organisatie het maken van dit onderscheid kan helpen om tot een scherper oordeel te komen.
4. Tot slot is het relevant om te bezien welke **externe factoren** van invloed kunnen zijn geweest. Het kort beschrijven en wegen van de belangrijkste politieke, maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen in de evaluatieperiode kan bijdragen aan het duiden van het functioneren van Deltaprogramma, Deltafonds en deltacommissaris. Daarbij kan gedacht worden aan: economische omstandigheden (i.c. crisis), eventuele bezuinigingsrondes, toe- of afgenomen (publieke c.q. politieke) aandacht voor maatschappelijke issues, zoals klimaatproblemen, de politieke rol en aandacht van bewindspersonen, politieke (in)stabiliteit en de stabiliteit van kabinetten, et cetera.,

Deze context wordt uitgebreid beschreven in hoofdstuk 2.

1.5 Aanpak

Om de hoofdvraag te beantwoorden heeft de commissie de volgende aanpak gekozen en uitgevoerd.

- Om te beginnen hebben we een vrij uitgebreide *literatuuranalyse* uitgevoerd. Ondanks de korte geschiedenis is er al veel literatuur over het Deltaprogramma voorhanden. De commissie bestudeerde o.a. de rapporten over drie eerdere evaluaties en de jaarlijkse Deltaprogramma's. In **bijlage 5** treft u de lijst van bij het onderzoek betrokken literatuur aan.
- Vervolgens hebben we een reeks *individuele gesprekken* gevoerd met sleutelpersonen uit de evaluatieperiode om een eerste beeld te vormen.
- Daarna hebben we in de loop van april 2016 een viertal *rondetafelgesprekken* gevoerd met de bredere groepen sleutelspelers rond de thema's van het Deltaprogramma: waterveiligheid, zoetwatervoorziening, ruimtelijke adaptatie en aanpak en werkwijze. Het doel van de rondetafelgesprekken was om met betrokkenen, experts en praktijkdeskundigen in onderlinge interactie een gesprek te hebben over de effectiviteit van de wet en meer specifiek de onderdelen Deltaprogramma, Deltafonds en deltacommissaris. In **bijlage 6** treft u een overzicht aan van de personen en organisaties die door de commissie zijn betrokken bij (ronde tafel) gesprekken in het kader van de evaluatie.
- Daarnaast heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met de programmamanagers van het Deltaprogramma en zijn maatschappelijke partijen door de commissie geraadpleegd via het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM). Het advies van het OIM treft u aan in **bijlage 7**.
- Tot slot heeft een aantal personen en organisaties een schriftelijke inbreng voor de evaluatie bij de commissie aangeleverd.
- Met de minister van Infrastructuur en Milieu hebben we een startgesprek gevoerd, en een gesprek over het concepteindrapport. Hetzelfde is gebeurd met de gedelegeerde opdrachtgever, de directeur-generaal Water en Ruimte.

2 Het Deltaprogramma in context

2.1 Korte beschrijving van het Deltaprogramma

Ten behoeve van de zelfstandige leesbaarheid van dit evaluatierapport geeft deze paragraaf een beschrijving van het Deltaprogramma op hoofdlijnen. Meer achtergrondinformatie is beschikbaar op de websites van de rijksoverheid en de deltagcommissaris⁴.

Conform de Deltawet kent het stelsel drie bouwstenen of structuurelementen: Deltaprogramma, Deltafonds en deltagcommissaris.

2.1.1 Deltaprogramma

Het Deltaprogramma vindt zijn juridische basis in artikel 4.9 van de Waterwet. Het jaarlijkse Deltaprogramma beschrijft de voortgang van de uitwerking en uitvoering van de deltabeslissingen en voorkeursstrategieën.

Het voorstel voor het Deltaprogramma komt elk jaar in overleg tussen rijk, waterschappen, provincies en gemeenten tot stand, onder leiding van de deltagcommissaris. Het voorstel wordt vervolgens door het kabinet vastgesteld, na afstemming in de stuurgroep Water. Het Deltaprogramma is een bijstuk bij de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en wordt dus op Prinsjesdag met de begroting aan de Tweede Kamer aangeboden.

Het doel is dat de waterveiligheid en de zoetwatervoorziening in 2050 duurzaam en robuust zijn, zodat ons land de grotere extremen van het klimaat veerkrachtig kan blijven opvangen. Dit keer gaat het om maatregelen vooraf, om een ramp te voorkomen. De overheid gaat daarom, samen met andere organisaties, op drie terreinen op een nieuwe manier aan de delta werken:

- Er komen nieuwe normen voor *waterveiligheid*: deze hangen samen met de kans op een overstroming en met de gevolgen van een overstroming (risicobenadering). De omvang van de gevolgen bepaalt daarbij de hoogte van de norm.
- De beschikbaarheid van *zoetwater* voor landbouw, industrie en natuur wordt beter voorspelbaar.
- De *ruimtelijke inrichting* van Nederland wordt klimaatbestendiger en waterrobuuster.

Deltabeslissingen en voorkeursstrategieën

Om de nieuwe aanpak in praktijk te kunnen brengen, zijn nationale kaders opgesteld. Het Deltaprogramma heeft daar vanaf 2010 stap voor stap naartoe gewerkt, samen met overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Alle beschikbare en nieuwe kennis is daarbij benut.

Dat proces heeft in 2014 geresulteerd in voorstellen voor vijf deltabeslissingen:

- *deltabeslissing Waterveiligheid*: nieuwe aanpak voor de bescherming van mensen en economie tegen overstromingen;
- *deltabeslissing Zoetwater*: nieuwe aanpak voor het beperken van watertekorten en het optimaal benutten van zoetwater voor economie en nutsfuncties;

⁴ www.rijksoverheid.nl en www.deltacommissaris.nl.

- *deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie*: nieuwe en gerichte aanpak voor waterrobuuste en klimaatbestendige (her)ontwikkeling in bebouwd gebied;
- *deltabeslissing Rijn-Maasdelta*: structurerende keuzen voor waterveiligheid in de Rijn-Maasdelta;
- *deltabeslissing IJsselmeergebied*: structurerende keuzen voor waterveiligheid en zoetwater in het IJsselmeergebied.

In aanvulling hierop is er een besluit genomen over het beleid van zandsuppleties ten behoeve van de waterveiligheid langs de kust: de strategische beslissing Zand.

Het kabinet heeft in 2014 besloten de deltabeslissingen over te nemen in het rijksbeleid (partiële herziening Nationaal Waterplan), wetgeving (Waterwet) en bestuurlijke afspraken. De deltabeslissingen zijn voor de verschillende delen van Nederland vertaald in concrete maatregelen: de voorkeursstrategieën. Deze regionale voorkeursstrategieën zijn het kompas voor het programma van maatregelen dat daadwerkelijk in uitvoering gaat.

Deltaplannen

Het kabinet heeft besloten alle concrete maatregelen en projecten van het Deltaprogramma te bundelen in het Deltaplan Waterveiligheid en het Deltaplan Zoetwater. De maatregelen kunnen aanpassingen van het fysieke systeem betreffen, zoals dijkversterkingen of pompen, en ook ruimtelijke reserveringen voor toekomstige maatregelen of instrumenten om gewenst gedrag te stimuleren. Daarnaast kunnen ook regionale maatregelen een plaats krijgen in de Deltaplannen.

De plannen geven steeds een concrete planning voor de komende zes jaren, een agenda voor de periode na deze kabinetsperiode (12 jaar) en een doorkijkje naar de grote investeringsbeslissingen die na 2050 aan de orde zijn. De maatregelen komen voort uit de deltabeslissingen en de gebiedsgerichte voorkeursstrategieën.

De kaart op de volgende pagina – Bron: Deltaprogramma 2016 – geeft een indruk van de opgaven en maatregelen in het Deltaprogramma. Uit dit kaartbeeld komt duidelijk het 'nationale karakter' van het Deltaprogramma naar voren.

Organisatie

Het Deltaprogramma werkt in deelprogramma's. Op nationaal niveau zijn er drie generieke of thematische deelprogramma's voor Waterveiligheid, Zoetwater en Ruimtelijke Adaptatie. Deze deelprogramma's worden ondersteund door interbestuurlijke projectorganisaties, die bestaan uit ambtenaren van het rijk en vanuit de regio.

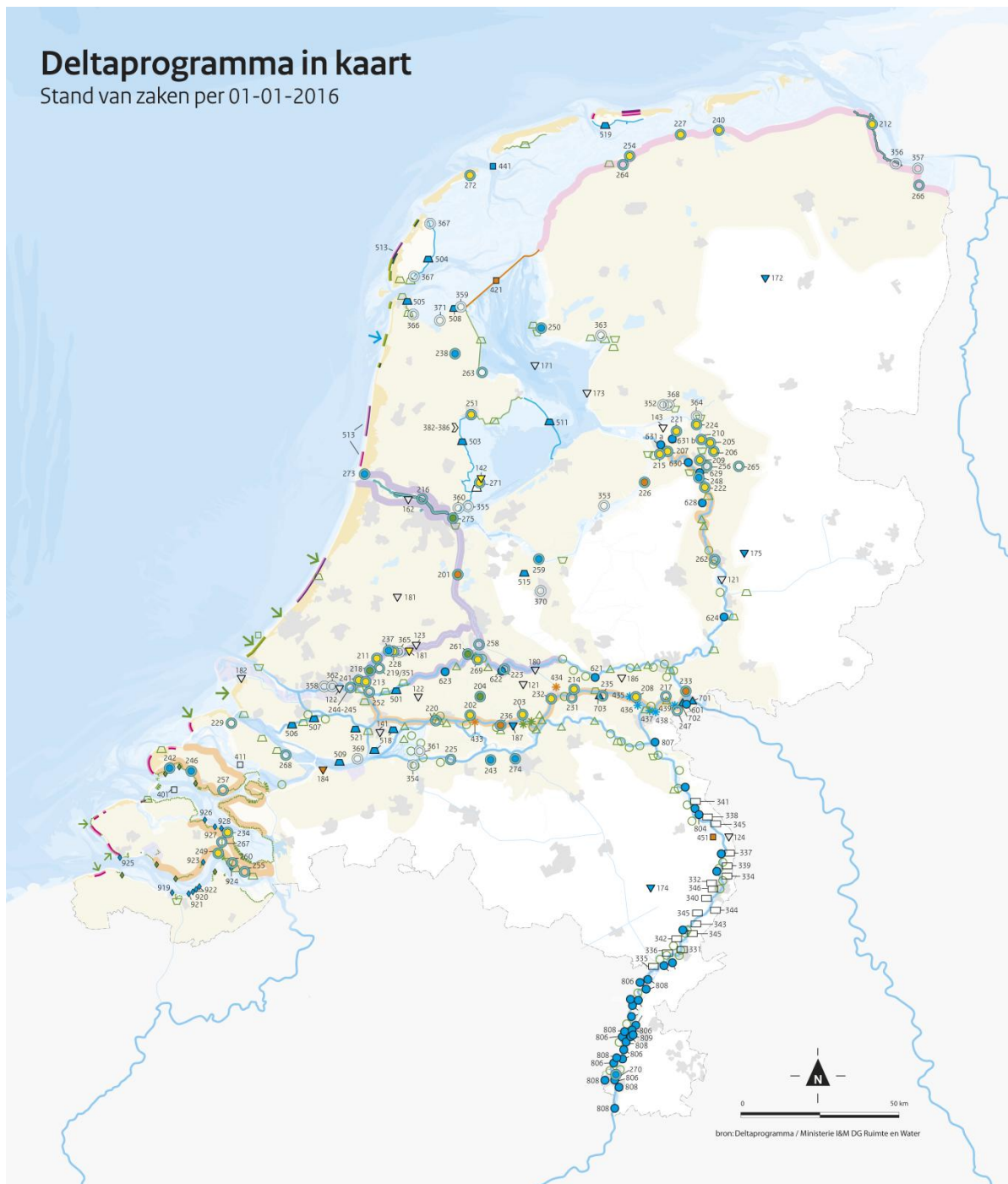
Daarnaast zijn er 7 regionale deelprogramma's voor Kust, Wadden, IJsselmeergebied, Rivieren Rijn en Maas, Rijnmond Drechtsteden en Zuidwestelijke Delta. Deze regionale programma's hebben een (compacte) projectorganisatie die door de regio wordt bemenst. De staf van de deltacommissaris verzorgt de verbinding tussen de nationale en regionale deelprogramma's.

De generieke en regionale deelprogramma's hebben ieder een eigen gebiedsoverleg en een bestuurlijk overleg (stuurgroep). Vanuit elke thematische en regionale stuurgroep neemt een vertegenwoordiger deel in de nationale stuurgroep Deltaprogramma, die wordt voorgezeten door de deltacommissaris.

Voor de kennisontwikkeling en innovatie heeft het Deltaprogramma het Kennis- en Innovatieprogramma Water en Klimaat (NKWK) opgesteld, samen met de betrokken departementen, STOWA, NWO, KNMI, Planbureau voor de Leefomgeving, Deltares, TNO, Alterra en de Topsector Water.

Deltaprogramma in kaart

Stand van zaken per 01-01-2016



Projecten en uitvoeringsprogramma's Nummering projecten verwijst naar geprogrammeerde maatregelen van het Deltaprogramma (tabel 3 t/m 11 in hst 3 en 4). Eventuele binnenkleur symbool geeft planfase aan.

Onderzoeken Deltaprogramma

- 100 projectnummer
- ▽ projectlocatie

Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWPB-2)

- 500 projectnummer
- verbetering aan dijk, duin of dam
- verbetering aan kunstwerk
- dijktraject
- project Zwakke Schakels langs de Kust

Ruimte voor de Rivier

- 600 projectnummer
- projectlocatie

Hoogwaterbeschermingsprogramma 2016-2021

- geprogrammeerd dijkversterkingsproject (201-275)
- voorgefinancierd dijkversterkingsproject (351-372)
- dijktraject
- Projectoverstijgende verkenningen:
 - Piping (321)
 - Waddenreefsdijken (322)
 - Centraal Holland (323)
 - Maasstabellijn (gekoppeld aan project 202)
 - Voorlanden (324)
- project Maasovereenkomst (331-346)
- pilot Kunstwerken (381-386)

Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG)

- 700 projectnummer
- △ projectlocatie
- Maaswerken: Grensmaas en Zandmaas
 - 800 projectnummer
 - projectlocatie
- Overige projecten
 - 400 projectnummer
 - projectlocatie
 - WaalWeelde

Herstel steenbekledingen Oosterschelde en Westerschelde

- 900 projectnummer
- steenbekleding
- bestoringslocatie
- Zandsuppletielocatie
 - strandsuppletie
 - strandsuppletie gereed
 - vooroeversuppletie
 - vooroeversuppletie gereed

Stand van zaken per project: planfase per 2016

- nog niet in planfase
- onderzoek
- verkenning
- planuitwerking
- realisatie
- gereed

Ondergrond

- zoetwater
- zout water / brak water
- overstroombaar gebied
- buitendijks gebied
- stedelijk gebied
- havengebied
- grens

Deltaprogramma 2016

Figuur 2.1 Het Deltaprogramma in kaart, maatregelen waterveiligheid (bron: Deltaprogramma 2016).

2.1.2 Het Deltafonds

Het Deltafonds en de spelregels die daarvoor gelden zijn vastgelegd in artikel 7.22 van de Waterwet. Het Deltafonds is net als het Infrastructuurfonds een begrotingsfonds van het Rijk. In een begrotingsfonds worden de uitgaven en ontvangsten beheerd die betrekking hebben op een specifiek beleidsdoel. Het Deltafonds wordt beheerd door de minister van Infrastructuur en Milieu. De besluitvorming over de budgettaire omvang van het Deltafonds vindt ieder jaar plaats tijdens de voorbereiding van de ontwerpbegroting in het kabinet en de behandeling van het begrotingsvoorstel in het parlement.

Het Deltafonds is in 2013 ingesteld met als doel de bekostiging van maatregelen, voorzieningen en onderzoeken op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Op het Deltafonds staan ook de middelen voor beheer en onderhoud van het watersysteem. Dit betreft het watermanagement, het regulier beheer en onderhoud en vervanging en renovatie.

Met ingang van het begrotingsjaar 2015 zijn ook de middelen voor het verbeteren van de waterkwaliteit aan het Deltafonds toegevoegd; deze stonden eerst op de beleidsbegroting van het ministerie (hoofdstuk XII).

Het Deltafonds omvat voor de investeringen en een gemiddeld budget van € 1,2 miljard per jaar tot en met 2028, met name voor waterveiligheid. Voor de eerste tranche maatregelen in het Deltaplan zoetwater is er tot 2021 een budget van €150 mln. op het Deltafonds beschikbaar. Daarnaast is er tot 2028 €200 mln. beschikbaar voor de meerkosten van rivierverruimende maatregelen

Het Deltafonds wordt gevoed vanuit de rijksbegroting en - sinds 2014 - door een 40% bijdrage van de waterschappen gezamenlijk voor de bekostiging van waterschapsprojecten die worden uitgevoerd in het kader van het gezamenlijke Hoogwaterbeschermingsprogramma. Daarnaast draagt elk waterschap zelf 10% van de kosten verbonden aan een individueel project.

De meerkosten van rivierverruiming ten opzichte van dijkversterking vallen niet onder de 50/50 afspraak tussen rijk en waterschappen over de bekostiging. Eventuele besparingen op dijkversterkingen als gevolg van rivierverruiming of slimme combinaties kunnen worden aangewend ter dekking van de (meer)kosten van rivierverruimende maatregelen of de maatregelen van de slimme combinatie.

De voeding van het Deltafonds na 2028 is op dit moment niet geregeld. De minister van Infrastructuur en Milieu heeft aan de Tweede Kamer aangegeven te verwachten dat het kabinet in 2016 een besluit zal nemen over de mogelijke verlenging van het Infrastructuurfonds en het Deltafonds na 2028. Daarbij worden ook de uitkomsten betrokken van een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de flexibiliteit en adaptiviteit van deze fondsen. Het kabinetsstandpunt hierover wordt verwacht voor het Algemeen Overleg MIRT in juni 2016.

2.1.3 De deltacommissaris

De instelling en de taken en bevoegdheden van de deltacommissaris zijn vastgelegd in artikel 3.6 van de Waterwet. De deltacommissaris is daarmee de eerste en vooralsnog enige regeringscommissaris met een wettelijke basis. De deltacommissaris zorgt ervoor dat het Deltaprogramma tot stand komt en wordt uitgevoerd, samen met tien programmamanagers. De deltacommissaris heeft daarnaast een eigen bureau ter ondersteuning van zijn werkzaamheden: de staf deltacommissaris.

Deltacommissaris Wim Kuijken is op 1 februari 2010 voor een periode van 7 jaar benoemd als regeringscommissaris voor het Deltaprogramma. Op verzoek van de Tweede Kamer⁵ gebeurt dit bijna 2 jaar voor het in werking treden van de Deltawet.

⁵ Motie Koppejan en Boelhouwer, kamerstukken 2009-2010, 27625 nr. 145 (9 november 2009).

2.2 Wat aan de Deltawet vooraf ging

Het Deltaprogramma is niet als een “deus ex machina” ten tonele verschenen en is – achteraf gezien – een logisch uitvloeisel van een aantal inzichten, ontwikkelingen en beslissingen in het eerste decennium van deze eeuw.

Na de bijna-rampen langs de grote rivieren in 1993 en 1995 stelden het kabinet en de Unie van Waterschappen in april 1999 gezamenlijk de commissie Waterbeheer in de 21^e eeuw in, onder voorzitterschap van Frans Tielrooij. Op basis van het advies van deze commissie in augustus 2000, kwam het kabinet Kok II eind 2000 met het kabinetsstandpunt Anders omgaan met water (WB21).

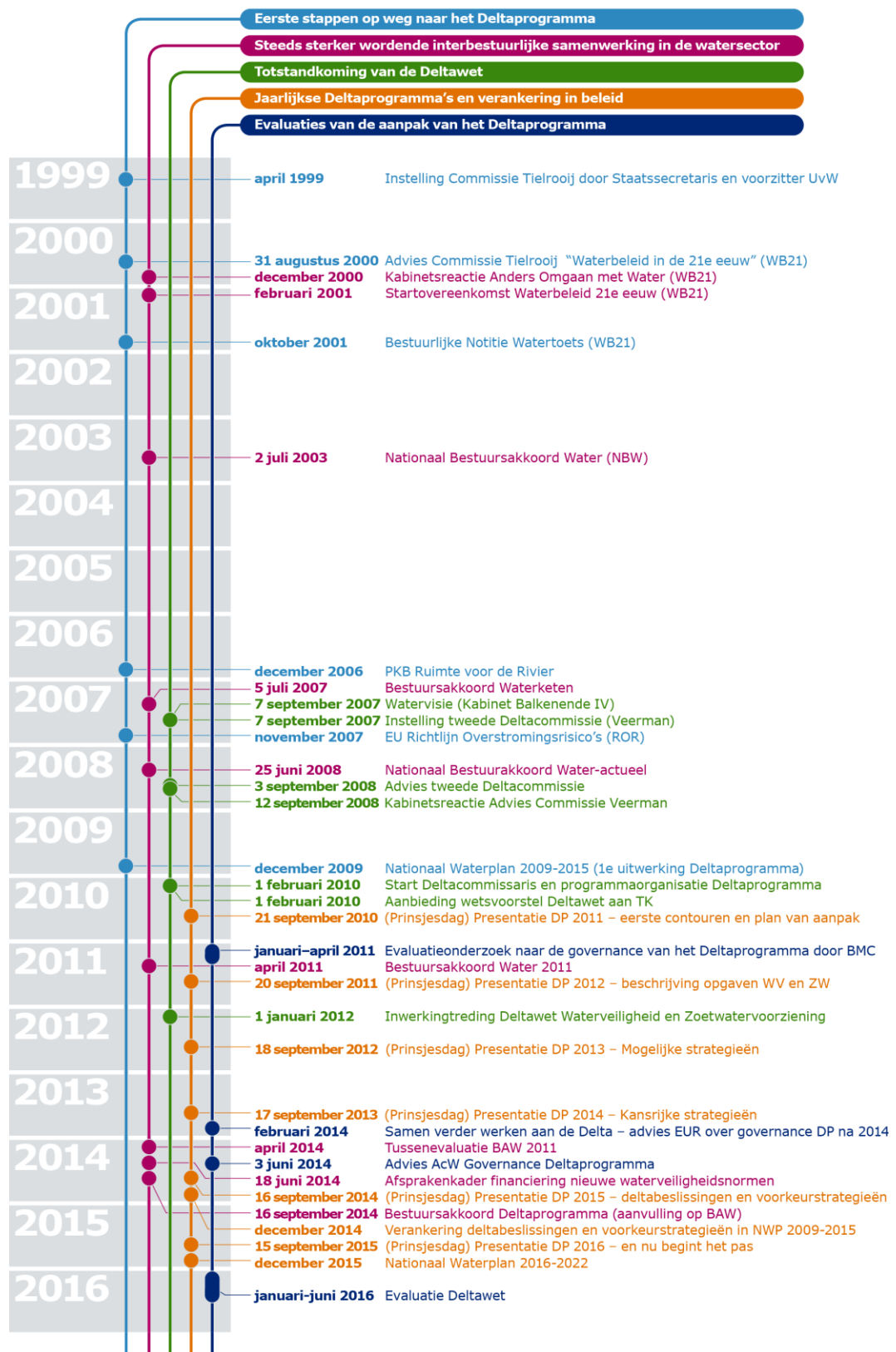
In dit kabinetsstandpunt agendeerde staatsecretaris De Vries van Verkeer en Waterstaat alle wateropgaven die samenhangen met de klimaatverandering: de zeespiegelstijging, de grotere afvoeren van de rivieren en de wateroverlast. De filosofie om anders om te gaan met water, namelijk te anticiperen in plaats van te reageren en meer ruimtelijke maatregelen toe te passen, vormde de opmaat naar het Programma Ruimte voor de Rivier.

Daarnaast legde WB21 de basis voor de nauwere samenwerking tussen de bestuurslagen, die leidde tot een reeks van bestuursakkoorden in de watersector, te beginnen met het Nationaal Bestuursakkoord Water in 2003. De interbestuurlijke samenwerking in het Deltaprogramma staat niet op zichzelf. Het Deltaprogramma is zowel een resultante als een aanjager van deze samenwerking gebleken. Parallel aan het Deltaprogramma kreeg de samenwerking ook langs andere wegen verder vorm.

In september 2007 kwam het Kabinet Balkenende IV kort na het aantreden met een Watervisie (Nederland veroveren op de toekomst), voortvloeiend uit het coalitieakkoord. Daarin stond dat het watermanagement opnieuw zou worden gezien in het licht van de klimaatverandering, met oog voor samenhang en duurzaamheid. Tegelijk met het uitbrengen van de Watervisie installeerde staatssecretaris Huizinga de tweede deltacommissie, onder voorzitterschap van Cees Veerman. In september 2008 kwam de commissie Veerman met een advies dat veel impact zou hebben. De commissie Veerman zette het onderwerp waterveiligheid prominent op de politieke agenda: “de opgave is urgent, maar niet acuut”. Naast de inhoudelijke adviezen over maatregelen voor het verbeteren van de waterveiligheid en het veiligstellen van de zoetwatervoorziening op lange termijn, kwam de commissie met adviezen voor de versterking van de politiek-bestuurlijke organisatie en de zekerstelling van financiële middelen voor waterveiligheid. Een Deltawet moest deze organisatie – Deltaprogramma, deltaregisseur – en financiering (Deltafonds) wettelijk verankeren. Het Kabinet kwam vervolgens een week na het advies van de commissie Veerman met een kabinetsreactie, die in de periode daarvoor reeds zorgvuldig en uitvoerig was voorbereid. In een informeel proces met de belangrijkste partners uit de waterwereld werd door ambtenaren en bestuurders direct rond het advies van de commissie Veerman de basis gelegd voor wat later zou uitgroeien tot de hechte *deltacommunity*.

Zoals het bovenstaande synopsis en bijgevoegde tijdlijn laten zien, werd de technische en inhoudelijke agenda voor de opgaven en mogelijke oplossingen al in het eerste decennium van deze eeuw uitgewerkt. De Nederlandse watersector kent bovendien een lange historie en cultuur van samenwerking, rond het bij uitstek publieke belang van een thema als waterveiligheid. Deze samenwerking kreeg een belangrijke impuls door WB21 en de verschillende bestuursakkoorden. Met het advies van de commissie Veerman werd aan dit alles een politiek urgentie aan gekoppeld en werd een concreet voorstel gedaan voor een vernieuwende *governance*structuur die kon rekenen op breed draagvlak.

Mede door de snelle opeenvolging van een aantal kabinetten, duurde het nog tot 2012 voor de Deltawet in werking trad (zie paragraaf 2.3). Op basis van een breed gesteunde motie in 2009, startten het Deltaprogramma en de deltacommissaris echter al in 2010 met het werk.



Figuur 2.2 Tijdlijn (voor)geschiedenis van het Deltaprogramma

2.3 De politieke context

Deze paragraaf beschrijft de politieke context waarin de Deltawet tot stand is gekomen. Vervolgens gaat de commissie in op de wijze waarop in de Tweede Kamer is gesproken over het Deltaprogramma in de evaluatieperiode. Tot slot wordt gekeken naar de politieke (in)stabiliteit in de evaluatieperiode en naar de impact dat heeft gehad op het functioneren van het Deltaprogramma.

2.3.1 De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel

Tijdlijn

De deltacommissaris en het Deltaprogramma zijn op 1 februari 2010 gestart, tegelijk met de eerste indiening van het wetsvoorstel door staatssecretaris Huizinga. Door de val van het kabinet Balkenende IV op 20 februari 2010 en het controversieel verklaren van het wetsvoorstel, lag behandeling stil ondanks het brede draagvlak ervoor. Op 15 oktober 2010 trad het kabinet Rutte I aan. In november 2010 vergaderde de Kamer opnieuw over het wetsvoorstel en ging de behandeling ervan verder. Na een schriftelijke vragenronde werd het wetsvoorstel op 20 juni 2011 in een wetgevingsoverleg met staatssecretaris Atsma besproken, gevolgd door stemmingen over het wetsvoorstel en ingediende amendementen op 28 juni 2011. Uiteindelijk is het (gewijzigde) wetsvoorstel voor de Deltawet in de Tweede Kamer met algemene stemmen aanvaard.

De Eerste Kamer heeft daarna op 29 november 2011 de Deltawet zonder plenaire behandeling met algemene stemmen aangenomen. Hiermee kregen het Deltaprogramma, het Deltafonds en de deltacommissaris een wettelijke basis met een stevig en breed politiek draagvlak. Op 1 januari 2012 is de Deltawet vervolgens van kracht geworden.

Hieronder volgt een korte weergave van de belangrijkste punten die bij de behandeling van het wetsvoorstel aandacht krijgen.

Deltaprogramma: onderscheid opgaven en ambities

In het wetsvoorstel werd het Deltaprogramma gepositioneerd als een programma ter uitvoering van het rijksbeleid op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening. In de memorie van toelichting werd aangegeven dat met het Deltaprogramma een integrale aanpak werd nagestreefd. In het wetsvoorstel was dan ook opgenomen dat het Deltafonds ten doel heeft de financiering en bekostiging van maatregelen en voorzieningen ten behoeve van waterveiligheid, wateroverlast en zoetwatervoorziening, en daarmee samenhangende maatregelen en voorzieningen ten behoeve van de waterkwaliteit. In het wetsvoorstel was ook opgenomen dat uitgaven voor samenhangende maatregelen gericht op een goede waterkwaliteit eveneens ten laste van het Deltafonds zouden komen. In de memorie van toelichting staat hierover: *"Hiertoe zijn o.a. te rekenen herstel- en inrichtingswerkzaamheden, maatregelen gericht op eutrofiëringbestrijding en de aanleg van vispassages in rivieren. Ook kan worden gedacht aan sanering van vervuilde waterbodems in samenhang met de uitdieping of verbreding van een rivier en de aanleg van bergingslocaties voor baggerspecie."*

In het debat werd duidelijk dat de Kamer meer expliciet onderscheid wilde maken tussen (prioritaire) wateropgaven – ofwel de doelen voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening – en aanvullende ambities voor andere ruimtelijke doelen, wateroverlast en waterkwaliteit. En dat de middelen in het Deltafonds alleen bestemd waren voor de opgaven waterveiligheid en zoetwater, en niet voor de ambities, zoals als wateroverlast en ruimtelijke kwaliteit. Voor deze ambities zouden middelen uit andere bronnen moeten komen, eventueel gefaciliteerd door het experimenteerartikel.

Ook voor waterkwaliteit werd de tekst aangescherpt: maatregelen voor waterkwaliteit konden alleen uit het Deltafonds worden bekostigd als ze onderdeel waren van maatregelen voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Deze aanscherpingen werden als gevolg van het amendement Lucas⁶ in het wetsvoorstel doorgevoerd.

Deltafonds: vulling

De Kamerleden spraken brede steun uit voor het feit dat er een Deltafonds werd ingesteld om de watergerelateerde uitdagingen op de lange termijn mee te financieren. Hierdoor werd het belang van lange termijn denken en de noodzaak tot het vaststellen van jaarlijkse investeringsruimte aangegeven. Tijdens de behandeling van de Deltawet was er discussie over de vulling van het Deltafonds. GroenLinks uitte bijvoorbeeld de zorg dat de vulling teveel afhankelijk zou worden van politieke grillen, omdat jaarlijks zou worden vastgesteld hoeveel geld er uit de algemene middelen naar het fonds vloeit. Staatssecretaris Atsma gaf de bevestiging dat 1 miljard euro het uitgangspunt zou blijven voor het Deltafonds: '1 miljard was 1 miljard en blijft in ieder geval 1 miljard'. Hij gaf verder aan dat het Deltafonds een begrotingsfonds is en er hiermee niet zomaar geld uit het fonds gehaald kan worden voor andere doelen.

Deltafonds en waterkwaliteit

De Kamer markeerde dat het Deltafonds primair gericht moest zijn op het zeker stellen van de financiering voor waterveiligheid en zoetwater op de lange termijn. Het amendement Lucas diende om de financiering voor waterkwaliteit en wateroverlast apart te zetten van het Deltafonds; de bekostiging van maatregelen voor deze dossiers moest plaatsvinden vanuit hoofdstuk XII van de begroting en niet vanuit het Deltafonds. De staatssecretaris gaf aan 'dat als je kijkt naar de waterkwaliteit, die wat mij betreft ondergeschikt is aan die twee andere doelen, te weten waterveiligheid en zoetwatervoorziening'. Ook gaf hij aan dat het overhevelen van waterkwaliteit naar hoofdstuk XII van de begroting vanuit het oogpunt van integraliteit niet zijn voorkeur had, 'maar als de Kamer dit zo breed naar voren brengt, laat ik het oordeel graag over aan de Kamer'. Het amendement Lucas werd door de Kamer aangenomen.

Wateroverlast

De bestrijding van wateroverlast werd in 2011 door de Kamer als een primaire verantwoordelijkheid van gemeenten en waterschappen gezien. De vraag kwam nog wel op (CU) hoe voorkomen kan worden dat regio's suboptimale maatregelen moeten nemen als de wateroverlast veroorzaakt wordt door het (falen van het) hoofdwatersysteem. Met het amendement Lucas verdween wateroverlast als doel van het Deltaprogramma. Ook werd de bekostiging van maatregelen voor wateroverlast uit het Deltafonds geschrapt. Daarmee werd de regionale verantwoordelijkheid onderstreept.

De deltagcommissaris: onafhankelijkheid, slagkracht en verankering

Het instituut deltagcommissaris, zoals voorzien werd in het wetsvoorstel, werd breed gedragen door de Kamer. De leden van de vaste commissie spraken hun waardering uit voor het feit dat er iemand aangesteld was die zich exclusief met de watervraagstukken van de toekomst kan bezighouden. De Kamer hechtte er belang aan dat de deltagcommissaris onafhankelijk en met gezag kan opereren en adviseren.

⁶ Dit amendement beoogde een één op één koppeling tussen het Deltaprogramma en het Deltafonds. Ook beoogde het amendement onderscheid te maken tussen de wateropgaven en aanvullende ambities. Waterbeleid dat niet binnen het Deltaprogramma en het Deltafonds valt moest gefinancierd worden uit Hoofdstuk XII. Tenslotte leidde dit amendement tot verscherpte eisen aan de rapportage over het Deltafonds en het Deltaprogramma.

Er werd wisselend gedacht over de positionering van de deltacommissaris onder de ministeriële verantwoordelijkheid van een bewindspersoon. De VVD meende dat 'een goede balans is gevonden tussen politieke verantwoording enerzijds en een onafhankelijke positie van de deltacommissaris anderzijds'. GroenLinks had vragen over de positionering en vroeg zich voornamelijk af waarom de deltacommissaris 'geen echte doorzettingsmacht' kreeg. Ook vroeg de partij zich af of er niet 'gewoon een nieuwe overleglaag er bovenop [gelegd is]: de Rijdende Rechter'. De SGP geeft aan dat de instelling van de deltacommissaris als regeringscommissaris een eerste stap is en dat doorzettingsmacht inderdaad van belang is.

Ook de relatie van de deltacommissaris met de Kamer werd besproken, waarbij D66 bijvoorbeeld vroeg of de Kamer een rechtstreekse uitnodiging voor een gesprek kan sturen of dat dit via de bewindspersoon gaat. D66 vroeg ook of het niet logischer zou zijn de deltacommissaris onder de verantwoordelijkheid van de minister-president te laten vallen. D66 diende daarnaast een amendement in om de deltacommissaris te benoemen op voordracht van de Tweede Kamer. Dit voorstel kreeg weinig steun en werd ontraden door de staatssecretaris. De staatssecretaris gaf aan dat 'de deltacommissaris hoe dan ook onafhankelijk moet zijn. [...] Dat moet wel het geval zijn, want hij moet ervoor zorgen dat met alle mogelijke partijen in het land wordt samengewerkt en dat daar draagvlak wordt gecreëerd'.

Naast de onafhankelijkheid van de deltacommissaris ten opzichte van de bewindspersoon, bracht de PVV een motie in dat de deltacommissaris geen lid mag zijn van een politieke partij of zitting mag hebben in Provinciale Staten of gemeenteraad. Dit om te voorkomen dat er een deltacommissaris komt 'van een partij die het klimaatalarmisme aanhangt'. De motie wordt uiteindelijk niet aangenomen omdat een meerderheid meent dat hiermee getornd zou worden aan grondrechten van de deltacommissaris als burger.

De VVD gaf aan dat op termijn bekeken moest worden of de deltacommissaris nog nodig is of dat het ministerie de taken weer op zich kan nemen. Het CDA heeft voorafgaand aan het WGO een amendement (32304-13) ingediend om het mogelijk te maken 'zonder wetswijziging de figuur van de deltacommissaris te laten vervallen'. In reactie hierop gaf de staatssecretaris aan dat hij in ieder geval tot 2028 nog volop werk ziet voor de deltacommissaris. Verder gaf hij aan dat de evaluatie van de wet de gelegenheid voor de Kamer is om te beoordelen of 'er een vervolg gegeven wordt aan het instituut deltacommissaris'. Tijdens de stemmingen in verband met het wetsvoorstel trok het CDA het genoemde amendement in.

2.3.2 Debatten over het Deltaprogramma in de evaluatieperiode

Ook na het in werking treden van de Deltawet gaat het debat in de Kamer door, grotendeels over vergelijkbare punten. De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer heeft meerdere malen per jaar een overleg met de verantwoordelijk bewindspersoon voor het dossier Water. De commissie heeft de verslagen van Algemeen Overleggen en Wetgevingsoverleggen over de periode 2011 – 2015 geanalyseerd, zodat ook het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet meegenomen wordt. Deze paragraaf beschrijft kort waar de aandacht van de Tweede Kamer naar uitging in de periode van 2011 tot en met 2015. De discussies in de Kamer concentreerden zich in de evaluatieperiode met name op de volgende onderwerpen:

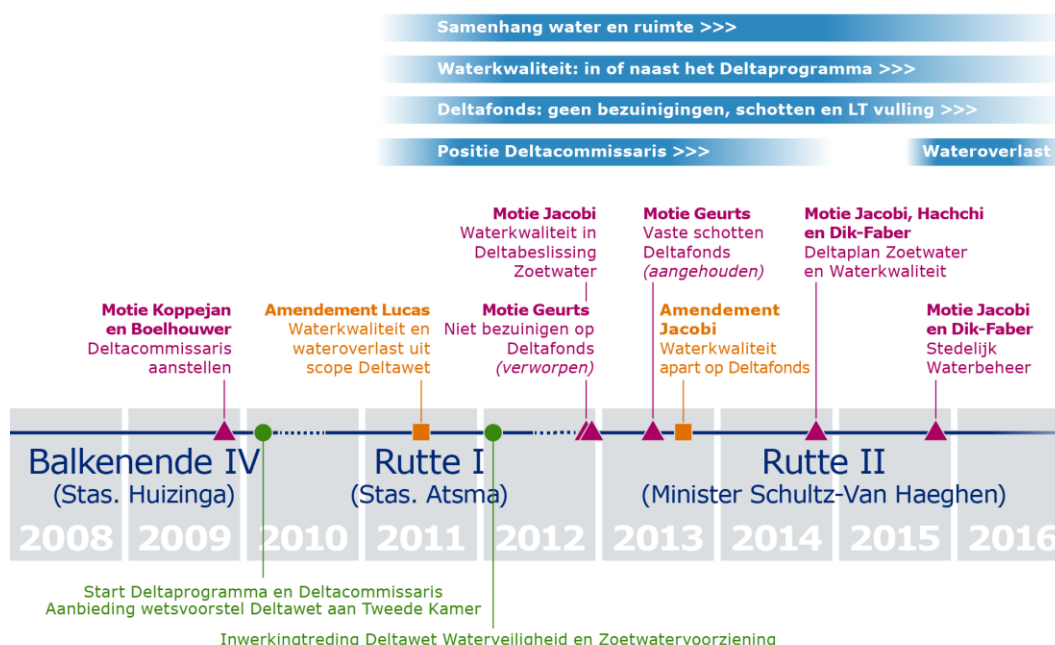
- De hele periode is de voeding van het Deltafonds op lange termijn een belangrijk onderwerp. In de eerste jaren gaat het daarbij over de vulling in de periode tot 2028, over mogelijke alternatieve financieringsbronnen en over de zorg over de effecten van de noodzakelijke bezuinigingsronden op het Deltafonds. Vanaf 2013 gaat de discussie met name over de verlenging van het Deltafonds na 2028. Eind 2014 verzoekt de Kamer de regering om verschillende opties voor de verlenging van infrastructuurfonds te onderzoeken (motie Hoogland en Visser, Kamerstukken 2014-2015, 3400 A, nr.21). De regering betreft daarbij ook het Deltafonds.

Gedurende de hele evaluatieperiode benadrukt de Kamer het belang dat middelen voor waterveiligheid niet voor andere doelen zouden moeten worden ingezet.

- Vanaf 2012 is de samenhang tussen de wettelijke doelen van het Deltaprogramma – waterveiligheid en zoetwatervoorziening – met waterkwaliteit een terugkerend thema. De knip die met het amendement Lucas tussen (de financiering van) het Deltaprogramma en het beleid voor waterkwaliteit is aangebracht, wordt door de nieuw aangetreden minister Schultz in 2012 als ongemakkelijk benoemd. Dat de Kamer hecht aan het “beschermen” van de middelen voor waterveiligheid blijkt onder meer uit de - ontraden en aangehouden - motie Geurts (Kamerstukken 2012–2013, 27 625, nr. 297) om harde schotten te zetten tussen middelen voor waterveiligheid en waterkwaliteit. Niettemin neemt de Kamer eind 2013 een nieuw amendement aan, waarmee de middelen voor waterkwaliteit weer terug op het Deltafonds worden gebracht, zij het transparant en separaat van de middelen voor waterveiligheid.
Tegelijk vraagt de Kamer de minister eind 2012 “de kwaliteit van het zoete water in relatie tot maatregelen in het kwantitatieve waterbeheer een volwaardige plaats te geven bij de deltabeslissingen 2014 en rekening te houden met de conclusies dat waterkwantiteit en waterkwaliteit met elkaar zijn verbonden” (motie Jacobi, Kamerstukken 2012-2013, 33400 J nr. 8). Eind 2014 verzoekt de Kamer de regering “te komen met een Deltaplan Zoet Water en Waterkwaliteit [...], zodat een samenhangende aanpak en onafhankelijke regie voor voldoende zoet water en waterkwaliteit wordt geborgd (motie Jacobi c.s., Kamerstukken 2014-2015, 33400 J nr. 16). Dit verzoek leidt uiteindelijk tot het uitwerken van de Delta-aanpak zoetwater en waterkwaliteit onder regie van de Stuurgroep Water.
- Een ander terugkerend thema is ruimtelijke kwaliteit, meer in het bijzonder de samenhang tussen maatregelen voor waterveiligheid en andere ruimtelijke opgaven, bijvoorbeeld op het terrein van natuur en recreatie. Dit komt voort uit het ontbreken van een formele dubbeldoelstelling zoals bij Ruimte voor de Rivier. De Kamer streeft naar meer samenhang en wil tegelijk voorkomen dat middelen voor waterveiligheid voor andere doelen worden ingezet. De discussie richt zich daarom op de wijze waarop andere opgaven kunnen meekoppelen in een gebiedsgerichte uitwerking. Direct al in het voorjaar van 2012 wordt de regering opgeroepen te komen met een nadere uitwerking voor toepassing van het experimenteerartikel (motie Jacobi, Kamerstukken 2011-2012, 27625 nr. 261). In 2014 volgt een verzoek om een verplichte meekoppeltoets bij het realiseren van projecten in het waterdomein. De minister geeft daarop (schriftelijk) aan dit in de Omgevingswet een plaats zal krijgen.
- In de eerste jaren (2011-2012) wordt de rol en positie van de deltacommissaris (en zijn staf) positief gewaardeerd: hij opereert los van de waan van de dag, zorgt voor depolitisering en continuïteit en draagt bij aan de internationale positie van Nederland als waterland. In 2014 is er veel lof voor het tot stand brengen van de deltabeslissingen.
In 2013 en 2014 gaat het gesprek ook over de toekomst en de rollen van de deltacommissaris en het ministerie na het vaststellen van de deltabeslissingen. De minister geeft aan te verwachten dat het werk na de deltabeslissingen op een aantal punten lichter georganiseerd kan worden en ernaar te streven dat op termijn geen apart Deltaprogramma meer nodig is. Ook refereert ze in dat verband naar de evaluatie van de Deltawet in 2016.
- In 2015 komt ook het thema wateroverlast in de stedelijke omgeving terug op de politieke agenda, mede door voorvallen met grote schade door extreme regenval in het buitenland. De Kamer verzoekt de regering dan samen met gemeenten, waterschappen en andere derden in 2016 tot een overtuigend actieplan Stedelijk Waterbeheer te komen met daarin alle mogelijke manieren om waterberging en vergroening in de stad te stimuleren. (Motie Jacobi en Dik-Faber, Kamerstukken 2015-2016, 34300 J, nr. 22).

Uit het bovenstaande blijkt dat de discussie, net als bij de behandeling van het wetsvoorstel, ook in de periode daarna vrijwel steeds gaat over de spanning tussen de gewenste focus van het Deltaprogramma op waterveiligheid en zoetwater en de ambities om te komen tot meer samenhangend en integraal beleid (waterkwaliteit, ruimtelijk kwaliteit).

Dit beeld is in onderstaand figuur uitgebeeld.



Figuur 2.3 Debat in de evaluatieperiode

2.3.3 Politieke (in)stabiliteit

Het begin van de 21^e eeuw wordt gekarakteriseerd door een periode waarin kabinetten elkaar relatief snel opvolgden. Ook de evaluatieperiode kent verschillende kabinetten:

- Het Kabinet Balkende IV heeft vlak na haar aantreden de tweede deltacommissie (Veerman) geïnstalleerd. Staatssecretaris Huizinga en premier Balkenende hebben in 2008 het rapport van de commissie Veerman in ontvangst genomen en kort daarna een kabinetsreactie naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin onder meer de Deltawet en de instelling van het Deltafonds werden aangekondigd. Op 1 februari 2010 heeft Staatssecretaris Huizinga het wetsvoorstel voor de Deltawet ingediend. Op dezelfde dag heeft zij op verzoek van de Tweede Kamer (motie uit 2009), vooruitlopend op de behandeling van de wet, reeds de deltacommissaris aangesteld. Kort daarna (20 februari 2010) viel het kabinet en in de demissionaire periode werd het wetsvoorstel controversieel verklaard.
- Snel na het aantreden van het Kabinet Rutte I op 14 oktober 2010 is de kamerbehandeling van het wetsvoorstel hervat. Staatssecretaris Atsma was de verantwoordelijke bewindspersoon. De behandeling in de Tweede Kamer werd voor de zomer van 2011 afgerond, in november 2011 heeft de Eerste Kamer zonder plenaire behandeling met het wetsvoorstel ingestemd. De Deltawet is op 1 januari 2012 in werking getreden. Kort daarna werd het Kabinet Rutte I demissionair.
- Op 5 november 2012 trad het kabinet Rutte II aan.

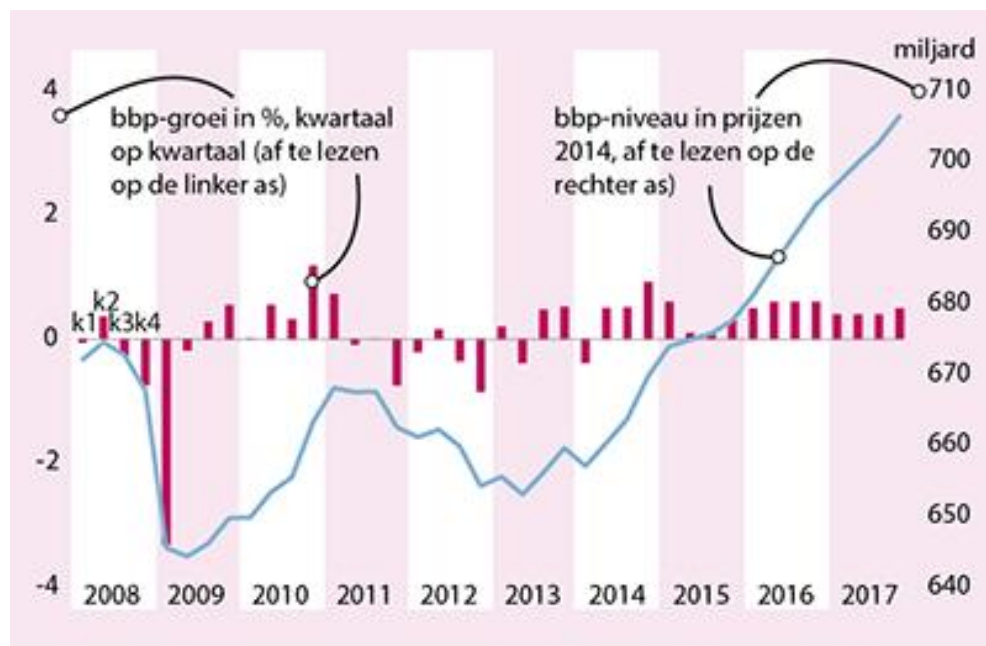
In september 2010 presenteerde het demissionaire kabinet Balkenende IV het eerste jaarlijkse Deltaprogramma, op basis van een voorstel van de deltacommissaris. Ook het tweede Deltaprogramma kwam in 2011 tot stand voordat de Deltawet in werking was getreden, op een moment dat het wetsvoorstel zelf controversieel was verklaard. Het derde Deltaprogramma werd in 2012 opnieuw door een demissionair kabinet aan de Tweede Kamer aangeboden. Hiermee wordt volgens de commissie duidelijk dat het werk aan het Deltaprogramma, onder de regie van de deltacommissaris, steeds is doorgegaan los van de politieke 'waan van de dag'.

2.4 Externe ontwikkelingen in de evaluatieperiode

Een aantal ontwikkeling buiten de watersector heeft invloed gehad op de uitvoering van het Deltaprogramma en hoort daarom te worden meegewogen in de beoordeling van de effecten en doeltreffendheid ervan.

Economische crisis en bezuinigingen

De Deltawet en de daaruit voortvloeiende structurelementen Deltaprogramma, Deltafonds en deltacommissaris zijn tot stand gebracht in een tijd van economische tegenspoed. Ook het Deltaprogramma heeft in de evaluatieperiode gefunctioneerd in een tijd van crises, lage groeicijfers en bezuinigingen.



Figuur 2.4 Groei van het Bruto Binnenlands Product per kwartaal (2008-2017), bron: CPB.

De "kredietcrisis" die begon in 2007, bereikte een dieptepunt in het najaar van 2008 en eindigde in feite pas in 2011. De Nederlandse kwam hierdoor in 2008 en 2009 in een stevige recessie terecht. Eind 2009 leidde de kredietcrisis ook tot de "eurocrisis", toen de overheidsfinanciën in landen als Portugal, Spanje, Italië, Ierland en vooral Griekenland zodanig verslechterden dat ze technische failliet dreigen te gaan. De onrust die hieruit voortkwam leidde opnieuw tot een economische neergang, ook in Nederland trad in 2011 en 2012 opnieuw een (mildere) recessie op.

De crisis was niet alleen een bedreiging. Zoals in de “Kroniek over de deltacommissaris” (NSOB, 2013) staat beschreven, werd het kabinet Balkenende IV vanwege de economische crisis genoodzaakt om binnen de coalitie tot aanvullende begrotingsafspraken te komen. Het overleg tussen de drie coalitiepartners heeft een belangrijke rol gespeeld voor de totstandkoming van het Deltafonds. Dit overleg resulteerde in maart 2009 in het aanvullende beleidsakkoord ‘Werken aan toekomst’, met daarin de volgende afspraak: “Er wordt een solide Deltafonds ingesteld dat een voortvarende uitvoering van het Deltaprogramma mogelijk maakt, door dit te voorzien van een vaste, stabiele en substantiële voeding, met tenminste vanaf 2020 1 miljard euro jaarlijks uit het reëel constant door te trekken Infrafonds”.

De forse bezuinigingen in 2009 leidden in het Bestuurakkoord Water van 2011 tot de afspraken tussen het rijk en de waterschappen over de gezamenlijke financiering van waterveiligheidsprojecten; hiermee werd de samenwerking - ook in het Deltaprogramma - verder versterkt.

Het Deltafonds bleek ook in de jaren daarna niet “immuun” voor bezuinigingen. Het fonds werd niet ontzien in de achtereenvolgende bezuinigingsrondes die de afgelopen jaren nodig bleken (Lenteakkoord 2012, Oranjeakkoord 2013, Aanvullend Oranjeakkoord 2013, Herfstakkoord 2013).

Het Deltaprogramma is ontstaan met het programma Ruimte voor de Rivier als voorbeeld. Door de financiële krapte bleek er bij de totstandkoming van de Deltawet evenwel geen ruimte en politiek-bestuurlijk draagvlak voor een vergelijkbare formele dubbeldoelstelling; het geld voor waterveiligheid mocht niet “verwateren” in een gebiedsgerichte aanpak. Hierdoor kreeg het Deltaprogramma een vrij sectorale “scope” (focus op waterveiligheid). In het Deltaprogramma kreeg de ambitie om wateropgaven met andere ruimtelijke opgaven te verbinden – zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel - vervolgens vorm door de nadruk te leggen op de aanpak van meekoppelen.

Toegenomen aandacht voor klimaatverandering

Het advies van de Commissie Veerman en het Deltaprogramma hebben stevig bijgedragen aan de bestuurlijke bewustwording van de gevolgen van de klimaatverandering in Nederland. Maar ook los van het Deltaprogramma is de aandacht voor de klimaatproblematiek sterk toegenomen, zowel nationaal als internationaal. Deze ontwikkeling heeft bijgedragen aan het gevoel van urgentie en het draagvlak voor het Deltaprogramma.

Ten tijde van de totstandkoming van de Deltawet (kabinet Rutte I) was de klimaatproblematiek enige tijd enigszins een “politiek taboe”. Desalniettemin is de Deltawet in die periode tot stand gekomen en heeft het Deltaprogramma vorm gekregen. De laatste jaren is er duidelijk weer meer aandacht voor de aanpak van de klimaatproblemen, zowel voor adaptatie als mitigatie. Met op nationaal niveau het Energieakkoord in 2013 en op internationaal niveau het Klimaatakkoord van Parijs in 2015 heeft het Deltaprogramma de wind in de rug. Het Deltaprogramma vormt een cruciale bouwsteen voor de Nationale Adaptatie Strategie die door het kabinet wordt ontwikkeld.

De energieke samenleving en ‘new governance’

De vorming van het Deltaprogramma en de aanpak via en van de Deltacommissaris kan niet los gezien worden van haar bredere maatschappelijke context. Los van waterspecifieke betekenissen staan het programma en de commissaris tevens voor een – op het eerste gezicht – nieuwe vorm van bestuur of *governance*, waarbij traditionele fenomenen zoals besluitvorming en het constructieve regeringscommissaris een eigentijdse lading krijgen.

Besluitvorming wordt via 'programmasturing' vormgegeven, waarbij de zaak – zoals waterveiligheid – voorop staat en deze zaak via een programma-aanpak met horizontale verbindingen tussen cruciale stakeholders vorm en inhoud krijgt. Het fenomeen van de regeringscommissaris wordt vooral via een 'verbinder' die 'makelt en schakelt' ingevuld, met nadruk op zijn/haar rol in netwerken en zijn/haar gezag in plaats van macht.

Het is niet voor niets dat diverse beschouwers deze bredere strekking van het Deltaprogramma als '*new governance*' hebben geconceptualiseerd⁷, en dat dit de nodige aandacht in het buitenland heeft getrokken.⁸ Deze nieuwe besturing of '*new governance*' wordt dan op zijn beurt tegen de achtergrond van nieuwe maatschappelijke verhoudingen geplaatst, waarbij enkele kernelementen van de nieuwe of *energieke*⁹ maatschappelijke orde voorop worden gesteld:

- Het *grensoverschrijdende* karakter van maatschappelijke vraagstukken, zowel sectoraal, als lokaal/regionaal als internationaal;
- De toegenomen *interdependenties* en netwerkrelaties tussen bij maatschappelijke vraagstukken betrokken actoren of 'stakeholders';
- De afgenomen mogelijkheden om via macht of bevel en instructie te reguleren en te ordenen, en het toenemend belang van *participatie* en instemming.

Dat betekent dat het Deltaprogramma en de Deltacommissaris als '*new governance*' meerdere stakeholders over grenzen van hun organisatie heen op elkaar betrekken, waarbij via draagvlakvorming en 'bottom up' besluitvorming gemeenschappelijke actie wordt gerealiseerd. Of een dergelijke aanpak daadwerkelijk in praktijk is gebracht en of deze is gewerkt, dat is onderwerp van evaluatie.

2.5 Uitkomsten eerdere evaluaties

Reeds gedurende de evaluatieperiode zijn diverse evaluatieonderzoeken en adviezen uitgebracht over het Deltaprogramma. Deze evaluaties en reviews zijn veelal uitgevoerd in opdracht van de deltacommissaris, die daarmee steeds een kritische blik van buiten op het Deltaprogramma heeft georganiseerd.

Deze paragraaf geeft een beknopt beeld van de inhoud van de volgende evaluaties en adviezen:

- Evaluatieonderzoek naar de *governance* van het Deltaprogramma (Adviesbureau BMC, april 2011);
- Samen verder werken aan de Delta (Erasmus Universiteit, februari 2014);
- Advies *Governance* Deltaprogramma (Adviescommissie Water, augustus 2014);
- Kwaliteitsreview Deltaprogramma (Kennis voor Klimaat, juni 2014).

Wat opvalt is dat de focus van de onderzoeken met name gericht is op de *governance* en politiek-bestuurlijke relaties binnen het Deltaprogramma.

⁷ Zie bijvoorbeeld de bijdrage van het NSOB aan het Symposium *Metasturen in de Delta* in 2015..

⁸ OECD Studies on Water, *Water Governance in the Netherlands. Fit for the Future?*, OESO, 2014.

⁹ Zie bijvoorbeeld 'De Energieke Samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie', Planbureau voor de Leefomgeving, 2011.

Evaluatieonderzoek naar de *governance* van het Deltaprogramma (BMC)

Dit onderzoek uit april 2011 is geïnitieerd door de deltacommissaris als reactie op signalen over 'bestuurlijke drukte', volgend uit het Deltaprogramma. De centrale vraag van het onderzoek is: "Kan het Deltaprogramma effectiever en efficiënter (dus eenvoudiger) worden georganiseerd, gelet op de doelstellingen van het programma?".

De belangrijkste conclusies uit het rapport laten zien dat het Deltaprogramma en het instituut deltacommissaris hebben gezorgd voor het vasthouden van de urgentie, geagendeerd door de Commissie Veerman. Verder komt naar voren dat de gekozen *governance*structuren complex maar belangrijk zijn. Complexe *governance* en procesinrichting zijn een inherent gevolg van de moderne wijze van inrichten en besturen. Tegelijkertijd geven de meeste geïnterviewden aan: "Bestuurlijke drukte ja, maar zelf heb ik er weinig last van". Een advies dat volgt uit de evaluatie is om in de gebiedsgerichte deelprogramma's de lange en korte termijnopgaven bewust met elkaar te blijven verbinden. Ook volgt het advies om de kernboodschap van het Deltaprogramma eenvoudiger en indringender neer te zetten bij een groot publiek. Dit kan door de inzet op bewustwording te verzwaren en de weg naar burgerparticipatie in vervolgfases vanaf 2011 te concretiseren. In de top van de *governance*structuur kunnen rol en positie van diverse betrokken partijen worden verduidelijkt en transparantie in de besluitvorming worden versterkt door de onderscheidende betekenis van de Stuurgroep Deltaprogramma en het Nationaal Bestuurlijk Overleg.

Samen verder werken aan de Delta (Erasmus Universiteit)

In februari 2014 hebben onderzoekers Van Buuren en Teisman van de Erasmus Universiteit hun onderzoek uitgebracht. Dit onderzoek is tevens geïnitieerd door de deltacommissaris rond de faseovergang van beleid (deltabeslissingen en voorkeursstrategieën) naar uitvoering. Het centrale onderwerp is de kenmerkende aanpak van het Deltaprogramma en de implementatie van DP 2015.

In de conclusies van het onderzoek komt de waardering van verschillende partijen voor de aanpak en het nationale karakter naar voren. Het nationale karakter van het Deltaprogramma dient behouden te blijven en alle partijen voelen zich eigenaar. Respondenten onderstrepen de waarde van de deltacommissaris als functionaris, geplaatst naast en tussen het politiek-bestuurlijke stelsel van regering en departementen en met ruimte of zelf jaarlijks een plan voor te leggen. Een deltacommissaris krijgt aantoonbaar voor elkaar wat voor lijnmanagers van een van de organisaties (rijk en regio) moeilijker is. Dat kan ook wel eens opgaan voor een adaptieve implementatie.

De deltacommissaris en de staf worden gezien als de smeerolie in de verbinding tussen rijk en regio en zijn nodig om het nationale karakter van het programma te behouden. De deltacommissaris en programma vormen een prachtige aanjager en geweten voor het ontwikkelen van slimme combinaties in een gedeeld nationaal belang. Het programmatisch implementeren biedt meer kans op draagvlak en meerwaarde en mede daardoor is het een kostenefficiënt sturingsinstrument. De functionaliteit van de bijzonder bestuurlijke figuur deltacommissaris en de persoonlijke invulling hebben elkaar dusdanig versterkt dat we niet meer precies weten welke van de twee welke bijdrage levert aan het positieve overall oordeel. Uitvoering gaat dus niet sec om 'doen wat is afgesproken', maar om het dynamisch en wendbaar zijn van uitvoering en uitvoeringsorganisaties. Het is dus zaak het rollenspel tussen I&M en de deltacommissaris verder te ontwikkelen, waarin de eerste over rijksbelangen en de laatste over de nationale belangen waakt. Het is niet vruchtbaar om te doen alsof deze rollen identiek zijn en daarmee in een competitieve relatie te verzanden. Ze vullen elkaar aan en als het rollenspel goed is, versterken ze elkaar.

Advies *governance* Deltaprogramma (Adviescommissie Water)

Op verzoek van de minister van IenM heeft de Adviescommissie Water (AcW) in 2014 een rapport uitgebracht over de *governance* van het Deltaprogramma.

De AcW adviseert om de samenwerking in het nationale programma voor te zetten, in aangepaste organisatie, om de verworvenheden van het Deltaprogramma te behouden. De figuur van de deltacommissaris heeft een belangrijke toegevoegde waarde en de AcW adviseert om diens wettelijke taken niet te veranderen. Wel verschuift de rol naar het bewaken van de voortgang en het gedachtegoed. Het feit dat de deltacommissaris een regeringscommissaris is heeft een bewezen meerwaarde. Gedeeld eigenaarschap van het Deltaprogramma blijft van belang om de partijen betrokken en actief te houden. Wel adviseert de AcW om het bedrijfsleven actiever te betrekken in de komende periode.

De commissie onderstreept verder dat de manier van werken in het Deltaprogramma ook internationaal bijdraagt aan de goede naam van Nederland op het gebied van watermanagement. De AcW heeft ook adviezen voor de bestuurlijke organisatie in de toekomst. Op nationaal niveau kan het Nationaal Bestuurlijk Overleg geïntegreerd worden in de Stuurgroep Water. Het bestuurlijk overleg in de regio kan ingericht worden als maatwerk. Volgens de AcW moet de functionaliteit van de neutrale procesbegeleiding en de staffunctie in de regio behouden blijven. Dit ligt nu bij de programmadirecteuren van de deelprogramma's.

Kwaliteitsreview Deltaprogramma (Kennis voor Klimaat)

Op verzoek van de deltacommissaris hebben 40 onafhankelijke reviewers een review uitgevoerd op 10 synthesesdocumenten. Deze synthesesdocumenten gaven per deelprogramma een verantwoording van de keuzes die zijn gemaakt, argumenten die daarbij een rol speelden en de aannames die zijn gehanteerd. De synthesesdocumenten zijn beoordeeld op traceerbaarheid, onderbouwing, wetenschappelijke kwaliteit en de omgang met onzekerheden.

De reviewers hebben unaniem hun waardering uitgesproken voor de rol die de synthesesdocumenten zijn toebedeeld in de kwaliteitsborging van het Deltaprogramma, inclusief een onafhankelijke wetenschappelijke review daarvan. Op het niveau van het Deltaprogramma kwamen de reviewers tot vier observaties.

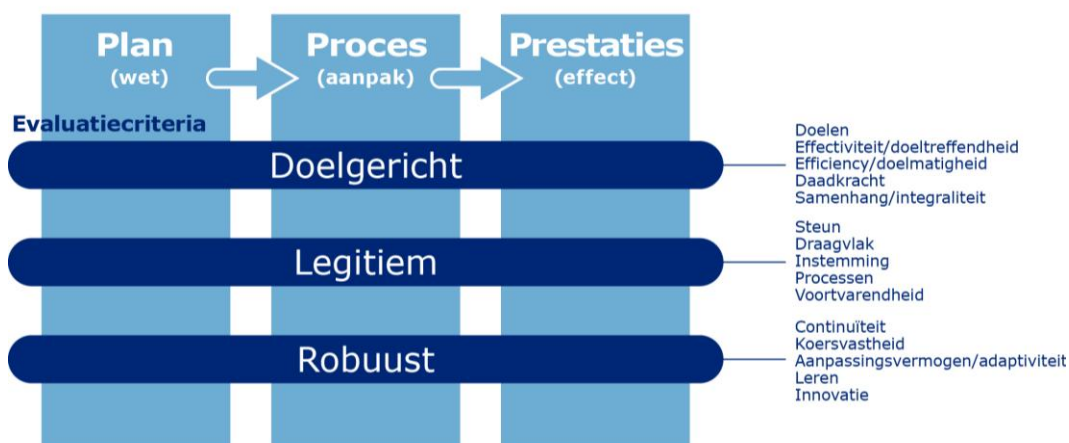
- (1) De reviewers komen tot de conclusie dat de voorkeursstrategieën en deltabeslissingen in grote lijnen helder zijn gepresenteerd en beargumenteerd; er is door de wetenschappers niet gewezen op de noodzaak om fundamenteel andere oplossingen te bezien.
- (2) Niettemin zijn er vragen gesteld over de haalbaarheid van de integratie van oplossingen op het gebied van waterveiligheid en ruimtelijke ontwikkelingen.
- (3) In het Deltaprogramma is ervoor gekozen de bestuurlijke visies en maatschappelijke preferenties van nu een belangrijke randvoorwaarde te laten zijn voor de keuzes voor de komende 100 jaar. Het Deltaprogramma had ook kunnen werken vanuit een analyse van het watersysteem en sterker kunnen inzetten op mogelijkheden voor innovatie.
- (4) In de deltabeslissingen wordt relatief weinig aandacht besteed aan het thema 'wateroverlast'.

Daarnaast werd een aantal kritische aanbevelingen gedaan om de kwaliteit van de synthesesdocumenten verder te verbeteren, onder meer door daarin scherper onderscheid tussen maken tussen wetenschappelijke onderbouwing en politiek-bestuurlijke afwegingen, en door meer aandacht te besteden aan onzekerheden en gevoeligheidsanalyses ten behoeve van 'adaptief deltamanagement'.

3 Bevindingen

In dit hoofdstuk zet de commissie de bevindingen uit de literatuur, gesprekken en rondetafelgesprekken op een rij. Daarbij leggen we de opbrengsten van het werken op basis van de Deltawet langs de meetlat van het evaluatiekader (zie paragraaf 1.5): het *plan*, het *proces* en de *effecten* worden systematisch beoordeeld langs de criteria doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid.

Hieronder treft u nogmaals de schematische weergave van het evaluatiekader aan; aan de hand daarvan ordent de commissie de bevindingen, met in de kantlijn steeds een icoontje van het evaluatiekader als leeswijzer.



Figuur 3.1. Schematische weergave evaluatiekader Deltawet

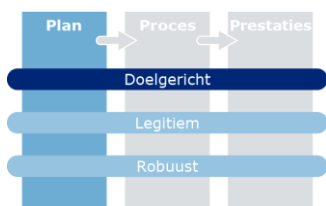
3.1 Plan

In deze paragraaf beoordeelt de commissie de wijze waarop de doelen en ambities van de Deltawet een plaats en uitwerking hebben gekregen in de planvorming van het Deltaprogramma.

De commissie constateert daarbij vooraf dat de Deltawet wordt gekenmerkt door hoge ambities en verwachtingen. De beleidstheorie en deze ambities en verwachtingen zijn uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. De opdracht is niets minder dan een samenhangende aanpak van de belangrijkste lange termijn wateropgaven: waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Ook de uitvoering van het Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat (ARK) – met als doel de ruimtelijke inrichting van Nederland klimaatbestendig te maken – op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening werd geïntegreerd in het Deltaprogramma.

Opvallend is ook dat in de memorie van toelichting al veel aandacht is gegeven aan de te volgen aanpak via drie generieke en zes gebiedsgerichte deelprogramma's, met de opdracht om integraal te werken. Ook de rol, taken en bevoegdheden van de deltacommissaris zijn al tot in detail uitgewerkt.

3.1.1 Doelgerichtheid



De commissie constateert dat het samenstel van Deltaprogramma, deltacommissaris en Deltafonds zeer goed heeft gefunctioneerd, en in hoge mate conform de beleidstheorie die daarover in de memorie van toelichting is opgenomen. Uit de gesprekken en ronde tafels komt het beeld naar voren dat de Deltawet het waterbeleid stevig op de agenda heeft gezet, en het beleidsterrein heeft geëmancipeerd. De lange termijn oriëntatie van de Wet en het stelsel wordt door alle betrokkenen als uniek gezien. De Deltawet en het Deltaprogramma zijn in de ogen van velen een succesvol voorbeeld van bestuurlijke vernieuwing. De commissie deelt dit beeld.

De instelling van het Deltaprogramma, het Deltafonds en de deltacommissaris had ook op een beleidsmatige leest geschoeid kunnen worden. De wettelijke verankering van het stelsel is volgens vele betrokkenen evenwel van meer dan symbolische waarde gebleken. Ook de commissie meent dat deze status heeft bijgedragen aan het belang en de urgentie van de wateropgaven en daarmee aan de effectiviteit van het programma.

Het Deltaprogramma heeft in 2014 geleid tot samenhangende besluitvorming over de deltabeslissingen en voorkeurstrategieën. Met het vaststellen van deze plannen is een duidelijk punt op de horizon gezet voor de verschillende thema's. De partners ervaren de deltabeslissingen in hoge mate als een structurerend kader, met als centrale filosofie proactief om te gaan met de problemen die voortkomen uit de klimaatverandering ("de ramp vóór zijn"). De voorkeurstrategieën worden gezien als een kompas voor de regionale uitwerking van de gemaakte keuzes. De deltabeslissingen en voorkeurstrategieën zijn in de evaluatieperiode ook vastgelegd in bestuursovereenkomsten en het beleid op nationaal (Nationaal Waterplan) en regionaal niveau.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de nuchterheid van de Nederlandse bestuurscultuur de "scherpe randen van de adviezen van de commissie Veerman" heeft gehaald. Bijvoorbeeld waar het gaat om de peilverhoging van het IJsselmeer en het hanteren van de extreme klimaatscenario's. Daarmee menen sommigen dat de aanpak uitgaat van 'wat we al weten en kunnen' (haalbaarheid), en daardoor niet de maximale prikkels voor creativiteit en innovatie bevat.

De commissie heeft waardering voor de nuchterheid en de grondige feitelijke onderbouwing van de keuzes die in het Deltaprogramma zijn gemaakt (zie ook de wetenschappelijke review op de deltabeslissingen). Ook de inhoudelijke onderbouwing van de nieuwe waterveiligheidsnormen met de nieuwste technische en maatschappelijke inzichten, draagt er in de ogen van de commissie aan bij dat passende beslissingen worden genomen, waarvoor tevens draagvlak bestaat.

De samenhang tussen de wateropgaven onderling is in redelijke mate tot stand gebracht. Desondanks is het geen echt integraal programma. De samenhang in de besluitvorming over de generieke thema's heen is in de ogen van de commissie relatief beperkt. Uit de gesprekken en ronde tafels komt het beeld naar voren dat de deltabeslissingen vrij los van elkaar tot stand zijn gebracht, door verschillende deelcommunities van bestuurders en ambtenaren. De (regionale) projectorganisaties en bestuurlijke platforms opereren in hoge mate naast elkaar. Daardoor hebben de deltabeslissingen een sectoraal of gesegmenteerd karakter. Volgens de meeste betrokken heeft dit overigens niet geleid tot grote problemen of gemiste kansen.

De segmentatie wordt versterkt door het feit dat er sprake is van een onderlinge onevenwichtigheid. In de eerste plaats krijgt het thema waterveiligheid veruit de meeste bestuurlijke aandacht en financiële middelen. De deltabeslissingen kennen daarnaast grote verschillen in tempo en mate van concrete uitwerking. De deltabeslissingen voor zoetwater en ruimtelijke adaptatie zijn in hoge mate nog procesmatig van aard. Dit is in de ogen van de commissie logisch vanuit de voorgeschiedenis en context.

Ook voor de voorkeurstrategie Rivieren geldt dat de verdere uitwerking ervan nog veel aandacht en inspanning vergt (de commissie ziet ook dat hier veel energie in wordt gestoken door de betrokken partners).

In de *deltacommunity* overheerst het gevoel dat er de afgelopen jaren met name kansen zijn gemist doordat de beleidsontwikkeling voor zoetwater in het Deltaprogramma niet gekoppeld was aan het beleid voor waterkwaliteit. Ook de kamer heeft hier inmiddels aandacht voor gevraagd. Een simpel antwoord op deze complexe governancevraag – focus of samenhang aanbrengen, hoe integraal is integraal? – is er in de ogen van de commissie niet. Het is van belang af te wegen waar de samenhang in de opgaven en de te betrekken partijen en ‘communities’ het grootst is. Ook de mate waarin (politieke) belangen samenvallen dan wel tegenstrijdig zijn, verdient daarbij afweging.

De commissie constateert dat de minister in reactie op de signalen samen met de partners in de Stuurgroep Water een Delta-aanpak voor zoetwater en waterkwaliteit uitwerkt, waarbij de focus vooral ligt op het versterken van de relatie met de relevante sectoren buiten het waterdomein (o.a. landbouw, farmaceutische industrie).

De deltacommissaris, zowel de functionaris als de persoon, wordt breed hoog gewaardeerd. De positie van de deltacommissaris wordt door veel gesprekspartners gekenmerkt als “geen macht, veel kracht”. Het feit dat de deltacommissaris geen eigenstandige doorzettingsmacht heeft, wordt gezien als een sterk punt, ook door de deltacommissaris zelf.

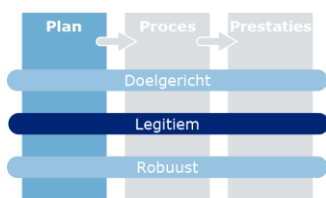
De commissie meent dat de deltacommissaris zijn kracht ontleent aan het opereren als “*honest broker*” op basis van argumenten, samenwerking en zijn (persoonlijke) gezag. Daarnaast zijn de bevoegdheid om onderzoek te doen en natuurlijk het jaarlijks formuleren van het voorstel voor het Deltaprogramma, cruciaal voor zijn positie. De keuzes die bij de totstandkoming van de Deltawet zijn gemaakt, hebben in de evaluatieperiode zeer goed gewerkt.

Het feit dat de middelen uit het Deltafonds alleen mogen worden ingezet voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening belemmert volgens de meeste betrokkenen het bereiken van meer samenhang met andere ruimtelijke opgaven. De mate waarin de spelregels als belemmerend worden ervaren loopt overigens uiteen.

Het experimenteerartikel is in de evaluatieperiode niet ingezet voor het door de wetgever beoogde doel – het realiseren van integrale projecten. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat het experimenteerartikel blijkbaar niet in een behoefte voorziet, dan wel geen betere oplossing biedt dan de in de praktijk gangbare instrumenten, zoals bestuursovereenkomsten op maat.

De commissie vermoedt dat het voor lokale en regionale overheden niet aantrekkelijk is om “hun” middelen, en daarmee de zeggenschap en democratische controle daarover, over te dragen aan de beheerder van het Deltafonds.

3.1.2 Legitimiteit



De Deltawet en het daaruit voortvloeiende stelsel kan rekenen op een breed draagvlak. Dit blijkt in de eerste plaats uit het feit dat beide Kamers de wet met algemene stemmen hebben aangenomen. Vrijwel alle gesprekspartners noemen daarbij het bij uitstek publieke karakter van de opgaven en de Nederlandse geschiedenis als belangrijke dragers. Dit geldt met name voor het centrale thema waterveiligheid, dat in het DNA van alle Nederlanders zit.

De commissie neemt veel draagvlak waar voor de ambitie en de proactieve en adaptieve aanpak, zowel bij de bestuurlijke partners als in de Tweede Kamer. Het Deltaprogramma kon de afgelopen jaren bouwen op de urgentie die werd gecreëerd door de commissie Veerman.

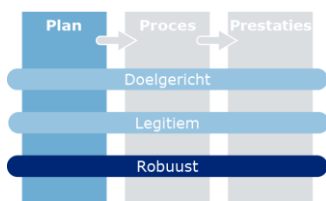
De hooggewaardeerde *deltacommunity* is vakkundig uitgebouwd op de basis die werd gelegd in het ambtelijke en politiek-bestuurlijke voorwerk (de "Eerbeek-sessies") bij de voorbereiding van de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Veerman.

Inhoudelijk is het Deltaprogramma in de ogen van de commissie de erfgenaam van inzichten en ontwikkelingen die al voor de eeuwwisseling zijn ontstaan en ingezet. Veel van de opgaven en potentiële oplossingen daarvoor zijn bijvoorbeeld al beschreven in Waterbeheer in de 21e eeuw (WB21). Deze kabinetsvisie staat ook aan de basis van de toenemende samenwerking tussen de bestuurlijke partners, onder meer vastgelegd in een aantal bestuursakkoorden die een opmaat vormden naar het Deltaprogramma.

De commissie Veerman heeft de urgentie en het initiële draagvlak voor de Deltawet en het Deltaprogramma gecreëerd, voortbouwend op de inzichten en de samenwerking in de jaren daarvoor. Het Deltaprogramma heeft de urgentie vast weten te houden en de ideeën en inzichten uitgewerkt tot een samenhangend plan en concrete ambities. De interbestuurlijke samenwerking heeft door het Deltaprogramma een stevige nieuwe impuls gekregen.

De keuze om de deltacommissaris geen doorzettingsmacht te geven en de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken bestuurslagen en bestuurders in tact te laten, is belangrijk gebleken voor het draagvlak en de ervaren gedeelde verantwoordelijkheid voor het Deltaprogramma.

3.1.3 Robuustheid



In algemene zin ziet de commissie dat het wettelijke kader in de Deltawet heeft geleid tot rust op de korte termijn en zekerheid op lange termijn, beiden randvoorwaardelijk voor de aanpak van de lange termijn wateropgaven ('geen dagkoersen').

Zoals eerder duidelijk werd, was het juridisch gezien niet strikt noodzakelijk de rol en positie van de deltacommissaris wettelijk te verankeren, maar het zorgt wel voor (meer) continuïteit over kabinetsperioden heen.

Het Deltafonds heeft in algemene zin bijgedragen aan de emancipatie van het waterdomein; het beleidsterrein heeft een nevenschikte positie gekregen ten opzichte van het traditioneel dominante mobiliteitsbeleid. In het waterbeleid is daarmee een omschakeling gemaakt van een kennisoriëntatie naar een investeringsoriëntatie. Daarnaast heeft de beschikbaarheid van middelen in de ogen van de commissie de politiek-bestuurlijke aandacht voor de waterdossiers in de regio versterkt, en daarmee de (neiging tot) samenwerking.

De wettelijke verankering van het Deltafonds heeft ook bijgedragen aan lange termijn zekerheid over de beschikbaarheid van middelen. Dit betreft in eerste instantie het beschikbaar komen van "structureel geld" voor waterveiligheid, in tegenstelling tot het verleden waarin steeds geld per project of programma moest worden geregeld. Daarnaast leidde het Deltaprogramma er – voor het eerst – toe dat er substantiële middelen voor zoetwater beschikbaar kwamen. Het fonds maakt het ook mogelijk flexibeler te programmeren; de beschikbare middelen blijven over de jaargrenzen heen beschikbaar als de planning wijzigt. Zoals eerder vastgesteld, leidt het Deltafonds niet tot immuniteit voor bezuinigingen. De lange termijn voeding van het Deltafonds wordt door velen nog altijd als een aandachtspunt gezien; vrijwel alle gesprekspartners vinden het belangrijk dat daar tijdig een besluit over valt.

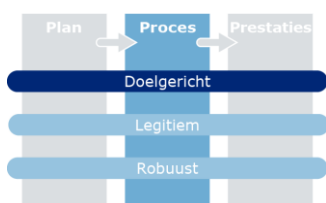
Het stelsel van de Deltawet speelt in op de tijdgeest (*new governance*) en heeft geleid tot opmerkelijke resultaten in een periode van economische tegenslagen en (in de eerste periode) politieke instabiliteit. De depolitisering – d.w.z. loskoppelen van de 'waan van de dag' door het lange termijn perspectief – van het thema water heeft bijgedragen aan de rust rond het Deltaprogramma in de Tweede Kamer.

Met de deltabeslissingen en de verankering daarvan in het Nationaal Waterplan, (regionale) bestuursovereenkomsten en regionaal beleid ligt er een structurerend kader voor de langere termijn. Daarbij zijn ook hoge verwachtingen gecreëerd. Het werk is echter verre van af en de weg naar 2050 is nog lang. De borging van de plannen en de uitvoering op lange termijn vergen een continue investering in de *community* en in de nieuwe bestuurders die na elke verkiezingen aantreden.

3.2 Proces

In deze paragraaf beziet de commissie in welke mate de processen rond het Deltaprogramma hebben bijgedragen aan de doelgerichtheid, legitimiteit en de robuustheid ervan.

3.2.1 Doelgerichtheid



De commissie constateert dat het Deltaprogramma zich kenmerkt door krachtige processen en deelt het beeld bij de betrokkenen dat de gekozen aanpak en werkwijze belangrijke dragers voor het succes zijn. De commissie is van oordeel dat de processen daaraan zelfs een grotere bijdrage leveren dan het wettelijke kader zelf. Hieronder beschrijft de commissie aan de hand van enkele voorbeelden hoe de krachtige procesaanpak heeft bijgedragen aan de doelgerichtheid van het Deltaprogramma.

In de eerste plaats zijn de deltabeslissingen en voorkeurstrategieën in logische stappen tot stand gekomen, langs een duidelijke bestuurlijke routekaart: van een probleemanalyse via mogelijke oplossingen en kansrijke oplossingen naar voorkeursstrategieën. Deze stapsgewijze aanpak met heldere mijlpalen heeft gezorgd voor momentum en een stuwend ritme. De aanpak heeft er ook voor gezorgd dat de betrokken bestuurders gedurende deze relatief lange periode van 4 jaar hun geduld konden bewaren en de aandacht konden vasthouden, ook al viel er nog geen concreet resultaat te bekrachtigen of vieren.

Een keerzijde van deze aanpak is dat het tempo van het geheel in hoge mate werd gedicteerd door het deelprogramma waterveiligheid. De heldere en harde deadline voor de deltabeslissingen in 2014 heeft er toe geleid dat beslissingen over een aantal zaken over de deadline heen zijn getild. Zo is de voorkeurstrategie rivieren nog volop in uitwerking en waren de deltabeslissingen voor zoetwater en ruimtelijke adaptatie door de verschillen in startpositie en tempo nog relatief procesmatig van aard.

Ook na de totstandkoming van de deltabeslissingen en voorkeurstrategieën blijft het ritme van het jaarlijkse terugkerende Deltaprogramma relevant. Het jaarlijks monitoren en rapporteren van de voortgang wordt door alle betrokkenen als heel belangrijk ervaren. Voor de effectiviteit van het Deltaprogramma en voor de deltacommissaris is het daarmee een krachtig instrument.

In de tweede plaats is de wijze waarop de besluitvorming is geregeld van groot belang gebleken. Het Deltaprogramma wordt in de kern door inhoudelijke kennis gedreven. Alle betrokkenen benoemen de gezamenlijke kennisontwikkeling en kennisdeling als een belangrijke factor voor zowel de doelgerichtheid als de legitimiteit van het Deltaprogramma. Besluiten werden voorbereid door de benodigde inhoud te genereren via een proces van "*joint fact finding*". Alle partijen konden in een eerste fase hun kennis en kunde inbrengen. Alle verzamelde kennis werd gedeeld, zodat alle partijen vanuit eenzelfde kennispositie konden opereren. Vervolgens formuleerde de deltacommissaris als "*honest broker*" een voorstel op basis waarvan de partijen konden reageren, onderhandelen en uiteindelijk beslissen. De idee achter deze werkwijze was dat zo eerst het inhoudelijke gesprek kon plaatsvinden, alvorens de belangen en verantwoordelijkheden aan de orde werden gesteld. De commissie meent met het overgrote deel van de gesprekspartners dat dit overwegend goed heeft gewerkt.

In de derde plaats is er gedurig geïnvesteerd in de samenwerking en de *community* (zie ook paragraaf 3.2.2.), onder meer door consequent alle partijen overal bij te betrekken en hoogfrequent (informeel) overleg te organiseren. Het steeds aan tafel nodigen van alle betrokken partijen heeft in zekere zin geleid tot de “emancipatie van de regio”.

De hoeveelheid overleg die in het kader van het Deltaprogramma is en wordt georganiseerd is een onderwerp dat prominent in alle gesprekken met de commissie naar voren is gekomen. Er is veel tijd en energie in overleg gaan zitten. De commissie meent – met vrijwel alle gesprekspartners – dat dit inherent is aan de complexiteit van de opgaven en het bestuurlijk krachtenveld in Nederland. En dat deze inspanningen via onderlinge begrip van elkaars belangen en posities hebben bijgedragen aan een betere samenwerking en de geboekte resultaten.

De deltacommissaris heeft zijn rol in de ogen van de betrokken vooral verbindend ingevuld, met het jaarlijkse Deltaprogramma als stok achter de deur. Het stevige profiel en de prominente zichtbaarheid van de deltacommissaris hebben bijgedragen aan zijn statuut en gezag. Dat dit soms ten koste ging van de zichtbaarheid van verantwoordelijke bestuurders nemen de meeste betrokkenen op de koop toe.

Het Deltaprogramma heeft op een aantal manieren de samenhang bevorderd¹⁰, onder meer door systematische afstemming van kleine en grote keuzen in het periodieke overleg tussen de Programmamanagers, een gezamenlijke kennis-, feiten- en modellenbasis, en via gebundelde besluitvorming in de nationale stuurgroep Deltaprogramma. Het Deltaprogramma kent dus interactie tussen de deelprogramma's om de samenhang te bevorderen. Zoals eerder geconstateerd blijft de samenhang tussen de generieke thema's van het Deltaprogramma onderling in de ogen van velen echter onderontwikkeld, vooral doordat de sporen waterveiligheid, zoetwatervoorziening en ruimtelijke adaptatie zo goed als separaat (regionaal) georganiseerd zijn en worden aangepakt.

Vooral de staf van de deltacommissaris draagt zorg voor de onderlinge verbinding van de thema's en de gebieden. De regionale deelprogramma's zijn met name georganiseerd rond het thema waterveiligheid. De regionale deelprogramma's voor zoetwatervoorziening zijn opgebouwd rond de bestaande structuren voor waterkwaliteit; de Regionale Bestuurlijke Overleggen (RBO's) die de naleving van de Kaderrichtlijn Water vorm geven. Het deelprogramma ruimtelijke adaptatie is vooral een nationaal programma, kent geen regionale deelprogramma's. Het is voor het deelprogramma Ruimtelijke Adaptatie lastig gebleken om voet aan de grond te krijgen bij de regionale deelprogramma's voor waterveiligheid.

Veel betrokkenen geven aan dat de financiële kaders van het Deltafonds en het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) het nastreven van samenhang tussen water en ruimte niet bevorderen - in weerwil van de ambities van de Deltawet. De meningen lopen overigens uiteen in welke mate dit belemmerend is. De commissie meent dat er ook binnen het kader veel mogelijk is; provincies, gemeenten en ook waterschappen kunnen altijd besluiten zelf extra geld voor ruimtelijke kwaliteit in te zetten.

De commissie constateert ook dat het zoekproces naar meekoppelkansen in het Deltaprogramma Waterveiligheid meer en meer aandacht krijgt, en ook een vaste plek in de processen en instrumenten van het HWBP lijkt te verwerven. Zo maakt het HWBP elk jaar aan de hand van de geactualiseerde prioriteitenlijst een ronde langs de regio's om meekoppelkansen vroegtijdig in kaart te brengen. Ook wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een “trajectvisie”, een instrument dat zich enigszins met een omgevingsvisie laat vergelijken.

¹⁰ De deltacommissaris heeft deze aanpak uiteengezet in een brief aan de evaluatiecommissie d.d. 26 april 2016.

Ook waar het gaat om de uitwerking van de voorkeurstrategie voor rivieren – het krachtige samenspel tussen dijkversterking en rivierverruiming – hebben veel gesprekspartners aangegeven dat de financiële “spelregels” en het ontbreken van een dubbeldoelstelling niet in het voordeel van de ruimtelijke oplossingen uitwerken. Het Deltaprogramma kan daarom niet met dezelfde voortvarendheid werken als het succesvolle programma Ruimte voor de Rivier, dat door de waterwereld als lichtend voorbeeld wordt beschouwd.

De commissie meent dat hier een aantal zaken door elkaar lopen.

De voorkeurstrategie is inhoudelijk nog niet volledig uitgewerkt; het proces van analyse en onderbouwing loopt nog door, in elk geval tot in 2017. Er is daarom op dit moment ook nog geen financieel arrangement voor rivierverruiming op de lange termijn (na 2028) overeengekomen. Vooruitlopend hierop heeft de minister tot 2028 wel al €200 mln. extra rijksgeld ter beschikking gesteld om de meerkosten van rivierverruiming te bekostigen; dit geld is beschikbaar op voorwaarde dat de regio zelf ook bijdraagt. Op basis hiervan is een aantal MIRT verkenningen (Rijn) en MIRT onderzoeken (Maas) gestart. Daar ‘tegenover’ staat het HWBP, met een concrete programmering van dijkversterkingen, een stevig financieel kader en urgentie bij de waterschappen om snel tot uitvoering te komen. Dit faseverschil draagt naar de mening van de commissie bij aan de ervaren spanning.

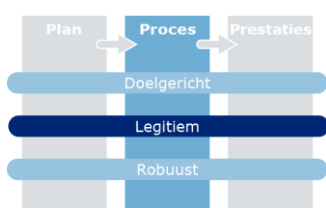
De commissie verwacht dat het gezamenlijke traject om de voorkeurstrategie uit te werken deze spanning kan wegnemen. De commissie voorziet wel dat een rijksbijdrage nodig zal blijven om de meerkosten van rivierverruiming te helpen dragen.

Een ander element van samenhang betreft de betrokkenheid van andere beleidsterreinen bij het Deltaprogramma. Met veel van de gesprekspartners constateert de commissie dat het Deltaprogramma in de basis een waterprogramma is gebleven. Vooral de samenhang met de beleidsterreinen van het ministerie van Economische Zaken (landbouw, natuur, recreatie, energie) wordt door velen als onvoldoende ervaren. De commissie constateert dat de betrokkenheid van EZ de afgelopen jaren eerder af- dan toegenomen is. Hieraan liggen beleidsontwikkelingen (decentralisatie) en bewuste keuzes (bezuinigingen, reorganisaties) ten grondslag. Omgekeerd lijkt het voor ‘buitenstaanders’ lastig aansluiting te krijgen bij de *watercommunity*. Ook de samenwerking met het ministerie van Veiligheid en Justitie en de veiligheidsregio’s rond het thema meerlaagsveiligheid verdient volgens velen nog aandacht. De bewustwording is toegenomen en het thema water staat op de strategische agenda, tegelijk zijn er grote verschillen tussen de veiligheidsregio’s. Gegeven de complexiteit van de wateropgaven hoeft de focus hierop in de eerste fase volgens veel partners geen verbazing te wekken. Een aantal betrokkenen geeft zelfs aan dat deze “incubatietijd” noodzakelijk was, en dat nu de tijd is gekomen om de samenhang met andere opgaven op te pakken. De commissie ziet hierin een belangrijk aandachtspunt voor de uitwerking en uitvoering van het Deltaprogramma.

Op het terrein van zoetwater is de samenhang met het beleid voor waterkwaliteit in vrijwel alle gesprekken en ronde tafels prominent als aandachtspunt naar voren gekomen (zie ook paragraaf 3.1.1). Ook is aandacht gevraagd voor de samenhang met andere aspecten van het waterbeleid, zoals de Nota Drinkwater en de Structuurvisie Ondergrond. De beelden bij de betrokken partijen lopen uiteen over de mate waarin er sprake is van samenhang en afstemming. De commissie maakt hieruit wel op dat er op de achtergrond van de goede samenwerking nog altijd belangen(teenstellingen) spelen die continu aandacht vragen.

Los van de krachtige processen meent de commissie tenslotte dat het succes van het Deltaprogramma ook in hoge mate te danken is aan de inzet van individuele bestuurders en ambtenaren en van hun (onderlinge) relaties en netwerken. Het Deltaprogramma is veel dank verschuldigd aan de personen die zich de afgelopen jaren op sleutelposities hebben sterk gemaakt voor het succes. De bewuste investeringen in een hechte *community* getuigen ervan dat het belang van deze factor in het Deltaprogramma is onderkend.

3.2.2 Legitimiteit



Bezien vanuit de processen is de kern van het draagvlak voor het Deltaprogramma bij de bestuurlijke partners gelegen in het nationale karakter ervan en in de gelijkwaardigheid in de samenwerking tussen rijk en regio. Dit komt uit alle gesprekken die de commissie heeft gevoerd naar voren. Rijk en regio hebben zich samen gebonden in een nationaal programma gebonden aan een gezamenlijk doel. Deze vorm van “*multi level governance*” is een belangrijke bestuurlijke innovatie: het Deltaprogramma bestaat uit meerdere bestuurslagen die opereren als één geheel, met behoud van de eigen verantwoordelijkheden. De nationale opgaven krijgen daarbij een regionale uitwerking. Lokale (kleinschalige) processen hebben de ruimte gekregen in het Deltaprogramma en zijn gebundeld in de voorkeurstrategieën; dat leidt in theorie in de latere fasen (uitvoering) tot minder weerstand, maar dit moet nog blijken als plannen concreet worden.

Deze werkwijze heeft geleid tot de eerder genoemde “emancipatie van de regio”. Ook de regionale partijen kregen het gevoel “aan de knoppen” te zitten. Deze emancipatie vergt van de regio een actieve inbreng; er kan niet worden volstaan met reageren op wat het rijk voorstelt. De opgebouwde gelijkwaardigheid wordt breed gezien als een groot goed om te koesteren, maar velen waarschuwen dat deze ook zo weer verloren kan gaan.

De deltacommissaris en zijn staf – met name de daarvoor ingezette liaisons – hebben het nationale niveau steeds verbonden met het regionale niveau. De programmadirecteuren van de verschillende deelprogramma’s werkten ook voor alle partijen en stuurden interbestuurlijke projectorganisaties aan. De samenwerking aan de kennisopbouw (*joint fact finding*) versterkte het vertrouwen in de gezamenlijke projectorganisatie, ook al werd deze door rijksambtenaren gedomineerd.

De betrokken partijen menen dat de onafhankelijke positie van de deltacommissaris niet heeft geleid tot een verzwakking van de positie van het ministerie. De deltacommissaris neemt immers geen beslissingen; dat doen de minister en de regionale bestuurders. Doordat de deltacommissaris opereerde vanuit het nationale belang, werd de rol van het ministerie in de ogen van veel betrokkenen juist helder – namelijk vanuit het rijksbelang – en minder dominant in het geheel, hetgeen de samenwerking heeft bevorderd. De commissie begrijpt dat dit, met name door de regionale partijen, zo wordt ervaren.

Voor de betrokkenen op het departement is dit onderscheid in de rollen soms minder evident. De minister en het ministerie voel(d)en zich niet alleen verantwoordelijk voor het rijksbelang, maar redeneren zelf ook vanuit het nationale belang en de systeemverantwoordelijkheid van de minister.

In de rollen en taken van de deltacommissaris en het ministerie zit naar de mening van de commissie een zekere “natuurlijke” spanning ingebakken. De minister heeft volgens de commissie op een mooie manier invulling gegeven aan haar verantwoordelijkheid voor het nationale belang door de deltacommissaris ruimte te geven zijn rol als “nationaal” in vullen.

De deltacommissaris ontleent zijn gezag en invloed niet alleen aan zijn wettelijke verankering, maar vooral aan zijn stijl, gedrag en zichtbaarheid. De rol van deze ‘hybride functionaris’ (geen ambtenaar, geen bestuurder) is in de ogen van de betrokkenen en de commissie heel belangrijk geweest bij het verbinden van de bestuurslagen. Het belang van zijn grote betrokkenheid bij het onderwerp en zijn interventies wordt breed onderkend en gewaardeerd. Dit geldt overigens ook voor de rol van de huidige minister. De wisselwerking tussen beiden werkt in de ogen van de *deltacommunity* uitstekend.

Niet alleen de regionale bestuurders, maar ook de kenniswereld voelt zich goed aangesloten bij het Deltaprogramma. De gezamenlijke kennisontwikkeling en kennisdeling in de Gouden Driehoek tussen overheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven zijn sterke punten van het Deltaprogramma. Dit wordt breed zo ervaren. Er is veel waardering en draagvlak voor de gezamenlijke kennisontwikkeling, onder meer via het Nationaal Kennisprogramma voor Water en Klimaat (NKWK).

Ook de participatie van maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijfsleven heeft in de eerste jaren aandacht gekregen, zowel op nationaal als op regionaal niveau. Op nationaal niveau heeft de deltacommisaris het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM) ingeschakeld om de nationale stuurgroep Deltaprogramma te adviseren. Getuige het advies (zie **bijlage 7**) van het OIM, bestaat er in algemene zin grote tevredenheid over het Deltaprogramma en de wijze waarop maatschappelijke partijen worden betrokken. Het OIM hecht sterk aan het vasthouden van het open en interactieve karakter van het Deltaprogramma.

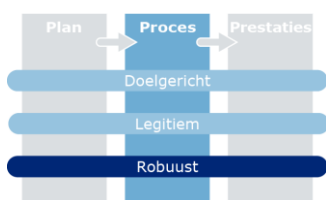
Alle regionale deelprogramma's hebben op verzoek van de provincies regionale klankbordgroepen georganiseerd waarin de 'externe' partijen als drinkwaterbedrijven, burgers, boeren, pleziervaart, recreatiesector en energiebedrijven inbreng konden leveren. Dit bleek erg effectief; de opbrengsten werden ingebracht in de regionale bestuurlijke overleggen en werden serieus genomen. Dit heeft onder meer geleid tot meer aandacht voor zoetwater.

Ondanks alle inspanningen en de als goed ervaren banden, bleek het betrekken van de partijen soms lastig door het abstracte en beleidsmatige karakter van de discussie; dit geldt bijvoorbeeld voor het (bouwende) bedrijfsleven c.q. de Topsector Water.

Verder ervaren de maatschappelijke organisaties veel "bestuurlijke drukte". In sommige gevallen werkt(e) de complexe, regionale *governance*structuur van het Deltaprogramma voor hen als een drempel voor participatie. Er is zoveel (regionaal) overleg dat de (nationaal georganiseerde) belangenorganisaties het niet kunnen bijbenen. Het OIM vraagt op dit punt om meer maatwerk. Er bestaat ook zorg dat het organiseren van de participatie in de regio's na de deltabeslissingen minder aandacht krijgt. Het OIM spreekt ook zorg uit over de mate waarin de regionale besturen open staan voor de inbreng van maatschappelijke partijen.

In de volgende fase van werkvoorbereiding en uitvoering zijn er juist meer kansen om het (innovatieve) bedrijfsleven te betrekken, terwijl de burger (noodzakelijkerwijs) meer in beeld komt als er concrete projecten worden gerealiseerd. Dit vraagt naar de mening van de commissie veel aandacht. Het is te laat als burgers pas voor de eerste maal betrokken worden op het moment dat er in hun achtertuin een concreet project wordt uitgevoerd.

3.2.3 Robuustheid



In procesmatige zin heeft het Deltaprogramma zijn meerwaarde voor de robuustheid (continuïteit) op korte termijn al bewezen; het programma functioneerde al op volle kracht voor het in werking treden van de wet en draaide op volle kracht door in de twee demissionaire periodes in de evaluatieperiode (zie ook paragraaf 2.3.3).

Voor de lange termijn is het belangrijk een balans te vinden tussen koersvastheid en flexibiliteit van het Deltaprogramma. Deze balans is een noodzakelijke voorwaarde voor het succes op lange termijn.

De nadruk ligt – zo kort na het nemen van de deltabeslissingen – logischerwijs nog op het bepalen en vasthouden van de koers. Tegelijk constateert de commissie dat het Deltaprogramma actief werkt aan de uitwerking van het begrip 'adaptief deltamanagement'. De systematiek van 'Meten – Weten – Handelen' is volop en actief in ontwikkeling en vormt een belangrijke randvoorwaarde voor het adaptieve karakter.

In diverse gesprekken en ronde tafels diende de vraag zich aan of het Deltaprogramma uiteindelijk voldoende in staat zal zijn om in te spelen op nieuwe kansen en/of uitdagingen. Hier ligt volgens vrijwel alle betrokkenen een belangrijke opgave voor de partners. Dat geldt ook voor het vermogen om innovaties te stimuleren (uitdagen) en te omarmen; dus niet te snel of alleen kiezen voor 'proven technology'. De commissie acht het nu nog te vroeg hierover te oordelen; niettemin ziet de commissie dit als een belangrijk aandachtspunt voor de (nabije) toekomst.

Een ander element van robuustheid is het vermogen om het tempo vast te houden. Na het omslagpunt van de deltabeslissingen en voorkeurstrategieën (september 2014) is het stuwende ritme van de "bestuurlijke routekaart" waarin naar dat punt werd toegewerkt, weggefallen. Dit heeft volgens velen geleid tot een merkbaar lager energieniveau (minder momentum). Ook was er in veel gevallen sprake van een breuk in de continuïteit in de projectorganisaties; veel mensen gingen wat anders doen, waarmee kennis verloren ging en opnieuw in de *community* moest worden geïnvesteerd. In een aantal regio's heeft het vrij lang geduurd voor de doorstart vorm kreeg; een enkel regionaal deelprogramma (Kust) worstelt nog altijd met zijn rol. De commissie ziet hierin een risico: in de fase na de deltabeslissingen zijn er nog altijd wel mijlpalen, maar die zijn minder dwingend. De drive van de betrokken mensen – bestuurders en ambtenaren – is nu een belangrijke factor om het momentum vast te houden, de integraliteit van de aanpak te bewaken en te voorkomen dat partijen terugvallen op de eigen rollen en verantwoordelijkheden. Daarnaast is er geen natuurlijke en samenbindende deadline over de thema's van het Deltaprogramma heen om gezamenlijk naartoe te werken. Het verschil in tempo tussen de generieke programma's blijft hiermee een aandachtspunt.

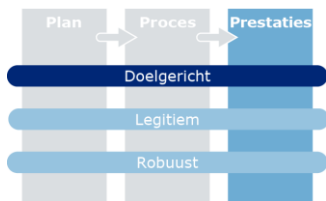
Daarnaast is na het genoemde omslagpunt de regie verschoven van het nationale niveau, met actieve sturing door de deltacommissaris, naar de regio's. Daar moet nu ook de energie, menskracht en middelen voor de projectorganisatie vandaan komen. Het beeld is evenwel dat de regionale projectorganisaties 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. Nu het zwaartepunt van de regie van het Deltaprogramma in de regio's is belegd, stelt dit ook nieuwe eisen aan het bewaken van de samenhang tussen de verschillende deelprogramma's, temeer omdat de regionale projectorganisaties voor waterveiligheid en zoetwater niet dezelfde zijn, en het deelprogramma ruimtelijke adaptatie niet overal voet aan de grond lijkt te krijgen. Hier lijkt derhalve nog altijd een belangrijke rol voor de deltacommissaris en zijn staf te liggen.

Eerder kwam het continu investeren in de samenwerking door het actief betrekken van de gehele bestuurlijke en ambtelijke "*deltacommunity*" al naar voren als een dragende factor. In de praktijk is er overigens veeleer sprake van deelcommunities rond de verschillende thema's, hier en daar door personele unies en (de staf van) de deltacommissaris verbonden. Dit investeren in de *community* blijft aandacht vragen, zeker nu deze verandert – de kring wordt noodzakelijkerwijs groter – in de overgang naar de uitvoering.

3.3 Prestaties

In deze paragraaf beschouwt de commissie de prestaties die zijn voortgekomen uit de Deltawet en het Deltaprogramma. Wellicht ten overvloede: de commissie realiseert zich dat het Deltaprogramma werkt aan lange termijn opgaven en dat de maatregelen die getroffen kunnen c.q. moeten worden veelal een lange doorlooptijd kennen, zowel in de besluitvorming als in de realisatie. Concrete, tastbare resultaten liggen op dit moment nog niet voor de hand; vandaar ook dat de commissie in de voorafgaande paragrafen uitgebreid heeft stilgestaan bij de plannen en processen.

3.3.1 Doelgerichtheid



Alle betrokkenen delen het beeld dat het Deltaprogramma nog in beperkte mate concrete of tastbare resultaten opgeleverd in termen van fysieke maatregelen of projecten. De evaluatieperiode kenmerkt zich logischerwijs door planvorming en het uitvoeren van onderzoek en pilotprojecten. Uit de gesprekken blijkt dat vrijwel alle betrokkenen de geboekte voortgang als goed tot zeer goed beoordelen; sneller had het niet gekund of gemoeten. Voor de generieke deelprogramma's geldt, zoals eerder al aangegeven, dat er grote verschillen zijn in het tempo en in de concreetheid van de plannen die zijn neergeslagen in de deltabeslissingen. Deze verschillen zijn goed te verklaren vanuit de voorgeschiedenis; de beleidsdomeinen zoetwater en ruimtelijke adaptatie zijn nog in een prille fase van hun levenscyclus, waar het domein waterveiligheid allang volwassen is.

Niettemin heeft het Deltaprogramma voor alle domeinen een toegevoegde waarde gehad. Het Deltaprogramma heeft de beleidsvorming sterk versneld (normering waterveiligheid) dan wel op gang gebracht (zoetwater, ruimtelijke adaptatie). Dit wordt in deze paragraaf nader toegelicht.

Vanuit de ontstaansgeschiedenis (commissie Veerman) heeft het Deltaprogramma een wat onevenwichtige basis; de nadruk ligt sterk op het thema waterveiligheid, dat daardoor een stevige focus heeft gekregen. Zoetwater en ruimtelijke adaptatie lijken wat minder prioriteit te hebben. Het beeld van de commissie is evenwel dat zoetwater en ruimtelijke adaptatie in termen van bestuurlijke aandacht en tempo veel te danken hebben aan de koppeling met waterveiligheid in het Deltaprogramma.

De commissie meent dat enkele (neven)effecten, die door alle betrokken als zeer positief worden ervaren, hier niet onvermeld mogen blijven.

- Het Deltaprogramma heeft de kennisontwikkeling een enorme impuls gegeven; er is veel nieuwe kennis opgebouwd en gedeeld. De partijen hebben een gezamenlijke agenda voor kennisontwikkeling geformuleerd en in uitvoering gebracht. Tegelijk is de nieuwe kennis nog niet (altijd) stabiel en/of uitgekristalliseerd. Ook leidt innovatie vaak weer tot nieuwe kennisvragen. Met andere woorden, de kennisontwikkeling is nooit klaar, mede door het technische karakter van de opgaven en de oplossingen. In elk geval op het terrein van waterveiligheid moet de opgebouwde kennis nog breder verspreid (opleidingen) worden in de omslag naar toepassing van de nieuwe normen in de praktijk.
- Vanuit de ambitie van het Deltaprogramma is er sprake van een toegenomen aandacht voor de samenhang tussen wateropgaven (m.n. waterveiligheid) en andere ruimtelijke opgaven (meekoppelen). Niettemin is het Deltaprogramma nog vooral een waterprogramma gebleven. Zoals eerder gememoreerd is de integratie met ruimte en economie nog onvoldoende gelukt in de ogen van veel betrokkenen. De nadruk die in de memorie van toelichting wordt gelegd op integratie en samenhang is in de uitwerking in de praktijk nog op de achtergrond gebleven. De focus en de tijdsdruk waren nodig om tot kennis en besluiten over deltabeslissingen te komen. Nu is de tijd voor verbreding en verbinding met andere sectoren gekomen. De opgaven zijn immers groter dan ooit, en de ambitie blijft om tot een meer integrale aanpak te komen.

Waterveiligheid

De bestuurlijke aandacht voor waterveiligheid lijkt hoe dan ook geborgd in Nederland. Ook zonder het Deltaprogramma was er waarschijnlijk uiteindelijk wel toegewerkt naar een nieuwe normering en een nieuw Hoogwaterbeschermingsprogramma. Uit de gesprekken komt naar voren dat het Deltaprogramma dit proces een stevige impuls en versnelling heeft gegeven. De gekozen regionale benadering heeft het draagvlak voor de nieuwe normering gecreëerd. De betrokkenen zijn vrijwel unaniem in hun oordeel dat de nieuwe normering zonder het Deltaprogramma niet tot stand zou zijn gekomen.

Ook de inhoudelijke aanpak - onderbouwing vanuit de risicobenadering en de nieuwe technische kennis die de afgelopen decennia was opgebouwd – heeft bijgedragen aan het draagvlak voor de nieuwe normering. Ook de commissie acht deze causaliteit zeer aannemelijk; daarmee ziet de commissie de nieuwe normering als een belangrijk resultaat van het Deltaprogramma. De eerste projecten die op basis van de nieuwe normering tot stand komen, zullen nog enige tijd op zich laten wachten. Eerst in 2017 begint de volgende beoordelingsronde op basis van de nieuwe normen en het Wettelijk Beoordelingsinstrumentarium dat nog in ontwikkeling is. Het Deltaplan Waterveiligheid 2016 bevat daarnaast nog veel (MIRT) onderzoeken. De komende jaren gebeurt er wel veel in lopende projecten en programma's op het gebied van waterveiligheid.

Er is duidelijk meer aandacht gekomen voor de samenhang tussen water en ruimte. Het zoeken naar zogenoemde meekoppelkansen bij "klassieke" dijkversterkingen vindt steeds meer opgang, mede doordat dit via het Deltaprogramma actief is gestimuleerd. De betere samenwerking tussen provincies en waterschappen draagt hieraan bij, evenals de steeds actievere manier waarop in het HWBP aandacht voor meekoppelen wordt ondersteund en gefaciliteerd.

Minder evident nog lijkt het toepassen van ruimtelijke maatregelen voor de waterveiligheid, bijvoorbeeld meerlaagsveiligheid waarbij ruimtelijke maatregelen – de 2^e laag - *aanvullend op* dijkversterking worden ingezet om de risico's na een ramp te beperken en verdere dijkversterking in de toekomst wellicht overbodig te maken. Het beleid voor slimme combinaties, waarbij ruimtelijke maatregelen (2^e laag) en rampenbestrijding/evacuatie (3^e laag, zie hieronder) *in plaats van* dijkversterking worden ingezet, krijgt wel aandacht, maar staat nog in de kinderschoenen en vergt een grote cultuuromslag.

Een derde vorm van ruimtelijke maatregelen betreft de concrete uitwerking van de voorkeursstrategie voor rivieren via een 'krachtig samenspel van dijkversterking en rivierversmalling'. Dit vergt nog veel gezamenlijke inspanning van de partners; er loopt een proces om te komen tot een gezamenlijke ambitie voor rivierversmalling. Ondanks het ontbreken van een formele dubbeldoelstelling zoals bij Ruimte voor de Rivier, wordt hier door de deltacommissaris en regionale partners in het Deltaprogramma veel nadruk op gelegd (zie ook paragraaf 3.2.1.). Inmiddels is gestart met een aantal MIRT verkenningen langs de Rijn/IJssel (Varik-Heesselt en Klimaatpark IJsselpoort) en enkele MIRT onderzoeken langs de Maas. Het komende jaar wordt in de ogen van de commissie bepalend om in gezamenlijkheid te komen tot een inhoudelijk goed onderbouwd verhaal en een passend financieel arrangement.

Onder het Deltaprogramma Waterveiligheid valt ook de uitwerking van de 3^e laag van het concept meerlaagsveiligheid. Dit betreft het beperken van de gevolgen van overstromingen. De rampenbestrijding, crisisbeheersing en evacuatieplannen zijn de verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's. Alle veiligheidsregio's moeten daarom hun evacuatiestrategieën aanvullen of verbeteren. Zij kunnen daarbij gebruik maken van informatie uit de Module Evacuatie bij Grote Overstromingen. Tussen de veiligheidsregio's bestaan nog grote verschillen in aandacht voor de wateropgaven en de mate waarin de rampenplannen daarop zijn aangepast.

Zoetwater

De planning om te komen tot de deltabeslissingen leidde er toe dat er voor zoetwater (soms teveel) tempo gemaakt werd en daarmee ook voortgang is geboekt. Tegelijk wordt het beeld breed gedeeld dat er de komende jaren nog veel werk te verzetten valt om het instrument "waterbeschikbaarheid" uit te werken en de regionale bestuursovereenkomsten in de regio's te operationaliseren. Het Deltaprogramma Zoetwater is dus nog volop in de fase van de beleidsvorming. In het Deltaplan Zoetwater 2016 ligt de nadruk nog op onderzoek, beleidsontwikkeling, verkenningen en pilots. Het bevat nog slechts in beperkte mate concrete maatregelen en uitvoering, met name op de Hoge Zandgronden.

De betrokkenen zijn het er vrijwel unaniem over eens dat het beleid op het terrein van de zoetwatervoorziening zonder het Deltaprogramma niet op het huidige punt had gestaan. Er is een nieuw onderwerp van nationaal belang voor de toekomst op de beleidsagenda gezet. De bestuurlijke aandacht en gevoelde urgentie zijn sterk toegenomen en er is in het Deltafonds substantieel geld – voldoende voor een betekenisvolle start – voor beschikbaar gekomen (€150 mln.). Hier is de ervaren toegevoegde waarde dus zeer groot.

Ook de erkenning van regionale verschillen tussen West-Nederland en Hoge Zandgronden wordt door de betrokkenen als een belangrijk resultaat gezien. Het Deltaprogramma Zoetwater redeneert nu vanuit de regionale watersystemen, die de gebleken tekortkomingen van het Hoofdwatersysteem voor de zoetwatervoorziening moeten ondervangen, en niet langer andersom.

De afgelopen maanden zijn afspraken gemaakt over mijlpalen om het instrument waterbeschikbaarheid de komende jaren stapsgewijs uit te werken in alle regio's.

In het rondetafelgesprek over zoetwater kwam naar voren dat het voor de verdere uitwerking van het dossier cruciaal is om het economisch belang van zoetwater te objectiveren ('evidence based') en vervolgens in te zetten.

Een ander aandachtspunt is het feit dat de bewustwording bij burgers en bedrijfsleven nog in de kinderschoenen staat. Dit, terwijl niet alleen het vergroten van het aanbod, maar juist ook het besparen op het gebruik van zoetwater een belangrijk aangrijpingspunt voor de oplossing van de problematiek is.

Ruimtelijke adaptatie

Inhoudelijk is het deelprogramma ruimtelijke adaptatie tamelijk diffuus. Het adresseert in feite meerdere opgaven: preventieve ruimtelijke maatregelen en evacuatieplannen, hittestress in de stad, droogte op het platteland en wateroverlast (in stedelijk gebied). De thematiek en problematiek van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie is ook eerder lokaal dan nationaal. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de opgaven in de regio's ligt, bij gemeenten, provincies en waterschappen. De rijksverantwoordelijkheid – en daarmee de inzet van rijksmiddelen – is in strikte zin beperkt tot het klimaatbestendig maken van vitale en kwetsbare infrastructuur. De uitdaging is daarom om – vrijwel zonder rijksgeld – tot uitvoering te komen, en daarbij vooral de aandacht voor en organisatiekracht van het bredere Deltaprogramma te benutten.

Het thema ruimtelijke adaptatie is niet als opgave of ambitie in de Deltawet opgenomen. Uit de gesprekken komt naar voren dat dit de bestuurlijke aandacht voor het deelprogramma niet ten goede is gekomen, met name in de beginfase. Het heeft er om gespannen of er een deltabeslissing ruimtelijke adaptatie zou komen. Niettemin heeft het Deltaprogramma de afgelopen jaren veel – en zelfs in toenemende mate – energie in het onderwerp gestoken. Daardoor heeft het Deltaprogramma ook op dit terrein veel waarde gehad. Net als bij zoetwater is het overgrote deel van de gesprekspartners ervan overtuigd dat het beleidsterrein zonder het Deltaprogramma niet op het huidige punt zou staan. In het kielzog van waterveiligheid en zoetwatervoorziening heeft het onderwerp veel bestuurlijke aandacht gekregen, waarschijnlijk meer dan zonder Deltaprogramma het geval was geweest. Dit wordt door de betrokkenen als een belangrijke verdienste of resultaat van het Deltaprogramma benoemd.

Het programma ruimtelijke adaptatie ontbeert een scherp geformuleerde doelstelling. Het is in de beleving van de commissie neergezet als een 'brede cultuurverandering', die ertoe moet leiden dat klimaatbestendig handelen en waterrobuust inrichten vanaf 2020 integraal onderdeel zijn van het beleid en handelen van de diverse bestuurslagen – en van bedrijven en burgers. De nadruk van de deltabeslissing ruimtelijke adaptatie

ligt sterk op het proces om in stappen (2017-2020-2050) tot de cultuurverandering te komen. Het programma ruimtelijke adaptatie kent geen heldere normering, zoals bij waterveiligheid (m.u.v. wateroverlast uit oppervlaktewater).

De interbestuurlijke projectorganisaties richt zich vooral op aanjagen, ondersteunen en faciliteren van de regionale aanpak. Dat gebeurt door middel van een Stimuleringsprogramma, een reeks pilots en impactprojecten, en een kennisportaal met daaronder een brede set instrumenten voor regionale toepassing. Er is geen apart Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie (hier wordt wel over nagedacht).

De aanpak van de vitale en kwetsbare infrastructuur bevindt zich – getuige het Deltaprogramma 2016 – overwegend nog in de fase van analyse (weten). De stappen van beleidsvorming (willen) en uitvoering (werken) liggen nog verder in de toekomst, tot 2050.

De meeste aandacht is er lokaal voor het thema wateroverlast, dat voor de meeste burgers een reëler probleem is dan waterveiligheid. Wateroverlast is in de meeste gevallen niet levensbedreigend, maar kan wel sterk maatschappelijk ontwrichtend zijn. De bestaande provinciale normen voor wateroverlast (door overstrooming van oppervlaktewater) worden vrijwel overal gehaald, maar zijn niet berekend op de nieuwe weersomstandigheden, dat wil zeggen lokale wateroverlast door piekbuien. Dit aspect vergt – zeker in stedelijk gebied – meer accent. Alleen lokaal kan de bestuurlijke afweging worden gemaakt wat acceptabel is. Daarnaast is nationale regie en monitoring nodig om te zorgen dat er lokaal een afweging wordt gemaakt.

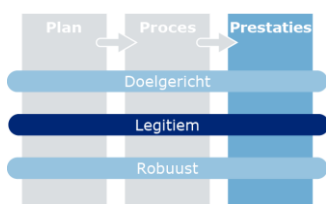
De benodigde actieve rol en eigen verantwoordelijkheid van de burger moet een meer concrete invulling krijgen. Met uitzondering van bij grote (herstructurerings)projecten is de aandacht en het draagvlak buiten bestuurlijke kring nog beperkt. De bewustwording is een overheidstaak; de vraag ligt voor welke bestuurslaag het voortouw moet nemen.

Er is dus veel gebeurd, zeker als we bezien dat het beleidsterrein enkele jaren geleden nog nauwelijks bestond. Door het ontbreken van scherpe doelen of normen, door de versnipperde verantwoordelijkheden, en door het procesmatige karakter van het programma, is er in de ogen van de commissie tot op heden wel sprake van grote vrijblijvendheid.

Mede daardoor is er volgens de betrokkenen sprake van grote verschillen tussen regio's en gemeenten, zowel in de bewustwording van de uiteenlopende opgaven als in de analyse en aanpak ervan. Dit, terwijl niet duidelijk is of de centrale ambities overal worden gedeeld. Zeker is dat er de komende jaren nog veel werk verzet moet worden. Het inhoudelijke resultaat dat moet worden gerealiseerd is nog niet uitgekristalliseerd; dit is een proces dat nog enkele jaren nodig lijkt te hebben om tot rijping te komen.

De commissie meent dat het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie de tijd moet krijgen. De afgesproken tussenevaluatie in de tweede helft van 2016 en het eindbeeld in 2020 zijn de aangewezen momenten om te bezien of een minder vrijblijvende aanpak nodig is.

3.3.2 Legitimiteit



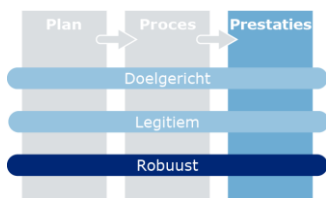
Het Deltaprogramma heeft bijgedragen aan toegenomen politiek-bestuurlijke aandacht voor het waterdomein en – zij het in mindere mate – aan het waterbewustzijn bij burgers. De samenwerking tussen de partners in het Deltaprogramma is in de evaluatieperiode verder versterkt; de gezamenlijk bereikte resultaten hebben daaraan bijgedragen. Het enthousiasme en het draagvlak voor het Deltaprogramma lijken onverminderd groot te zijn. Er is veel energie gestoken in de ontwikkeling van een netwerk en zo is een krachtige *community* opgebouwd.

In een aantal (rondetafel)gesprekken is de waarschuwing geuit dat deze *community* moet oppassen niet zelfgenoegzaam en naar binnen gekeerd te raken. Ook in de evaluatieperiode is een deel van de buitenwereld er soms bij ingeschoten: de burger, een deel van het bedrijfsleven en andere sectoren zijn of voelen zich nog onvoldoende onderdeel van de *community*. Verschillende gesprekspartners hebben gewezen op de mogelijkheid en noodzaak om de internationale dimensie van de *community* (bilateraal, EU) te versterken.

De commissie constateert dat er rond het Deltaprogramma veel wordt gesproken over de noodzaak om teveel bestuurlijke drukte te voorkomen. Gegeven de complexiteit van de opgaven, de rollen en de verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen, is overleg in de Nederlandse context echter even onvermijdelijk als nuttig. Zoals veel betrokkenen aangeven, heeft het overleg ook bijgedragen aan het resultaat en het draagvlak voor het Deltaprogramma. Natuurlijk blijft het in praktische zin altijd goed om steeds kritisch naar de overlegcircuits te blijven kijken.

In verschillende gesprekken kwam nog een ander aspect naar voren dat bijdraagt aan de waardering en het draagvlak voor het Deltaprogramma. Namelijk dat het Deltaprogramma in belangrijke mate heeft bijgedragen aan het internationaal op de kaart zetten en vermarkten van de zogenoemde Dutch Delta Approach. De internationale faam van de Nederlandse waterbouwtraditie ("Bring in the Dutch!") is door het Deltaprogramma verder versterkt. Daarbij gaat het niet alleen om icoonprojecten en technische know how. In toenemende mate is ook belangstelling voor de *governance* van de Nederlandse watersector, waaronder de structurelementen van de Deltawet en de werkwijze van het Deltaprogramma.

3.3.3 Robuustheid



De omslag van beleid naar uitvoering loopt al enige tijd, sinds medio 2014. Faseovergangen zijn in elk proces of project altijd kwetsbare momenten. Dat geldt ook voor het Deltaprogramma; bij de overdracht van de regie aan de regio heeft het programma een tijd lang in feite stil gelegen (zie ook paragraaf 3.2.3). In de gesprekken zijn verschillende aandachtspunten naar voren gekomen.

In veel gesprekken en rondetafels hebben de betrokken partners naar voren gebracht dat het komen tot concrete resultaten en uitvoering van maatregelen een belangrijk aandachtspunt is sinds het 'omslagpunt' van de deltabeslissingen. Het Deltaprogramma mag niet blijven hangen in het maken en bijstellen van plannen; het moment om door te pakken is aangebroken. Het is nodig keuzes te maken: welke zaken kunnen nu in uitvoering worden gebracht, welke zaken kunnen worden uitgewerkt en klaargezet (zonder deze al uit te voeren), welke zaken vergen nog nader onderzoek?

Een punt dat in veel gesprekken naar voren is gebracht, is het belang om vast te houden aan de gezamenlijkheid in de (lange) uitvoeringsfase. Voorkomen moet worden dat de betrokken partners terugvallen op hun klassieke rollen en verantwoordelijkheden. De uitvoering – het "primaire proces" van organisaties als Rijkswaterstaat en de waterschappen – zou niet moeten worden opgepakt in de klassieke kokers, vanuit een gesloten houding.

Ook waarschuwen vele gesprekspartners dat het regionaliseren van de (regie op de) uitvoering niet zou moeten leiden tot versnippering, zodat het grotere, nationale geheel uit het oog wordt verloren. De vraag dringt zich volgens veel direct betrokkenen op of de projectteams in de regio sterk genoeg zijn om voortgang te maken en de verschillende thema's onderling met elkaar te blijven verbinden. Er mag geen onduidelijkheid (blijven) bestaan over wie verantwoordelijk is voor de *governance* van het geheel. Er is een heldere opdracht voor het vervolgproces nodig.

Een ander aandachtspunt is volgens vele betrokkenen de vraag hoe adaptief en innovatief het Deltaprogramma zal blijken te zijn nu de deltabeslissingen zijn genomen en de voorkeursstrategieën verder worden uitgewerkt. Ondertussen wordt de kennis verder ontwikkeld en zullen nieuwe maatschappelijke en klimatologische omstandigheden zich ontploegen. De wens leeft in de *deltacommunity* om te voorkomen dat er een rigide programma met klassieke maatregelen ontstaat.

Het innovatieve interbestuurlijke arrangement uit de beleidsfase is volgens een aantal gesprekspartners onvoldoende doorgetrokken naar de fase van de uitvoering, waarin alle partners vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en belang aan de slag gaan. Rond het omslagpunt van de deltabeslissingen is – althans in de beeldvorming – een vrij harde knip gelegd tussen beleid (ervoor) en uitvoering (erna). Deze klassieke en volgens sommigen diep doorleefde scheiding tussen beleid en uitvoering is niet bevorderlijk voor flexibiliteit en innovatie; een wisselwerking tussen deze werelden is noodzakelijk. De beleidsvorming is bovendien nog niet klaar en de uitvoering moet nog op gang komen.

Maar ook na de start van de uitvoering blijft een zekere flexibiliteit noodzakelijk. In de uitvoering komt immers alles opnieuw samen. Plannen worden zelden één op één uitgevoerd zoals ze op papier zijn gezet; er is ook in de uitvoering ruimte nodig voor flexibiliteit en aanpassing, zodat de nieuwe inzichten, ideeën en ontwikkelingen van na de deltabeslissingen een plek kunnen krijgen. Dit vraagt om een opwaardering en emancipatie van de uitvoering: “niet uitvoeren wat is afgesproken, maar uitvoeren wat gaat werken.” In het uiterste geval moet het ook mogelijk zijn weer om te schakelen naar nieuwe *joint fact finding*.

Door de beproefde systematiek van het Hoogwaterbeschermingsprogramma is de prioriteitstelling op basis van het wettelijke beoordelingsinstrumentarium in behoorlijke mate geobjectiveerd en wordt de voortgang richting uitvoering in de ogen van de commissie voldoende gegarandeerd. Wel is het belangrijk te voorkomen worden dat de uitwerking en uitvoering een aangelegenheid voor experts en technici worden. De betrokkenheid van bestuurders is van belang om de samenwerking en de aandacht voor ruimtelijke oplossingen vast te houden en te zorgen voor een adaptief programma.

Voor de uitvoering van de maatregelen voor zoetwater en ruimtelijke adaptatie ontbreekt een structuur en werkwijze zoals voor waterveiligheid (nog). Ook kent de bestuurlijke aandacht voor deze thema's sterke regionale verschillen. Dit betekent volgens de commissie dat de komende jaren in het kader van het Deltaprogramma veel aandacht nodig is om te komen tot een uitvoeringsprogramma en de voortgang daarvan te monitoren en zo nodig bij te sturen. Dit onderstreept in de ogen van de commissie het belang van de systematiek van 'Meten - Weten - Handelen', die in ontwikkeling is.

Tot slot vergt ook de positie van “water als exportproduct” continu aandacht en onderhoud, onder meer door te blijven investeren in innovatie, kennisontwikkeling en opleidingen. Daarnaast is het nodig nieuwe icoonprojecten te realiseren, die internationaal aansprekend zijn. Het Deltaprogramma kan daaraan bijdragen.

4 Conclusies

Op basis van de informatie die is verzameld en gewogen, komt de commissie in dit hoofdstuk tot conclusies over de doeltreffendheid en effecten van de Deltawet in de evaluatieperiode. Na het formuleren van specifieke conclusies over de structuurelementen van de Deltawet en zeven hoofdconclusies, komt de commissie tot een oordeel. Vervolgens benoemen we een aantal risico's en aandachtspunten. Tot slot kijken we hoe de uitkomsten van de evaluatie in de Waterwet kunnen doorwerken.

4.1 Specifieke conclusies

Alvorens te komen tot de hoofdconclusies, zet de commissie in deze paragraaf een aantal specifieke conclusies op een rij voor de drie structuurelementen van de Deltawet: het Deltaprogramma, het Deltafonds en de deltacommissaris.

4.1.1 Het Deltaprogramma

Het jaarlijkse Deltaprogramma heeft zijn meerwaarde duidelijk getoond. Het is een kristallisatiepunt waarin de jaarlijkse voortgang – of het gebrek daaraan – transparant wordt gemaakt. Het Deltaprogramma biedt daarnaast de deltacommissaris de mogelijkheid om voorstellen te doen, waarmee zijn belangrijkste bevoegdheid is genoemd.

De causaliteit tussen de inspanningen en de prestaties van het Deltaprogramma is niet eenduidig vast te stellen, omdat nooit duidelijk zal worden wat er zonder Deltaprogramma zou zijn gebeurd en bereikt. Niettemin meent de commissie dat het Deltaprogramma voor alle domeinen een aanzienlijke toegevoegde waarde heeft gehad; de beleidsvorming is sterk versneld (normering waterveiligheid) dan wel op gang gebracht (zoetwater, ruimtelijke adaptatie).

De impuls die het Deltaprogramma heeft gegeven hangt in belangrijke mate samen met het punt waarop het beleidsthema zich in de levenscyclus bevindt: waterveiligheid is een volwassen beleidsterrein, terwijl zoetwater en zeker ruimtelijke adaptatie aan het begin van de evaluatieperiode vanuit de kinderschoenen zijn gestart.

Waterveiligheid

Het Deltaprogramma heeft de totstandkoming van een nieuwe systematiek van waterveiligheidsnormen een stevige impuls en versnelling gegeven. De gekozen regionale benadering heeft het draagvlak voor de nieuwe normering daarbij in belangrijke mate vergroot. Met vrijwel alle betrokkenen concludeert de commissie dat het wetsvoorstel met de nieuwe normering zonder het Deltaprogramma op dit moment niet in de Tweede Kamer zou hebben gelegen.

De Deltawet heeft het Deltaprogramma geen formele dubbeldoelstelling meegegeven voor het combineren van water(veiligheid) en ruimtelijke kwaliteit. Het Deltaprogramma is – binnen de wettelijke en financiële kaders – wel voortvarend aan de slag gegaan met de ambities die hierover in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn opgeschreven. Het meekoppelen van andere ruimtelijke opgaven bij het realiseren van water(veiligheid)projecten heeft inmiddels stevig vorm gekregen. Het samenspel tussen dijkversterking en rivierverruiming uit de voorkeursstrategie rivieren is nog volop in uitwerking.

Het Deltaprogramma heeft daarnaast vorm gegeven aan het concept van de meerlaagsveiligheid, waarbij de ruimtelijke inrichting worden ingezet in aanvulling op dijkversterkingen, en in sommige gevallen zelfs in plaats daarvan.

De zogenoemde '2^e laag' verdient in de ogen van de commissie veel aandacht in de Omgevingsvisies die de komende jaren op alle bestuurlijke niveaus tot stand komen, teneinde extra kosten van dijkversterking als gevolg van ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen te voorkomen.

Zoetwater

Vrijwel alle betrokkenen zijn het erover eens dat het beleidsterrein zoetwater zonder het Deltaprogramma niet zou staan op het huidige punt. De beschikbaarheid van zoetwater heeft dankzij het Deltaprogramma veel politiek-bestuurlijke aandacht gekregen. Daarnaast zijn er middelen op het Deltafonds (€150 mln.) beschikbaar gekomen, waarmee de emancipatie van dit beleidsterrein verder is versterkt. In de evaluatieperiode is veel kennis opgebouwd, zijn netwerken ontstaan en zijn beleidsmatige ideeën gevormd. In het Deltaprogramma is ook geconstateerd dat er inhoudelijk grote regionale verschillen rond deze opgave bestaan, met name tussen West Nederland en de Hoge Zandgronden. Daarom is gekozen voor een regionale uitwerking van het instrument waterbeschikbaarheid, waarbij overheden samenwerken met de belangrijkste gebruikers van het zoetwater.

De commissie constateert daarom dat er veel is gebeurd en tegelijkertijd dat er de komende jaren nog veel werk op dit punt te verzetten valt. In feite moeten de ideeën uit de deltabeslissing nog worden uitgewerkt in concrete afspraken en maatregelen. De randvoorwaarden daarvoor zijn gecreëerd. Naast de regionale bestuursovereenkomsten die zijn gesloten om deze aanpak te borgen, ziet de commissie dat er begin 2016 ook afspraken zijn gemaakt over mijlpalen, om dit zoekproces een dwingend ritme op te leggen. De tussenevaluatie in 2018 zal moeten uitwijzen of dit werkt.

De commissie constateert dat er in de gehele evaluatieperiode veel aandacht is geweest voor de samenhang tussen het beleid voor zoetwater en waterkwaliteit. In wezen betreft dit een voortdurende discussie over de *scope* van het Deltaprogramma. De focus van het Deltaprogramma heeft duidelijk bijgedragen aan het succes ervan. De vraag om meer samenhang lijkt gerechtvaardigd. Voor het versterken van de samenhang met waterkwaliteit bestaan echter geen eenvoudige oplossingen, gezien de complexiteit van de opgaven en de betrokken partijen in de verschillende ketens.

Ruimtelijke adaptatie

Hoewel ruimtelijke adaptatie niet als opgave in de Deltawet is opgenomen, heeft als beleidsterrein een belangrijke impuls gekregen door het Deltaprogramma. Het thema is nadrukkelijk op de bestuurlijke agenda geplaatst, in het kielzog van waterveiligheid en zoetwater. Met de betrokken partijen constateert de commissie dat het Deltaprogramma van doorslaggevende betekenis is geweest om de thematiek op de bestuurlijke agenda te krijgen.

Het deelprogramma ruimtelijke adaptatie omvat in feite de aanpak van vier opgaven: slim ruimtelijk inrichten om de gevolgen van een eventuele overstroming te beperken en toekomstige aanscherping van de norm te voorkomen (2^e laag waterveiligheid), het tegengaan van wateroverlast, hittestress (in steden) en droogte (in landelijk gebied). Dit leidt ertoe dat het deelprogramma tot op heden een heldere focus ontbeert. In tegenstelling tot waterveiligheid kennen deze opgaven geen toekomstvast normering.

Het betreft daarnaast opgaven die op lokaal en regionaal niveau moet worden geadresseerd. De nationale regie op dit thema heeft het Deltaprogramma vorm gegeven door deze lokale beleidsafwegingen te stimuleren en ondersteunen met kennisuitwisseling en instrumenten. Dit leidt ertoe dat er grote regionale verschillen bestaan waar het gaat om de bestuurlijke aandacht en voortgang. Een aantal grote gemeenten fungeert als koploper en voorbeeld.

De deltabeslissing ruimtelijke adaptatie is procesmatig van karakter. Hierdoor kent de aanpak van de opgaven nog een grote mate van vrijblijvendheid. De betrokkenheid van de burgers en bedrijven – die een actieve rol te vervullen hebben – staat nog aan het begin. Alles overziend concludeert de commissie dat er in het kader van het Deltaprogramma grote stappen zijn gezet in het agenderen van de thematiek en het opbouwen van een stevige kennisbasis. De uitdaging voor de komende jaren ligt in het komen tot concrete uitwerking van de afspraken uit de deltabeslissing in de gemeenten waarvoor de opgaven het meest relevant zijn.

De commissie meent dit proces zijn tijd en kans moet krijgen. In de tweede helft van 2016 is een tussenevaluatie voorzien om de voortgang in kaart te brengen. Momenteel wordt daarnaast gezien hoe het stimuleringsprogramma een (steviger) vervolg kan krijgen en wordt nagedacht over een apart Deltaplan ruimtelijke adaptatie, met daarin de concrete maatregelen die worden voorzien en genomen op lokaal niveau. Zo kan de voortgang nog beter in beeld worden gebracht dan met de huidige monitor. In 2020 kan vervolgens de eindbalans worden opgemaakt. Op dat moment kan worden overwogen of een wettelijke verankering van ruimtelijke adaptatie toegevoegde waarde heeft. Een eventuele wetswijziging kan dan worden meegenomen in de tweede tranche van de Omgevingswet, op het moment dat ook de Deltawet en de daarmee samenhangende passages in de Waterwet daarin mogelijk opgaan.

Met betrekking tot wateroverlast signaleert de commissie bij de *deltacommunity* en de Tweede Kamer (motie Jacobi en Dik-Faber¹¹) de behoefte om dit thema nog meer aandacht te geven. Wateroverlast is voor veel burgers een reële dreiging dan waterveiligheid en kan leiden tot grote en langdurige maatschappelijke ontwrichting. Op dit moment wordt nagenoeg in heel Nederland voldaan aan de geldende provinciale normen voor wateroverlast. Tegelijk blijken deze normen niet berekend op de nieuwe weersomstandigheden – met name piek- of clusterbuien – die samenhangen met de klimaatverandering. De commissie constateert dat dit wordt onderkend en opgepakt (onderzoek Unie van Waterschappen) in het kader van het Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie.

4.1.2 Het Deltafonds

Het Deltafonds heeft sterk bijgedragen aan de emancipatie van het waterdomein en aan de lange termijn zekerheid over de beschikbaarheid van middelen en meer budgettaire flexibiliteit over de jaargrenzen heen. Het Deltafonds heeft er niet toe geleid dat de bezuinigingsronden in de afgelopen jaren aan de watersector voorbij gingen. De lange termijn voeding van het Deltafonds wordt door velen nog als een aandachtspunt gezien. Gezien de lange doorlooptijden van besluitvorming en realisatie, vindt ook de commissie het belangrijk dat het kabinet daar tijdig een besluit over neemt, zodat er tijdig nieuw perspectief ontstaat voor investeringen in het kader van het Deltaprogramma. De commissie constateert dat het kabinet zich hierop reeds voorbereidt op basis van een Interdepartementaal Beleidonderzoek (IBO).

De commissie constateert dat veel betrokkenen aandacht vragen voor de schotten in het Deltafonds, die de integratie hinderen tussen de wateropgaven onderling en tussen de wateropgaven en andere ruimtelijke opgaven. Ook wordt de spanning zichtbaar tussen de wens om de focus van het Deltaprogramma op waterveiligheid en zoetwater te houden – er ligt immers een grote opgave tot 2050 en de middelen zijn hoe dan ook schaars – en de ambitie om tot meer samenhangend beleid te komen.

Waar het gaat om de afweging tussen dijkversterking en rivierverruiming – de uitwerking van de voorkeursstrategie rivieren – krijgt de commissie signalen dat de financiële spelregels niet in het voordeel van ruimtelijke oplossingen werken. Het “krachtige samenspel” blijkt minder financiële ruimte voor rivierverruiming op te leveren dan eerder verwacht.

¹¹ Kamerstukken 2015-2016, 34300 J nr. 22.

Zonder extra middelen lijkt de voorkeurstrategie minder kansrijk. De minister heeft laten zien de voorkeurstrategie actief te ondersteunen door extra middelen (€ 200 mln.) beschikbaar te stellen. De commissie constateert ook dat de minister en de partijen in de regio, samen met de deltacommissaris, reeds werken aan de verdere uitwerking en onderbouwing van de voorkeurstrategie, met als doel het formuleren van een gezamenlijke ambitie en een financieel arrangement voor het gehele systeem.

Hoewel formeel geen onderwerp van deze evaluatie, meent de commissie dat het experimenteerartikel in de Deltawet geen nieuwe of aanvullende oplossing biedt om integrale projecten tot stand te brengen.

4.1.3 De deltacommissaris

De commissie constateert dat deltacommissaris geen formele of wettelijke doorzettingsmacht heeft, maar wel een grote kracht. De kracht en effectiviteit van de deltacommissaris zijn gebaseerd op de bevoegdheid om onderzoek en voorstellen te doen, en op zijn persoonlijke gezag (voortvloeiend uit stijl en gedrag). Zowel de functionaris als de persoon worden volgens de commissie terecht hoog gewaardeerd door de betrokkenen.

De aanpak en werkwijze van de deltacommissaris, zijn staf, de programmaorganisatie en alle betrokken partners hebben sterk bijgedragen aan het succes. De nadruk op het nationale karakter, op horizontale interbestuurlijke samenwerking, op gezamenlijke kennisontwikkeling (*joint fact finding*) en op stapsgewijze, onderbouwde besluitvorming zijn daarbij belangrijke factoren gebleken.

De deltacommissaris heeft steeds een stimulerende rol gespeeld in de versterking van de onderlinge samenwerking in de regio (m.n. waterschappen en provincies) en tussen regio en rijk. Waar nodig heeft hij op ook regionaal of lokaal niveau bemiddeld en/of geïntervenieerd. De commissie meent dat de samenwerking tussen de (regionale) partners van het Deltaprogramma daardoor in de evaluatieperiode aanmerkelijk versterkt is. Tegelijk is die – ook volgens de betrokkenen – op dit moment nog niet voldoende ingesleten om geheel eigenstandig te functioneren. In de fase van de uitvoering komen oude belangentegenstellingen immers gemakkelijk weer terug op tafel. Ook de samenhang tussen het regionale en nationale niveau blijft aandacht vragen.

4.2 Hoofdconclusies en oordeel

De minister heeft de volgende hoofdvraag voor de evaluatie meegegeven:

In welke mate en hoe effectief heeft de Deltawet een koersvaste, doelmatige, daadkrachtige en samenhangende aanpak van de lange termijn wateropgaven op het vlak van duurzame waterveiligheid en zoetwatervoorziening bevorderd, in de context van de evaluatieperiode?

De commissie komt op basis van de evaluatie tot de volgende hoofdconclusies:

1. De Deltawet heeft geleid tot een **goed functionerend stelsel** van Deltaprogramma, Deltafonds en deltacommissaris. Het stelsel heeft in hoge mate **volgens plan** gefunctioneerd, conform de contouren die in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn geschetst. Deltawet en Deltaprogramma hebben slim voortgebouwd op de urgentie van de commissie Veerman en de basis voor de *community* die is gelegd in het ambtelijke en politiek-bestuurlijke voorwerk bij de voorbereiding van de kabinetsreactie (Eerbeek-sessies). De aanpak en werkwijze (*new governance*) passen goed bij de bestuurlijke tijdgeest en het publieke karakter van de wateropgaven. Het Deltaprogramma is een schoolvoorbeeld van bestuurlijke vernieuwing waarbij de klassieke hiërarchische sturing heeft plaatsgemaakt voor horizontale *multi level* samenwerking.

2. De Deltawet heeft met het opzetten van een Deltaprogramma, het inrichten van een Deltafonds en het aanstellen van een deltacommissaris **belangrijke randvoorwaarden** gecreëerd voor een koersvaste, doelmatige, daadkrachtige en samenhangende aanpak van de lange termijn wateropgaven.
De wettelijke verankering van het stelsel is niet louter symbolisch gebleken, maar heeft duidelijk aan de kracht ervan bijgedragen. Daarnaast geeft de Deltawet op de korte termijn **rust** (depolitisering, continuïteit) en op lange termijn (financiële) **zekerheid**, beide randvoorwaardelijk voor het succesvol functioneren van het stelsel.

3. De **aanpak en werkwijze** zijn in de ogen van de commissie nog belangrijker voor het succes gebleken dan de wettelijke verankering. Het Deltaprogramma kenmerkt zich door **krachtige processen**.
In de eerste plaats de nationale en interbestuurlijke aanpak – de verticale en horizontale **samenwerking** op basis van gelijkwaardigheid – die de partners in het Deltaprogramma met elkaar hebben ontwikkeld en toegepast, onder regie van de deltacommissaris. Deze intensieve samenwerking is cruciaal voor het **draagvlak** voor en het vertrouwen in het Deltaprogramma. Heeft de wettelijke verankering in de Deltawet geleid tot emancipatie van de wateropgaven, de aanpak in het Deltaprogramma heeft op zijn beurt geleid tot de emancipatie van de regio's in het waterbeleid.
Ook de **joint fact finding**, dat wil zeggen de gezamenlijke kennisontwikkeling als basis voor de besluitvorming, is een cruciaal element in het welslagen van de aanpak geweest. Het delen van de beschikbare kennis heeft ook bijgedragen aan de emancipatie van de kleinere en minder traditioneel op water gerichte partners. Er is een breed draagvlak en veel waardering voor de rol van de deltacommissaris – zowel voor de functionaris als de persoon – en zijn staf.

4. Het Deltaprogramma heeft een helder plan opgeleverd. In een gestructureerd proces volgens het dwingende ritme van het jaarlijkse Deltaprogramma zijn de **deltabeslissingen** en de voorkeursstrategieën vastgesteld. Daarmee is in korte tijd een helder punt op de horizon (visie) gecreëerd, een **structurerend en richtinggevend kader** met een stevige inhoudelijke **onderbouwing** en een breed **draagvlak**.
Na de deltabeslissingen is het Deltaprogramma op een omslagpunt gekomen. De keerzijde van het tempo is dat deltabeslissingen en voorkeursstrategieën in 2014 in feite nog niet helemaal klaar waren. Onder tijdsdruk is een deel van de uitwerking voor alle deelprogramma's vooruit geschoven, zodat de uitvoering nog niet echt direct kon beginnen. De omslag ging bovendien gepaard met een verdere versterking van de regionale verantwoordelijkheid. De omslag is vrij moeizaam verlopen, mede doordat de regionale projectorganisaties zijn afgeschaald. In de periode na het omslagpunt lijkt de voortgang en energie van het programma minder vanzelfsprekend.

5. Het Deltaprogramma heeft **opmerkelijke voorlopige prestaties** geleverd. De **beleidsontwikkeling** heeft voor alle wateropgaven in het programma duidelijk **vaart en richting** gekregen. De nieuwe normering voor waterveiligheid is met tempo en draagvlak tot stand gebracht; dit was zonder het Deltaprogramma niet gelukt. Daarnaast heeft het Deltaprogramma de thema's zoetwater en ruimtelijke adaptatie geagendeerd en de beleidsontwikkeling een belangrijke impuls gegeven. De beleidsontwikkeling is, met name voor zoetwater en ruimtelijke adaptatie, echter **nog niet gereed**. Ook de voorkeursstrategie voor de waterveiligheid rond de rivieren is nog volop in uitwerking. De uitvoering moet – logischerwijs gezien de relatief korte evaluatieperiode en de normale doorlooptijden voor grote waterprojecten – nog op gang komen.

6. Het Deltaprogramma is vooral (nog) een **waterprogramma**. De opgave voor waterveiligheid is daarbij –vanuit de voorgeschiedenis van de commissie Veerman – in het Deltaprogramma dominant gebleven. De andere thema's hebben daardoor minder aandacht en prioriteit gekregen. Alles afwegend hebben de thema's zoetwater en ruimtelijke adaptatie vooral geprofiteerd van de bestuurlijke aandacht voor en de tijdsdruk rond waterveiligheid.
- De **samenhang** tussen de wateropgaven onderling is in redelijke mate tot stand gebracht door systematische afstemming, een gezamenlijke kennis- en feitenbasis en gebundelde besluitvorming op het nationale niveau. Het Deltaprogramma kent dus interactie tussen de deelprogramma's. Desondanks is het **geen echt integraal** programma, onder meer doordat de (regionale) projectorganisaties en bestuurlijke platforms naast elkaar opereren.
- De **integratie** met andere beleidsterreinen (ruimte, economie, natuur) is achtergebleven bij de hoge ambities uit de memorie van toelichting bij de wet. Het Deltaprogramma heeft wel degelijk oog gehad voor andere ruimtelijke opgaven en ook flink geïnvesteerd in het bevorderen van samenhang, met name via de aanpak van 'meekoppelen'. Toch kenmerken de eerste jaren van het Deltaprogramma zich door een scherpe focus op de wateropgaven. Deze focus is niet opmerkelijk en heeft ook bijgedragen aan het succes: de wateropgaven zijn op zichzelf immers al omvangrijk en inhoudelijk complex.
- De focus sluit bovendien aan op de hiërarchie in de hoofddoelen (opgaven) en neven-doelen (ambities) die de wetgever het Deltaprogramma heeft meegegeven. Ditzelfde geldt voor het ontbreken van een dubbeldoelstelling in de Wet en de bijbehorende financiële kaders (m.n. voor waterveiligheid). Tenslotte hebben de beleidsmatige ontwikkelingen in de evaluatieperiode op het terrein van ruimtelijke ordening, natuur en recreatie (decentralisatie, bezuinigingen, reorganisaties) het streven naar samenhang naar het oordeel van de commissie niet bevorderd.
7. De verankering van de richtinggevende deltabeslissingen en voorkeursstrategieën in bestuursovereenkomsten en in nationaal en regionaal beleid, dragen bij aan de daadkracht en de **koersvastheid** van het Deltaprogramma. Ook de hechte en krachtige *deltacommunity* draagt in belangrijke mate bij aan de *robuustheid* van de lange termijn aanpak.
- Het Deltaprogramma onderkent tegelijkertijd de noodzaak tot **flexibiliteit**. Er wordt veel energie gestoken in het zogenoemd adaptief deltamanagement, met als drager daarvoor de systematiek 'Meten – Weten – Handelen'. Het is volgens de commissie nog te vroeg om conclusies te kunnen trekken over de daadwerkelijke **adaptiviteit** van het Deltaprogramma.

Trade-offs

In het evaluatiekader heeft de commissie drie trade-offs een plaats gegeven:

- Snelheid versus draagvlak;
- Samenwerking versus belangenbehartiging;
- Koersvast versus adaptief.

Het Deltaprogramma is er in de fase van de beleidsvorming in geslaagd tempo te maken en draagvlak te genereren voor de deltabeslissingen en voorkeursstrategieën. Na de deltabeslissingen is het momentum in de omschakeling naar de uitwerking en uitvoering enigszins verloren gegaan.

De samenwerking heeft in het Deltaprogramma duidelijk de overhand gehad in de evaluatieperiode. Het nationale karakter van het programma en de *joint fact finding* hebben geleid tot de emancipatie van de regionale partners. De gezamenlijkheid wordt beleefd als de kracht van het Deltaprogramma. Tegelijk waarschuwt vrijwel iedereen voor het risico dat de partners (in de uitvoering) zullen terugvallen op oude rollen en eigen verantwoordelijkheden.

Met de deltabeslissingen en voorkeursstrategieën heeft het Deltaprogramma een structurerend kader gecreëerd, een punt op de horizon en een kompas om er te komen. Er is voldoende aandacht voor adaptiviteit en flexibiliteit, maar de wendbaarheid van het Deltaprogramma zal de komende jaren in de praktijk nog moeten blijken.

Oordeel

Alles overziend komt de commissie tot het oordeel dat de Deltawet, en het daaruit voortvloeiende stelsel van Deltaprogramma, Deltafonds en deltacommissaris, in de evaluatieperiode zeer goed hebben gefunctioneerd, grotendeels conform de hoge verwachtingen en ambities van de wetgever.

Het stelsel heeft in de achterliggende jaren volgens *plan* gewerkt, krachtige *processen* op gang gebracht, en mede via die processen tot goede *deelprestaties* op de thema's waterveiligheid, zoetwater en ruimtelijke adaptatie geleid.

Het samenspel van nationale regie en regionale uitwerking heeft in de evaluatieperiode geleid tot een krachtige en structurerende toekomstvisie, verankerd in bestuursovereenkomsten en beleidsplannen, met draagvlak in een op elkaar ingespeelde bestuurlijke gemeenschap, de sterke '*deltacommunity*'.

Het stelsel heeft, rekening houdend met de juridische en financiële kaders en externe ontwikkelingen, in de evaluatieperiode al met al goed gescoord op *doelgerichtheid*, *legitimiteit* en *robuustheid*. Daarmee zijn de effecten evenwel nog niet gerealiseerd, noch gegarandeerd.

Dat laatste wordt mede verklaard door het feit dat de uitvoering van de Deltawet enkele kwetsbaarheden en risico's kent, die zowel betrekking hebben op hoe de uitvoering thans plaatsvindt, alsmede hoe deze zich gedurende de komende jaren verder kan c.q. zal ontwikkelen. Het succes uit de achterliggende periode biedt in dat opzicht in de ogen van de commissie niet automatisch garanties voor de toekomst. De nieuwe fase waarin het Deltaprogramma inmiddels is aanbeland stelt opnieuw hoge eisen aan de nationale aanpak van de lange termijn wateropgaven – deels dezelfde en deels nieuwe. De commissie is van mening dat enkele van de risico's aandachtspunten voor de aanpak van de komende jaren impliceert.

Deze risico's en aandachtspunten worden in paragraaf 4.3 verder uitgewerkt en toegelicht. Vervolgens gaat de commissie in paragraaf 4.4. kort in op eventuele consequenties voor de Deltawet en de Waterwet.

4.3 Risico's en aandachtspunten, voor nu en later

De commissie ziet de volgende met elkaar samenhangende risico's en aandachtspunten rond de (toekomstige) *governance* van het Deltaprogramma die de aandacht van de betrokken partners vragen:

- De nationale regie en de slagkracht van de regionale coördinatie;
- De omslag naar de uitvoering;
- De integratie met andere opgaven binnen en buiten het waterdomein;
- De adaptiviteit van het programma;
- De maatschappelijke legitimatie: participatie.

Na het omslagpunt van de deltabeslissingen liggen de bekende (*governance*)vragen dus opnieuw op tafel, en ook enkele nieuwe. Wie bewaakt op regionaal niveau de samenhang tussen de generieke deelprogramma's, die in de regio's grotendeels een gescheiden projectorganisatie en bestuurlijke structuur kennen? Hoe houdt het Deltaprogramma de gezamenlijkheid van een "nationaal programma" vast? Hoe komt het Deltaprogramma van beleidsvorming via uitwerking naar uitvoering, zonder dat de uitvoerende partijen zich terugtrekken op hun klassieke rollen en verantwoordelijkheden? Wie bewaakt op nationaal niveau de regio-overstijgende samenhang en afstemming tussen de regionale deelprogramma's nu de regie in die regio's is belegd? Wie staat er aan de lat voor de koppeling tussen nationaal en regionaal niveau? Hoe wordt het samen verder ontwikkelen en delen van de kennis

vormgegeven? Wie bewaakt het adaptieve karakter van het Deltaprogramma, zowel beleidsmatig als in de uitvoering?

Deze punten werkt de commissie hieronder verder uit.

Regie, coördinatie en slagkracht

Met veel van de betrokkenen in de *deltacommunity*, ziet de commissie dat er nu en in de komende jaren veel gevraagd wordt van de regie en de coördinatie, die na de deltabeslissingen in toenemende mate in de regio is neergelegd. Tegelijk is de capaciteit – en daarmee de slagkracht – van de regionale projectorganisaties na het omslagpunt eerder teruggebracht dan toegenomen. Deze twee ontwikkelingen lijken op gespannen voet met elkaar te staan. Tegelijk liggen er opgaven en ontwikkelingen die om afstemming dan wel nationale regie over de deelprogramma's heen vragen.

Een belangrijk punt in dit verband is ook de verinnerlijking van de samenwerking tussen de (regionale) partners van het Deltaprogramma. Alle betrokkenen zijn enthousiast over het stelsel en de rol van de deltacommissaris daarin. Tegelijk lijkt de werkwijze een soort afhankelijkheid te creëren waarbij de partners vooral meedoen op initiatief van de deltacommissaris, in plaats van zelf het voortouw te nemen.

Vanuit hun rol en verantwoordelijkheid op het vlak van ruimtelijke ordening, lijkt er een rol voor de provincies te liggen om het voortouw te nemen bij de regionale coördinatie. De nationale regie is volgens alle betrokkenen nog altijd een zaak voor de deltacommissaris en zijn staf. De commissie meent dat het goed is om te bezien hoe zij hun rol moeten gaan invullen; welke opdracht en welk mandaat krijgen zij mee voor het vervolg? De nadruk lijkt daarbij minder te komen liggen op sturen, en meer op volgen, verbinden en ondersteunen.

Uitvoering

In ieder project of programma zijn faseovergangen momenten die extra zorg en aandacht vragen. Het feit dat het Deltaprogramma omschakelt van beleid naar uitvoering, leidt dus tot een aantal aandachtspunten.

In de eerste plaats de zorg dat het Deltaprogramma niet blijft hangen in het maken en bijstellen van plannen. Dit vraagt onder meer om een goede monitoring van de voortgang en de bestuursovereenkomsten. Om daadwerkelijk tot uitvoering te komen is daarnaast het noodzakelijk om – periodiek – te komen tot heldere en gedragen keuzes over welke zaken direct de uitvoering in kunnen, welke zaken verder worden uitgewerkt en klaargezet (zonder deze per se al uit te voeren) en welke zaken nog (langer) open gehouden kunnen en moeten worden. Deze keuzes vergen durf, omdat het vrijwel onvermijdelijk is dat er investeringen worden gedaan, die later – achteraf dus – niet optimaal blijken te zijn. Maar het lijkt onmogelijk om alleen no regret maatregelen te nemen.

In de tweede plaats moeten beleid en uitvoering de komende periode in een actieve wisselwerking met elkaar optrekken. Zoals uit de evaluatie blijkt, heeft het Deltaprogramma beleidsmatig veel bereikt in de evaluatieperiode. Het beleidswerk is evenwel nog verre van klaar; de voorkeursstrategie rivieren, het instrument waterbeschikbaarheid, de uitwerking van de deelaspecten van ruimtelijke adaptatie vragen nog een grote beleidsmatige inspanning. Tegelijk moet de uitvoering van concrete maatregelen op alle thema's van het Deltaprogramma grotendeels nog van de grond komen.

Net als in veel andere trajecten is in het Deltaprogramma ook een vrij harde knip tussen beleid en uitvoering ervaren; de kenmerkende gezamenlijkheid van het Deltaprogramma tot de deltabeslissingen lijkt niet te zijn doorgetrokken naar de (*governance* van) de uitvoering. Zeker in de uitvoering bestaat het gevaar dat de partijen terugvallen op eigen taken en verantwoordelijkheden.

In de derde plaats moet het Deltaprogramma een innovatief en adaptief uitvoeringsprogramma krijgen. Ook nu de deltabeslissingen zijn genomen en de voorkeursstrategieën verder worden uitgewerkt, gaat de ontwikkeling van nieuwe kennis door zullen nieuwe maatschappelijke en klimatologische omstandigheden zich ontfouwen. De wens leeft in de *deltacommunity* te voorkomen dat er een rigide programma met klassieke maatregelen ontstaat. Ook voor de uitvoeringsfase is daarom een innovatief interbestuurlijk arrangement nodig, waarin alle partners vanuit de gezamenlijke opgaven aan de slag gaan, niet vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en belang. Ook de hierboven gesignaleerde wisselwerking tussen de werelden van beleid en uitvoering is ook noodzakelijk om tot een adaptief of flexibel uitvoeringsprogramma. Want ook in de uitvoering blijft een zekere flexibiliteit noodzakelijk; daar komen alle belangen immers opnieuw samen. Dit vraagt om een opwaardering en emancipatie van de uitvoering ten opzichte van beleid. In het uiterste geval moet het ook mogelijk zijn weer om te schakelen naar nieuwe *joint fact finding*.

Integratie

De *scope* van het Deltaprogramma is de afgelopen jaren steeds onderwerp van gesprek gebleven. Een vraag die nu volgens de commissie voorligt is hoe de integratie van het Deltaprogramma met andere ruimtelijke opgaven de komende periode kan worden versterkt, nu de plannen en het beleid voor de wateropgaven in hoge mate vorm hebben gekregen, dankzij de focus van de afgelopen jaren.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Deltawet straalde veel ambitie uit om de wateropgaven in samenhang met elkaar en met andere (ruimtelijke) opgaven op te pakken. De commissie constateert dat de prestaties van het Deltaprogramma op dit punt niet overeenstemmen met deze ambitie. In de watersector leeft breed en sterk het gevoel dat er (nog meer) kansen liggen om thema's als ruimtelijke kwaliteit, economie, natuur en waterkwaliteit sterker in samenhang met het Deltaprogramma te adresseren. Ook de Tweede Kamer lijkt hier in toenemende mate aandacht voor te vragen.

De commissie meent dat het voor de aanpak van de lange termijn wateropgaven hoe dan ook van belang is de focus van de Deltawet vast te houden. Tegelijk verdient de versterking van de samenhang met aanpalende beleidsterreinen veel aandacht in de aanpak en werkwijze van het Deltaprogramma. De commissie heeft zich in het kader van de ex-post evaluatie niet inhoudelijk gebogen over de vraag hoe dat vorm zou moeten krijgen.

De commissie beperkt zich er toe te signaleren dat er vragen spelen over de *scope* en afbakening van het Deltaprogramma, bijvoorbeeld waar het gaat om de samenhang met beleid en maatregelen voor waterkwaliteit. Het is steeds zoeken naar een balans tussen focus en samenhang. Steeds moet de vraag worden beantwoord: hoe integraal is integraal, welke koppelingen en verbanden zijn functioneel? Elke knip of afbakening heeft voor- en nadelen. De complexiteit is daarbij niet alleen gelegen in de inhoud, maar ook in de samenwerking: hoe groot moet de kring van betrokken partijen zijn? Welke coalities, ketens en/of communities zijn (nog) nuttig en werkbaar?

Adaptiviteit

Gegeven het lange termijn karakter van de voorliggende wateropgaven, en de onzekerheden die daarmee samenhangen, is de beleidsontwikkeling in het Deltaprogramma in feite nooit klaar. Deze omstandigheden vragen om alertheid, en een balans tussen koersvastheid en flexibiliteit. Cruciaal voor het lange termijn welslagen van Deltaprogramma is daarom de uitwerking in de praktijk van het "adaptief deltamanagement", in samenhang met de verdere kennisontwikkeling en het volgen van maatschappelijke en politieke ontwikkeling, zowel binnen als buiten de *scope* van de opgaven van de Deltawet.

Het concept staat in de ogen van de commissie goed in de steigers met de ontwikkeling van de systematiek van 'Meten – Weten – Handelen'. Tegelijk moet dit nog verder vorm krijgen en moet de adaptiviteit van het Deltaprogramma zich in de praktijk nog bewijzen. Het is van belang te zorgen dat de discussie binnen het Deltaprogramma levend blijft en er geen dogmatisme ontstaat over de deltabeslissingen en de voorkeursstrategieën.

De commissie benadrukt dat adaptief deltamanagement een zaak is voor alle partners gezamenlijk, niet alleen voor de deltacommissaris. Dit betekent dat het (gezamenlijk) leren moet worden voortgezet en dat een open houding en de juiste prikkels nodig zijn om de kennisontwikkeling en innovatie te blijven stimuleren. Het actief betrekken van de kennisinstellingen en het bedrijfsleven is daarvoor cruciaal.

Participatie

Het Deltaprogramma is gestoeld op het solide draagvlak van de krachtige *deltacommunity*. Deze hechte *community* is enerzijds een drijvende kracht achter het Deltaprogramma en moet anderzijds oppassen niet zelfgenoegzaam en naar binnen gekeerd te raken.

De participatie van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven heeft in de evaluatieperiode veel aandacht gekregen, ook in regionale deelprogramma's. De fase van uitwerking en uitvoering stelt zo mogelijk nog hogere eisen aan het betrekken van de buitenwereld. Zo wordt de kring van betrokkenen groter: naast bestuurders, beleidsmakers en belangenorganisaties zullen de ambtelijke uitvoeringsorganisaties, het bedrijfsleven en de burger betrokken (moeten) raken.

De energieke samenleving wil immers meedoen, vooral op regionaal en lokaal niveau, rond concrete projecten. Het belang van een heldere en gestroomlijnde overlegstructuur en goede participatie wordt dus alleen maar groter om alle relevante partijen op efficiënte wijze te blijven betrekken.

Periodiek evalueren

In de evaluatieperiode heeft het systeem dat door de Deltawet is gecreëerd naar het oordeel van de commissie en van de betrokken partners goed gefunctioneerd. Er liggen duidelijk enkele aandachtspunten voor nu en de toekomst, die het van belang maken (steeds) goed na te (blijven) denken over de *governance* van het Deltaprogramma.

De commissie constateert daarbij dat de *deltacommunity* vrijwel zonder uitzondering de komende jaren nog wil vasthouden aan de huidige constellatie, en een belangrijke rol ziet voor de deltacommissaris om de samenwerking te blijven bevorderen, de voortgang aan te jagen en de adaptiviteit van het Deltaprogramma te bewaken. Ook de commissie meent, in het licht van de hoofdconclusies, het oordeel en de benoemde risico's, dat een aanpassing van de Deltawet op dit moment niet voor de hand ligt.

De evaluatiebepaling van de Deltawet voorziet op dit moment slechts eenmalig in een evaluatie van de wet en het stelsel. Gezien het lange termijn karakter van het Deltaprogramma en de aandachtspunten zoals hierboven benoemd, adviseert de commissie de minister – als verantwoordelijk bewindspersoon voor de Deltawet – en de partners in het Deltaprogramma om het functioneren van het stelsel periodiek op onafhankelijke basis te blijven evalueren.

4.4 Consequenties voor de Deltawet en de Waterwet

Vanuit de bovenstaande conclusies meent de commissie dat het kabinet op een tweetal punten de afweging kan maken of een aanpassing van het wettelijk kader kan bijdragen aan het versterken van het Deltaprogramma.

Het stelsel

Zoals hierboven geconcludeerd heeft het stelsel, rekening houdend met de juridische en financiële kaders en externe ontwikkelingen, in de evaluatieperiode goed gescoord op doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid. De wettelijke verankering van het stelsel heeft bijgedragen aan de emancipatie van het waterbeleid en borgt ook de continuïteit (over kabinetten heen) en de (financiële) zekerheid die nodig is voor de aanpak van de lange termijn wateropgaven.

Een aanpassing van de Waterwet op dit punt ligt volgens de commissie op dit moment dan ook niet voor de hand. Ook in de watersector ziet de commissie geen draagvlak voor aanpassingen in het stelsel van Deltaprogramma, Deltafonds en deltacommissaris.

De commissie constateert dat er nog geen besluit is genomen over de vraag of, en zo ja, op welke wijze en wanneer de Deltawet en de daaraan gerelateerde artikelen in de Waterwet zullen opgaan in de Omgevingswet. De commissie beperkt zich er toe te vermelden dat in de rondetafelgesprekken de vraag is opgekomen hoe de filosofie van de Omgevingswet (decentralisatie en deregulering) zich verhoudt tot die van de Deltawet (nationale regie, regionale uitwerking).

Ruimtelijke adaptatie als opgave voor het Deltaprogramma

Het deelprogramma ruimtelijke adaptatie heeft op dit moment geen wettelijke basis in artikel 4.9 van de Waterwet. Desondanks hebben de deltacommissaris en de partners van het Deltaprogramma het deelprogramma een vrij volwaardige plek in het geheel weten te geven. Ook zonder wettelijk kader functioneert het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie dus goed. Niettemin geeft de commissie het kabinet in overweging om de opgaven van ruimtelijke adaptatie ook in de wet recht te doen.

In de eerste plaats om het thema focus te geven: wat wordt er precies onder verstaan? Er spelen immers vier inhoudelijke thema's onder de vlag van ruimtelijke adaptatie (slim inrichten, droogte, hittestress en wateroverlast), waarbij grote regionale verschillen in relevantie bestaan.

In de tweede plaats om het vrijblijvende en procesmatige karakter van de deltabeslissing en de daarop gebaseerde bestuursovereenkomst te ondervangen en duidelijk te benoemen waar de verantwoordelijkheid ligt, namelijk lokaal-regionaal. En niet in de laatste plaats om de toegenomen politieke en bestuurlijke aandacht voor het onderwerp te ondersteunen en bestendigen.

Een separate afweging daarbij is nog of ruimtelijke adaptatie, en meer specifiek wateroverlast, opnieuw opgenomen zou moeten worden in artikel 7.22d van de Waterwet, zodat er ook rijksmiddelen uit het Deltafonds aan kunnen worden besteed. Gegeven de lokale en regionale verantwoordelijkheid voor het onderwerp zou de rijksinzet zich vooral moeten blijven richten op stimuleren en ondersteunen. Na de tussenevaluatie in de tweede helft van 2016 en de eindevaluatie van de deltabeslissing ruimtelijke adaptatie in 2020 kan het kabinet hierover opnieuw een afweging maken.

In eerste aanleg kan dus worden volstaan met het opnemen van de vier inhoudelijke opgaven van ruimtelijke adaptatie in artikel 4.9. Een aparte wetswijziging alleen voor dit punt ligt wellicht niet voor de hand. Het kabinet kan bezien of het punt kan worden meegenomen bij een andere wijziging van de Waterwet, dan wel bij het integreren van de Waterwet in de (tweede tranche van de) Omgevingswet.

Bijlagen

Bijlage 1: Opdrachtbrief voor de evaluatie

Bijlage 2: De commissie Evaluatie Deltawet

Bijlage 3: Relevante artikelen Deltawet en Waterwet

Bijlage 4: Beleidstheorie van de Deltawet

Bijlage 5: Lijst van gebruikte literatuur

Bijlage 6: Lijst van personen interviews en ronde tafels

Bijlage 7: Rapport Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM)

Bijlage 1: Opdrachtbrief voor de evaluatie



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

> Retouradres Postbus 20904 2500 EX Den Haag

ABDTOPConsult
de heer G. van Maanen
Muzenstraat 97
2511 WB Den Haag

Directoraat-Generaal
Ruimte en Water
Algemeen
Plesmanweg 1-6
Den Haag
Postbus 20904
2500 EX Den Haag
Contactpersoon
Lars Couvreur
T 06-54388142

Ons kenmerk
IenM/BSK-2016/5303
Bijlage(n)
1

Datum 8 januari 2016
Betreft Opdrachtbrief evaluatie Deltawet

Geachte heer Van Maanen, *Besn Gecnt,*

Op 25 november jl. hebben we een verkennend gesprek gevoerd over de mogelijke rol van ABDTOPConsult bij de wettelijke evaluatie van de Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening (2011). Op 9 december heb ik vervolgens gesproken met uw consultant Peter Veld, de beoogd opdrachtnemer namens ABDTOPConsult.

Het doet mij genoegen u, mede op basis van deze gesprekken, hierbij de opdracht voor het uitvoeren van de ex-post evaluatie te kunnen verstrekken. De hoofdvraag van de evaluatie is:

In welke mate en hoe effectief heeft de deltatwet een koersvaste, doelmatige, daadkrachtige en samenhangende aanpak van de lange termijn wateropgaven op het vlak van duurzame waterveiligheid en zoetwatervoorziening bevorderd, in de context van de evaluatieperiode?

De evaluatie richt zich op de periode vanaf de inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2012 tot eind 2015. Zoals we hebben besproken, is de scope van het onderzoek beperkt tot de wettelijk verplichte ex-post evaluatie. Het gaat om drie elementen: het Deltaprogramma, het Deltafonds en de deltacommissaris. Ik wil u vragen de effecten en doeltreffendheid van deze drie elementen te beoordelen binnen de context van de afgelopen periode, waarin de dominante opgaven voor het deltaprogramma lagen op het vlak van onderzoek, beleidsontwikkeling en het maken van bestuurlijke afspraken (governance).

De afspraken die in het kader van het Bestuursakkoord Water zijn gemaakt over de 50/50 financiering van het Deltafonds voor de uitvoering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, worden in 2023 geëvalueerd en zijn geen onderdeel van deze evaluatie. Ook de experimenteerbepaling uit de Deltawet blijft in deze evaluatie buiten beschouwing. In het kader van de Omgevingswet wordt bezien of er behoefte is aan aanvullende wetgeving voor strategische grondverwerving, schadevergoeding van nadelen en onttrekking van geldelijke voordelen. Deze evaluatie beperkt zich tenslotte tot de effecten en

Pagina 1 van 2



doeltreffendheid van het instellen van het Deltafonds als zodanig. De evaluatie van de effecten en doeltreffendheid van subsidies uit het Deltafonds wordt op een later moment geadresseerd. De Kamer is reeds geïnformeerd dat IenM daartoe samen met de minister van Financiën eerst een methodiek zal ontwikkelen.

Directoraat-Generaal
Ruimte en Water
Algemeen

Datum
8 januari 2016

Ons kenmerk
IenM/BSK-2016/2303

Ik verzoek u bij de beantwoording van de hoofdvraag aandacht te geven aan de doelstellingen die worden genoemd in de memorie van toelichting bij de Deltawet, zoals het streven naar een integrale aanpak van grote wateropgaven en een adaptieve aanpak, het verkrijgen van meer zekerheid over de beschikbaarheid van middelen op de lange termijn en een verbindende nationale regie gecombineerd met regionale verantwoordelijkheid voor de uitvoering.

In bovengenoemde gesprekken spraken wij af dat ABDTOPConsult de evaluatie uitvoert samen met een ex-bestuurder en een wetenschapper. Ik kan er in dat licht mee instemmen dat mevrouw Albertine van Vliet-Kuiper en de heer Mirko Noordegraaf de evaluatie samen met en onder regie van Peter Veld zullen uitvoeren. Het directoraat-generaal Ruimte en Water (DGRW) zal hen separaat een opdracht verstrekken op basis waarvan vergoeding kan plaatsvinden.

DGRW stelt u daarnaast graag de benodigde ambtelijke ondersteuning ter beschikking, in de personen van Lars Couvreur (projectleider evaluatie Deltawet) en Robert Proos. U kunt hen tevens gebruiken als aanspreekpunt voor het regelen van voorkomende praktische aangelegenheden.

Ik verzoek u de ex-post evaluatie uiterlijk 1 juni 2016 af te ronden in de vorm van een bondige rapportage. Op basis van de evaluatie zal het kabinet conclusies trekken en vooruit kijken naar de toekomstige context, waarbij de dominante opgaven voor het deltaprogramma liggen op het vlak van implementatie, uitvoering, monitoring en bijsturing. De minister beoogt hierover bestuurlijke afstemming te hebben in de Stuurgroep Water, op basis van de conclusies en bevindingen in het evaluatierapport.

DIRECTEUR-GENERAAL RUIMTE EN WATER,

drs. P.R. Heij

Bijlage 2: De commissie Evaluatie Deltawet



De evaluatie is geleid door dhr. Peter Veld, consultant bij ABDTOPConsult. Daarvoor was hij o.a. directeur-generaal van de Belastingdienst en hoofddirecteur van de IND.



Prof. dr. Mirko Noordegraaf is als hoogleraar Publiek Management verbonden aan de Universiteit Utrecht. Sinds de jaren 1990 buigt hij zich als bestuurswetenschapper over organisatie- en managementvraagstukken in publieke domeinen.



Mevrouw Albertine van Vliet-Kuiper is momenteel waarnemend burgemeester van de nieuw gevormde gemeente Gooise Meren. Daarvoor was zij onder meer burgemeester van Amersfoort en dijkgraaf van het waterschap Veluwe.



De commissie is ambtelijk ondersteund door Lars Couvreur, coördinerend beleidsmedewerker van het directoraat-generaal Ruimte en Water van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Bijlage 3: Relevante artikelen Deltawet en Waterwet

Hieronder treft u de tekst van de Deltawet en de relevante artikelen uit de Waterwet aan zoals die op dit moment gelden¹².

Wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Waterwet en de Wet Infrastructuurfonds in verband met de bescherming tegen overstromingen en de zorg voor de zoetwatervoorziening in relatie tot verwachte klimaatveranderingen (Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat de verwachte klimaatveranderingen grote opgaven op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening met zich meebrengen. Dat het daarom wenselijk is aanvullende regels te stellen voor de realisatie van maatregelen ter bescherming tegen overstromingen en met het oog op de zorg voor de zoetwatervoorziening op de korte en de langere termijn;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

[Wijzigd de Waterwet.]

Artikel II

[Wijzigd de Wet Infrastructuurfonds.]

Artikel III

1. In het belang van de integrale besluitvorming en met het oog op de ambities, bedoeld in artikel 4.9, derde lid, Waterwet, kan Onze Minister van Infrastructuur en Milieu bij wijze van experiment, in afwijking van de artikelen 7.22a en 7.22d van de Waterwet, ten laste van het Deltafonds uitgaven doen of subsidies verstrekken ten behoeve van voorzieningen, maatregelen of onderzoek ter bevordering of bescherming van doelen op andere beleidsterreinen, die rechtstreeks samenhangen met de voorzieningen, maatregelen of activiteiten, bedoeld in dat artikel 7.22d, eerste en tweede lid, voor zover die uitgaven en subsidies worden gedekt door ontvangsten als bedoeld in artikel 7.22c, eerste lid, onderdeel b of c, van die wet.

2. De artikelen 3 tot en met 6 van de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat zijn van toepassing.

Artikel IV

1. Aan artikel 4.1, tweede lid, onderdeel d, van de Waterwet wordt voor het eerst uitvoering gegeven uiterlijk bij de eerstvolgende zesjaarlijkse herziening van het nationale waterplan, bedoeld in artikel 4.1 van die wet.

2. Aan artikel 4.9 van de Waterwet wordt voor het eerst uitvoering gegeven uiterlijk op het tijdstip, bedoeld in het derde lid.

3. De eerste ontwerpbegroting van het Deltafonds, bedoeld in hoofdstuk 7, paragraaf 3b, van de Waterwet wordt aangeboden aan de Tweede Kamer op de derde dinsdag in september na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel E, van deze wet.

4. Op begrotingen die zijn aangeboden aan de Tweede Kamer voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel II blijft de Wet Infrastructuurfonds van toepassing zoals die luidde voor dat tijdstip.

5. Het bij of krachtens de Wet Infrastructuurfonds bepaalde, zoals dat luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel II van deze wet, blijft van toepassing op subsidieaanvragen en -verstrekkingen gedaan voor genoemd tijdstip.

¹² Voor de volledigheid zij vermeld dat de wet niet stabiel gebleven is in de evaluatieperiode. Het amendement Jacobi heeft in 2014 geleid tot aanpassing van artikel 7.22c en d van de Waterwet. Voor de oorspronkelijke tekst, zoals die gold bij het in werking treden van de Deltawet, verwijzen wij u naar de website van de Tweede Kamer.

Artikel V

1. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu zendt binnen vijf jaren na de volledige inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en effecten van deze wet, met uitzondering van artikel III.
2. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu zendt uiterlijk tien jaren na inwerkingtreding van artikel III van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en effecten van artikel III van deze wet in de praktijk. Bij het verslag betreft Onze Minister de bevindingen van de deltacommissaris met betrekking tot het bepaalde in artikel III.

Artikel VI

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel VII

Deze wet wordt aangehaald als: Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening.
Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Wet van 29 januari 2009, houdende regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet)

Relevante passages, toegevoegd op basis van de Deltawet:

§ 1a. De deltacommissaris

Artikel 3.6a

1. Er is een rechtstreeks onder Onze Minister ressorterende regeringscommissaris voor het Deltaprogramma. Deze draagt de titel «deltacommissaris».
2. De deltacommissaris wordt benoemd bij koninklijk besluit, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Hij kan voorts bij koninklijk besluit worden geschorst en ontslagen.
3. De deltacommissaris wordt benoemd voor een periode van ten hoogste zeven jaren en is eenmaal herbenoembaar.
4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld betreffende:
 - a. benoeming, schorsing, tijdelijk niet uitoefenen van zijn functie, ontslag;
 - b. aanspraken ingeval van ziekte;
 - c. andere aangelegenheden, zijn rechtspositie betreffende, die regeling behoeven.

Artikel 3.6b

De deltacommissaris bevordert de totstandkoming en uitvoering van het Deltaprogramma. Daartoe:
– doet hij jaarlijks een voorstel voor het Deltaprogramma en legt dit voor aan Onze Ministers;
– bevordert hij overleg met betrokken bestuursorganen, bedrijven en maatschappelijke organisaties;
– bewaakt hij de voortgang van de uitvoering van het Deltaprogramma en rapporteert en adviseert daarover aan Onze Ministers.

Artikel 3.6c

De deltacommissaris verkrijgt ten behoeve van de totstandkoming en de uitvoering van het Deltaprogramma desgevraagd van Onze Ministers de gegevens die aan hen bij of krachtens de wet dienen te worden verschaft.

Artikel 3.6d

1. Ter uitvoering van artikel 3.6b voert de deltacommissaris regelmatig overleg met betrokken bestuursorganen van provincies, waterschappen en gemeenten.
2. Aan het overleg kunnen, op uitnodiging, ook andere betrokken bestuursorganen deelnemen.
3. In het overleg worden in ieder geval besproken de voortgang van de uitvoering van het Deltaprogramma en voorstellen voor maatregelen en voorzieningen in het kader van het Deltaprogramma.

Artikel 3.6e

De deltacommissaris is op het terrein van waterbeheer, natuur, milieu of ruimtelijke kwaliteit niet werkzaam in een andere publiek-bestuurlijke of ambtelijke functie of in de private sector.

Hoofdstuk 4a. Deltaprogramma

Artikel 4.9

1. Er is een Deltaprogramma.
2. Het Deltaprogramma bevat, in verband met de opgaven op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening:
 - a. maatregelen en voorzieningen van nationaal belang ter voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen en waterschaarste;
 - b. maatregelen en voorzieningen ter bescherming of verbetering van de chemische of ecologische kwaliteit van watersystemen, voor zover deze onderdeel uitmaken van de opgaven.
3. Het Deltaprogramma kan tevens ambities op andere beleidsterreinen bevatten, mits deze niet ten koste gaan van de opgaven, bedoeld in het tweede lid.
4. Van het Deltaprogramma kunnen tevens deel uitmaken onderzoeken ten behoeve van de in het tweede en derde lid bedoelde maatregelen en voorzieningen.
5. In het Deltaprogramma wordt jaarlijks voor de eerstvolgende zes jaren zo gedetailleerd als redelijkerwijs mogelijk is aangegeven welke maatregelen en voorzieningen in die periode zullen worden uitgevoerd en welke middelen beschikbaar worden gesteld voor:
 - a. opgaven als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a respectievelijk onderdeel b, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen beheer en onderhoud enerzijds en aanleg anderzijds;
 - b. ambities als bedoeld in het derde lid, waarbij wordt aangegeven hoe deze ambities worden gefinancierd;
 - c. onderzoeken als bedoeld in het vierde lid.Tevens geeft het indicatief aan welke maatregelen of soorten van maatregelen in de daaropvolgende twaalf jaren worden voorzien en welke middelen daarvoor vermoedelijk beschikbaar zijn bij ongewijzigd beleid.
6. Het Deltaprogramma maakt zichtbaar op welke wijze daarmee bijgedragen wordt aan het bereiken van de doelstellingen van het nationale waterplan op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening.
7. In het Deltaprogramma wordt aangegeven op welke wijze rekening is gehouden met het voorstel en de adviezen, bedoeld in artikel 3.6b.

Artikel 4.10

1. Onze Minister biedt jaarlijks, gelijktijdig met de begroting van het Deltafonds voor het nieuwe jaar het Deltaprogramma aan de Staten-Generaal aan.
2. Onze Minister stelt de Staten-Generaal schriftelijk op de hoogte van de gevolgtrekkingen die hij aan de beraadslagingen in de Staten-Generaal over het Deltaprogramma verbindt voor de uitvoering van dat programma.
3. Gevolgtrekkingen als bedoeld in het tweede lid worden aangemerkt als onderdeel van het Deltaprogramma.

§ 4a. Het Deltafonds

Artikel 7.22a

1. Er is een Deltafonds.
2. Het Deltafonds heeft ten doel de financiering en bekostiging van:
 - a. maatregelen en voorzieningen ter voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste;
 - b. maatregelen en voorzieningen ter bescherming of verbetering van de chemische of ecologische kwaliteit van watersystemen;
 - c. het inwinnen, bewerken en verspreiden van met de onderdelen a en b samenhangende gegevens en het verrichten van met de onderdelen a en b samenhangende onderzoeken.

Artikel 7.22b

1. Het Deltafonds is een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001.
2. Onze Minister beheert het Deltafonds.

Artikel 7.22c

1. De ontvangsten van het Deltafonds zijn:
 - a. een bijdrage ten laste van de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat;
 - b. bijdragen ten laste van andere begrotingen van het Rijk;
 - c. bijdragen van derden;
 - d. andere ontvangsten in het kader van het bereiken van de doelen van het Deltafonds.

2. Ten gunste van de begroting van het Deltafonds van enig jaar wordt het batige saldo van dat fonds van het voorafgaande jaar gebracht.

Artikel 7.22d

1. Ten laste van het Deltafonds komen de uitgaven ten behoeve van:

- a. aanleg, verbetering, beheer, onderhoud en bediening van waterstaatswerken die bij het Rijk in beheer zijn of zullen zijn, ter voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen en waterschaarste;
- b. maatregelen en voorzieningen ter bescherming of verbetering van de chemische of ecologische kwaliteit van watersystemen;
- c. het inwinnen, bewerken en verspreiden van met de onderdelen a en b samenhangende gegevens;
- d. met de onderdelen a en b samenhangende onderzoeken.

2. Onze Minister kan uit het Deltafonds subsidies vertrekken ten behoeve van:

- a. aanleg, verbetering, beheer, onderhoud en bediening van waterstaatswerken die niet bij het Rijk in beheer zijn of zullen zijn, ter voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen en waterschaarste;
- b. maatregelen en voorzieningen ter bescherming of verbetering van de chemische of ecologische kwaliteit van watersystemen;
- c. met de onderdelen a en b samenhangende onderzoeken.

3. Op subsidies die ten laste komen van het Deltafonds zijn de artikelen 2 en 4 tot en met 7 van de Kaderwet subsidies I en M van toepassing.

4. Subsidies als bedoeld in het tweede lid die worden verleend ten laste van een begroting die nog niet is vastgesteld, worden verleend onder de voorwaarde, bedoeld in artikel 4:34, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

5. Ten laste van het Deltafonds kunnen eveneens uitgaven worden gebracht ten behoeve van maatregelen en voorzieningen als bedoeld in artikel 7.22a, tweede lid, onderdelen a en b, alsmede ten behoeve van het inwinnen, verspreiden en bewerken van gegevens en het doen van onderzoek als bedoeld in artikel 7.22a, tweede lid, onderdeel c, met betrekking tot buiten het Nederlandse grondgebied gelegen delen van de stroomgebiedsdistricten Eems, Maas, Rijn en Schelde.

6. Ten laste van het Deltafonds komen tevens uitgaven ten behoeve van het bureau ter ondersteuning van de werkzaamheden van de deltacommissaris, de huisvestingskosten van het bureau en verdere aan de taakvervulling van de deltacommissaris verbonden uitgaven.

7. Ten laste van het Deltafonds komen voorts andere uitgaven in het kader van het bereiken van de doelen van dat fonds.

8. Ten laste van de begroting van enig jaar wordt het nadelige saldo van het Deltafonds van het voorafgaande jaar gebracht.

Bijlage 4: Beleidstheorie van de Deltawet

In onderstaande tabel staat een korte samenvatting van de beleidstheorie, zoals uitgewerkt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

De volledige memorie van toelichting kunt u terugvinden op de website Overheid.nl (onder Overheidsinformatie >> Officiële Bekendmakingen), onder Kamerstukken 2010-2011, 32 304 nr. 3.

Algemeen	Doel	• Verankeren van de politiek-bestuurlijke organisatie en de zekerstelling van financiën binnen het staatsbestel en de wet- en regelgeving. • Wettelijke verankering draagt bij aan een koersvaste aanpak van de lange termijn opgaven.
	Werking / rol	• Dit voorstel van wet strekt er dan ook toe het Deltaprogramma, het Deltafonds en de deltacommissaris te verankeren in de Waterwet. • Het Deltaprogramma is een programma ter uitvoering van het rijksbeleid op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening, waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering primair bij de betrokken overheden ligt.

Deltaprogramma	Doel	• Met het programma wordt een doelmatige, daadkrachtige en integrale aanpak van de grote wateropgaven voor Nederland in de komende decennia nagestreefd. • De in het Deltaprogramma opgenomen maatregelen worden waar mogelijk integraal uitgewerkt, dat wil zeggen dat bij het opstellen van het Deltaprogramma wordt gezocht naar samenhang met beleidsdoelen op andere beleidsterreinen, zoals natuur en ruimtelijke kwaliteit. Het gaat daarbij om het zoeken naar maatschappelijke meerwaarde die bereikt kan worden door doelen te combineren. • Het Deltaprogramma zal zowel beleidsvoorbereidende studies, gericht op het landelijke beleid, als concrete, fysieke projecten, gericht op de aanleg van werken bevatten.
	Werking / rol	• Omwille van de aansturing zal het Deltaprogramma worden onderverdeeld in deelprogramma's. Er worden zes gebiedsgerichte en drie generieke deelprogramma's voorzien. • Het Deltaprogramma bevat met elkaar samenhangende maatregelen die tot doel hebben duurzame waterveiligheid en zoetwatervoorziening te realiseren ... • Het Deltaprogramma zal maatregelen bevatten in het ruimtelijke fysieke domein. Het kabinet heeft besloten om deze maatregelen gebiedsgericht uit te werken ... • De ambitie van het Deltaprogramma reikt verder dan alleen het meenemen van de noodzakelijke inpassingsmaatregelen: het Deltaprogramma streeft een integrale aanpak na. Dit betekent dat er actief gezocht wordt naar mogelijkheden om de uitvoering van fysieke maatregelen van het Deltaprogramma te verbinden met opgaven op andere beleidsterreinen in hetzelfde gebied. • Het nastreven van een integrale aanpak komt voorts tot uiting in de werkwijze die gevolgd wordt bij het opstellen, herzien en uitvoeren van het Deltaprogramma. • Het Deltaprogramma is geen plan, maar een maatregelenprogramma dat jaarlijks wordt vastgesteld. Het bevat de concrete maatregelen voor het komende jaar, inclusief de kosten en de dekking daarvan.

Deltafonds	Doel	• Mogelijk maken van een voortvarende uitvoering van het Deltaprogramma • Het Deltafonds heeft ten doel de financiering en bekostiging van maatregelen en voorzieningen ten behoeve van voorkoming en beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, alsmede van maatregelen en voorzieningen ten behoeve van waterkwaliteit, en van daarmee samenhangende informatie en onderzoek. • De aard van de opgaven en de omvang en de looptijd van de voorgenomen maatregelen rechtvaardigen dat er vanuit financieel oogpunt daadkrachtige en toekomstbestendige keuzes worden gemaakt. Keuzes die niet alleen een voortvarende en doelmatige aanpak tot 2020 mogelijk maken, maar ook zicht bieden op de bekostiging op de langere termijn van het programma in de periode tot 2050 en later. • Doel daarbij ... meer zekerheid te creëren aangaande de beschikbaarheid van financiële middelen die nodig zijn voor het op orde brengen en houden van de primaire waterkeringen.
	Werking / rol	• Ten laste van het fonds komen uitgaven van het Rijk ten behoeve van aanleg, verbetering, beheer en onderhoud en bediening van waterstaatswerken met het oog op waterveiligheid en zoetwatervoorziening en daarmee verband houdend waterkwaliteitsbeheer, alsmede uitgaven ten behoeve van daarmee samenhangende basisinformatie en onderzoek. ...

Deltacommissaris	Doel	• ... de politiek-bestuurlijke organisatie voor de waterveiligheid te versterken door te voorzien in een verbindende nationale regie en regionale verantwoordelijkheid voor de uitvoering. • ... een 'deltaregisseur' ... moet horizontaal (binnen het rijk) én verticaal (tussen de verschillende overheidslagen) de partijen tot elkaar brengen en zo een voortvarende aanpak bevorderen. • De deltagcommissaris krijgt als taak de totstandkoming en voortvarende uitvoering van het Deltaprogramma te bevorderen. • Gezien de lange looptijd van het Deltaprogramma is continuïteit en verbinding over opeenvolgende kabinetten heen van groot belang. Om deze reden wordt de functie van deltagcommissaris in de wet verankerd. • De deltagcommissaris stuurt op samenhang, integraliteit en voortgang van het Deltaprogramma en op draagvlak voor maatregelen en het programma als geheel. Hij richt zich daarbij niet alleen tot het rijk, maar tot alle bij het Deltaprogramma betrokken partijen.
	Werking / rol	• De deltagcommissaris wordt buiten de ambtelijke lijnorganisatie in het bestuurlijke veld gepositioneerd. Hij zal de coördinerend bewindspersoon zelfstandig adviseren, bijstaan en vertegenwoordigen. • Via mandaatbesluiten zal worden geregeld dat hij hiertoe rechtstreeks toegang heeft tot de betreffende bewindspersonen. • De deltagcommissaris entameert waar nodig aanvullend overleg tussen betrokken partijen om de besluitvorming te bevorderen en bevordert het draagvlak voor het Deltaprogramma via contacten met centrale en decentrale overheden en maatschappelijke organisaties. De deltagcommissaris is de bewaker en de aanjager van het politiek- bestuurlijke proces rond het Deltaprogramma, maar draagt niet de politieke verantwoordelijkheid. Deze ligt bij de coördinerend

		bewindspersoon. • Het belangrijkste element van de taak van de deltacommissaris is het jaarlijks doen van een voorstel voor het Deltaprogramma. De deltacommissaris is zowel voor de inhoud van het voorstel voor het Deltaprogramma verantwoordelijk, als voor het proces van totstandkoming. De deltacommissaris heeft hiertoe nauw contact met de betrokken departementen, maar ook met de waterschappen, provincies en gemeenten. Op basis van de verzamelde informatie doet de deltacommissaris een voorstel voor het Deltaprogramma, inclusief de financiële consequenties daarvan, aan de coördinerend bewindspersoon. Deze besluit of hij het voorstel ongewijzigd overneemt, of hiervan afwijkt. • Tweede element van de taak van de deltacommissaris is het bewaken van de voortgang van de uitvoering van het Deltaprogramma en het daarover rapporteren en adviseren. • In het onderhavige wetsvoorstel is bepaald dat er regelmatig overleg plaatsvindt tussen de deltacommissaris en de bij het Deltaprogramma betrokken decentrale overheden. • ... alle bestaande wettelijk geregelde verantwoordelijkheden en bevoegdheden en taken (zoals neergelegd in o.m. de Waterwet, de Gemeentewet en de Wet rampen en zware ongevallen) onverlet ...
--	--	---

Bijlage 5: Lijst van gebruikte literatuur

De volgende stukken zijn door de commissie betrokken bij de evaluatie:

- Anders omgaan met Water – Waterbeleid voor de 21^e eeuw, ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000;
- Nederland veroveren op de toekomst, Kabinetsvisie op het waterbeleid, september 2007;
- Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie, 3 september 2008;
- Kabinetsreactie op het advies van de Deltacommissie (Kamerstukken 2007-2008, 31710 nr. 1), 12 september 2008;
- Evaluatieonderzoek naar de governance van het Deltaprogramma, BMC, april 2011;
- De Energieke Samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie, Hager/Planbureau voor de Leefomgeving, 2011.
- De deltagovernance, een kroning van de instelling van een regeringscommissaris voor de Nederlandse delta, NSOB, 2013;
- Samen verder werken aan de Delta – De governance van het Nationaal Deltaprogramma na 2014, Erasmus Universiteit, februari 2014;
- Advies Governance Deltaprogramma, Adviescommissie Water, 2014;
- Kwaliteitsreview Deltaprogramma (DPreview 2014), Programma Kennis voor Klimaat, 12 juni 2014;
- OECD Studies on Water. Water Governance in the Netherlands. Fit for the Future?, OESO, 2014;
- Verslag Symposium Metasturen in de Delta, 9 april 2015, Deltaprogramma, 2015.
- Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening 2011;
- Relevante artikelen in de Waterwet;
- Memorie van toelichting bij Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening;
- Handelingen Tweede Kamer, verslagen van diverse Algemeen Overleggen en Wetgevingsoverleggen in de periode 2011-2016.
- Deltaprogramma 2011; "Werk aan de Delta. Investeren in een veilig en aantrekkelijk Nederland, nu en morgen.", september 2010;
- Deltaprogramma 2012; "Werk aan de Delta. Maatregelen van nu, voorbereiding voor morgen.", september 2011;
- Deltaprogramma 2013; "Werk aan de Delta. De weg naar deltabeslissingen.", september 2012;
- Deltaprogramma 2014; "Werk aan de Delta. Kansrijke oplossingen voor opgaven en ambities.", september 2013;
- Deltaprogramma 2015 - "Werk aan de Delta. De beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden.", september 2014;
- Bestuursovereenkomst Deltaprogramma, 16 september 2014;
- Deltaprogramma 2016 - "Werk aan de Delta. En nu begint het pas echt ...", september 2015.

Bijlage 6: Lijst van personen interviews en ronde tafels

De volgende personen en organisaties hebben inbreng geleverd voor de evaluatie.

Interviews

Naam	Functie
Ina Adema	Burgemeester Veghel / voorzitter OIM
Gerard Doornbos	Dijkgraaf Hoogheemraadschap Rijnland
Jan Hendrik Dronkers	DG Rijkswaterstaat
Roel Feringa	Oud directeur Algemeen Waterbeleid en Veiligheid
Peter Glas	Watergraaf De Dommel en oud-voorzitter UvW
Andries Heidema	Burgemeester Deventer
Peter Heij	DG Ruimte en Water
Wim Kuijken	Deltacommissaris
Josan Meijers	Gedeputeerde Gelderland
Annemieke Nijhof	Bestuursvoorzitter Tauw en oud DG Water
Alida Oppers	DG Primair & Voortgezet Onderwijs / oud pDG Natuur&Regio EZ
Henk Ovink	Watergezant
Bart Parmet	Oud-directeur staf Deltacommissaris
Melanie Schultz van Haeghen	Minister van Infrastructuur en Milieu
Hans van der Vlist	Adviescommissie Water

Ronde tafel waterveiligheid

Naam	Functie
Roelof Bleker	Dijkgraaf Waterschap Rivierenland
Mattie Busch	Hoofd Waterveiligheid DGRW
Johan van den Hout	Gedeputeerde Noord Brabant
Richard Jorissen	Directeur HWBP
Toine Poppelaars	Dijkgraaf Waterschap Scheldestromen
Hendrik Postma	Voorzitter Vereniging van Waterbouwers
Jan Aart van Twillert	Unit manager Deltares, thematrekker Waterveiligheid
Albert Vermuë	Directeur Unie van Waterschappen

Ronde tafel zoetwatervoorziening

Naam	Functie
Elaine Alwayn	Directeur Water en Bodem / voorzitter BPZ
Bert Boerman	Gedeputeerde Overijssel (RBO)
Renee Bergkamp	Directeur Vewin
Ans van den Bosch	Oud-programmamanager DP Zoetwater
Lieve de Clerq	Directievoorzitter Vitens
Walter van der Meer	Algemeen directeur OASEN
Peter de Koeijer	Voorzitter LTO-ZLTO
Patrick Poelmann	Dijkgraaf De Stichtse Rijnlanden
Lambert Verheijen	Dijkgraaf Aa & Maas, lid EK
Piet Winterman	Programmadirecteur Delta Natuur Staatsbosbeheer

Ronde tafel ruimtelijk adaptatie

Naam	Functie
Karl Blokland	Directeur Waterschap Vallei en Veluwe
Roald Lapperre	Directeur Waterveiligheid en portefeuillehouder RA DGRW
Paul Gelton	Directeur Weerbaarheidsverhoging VenJ
Ineke van der Hee	Rijkswaterstaat
Rik Janssen	Gedeputeerde Zuid-Holland
Patrick Poelmann	Dijkgraaf De Stichtse Rijnlanden
Herman Schartman	directeur Beleid Noord-Holland
Piet Sleeking	Wethouder Dordrecht
David van Zelm van Eldik	Oud-Programmamanager DP Ruimtelijke Adaptatie

Ronde tafel aanpak en werkwijze

Naam	Functie
Lilian van den Aarsen	Directeur KIS IenM / Oud Programmadirecteur DP Rivieren
Roeland Allewijn	Nationaal Kennisprogramma Water en Klimaat
Jan Boelhouwer	oud vz. klankbordgroep Rivieren
Joost Buntsma	Directeur STOWA
Hetty Klavers	Dijkgraaf Zuiderzeeland en lid bestuur UvW / oud Programmadirecteur DP IJsselmeergebied
Emmy Meijers	Directeur omgevingsdienst NZKG / Oud-programmadirecteur DP Rijnmond-Drechtsteden
Martijn van der Steen	Adjunct-directeur NSOB
Geert Teisman	Erasmus Universiteit hoogleraar bestuurskunde
Katrien Termeer	Universiteit Wageningen hoogleraar bestuurskunde
Kees Jan de Vet	Directeur VNG

Overleg Programmamanagers Deltaprogramma

Naam	Deltaprogramma
Mario Cerutti	Waterveiligheid
Willem Jan Goossens	Ruimtelijke Adaptatie
Ruud Teunissen	Zoetwater
Ina Konterman	Rijnmond Drechtsteden
Henrice Wittenhorst	Rivieren Rijn
Koos Beurskens	Rivieren Maas
Simon Brasser	Zuidwestelijke Delta
Hermen Borst	Directeur staf deltacommissaris

Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM)

De volgende organisatie hebben een bijdrage geleverd via OIM
Ondernemersorganisatie EVO
Koninklijke BLN Schuttevaer
Havenbedrijf Rotterdam N.V.
(Samenwerkingsverband) Stichting Het Blauwe Hart
Vewin
Vereniging voor Energie, Milieu en Water
Strand Nederland
Natuurmonumenten
Vereniging van Waterbouwers
Staatsbosbeheer
Stichting Duinbehoud
TenneT TSO B.V.
Reddingsbrigade Nederland
VNO-NCW

Schriftelijke bijdragen

Naam	Functie
Hans Huis in 't Veld	Boegbeeld Topteam Water, Topsector Water
Manja Verhorst	Stichting "De Kwade Zwaan"
	Natuurmonumenten

Bijlage 7: Rapport Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM)

De commissie heeft het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM) gevraagd een interactie te organiseren met relevante maatschappelijke en belangenorganisaties.

Voor meer informatie over het OIM verwijst de commissie naar de website www.overegIenM.nl

Hieronder treft u de hoofdlijnen van het OIM advies aan. Voor het volledige rapport verwijst de commissie naar de website van OIM.

Aan de heer drs. P.W.A. (Peter) Veld
Voorzitter commissie Evaluatie Deltawet
Consultant ABDTOPConsult
Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG

Secretaris
Friso Coumou
M 06 41256495
friso.coumou@minienm.nl

Datum
23 mei 2016

Bijlage(n)
-

Betreft: OIM-oordeel en advies evaluatie Deltawet

Geachte heer Veld,

De Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening (hierna: Deltawet) is op 1 januari 2012 in werking getreden. De Deltawet voorziet nu, bijna vijf jaar later, in een ex-post evaluatie van de onderdelen Deltaprogramma, Deltafonds en Deltacommissaris. De minister van Infrastructuur en Milieu heeft voor de uitvoering van deze evaluatie een commissie ingesteld onder uw leiding. De evaluatie kijkt terug op de periode vanaf de inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2012 tot begin 2016.

Bij het proces rond de Deltabeslissingen en nadere afstemming van plannen uit het Deltaprogramma heeft het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu (OIM) de afgelopen jaren een actieve rol gespeeld. Als voorzitter van het OIM ben ik hiervan onderdeel geweest en heb ik mij een oordeel kunnen vormen over het proces en de rol van het OIM daarin.

Algemeen beeld opzet en uitvoering Deltawet

Mijn algemene beeld is dat er over en weer veel waardering is voor de Deltacommissaris en zijn staf enerzijds en voor het OIM anderzijds. Voorts heeft het OIM veel waardering voor het Deltaprogramma als programma. Wat betreft het proces heeft het OIM wel moeite met het grote aantal overleggen, met de vraag in welk overleg een bepaald onderwerp moet worden ingebracht en met de vraag wat precies de cruciale momenten voor inbreng zijn. Het voorgaande blijft ook in de toekomst een zorgpunt, mede gezien het beroep dat op de, soms beperkte, capaciteit van de deelnemende organisaties wordt gedaan. Ook de mate waarin andere partijen dan het Rijk openstaan voor inbreng van maatschappelijke partijen is een punt van grote zorg. Wat betreft de inhoud heeft het OIM zorg over de mate waarin er in het Deltaprogramma ruimte is voor meekoppelen en over de mate waarin er ruimte is voor ruimtelijke kwaliteit, zoals bij het programma Ruimte voor de Rivier is gebeurd. Waterveiligheid, hoewel cruciaal, moet volgens het OIM niet de uitsluitende focus van het Deltaprogramma zijn. Ten slotte heeft het OIM zorg over het verschil in tempo tussen de diverse onderdelen van het Deltaprogramma (bijvoorbeeld bij Zoetwater) en

het risico van keuzes van het ene onderdeel die keuzes in een ander deel op termijn blokkeren.

Evaluatie Deltawet

Via een raadpleging onder 14 leden draagt het OIM bij aan de evaluatie van de Deltawet. Het volledige rapport met een beschrijving van ervaringen en inzichten met de Deltawet is te vinden op www.overlegIenM.nl. In deze brief volsta ik met de beschrijving van het oordeel en het advies dat op basis daarvan is opgesteld. Met het oordeel en het advies over de opzet en werking van de Deltawet beoogt het OIM aanknopingspunten te bieden voor verbetering.

Oordeel

Het OIM heeft stil gestaan bij drie aspecten van de Deltawet: de resultaten, de werking en de participatie. Op alle drie de punten scoort de Deltawet bij het merendeel van de geraadpleegde leden voldoende tot (zeer) goed. Het OIM komt, alles overziend, dan ook tot een positief oordeel over de opzet en uitvoering van de Deltawet.

Dat neemt niet weg dat een aantal leden (zeer) kritisch is over de drie bovengenoemde aspecten, en daarvoor ook onvoldoendes uitdeelt. Hun kritische kanttekeningen geven aan dat er nog ruimte is voor verbetering.

Het Deltaprogramma heeft zichtbaar partijen bij het proces betrokken en merkbaar rekening gehouden met verschillende belangen (meekoppelen, afwegen, meervoudige doelen). Naast het proces en de aansturing van het programma, zijn sommige deelnemers tevreden juist omdat met hun belangen rekening is gehouden. De *ontevredenheid* bij sommige deelnemers komt minder voort uit het verloop van het proces. Zij zijn vooral ontevreden omdat vanuit hun perspectief *met sommige belangen (toch) te weinig rekening is gehouden*. Het gaat dan om behoud van landschap, natuur aan de kust om de rol van de veiligheidsregio's bij waterveiligheid. Van de drie structuurelementen van de Deltawet zijn het Deltaprogramma en de Deltacommissaris volgens de deelnemers belangrijker dan het Deltafonds.

De deelnemers noemen diverse thema's en concepten die het Deltaprogramma op de kaart heeft gezet en waarvan het Deltaprogramma de realisatie (mede) mogelijk heeft gemaakt. Onder andere: innovatieve maatregelen in waterbeheer en het riviersysteem, aandacht voor waterveiligheid en zoetwaterbeschikbaarheid, natuurlijke klimaatbuffers, meebewegen met de natuur en ruimte voor de rivier. De meerwaarde van het programma is daarbij dat de onderwerpen ook in hun samenhang werden gezien (volgens een OIM lid is deze meerwaarde meer ondanks dan dankzij de Deltawet. De reductie van 'meekoppelen' tot een experimenteel artikel en de slechte c.q. ontbrekende verbinding met waterkwaliteitsgelden en ruimtelijke ontwikkeling/kwaliteit vraagt volgens dit lid echt om correctie in de Deltawet).

De aanpak was open en interactief, en er bestaat tevredenheid over het bestuurlijke construct van de Deltacommissaris.

Een kritiekpunt dat meerdere leden noemen is de onhelderheid over organisatie en financiën. Bij de organisatie gaat het met name over de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is en de nadelen van harde financiële criteria. Dit is in de ogen van sommige leden ten koste gegaan van bepaalde belangen en het is ten koste gegaan van meekoppelkansen.

Over de participatie is het merendeel van de geraadpleegde OIM-leden tevreden. De participatie was goed. Naast bedrijven konden ook maatschappelijke organisaties inbreng leveren. Tegelijkertijd lijkt de ambtelijke organisatie nog onvoldoende ingesteld in de omgang met maatschappelijke organisaties, en vinden deze organisaties het lastig continu te blijven bijdragen in verband met beperkte capaciteit

en hun beperkte financiën (geen verdienmodel). Ook was niet altijd helder waar en bij wie partijen inbreng konden leveren.

Over het algemeen zijn de leden tevreden over de inzet van het OIM bij het Deltaprogramma. Wel heeft een lid een negatieve ervaring in relatie tot de Beleidslijn Kust. Tot slot was er volgens de leden ook ruimte voor gezamenlijke kennisontwikkeling.

Eén van de leden is van mening dat, mede door de vraagstelling, het OIM rapport nauwelijks betrekking heeft op de Deltawet, maar vooral op het instrument Deltaprogramma. Het rapport bevat maar één conclusie over de wet zelf, en dat betreft het amendement Lucas (32 304, nr. 29), om het Deltafonds alleen te besteden aan waterveiligheid en niet aan waterkwaliteit.

Advies

Handhaaf het open en interactieve karakter van het Deltaprogramma maar hou daarbij rekening met de capaciteit van de partijen, in het bijzonder de maatschappelijke organisaties. Maak afspraken met de partijen over de vorm en wijze van participatie (ook over de contactpersonen/aanspreekpunten), en de tijd die de organisaties hiervoor beschikbaar hebben. Maak ervoor te veel bijeenkomsten te organiseren (één OIM lid uitte de wens dat de bijeenkomsten worden afgestemd op de doelgroep).

Bezie of het mogelijk is om meer dan voorheen maatschappelijke organisaties te betrekken. Spreek de organisaties aan op hun eigen expertise.

Ten aanzien van de kennisontwikkeling doen de leden de volgende aanbevelingen:

Meer samenwerken met Taskforce deltatechnologie had kunnen leiden tot andere inzichten. Daar was weinig ruimte voor. Wellicht bestaat hiervoor in de toekomst wel (meer) ruimte.

En: probeer niet in heel Nederland te pionieren. Leer van elkaar, maak een keuze en leg deze vast.

De leden geven nog de volgende inhoudelijke aanbevelingen:

- Het Deltaprogramma dient een koppeling te krijgen met waterkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en natuurbeleid en met de komend jaar verder vast te stellen Nationale Adaptatiestrategie (NAS).
- Zet een kustpact op, schaf huidige LOK en Kustcommunity af.
- De Deltawet is nu al verouderd. Het wordt weer tijd voor een dubbeldoelstelling, net als Ruimte voor de Rivier (RvdR). Een een forse RvdR 2.0 in plaats van het ouderwetse HWBP (Hoog Water BeschermingsProgramma). Nationaal en internationaal succes van de benadering voortzetten. Dat kan door gelden uit het ruimtelijke beleid aan het Deltafonds toe te voegen.

In de organisatie van het Deltaprogramma zou meer aandacht besteed kunnen worden aan de verantwoordelijkheidsverdeling. En de overheid moet zou haar rol voor kwalitatieve aspecten van de leefomgeving breder kunnen borgen ten opzichte van financieel economische krachten.

Enkele leden adviseren ten aanzien van de Deltawet, meekoppelen en dubbeldoelstelling nog het volgende:

Bij het realiseren van waterstaatswerken in het kader van het Deltaprogramma kan een groter maatschappelijk rendement uit de bestede belastinggelden worden behaald door de maatregelen zoveel mogelijk te combineren met andere gebiedsopgaven. Het besef dat dit meekoppelen de voorkeur verdient boven monofunctionele maatregelen is wijd verbreid, ook bij bestuurders en politici. De strikte scheiding van middelen in het Deltafonds en het slechts ten dele "gedeamendeerde" amendement Lucas, als ook de sterk op urgentie en snelle uitvoering gerichte aanpak van met name het Hoogwaterbeschermingsprogramma maken dit meekoppelen er niet makkelijker op. Op dit punt zou de Deltawet herzien moeten worden. Ook zou deze een eventuele dubbeldoelstelling van het Deltaprogramma moeten mogelijk maken. Het experimenteerartikel zou moeten worden omgezet in een artikel dat voorschrijft om per definitie te streven naar meekoppeling met ander ruimtelijke beleid. Daarbij zou de Deltawet ook goed moeten "matchen" met de "meekoppelartikelen" van de Omgevingswet, zodat die geen dode letter blijven (art. 5.45, 5.46 en 5.49, zie ook brief Schultz aan TK over 'meekoppeltoets', 5 november 2014).

Hoogachtend,



mr I.R. Adema
Voorzitter Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM)



Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid
www.algemenebestuursdienst.nl