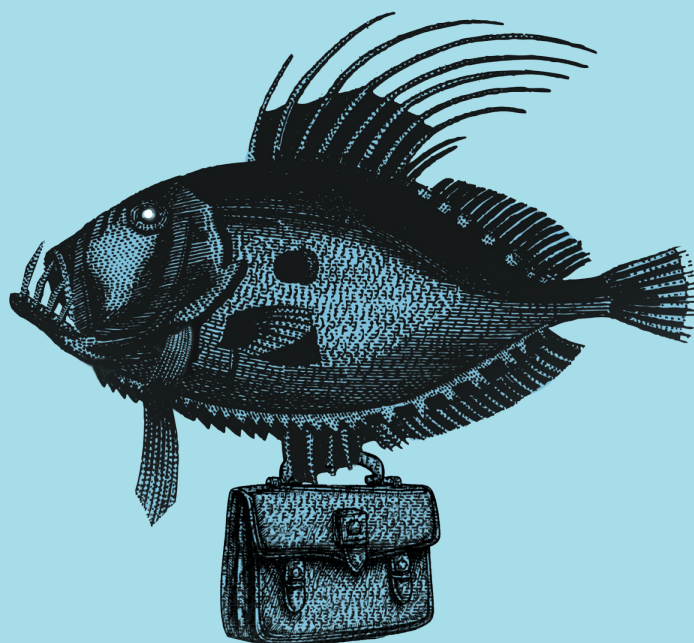


Gezocht: ~~Onafhankelijk~~ ~~boegbeeld~~ Diplomatieke amokmaker

Perspectieven op de toekomst,
aan de vooravond van de benoeming
van de derde deltacommissaris

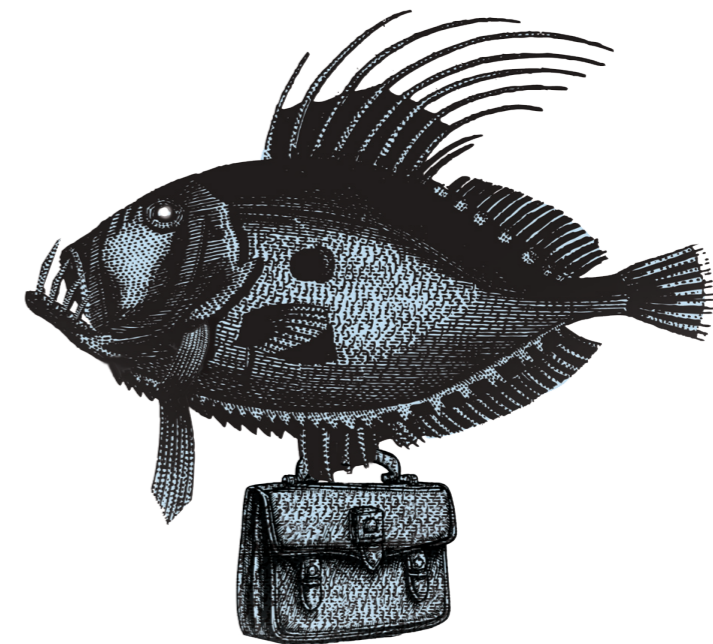


Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur

Kees Lambregtse
Roland Heijnen
Jasper Groebe
Babs van den Broek

**Gezocht:
~~Onafhankelijk
boegbeeld~~
Diplomatieke
amokmaker**

**Perspectieven op de toekomst,
aan de vooravond van de benoeming
van de derde deltacommissaris**



Voorwoord

De wateropgave is diepgeworteld in de geschiedenis van ons land. Nederland leeft met water. We wanen ons veilig achter de dijken, maar misschien is dat wel te lichtzinnig gedacht. Het water blijft ons immers geregeld verrassen. Water raakt ons allemaal. Dat was de reden waarom wij met z'n vieren voor deze eindopdracht kozen: het onderzoek naar de rol en positie van de deltacommissaris.



Voor Kees hoort hier ook een persoonlijke ervaring bij. "Als je bij een dijk staat waar het water doorheen begint te sijpelen en er af en toe zelfs overheen slaat, lopen je de rillingen over de rug. Als je de paniek ziet in de ogen van mensen die geëvacueerd worden, komt dat binnen. Het voelt als een ramp in slow motion. Ik stond op 1 februari 1995 als dienstplichtig militair midden op een schuivende dijk bij Ochten. De dag van de herdenking van de Watersnoodramp van 1953. Staand op die dijk met bonzend hart en soppende schoenen, besepte ik de kracht van het water. Tegelijkertijd was het geweldig om met honderden militairen en tonnen zand de doorbraak van de dijk te voorkomen. Achteraf gezien was deze ervaring de meest onvergetelijke uit mijn diensttijd."

De dijken langs de grote rivieren hielden het ternauwernood, maar op 30 januari brak de dijk langs de Dommel bij Den Bosch door, waardoor de achterliggende polder en de rondweg A2 onderliepen. De 180.000 inwoners van de Bommelerwaard en lage delen van de Betuwe werden geëvacueerd. Een gigantische operatie. Op 1 februari werd het kritiek bij Ochten, toen de Waaldijk daar ging schuiven. Op 2 februari werd bij Lobith een topstand van 16,68+NAP gehaald. Daarna ging het water zakken, maar het duurde nog dagen voor het gevaar helemaal was geweken. Het besef dat we bij extreem weer helemaal niet zo veilig achter de dijken zijn, dreunde nog tijden na.

Een spannend verhaal van vroeger, zo lijkt het, maar niets is minder waar. Hoe lang zijn we nog veilig achter de dijken? Mogelijk is de zeespiegel over 50 jaar meer dan een meter gestegen. Terwijl bij de bouw van de indrukwekkende Deltawerken rekening gehouden is met een zeespiegelstijging van 40 centimeter. Dat maakt het vraagstuk van het water urgenter en politieker dan het lang is geweest.

Wij zijn in het diepe gedoken en hebben deze opdracht met veel energie en toewijding uitgevoerd. We bedanken jullie, lieve familie, voor de steun en ruimte die we hiervoor van jullie kregen. Veel dank ook aan Marcel Veenswijk, Lilian van den Aarsen en Dolf Kern, voor jullie goede begeleiding en het vertrouwen in het eindresultaat. We nemen jullie met trots mee in de wereld van de deltacommissaris.



Kees Lambregtse
Roland Heijnen
Jasper Groebe
Babs van den Broek

Samenvatting

Door de staf Deltacommissaris is de vraag gesteld hoe de rol en positie van de Deltacommissaris is te borgen of te versterken in het licht van steeds urgentere opgaven. Een zeer actuele vraag aan de vooravond van de benoeming van de derde deltagcommissaris.

In de periode januari – juni 2023 hebben we het onderzoek uitgevoerd: *“Welk advies is te formuleren over de positionering van het instituut deltagcommissaris, in het licht van de beoogde ambities, de veranderende wateropgaven en de publieke waarde die de deltagcommissaris realiseert?”*

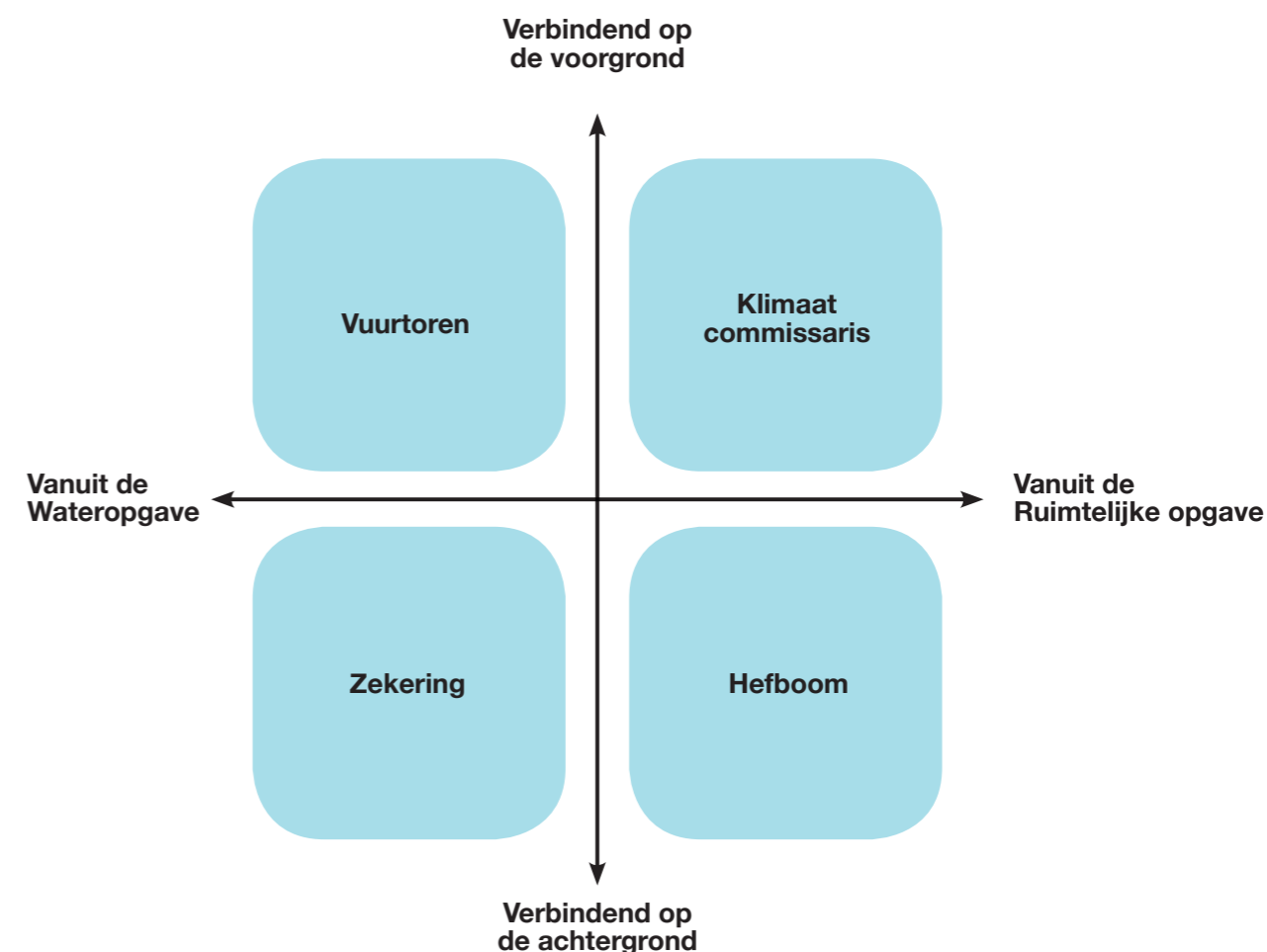
In dit adviesrapport beschrijven wij allereerst de ontstaansgeschiedenis, het institutionele speelveld en de ontwikkeling van het instituut in de tijd. We schetsen met welk doel de deltagcommissaris is ingesteld en hoe de wetgever heeft nagedacht over de positionering. We beschrijven de positie van de deltagcommissaris binnen het institutionele systeem van partijen die samenwerken aan opgaven op het vlak van waterveiligheid, zoetwater en klimaatadaptatie. We onderzoeken hoe organisaties met elkaar samenwerken door te kijken naar de interactie tussen personen. Hierin is de publieke waarde van de deltagcommissaris de rode draad. Dit alles geeft inzicht in mogelijke interventies voor verandering.

We hebben hiervoor een theoretische lens gecreëerd om met scherpe blik naar de deltagcommissaris en zijn omgeving te kunnen kijken en de gelaagdheid van waarde, rol en positie van het instituut in beelden te vangen. Daarbij baseren wij ons op concepten en invalshoeken uit de ‘institutionele theorie’; een stroming binnen de bestuurskunde en organisatiewetenschappen. Naast literatuurstudie spraken we met zo’n veertig stakeholders, zaten we als ‘fly on the wall’ bij werkoverleggen van de staf en namen we deel aan een watercongres en werkbezoeken van de deltagcommissaris. Deze activiteiten leverden ons naast pakkende metaforen een rijk palet van beelden op.

Op basis van onze institutionele analyse met behulp van vele citaten uit de interviews brengen we in dit rapport de publieke waarde in beeld die de deltagcommissaris levert. De spanningen, dilemma’s en paradoxen die in het systeem aanwezig zijn tekenden we op. Uit de literatuur en de gesprekken filteren we kernbegrippen die we als ‘sensitizing concepts’ gebruiken. Op deze manier komen we tot vier richtinggevend ontwikkelperspectieven die we beschrijven aan de hand van passende metaforen: Zekering, Vuurtoren, Klimaatcommissaris en Hefboom. Deze perspectieven bieden aanknopingspunten om waarden bespreekbaar te maken die moeten worden geborgd of versterkt in het systeem en stellen daarbij de vraag of de deltagcommissaris hierin een rol moet spelen.

Uit de gesprekken komt een kleurrijk beeld naar voren van publieke waarden die aan de deltagcommissaris worden toegedicht. Soms zijn die beelden tegenstrijdig. Daaruit blijkt dat de publieke waarde van de deltagcommissaris op heel verschillende manieren wordt beleefd. Zeker is dat de waarde van de deltagcommissaris alom wordt gezien. Dat biedt een kans, maar hieraan zit ook een risico: de verschillen kunnen tot een ambigu en diffuus profiel leiden. Dit maakt het noodzakelijk om samen met partners hier scherpte in aan te brengen en keuzes te maken. Op die manier kan worden voorkomen dat de deltagcommissaris van alles is – en daarmee van niets.

Alles overziend is het niet passend om één allesomvattend antwoord te geven op de vraag naar de toekomstige positionering van de deltagcommissaris. We geven dus geen advies voor één specifieke ontwikkelrichting met een daarbij passend stappenplan en handelingsrepertoire. Wij geven in figuur 1 met vier perspectieven de richtingen aan waarin de (nieuwe) deltagcommissaris zich kan ontwikkelen. De perspectieven vormen een agenda voor ‘het goede gesprek’ dat wij nodig achten, in het bijzonder tussen het Ministerie van IenW en de deltagcommissaris. In dat goede gesprek ligt de kiem voor verandering.



Figuur 1 Ontwikkelrichtingen aan de hand van metaforen

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	2
Inhoudsopgave	4
Hoofdstuk 1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Water als complexe beleidsopgave	7
1.3 Vraagstelling en relevantie	8
1.4 Aanpak van het onderzoek	9
1.5 Opbouw van het rapport	9
Hoofdstuk 2 De ontwikkelingsgang van de deltacommissaris	10
2.1 De aanloop (2006 – 2010)	10
2.2 De eerste deltacommissaris - Wim Kuijken (2010 – 2018)	11
2.3 De tweede deltacommissaris - Peter Glas (2019 – heden)	15
2.4 Reflectie op de positionering van de deltacommissaris	18
Hoofdstuk 3 Theoretische lens	19
3.1 Focus aanbrengen: aansluiten bij de institutionele theorie	19
3.2 Slijpen van de lens	20
3.3 Metaforen en paradoxen als aangrijpingspunten voor verandering	23
3.4 Samenvatting en toepassing van de theoretische lens	24
Hoofdstuk 4 Spanningen en institutionele druk	25
4.1 Institutionele beschrijving op macroniveau	25
4.2 Institutionele beschrijving op meso-niveau	30
4.3 Institutionele beschrijving op micro-niveau	37
4.4 Druk op de deltacommissaris	41
4.5 Spanningen, kernbegrippen en paradoxale metaforen	41
Hoofdstuk 5 De wind in de zeilen	44
5.1 De publieke waarde van de deltacommissaris	44
5.2 Druk op de zeilen, spanning op de lijnen	47
5.3 Van institutionele analyse naar organisatieverandering	49
5.4 Van ontwikkelingsperspectieven naar handelingsrepertoire	55
Hoofdstuk 6 Epiloog	58
Bibliografie	61
Bijlage I: Respondentenlijst	62
Bijlage II: Toelichting op het Nationaal Deltaprogramma 2023	64
Bijlage III: Publieke waarde van de deltacommissaris	66
Bijlage IV: Druk op de deltacommissaris	68
Bijlage V: Metaforen voor verwachtingen en spanningen	76
Bijlage VI: Handelingsrepertoire	78

Hoofdstuk 1 Inleiding

“Het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) vindt er geen doekjes om: met de huidige uitstoot van broeikasgassen nemen de mogelijkheden om ons goed aan te passen af. De secretaris-generaal van de Verenigde Naties, António Guterres, reageerde daarom op het laatste rapport met een krachtige oproep: “Stop burning this planet!” Volgens de klimaatwetenschappers is er steeds minder tijd om een leefbare en duurzame toekomst voor iedereen veilig te stellen. De nieuwste wetenschappelijke inzichten en de watersnood in Limburg, Duitsland en België laten zien dat klimaatverandering zich ook in ons deel van de wereld steeds duidelijker manifesteert in extreme buien, overstromingen, hittegolven, perioden van droogte en zeespiegelstijging. Ze laten ook zien dat de verandering sneller gaat en dat de gevolgen ingrijpender zijn dan we tot op heden aannamen. We moeten ons met een rap tempo hierop gaan aanpassen, zodat ook volgende generaties hier goed leefbaar en veilig kunnen blijven wonen en werken. De toekomst is nu!”

1.1 Aanleiding

Met bovenstaande tekst begint de bestuurlijke inleiding van het Deltaprogramma 2023, een uitgave van de coördinerend minister van Infrastructuur en Waterstaat, op voorstel van de deltacommissaris. De deltacommissaris is in 2010 ingesteld naar aanleiding van aanbevelingen van de commissie Veerman (Deltacommissie, 2008). De deltacommissaris stuurt op de samenhang en voortgang van het Deltaprogramma en werkt aan draagvlak bij alle betrokken bestuurslagen, zowel voor het programma als geheel als voor specifieke maatregelen.

In de woorden van Peter Glas¹: *Elk jaar maken we een Deltaprogramma en als deltacommissaris geef ik daarop een advies. Dat Deltaprogramma maken we echt samen met waterschappen, gemeenten, provincies en verantwoordelijke ministeries. Dus nationaal en dus niet alleen van het rijk. Het is echt een samenwerking: hoe ligt het land erbij en wat is er nodig om het veilig te houden, om voldoende water te hebben en ons land in te richten voor die klimaatextremen.*²

Jaarlijks maakt de deltacommissaris het voorstel voor het Deltaprogramma dat de coördinerend minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) via de besluitvormingsstructuur in figuur 1.1 naar de Tweede Kamer stuurt.

¹ Interview voor BNR's Big Five van De wereld van het water, 26 mei 2023.

² In de bijlage is een korte omschrijving van het Deltaprogramma opgenomen



Figuur 1.1: besluitvormingsstructuur Deltaprogramma (EUR, 2014).

Opvallend zijn het nationale karakter van het Deltaprogramma en de positionering van de deltagcommissaris rechtstreeks onder de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW):

- De deltagcommissaris staat weliswaar met stippelijntjes in het organogram van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), maar is geen onderdeel van het departement. De deltagcommissaris werkt voor het Deltaprogramma samen met het rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen. Ook kennisinstellingen, maatschappelijke organisatie, burgers en bedrijven denken actief mee. Vertegenwoordigers van de rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen werken op basis van eigen politieke mandaten en wettelijke bevoegdheden samen aan de doelen en de uitvoering van het Deltaprogramma.
- De deltagcommissaris valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van IenW, maar is wel op afstand geplaatst met eigen ‘staf deltagcommissaris’, met huisvesting buiten het ministerie en een eigen organisatiebudget ten laste van het Deltafonds. De deltagcommissaris kan de minister(s) gevraagd én ongevraagd adviseren. De aanwijzing bij koninklijk besluit is voor maximaal zeven jaar, met de mogelijkheid deze aanwijzing eenmaal met maximaal zeven jaar te verlengen. Zo kan de deltagcommissaris voor een langere periode en tijdens opeenvolgende kabinetten een continue factor zijn.

Het watersysteem in Nederland en de opgaven waar het Deltaprogramma voor staat, zijn volgens de staf deltagcommissaris de laatste jaren door verschillende ontwikkelingen onder druk komen te staan:

- De druk op de beschikbare ruimte neemt sterk toe en daarmee ook de druk op het watersysteem. Waterveiligheid, de beschikbaarheid van voldoende zoetwater en klimaatadaptatie worden onderdeel van een ‘strijd om de ruimte’ en daarmee van een breder (politiek) speelveld.
- Voor het realiseren van de doelen in het Deltaprogramma is een goede verbinding met andere ruimtelijke opgaven nodig. Bijvoorbeeld op het vlak van woningbouw, landbouw en natuur. Op regionaal niveau komen deze opgaven samen in een groot aantal verschillende gebiedsgerichte programma’s en gebiedsprocessen.
- De grenzen van het natuurlijke watersysteem en de beheersbaarheid daarvan raken in zicht (Deltares, 2021). Dit gebeurt doordat de klimaatverandering veel sneller gaat dan verwacht.

Deze ontwikkelingen roepen bij de staf deltagcommissaris de vraag op wat de consequenties zijn voor de huidige werkwijzen en strategieën van de deltagcommissaris en de termijn waarop structurele aanpassingen nodig zijn:

- Hoe kan een balans worden gevonden tussen de focus op de primaire wateropgaven zoals omschreven in het Deltaprogramma en de noodzakelijke verbreding en verbinding met andere opgaven in het ruimtelijke domein?
- Welke rol en positie heeft de deltagcommissaris in het agenderen van een mogelijke systeemverandering in de wijze waarop Nederland omgaat met het water en de sturing die dit vraagt voor de ruimtelijke opgaven?
- Hoe kan de (politieke) spanning die deze ontwikkelingen met zich meebrengen voor en tussen overheden die aan de opgaven werken, constructief worden benut? En wat betekent dit voor het functioneren van de deltagcommissaris?

1.2 Water als complexe beleidsopgave

Door de klimaatverandering stijgt de zeespiegel, is er vaker extreme neerslag, zijn er grotere piekafvoeren van rivieren, daalt en verzilt de bodem in delen van Nederland en zijn er door droogte steeds meer problemen met de beschikbaarheid van zoetwater. Ook is er vaker sprake van extreme hitte en van wateroverlast in stedelijke gebieden. Op alle schaalniveaus loopt het watermanagement tegen de grenzen van het natuurlijke systeem aan. Waterschappen passen het peil in hun polders en sloten niet meer automatisch aan op de behoefte van de landbouwers. Langs de grote rivieren hebben Rijkswaterstaat en de waterschappen de omslag gemaakt van een strategie die naast dijkversterking, ook gericht is op meer ruimte voor de rivier. In steden wordt gewerkt aan een klimaatbestendige inrichting van de fysieke leefomgeving.

Kortom, water is geen louter technisch vraagstuk meer, als het dat al ooit is geweest. Het is een vraagstuk dat mensen in toenemende mate raakt. Water komt steeds meer in de belangstelling te staan als complexe beleidsopgave of ‘wicked problem’. Doordat betrokken actoren uiteenlopende belangen hebben, er permanent onenigheid is over de aard van het probleem (validatie van kennis) en de gewenste oplossingen (legitimiteit van keuzes), groeit het maatschappelijke belang van het vraagstuk. Het wordt daardoor meer in het politieke domein getrokken, met verschillende opvattingen over maatregelen en meer aandacht voor de beleving van publieke waarde³.

Mede door klimaatverandering en ruimtedruk raakt water steeds meer vervlochten met andere beleidsdomeinen. Waar voorheen partijen als Rijkswaterstaat en de waterschappen voor de wateropgave een redelijk autonome en technische werkwijze konden hanteren, zijn zij nu meer onderdeel van een bredere belangenafweging en politieke besluitvormingsprocessen over de verdeling van schaarse ruimte. Deze ‘strijd om de ruimte’ in een dichtbevolkt land als Nederland maakt het lastig om een leidend principe als ‘water en bodem sturend’ te vertalen naar concrete keuzes op gebiedsniveau. Water is immers slechts één van de ruimtevragers

Op 11 mei 2023 heeft minister De Jonge een overleg met de Kamercommissie Ruimtelijke Ordening over de nieuwe Nota Ruimte. Onderwerpen zijn grondpolitiek, ruimte voor economie, energie en de beleidslijn ‘water en bodem sturend’. De Jonge hamert in het debat op meer regie op de ruimtelijke ontwikkeling:

“We hebben een enorme ruimtevrage in te vullen met elkaar”.

³ Publieke waarden definiëren we hier, gebaseerd op het werk van Mark Moore (Moore, 2013) als een afspiegeling van wat in de samenleving als belangrijke waarden worden beschouwd. Wat als publieke waarde wordt gedefinieerd geeft richting aan besluitvorming van de overheid, is aan verandering onderhevig en hoeft niet door iedereen hetzelfde te worden gezien.

Als coördinerend minister wil hij die vraag samen met de andere ministeries oplossen, waarbij de uitvoering op regionaal niveau gestalte moet krijgen. Een aantal nationale programma's buitelt hierbij over elkaar heen. Uiteindelijk moeten alle plannen samen tot een Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur leiden. Die hoofdstructuur geeft aan hoe de demografische groei moet worden ingepast in een toenemende verstedelijking en waar die uitbreiding moet plaatsvinden. De Jonge weet al wel waar dat toe leidt: *“Daarin zul je zien dat we de steven moeten gaan wenden naar het oosten, naar het noorden en naar het zuiden van het land.”*

Niet alleen het ministerie denkt na over de toekomstige inrichting van Nederland. In het debat verwijzen de commissieleden naar een ruimtelijke verkenning van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2023) waarin vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050 worden geschetst. De commissieleden vragen wat de minister van deze PBL-verkenning vindt. De Jonge heeft de verkenning met vier 'extreme scenario's' niet gelezen alsof hij een van de scenario's zou moeten kiezen. De scenario's helpen hem bij het denkproces over de inrichting van Nederland.

Deze reflectie maakt duidelijk dat de wateropgave geen technische of te isoleren sectorale opgave is die door de deltacommissaris en de stakeholders in het waternetwerk alleen kan worden gemanaged. Er is sprake van een groot aantal nationale en regionale programma's die op papier sterk samenhangen. In deze spanningsvolle relatie moeten keuzes worden gemaakt waarbij alle ruimtevragers tot hun recht komen. Naast inhoudelijke complexiteit (we kunnen de beschikbare vierkante meters in Nederland maar één keer uitgeven) is er sprake van bestuurlijke complexiteit. Doordat besluiten in 'multilevel'-netwerken en 'hybride' systemen worden voorbereid, en bestuurders en betrokkenen uiteenlopende opvattingen en belangen hebben, is er sprake van een complexe bestuurlijke puzzel in de ruimtelijke ordening. De onderwerpen uit het Deltaprogramma vormen daarin belangrijke puzzelstukjes.

1.3 Vraagstelling en relevantie

De staf deltacommissaris heeft ons gevraagd hoe de rol en positie van de deltacommissaris te borgen dan wel te versterken is, in het licht van de steeds urgentere maatschappelijke opgaven die hierboven kort geschetst zijn. Een vraag die hieraan voorafgaat, is of deze opgaven gebaat zijn bij het borgen of versterken van het instituut deltacommissaris. Het instituut is ingesteld op basis van argumenten en overwegingen die vijftien jaar geleden golden. Maar opgaven veranderen, zowel qua urgentie als aard en inhoud, voor wat betreft de organisatie en de uitvoering. Een verbreding van de vraag helpt ons daarom verder te kijken: welke publieke waarde(n) realiseert het instituut deltacommissaris? En passen die waarden, rol en positie van de deltacommissaris nog bij de veranderende (water)opgaven?

De vraagstelling die centraal staat in ons verkennende onderzoek luidt als volgt:

Welk advies is te formuleren over de positionering van het instituut deltacommissaris, in het licht van de beoogde ambities, de veranderende wateropgaven en de publieke waarde die de deltacommissaris realiseert?

1.4 Aanpak van het onderzoek

In dit onderzoek beschrijven we de urgentie en aard van de wateropgave. Sterker nog, we begonnen er dit hoofdstuk mee. Dit is echter niet het onderwerp van ons onderzoek. Wij richten ons onderzoek op de vraag: welke rol en positie heeft de deltacommissaris binnen het netwerk dat invulling geeft aan opgaven op het vlak van waterveiligheid, beschikbaarheid van zoetwater en klimaatadaptatie? En wat is (zijn) de publieke waarde(n) van de deltacommissaris in de beleving van belangrijke stakeholders in het netwerk?

Dit onderzoek bestaat deels uit gesprekken met belanghebbenden in het netwerk over de publieke waarde(n) van de deltacommissaris. We halen beelden, metaforen en dilemma's op. Vervolgens komen we op basis van een institutionele analyse tot aanbevelingen over de positionering van de deltacommissaris in het netwerk. We zijn ons ervan bewust dat we vooral met directe spelers in het bestuurlijke en ambtelijke netwerk rond de deltacommissaris spreken, waarin zich een belangrijk deel van de 'authorizing environment' van het deltacommissariaat bevindt. De bias die dat met zich meebrengt is een gegeven. Gelet op de onderzoeksvraag en onderzoeksperiode is dit voor ons toch de meest relevante groep respondenten.

We zijn het onderzoek gestart met een beschrijving van de opdracht van de deltacommissaris zoals vastgelegd in de Waterwet en de doelen zoals beschreven in het Nationaal Deltaprogramma. Door middel van literatuurstudie en interviews met stakeholders (in het netwerk en met stafleden van de deltacommissaris) maken we een 'foto' van het instituut. De beelden die we ophalen zetten we af tegen institutionele theorieën uit de bestuurskunde. Wij denken in de vorm van scenario's na over de toekomst en geven daarbij passende aanbevelingen voor verandering.

1.5 Opbouw van het rapport

In dit eerste hoofdstuk hebben we de aanleiding en context van het onderzoek beschreven. Aangezien we willen reflecteren op en adviseren over de positionering en rolneming van de deltacommissaris, beschrijven we in hoofdstuk 2 eerst het speelveld waarin de deltacommissaris opereert. Ook beschrijven we de historische context door middel van een tijdlijn vanaf de oprichting van het instituut tot nu.

In hoofdstuk 3 beschrijven we vervolgens de theoretische lens waarmee we kijken naar de 'publieke waarde(n)' van het instituut deltacommissaris.

Met behulp van theoretische concepten en invalshoeken uit de institutionele theorie, beschrijven we in hoofdstuk 4 de opbrengsten van het onderzoek. Dit splitsen we uit naar macro- (systeem), meso- (organisatie) en microniveau (actor). Spanningen, dilemma's en paradoxen vertalen we naar aangrijpingspunten voor verandering.

In hoofdstuk 5 formuleren we ons advies en geven we antwoord op de centrale vraagstelling. We schetsen daarbij scenario's voor de wijze waarop de deltacommissaris zich verder kan ontwikkelen en verrijken dat met een handelingsperspectief.

Een persoonlijke beschouwing op het vraagstuk en ons onderzoek is opgenomen in de epiloog (hoofdstuk 6).

⁴ De bijlage bij het provinciaal startpakket fysieke leefomgeving 'Beschrijving nationale programma's fysieke leefomgeving (2022) biedt een aardig overzicht, hoewel het Nationaal Waterprogramma ontbreekt. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/12/beschrijving-nationale-programmas-fysieke-leefomgeving>

Hoofdstuk 2

De ontwikkeling van de deltacommissaris in de tijd

Om de centrale vraagstelling uit hoofdstuk 1 te kunnen beantwoorden, schetsen we de ontstaansgeschiedenis van de deltacommissaris en de ontwikkeling van het speelveld in de tijd, om daarmee inzicht te krijgen op wat passende ontwikkelperspectieven kunnen zijn.

Over de totstandkoming en ontwikkeling van de deltacommissaris is al veel geschreven. Naast de officiële wettelijke teksten hebben we onder meer gebruikt gemaakt van de ‘De Deltacommissaris’ (NSOB, 2013), Samen verder werken aan de Delta (EUR, 2014), de wettelijke ex-post evaluatie van de Deltawet (ABDTopconconsult, 2016), ‘Dienen en beïnvloeden’ (NSOB, 2018) en ‘Eb en Vloed van het Deltaprogramma’ (GovernEUR, 2019). Ook hebben we de direct betrokkenen hierover geïnterviewd.

2.1 De aanloop (2006 – 2010)

Besluit over een deltaregisseur

Het kabinet stelde in 2007 de Deltacommissie in, onder leiding van oud-minister Cees Veerman. Deze tweede Deltacommissie wordt gevraagd advies uit te brengen over de bescherming van Nederland tegen de gevolgen van klimaatverandering.

De directies van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat spelen een belangrijke rol bij de instelling van de commissie. Het ministerie ziet hoe al langer de grote taak voor het natte deel van Rijkswaterstaat en de versnippering van de wateropgave tussen de verschillende bestuurslagen en de waterschappen. De top van het ministerie maakt zich er zorgen over dat het in de formatie van 2006 niet is gelukt hiervoor de benodigde extra middelen te krijgen. Wel wordt er sinds 2006, mede door Infrastructuur en Waterstaat, gewerkt aan het opzetten van het Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat.

De Deltacommissie raadpleegt verschillende partijen. Een extern advies aan de commissie is om een Delta-autoriteit op te richten: “Een Delta-autoriteit kan optreden als permanent pleitbezorger van het traject en kan het zwaarwegende belang daarvan - de nationale veiligheid - hoog op de politieke en maatschappelijke agenda houden. De Delta-autoriteit moet geen politieke of wetenschappelijke praatclub zijn, maar een aanjagende, coördinerende en regisserende rol vervullen om sector-overstijgende projecten van nationaal belang te agenderen en financiering daarvoor te organiseren.” Het advies is om een relatief kleine organisatie op te zetten, zonder uitvoeringstaken, onder directe verantwoordelijkheid van de minister-president.

De commissie Veerman overweegt verschillende arrangementen. De opties van een (coördinerend) Delta-minister en een Delta-DG worden als minder effectief gezien. De voorkeur gaat uit naar een institutie, meer op afstand van het politieke gewoel, die met gezag en over de kabinetsperiodes heen, verbindende nationale regie kan bieden naar de bestuurslagen. De ‘governance-paragraaf’ in het rapport van de Deltacommissie wordt pas kort voor het verschijnen definitief. De voorkeur lijkt lang uit te gaan naar een College van Staat, maar uiteindelijk wordt gekozen voor de formulering ‘Deltaregisseur’. Uiteindelijk kiest de commissie voor de combinatie van een Deltafonds, Deltaprogramma en een deltaregisseur verankerd in de wet.

In 2008 brengt de commissie advies uit (Deltacommissie, 2008): *“De politiek-bestuurlijke organisatie voor onze waterveiligheid dient te worden versterkt door te voorzien in een verbindende nationale regie en regionale verantwoordelijkheid voor de uitvoering (ministeriële stuurgroep met MP als voorzitter, V&W-bewindspersoon politiek verantwoordelijk, de deltaregisseur voor samenhang en voortgang, regionale bestuurders voor invulling en realisatie van de (afzonderlijke) regionale opgaven). De financiële middelen dienen zeker te worden gesteld door een Deltafonds op te richten. Een Deltawet moet de politiek-bestuurlijke organisatie en de zekerstelling van financiën verankeren binnen het huidige staatsbestel en de huidige wet- en regelgeving. Hierin moet in ieder geval het Deltafonds worden opgenomen en de uitvoering ervan; taken en bevoegdheden van de deltaregisseur; de bepaling dat een Deltaprogramma zal worden opgesteld.”*

Parallel aan de werkzaamheden van de Deltacommissie in 2007 en 2008, organiseert de directeur-generaal Water, Annemieke Nijhof, de vertrouwelijke ‘Eerbeek-sessies’. Hier wordt volgens insiders niet alleen de basis gelegd voor de kabinetsreactie op het commissieadvies, maar ook voor de vorming van een deltacommissie (ABDTopconconsult, 2016). De ‘softpower-interventie’ zorgt voor draagvlak voor een snelle kabinetsreactie op de aanbevelingen van de Deltacommissie en levert een interbestuurlijk netwerk van partijen op die samen het momentum van het rapport van de Deltacommissie weten te benutten en vast te houden.

Mede door deze proactieve aanpak kondigt minister-president Balkenende bij de presentatie van het rapport “Samen werken met water” aan dat er een Deltafonds zal komen. Binnen een week na de presentatie op 8 september 2008 volgt de formele kabinetsreactie, waarin een nieuwe Deltawet wordt aangekondigd met daarin het Deltafonds als solide financiële waarborg voor het Deltaprogramma en een wettelijke verankering van de rol van de deltaregisseur. In december 2008 wordt in de Kamer een CDA/PvdA-motie aangenomen voor de uitwerking van een Deltafonds. Het DG Water krijgt de opdracht zo snel mogelijk een Deltawet te maken. Ook wordt er een kwartiermakerteam Deltaprogramma opgericht, dat door Annemieke Nijhof wordt uitgedaagd om met de vele betrokken partijen in gesprek te gaan over de ‘shared values’ van het Delta-programma, deze gezamenlijk te verkennen, van contouren te voorzien en geleidelijk in te vullen (bron: Basiswaarden Deltaprogramma).

Vanwege veranderende economische omstandigheden en de bankencrisis moet de coalitie in maart 2009 aanvullende begrotingsafspraken maken. VenW-staatssecretaris Huizinga (CU) maakt zich hard voor het Deltafonds. Door een combinatie van belangen rond innovatie (CDA) en duurzaamheid (PvdA) bevat het nieuwe begrotingsakkoord ook 1 miljard euro per jaar voor het Deltafonds. De ministeriële werkgroep onder voorzitterschap van de minister-president maakt vaart met ontwerpvoorstel voor de Deltawet. Staatssecretaris Huizinga vraagt in die periode Wim Kuijken om na te denken over de rol van deltaregisseur. In november 2009 wordt een CDA/PvdA-motie aangenomen waarin het kabinet wordt opgeroepen om alvast een deltacommissaris te benoemen, voorafgaand aan de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. De opstellers van de motie geven gehoor aan de naamswijziging waar Kuijken op had aangedrongen: de deltaregisseur wordt deltacommissaris.

2.2 De eerste deltacommissaris - Wim Kuijken (2010 – 2018)

In januari 2010 wordt Wim Kuijken bij ministerieel besluit aangesteld als deltacommissaris en kan hij formeel deelnemen aan de stuurgroep voor de Deltawet. Het kwartiermakersteam wordt omgezet in de staf deltacommissaris. De staf gaat aan de slag met alle deelprogramma’s die in het Deltaprogramma terug moeten komen. De formele start en eerste publieke optreden van de deltacommissaris is op 1 februari 2010 en deelname met de deelname van de deltacommissaris aan de herdenking van de Watersnoodramp van 1953.

Wettelijke verankering

De Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur adviseren in augustus 2009 over het ontwerp van de Deltawet. Ze staan positief tegenover een speciale coördinatie- en aanjaagfunctie die bestuurders (horizontaal: binnen het rijk) en verticaal (tussen rijk en regio) op hun verantwoordelijkheid kan wijzen in de uitvoering van het Deltaprogramma. De raden adviseren om in het algemeen terughoudend te zijn met het aanstellen van bijzondere functionarissen, 'buitenboordmotoren' en taskforces op rijksniveau, maar voor de rol van deltaregisseur zien zij voldoende onderbouwing. De nieuwe rechtsfiguur maakt het volgens de raden wel nodig om tot een deugdelijke wettelijke regeling te komen voor de wijze van aanstelling en ontslag. Ook moet duidelijk worden gemaakt of het om een (tijdelijke) bestuurlijke functie dan wel een ambtelijke functie (vaste aanstelling) gaat. Ook moet de verhouding met DG Water helder worden gemaakt, niet alleen voor de Deltaregisseur maar ook voor de (rechtspositionele) status van de stafmedewerkers.

De Raad van State onderschrijft in zijn advies van december 2009 de strekking van de Deltawet, maar adviseert aanpassingen over de positie van de deltacommissaris: *"De Raad merkt op dat de opdracht van taken aan een ambtenaar, zonder dat hem daarbij tevens bevoegdheden worden gegeven, geen wettelijke regeling behoeft."* De Raad adviseert de deltacommissaris daarom niet bij wet in te stellen en diens taken niet in de wet te regelen.

Uit de kabinetsreactie blijkt dat de ministerraad vasthoudt aan de aanbevelingen van de Deltacommissie om de functie en taak van de deltacommissaris wettelijk regelen, omdat dit bijdraagt aan de continuïteit in de aanpak van de lange-termijnopgaven waar Nederland voor staat. De aanpassingen die het kabinet wel doet zorgen voor een zelfstandiger positie van de deltacommissaris. De deltacommissaris krijgt de bevoegdheid om bij de betrokken ministers informatie rond het Deltaprogramma op te vragen en regelmatig te overleggen met decentrale bestuurders. Ook moet uit het Deltaprogramma blijken hoe rekening is gehouden met het voorstel voor en adviezen over het Deltaprogramma. De kosten van de deltacommissaris komen ten laste van het Deltafonds.

Nationaal waterplan als beleidskader voor het deltaprogramma

Het kabinet stapt af van het voornemen dat ook andere beleidsnota's dan het Nationale Waterplan kaderstellend zijn voor het Deltaprogramma. De verhouding ten opzichte van het Waterplan wordt in de memorie van toelichting op de wet als volgt geformuleerd: *"Het Nationale Waterplan vormt het integraal afgewogen beleidskader voor het deltaprogramma. De maatregelen in het deltaprogramma dragen bij aan de uitvoering van het beleid van het Nationale Waterplan op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Verder zullen onder de vlag van het deltaprogramma ook beleidsvoorbereidende studies uitgevoerd worden, waarvan de uitkomsten weer kunnen bijdragen aan de beleidsvorming voor het volgende Nationale Waterplan."* De wet maakt het als gevolg van de integrale aanpak voor het Deltaprogramma ook mogelijk om maatregelen en voorzieningen te treffen op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke kwaliteit, alsmede op het gebied van waterkwaliteit.

Politieke discussie over de positionering van de deltacommissaris

In februari 2010 wordt het kabinet Balkende IV demissionair. Klimaat blijkt een verkiezingsthema. Het wetsvoorstel Deltawet wordt controversieel verklaard. Pas na het aantreden van het kabinet Rutte I vergadert de Kamercommissie in oktober 2010 opnieuw over het wetsvoorstel. Er is discussie over de positionering van de deltacommissaris in het huis van Thorbecke. De vraag komt op waarom het een commissaris is geworden en geen regisseur. Ook wordt er gevraagd waarom de deltacommissaris onder de Minister van IenM valt en niet onder de minister-president. Er gaan stemmen op om de Tweede Kamer een grotere rol te geven in de voordracht van kandidaten. Ten slotte wordt er gesproken over eventuele spanningen die kunnen ontstaan rond het optreden van een bewindspersoon en de deltacommissaris. De zorg is dat het instellen van een deltacommissaris te veel bestuurlijke drukte gaat geven.

In de schriftelijke reactie benadrukt staatssecretaris Atsma het onderscheid in verantwoordelijkheden en het belang van een wettelijke verankering van de taken en bevoegdheden van de deltacommissaris om voldoende doorzettingsmacht te borgen. Hij geeft hij aan dat het niet de bedoeling is van de regering om ook op andere terreinen een regeringscommissaris bij wet te introduceren. Daarbij zal het functioneren van de deltacommissaris als 'organisatorische figuur' onderdeel uitmaken van de evaluatie van de wet.

Het meest spannend voor de positie van de deltacommissaris is de voorgestelde motie om de wet zodanig aan te passen dat de formulering 'Er is een deltacommissaris' wijzigt in 'er kan een deltacommissaris zijn'. Kijken hierover: *"Atsma leek daar wel mee te kunnen leven. Ik heb toen gezegd: dat gaan we zo niet doen. Een 'kan-bepaling' maakt het commissariaat politiek te zeer fluïde"*. Uiteindelijk is er geen Kamermeerderheid voor de aanpassing, mede omdat dit ingaat tegen de aanbevelingen van de commissie Veerman. Die benadrukte het belang van een onafhankelijke positie over kabinetsperiodes heen en los van de politieke waan van de dag. Kijken: *"Mijn inzet bij mijn aantreden als deltacommissaris was om te komen tot een duurzame configuratie om decennialang aan het lange termijn vraagstuk te kunnen werken, los van de uitslagen van verkiezingen"*. Uiteindelijk werd de Deltawet in de Tweede en Eerste Kamer met algemene stemmen aangenomen. Op 1 januari 2012 werd de Deltawet van kracht.

Het intensieve proces naar deltabeslissingen en Voorkeurstrategieën

Vanaf de start is er intensief gewerkt aan de deelprogramma's op thema's en gebieden vanuit een nationale aanpak van het Deltaprogramma. Met vele betrokken partijen en wetenschappers zijn onder regie van de deltacommissaris de 'shared values' van het Deltaprogramma verkend en is het programma steeds meer gevuld. De probleemanalyse van de opgaven voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening leidde in 2011 tot gezamenlijke Deltabeslissingen. Kijken hierover: *"Ik heb gekozen voor een Nationaal Programma. Dat lag nog niet vast in de wet. Ook het ontwikkelen van gezamenlijke Deltabeslissingen stond nog nergens, dat hebben we als Deltaprogramma zelf besloten. Het Deltaprogramma heeft daarmee invulling gekregen op een manier die we vooraf nog niet hadden bedacht."* Uit een eerste tussenevaluatie blijkt waardering voor de aanpak die recht doet aan de inhoudelijk en geografisch complexe opgaven. De kansrijke strategieën worden uitgewerkt naar voorkeurstrategieën.

In de discussies over de bezuinigingen blijft ook het Deltafonds niet buiten beschouwing. In de Rijksbegroting van 2013 wordt er tot 2028 maar liefst 600 miljoen euro op het fonds bezuinigd. Daardoor moeten de waterschappen meer bijdragen aan het Deltafonds. Dit leidt tot onrust in de waterwereld. Bij de tweede bezuinigingsronde een jaar later wordt het Deltafonds wel ontzien.

Het Deltaprogramma 2015 vormt het sluitstuk op de periode waarin wordt toegewerkt naar deltabeslissingen, voorkeursstrategieën en Deltaplannen. Ook wordt het benodigde budget - 18 miljard euro tot 2030 - beschikbaar gemaakt. De opgave tot 2050 is inhoudelijk gedefinieerd, er zijn kaders en normen voor het Deltaprogramma voor de rest van de 21ste eeuw. Daarmee kan de volgende fase beginnen: de inpassing en versnelling van de uitvoering.

Draagvlak voor het Deltaprogramma

Het Deltaprogramma is volgens Wim Kuijken een sterk merk geworden, waar partijen bij willen horen en waaromheen een gemeenschap is ontstaan van enthousiaste en betrokken partijen: *“Het instituut Deltaprogramma heeft alle elementen en wettelijke borging die het nodig heeft om nog lang gezaghebbend te blijven. Maar dat hangt ook af van de persoonlijke invulling. Ik heb het instituut stevig neergezet en dat vond de minister niet altijd even leuk. Maar ik dacht, je hebt het instituut gemaakt en dan zul je het krijgen ook. De samenleving moet weten dat het instituut bestaat, dat helpt het ook verder.”*

In 2013 peilt de Erasmus Universiteit Rotterdam op verzoek van de deltacommissaris door middel van een enquête hoe de deltacomunity het Deltaprogramma waardeert. De geïnterviewden zijn het erover eens dat het succes van het Deltaprogramma deels te maken heeft met de rol en persoon van de deltacommissaris en de andere sleutelfiguren die zich met passie inzetten voor het Deltaprogramma. Ook als een belangrijk element dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat de deltacommissaris geen onderdeel uitmaakt van een ministerie en de ruimte heeft om jaarlijks een gezamenlijk programma voor te leggen aan de Kamer. Ook is het belangrijk dat het Deltaprogramma niet van de deltacommissaris is, maar van vele stakeholders. Daardoor heeft het een nationaal karakter en is het geen Rijksprogramma.

De conclusie is dat het Deltaprogramma een succesvol voorbeeld is van bestuurlijke vernieuwing. Kuijken hierover: *“Ik heb gekozen voor een Nationaal Programma. Dat lag nog niet vast in de wet. Ook het ontwikkelen van gezamenlijke deltabeslissingen stond nog nergens, dat hebben we als Deltaprogramma zelf besloten. Het Deltaprogramma heeft daarmee invulling gekregen op een manier die we vooraf nog niet hadden bedacht.”* De conclusie uit het onderzoek is dat het nationale karakter van het Deltaprogramma een must is al zullen de spanningsvelden in de relatie rijk & regio, water & ruimte en programma & lijn blijvende aandacht vragen.

Deltaplan Ruimtelijke adaptatie

Tot 2015 zijn waterveiligheid en zoetwater de (wettelijke) pijlers van het Deltaprogramma. Met de deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie in 2015 leggen rijk, provincies, gemeenten en waterschappen samen de ambitie vast dat Nederland in 2050 klimaatbestendig en water-robuust is ingericht. Later is de deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie ook deel gaan uitmaken van het Deltaprogramma. Een staflid weet nog precies hoe dat in de Kamer is ontstaan: *“Vanuit de staf zaten we in de Tweede Kamer voor een commissievergadering over het Deltaprogramma. Vanuit het ministerie zat er verder niemand. De PvdA vroeg aan de minister: ‘hebben jullie eigenlijk wel een plan voor Ruimtelijke Adaptatie? ‘Ze zei: ‘natuurlijk heb ik een plan’. Maar we hadden geen plan. Voor Ruimtelijke Adaptatie hadden we niets, want het stond niet in de wet. Maar vanwege de toezegging in de Kamer moest het er wel snel komen.”*

In het Deltaprogramma 2018 is het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie toegevoegd, overigens zonder dat de Waterwet hierop werd aangepast. Bij de presentatie was er naast enthousiasme ook kritiek. In de miljoenennota waren namelijk géén extra investeringen opgenomen voor de uitvoering van het nieuwe plan. Toch krijgt Ruimtelijke Adaptatie een volwaardige plek in het programma, al heeft het thema in de uitwerking en financiering geen vergelijkbare positie als waterveiligheid en zoetwater.

De wettelijke ex-post evaluatie Deltawet op peil

De evaluatiecommissie van ABD Topconsult komt in 2016 tot het oordeel dat de Deltawet en het daaruit voortvloeiende stelsel van Deltaprogramma, Deltafonds en deltacommissaris, in de evaluatieperiode zeer goed hebben gefunctioneerd: robuust, legitiem en doelgericht. De onderzoekers benoemen het krachtige proces: *“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”.*

In de evaluatie wordt echter ook geconstateerd dat het Deltaprogramma na de periode van toewerken naar de deltabeslissingen de omslag moet maken naar de uitvoering, en dat dit vrij moeizaam verloopt. Wat opvalt is dat het Deltaprogramma geen echt integraal programma is geworden. De al bestaande (regionale) project-organisaties met hun eigen bestuurlijke platforms blijven vrij autonoom opereren, met weinig uitwisseling tussen de deelprogramma's. De focus blijft vooral gericht op waterveiligheid, zonder koppelingen met andere beleidsterreinen zoals ruimte, economie en natuur, terwijl de Deltawet daartoe wel de mogelijkheid biedt.

Als aandachtspunt wordt genoemd dat de regie en coördinatie op het realiseren van deltabeslissingen in toenemende mate in de regio worden neergelegd, terwijl de capaciteit – en daarmee de slagkracht van de regionale projectorganisaties – eerder is teruggebracht dan toegenomen. Het risico is dat er een knip ontstaat tussen de innovatief vormgegeven planvorming en de uitvoering. Het doel van adaptief deltamanagement is toch ook om in de uitvoering tot een innovatieve aanpak te komen en niet terug te vallen op de oude, gescheiden rollen?

Over de deltacommissaris oordeelt de commissie: *“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.”*

2.3 De tweede deltacommissaris – Peter Glas (2019 – heden)

In 2018 stopt Wim Kuijken als Deltacommissaris. Ondanks enige twijfel bij de minister over het nut en noodzaak van de ‘constructie deltacommissaris’, wordt de vacature toch opengesteld. Peter Glas, ervaren bestuurder en watergraaf, wordt op 1 januari 2019 benoemd als nieuwe deltacommissaris. Met zijn benoeming wordt gekozen voor een meer verbindend profiel en voor een persoon met een groot netwerk in de regionale watergemeenschap. De start in coronatijd maakt dat veel kennismakingsgesprekken en vergaderingen online zijn. Op de Haagse ministeries zijn in deze periode veel verschuivingen door de vorming van nieuwe directoraten-generaal (DG's), zoals het DG Volkshuisvesting en Bouwen binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) en de DG's Landelijk Gebied en Stikstof binnen het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Dit maakt de start voor de nieuwe deltacommissaris niet eenvoudig. Het vooral online moeten vergaderen wordt na de coronatijd echter ruimschoots goed gemaakt met werkbezoeken en aandacht voor het werk in de regio's.

Eb en vloed van het Deltaprogramma

Uit het onderzoek 'Eb en vloed van het Deltaprogramma' (GovernEUR, 2019) komt een ander beeld naar voren dan uit het eerdere onderzoek. De geïnterviewden waren in 2014 tevreden over de voorgaande intensieve periode van deltabeslissingen, maar riepen op tot meer concreetheid in het programma en tot het meer overlaten van de uitvoering aan de lijnorganisaties. In 2018 zijn de geïnterviewden juist tevreden over de mate van concreetheid, maar doen ze een oproep om de uitvoering niet alleen aan afzonderlijke overheden over te laten. De deltacommisaris en zijn staf krijgen opnieuw complimenten voor hun werkwijze: *“Uit zowel de vragenlijst als de interviews wordt duidelijk dat de community blijvend zeer positief is over de samenwerking. Juist door de cultuur van samenwerken, kunnen afspraken gemaakt en resultaten behaald worden, ook wanneer belangen wrijven. De geïnterviewden vinden daarin een deltacommisaris onmisbaar. Deze rol creëert waar nodig druk om er gezamenlijk als regio of rondom een vraagstuk uit te komen.”*

Zorgen zijn er op twee niveaus. Op regionaal niveau is een deel van de uitvoering op grotere afstand van het Deltaprogramma gekomen. Vanuit het Deltaprogramma is er vertrouwen in de uitvoering, maar het gevoel van afstand ten opzichte van de waterschappen en projectorganisaties groeit. Op nationaal niveau komen de zorgen voort uit programma's en projecten die zijn gestart vanuit de lijnorganisaties, maar direct aan het Deltaprogramma raken. Voorbeelden zijn Integraal Riviermanagement en de Nationale Adaptatiestrategie. De zorgen leiden niet meteen tot ontevredenheid, maar vormen volgens de onderzoekers wel 'haarscheurtjes' in het programma.

Zesjaarlijkse herijking Deltaprogramma

De periode 'Peter Glas' start in 2019 met de herijking van het Deltaprogramma en de deltabeslissingen. De voorbereiding hiervan is al in 2018 begonnen. In een cyclus van zes jaar worden met alle partijen in het Deltaprogramma de adaptief ontworpen deltabeslissingen en voorkeursstrategieën besproken en aangepast. De resultaten van dit intensieve traject zijn verwerkt in het Deltaprogramma 2021. Conclusies zijn:

- De deltabeslissingen en voorkeursstrategieën geven voor de periode tot 2050 nog steeds de goede koers aan. Aanscherpingen zijn met name nodig in de deltabeslissing zoetwater.
- Bij alle opgaven is extra aandacht nodig voor een voortvarende uitvoering van maatregelen, gericht op realisatie van de doelen in 2050.
- De opgaven voor waterveiligheid en zoetwater kunnen na 2050 fors toenemen door een versnelde zeespiegelstijging. De samenwerkende partijen in het Deltaprogramma moeten daar rekening mee houden bij beslissingen die ze de komende jaren nemen en moeten zich nu al voorbereiden op de grote keuzes die na 2050 misschien noodzakelijk zijn.

Om beter zicht te krijgen op het tempo waarin de zeespiegelstijging zich op langere termijn ontwikkelt (na 2050), start het Kennisprogramma Zeespiegelstijging. Dit programma brengt de mogelijke gevolgen van een eventuele versnelling van de zeespiegelstijging in beeld. Ook de verschillende gevolgen van laagwater (zoals hinder voor de scheepvaart bij lage rivierafvoeren) zijn aanleiding voor mogelijke aanpassingen, met name van de regionale voorkeursstrategieën voor Rijn en Maas. Deze worden meegenomen in het programma Integraal Riviermanagement (IRM).

Van Nationaal Waterplan naar Nationaal Water Programma

Vooruitlopend op de invoering van de Omgevingswet worden het Nationaal Waterplan en de beheersplannen en de Beheer- en ontwikkelplan voor de rijkswateren (Bprw) vervangen door het Nationaal Water Programma 2022-2027 (NWP). De drie hoofddambities voor het waterbeleid worden in het NWP uitgewerkt voor verschillende thema's: Klimaatadaptatie, Waterveiligheid, Zoetwaterverdeling en droogte, Waterkwaliteit, Grondwater en Scheepvaart. Dit wordt ook uitgewerkt voor de bijbehorende beheer- en uitvoeringstaken van Rijkswaterstaat.

Ook de samenhang van het waterbeleid met andere onderwerpen komt aan bod: natuur, landbouw, bodem en ondergrond, landschap, verstedelijking, energietransitie en industrie. In het Nationaal Water Programma worden per hoofddambitie de belangrijkste beleidsdoelen en keuzes en de beheer en uitvoeringstaken van Rijkswaterstaat voor de planperiode samengevat. De drie thema's in het Deltaprogramma worden daarbij schijnbaar naadloos bij de bredere scope van het NWP ingepast.

Bij de behandeling van het concept-NWP door de Kamercommissie is er ook gevraagd naar de eventuele regierol van de deltacommisaris in de brede ruimtelijke samenwerking. De kabinetsreactie is: *“Met de Nationale Omgevingsvisie en Omgevingswet is de richting ingezet dat alle bevoegd gezagen samenwerken als één overheid aan de borging van nationale belangen. Het kabinet heeft gekozen een coördinerend bewindspersoon op ruimte te benoemen. Die zal die beweging verder brengen door samen met departementen en medeoverheden nadrukkelijker vorm te geven aan de nationale plannen en rijksregie daarbinnen op ruimtelijke en integrale vraagstukken. Transitie op het terrein van woningbouw, energie en landelijk gebied (ook natuur en stikstof) zijn - naast klimaatadaptatie, duurzame mobiliteit en circulaire economie - groot en complex. Voor het nieuwe kabinet vormt dit ook een gezamenlijke opgave voor concretiserende beleidsvorming. De deltacommisaris heeft een rol te vervullen door te signaleren, bewustzijn te bevorderen en bij te dragen aan kennisontwikkeling vanuit het waterdomein. De deltacommisaris kan bij uitstek voor wateropgaven de vertaling van gevolgen van de lange termijn naar het nu halen - ook voor andere transitie - en tegelijk binnen de watersector de samenhang en verbinding bevorderen.”*

Briefadviezen bouwen en klimaatadaptatie

Op een vraag van de Ministeries van IenW en BZK brengt de deltacommisaris aanvullend op het Deltaprogramma twee briefadviezen uit over bouwen (2021) en klimaatadaptatie (2022). Daarin is ook het Bouwstenendocument over het effect van klimaatverandering op de woningbouwopgave opgenomen. De adviezen zijn gebaseerd op de afwegingsprincipes en beleidskeuzes uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Deze brieven trekken in het parlement en in de media veel aandacht, misschien wel meer dan het jaarlijkse Deltaprogramma.

Beleidsstafels

Als reactie op acute gebeurtenissen zoals de droogte van 2018 en 2019 en het hoogwater in Limburg in 2019, worden beleidsstafels geïnstalleerd. Deze vallen niet onder het Deltaprogramma, maar worden geïnitieerd door het Ministerie van IenW. De beleidsstafel Droogte brengt in 2019 advies uit, de beleidsstafel wateroverlast en hoogwater eind 2022. De deltacommisaris neemt wel aan beide beleidsstafels deel.

2.4 Reflectie op de positionering van de deltacommissaris

De tijdlijn geeft antwoord op de vraag waarom de deltacommissaris is ingesteld en hoe het commissariaat zich heeft ontwikkeld. Ten aanzien van de positionering zijn afwegingen gemaakt waarvan een aantal elementen steeds terugkomt:

- onder de ministeriële verantwoordelijkheid versus de onafhankelijke rol van de deltacommissaris;
- voor de komende decennia versus een tijdelijke 'buitenboordmotor';
- toegespitst op waterveiligheid en zoetwater versus een bredere rol, toegespitst op water en leefomgeving;
- gericht op (gedepolitiseerde) beleidsontwikkeling versus versterking van de uitvoeringskracht.

Deze elementen komen terug in de theoretische lens in hoofdstuk 3 en in de rijke opbrengst aan spanningen, paradoxen en metaforen uit de interviews in hoofdstuk 4 en 5.

Hoofdstuk 3

Theoretische lens

In de voorgaande hoofdstukken hebben we het speelveld geschetst waarin de deltacommissaris zich beweegt. In dit hoofdstuk construeren we een theoretische lens die we gebruiken om met een meervoudige blik naar de deltacommissaris te kijken en zoveel mogelijk van de gelaagdheid van waarde, rol en positie van het instituut mee te kunnen krijgen. We construeren de lens met behulp van concepten en invalshoeken uit de 'institutionele theorie'; een theoretische stroming binnen de bestuurskunde en organisatiewetenschappen. De lens passen we in hoofdstuk 4 toe op de interviews met verschillende direct betrokkenen.

3.1 Focus aanbrengen: aansluiten bij de institutionele theorie

De deltacommissaris is in 2009 toegevoegd aan het institutionele speelveld met organisatie en maatschappelijke opgaven op het gebied van klimaatverandering, zoetwater en waterveiligheid. De deltacommissaris is één van de (vele) spelers in dit systeem. De wijze van werken en besluitvorming in dit speelveld is te omschrijven met concepten als '*multi-level governance*' (zie bijvoorbeeld Hooghe & Marks (2020) en Teisman & van der Steen (2018), *Grenzeloos organiseren* (Steen & Scherpenisse, 2020) of *Collaborative Governance* (Ansell & Gash, 2012).

Deze concepten hebben geleid tot handelingsperspectieven voor het ontwerpen en onderhouden van samenwerkingen, zoals bijvoorbeeld is gedaan in het 'Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet!' (Studiegroep IFV, 2020). De concepten bieden echter minder houvast voor het onderzoeken van de onderliggende dynamiek in samenwerkingsverbanden, doordat de opgaven, het speelveld en de spelers voortdurend aan verandering onderhevig zijn. De spelers streven andere óf juist dezelfde ambities na. Gedragingen van individuen en structuren van organisaties werken soms bewust of onbewust op elkaar in. Dit samenspel tussen gedrag in organisaties en de instituties waarvan ze deel uitmaken, is te omschrijven als '*structure and agency*' (Weick, 1995).

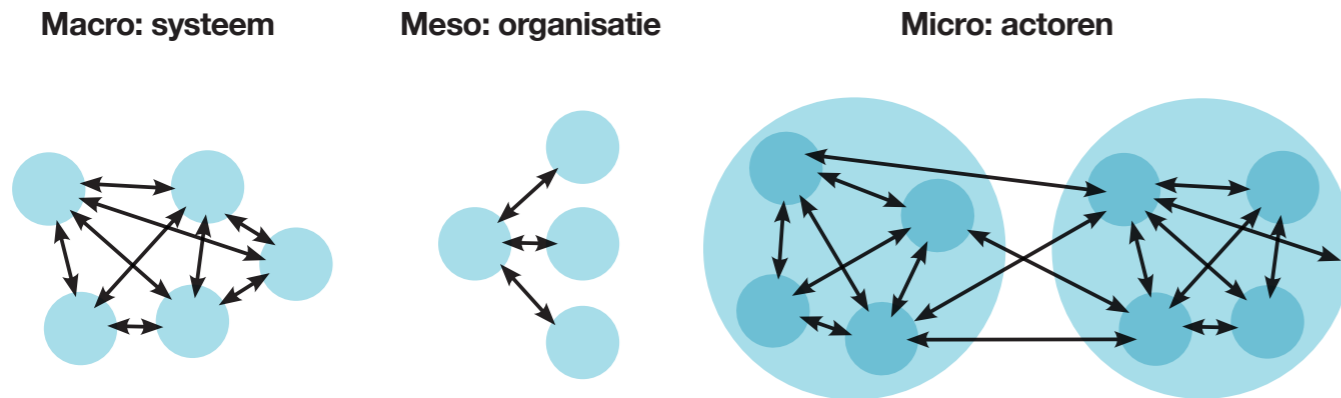
Wij definiëren instituties als 'door mensen ontworpen beperkingen die structurerend zijn voor hun economische, sociale en politieke gedrag. Instituties kunnen zowel formeel (besluitvormingsregels, wetten, regelgeving) als informeel (gedragsregels, gezamenlijke gewoonten) van aard zijn.' (Hazeu, 2012). Het gaat om wederzijdse afspraken tussen partijen waarvan algemeen verwacht wordt dat deze worden nageleefd in een bepaalde context (PBL, 2022).

Om de rol en positionering van de deltacommissaris in dit speelveld te kunnen duiden, moeten we beschrijven hoe organisaties zich tot de deltacommissaris verhouden en omgekeerd. Daarbij is het van belang te onderzoeken welke onderliggende mechanismen en gedragingen deze verhoudingen kunnen verklaren. Een theorie die dit adresseert en daarmee aandacht heeft voor veranderende structuren, rollen en gedragingen in een systeem, vinden we in de institutionele theorie, een concept in de sociale wetenschappen.

Organisaties, ook wel instituties genoemd, worden beïnvloed door allerlei vormen van druk. De institutionele theorie richt zich op de rol van instituties in de samenleving. Volgens deze theorie maakt iedere organisatie deel uit van een groter 'systeem' waarvan verschillende actoren deel uitmaken. De organisatie vormt samen met deze actoren de 'institutionele omgeving' waarbinnen zij opereert (Scott, 2008). De institutionele theorie stelt dat instituties een belangrijke rol spelen in het vormgeven van het gedrag en de interacties van organisaties en personen binnen dat systeem. De theorie biedt daarmee een lens om te begrijpen hoe (sociale) systemen functioneren en hoe zij zich in de tijd ontwikkelen. Wij gebruiken deze theorie om te begrijpen hoe de organisatie deltacommissaris zich gedraagt binnen het systeem waarvan zij deel uitmaakt.

3.2 Slijpen van de lens

Op basis van de institutionele theorie en ondersteund door enkele aanpalende theorieën, hanteren wij drie schaalniveaus (zie figuur 1) voor ons onderzoek: macro (systeem), meso (organisatie) en micro (actor). Dit onderscheid helpt ons bij het ontleden van de verschillende lagen en hoe deze op elkaar inwerken.



Figuur 3.1 Drie schaalniveaus: macro, meso en micro

Macroniveau: hoe beïnvloeden bredere sociale krachten en structuren de organisaties

Op macroniveau creëren omgevingscondities creëren de algemene ‘regels van het spel’ en vormen de basis voor legitieme structuren en praktijken, en daarmee voor de legitimiteit en het handelen van een organisatie. Binnen deze omgeving bestaan opvattingen over wat goed is en wat wenselijk zou zijn, maar ook over wat als ‘normaal’ wordt ervaren (DiMaggio & Powell, 1983). Uitgangspunt binnen de institutionele theorie is dat organisaties beïnvloed worden door deze factoren, waaronder het handelen van andere actoren.

Met de theorie geven we aan dat er binnen een institutie sprake is van continue krachten tussen organisaties die op elkaar inwerken, druk op elkaar uitoefenen en elkaars legitimiteit beïnvloeden. Suchman (1995) beschouwt legitimiteit als de algemene beleving of aanname dat bepaalde acties van een entiteit wenselijk, juist of passend zijn binnen een systeem van normen, waarden, overtuigingen en definities. Organisaties met een gebrek aan legitimiteit zijn aannemelijk kwetsbaarder, doordat zij meer geneigd zijn uitgemaakt te worden voor nalatig, irrationeel of onnodig (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983). Daarmee zijn ze gevoelig voor druk.

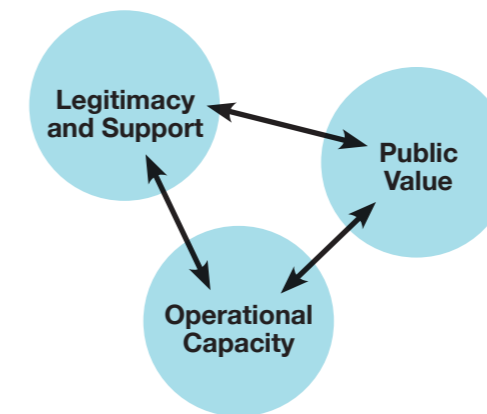
In dit onderzoek verkennen we wat de omgevingscondities zijn, hoe die worden beïnvloed en daarmee (mogelijk) veranderen. In hoofdstuk 1 zijn we kort ingegaan op het begrip publieke waarde. Op mesoniveau gebruiken we de ‘publieke waarde’-theorie om te bepalen welke publieke waarde afzonderlijke organisaties aan de deltacommissaris toekennen en wat dit zegt over de legitimiteit in het systeem op macroniveau.

Uitgangspunt 1: omgevingscondities beïnvloeden de legitimiteit van organisaties in relatie tot elkaar.

Mesoniveau: afzonderlijke krachten tussen een organisatie en haar directe omgeving

‘Onderdeel van krachten tussen organisaties is hoe partijen onderling elkaars legitimiteit erkennen of betwisten’. Op mesoniveau zien we dat Mark Moore (2013) strategische relaties legt tussen legitimiteit, publieke waarde en de capaciteit van een organisatie. Die strategische relatie in figuur 3.2 maakt deel uit van onze centrale vraagstelling. Moore definieert publieke waarde hierbij als: ‘goederen en diensten ten behoeve van maatschappelijke doeleinden’. Hoe andere organisaties in de institutionele omgeving de publieke waarde van een organisatie zien, beïnvloedt de legitimiteit van de betreffende organisatie. De publieke waarde wordt in deze benadering niet bepaald door de organisatie zelf.

Juist in de strategische omgeving van de organisatie zitten de aanknopingspunten voor verandering. Moore schrijft over een ‘authorizing environment’; het geheel van spelers die het handelen van een organisatie van legitimiteit (legitimacy) en steun (support) kunnen voorzien (zie figuur 3.2). Berenschot beschrijft in ‘De jacht op publieke waarde’ (2021) het publieke waarde-concept als richtinggevend perspectief en bouwt daarmee voort op de theorie van Moore. De vraag wat als nastrevenswaardig geldt, is in deze benadering onderwerp van discussies over Waarden, kennis en emoties: ‘Public value is what the public values’.



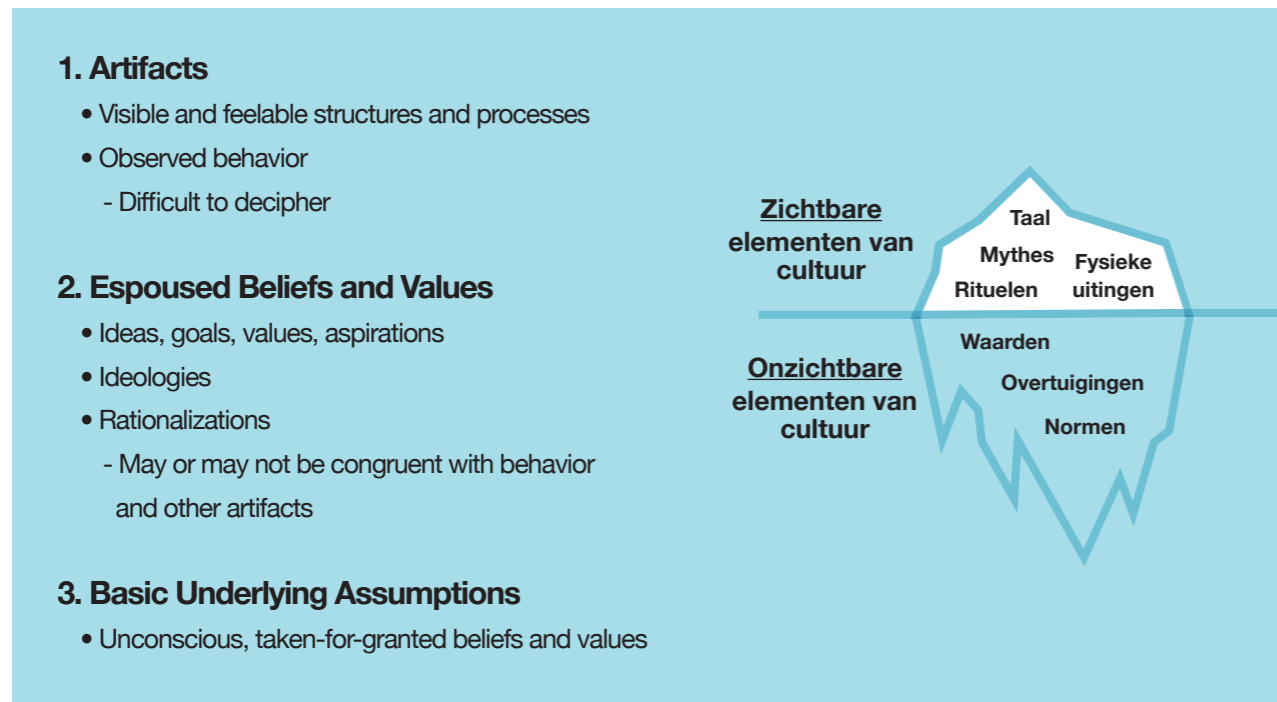
Figuur 3.2 De strategische relaties in de driehoek (Moore, 2013)

Instituties kunnen normen, regels, waarden en routines opleggen die organisaties overnemen om legitiem te opereren in het speelveld. DiMaggio & Powell onderscheiden drie vormen van samenhangende institutionele druk: regulerende druk, normatieve druk en nabootsing.

Regulerende druk ontstaat door wetgeving of andere vormen van regulering om specifiek gedrag af te dwingen. Door een vorm van dwang ontstaat een verplichting. Normatieve druk is meer gebaseerd op (sociale) waarden. Gedrag wordt bepaald door een eigen drang om te voldoen aan bepaalde verplichtingen. Nabootsen wordt voornamelijk beïnvloed door onzekerheid. In situaties waarin de onzekerheid groot is en organisaties niet goed weten hoe ze daarop moeten reageren, nemen zij het gedrag over van organisaties die dergelijke onzekerheden kunnen beheersen.

De institutionele theorie helpt om te verklaren waarom en hoe organisaties op druk reageren. De theorie suggereert dat formele organisatiestructuren, beleid en procedures worden gevormd door maatschappelijke verwachtingen, druk en ‘mythen’ over wat aanvaardbare praktijken zijn (Demirag & Khadaroo, 2009).

De wijze waarop met druk wordt omgegaan, wordt mede bepaald door de cultuur van een organisatie. Een bruikbare theorie om een organisatiecultuur in beeld te brengen, is het lagenmodel uit de organisatiecultuurtheorie van Edgar Schein (Schein, versie 2017). Schein concentreert zich op drie niveaus van cultuur: artefacten (waargenomen gedrag en fysieke kenmerken van een organisatie), waarden (bewuste strategieën, doelen en filosofieën) en basisveronderstellingen (diepgewortelde, onbewuste en niet-onderhandelbare overtuigingen en waarden). Deze theorie helpt ons te begrijpen hoe culturen ontstaan, evolueren en kunnen veranderen.



Figuur 3.3: Drie lagen van cultuur (Schein) visueel vertaald in het ijsbergmodel (Hall, 1976)

Op basis van deze theorieën maken wij in dit onderzoek de zichtbare en onzichtbare vormen van druk en de reacties hierop inzichtelijk. Daarnaast gaan wij in op de 'agent-principaal'-verhouding. In het geval van de deltacommissaris is er sprake van een paradox: enerzijds is de deltacommissaris onafhankelijk en werkt hij voor meerdere ministeries, anderzijds valt hij onder de ministeriële verantwoordelijkheid van een coördinerend minister. 'The Agent Theory' (Eisenhardt, 1989) biedt hiervoor aanknopingspunten. Een belangrijk onderdeel van deze theorie is het probleem van agentschappen: de principaal (opdrachtgever) kan vaak niet nagaan of de agent (opdrachtnemer) naar behoren heeft gepresteerd en of er sprake is van eigenbelang bij de agent.

Uitgangspunt 2: de legitimiteit van een organisatie wordt beïnvloed door de publieke waarde die door de omgeving aan de organisatie wordt toegekend, de aannames die hierbij gedaan worden en de organisatiecultuur.

Microniveau: interne processen en gedragingen binnen organisaties.

Het microniveau betreft de wijze waarop organisaties intern reageren op en omgaan met druk van buiten, de wijze waarop ze regels en normen al dan niet aannemen en implementeren, en de wijze waarop individuen deze processen beïnvloeden. Dit niveau richt zich op de rol van leiderschap, besluitvormingsprocessen en op culturele en identiteitskwesties binnen de organisatie. De cultuurtheorie van Schein helpt ook op microniveau om gedragingen van personen en de dynamiek hieromtrent te duiden.

Uitgangspunt 3: gedragingen van individuen in een organisatie worden gevormd door organisatiecultuur en druk vanuit de omgeving.

3.3 Metaforen en paradoxen als aangrijpingspunten voor verandering

Naast schaalniveaus, gebruiken we de kracht van paradoxen en metaforen om spanningen in de rolomvatting en rolname van de deltacommissaris te duiden. Hieruit halen we aangrijpingspunten voor verandering.

Een paradox staat voor: "Tegenstrijdige maar onderling verbonden elementen. Elementen die op zichzelf logisch lijken, maar absurd en irrationeel zijn als ze tegelijkertijd voorkomen" (Lewis, 2000). Wanneer we geen keuze kunnen maken tussen tegenstellingen omdat alle tegenstrijdige perspectieven aanvaardbaar en aanwezig zijn, kan een situatie gemakkelijk paradoxaal worden. In zo'n situatie zit er veel energie tussen en rond elkaar uitsluitende, tegengestelde polen; in feite zijn de tegenpolen met elkaar verbonden. 'Het begrijpen en/of aanpakken van een paradox in een situatie lost een probleem zelf niet op, maar kan het potentieel creëren voor nieuwe mogelijkheden' (Nistelrooij, 2021)

Met zijn boek 'Images of organization' (1986) introduceerde Morgan het werken met metaforen in de organisatiekunde. Metaforen zijn in zijn ogen paradoxaal. Het is een manier van zien (nieuwe ideeën), maar ook een manier van niet-zien (vervormingen). Elke theorie of elk perspectief is gebaseerd op een metafoor en daarmee incompleet, eenzijdig en mogelijk misleidend. Morgan ziet metaforen als een manier om enerzijds een diagnose te stellen en anderzijds om een verklaring te bieden voor de samenhang tussen verschillende waargenomen verschijnselen. Daarmee zijn metaforen ook schema's om vanuit te handelen. Zelf hanteerde hij acht metaforen voor organisaties: machines, organismen, hersens, culturen, politieke systemen, psychische gevangenissen, transformaties en instrumenten van overheersing.

In dit onderzoek bevragen wij geïnterviewden op de metaforen die zij nu en voor de toekomst van toepassing vinden op het instituut en de persoon 'deltacommissaris'.

Uitgangspunt 4: Organisedynamiek komt tot stand door spanningen in de rolname aan te grijpen als basis voor verandering, bijvoorbeeld met behulp van metaforen, dilemma's en paradoxen.

3.4 Samenvatting en toepassing van de theoretische lens

Onderstaande tabel vat de uitgangspunten samen die wij toepassen om de deltacommissaris in zijn omgeving te duiden (hoofdstuk 4) en om de aangrijpingspunten voor verandering te formuleren (hoofdstuk 5).

Schaal	Uitgangspunt	Centraal thema	Resultaat van de analyse
Macro (Relaties tot het systeem)	Omgevingscondities in het systeem beïnvloeden de legitimiteit van organisaties over en weer	Bepalende omgevingsfactoren in termen van complexiteit en dynamiek van het speelveld	Verdiepend inzicht in de dynamiek die plaatsvindt in het systeem waarvan de deltacommissaris deel uitmaakt
Meso (Relaties tussen organisaties)	De legitimiteit van een organisatie wordt beïnvloed door de publieke waarde die de omgeving haar toekent, de aannamen die hierbij gedaan worden en de organisatiecultuur	Kernwaarden rond: <ul style="list-style-type: none"> • rolopvatting • publieke waarde • organisatiecultuur • Agent-principaal verhouding 	Inzicht in hoe de deltacommissaris organisatie naar zichzelf kijkt en hoe andere organisaties naar de deltacommissaris kijken in termen van rolopvatting, publieke waarde en cultuur
Micro (Relaties tussen actoren)	Gedragingen van individuen in een organisatie worden gevormd door organisatiecultuur en druk vanuit de omgeving	Identificatie van: <ul style="list-style-type: none"> • actor-netwerkrelaties • zichtbare en onzichtbare cultuuruitingen in deze relaties 	Duiding van aspecten van de organisatiecultuur aan de hand van individuele handelingen en opvattingen
Verandering (Dynamiek in en tussen organisaties)	Organisatiedynamiek komt tot stand door spanningen in de rolgeving aan te grijpen als basis voor verandering, bijvoorbeeld met behulp van metaforen en paradoxen	Identificatie van spanningen en daaraan gerelateerde metaforen en paradoxen	Metaforische zelfdefinities met een blik van buiten en het duiden van spanningen hierin

Tabel 3.1 Toepassing theoretische lens

Hoofdstuk 4 De deltacommissaris en de watergemeenschap

In dit hoofdstuk beschrijven we aan de hand van de drie niveaus uit de theoretische lens (hoofdstuk 3) het speelveld waarin de deltacommissaris zich beweegt. Kijkend door deze lens beschrijven we de rijke opbrengst uit vele interviews, bijgewoone werkoverleggen van de staf en werkbezoeken van de deltacommissaris. Daarbij maken we zoveel gebruik van citaten van de geïnterviewden. Uit de opbrengst filteren we de spanningen, dilemma's en paradoxen waarmee de deltacommissaris te maken heeft. Door ook te kijken naar de (institutionele) druk op de deltacommissaris, komen we tot een aantal kernbegrippen die de bouwstenen vormen voor de ontwikkelperspectieven die we in hoofdstuk 5 beschrijven en komen op basis daarvan tot de beantwoording van de onderzoeksvraag.

4.1 Institutionele beschrijving op macroniveau

Het macroniveau betreft de manier waarop bredere structuren (het systeem) organisaties beïnvloeden. De context hiervoor is deels beschreven in de hoofdstukken 1 en 2 en werken we in dit hoofdstuk verder uit aan de hand van citaten uit de interviews enkele kenmerken van dit systeem uit. Ook lichten we specifieke patronen uit die van invloed zijn op de positionering van de deltacommissaris. Hiermee krijgen we een verdiepend inzicht in de dynamiek in het systeem waarin de deltacommissaris zich bevindt.

Nederland op slot

De bestuurlijk-ambtelijke en interdepartementale samenwerking op rijksniveau is complex. Geïnterviewden geven aan dat het een 'heldentocht' is om een nota door de verschillende ministeries te krijgen. *“Vaak is het eindresultaat door de inbreng van verschillende beleidsdirecties totaal onherkenbaar in vergelijking met het concept waarmee men ooit is gestart.”* In deze 'zuigkracht' tussen de ministeries gaat heel veel tijd en energie zitten. De processen van afstemming en besluitvorming lijken vaak te draaien om het 'weg-organiseren' van problemen. Zo wordt vanuit Rijkswaterstaat geklaagd dat het departement IenW bij inhoudelijke problemen alleen nog maar met een procesvoorstel als oplossing komt, hierbij doelend op de beleidstafels. Processen en werkvormen in plaats van oplossingen. Een van de geïnterviewden beschrijft dit treffend: *“Er is iets fundamenteels mis met het jarenlang doorschuiven van vraagstukken. Daardoor zit Nederland nu op slot. Dat is niet alleen aan de orde bij de bouwopgave, stikstof en natuur, maar heel pijnlijk ook bij het compenseren van aardbevingsschade en de schade in de kinderopvangtoeslagaffaire.”* Het aanstellen van een regeringscommissaris met doorzettingsmacht is dan verleidelijk, maar te simpel. *“Dit kun je niet op het bordje van een regeringscommissaris ‘droppen’, want daarmee ontsla je het zittende systeem bijna van de verplichting om zelf proactief de verantwoordelijkheid te dragen en knopen door te hakken”.*

Dit bestuurlijk-ambtelijk samenspel móet beter, zegt een van de geïnterviewden. *“Het ministerie is weliswaar een ambtelijke opdrachtnemer van een politieke opdrachtgever, maar de beste opdrachtgevers ontstaan door de beste opdrachtnemers”.* Dit is ook het terrein van macht en moed, van ambtelijk vakmanschap en tegenspraak. *“Ambtenaren zijn in plaats van desnoods vervelend en prikkelend, volgend en reactief geworden, als reactie op een zwabberende politiek. In de fysieke leefomgeving is het heel moeilijk geworden, maar het in handen geven van de deltacommissaris is geen structurele oplossing om het bestuurlijk-ambtelijk samenspel te verbeteren.”* Om de grote maatschappelijke uitdagingen het hoofd te kunnen bieden moet het patroon worden doorbroken. Problemen in de fysieke leefomgeving stapelen zich op en vragen om een geïntegreerde aanpak, over de grenzen van bestuurlijke portefeuilles en departementen heen.

De toekomst is nu

Een van die problemen in de fysieke leefomgeving is klimaatverandering. Het eerste hoofdstuk van het Delta-programma begint ermee (zie de inleiding hoofdstuk 1). “Wat je nu ziet is dat de gebeurtenissen die we over een paar decennia verwachten, nu al plaatsvinden”, melden de strategen van de staf en het onafhankelijk kennisinstituut Deltares. “Toch lijkt deze boodschap politiek en maatschappelijk nog niet te landen”. Terwijl de overstromingen in Limburg een onmiskenbaar kenmerk van diezelfde klimaatverandering zijn¹. Klimaat- en waterexperts waarschuwen al geruime tijd voor de gevolgen van klimaatverandering.

Dit horen we ook in de interviews. “We staan aan de vooravond van een grote transitie die begint met de vraag welke scenario’s we moeten inzetten voor de waterveiligheid en klimaatadaptatie op de lange termijn. Daarbij moeten we ook bedenken welke kostenposten dat met zich meebrengt. Toch lijken de belangrijkste politieke reacties nu vooral gericht op de gevolgen van acute problemen in het hier en nu. “Oplopende druk kan helpen om tot een maatschappelijk debat en ongemakkelijke politieke keuzes te komen. De woorden van Winston Churchill “Never waste a good crisis” komen regelmatig in de interviews naar voren, maar de beleving van crisis is er nog niet en het probleem schuift zo door. Hier zijn parallellen met de situatie in de vorige eeuw toen Johan van Veen al vanaf de dertiger jaren waarschuwde dat alle dijken te laag waren. De Deltawerken werden echter pas uitgevoerd na de Watersnoodramp van 1953.

Het is niets nieuws: actuele problemen en crises gebruiken om de politiek tot actie aan te zetten, waarna eerst de fase aanbreekt van ontwikkelen van meer kennis, visie en beleid: “En wat doet de overheid: die stelt beleidstafels in, zoals voor droogte en wateroverlast. Die werken snoeihard, niets op af te dingen. Dit is ‘as good as it’s gets’ als huidige reactie op de gesignaleerde ontwikkelingen”.

Is dit een gevolg van het gekozen adaptief deltamanagement en de ‘adaptive planning’ in het Deltaprogramma? Meegroeien met klimaatverandering door stapsgewijze aanpassing voldoet niet meer als oplossing. “We dachten dat we in control waren door de vinger aan de pols te houden en meetgericht te handelen. De vraag is nu: ‘is die aanpak nog houdbaar?’”. Als we een van de experts moeten geloven niet: “Als je denkt dat je met monitoring bij kan houden wat er gedaan moet worden, ben je naïef. Dat gaat niet lukken”. Een oplossingsrichting die in verschillende gesprekken naar voren komt is die van ‘planned transformation’. “Zelf de transformatie plannen. Een soort big bang, waar je al je kennis en onderzoeken voor opgelijnd hebt”. De snelheid van klimaatverandering vraagt voor sommige thema’s en gebieden een sprongsgewijze verandering op het niveau van het watersysteem als geheel.

Urgent, maar ook acuut?

Een van de geïnterviewden schetst een genuanceerd beeld van hoe Nederland ervoor staat qua waterveiligheid: “We leven in een weliswaar kwetsbare delta, maar het is wel de meest veilige delta van de wereld”.

Dit beeld bleek breed gedragen te worden door de geïnterviewden. Het niveau van waterveiligheid heeft echter ook iets paradoxaals. Dat werd door iemand beschreven als: “We hebben de urgentie serieus genomen en de uitvoering tot 2050 goed georganiseerd. Maar omdat we denken dat het opgelost is, laten we ons toch iedere keer weer verrassen door de gevolgen van extremer weer dat er veel vaker is dan we hadden verwacht”.

Het besef van kwetsbaarheid voor klimaatverandering en zeespiegelstijging is groeiende. Toch wordt het gezien als een langzaam naderend probleem waar we ons nog op kunnen voorbereiden. Volgens het Klimaatrapport van het KNMI is dat een misvatting: ‘Zonder de beperking van de CO₂-uitstoot is de zeespiegel tegen het jaar 2100 met 1,2 meter gestegen. Als het smelten van het landijs op de Zuidpool nog sneller gaat dan nu verwacht wordt, stijgt het zelfs naar 2 meter’.

Op de presentatie van het KNMI-rapport reageerde destijds ook Cees Veerman: “Er was veel kritiek op de Deltacommissie in 2008 dat we uitgingen van een stijging van de zeespiegel van meer dan een meter. Het had 40, 60 of misschien 80 centimeter moeten zijn, maar zeker geen 1 tot 1,3 meter. Zo’n vaart zou het niet lopen. Dat doet het dus wel”. In de interviews horen wij terug dat het om prognoses gaat met een bandbreedte, gebaseerd op modellen. Klimaatwetenschappers benadrukken echter dat ‘als deze prognoses kloppen, dit de opgave rondom waterveiligheid van urgent naar acuut maakt’.

Naast waterveiligheid doemen er meer (klimaat)kwetsbaarheden en risico’s op. In een interview wordt daar als volgt over gesproken: “We hebben een fixatie op het waterveiligheidsvraagstuk vanwege de zeespiegelstijging, maar voor de leefbaarheid is dat maar één onderdeel van het geheel.” Veel experts signaleren dat ruimtelijke adaptatie heel moeilijk zal worden zonder mitigatie van de opwarming tot 1,5 graden Celsius. De signalen daarvan zijn de clusterbuien en extreme droogte die de maatschappelijke opgave verbreedt. Bovendien kunnen de clusterbuien overal vallen en dus potentieel met grote gevolgen. Het gedachtenexperiment “wat als we hier op een van de kwetsbare plekken een bui zoals in Kopenhagen te verstouwen krijgen⁶”, wordt veel gebezigd binnen de watergemeenschap. En wat als die bui morgen al valt? Volgens veel betrokkenen is de opgave niet alleen meer urgent, maar ook acuut.

Toch wordt dat niet door iedereen zo gevoeld. Een geïnterviewde zegt: “Als klimaatonderzoeker zie ik dat we echt op rampkoers zitten. Ik zie ook dat de echte urgentie nog niet gevoeld wordt door de politiek en door het publiek”. Een ander interview sluit hierop aan: “Dat die klimaatverandering met een tijdhorizon op de lange termijn zo’n impact gaat hebben, daalt niet makkelijk in. Niet op rijksniveau, maar zeker ook niet regionaal. We kunnen het met de ‘watercommunity’ wel allemaal gezellig naar elkaar bevestigen, dat het allemaal zo belangrijk is, maar we doen niet wat er nu al nodig is om in 2050 en verder klimaatbestendig te zijn.”

Maar als de signalen niet landen in de politiek, landen ze ook niet in de maatschappij. En omgekeerd geldt hetzelfde. Een van de geïnterviewden geeft aan: “Het komt nog helemaal niet zo over bij de politiek en wordt veelal ook niet zo gevoeld in de maatschappij. Het debat blijft heel reactief. Het beeld is dat we het watersysteem op orde hebben en dat ook in de toekomst wel zo kunnen houden”. Een andere respondent zegt: “Voor die urgentie is het aandacht vragen en blijven vragen. Hierbij moeten de regionale overheden worden meegenomen en moet men het breder uitzetten dan alleen op het waterterrein in de samenleving. Dát is de opgave”.

Een respondent uit de watercommunity legt een claim op (de positie van) de deltacommissaris: “Ik verwacht stevige uitspraken en een koers voor de lange termijn van de deltacommissaris. Wij zitten in onze regio op een kantelpunt en welke keuze we ook maken, het heeft onomkeerbare gevolgen voor de natuur. Eenmaal zout, wordt namelijk nooit meer zoet. Die stip op de horizon is voor ons snel nodig.”

Deze claim vraagt een duidelijke visie op en aanpak van de opgaven in de water en leefomgeving en ook duidelijkheid over de rol en positie van de deltacommissaris in het systeem. Niet alleen voor het deltacommissaritaat zelf, maar voor ook voor de andere partijen in het systeem die zich daartoe verhouden. Dit beschrijven we in paragraaf 4.2: de institutionele beschrijving van het mesoniveau, over de relaties tussen de organisaties in het systeem.

26. ⁵ Zie bijvoorbeeld <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-48523227-acad-4f07-b987-89e952051175/pdf>

⁶ In 2011 viel er in Kopenhagen een bui van meer dan 150 mm in 2 uur tijd. Met grote gevolgen: de waterschade was meer dan 1 miljard euro.

De wateropgave als dimensie in de grote ruimtelijke puzzel

Het is noodzakelijk om de grote opgaven op het gebied van klimaat, bodem, water, natuur en stikstof met elkaar te verbinden om problemen te kunnen oplossen. Water is daarmee een onlosmakelijk onderdeel geworden (als het dat al niet hoorde te zijn) van een grote, ruimtelijke puzzel die op nationaal en regionaal niveau gelegd moet worden. We hebben wel vaker transitieopgaven gedaan in Nederland. Een landbouwtransitie bijvoorbeeld⁷. Een geïnterviewde zegt daarover: *“Dat kan je misschien wel vaker doen, twee keer per eeuw ofzo. Zoiets is te sturen.” Een gecombineerde opgave in stedelijk gebied is echter veel ingewikkelder. “Steden verplaatsen is een heel ander verhaal, dat heeft erg veel voeten in de aarde”.*

Nu water als onderdeel van de grote ruimtelijke puzzel wordt gezien, moet de ‘in zichzelf gekeerde’ en ‘apolitieke’ watercommunity het zeer gepolitiseerde domein van de ruimtelijke ordening betreden. Uit de interviews halen we hierover op: *“We hebben water op een heel technische manier weggeorganiseerd. Als het al politiek wordt, heeft het waterdomein een enorm breed politiek draagvlak”.* Ook hier lijkt iets paradoxaals aan de hand. Aan de ene kant geven geïnterviewden aan dat geen enkele andere sector zo sterk georganiseerd is als het waternetwerk. Aan de andere kant heeft dat er misschien toe geleid dat het besef dat wateropgaven niet op zichzelf staan, nu pas begint door te dringen. Een domein dat altijd als ‘gedepolitiseerd’ werd omschreven, is dat dus toch niet.

“De politiek moet meer zelf keuzes maken”, zegt Johan Remkes als we hem interviewen: *“Ik kom in het overheidsdomein allerlei vraagstukken tegen zoals stikstof en natuur, waarbij depolitisering van de beleidsvoorbereiding als wenselijk wordt gezien. Daarbij wordt ook altijd besproken of dat een taak voor een regerings-commissaris is. Als we dat tot de absolute wijsheid gaan verheffen, zit je binnen de kortste keren met eenzelfde figuur op verschillende beleidsterreinen. Die wens zegt iets over het politieke bestuur en het soms niet tijdig nemen van besluiten. Het is een teken aan de wand dat de politiek te kort schiet.”*

Op de vraag wat er voor politieke sturing nodig is, stelt een van onze gesprekspartners: *“Het is belangrijk dat de watergemeenschap zichzelf openstelt voor bredere vraagstukken en de wereld van ruimtelijke ordening betreedt, bijvoorbeeld de rol voor de waterschappen om beleidslijn ‘water en bodem sturend’ echt te laten landen.”* Veel gesprekspartners benadrukken de noodzakelijke verbreding van het speelveld en integratie van de vele ruimtelijke plannen: *“Er zijn maar liefst 26 nationale plannen die allemaal iets te doen hebben in dezelfde ruimte. Ze zijn sectoroverstijgend en dat vindt het systeem lastig.”* Het Nationaal Water Programma schetst de complexiteit van al die visies, kaders, beleid en programma’s duidelijk. Maar hoe de schaarstevraagstukken van tijd, capaciteit en middelen te hanteren is nog niet duidelijk.

Departementen in beweging

Ook het ministerie van IenW blijft in ontwikkeling waardoor een nieuwe visie en werkwijze zich ontploegen. Tijdens een van onze gesprekken tekenden we het volgende op: *“We zien een groeiend zelfbewustzijn en een andere manier van werken, wat zichtbaar lijkt te worden nu er een andere minister en andere directiegeneraal aan het roer staan.”* Het departement krijgt van minister Harbers de ruimte om langetermijneffecten politiek zichtbaar en bespreekbaar te maken. Een voorbeeld hiervan is de ‘Water en bodem sturend’-brief die recent door de minister Harbers naar de Tweede Kamer is gestuurd. Een van onze geïnterviewden zegt daarover: *“IenW stapte met Harbers en ‘water en bodem sturend’ naar voren, waar het departement onder Van Nieuwenhuizen wat meer teruggetrokken was.”* Ook met het Nationaal Water Programma is bewust een andere koers ingezet naar meer samenhang tussen vraagstukken van water en leefomgeving en de samenwerking die dat tussen de ministeries en de medeoverheden vraagt.

Het beleidsveld ‘bodem’, dat eerder in de marge van het departement lag, krijgt steeds meer politieke en bestuurlijke belangstelling. Maar bodem is niet alleen van IenW en sectoraal beleid is niet de oplossing. De samenhang organiseren is niet eenvoudig en botst dit zelfs met de rol van de deltacommissaris die daar juist een rol in heeft. Uit een van de interviews tekenen we hierover op: *“Met het introduceren van het Deltaprogramma onder regie van een deltacommissaris heb je inherent een frictie georganiseerd met de rol van de beleidsdirecties. Die frictie lees je al in de memorie van toelichting van de wet. Er is niet voor niets daar benoemd: ‘beleid maakt beleid’. Het feit dat je die dingen moet benoemen, geeft al aan dat er frictie bestaat”.*

Het relatief nieuwe Ministerie voor Volkshuisvesting & Ruimtelijk Ordening (VRO) zorgt ook voor veranderingen van werkwijze in het systeem. Maar dat betekent niet dat er meer gebruik gemaakt gaat worden van de deltacommissaris. Minister De Jonge heeft al eens publiekelijk aangegeven dat hij de constructie van een regeringscommissaris in de bestuurlijke verhoudingen ‘wat ingewikkeld vindt’. Dat heeft te maken met de onafhankelijke rol van de deltacommissaris die zich richt op de lange termijn en de systeemsamenhang, waarvan de beleidsdirecties op de verschillende ministeries zeggen: *“Dat is eigenlijk ook onze taak”.* We komen hierop terug in paragraaf 4.2, de institutionele beschrijving op mesoniveau.

Deze ontwikkelingen hebben grote impact op de samenwerkende partijen in het ruimtelijke en waterdomein, zoals op het niveau van de waterschappen en de provincies. In gesprekken met vertegenwoordigers van regionale overheden en IenW komt een belangrijke spanning aan de orde waar we eerder Peter Glas over citeerden, namelijk dat het belang van rijk (de ministeries) niet samenvalt met het nationaal belang. Want dat is het resultaat van het samenspel van rijk en regionale overheden. Dit verschil brengt het IPO ook onder woorden: *“Overdenk de wateropgaven vanuit de samenhang van de nationale vraagstukken en maak de strategische keuzes samen met de medeoverheden”* (IPO, 2022).

Samenvatting van het macroperspectief

In ons theoretisch kader, haalden we de volgende tekst al even aan: ‘Organisaties met een gebrek aan legitimiteit zijn aannemelijk kwetsbaarder zijn, doordat zij meer geneigd zijn uitgemaakt te worden voor nalatig, irrationeel of onnodig (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983) en daarmee dus gevoelig zijn voor druk.’ In onze beschrijving van het macroperspectief van de deltacommissaris hebben we naast de omgevingscondities ook de spanningen, dilemma’s en paradoxen geschetst aan de hand van citaten uit de door ons gehouden interviews. We gebruiken deze spanningen, dilemma’s en paradoxen later in dit rapport als bouwstenen voor verandering.

Onderstaande tabel 4.1 is gerelateerd aan tabel 3.1 met de samenvatting van de theoretisch lens en geeft een overzicht van de belangrijkste spanningen op macroperspectief. Dit geeft ons verdiepend inzicht in de dynamiek in het systeem waarvan de deltacommissaris deel uitmaakt.

Schaal	Uitgangspunt	Spanningen, dilemma's & paradoxen
Macro (Relaties tot het systeem)	Omgevingscondities in het systeem beïnvloeden de legitimiteit van organisaties over en weer	<ul style="list-style-type: none"> • Overlap opgaven in water en leefomgeving leidend - afgebakende water opgaven voor de deltacommissaris leidend • Sturing vanuit de water opgave - druk vanuit schaarstevraagstukken en ruimtelijke puzzel • Langetermijnvisie - korte termijn focus/ uitvoeringskracht • Rijksbelang – nationaal belang – regionaal belang • Programmasturing – tussenruimte – lijnsturing • Centralisatie – decentralisatie (lokale verschillen) • Complexiteit toelaten – vereenvoudigen • Adaptief werken – transformatief veranderen • Politiek debat – depolitiseren en technologiseren • Focus op samenspel – focus op planning & control

Tabel 4.1 Samenvatting macroniveau

4.2 Institutionele beschrijving op mesoniveau

Op mesoniveau richt de institutionele theorie zich op processen en relaties tussen organisaties in een bepaald veld. Wij nemen de watercommunity in de directe omgeving van de deltacommissaris als uitgangspunt. Kenmerkend voor deze processen en relaties is dat deze weliswaar in interactie met elkaar worden gevormd, maar individueel worden beleefd door de spelers in het veld. Hierbij spelen krachten als concurrentie, autonomie, profilering en wederzijds vertrouwen (of gebrek daaraan) een belangrijke rol. De krachten die spelers op elkaar uitoefenen in de samenwerking, leggen volgens de institutionele theorie bepaalde normen, waarden en routines bloot, die spelers bewust of onbewust vertonen (en zelfs overnemen) om legitiem te blijven in hun veld.

In deze paragraaf beschrijven we patronen die we op mesoniveau hebben gezien vanuit het perspectief van spelers in het veld: de beleidsactoren op nationaal en regionaal niveau (ministerie, provincies, gemeenten, waterschappen) en kennisinstellingen. We omschrijven de relaties tussen stakeholders ook vanuit het perspectief van de deltacommissaris. Dit doen we opnieuw aan de hand van citaten uit interviews. Door te beschrijven hoe processen en relaties gericht op samenwerking worden ervaren, leggen we spanningen en dilemma's bloot die we later in dit rapport als aangrijpingspunten gebruiken voor verandering en verdere ontwikkeling van het instituut deltacommissaris.

Onafhankelijke rol naast het departement onder dezelfde minister

De verhouding tussen het instituut deltacommissaris en het ministerie van IenW is ingewikkeld. De regeringscommissaris is een bijzondere constructie die raakt aan de ministeriële verantwoordelijkheid. In het rapport 'De Deltacommissaris' (NSOB, 2013) wordt de functie als volgt omschreven; 'In algemene zin kunnen we zeggen dat een regeringscommissaris een door de regering benoemde functionaris is met een speciale taak. Die taak is per geval anders en er zijn weinig gemeenschappelijke kenmerken voor te noemen'. In het geval van de deltacommissaris is ervoor gekozen deze direct onder de verantwoordelijkheid van de minister van IenW te laten vallen. De deltacommissaris heeft als regeringscommissaris (met een wettelijke basis in de Waterwet) een zekere onafhankelijkheid en vrijheid van handelen, maar deze vrijheid is relatief en vraagt om omgevingsbewust handelen. Zoals een van de medewerkers van de staf deltacommissaris het typeerde:

"Het is wat 'fuzzy' die taakverdeling, het moet allemaal een beetje fluïde zijn. Want als wij dingen voorstellen waarvan het ministerie zegt: dat gaan we dus echt niet doen, dan zijn we ook niet effectief."

Over de vraag of de deltacommissaris de minister ongevraagd (bijvoorbeeld via brieven aan de Kamer) moet kunnen aanspreken op het gevoerde beleid wordt verschillend gedacht.

Aan de ene kant wordt gesteld dat de deltacommissaris onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt, en zich daarom wel ergens moet committeren aan het beleid. Als de commissaris zich hierover kritisch uitlaat, komt hij al snel in politiek vaarwater, wat zijn gezag en positie onder druk zet. Zoals een van de geïnterviewden stelt: *"De gevoeligheid zit in de spanning op de rol van 'luis in de pels' en de departementale verantwoordelijkheden. Wie er ook deltacommissaris is, die zal de balans moeten vinden tussen die rol en de communicatie met het ministerie. In beleidsdirecties blijft altijd het sentiment aanwezig van 'dat kunnen we toch beter zelf' en 'deze figuur maakt het ons nog lastig'."*

Aan de andere kant is de deltacommissaris echter ook de penvoerder van het Deltaprogramma. De deltacommissaris kan er voor kiezen bepaalde zaken wel en andere niet over te nemen in het programma (zoals de recente aanbevelingen uit de beleidstafel wateroverlast) en heeft zo invloed op keuzes over het uitvoeringsprogramma. Er wordt wel nagedacht of dat anders kan: *"Wie is er dan nog kritisch als er te veel is 'gepolderd'? Keurt de slager dan zijn eigen vlees?", vraagt een geïnterviewde zich af: "Als je leest wat er in de functieomschrijving staat denk ik: Annemieke Nijhof heeft er goed over nagedacht, op één ding na: ze had het Deltaprogramma niet door de deltacommissaris moeten laten maken"*.

Toch zijn er in de aanloopperiode ook hierover hele bewuste keuzes gemaakt als onderdeel van de statuur van de functie. Wim Kuijken zegt hierover tegen ons: *"De Deltacommissie sprak nog over een deltaregisseur. Maar toen ik door Tineke Huizinga werd gevraagd, heb ik aangegeven het alleen te gaan doen met een stevige positionering als deltacommissaris"*. En ook: *"Er was veel steun voor in de watergemeenschap, maar ook het departement wilde het, ondanks dat de stevige positionering van de deltacommissaris voorspelbare schuring binnen het ministerie op zou leveren."* Maar in de interviews is niet iedereen het er helemaal mee eens dat een deel van de verantwoordelijkheid bij de beleidsdirecties is weggehaald.

De deltacommissaris is door de positionering buiten het ministerie *"minder gebonden aan de mores van het departement"*, maar de onafhankelijkheid is door de ministeriële verantwoordelijkheid relatief. De deltacommissaris moet dus binnen het mandaat van de Waterwet en in afstemming met het ministerie opereren om effectief te zijn. Dit spanningsveld zit ingebakken in het systeem. De staf deltacommissaris: *"Het echte beleid wordt door democratische besturen bepaald, daarom is het goed dat wij niet de koers uitzetten en geen beleid maken. Gelukkig maar. De deltacommissaris geeft adviezen, maar maakt geen beleid."*

De staf van de deltacommissaris ziet als sterke punt dat het commissariaat verbinding aanbrengt op de wateropgave tussen organisaties op (boven)regionaal en lokaal niveau. De deltacommissaris bewaakt het nationale belang, terwijl het rijk, de provincie, de waterschappen en gemeenten hun eigen perspectief en belangen in het oog houden. In de bestuurlijke tussenruimte die de deltacommissaris biedt, worden ontwikkelingen samengebracht, tot uitvoering gebracht en voorstellen gedaan voor de lange termijn. Een onafhankelijke penvoerder kan dit makkelijker doen dan een portefeuillehouder in een bestuurslaag.

Verwachtingen vanuit watercommunity zijn hoog, mandaat en middelen beperkt

De spanning gaat niet alleen over de relatie tussen de deltacommissaris en het ministerie, maar ook over interbestuurlijke verhoudingen en verwachtingen van rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Wat kunnen deze overheden precies van de deltacommissaris verwachten en wat niet? Worden de opdracht en inzet van de deltacommissaris door alle overheden gezien, geaccepteerd en gewaardeerd? Het beeld dat de deltacommissaris beschikt over het Deltafonds en daarmee doorzettingsmacht heeft om zaken te bereiken, wordt door veel geïnterviewden genuanceerd. De staf deltacommissaris is zich daar goed van bewust: *“De deltacommissaris heeft geen doorzettingsmacht en dat maakt dat wij niet sturend kunnen zijn”*. De staf deltacommissaris wijst op het belang van gezag en ‘soft power’: *“De deltacommissaris heeft een beperkt instrumentarium. Hij kan advies geven, gaat naar de Kamer, kan mensen aanspreken. Maar als je goed kijkt, gaat hij nergens over en is er geen euro waar hij wel over gaat. Behalve dan zijn eigen budget voor het Deltacongres. Hij moet dus een stevige autoriteit zijn, om vanuit soft power bepalende prikkels af te geven voor koerswijziging.”*

De meningen verschillen over wat er van de deltacommissaris kan worden gevraagd. Sommige gesprekspartners pleiten voor een depolitisering van de beleidsvoorbereiding op het vlak van water en klimaat. Door deze opgaven buiten ‘het politieke’ te houden, kan worden gewerkt aan langetermijndoelen. Zoals een geïnterviewde zei: *“Depolitiseren in de voorbereiding van de besluitvorming, daar heeft iedereen belang bij. Met het penvoerderschap van het Deltaprogramma heb je als deltacommissaris geen andere bevoegdheden nodig. Want daar moeten het ministerie en de andere overheden (provincie, waterschappen, gemeenten) op reageren.”* Andere gesprekspartners wijzen erop dat depolitisering van de beleidsvoorbereiding leidt tot uitholling van het politieke primaat en de bestuurlijke verhoudingen tussen staat en lagere overheden ondermijnt.

De deltacommissaris wordt door velen gezien als ‘instituut dat met gezag kan agenderen’. Daarbij wordt aangegeven dat de effectiviteit van het instituut sterk afhankelijk is van de relatie met de verantwoordelijke minister en het departement. De omgeving moet het instituut zijn legitimiteit geven. Dan kan de deltacommissaris een gezaghebbende en waardevolle rol spelen naar overheden. In gesprekken komen vaak werkwoorden naar voren die iets zeggen over de rol opvatting van de deltacommissaris: aanspreken, analyseren, agenderen, aanjagen, adviseren. Over de duiding van die woorden lopen de meningen binnen de watercommunity uiteen. Er zijn geen eenduidige verwachtingen ten aanzien van de rol die de deltacommissaris dient te spelen.

Vanuit het ministerie wordt gesteld: *“De deltacommissaris moet vooral - als je het afpelt - de zekering in de kast zijn. Als het goed gaat, heb je een relatief lichte taak. Je moet niet het beleid gaan maken, maar op knelpunten wijzen en ontwikkelingen duiden. De zekering in de kast moet niet voorop komen te staan. Laat het beleidsdepartement beleid maken. Want het ligt eerst en vooral daar. Maar dan is het nog steeds van toegevoegde waarde om de deltacommissaris te hebben, omdat het departement ook maar gezien wordt als een deelbelang, waar de deltacommissaris boven die belangen ligt.”*

Faciliteren en verbinden is niet hetzelfde als sturen op de opgaven

Het veld bestaat uit spelers die vanuit een eigen politiek mandaat en bestuurlijke agenda opereren. Een van de geïnterviewden zegt: *“Het Deltaprogramma is het meest Nederlandse programma wat er is. We doen het met z’n allen, we praten met z’n allen en hebben daarbij een beetje een vage rolverdeling. En toch komen we gezamenlijk op deze manier veel verder dan apart.”* Misschien zit hier wel een belangrijke toegevoegde waarde in verscholen. Samenwerking gaat niet vanzelf, maar vraagt om verbindend vermogen en gezag om overheden aan te spreken op hun verantwoordelijkheden én te activeren om een bijdrage te leveren aan de opgaven. Dit vraagt verbindend en activerend leiderschap, maar ook om erkenning van en waardering voor deze rol door stakeholders.

Een van de stafleden zegt hierover: *“Als de deltacommissaris alleen vanuit de Zürichoren gaat zeggen: “Zo moet het”, dan gaat het niet lukken. Als we gaan wachten tot alles van onderop komt, dan gaat het óók niet lukken. Toch moet hij alle beweging in gang houden”*.

Gesprekspartners vragen zich af wie eigenlijk stuurt op de voortgang van de verschillende (deel)programmaliijnen. Doelen schuren met elkaar en vragen om een afweging tussen tegenstrijdige belangen. Als onderzoekers krijgen wij de indruk dat de integrale sturing op regionaal niveau en tussen departementen op rijksniveau ontbreekt. Opgaven op rijksniveau die inhoudelijk sterk vervlochten zijn en om een gezamenlijke aanpak op rijksniveau vragen, worden toch sectoraal aangepakt. Een respondent geeft als voorbeeld: *“Integraal rivierenmanagement (IRM, red.) en waterkwaliteit zijn nu separate programma’s. Breng dat onder in het nationale Deltaprogramma.”* Een andere gesprekspartner zegt: *“Ik was verbaasd dat de deltacommissaris niet als gedelegeerd opdrachtgever kan acteren in de richting van bestuurlijke overleggen in de regio.”* Het Deltaprogramma stuurt indirect via programmaliijnen, thema’s en gebieden, in stuurgroepen en werkregio’s. Een regionaal programmamanager vraagt zich hardop af: *“Waarom geen gebiedsgerichte programma’s waarin alle bouwstenen samenkomen?”*

De informele bestuurlijke overleggen (IBO’s) worden door de gesprekspartners als waardevol instrument beschouwd. De staf deltacommissaris stelt: *“Vanuit de IBO’s kunnen we verbinding leggen tussen allerlei onderwerpen en plannen. Iedereen houdt zijn eigen wettelijke verantwoordelijkheid. We proberen boven de opgaven te hangen en van daaruit te adviseren.”* De IBO’s versterken zo de relaties tussen bestuurders die actief zijn binnen de watercommunity en dragen bij aan de onderlinge verstandhouding.

Gemeenten en provincies klagen over gebrek aan middelen, capaciteit en uitvoeringskracht. Die boodschap kan de deltacommissaris overbrengen aan de regering en de consequenties schetsen in het Deltaprogramma. Daarin wordt de toegevoegde waarde van de deltacommissaris door de regionale stakeholders en de waterschappen gezien en gewaardeerd. Zoals een dijkgraaf het zegt: *“De deltacommissaris helpt om de waterschappen te positioneren. We hebben geen kamer in het Huis van Thorbecke. Door de deltacommissaris hebben we een betere toegang tot andere bestuurslagen.”*

Provincies krijgen steeds meer de rol van gebiedsregisseur. Zij moeten ervoor zorgen dat alle ruimteclaims op regionaal niveau een plek krijgen. Dit vraagt om sectoroverstijgend denken en handelen. De deltacommissaris kan hierin een rol spelen door naar de betrokken ministeries het belang van grenzeloos werken uit te dragen en daarvoor commitment van partijen te vragen. Dit moet in goed onderling overleg, omdat harde bevoegdheden ontbreken. Ook vanuit gemeenten wordt het belang van samenwerken aan uitvoering van beleid benadrukt: *“Het werk op het gebied van de ruimtelijke adaptatie gebeurt in de werkregio’s. We maken als gemeenten werk van ruimtelijke adaptatie, maar zonder de stuurgroep en de inzet van werkregio’s waren we zeker minder ver gekomen”*.

Nieuwe opgaven vragen nieuwe allianties

De deltacommissaris organiseert jaarlijks het Deltacongres. De stakeholders waarderen dit congres, maar er klinken ook wat kritische noten; *“Het was gezellig, maar ook teleurstellend: water ontmoet water, ontmoet water. Toch een gemiste kans. Ik zou liever zien dat de deltacommissaris de RO-wereld actief opzoekt.”*

De watercommunity wordt omschreven als een hecht (maar ook gesloten) netwerk van professionals die elkaar (vaak al jaren) kennen: *“Geen enkele andere sector is zo sterk georganiseerd als het waternetwerk.”* Door klimaatverandering en de strijd om de ruimte is water veel meer dan voorheen een verbindend vraagstuk geworden. Dit maakt het van belang dat de watercommunity zich openstelt voor bredere ruimtelijke afwegingen en actief de RO-wereld opzoekt om de beleidslijn ‘water en bodem sturend’ te laten landen. De staf deltacommissaris spreekt zelfbewust over de kracht van het instituut: *“We zitten stevig in de waterwereld. Er is een goed fundament en de samenwerking met stakeholders staat als een huis”. Er is geïnvesteerd in het bouwen van netwerken onder het mom van “Make friends before you need them”, zoals een geïnterviewde aangaf. Een verbreding naar het domein van de ruimtelijke ordening, of in ieder geval het vergroten van het netwerk in de richting van de stakeholders van andere grote opgaven die spelen, vraagt om een andere houding en inzet.*

Een aantal geïnterviewden vraagt aandacht voor verdere verbreding van het speelveld. Stakeholders als verzekeraars en banken worden belangrijker. Als zij de risico's van klimaatadaptatie gaan beprijzen, bijvoorbeeld via hypotheek en verzekeringspremies, ontstaan er nieuwe krachten in de samenleving. Het is niet voor iedereen duidelijk wat de deltacommissaris doet aan verbreding van het speelveld. De staf deltacommissaris heeft zijn voelsprietten wel degelijk uit staan. De verzekeraars komen als nieuwe spelers in de klimaatadaptatie aan het woord op het komende Deltacongres. En op het congres zal ook weer aandacht zijn voor de wateropgaven van jongeren en ook de koppelkansen met het Nationale Programma Landelijk Gebied (NPLG) komt aan bod.

Tijdens de recente Regiodag Gebiedsopgave Centraal Holland (8 juni 2023) namen gebiedspartijen, waaronder de Metropoolregio Amsterdam, Rijkswaterstaat, waterschappen en provincies, samen met de staf van de deltacommissaris het initiatief om gebiedsopgaven in beeld te brengen, samenwerkingsvraagstukken te beantwoorden en elkaar beter te leren kennen. Een mooie interventie om tot allianties te komen tussen ruimtelijke programma's en regionale programma's in het Deltaprogramma. Iedere stakeholder kwam aan het woord vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en opgaven. Op die manier werden de mogelijkheden verkend om een vanuit waarden gedreven alliantie te bouwen. De dag eindigde met de vraag: *“Wie komt hier uit het waterdomein en wie uit het ruimtelijke domein?”* Uit de enkele handen van deelnemers uit het ruimtelijk domein bleek dat ze nog sterk in de minderheid waren. Voor het voor smeden van nieuwe allianties en het creëren van waardengedreven samenspel (Boonstra & Eguiguren, 2023) moeten er nog meer banden worden aangehaald met partners buiten het waterdomein.

Deltacommissaris: aanjager van verandering?

De innovatieve denk- en ontwerpkracht die de beginjaren van de deltacommissaris kenmerkte, is volgens sommigen overgegaan in administratieve taken zoals de monitoring van en communicatie over het Delta-programma. Het programma is in hun ogen een administratief product van het systeem geworden in plaats van een aanjager van noodzakelijke systeemveranderingen. Het programma levert een voortgangsrapportage met aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer, maar heeft niet de status van een structuurvisie met doorwerking naar gebieden en projecten. Daardoor heeft het programma in de praktijk niet de doorwerking die het op papier lijkt te hebben. Uiteindelijk zijn de gebiedsvisies, bestemmingsplannen en gebiedsexploitaties die op lokaal niveau worden vastgesteld veel meer sturend dan het Nationaal Deltaprogramma.

Vanuit wetenschappelijke hoek wordt de vraag gesteld of de deltacommissaris in de praktijk nog invulling geeft aan de rol van bypassorganisatie voor kennis over en oplossingen rond de veiligheid van de delta. Er is bijvoorbeeld gestudeerd op de vraag waar rivieren kunnen worden verbreed en waar dijken moeten worden verhoogd. Dit heeft geleid tot het programma ‘Ruimte voor de rivier’. *“Dat is allemaal ingetekend, maar omdat het niet is vastgelegd en daarmee geborgd in ruimtelijke plannen, worden er nu toch alleen maar dijken verhoogd.”* Voorheen werd er meer gewerkt vanuit koppelkansen tussen waterveiligheid, leefbaarheid en gebiedsontwikkeling.

In de ogen van enkele wetenschappers heeft de deltacommissaris de glans en energie van de beginjaren verloren. Zij zien verzachtende omstandigheden zoals de complexiteit van het speelveld, de transitie en de polarisatie vanwege grote maatschappelijke, sociale en economische belangen. Een wetenschapper formuleert de spanningen heel beeldend: *“De klimaatboodschap rimpelt door het veld. De golf vanuit de wetenschap raakt de kade en komt dan terug. Dan klinkt er protest en verzet vanuit de samenleving en ontstaat er politieke weerstand.”* Het watervraagstuk is de laatste jaren vanwege de klimaatverandering veel gevoeliger en politieker geworden. De belangentegenstellingen zijn groot, misschien groter dan ooit, met stevige waardenconflicten tot gevolg. Dat maakt het voor de deltacommissaris zonder formele bevoegdheden lastig om sturend te zijn in het vraagstuk van water en klimaatverandering, en daarbij de goede relaties op alle bestuurlijke niveaus te behouden.

Een tijdelijke constructie of een permanente positie

Over het permanente of tijdelijke karakter van de deltacommissaris wordt eveneens verschillend gedacht. Voor sommigen is het evident dat de deltacommissaris een permanente rol heeft in de sturing op de lange termijnopgave van waterveiligheid. Dit was bij aanstelling van de deltacommissaris een belangrijk uitgangspunt: *“Tijdelijkheid was bij de start nooit een overweging. Hoe kun je een organisatie en beweging op gang brengen die zo duurzaam zijn dat ze decennialang met elkaar door kunnen als een zelfdragend collectief mechanisme, een vliegwiel dat deltabeslissingen mogelijk maakt. Niet alleen signaleren maar ook de opvolging en uitvoering in gang zetten en houden.”*

Anderen zijn kritisch over deze vorm van apolitieke sturing en het ontbreken van een einddatum voor de deltacommissaris. Met een tijdelijke constructie houd je als bypassorganisatie druk op het bestaande systeem, zodat overheden in positie zijn en blijven. *“Dat past bij de democratische verdeling van rollen en verantwoordelijkheden zoals die in het binnenlands bestuur wettelijk zijn georganiseerd.”*

In de kroniek van de instelling van een regeringscommissaris voor de Nederlandse delta stelt de NSOB: *“Regeringscommissarissen zijn per definitie van tijdelijke aard. Ze zijn er voor een afgebakende en vaak kortstondige periode, waarin ze soms tegen de stroming in veranderingen tot stand moeten brengen (NSOB, 2013)”*.

Een van de stafleden van de deltacommissaris geeft aan: *“Een regeringscommissaris is volgens mij altijd tijdelijk, maar ik denk dat deze, gezien de enorme urgentie en complexiteit van de opgave op de lange termijn, juist nog een tijdje moet doorgaan. Natuurlijk zegt de kalkoen altijd dat we kerst op een andere manier moeten vieren, maar deze kalkoen zegt dat we echt nog veel werk te doen hebben en dat dit voor de reguliere beleidstrajecten nog een brug te ver is. Want die lange termijn kan je niet zien, als je het einde van de komende vier jaar als stip op de horizon hebt.”*

Samenvatting van het mesoperspectief

Het doel van het beschrijven van het mesoperspectief is om erachter te komen welke publieke waarde de organisaties in het netwerk van de deltacommissaris aan het instituut toekennen. Daartoe hebben wij met vele betrokkenen gesproken (zie bijlage I voor de respondentenlijst) en veel informatie opgehaald. Ook hebben wij de waarden opgehaald die de stafleden zelf aan het instituut Deltacommissaris toedichten. Daarbij hebben wij zoveel mogelijk gebruik gemaakt van citaten uit de interviews. Ook hadden we oog (en oor) voor de organisatiecultuur en de onbewuste aannames.

In hoofdstuk 3 haalden we Mark Moore aan: *‘Onderdeel van krachten tussen organisaties is hoe partijen onderling elkaars legitimiteit erkennen of betwisten’*. De stakeholders van de deltacommissaris zijn niet unaniem in het toekennen van waarden aan de deltacommissaris en daarmee ook niet in het erkennen van de legitimiteit van de deltacommissaris. De rol van de deltacommissaris wordt door verschillende stakeholders verschillend omschreven. Het resultaat is een diffuus beeld, waarbij de verschillen tussen rijk en regio opvallen. De rollen van de deltacommissaris zoals omschreven door stakeholders zijn divers. Ook verschillen stakeholders van mening over de manier waarop de deltacommissaris ‘the job to be done’ zou moeten doen.

Naast het ophalen van de publieke waarden hebben wij spanningen, dilemma’s en paradoxen waargenomen die we in tabel 4.2 samenvatten.

Schaal	Uitgangspunt	Spanningen, dilemma’s & paradoxen
Meso (Relaties tussen organisaties)	De legitimiteit van een organisatie wordt beïnvloed door de publieke waarde die door haar omgeving wordt toegekend en hoe dat doorwerkt in de samenwerking en organisatiecultuur.	<ul style="list-style-type: none"> • Erbij horen – autonomie/ gezag verliezen • Focus op inhoud – focus op proces • Conflicten mijden – conflicten waarderen/gebruiken/inzetten • Op de voorgrond – op de achtergrond • Vertrouwen op processen – vertrouwen op mensen • Investeren in relaties – investeren in mensen • Beleid adresseren – beleid maken • Werken binnen de watercommunity – domeinoverstijgend werken • Focus op ‘het Haagse’ – focus op de regio

Tabel 4.2 Samenvatting mesoniveau

De genoemde spanningen, dilemma’s en paradoxen geven een inkijk in de dynamiek tussen organisaties in het netwerk van de deltacommissaris. Hun waardering voor de wijze waarop de deltacommissaris bijdraagt aan de oplossing van maatschappelijke opgaven, bepaalt de legitimiteit van zijn positie. In hoofdstuk 5 gaan we hier verder op in.

4.3 Institutionele beschrijving op microniveau

In de Haagse Zürichtoren stopt de lift op de 16e verdieping. Het ‘thuishonk’ van de deltacommissaris en de staf. De stafleden (een kleine twintig mensen) hebben nog een vastewerkplek. Dat wil zeggen: als ze vanuit kantoor werken. Op maandag is het druk, op andere dagen een stuk rustiger. Mensen werken vanuit huis of zijn het land in. Het stafoverleg op maandag neemt een groot gedeelte van de ochtend in beslag. Peter (deltacommissaris) zit aan de kop van de tafel, samen met Lilian (directeur). Iemand heeft stroopwafels meegenomen en deelt die uit. Lilian hakt vlot knopen door bij het vaststellen van de agenda en structureert het overleg vriendelijk, maar duidelijk. De werkzaamheden van de stafleden lopen enorm uiteen, iedereen komt aan de beurt om iets te vertellen, al lijkt niet iedereen daar even gelukkig mee te zijn. Ook vindt niet iedereen alles wat passeert even interessant. Er wordt wat gesteggeld over de rol en betrokkenheid bij een onderzoek. Ook wordt gesproken over het aankomend watercongres, dat door een aantal stafleden wordt georganiseerd. Lilian grijpt een aantal keren in; zowel op proces als op inhoud. Kernvragen zijn ‘hoe verhouden we ons tot het netwerk’ en ‘wat is of kan de rol van Peter hierbij’. Op dat laatste stuurt Peter voornamelijk zelf. Hij heeft een drukke week voor de boeg en stemt de voorbereiding van een werkbezoek af. Als dat te lang duurt, pakt Lilian de regie terug. Naast oog voor de inhoud, heeft Lilian ook oog voor de mensen aan tafel. De sfeer is gemoedelijk, met ruimte voor een grap en een grol. Na het overleg verspreidt iedereen zich over de afdeling. De week is weer van start.

Een slank commissariaat met inhoud en sensitiviteit

Interviews met nagenoeg alle stafleden, onder wie directeur Lilian van den Aarsen (ook opdrachtgever van dit onderzoek), geven een beeld over hoe zij naar hun organisatie en de huidige deltacommissaris, Peter Glas, aankijken. Het commissariaat telt nog geen twintig mensen. Zoals een van hen verwoordt: *“Het is maar een klein clubje, afgezet tegen de totale watercommunity”*. Zonder uitzondering zijn ze intrinsiek gemotiveerd om bij te dragen aan de wateropgave. Er zit veel ervaring en kennis bij de stafleden. Ook zijn ze zich allemaal zeer bewust van hun (soms precaire) rol. De gemiddelde leeftijd ligt aardig hoog. Het pensioen is voor een aantal van hen niet heel ver meer weg. Peter Glas bereikt straks als eerste de pensioengerechtigde leeftijd. Lilian van den Aarsen en enkele inhoudelijke ‘zwaargewichten’ volgen de komende jaren. Dit zet ons aan het denken over de borging van kwaliteit en ervaring die de club nu bezit. Het is duidelijk dat deze functies niet ‘zomaar even’ vervuld kunnen worden.

De taken en verantwoordelijkheden van de stafleden lopen sterk uiteen, maar allen zijn van mening dat zij toegevoegde waarde leveren aan het oplossen van de wateropgave. Een van de stafleden zegt: *“Ik heb een grote behoefte om bij te dragen aan veranderingen en verbeteringen die goed zijn voor Nederland. En dat doe ik hier. Ik kan me geen betere werkplek bedenken”*. Die quote hoorden we vaker terugkomen. Aan ambitie en intrinsieke motivatie is er bij de stafleden geen gebrek.

Geïnterviewden uit het netwerk zijn voornamelijk positief over het commissariaat. De stafleden zijn toegankelijk en zitten echt op de verbinding, zo vertelden zij ons. “Het gaat er informeel aan toe”. Ook wordt hun pragmatische werkwijze benoemd: *“Het draait om de samenwerking, daarom is het van belang om niet te veel structuur- en governance-discussies te hebben.”* Vanuit de staf wordt dat ook naar voren gebracht: *“Wij duwen eigenlijk helemaal niet, we zijn juist heel pragmatisch. Laten we maar doen wat we wèl weten, in plaats van dat we gaan zitten soebatten tot iedereen het eindelijk een keer helder heeft.”* Kennis en expertise worden in veel interviews als belangrijke kwaliteiten van het commissariaat benoemd. Een staflid zegt daarover: *“Naast de inhoud, zijn we enorm veel bezig met ‘hoe’ we de dingen het beste kunnen doen. Het is continu zoeken naar balans, nadenken over hoe en wanneer wij ons positioneren en wanneer we anderen, ook buiten onze staf, dingen gunnen. Met een ego kun je dit werk echt niet goed doen. Bovendien heeft iedereen dat meteen door.”*

Het is niet alles goud wat er blinkt

Naast de positieve verhalen zijn er ook tegengeluiden. Binnen de staf is een enkeling kritisch over het ‘samen-gevoel’ in het netwerk. *“Er zit veel verschil tussen het ene of het andere netwerkoverleg. Ondanks de vaak forse uitdagingen merk ik op sommige plekken echt betrokkenheid en zie ik enorme motivatie voor de inhoud. In een ander netwerk mis ik dat volledig en zijn mensen negatief, niet constructief en heb ik soms het gevoel dat ze er zitten omdat ze niks willen missen in plaats van dat ze willen bijdragen.”*

Vanuit het beleidsdepartement wordt soms ook kritisch naar de staf gekeken. De onderlinge verstandhoudingen zijn prima en de contacten vruchtbaar, maar er zitten soms ook ‘haaien onder het wateroppervlak’. Een geïnterviewde zegt: *“Er is sprake van een bijzonder ongezonde verhouding tussen het ministerie en de deltacommissaris.”* Iemand anders op het ministerie nuanceert dit beeld: *“Met het introduceren van het Deltaprogramma onder regie van een deltacommissaris heb je inherent een frictie tussen die twee. Die frictie lees je al in de memorie van toelichting van de wet. Los je het op, nee, maar maak het bespreekbaar. Laten we het zo constructief mogelijk maken, door iedereen in zijn kracht te zetten en het te benoemen.”* Deze ‘ingebakken’ frictie tussen het beleidsdepartement en de deltacommissaris kan zowel volgens de staf als het ministerie productief gemaakt worden. Maar kan ook gebruikt worden als kritiek of verzet tegen de constructie.

De deltacommissaris: één rol, twee manieren

Veel geïnterviewden komen in de gesprekken met persoonlijke reflecties op de (gezags)positie, rol, stijl en gedragingen van de huidige deltacommissaris en de verschillen met de eerste deltacommissaris. Het is duidelijk dat het heel verschillende typen zijn. Dit wordt als volgt verwoord door een van de geïnterviewden: *“Wim en Peter spannen voor mij de breedte hoe verschillend mensen kunnen zijn”*. Over Wim: *“Als Wim ergens binnenkwam, werd iedereen altijd een beetje stil”*. Over Peter: *“Peter is een heel toegankelijke betrokken verbinder. Heel benaderbaar. Hij investeert veel in mensen. Als hij binnenkomt denkt iedereen: hè, gezellig.”*

Naast verschillen in persoonlijkheid zijn er ook verschillen in rolopvatting. Kuijken was meer gericht op de opdracht: *“De wetgever heeft bepaald dat er een deltacommissaris is, dan zul je die krijgen ook. Confrontaties ben ik nooit uit de weggegaan.”* Peter Glas is meer van de inhoud en de verbinding; *“Ik wil naar buiten. Mensen achter de schermen met elkaar verbinden en ze adviseren over waar ze mee zitten. Met soft power maak je veel impact”*. Glas heeft daar zijn eigen favoriete aanpak voor. Tijdens een wandelafpraak met een DG stelt hij voor dat het ministerie met een verzoek komt, zodat het briefadvies van de deltacommissaris geen ongevraagd advies is. Dit voorbeeld wordt meerdere keren aangehaald door geïnterviewden.

De beide heren acteren uiteraard ook in een andere fase. De eerste deltacommissaris moest nog ‘vormen en inrichten’, bij de tweede deltacommissaris was de organisatie in kannen en kruiken. Bij deze nieuwe periode hoorden nieuwe uitdagingen en een heel ander leiderschapsprofiel. *“Waar de één de beste kaarten had in Den Haag, heeft de ander het netwerk lokaal en in de regio.”*

Wat hetzelfde bleef, is de formele en informele positie van de deltacommissaris richting minister en Tweede Kamer. *“Je moet autonoom en onafhankelijk blijven. De relatie met de minister moet goed zijn en blijven, het moet de deltacommissaris ook gegund zijn en gegund blijven. Je kan de minister niet verrassen, maar je moet tegelijkertijd wel eigenwijs blijven. Altijd blijven luisteren en met kennis adviseren”*.

Veel geïnterviewden zitten op één lijn: de deltacommissaris moet agenderen, confronteren en prikkelen, maar wel vanuit verbinding en respect voor ieders rol.

Over de eerste deltacommissaris zegt men meerdere keren dat het een stevige stuurman was, direct in de communicatie, activerend en confronterend. Over de huidige deltacommissaris zegt men: *“Een echte gentlemen”, “ronder in zijn communicatie dan zijn voorganger. En ook “Hij schuift meer voor zich uit en is weliswaar prikkelend, maar minder confronterend. Hij mag wat mij betreft wel meer ‘horzelen’ bij lenW”*. Maar een ander vraagt zich af of een proactieve, agenderende stijl van leiderschap wel bij deze deltacommissaris past. *“Met de keuze voor deze deltacommissaris, lijkt bewust gekozen te zijn voor een andere vorm van leiderschap”*. Bij Deltares heeft men liever meer druk op de urgentie van de opgave dan op diplomatie. Maar wel met oog voor de effectiviteit van beleid. *“Uiteraard heeft een medaille twee kanten en zijn beide van belang”*, wordt daar met gevoel voor nuance aan toegevoegd.

Een complexe verstandhouding met het Ministerie van lenW

“De keerzijde van een krachtige deltacommissaris als Wim was dat de minister op het thema waterveiligheid overvleugeld werd. Dat ligt aan de basis van een gespannen relatie tussen de twee instituten, die tot op de dag van vandaag voortduurt”, noteren wij tijdens een interview. Naast de frictie tussen de kortetermijndoelen en de langetermijnvisie is ook de samenwerking rond het Deltaprogramma niet altijd ideaal. Bij het departement ligt het soms heel gevoelig als in de beeldvorming het Deltaprogramma en de deltacommissaris samenvallen. *“Terwijl de inhoud van veel meer partijen komt en het Deltaprogramma ook het departement veel tijd kost”*. Als we hierop doorvragen, horen we dat mensen zich niet gezien en erkend voelen in hun bijdrage. De spanning in de verhouding is niet makkelijk bespreekbaar: *“Er is gewoon een verschil van inzicht wie er van is”*.

De staf deltacommissaris voelt de onderlinge wrijving soms ook. Zij geven aan dat er gevoeligheden zijn die verschillen per afdelingshoofd en directeur, maar ook dat er daaronder en daarboven wel degelijk steun wordt ervaren. Sommige stafleden ervaren dat als hinderlijk, anderen zijn beter in staat om dat los te laten. *“Ik trek me er persoonlijk gewoon niks van aan, ik ken het spel inmiddels, maar dat lukt niet iedereen. Het meestribbelen herkent iedereen hier wel.”* De stafleden geven desgevraagd een inkijkje in hoe zij de relatie met lenW ervaren. *“lenW vraagt ons om hen te betrekken en wil niet verrast worden. Andersom gebeurt dat vervolgens wel, bijvoorbeeld met het opstarten van de beleidstafels. De liefde moet wel van twee kanten komen en dat is niet altijd het geval.”*

De directeur van de staf is zich heel bewust van deze dynamiek. Ze omschrijft het als ‘professioneel schuren’. Om dit positief te beïnvloeden wordt er jaarlijks een heisessie georganiseerd voor en met het directieteam van lenW. Ook zijn er geregeld lunchsessies voor nieuwe medewerker van lenW en de deltacommissaris om de samenwerking te bevorderen. Van den Aarsen: *“Ik probeer als bruggenbouwer iedereen met elkaar in verbinding te brengen. Ik zeg iedere keer tegen de stafleden: wie is je counterpartner? Ga het gesprek daarmee aan.”* Zij stuurt duidelijk op (beter) met elkaar samenwerken.

Wat voor de deltacommissaris geldt in relatie tot de minister (een onafhankelijke positie onder ministeriële verantwoordelijkheid), geldt ook voor de directeur van de staf ten opzichte van de DG Water en Bodem. De directeur van de staf staat op afstand, maar heeft wel functionerings- en beoordelingsgesprekken met de DG.

Onze conclusie is dat de samenwerking tussen lenW en het deltacommissariaat blijvende aandacht nodig heeft. *“Met rug-aan-rug-vergaderen komen we nergens,”* zegt een stafmedewerker staf. Een ander: *“Met het samenkomen van meerdere grote maatschappelijke opgaven, komt de spanning terug die aan het begin van de deltacommissarisperiode ook speelde.”*

Die erkenning is er ook bij het departement. In een van de interviews wordt het volgende over de samenwerking gezegd: *“Fricție is een te repareren punt. Voor je het weet is de relatie tussen ministerie en deltacommissaris een te groot onderwerp geworden. Ik vind namelijk dat we het, als je het van een afstand beschouwt, eigenlijk best wel slim doen samen. We informeren elkaar, we hebben dezelfde informatie. Peter Glas kan dingen doen die het Ministerie van IenW niet kan, en omgekeerd. Al kunnen we dat laatste nog wel beter benutten.”*

Legitimiteit voortkomend uit een actuele opdracht

In de aanloop naar de benoeming van de tweede deltacommissaris had de toenmalige minister twijfel over de voortzetting in de huidige vorm. Stafleden zeggen daarover: *“Hoewel dat niet openlijk is gecommuniceerd, werd daar intern wel degelijk over gesproken. In kringen van het kabinet was toch het beeld dat de deltacommissaris er tijdelijk zou zijn en dat ze niet te veel bijzondere constructies wilden hebben”*. Ambtelijk is hier een goed gesprek over geweest met de minister, dat blijkbaar overtuigend is geweest.

Om het goede gesprek aan te gaan, is het van groot belang dat er duidelijkheid is over ieders positie en verantwoordelijkheden. Ook moet er een duidelijke doelstelling zijn, gerelateerd aan de urgentie van de wateropgave en de complexiteit van andere (ruimtelijke) opgaven. De legitimiteit voor het (voort)bestaan van de deltacommissaris zit in de kernvraag: wat is de (nieuwe) opdracht? Dijkgraaf en hoogleraar Co Verdaas is daar duidelijk over: *“Durf je eigen rol ter discussie te stellen. Vraag aan je opdrachtgever waar je toegevoegde waarde zit”*. Ook watergezant Henk Ovink zit op die lijn: *“Als deltacommissaris kun je zelf ook aangeven dat je opdracht is vervuld en om een nieuwe opdracht vragen”*.

In interviews ging het ook over voorbeelden van gezag en legitimiteit. Johan Remkes noemde het bezoek van Peter Glas aan Zuid-Limburg na de overstromingen als voorbeeld. *“Het feit dat hij daar binnen de kortste keren stond, was gezaghebbend.”* Een andere respondent zeg: *“De wettelijke borging is de basis voor het behoud van een gezaghebbend instituut, maar het is de persoon die bepaalt of het gezaghebbend blijft”*.

De langetermijnvisie botst vaak met kortetermijnopgaven. Om als deltacommissaris gezaghebbend boegbeeld te zijn, moet je een subtiel spel kunnen spelen: begrip en respect tonen voor ieders rol, elkaar wat gunnen en tegelijk impact willen maken. Daar zit enige frictie tussen. Een respondent geeft aan: *“Het hebben van een wettelijke basis is geen legitimatie voor het bestaan van het instituut.”* Het draait allemaal om een zorgvuldig gekozen missie en strategie voor en door de deltacommissaris. Om met de woorden van Erik Pool, programmadirecteur Dialoog & Ethiek af te sluiten: *“Het lerend vermogen zit in het gedrag zelf. Het handelen bepaalt of je wijs bent.”*

Samenvatting microperspectief

Het microperspectief betreft de relaties tussen de actoren en de cultuuraspecten van ministerie en deltacommissaris. Dit beschrijven we in termen van gedragingen, handelingen en opvattingen van personen. Ook beschrijven we enkele interne processen. Aan de hand van de drie cultuurlagen van Schein (hoofdstuk 3) en het ijsbergmodel van Hall (figuur 3.3) zijn wij in de interviews gericht op zoek gegaan naar artefacten: waargenomen gedrag van stafleden en samenwerkingspartners, opvallende kenmerken van het commissariaat, waarden en strategieën in de samenwerking en tot slot ook de basisveronderstellingen: overtuigingen, denkbeelden en standpunten. Deze hebben we weergegeven met enkele citaten uit de interviews.

De beschrijving geeft nog een diffuus beeld op de diepere cultuurlagen. Zijn er werkelijk gedeelde overtuigingen en zijn de fricties eenvoudig oplosbaar? Of zijn de basisveronderstellingen zo verschillend dat de fricties slechts het topje van de ijsberg vormen? Onze conclusie is dat er veel goed gaat. Over en weer is er aandacht voor de relatie. Toch zijn er ook op microniveau signalen van spanningen, dilemma's en paradoxen die raken aan de legitimiteit van de deltacommissaris. We vatten het microniveau in tabel 4.3 samen. In paragraaf 4.4 vatten we de waargenomen spanningen, dilemma's en paradoxen samen, als opmaat voor ons advies in hoofdstuk 5.

Schaal	Uitgangspunt	Spanningen, dilemma's & paradoxen
Micro (Relaties tussen actoren)	Gedragingen van individuen in een organisatie worden gevormd door organisatiecultuur en druk vanuit de omgeving.	<ul style="list-style-type: none"> • Diplomatiek en sensitief – Activistisch botsen • Dominant op de voorgrond – subtiel op de achtergrond • Sturen – meebewegen • Op de inhoud – op het proces • Resultaatgericht – samenwerkingsgericht • Opeisen – gunnen • Tegenstribbelen – meewerken • Soft power – hard power

Tabel 4.3 Samenvatting microniveau

4.4 Druk op de deltacommissaris

In het theoretisch kader van hoofdstuk 3 hebben we het effect van institutionele druk op organisaties beschreven. Er is waardering voor de deltacommissaris, maar er ligt ook druk op de deltacommissaris. Het omgaan met die druk vraagt inspanning. Deze inspanning kan productief zijn, maar kan ook leiden tot afname van de effectiviteit. Uit de vele gesprekken die wij hebben gevoerd en de vele bijeenkomsten, overleggen en werkbezoeken die wij hebben bijgewoond, hebben wij verschillende spanningen opgehaald en op macro-, meso- en microniveau benoemd (druk – reactie op druk). We hebben de spanningen in een tabel onder elkaar gezet en per niveau op hoofdlijnen samengevat (zie bijlage IV Druk op de deltacommissaris).

Eenmaal onder elkaar gezet, werd duidelijk dat een aantal spanningen, dilemma's en paradoxen steeds terugkwam. We hebben die omschreven in kernbegrippen die we in de volgende paragraaf samenvatten.

4.5 Spanningen, kernbegrippen en paradoxale metaforen.

In de eerste paragrafen van dit hoofdstuk beschreven wij op macroniveau hoe de wereld van de deltacommissaris eruitziet. We beschreven op mesoniveau de relatie tussen de deltacommissaris en alle stakeholderorganisaties en tot slot beschreven wij op microniveau, de gedragingen en de dynamiek tussen de deltacommissaris, de stafleden met de mensen uit de deltacomunity. De ervaren publieke waarde loopt als een rode draad door deze beschrijvingen heen.

De spanningen die wij op ieder niveau hebben geïdentificeerd zetten we hieronder schematisch op een rij. We voegen daar de kernbegrippen uit de paragraaf 3.2 over institutionele druk aan toe. Deze kernbegrippen vormen de 'kapstok' voor de ontwikkelperspectieven die we in hoofdstuk 5 verder uitwerken.

Schaal	Uitgangspunt	Spanningen, dilemma's & paradoxen	Kernbegrippen
Macro (Relaties tot het systeem)	Omgevingscondities in het systeem beïnvloeden de legitimiteit van organisaties over en weer	<ul style="list-style-type: none"> • Overlap opgaven in water en leefomgeving leidend - afgebakende water opgaven voor de deltacommissaris leidend • Sturing vanuit de water opgave - druk vanuit schaarstevraagstukken en ruimtelijke puzzel • Langetermijnvisie - korte termijn focus/ uitvoeringskracht • Rijksbelang – nationaal belang – regionaal belang • Programmasturing – tussenruimte – lijnsturing • Centralisatie – decentralisatie (lokale verschillen) • Complexiteit toelaten – vereenvoudigen • Adaptief werken – transformatief veranderen • Politiek debat – depolitiseren en technologiseren • Focus op samenspel – focus op planning & control 	<ul style="list-style-type: none"> • Werkzaam domein • Opdrachtdefinitie • Langetermijnvisie • Rolopvatting • Samenwerking • Cultuur • Leiderschap
Meso (Relaties tussen organisaties)	De legitimiteit van een organisatie wordt beïnvloed door de publieke waarde die door haar omgeving wordt toegekend en hoe dat doorwerkt in de samenwerking en organisatiecultuur.	<ul style="list-style-type: none"> • Erbij horen – autonomie/ gezag verliezen • Focus op inhoud – focus op proces • Conflicten mijden – conflicten waarden/gebruiken/inzetten • Op de voorgrond – op de achtergrond • Vertrouwen op processen – vertrouwen op mensen • Investeren in relaties – investeren in mensen • Beleid adresseren – beleid maken • Werken binnen de watercommunity – domeinoverstijgend werken • Focus op 'het Haagse' – focus op de regio 	<ul style="list-style-type: none"> • Werkzaam domein • Opdrachtdefinitie • Langetermijnvisie • Rolopvatting • Samenwerking • Cultuur • Leiderschap
Micro (Relaties tussen actoren)	Gedragingen van individuen in een organisatie worden gevormd door organisatiecultuur en druk vanuit de omgeving.	<ul style="list-style-type: none"> • Diplomatiek en sensitief – Activistisch botsen • Dominant op de voorgrond – subtiel op de achtergrond • Sturen – meebewegen • Op de inhoud – op het proces • Resultaatgericht – samenwerkingsgericht • Opeisen – gunnen • Tegenstribbelen – meewerken • Soft power – hard power 	<ul style="list-style-type: none"> • Werkzaam domein • Opdrachtdefinitie • Langetermijnvisie • Rolopvatting • Samenwerking • Cultuur • Leiderschap

Tabel 4.4 Samenvatting van de spanningen op drie niveaus

Kijkend naar de spanningen, dilemma's en paradoxen in de tabel, is het beeld niet eenduidig. Al eerder trokken wij de conclusie dat de gevoerde gesprekken een diffuus beeld opleveren als we kijken naar de opdrachtdefinitie, rolopvatting en gewenste gedragingen van de deltacommissaris. Als aan zoveel verschillende verwachtingen moet worden voldaan, vraagt dat enorm veel omgevings sensitiviteit, naast een zeer uitgebreid competentieprofiel.

Het is de vraag is hoe realistisch zo'n profiel is, maar dat de positie geen eenvoudige is, wordt hierdoor wel bevestigd. Het is een functie waarbij veel geschakeld moet worden, want gedrag dat in de ene situatie passend en gewenst is, is in een andere situatie juist onwenselijk. Om met de hierboven beschreven spanningen om te kunnen gaan, zijn schijnbaar tegenstrijdige competenties nodig. We gaan op deze manier bijna als vanzelf in paradoxale metaforen denken om het profiel van de ideale deltacommissaris te beschrijven. Afhankelijk van de gewenste koers voor de toekomst, bieden onderstaande paradoxale metaforen wellicht een passende optie.

De ideale deltacommissaris in paradoxale metaforen omschreven is:

- een koersvaste kapitein die met alle winden meewaait
- een volgzame leider
- een stabiele veranderaar
- een onafhankelijk boegbeeld
- een diplomatieke amokmaker

In hoofdstuk 5 voegen we de spanningen en kernbegrippen toe aan de rijke opbrengst aan metaforen die we van respondenten hebben gekregen. Vanuit het totaaloverzicht analyseren we in welke richting de toekomstige deltacommissaris kan gaan bewegen. De kernbegrippen zien we als 'knoppen van verandering, waaraan kan worden gedraaid'.

Hoofdstuk 5

De wind in de zeilen

In hoofdstuk 4 hebben we de bevestiging gevonden van het belang van onze onderzoeksvraag. Het speelveld is in beweging gekomen, de deltacommissaris is in een nieuwe, spannende fase terechtgekomen. Dit vraagt een herbezinning op de positionering van het instituut. Met daarbij de vraag: volstaat de huidige publieke waarde of is er een verschuiving nodig om legitiem te blijven? In dit hoofdstuk beschrijven we onze belangrijkste onderzoeksbevindingen en formuleren we ons advies voor ontwikkelperspectieven en een interventie, in het licht van de beoogde ambities, de veranderende wateropgaven en de publieke waarde die de deltacommissaris realiseert.

5.1 De publieke waarde van de deltacommissaris

‘Goederen en diensten ten behoeve van maatschappelijke doeleinden’, zo definieert Moore (2013) publieke waarde. Hij voegt daar de subjectiviteit van de waardering door de omgeving van de organisatie aan toe: *‘public value is what the public values’*. De Waterwet vormt een stevige legale basis onder de deltacommissaris. Een functie die de wetgever vijftien jaar geleden met een specifiek doel heeft ingesteld. Het is echter wel van belang het gesprek te voeren over de invulling van dat mandaat. De uitkomst daarvan bepaalt namelijk in hoge mate of er steun (support) is voor het instituut en daarmee voor deze basis. Legitimiteit zien we daarmee als een bredere vraag dan enkel de wettelijke basis.

Het verband tussen alle inspanningen die de deltacommissaris pleegt en de impact daarvan is binnen het drukke speelveld niet zomaar vast te stellen. Ook zal nooit duidelijk worden wat er zonder deltacommissaris zou zijn bereikt. Wel kunnen we aan de hand van de uitspraken van de samenwerkingspartners de publieke waarden duiden die zij aan het instituut verbinden. Deze waarden vanuit de *‘authorising environment’* geven ons aanknopingspunten om beredeneerde uitspraken te doen over de positionering van de deltacommissaris in het licht van veranderende opgaven.

De waarden die de deltacommissaris worden toegedicht

Uit de gesprekken die wij in 2023 met vele betrokkenen in de watergemeenschap hadden, komt een veelzijdig en kleurrijk beeld naar voren van de waarden die aan de deltacommissaris worden toegedicht⁸:

- De deltacommissaris heeft de ruimte om onafhankelijk onderzoek te laten doen en advies uit te brengen, aanvullend op bestaande stuurlijnen van rijk tot regio.
- De deltacommissaris zorgt ervoor dat het Deltaprogramma niet alleen verbinding brengt tussen overheidslagen, maar ook tussen beleid en uitvoering.
- De deltacommissaris geeft invulling aan het gevoel dat het nationaal belang van een andere orde is dan het rijksbelang, bijvoorbeeld door op verbindende wijze ruimte te bieden voor debat, gezamenlijke kennisontwikkeling en (informele) gesprekken.
- De deltacommissaris verbindt bestuurslagen en werkt aan vertrouwen tussen partners en relaties. Regionale stakeholders voelen zich door de deltacommissaris gezien en gehoord en ervaren ‘meedenkkracht’ voor hun vraagstukken. Deze benadering draagt bij aan een sterke watergemeenschap.
- De deltacommissaris brengt urgente opgaven en relevante nieuwe ontwikkelingen nadrukkelijk onder de aandacht van de politiek en haalt daarmee richtinggevende uitspraken op.

De watercommunity hecht dus grote publieke waarde aan het netwerkend samenwerken en verbinden van partijen rondom gezamenlijke opgaven, over de grenzen van afzonderlijke organisaties heen. De werkwijze van de deltacommissaris wordt gezien als een werkend voorbeeld van ‘multi-level governance’. De deltacommissaris vult de tussenruimte in tussen de bestuurslagen in het Huis van Thorbecke. De waardering die wij ophaalden komt voor een belangrijk deel overeen met de uitkomsten van de in 2016 uitgevoerde evaluatie van de Deltawet (ABDTOPConsult, 2016). De waarden waaraan de geïnterviewden destijds veel belang hechten, zijn dezelfde waarden die in ons onderzoek naar voren komen.

Verwachtingen voor de toekomst

We hebben onze respondenten gevraagd naar de rol en positie die de deltacommissaris volgens hen in de toekomst moet innemen. Veel gesprekspartner kwamen met de volgende wensen voor de toekomst:

- duidelijke visie voor de lange termijn (als tegenwicht voor de waan van de dag)
- onafhankelijkheid behouden (om de politiek te kunnen adviseren en aanspreken)
- verbindingskracht tussen alle overheidslagen (vanuit nationale karakter opgave)

Ook hebben wij hen metaforen laten noemen die zij passend vinden bij de huidige rol en positie van de deltacommissaris en bij de deltacommissaris van de toekomst. Dit leverde een grote variëteit aan beelden op.

De meest sprekende metaforen voor de rol waarbij een duidelijke langetermijnvisie wordt bepaald zijn ‘boegbeeld’, ‘vuurtoren’, ‘totempaal’ en ‘klimaatcommissaris’.

Bij de rol van ‘onafhankelijk adviseren en aanspreken’ kwamen de volgende metaforen bovendrijven: ‘ijsbreker’, ‘boegbeeld’, ‘luis in de pels’ en ‘horzel’.

De metaforen die het meest prominent naar voren kwamen bij ‘verbindingskracht’, zijn ‘regisseur’, ‘diplomaat’, ‘critical friend’ en ‘hefboom voor verandering’.

Metaforen zijn interessant, omdat ze in hun beeldende karakter zowel insluiten als uitsluiten. Bovenstaande metaforen vertolken de waarden waaraan organisaties binnen het systeem behoefte hebben. Ze duiden de onderwerpen waarop de deltacommissaris zich volgens hen kan richten. Hierbij is het woordje ‘kan’ wezenlijk. Want waarden die behouden en ontwikkeld moeten worden, *kunnen* misschien geleverd worden door de deltacommissaris, maar het *hóeft* niet. Deze waarden kunnen ook door andere partijen worden geleverd. Zoals een van de geïnterviewden aangaf: *“Het nadeel van een dergelijk construct is dat je iets weghaalt wat de overheid ook gewoon met elkaar moet kunnen doen.”* Een ander geeft aan dat het versterken van de rol van de deltacommissaris slechts symptoombestrijding is, als niet de onderliggende oorzaak van het systeemfalen bij de rijksoverheid wordt weggenomen: *“Het systeem gaat niet beter functioneren door een activistische deltacommissaris.”* Misschien geldt zelfs het tegenovergestelde: doordat de deltacommissaris er is en bepaalde waarden levert, kan iedereen in het systeem blijven doen wat hij deed.

We zijn het ermee eens dat zij het oneens zijn

Over één ding zijn alle partijen het eens: de deltacommissaris heeft een verbindende rol door nationale waterbelangen te duiden en te agenderen en is daarmee van grote toegevoegde waarde binnen het bestuurlijke landschap. Er is een goed werkend stelsel ontstaan dat top-down en bottom-up bewegingen met elkaar verbindt. Het antwoord op de vraag of alleen de deltacommissaris deze rol kan vervullen is natuurlijk 'nee'. Andere partijen kunnen dit (inmiddels) ook en er zijn goede voorbeelden van, zoals het succesvol afgeronde Programma Ruimte voor de rivier en het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP RES). Toch is er behoefte aan meer programma's volgens de 'deltacommissaris-structuur' en worden er meer onderwerpen aangedragen die daar baat bij zouden hebben⁹.

Veel gesprekspartners zijn van mening dat de publieke waarde die de deltacommissaris heeft, niet goed kan worden vertegenwoordigd door andere partijen in de watercommunity. Over het onafhankelijk adviseren van de politiek zijn vrijwel alle stakeholders het eens: dat is een goede taak voor een deltacommissaris. Een respondent stelt: *"De deltacommissaris heeft de verantwoordelijkheid overheden aan te spreken als de lange termijn in het geding is."* Een ander zegt: *"Er is een sterk boegbeeld nodig naar de politiek en bestuurders om de lange termijn wateropgave te borgen. Daarbij past naast kennis van zaken ook een 'excentrieke' rolneming"*.

Ten aanzien van het aanspreken, of het nu over de lange termijn of de uitvoering gaat, vinden stakeholders het belangrijk dat de deltacommissaris dit zelfbewust doet en richting alle partijen. Diverse respondenten geven aan dat de deltacommissaris steviger zou kunnen optreden in de richting van regionale partners, en natuurlijk met respect voor elkaars positie en zonder elkaar te verrassen. Een deel van de spanningen die zijn beschreven in hoofdstuk 4, komen voort uit het gevoel dat deze rol nu niet evenwichtig wordt ingevuld en te veel op het ministerie is gericht.

In het bovenstaande vinden we 'haakjes' om de samenwerkingsrelatie tussen de deltacommissaris en het ministerie van IenW te versterken: *"De vraagstukken in de fysieke leefomgeving en de onderlinge afhankelijkheden moeten op tafel. Ook in de manier waarop ze zijn georganiseerd."* Over de rol van de deltacommissaris in dit verband: *"Zorg dat de DG's in de fysieke leefomgeving individueel en samen in staat zijn om elkaar te helpen, aan te spreken en scherp te houden. Help ze om uit de kramp en uit de reactiviteit te komen. Dat is een verbeteropgave."*

Inzoomend op de verwachtingen die partijen van de deltacommissaris hebben, valt het ons op dat die soms tegengesteld zijn. Zo halen wij uit de interviews op dat het Ministerie van IenW meer voelt voor een rol op de achtergrond (een 'zekering in de kast'), terwijl regionale partijen de deltacommissaris juist meer op de voorgrond willen zien. Waar sommige paradoxale spanningen als vliegwiel dienen voor vernieuwing, leidt deze spanning mogelijk tot irritatie. Een goed onderwerp voor het gesprek tussen de minister en de derde deltacommissaris.

We zien een verschil van mening over waar de focus van de deltacommissaris moet liggen. Het ministerie neigt naar een focus op de langetermijnopgaven. De korte termijn is voldoende geborgd door afspraken met de uitvoerende partijen. Regionale partijen geven echter aan dat zij behoefte hebben aan een deltacommissaris die helpt bij het wegnemen van belemmeringen in de uitvoering en verwachten op dat punt een stevige rol. *"Geef ons maar goed uit de zak als zaken niet goed gaan en spreek je duidelijk uit naar de minister en Tweede Kamer."* Ook wordt gezegd: *"Dat dit een rol voor de deltacommissaris is en dat deze niet bij IenW ligt, dat is exact de kracht die we moeten behouden."* Een van de respondenten zegt: *"Indien een regio of gebied niet in staat is om de problemen aan te kunnen, zou de deltacommissaris dat moeten signaleren en wellicht dit zelf escaleren."* Een andere respondent geeft aan dat de deltacommissaris spanningen in de uitvoering actief moet opzoeken, bijvoorbeeld door de overheid te wijzen op het belang van een gebiedsgerichte aanpak van ruimtelijke opgaven die de sectorale belangen van individuele ministeries overstijgt. Professor Teisman spreekt in dit verband over 'omgekeerde ketens', waarbij beleid ondersteunend is aan de uitvoering. Een aansprekend beeld voor het meer vloeibaar en grenzeloos organiseren van de overheid rondom maatschappelijke opgaven.

Op onze vraag of de rol van de deltacommissaris breder is dan 'doorwerking naar het bestuur', wijzen geïnterviewden op de rol van de deltacommissaris naar de maatschappij. Ook hierover lopen de opvattingen uiteen. Vanuit het ministerie worden kansen gezien om de deltacommissaris een rol te geven in het creëren van bewustzijn en het ophalen van beelden uit de maatschappij. Vanuit de wetenschap wordt aangegeven dat de deltacommissaris "meer zichtbaar naar buiten mag treden met een boodschap naar de politiek en samenleving." Een onderzoeker stelt: *"De deltacommissaris kan toekomstige generaties een stem geven"*. Maar anderen plaatsen kanttekeningen bij de effectiviteit van de deltacommissaris in een rol als 'mentor'. Remkes geeft in dit verband aan: *"Ik vraag me af of een gezaghebbende rol naar de bevolking in deze tijd van eigen waarheden en wantrouwen nog aan de orde is. Stel dat er een regeringscommissaris voor stikstof en natuur zou zijn aangesteld. Die zou ook niet zijn opgewassen tegen de uitslag van de provinciale verkiezingen en de politieke waan van de dag."*

Samenvattend: de publieke waarde van de deltacommissaris wordt op verschillende manieren beleefd. Er zijn overeenkomsten, maar ook veel verschillende, soms tegengestelde visies op de opdrachtdefinitie en rolneming van de deltacommissaris. Dat biedt een kans omdat de publieke waarde van de deltacommissaris zeker wordt gezien. Maar het heeft ook een risico: de beleving is zo divers dat dit tot een breed takenpakket en diffuus organisatieprofiel kan leiden. Door hier samen met de watergemeenschap scherpte in aan te brengen en weloverwogen keuzes te maken, moet worden voorkomen dat de deltacommissaris van alles is en daarmee van niets.

5.2 Druk op de zeilen, spanning op de lijnen

Uit de verwachtingen van en de druk op de positionering van de deltacommissaris komen veel spanningen voort, zo schreven wij in de vorige paragraaf en ook in hoofdstuk 4. We maken een slag in de analyse door hier nog eens kritisch naar te kijken.

Allereerst constateren we dat een aantal spanningen die als paradox zijn aangemerkt, niet echt spanningen zijn. Zo wordt gerefereerd aan een onafhankelijke en zelfs apolitieke rol van de deltacommissaris. In onze ogen kan elke handeling, elk uitgebracht advies of juist niet gegeven advies als politieke actie worden gezien. Met andere woorden: de deltacommissaris is in alles wat hij doet (en niet doet) bezig met (het beïnvloeden van de) politiek. Dat het bewegen in een politieke omgeving druk met zich meebrengt is logisch en verklaart

46. ⁹ Bij de staf van de deltacommissaris is hier een lijstje van beschikbaar. Deze wordt met een glimlach bijgehouden door een van de stafleden en wordt langzaam maar zeker steeds langer.

Er is ook nog een ander type spanning dat het overzicht ‘vervuilt’. Dit zijn spanningen die in de constructie zelf zijn ‘meegebakken’, zoals een respondent verwoordde. Deze spanningen refereren aan vragen als ‘wie is waar van’, ‘wie krijgt waardering voor de resultaten’ en ‘wie krijgt er extra werk bij’?

Een aantal factoren speelt hier een rol, waaronder de werkdruk en overlappende werkzaamheden van het deltacommissariaat en het ministerie van IenW. Hierdoor ontstaat concurrentie in plaats van complementariteit. Dergelijke spanningen in de onderstroom kunnen ondermijnend werken in de samenwerking, tasten het onderlinge vertrouwen aan en zijn contraproductief bij het creëren van publieke waarde. Het negeren van deze spanningen kan ertoe leiden dat er onnodige druk ontstaat op bestaande allianties in het systeem. In allianties gaat het vooral om vertrouwen als relationeel proces tussen initiatiefnemers onderling (Boonstra & Eguiguren, 2023). Een gemeenschappelijk gedragen ambitie helpt om vertrouwen op te bouwen en van daaruit constructief te kunnen ‘schuren’. Wij zien daarin een meerwaarde voor het ministerie en de deltacommissaris. Het organiseren van ambtelijke tegenspraak tussen ambtenaren en vervolgens in de vorm van gedragen uitkomsten richting de politiek is van belang om de lange termijn wateropgave adequaat te adresseren. Deze inherente spanning hoeft of kan zelfs niet volledig worden opgelost, maar kan wel worden gereduceerd. In het handelingsrepertoire besteden we hier verder aandacht aan.

Niet alle in hoofdstuk 4 beschreven spanningen, paradoxen en dilemma’s zijn dus relevant voor een advies over de positionering van de deltacommissaris. Filteren we deze eruit, dat blijven er drie bepalende spanningen over:

1. Spanning op de opdracht: werken vanuit de wateropgave of vanuit de ruimtelijke opgave

Voor alle doelen onder de paraplu van Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en het Nationaal Water Programma (NWP) is zo veel oppervlakte nodig dat het ruimtelijk niet gaat passen. Het Deltaprogramma is één van die programma’s. De uitwerking van al die programma’s landt in de regio. Dit geeft een enorme druk op het systeem en daarmee dus ook op de overheden en de partners in het Deltaprogramma. Een cluster van spanningen betreft de vragen hoe te dealen met schaarste en hoe om te gaan met kansen op samenhang (koppelkansen). Met het combineren of centraal stellen van opgaven is het probleem van de verdeling van schaarse ruimte, middelen en benodigde capaciteit nog niet opgelost.

2. Spanning op de focus: werken vanuit een visie op de lange of de korte termijn

De deltacommissaris opereert in een breed speelveld en komt daarmee soms in een spagaat. Het agenderen, stimuleren en beïnvloeden van adequaat langetermijnbeleid gaat niet altijd samen met sturen op de voortgang in de uitvoering ‘hier en nu’. Enkele jaren geleden is hier nog ‘crisisbeleid’ bij gekomen met de instelling van beleidstafels. Ook raken de lange en korte termijn elkaar bij de relatief nieuwe thema’s rondom klimaatadaptatie, zoals droogte en zoetwaterverdeling.

3. Spanning op de rolgeving: op de voorgrond of op de achtergrond

Het verbindende karakter van het optreden van de deltacommissaris, ook wel het ‘dansen tussen de schalen’ genoemd, wordt door alle partijen gezien als belangrijke waarde. Wel verschillen de meningen over de vraag of de deltacommissaris meer op de voorgrond moet staan of meer op de achtergrond moet blijven. De deltacommissaris opereert in een continu spanningsveld: hij moet de boodschap brengen, zonder voorbij te gaan aan anderen.

Deze drie kernspanningen, voortkomend uit onze institutionele analyse, vormen de basis voor de verschillende ontwikkelperspectieven die we hierna beschrijven.

5.3 Van institutionele analyse naar organisatieverandering

In de opdracht die wij vanuit het deltacommissariaat hebben gekregen, is ons gevraagd te onderzoeken hoe de rol en positie van de deltacommissaris te borgen dan wel te versterken is, in het licht van de steeds urgentere maatschappelijke opgaven. Deze organisatieverandering, vanuit de invalshoek van een institutionele analyse, richt zich op het begrijpen van de beperkingen en kansen die voortkomen uit de bredere omgeving waarin een organisatie opereert. Institutionele verandering is, zo lezen we in de literatuur; het proces waarbij de structuren en regels van een organisatie, overheid of samenleving worden aangepast met als doel om de waarde van de institutie te versterken. Organizeverandering is een beperkt deel van dit proces. Organizeverandering richt zich op de kansen om de publieke waarde en legitimiteit van een organisatie binnen de institutie te borgen of te versterken. Dit laatste is exact de vraag van onze opdrachtgever.

Uit ons onderzoek blijkt dat de urgentie om Nederland waterrobuust, klimaatbestendig en veilig te houden nog even actueel is en scherp op het vizier staat van de deltacommissaris als vijftien jaar geleden. Ook staat voor ons als een paal boven water dat de deltacommissaris bewezen effectief is geweest; enerzijds in het proces van het voorbereiden van deltabeslissingen en anderzijds in het toezien op de uitvoering ervan. Deze toegevoegde waarde wordt door alle bestuurslagen erkend en biedt daarmee een legitimerende omgeving om de rol en de positie van de deltacommissaris niet zozeer te borgen of te versterken, maar om te veranderen.

Kansen en beperkingen

Er zijn twee kwesties die kansen bieden voor verandering, maar deze ook kunnen beperken. We lichten deze hieronder toe.

Als eerste de kwestie van de ‘buitenboordmotor’, zoals de deltacommissaris vaak genoemd wordt. Een organisatie die naast de bestaande lijnstructuur is geplaatst en wettelijk geborgd. Dit verdient blijvende aandacht, omdat deze positionering (op verwachte en onverwachte) momenten afwijkt van het normale samenspel. De inherent aanwezige spanning van de opdracht van de deltacommissaris in relatie tot het verantwoordelijke ministerie, lichten we hier toch nog een keer uit. Deze spanning is in onze ogen van wezenlijk belang voor ieder advies en iedere interventie die raakt aan de positionering van de deltacommissaris. In het verlengde hiervan is het goed te beseffen dat elke interventie (en zelfs al ieder voorstel daartoe) ergens in het systeem druk oplevert. De druk ‘het dichtst bij huis’, is de druk op de samenwerking met het Ministerie van IenW. Deze spanning moet zich ontspannen en uitvouwen in de dialoog met de minister en het ministerie. Dit vraagt om een gezamenlijke agenda en een gedeelde strategie over hoe elkaar te versterken.

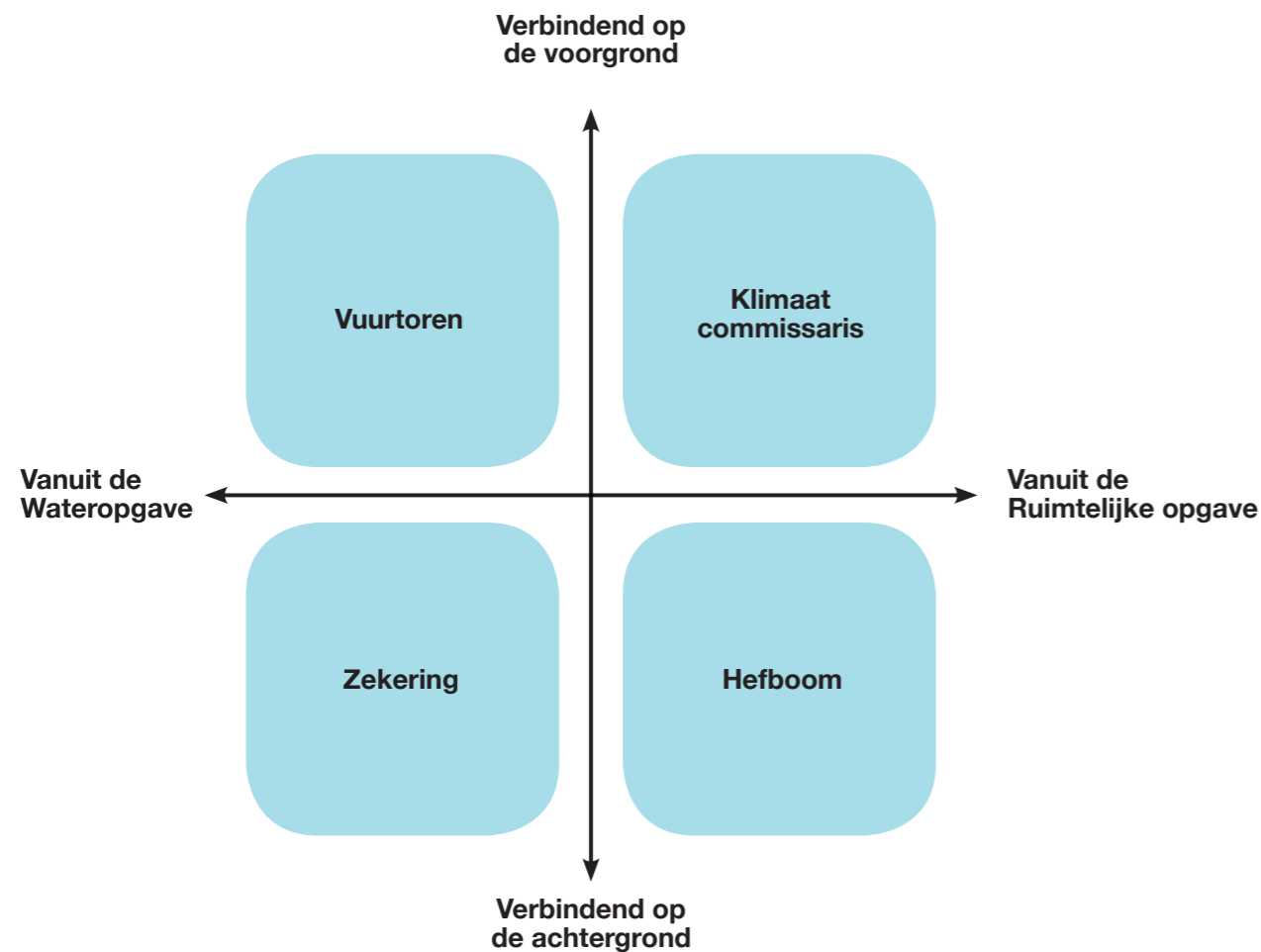
Een andere kwestie betreft de beperkte capaciteit van het commissariaat. Niemand, ook de staf zelf niet, is uit op substantiele groei van het instituut¹⁰. Vanuit de staf wordt het juist als waardevol ervaren dat de capaciteit in evenwicht blijft met de beperkte capaciteit die men regionaal en lokaal heeft om te werken aan de wateropgave. Ook vanuit stakeholders in de regio krijgen wij dat te horen: “*De kracht van de deltacommissaris zit ook in zijn compactheid*”. Het is een kleine staf gericht op verbinding, die korte en snelle lijnen heeft met de regio. Dit relatief kleine team is logischerwijs beperkt in wat het wel en niet aankan. De voorziene geplande uitstroom is een kwetsbaarheid van de organisatie.

Tijdelijkheid

De begrippen tijdelijk of permanent, doelend op de eindigheid van de deltacommissaris, komen meerdere keren in ons rapport terug. Wij kiezen ervoor om met ons advies binnen de vereisten en mogelijkheden van de wet te blijven. De vraag of het instituut deltacommissaris wel of niet van tijdelijke aard moet zijn, is voor ons niet aan de orde. Wij zien geen reden het gesprek hierover op de agenda te plaatsen; vrijwel alle betrokkenen zien meerwaarde in het bestaan van het instituut deltacommissaris. Ook de meeste personen die wij spraken met voorkeur voor een tijdelijke rol, zien het als onwenselijk om die tijdelijkheid nu in te brengen.

Van centrale vragen naar kernmetaforen

In de vorige paragraaf hebben we drie kernspanningen benoemd. De eerste twee spanningen gaan over 'waar is de deltacommissaris van'. Vanuit bestuurskundig perspectief vinden we het vraagstuk 'hoe gaat de deltacommissaris zich verhouden tot de ruimtelijke opgaven' op dit moment een urgent vraagstuk. Veel partijen zijn zich momenteel actief aan het organiseren in het ruimtelijke domein. Vanuit die complexe opgave wordt de druk op de watergemeenschap opgevoerd. Wij kiezen ervoor om ons daarop te richten bij de uitwerking van de ontwikkelperspectieven. Het vraagstuk of de deltacommissaris zich op de korte of lange termijn moet richten, blijft dan een paradoxale spanning die wij als gegeven meenemen. Als we dat combineren met de manier waarop de deltacommissaris acteert (op de voorgrond of op de achtergrond) houden we vier ontwikkelrichtingen over: de deltacommissaris als zekering, vuurtoren, klimaatcommissaris en hefboom.



Figuur 5.1 Ontwikkelrichtingen aan de hand van metaforen

Ontwikkelperspectieven voor de deltacommissaris

Het doel is om de positie van de deltacommissaris te veranderen, teneinde publieke waarde te creëren. Met dit doel voor ogen werken we aan de hand van de kernmetaforen de ontwikkelrichtingen nader uit. In paragraaf 4.4 stelden wij dat organisaties in beweging kunnen worden gebracht door 'te draaien aan de knoppen van verandering'. De knoppen extraheerden we uit onze analyse van de institutionele druk. De kernbegrippen zijn: werkzame domein, opdrachtdefinitie, visie, rolopvatting, leiderschap, samenwerking en (organisatie)cultuur. Het werkzame domein zagen we terugkomen in de spanningen. Dit kernbegrip is daarmee al verankerd in de kernmetaforen. De overige begrippen gebruiken wij om de ontwikkelperspectieven te duiden.

Ontwikkelperspectief 1: de deltacommissaris als 'Zekering'

Verbindend opereren op de achtergrond en met de wateropgave als inhoudelijk uitgangspunt. 'Het water dat door de Delta stroomt' als leidend paradigma.

Oprichting, visie en rol

- Inzet en strategie richten op het borgen van de lange termijn wateropgaven.
- In de basis vertrouwen in de aanpak van klimaatadaptatie, waarbij kennisinstellingen een belangrijke innovatiepartner zijn.
- Duiden van ontwikkelingen en onzekerheden en voorbereiden van de deltabeslissingen die daarvoor nodig zijn.
- Ingrijpen als dat nodig is; signaleren als het mis dreigt te gaan met de doelen van deltaprogramma op lange termijn.
- Het monitoren van de voortgang in de uitvoering van het Deltaprogramma overlaten aan daarvoor aangewezen instanties.

Samenwerking, organisatiecultuur en leiderschap

- Dienend leiderschap achter de schermen.
- Politieke primaat bij het ministerie is bepalend voor positionering.
- Verbinden van bestuurslagen (verbindingswerk in het trappenhuis van het Huis van Thorbecke).
- Profiel van een ambtelijk opdrachtnemer, dienend aan de politieke principaal en ambtelijk opdrachtgever (de minister/DG)
- Strategisch sparringpartner op het hoogste niveau (Onderraad Fysieke Leefomgeving, DG's en SG)

Risico's, kansen & bedreigingen

- Onzichtbare rol voor het publiek, daardoor minder legitimiteit.
- Reactieve rolneming geeft impuls aan proactieve rol beleidsdirectie.
- Weinig zichtbare toegevoegde waarde als het departement zijn rol oppakt.
- Geen actie nodig zolang het Deltafonds voor de toekomst veilig is.
- Risico dat het beschikbaar budget voor ruimtelijke adaptatie niet toereikend is.

Ontwikkelperspectief 2: de deltacommissaris als 'Vuurtoren'

Verbindend opereren op de voorgrond, met de wateropgave als inhoudelijk uitgangspunt.
'Het water dat door de delta stroomt' als leidend paradigma.

Opdracht, visie en rol

- Identificeren en verbinden van lange en korte termijn opgaven.
- Voor op de beleids golf opereren: agenderen en aanjagen richting de overheid en maatschappelijke partners.
- Bewaker en proactieve pleitbezorger van de waterveilige delta, ook na 2100.
- Overtuigd van de noodzaak van systeemverandering en een transformatieve aanpak van klimaatproblemen.
- Aanjager en opdrachtgever van gedeelde kennisontwikkeling.
- Adviserende rol naar minister, waarbij de politiek moet reageren.
- Vanuit de wateropgave verbinding blijven maken met de RO-opgave.

Samenwerking, organisatiecultuur en leiderschap

- Inspirerend leiderschap, zichtbaar op het nationale podium.
- Gezaghebbende en inspirerende rol vraagt om steun en vertrouwen vanuit kennisinstellingen en planbureaus.
- Duidelijke visie op de bredere opgave van de fysieke leefomgeving vanuit het waterperspectief.
- Uitwerken van visie naar voorstellen voor deltabeslissingen, als basis voor een meer transformatieve aanpak van de wateropgave.
- Boegbeeld voor de wateropgave, ook over de landsgrenzen heen.
- Minder een rijksoverheid-profiel, meer de visionair of topstrateeg.

Risico's, kansen & bedreigingen

- Zichtbare rol voor het publiek, daardoor meer politieke spanning.
- Spanning op de relatie met het ministerie is een gegeven én een kans om samen publieke waarde te vergroten.
- Kans om regiefunctie zo vorm te geven dat dit leidt tot meer gedeelde energie op de opgave in plaats van strijd over 'wie waarover gaat' en 'wie welk mandaat heeft'.
- Risico dat transformatieve aanpak in disbalans is met beschikbare mandaat, organisatiecapaciteit en budget.

Ontwikkelperspectief 3: de deltacommissaris als 'Klimaatcommissaris'

Verbindend op de voorgrond met focus op nationale ruimtelijke kaders en NWP-thema's*
'De delta waar water door stroomt' als leidend paradigma.

Opdracht, visie en rol

- Inzet en strategie richten op deltabeslissingen in het Nationaal Water Programma in relatie tot de nieuwe Nota Ruimte.
- Actief agenderen in het Haagse krachtenveld van DG's rond Onderraad Fysieke Leefomgeving.
- Diplomatieke rol in afstemming met betrokken bewindslieden.
- Frequent overleg met de koepels IPO, VNG, UvW en de wetenschappelijke Klimaatadviesraad.
- Randvoorwaarden voor meer samenhang in de aanpak van nationale vraagstukken en nationale ambities.
- Faciliteren van besluitvorming van de strategische keuzes door rijk en regionale medeoverheden.

Samenwerking, organisatiecultuur en leiderschap

- Inspirerend leiderschap en zichtbaar in de publieke opinie.
- Duidelijke visie op bredere opgave van water en leefomgeving.
- Bestuurlijk profiel met Haags netwerk, bekend in de regio.
- Verbinden op samenhang van diverse nationale programma's.
- Schuring opzoeken en confronteren waar dat moet; conflicteren
- Bestaande administratieve taken overdragen aan het ministerie, inzet focussen op meer ruimtelijke strategievraagstukken

Risico's, kansen & bedreigingen

- Draagvlak bij bestuurslagen voor verbreding van het speelveld
- 'Meedoen is bijdragen' voorkomt kwesties in de governance.
- Zichtbare publieke rol, daardoor meer politieke spanning.
- Afstemming met meerdere ministeries vergt een dikke huid.
- Risico dat transformatieve aanpak in disbalans is met beschikbare mandaat, organisatiecapaciteit en budget.
- Financiering van koppelkansen of knelpunten vergt vernieuwing van financiering en toegang tot investeringsfondsen.

Ontwikkelperspectief 4: de deltacommissaris als 'Hefboom'

Verbindend op de achtergrond met focus op regionale programma's in de fysieke leefomgeving: 'De delta waar water door stroomt' als leidend paradigma.

Opdracht, visie en rol

- Verbinden van regionale bestuurslagen (verbindingswerk in het trappenhuis van het Huis van Thorbecke).
- Politiek primaat van bewindspersonen is leidend. Actief gericht op het inschakelen en in beeld brengen van de bewindspersonen.
- Faciliteren van de besluitvorming over strategische keuzes door rijk en regionale medeoverheden.
- Gerichte ondersteuning van aanpak koppelkansen in regio.

Samenwerking, organisatiecultuur en leiderschap

- Dienend leiderschap aan anderen op het podium.
- *Change agent* bij koppelkansen tussen water en het bredere ruimtelijke domein.
- Capaciteit organiseren en versterken van regionale uitvoeringskracht.
- Slimme diplomatie achter de schermen en inzet van soft-power.
- Gewoon beginnen als aanpak voor de koppelkansen.
- Schakelt slim tussen ontwerptafel en uitvoeringstafel; voorbeeld van wijsheid door te handelen vanuit de praktijk.

Risico's, kansen & bedreigingen

- Regio's helpen uitvoeringskracht te versterken, bijvoorbeeld met inzet vliegende brigades om vraagstukken los te trekken.
- Geen wijziging van de governance nodig om bij te dragen.
- Rugdekking van departement nodig voor een actieve rol de regio.
- Financiering van koppelkansen of knelpunten vergt vernieuwing van financiering en toegang tot investeringsfondsen.
- Andere rolneming van de staf deltacommissaris door vraag vanuit de regio en aanbod nationaal bij elkaar te brengen.

5.4 Van ontwikkelperspectieven naar handelingsrepertoire

Er is niet één antwoord

De beelden die in de watergemeenschap leven over de positionering van de deltacommissaris zijn niet alleen divers, maar spreken elkaar op een aantal vlakken ook tegen. Dit hebben we uitgewerkt in de kernspanningen en gekoppeld aan de metaforen van de deltacommissaris als Vuurtoren, Klimaatcommissaris, Zekering en Hefboom.

Het is geen kwestie van kiezen. Het gaat er niet om welke metafoor de beste is. De metaforen zijn bedoeld om richting te geven aan 'het goede gesprek' dat plaats moet vinden tussen partijen in de watergemeenschap en in het bijzonder met het ministerie. Dit gesprek moet van continue aard zijn, in ieder geval tot het grenzeloos werken dat de deltacommissaris laat zien de nieuwe *default* is geworden in bestuurlijk Nederland.

Netwerken sturen in hoge mate zichzelf. Er is niet één partij die alles bepaalt of stuurt. Partijen reageren op elkaar in een voortdurend samenspel op meerdere niveaus. Juist om die reden hebben wij een lens gebouwd die onderdelen van die interactie inzichtelijk maakt. Als de rol van de deltacommissaris verschuift naar een van de voorgestelde richtingen, dan betekent dat ook iets voor wat anderen in het systeem zullen vastpakken, loslaten of op gaan duwen. Het is een illusie om te denken dat een beredeneerde blauwdruk voor de positionering van de deltacommissaris, daadwerkelijk de richting van het systeem bepaalt. De uitdaging is om te kiezen voor een bepaald perspectief, een metafoor die richting geeft, passend bij de ambities van de organisatie.

De ontwikkelperspectieven bieden aanknopingspunten om waarden die moeten worden geborgd of versterkt in het systeem bespreekbaar te maken, inclusief de vraag of de deltacommissaris hierin een rol moet spelen. Om de verwachtingen van de deltacommissaris als duizend-dingen-doeke terug te brengen naar het schaap met de vijf poten. Want één ding is duidelijk: net als elke organisatie, moet de deltacommissaris zich vernieuwen om van waarde te blijven. Onder druk van de opgave en de ambities van de organisatie is het zaak dat de opdrachtdefinitie van de derde deltacommissaris er één is die niet alleen het commissariaat en de deltacommissaris zelf versterkt, maar ook de hele watercommunity.

En als wij het voor het zeggen zouden hebben wel richting te geven? Twee richtingen zouden wij de deltacommissaris en de watergemeenschap op dit moment in elk geval niet adviseren: een invulling als zekering en als klimaatcommissaris.

De risico's van een deltacommissaris als zekering is dat grenzen tussen organisaties strakker worden; als met een liniaal door Afrika. De kans is groot dat de meerwaarde van de deltacommissaris ten opzichte van reguliere lijn- en programmasturing of de planbureaus voor de fysieke leefomgeving verdwijnt. Wat misschien overblijft is een strategische adviesfunctie richting de ministeries voor de beleidvorming voor de lange termijn. Belangrijke krachten vloeien dan weg uit het systeem, terwijl deze niet elders zijn geborgd.

Een invulling als klimaatcommissaris past in principe prima bij de oorspronkelijke doelstellingen zoals de commissie Veerman die heeft bedacht, in een periode waarin men dacht dat Nederland ruimtelijk verder af was en waarin de klimaat- en wateropgaven relatief zelfstandig opgepakt konden worden. Op dit moment is het ruimtelijke speelveld nauwelijks te begrenzen en de sturing volop in ontwikkeling. In deze situatie moet de deltacommissaris in meerdere institutionele omgevingen opereren (Vermeulen, 2012). Kraatz en Block (2008) noemen dit 'institutioneel pluralisme'. Een wenkend perspectief wellicht, maar niet op dit moment. Een deltacommissaris met een beperkt mandaat en beperkte capaciteit is als Atlas die het hemelgewelf moet dragen.

Handelingsrepertoire

Voor het handelingsrepertoire zijn wij geïnspireerd door het essay 'Grenzeloos Samenwerken van A naar B, via B' (Steen & Scherpenisse, 2020). In dit essay wordt het idee van 'een nieuw normaal' in het samenwerken aan maatschappelijke opgaven uitgewerkt en het omgaan met de organisatorische grenzen en veranderkundige vraagstukken die daarbij horen. *“Om tot een veranderkundige aanpak te komen is het nodig om helder te hebben hoe het organiseren vanuit grenzen en stolling de default is.”* Wij geloven als onderzoekers in deze aanpak van grenzeloos samenwerken, maar durven ook te stellen dat de deltacommissaris diverse elementen van grenzeloos samenwerken reeds in zich heeft. Het is de kunst, stellen de schrijvers van het essay, om van grenzeloos samenwerken een *sensitizing concept* te maken: *“een begrip dat steeds opnieuw geladen moet worden en dat bewuste aandacht opeist omdat het uitnodigend én uitdagend is.”*

De kiem tot verandering ligt in het goede gesprek tussen de deltacommissaris en het Ministerie van IenW. Door het goede gesprek te voeren kunnen beide organisaties elkaar meer versterken dan nu het geval is. Samen kunnen zij de beleidsboeggolf versterken in plaats van dempen, om samen de complexe maatschappelijke opgaven aan te pakken. Om terug te grijpen op hoofdstuk 1; de complexiteit van de wateropgave en het gegeven dat dit niet alleen een technisch vraagstuk is, wordt breed erkend. Juist in de watergemeenschap. *“Technische vraagstukken vereisen goed management, venijnige vereisen leiderschap.”* (Dijk, 2014).

Hierbij gunnen we het anderen om mee te profiteren van de waarden die de deltacommissaris levert en kan leveren in dat nieuwe speelveld en ook omgekeerd. Want in het werken 'van A naar B' is de deltacommissaris al een eind op weg. Om met de woorden van Martijn van der Steen te spreken (Steen, 2015) *“De deltacommissaris is in de geschiedenis misschien een institutionele anomalie, een bijzonderheid buiten de normaaltoestand. Maar als we hier over vijf jaar staan, is het wat mij betreft precies andersom: een nieuw bestuurlijk normaal in de aanpak van ingewikkelde bestuurlijke kwesties.”* Die voorspelling is te vroeg gebleken, maar we hebben goede hoop voor de toekomst.

Om de ontwikkelrichting te concretiseren en om het instituut deltacommissaris en zijn stakeholders in beweging te krijgen, hebben wij een lijst met interventievoorstellen gemaakt (zie bijlage VI). Deze zijn geladen vanuit de kernbegrippen en het idee 'van A naar B, via B'. Wij zien het als een menukaart om de dilemma's, spanningen en smaken van verandering gezamenlijk te verkennen. Niet alle interventies zijn vernieuwend en van een aantal zal de deltacommissaris terecht zeggen *“dit doet we toch al?”*. Dat klopt. Sommige interventies zijn al expliciet of impliciet in de praktijk toegepast. Een aantal van deze interventies is ook opgetekend in de bijlage IV 'Druk op de deltacommissaris'. Toch denken we dat het goed is het complete repertoire inzichtelijk te maken, om er bewust mee om te kunnen gaan.

Tot slot

Er zijn drie manieren om met paradoxale spanning om te gaan: ontkennen, oplossen of laten bestaan (Derksen, 2015). De deltacommissaris heeft als 'buitenboordmotor' te maken met spanningen die inherent onderdeel zijn van het instituut en blijven bestaan zolang het instituut er is. Ze zorgen voor de nodige constructieve schuring, creëren beweging en voorkomen eenzijdige gerichtheid. Wel is het van belang hierover intern en extern in gesprek te gaan en dat te blijven, om zo op de paradox te kunnen balanceren. Andere spanningen kunnen beperkt worden door interventies. Deze hebben we opgenomen in bijlage VI 'Handelingsrepertoire'. Ten slotte zijn er spanningen die helpen om de richting naar de toekomst te bepalen. Die hebben we uitgewerkt in ontwikkelperspectieven, opgebouwd aan de hand van de rijke opbrengst van ons onderzoek. Wij sluiten af met de volgende adviezen:

1. Ga als directeur van de staf met de ambtelijke top en de directies en afdelingen van DG Water en Bodem kwartiermaken voor de start van de nieuwe deltacommissaris. Verken hoe je samen invulling kunt geven aan de versterking van de publieke waarden.
2. Ga als staf verder met het versterken van de relaties met IenW door gezamenlijke kennisbijeenkomsten, personeelsuitwisselingen, bilaterale gesprekken met evenknieën en werkbijeenkomsten over gezamenlijke proposities.
3. Laat de liaisons aan de bestuurlijke en ambtelijke relaties met de provincies bouwen. Ondersteun waar wenselijk en mogelijk de watercollega's bij provincies.
4. Laat de strategen van de staf bouwen aan een heldere propositie voor de volgende fase van het deltacommissariaat, met aandacht voor het transformatief (samen)werken aan de veranderende wateropgaven en krachtige deltabeslissingen.
5. Neem als derde deltacommissaris de ruimte voor het goede verdiepende gesprek met de minister, de ambtelijke top van IenW en de verschillende DG's in de fysieke leefomgeving. Neem de directeur van de staf hierin mee. Werk toe naar een continu terugkerende dialoog gebaseerd op een gezamenlijke ontwikkelagenda.

Hiermee sluiten wij het advies af. In het volgende en laatste hoofdstuk reflecteren wij op ons onderzoek.

Hoofdstuk 6

Epiloog

Onderzoek als interventie

Na onze keuze voor de onderzoeksopdracht van de Deltacommissaris, zijn we als rasechte onderzoekers aan de slag gegaan. Er is gelezen, gestruind, gezocht, gegraven, gerommeld en heel veel gesproken. Met elkaar, maar ook met velen binnen en buiten de watergemeenschap. We hebben keuzes gemaakt om tot de juiste onderzoeksvraag te komen. We hopen dat het antwoord op die vraag voor onze opdrachtgevers, maar hopelijk voor veel meer mensen, bijdraagt aan de aanpak van de wateropgave.

Vanaf het begin zijn wij vrijgelaten door onze opdrachtgevers. Dit heeft er mede toe geleid dat het onderzoek echt voelde als ‘van ons’. Zij hebben ons op betrokken, coachende en motiverende wijze gefaciliteerd en daarmee bijgedragen aan dit rapport. Omdat wij via onze opdrachtgevers toegang kregen tot hun gigantische netwerk, hebben wij veel gesprekken kunnen voeren. We merkten dat mensen al over ons gehoord hadden voordat we ons konden voorstellen.

Al snel bleek dat de vraag over de positionering van de deltagcommissaris geen statische vraag is, maar een dynamisch proces blootlegt, waarin krachten op elkaar inwerken en de vraag voortdurend in beweging is. Neem de procedure voor het aantrekken van de derde deltagcommissaris, die gelijktijdig met ons onderzoek verliep. Wij hebben veel personen gesproken die op de een of andere manier bij dit proces zijn betrokken. Wellicht heeft ons onderzoek invloed gehad op het denkproces over de gewenste competenties van een nieuwe deltagcommissaris. Wij hopen in ieder geval dat ons onderzoek een bijdrage levert aan het goede gesprek over de aanpak van de complexe wateropgaven waar Nederland voor staat.

Culture eats strategy for breakfast

Een reflex bij het onderzoeken van een complex bestuurlijk vraagstuk is om de oplossing te zoeken in het ordenen van de vraag en het systeem en er een ontwerp-vraagstuk van te maken. Misschien was dit ook wel de verwachting bij ons onderzoek. Simpelweg een nieuw harkje of een nieuwe strategievoorstel bedenken over hoe er in de toekomst (beter) kan worden samengewerkt, ingepakt in goedbedoelde adviezen. Strik erom, klaar. Al snel bleek dat die oplossing en werkwijze niet bij de opdracht pasten, en nog minder bij ons als onderzoekers. We hebben er bewust voor gekozen een laag dieper te gaan en hebben verdieping gezocht door de facetten van bestuurlijk en ambtelijk vakmanschap, organisatiecultuur en werken in netwerken te verkennen.

Het kostte ons in eerste instantie moeite om weg te blijven bij de reflex van ordenen, simplicifere en structureren. Daarom hebben we een theoretische lens gezocht om de laag onder de structuren en ordening beet te pakken. Die hebben we gevonden in de institutionele theorie.

Ook bij onze gesprekspartners merkten we dat zij ons het systeem, de ordening en de grenzen hiervan graag wilden uitleggen. Ze vertelden ons hoe plannen zich tot elkaar verhouden, waar ze van zijn (en dus ook: waar niet van), hoe (en door wie) er besluiten worden genomen en hoe het dan verder moet. Tot wij de vraag stelden: “Wat doet dat met je?”, of “Wat vind je daarvan?”. Op dat moment werden annotaties terzijde geschoven en ontstonden vaak levendige en bevlogen gesprekken over mensen die met mensen samenwerken en over het ‘waarom’.

Pas als we dit punt bereikten in onze gesprekken, werd duidelijk dat achter alle governance-verhalen een verhaal van bevlogenheid en behoeften schuilgaat. Een verhaal van mensen met eigen waarden en normen, angsten en ambities, met beelden hoe de wereld in elkaar zou moeten zitten. Een verhaal ook over ‘gedoe’ en over de ongeschreven regels van het spel .

We hebben ons best gedaan om deze verhalen op een respectvolle en waarderende manier te verwoorden, met als doel om samen te kunnen groeien. Want het is zoals men zegt: ‘Gedoe doet ertoe’. We zijn alle geïnterviewden ontzettend dankbaar voor hun tijd en bevlogen inbreng. Zonder de openheid die wij hebben ervaren, zouden wij niet in staat zijn geweest om dit adviesrapport op te stellen.

Mensenwerk

We kunnen ons voorstellen dat direct betrokkenen (en wellicht ook buitenstaanders) zich soms wat ongemakkelijk voelen bij het lezen van de bloemlezing aan anekdotes en uitspraken. Toch is het onze vraag hier niet aan voorbij te gaan. We hopen juist dat dit ‘unheimliches Gefühl’ ertoe leidt dat dergelijke ongemakken bespreekbaar worden gemaakt en daarmee worden ingezet ten dienste van de grotere opgave. Zonder wrijving geen glans, wordt wel eens gezegd. In het rapport spreken we over ‘conflict-eren’ met waardering voor de schuring. Weliswaar is de deltagcommissaris een uniek construct, maar de opgetekende situaties kan iedereen zich vast inbeelden. De vraag is: hebben we het daar met elkaar over? Binnen een project, team of afdeling worden spanningen of dilemma’s al gauw als lastig ervaren, laat staan in een complex samenspel van partijen, allianties of een multi-level speelveld. Wij willen de wrijving niet onvermeld laten. Maar als je bedenkt dat mensen (en wij als onderzoekers dus ook) de neiging hebben om negatieve zaken meer aandacht te geven dan positieve, is dit rapport opnieuw een kroniek van een bijzonder en gewaardeerd instituut.

Publieke waarde en legitimiteit

In ons onderzoek hebben we naast paradoxale spanningen een belangrijke plek ingeruimd voor publieke waarde als *drivers* voor verandering. “*Public value is what the public values*”, zei Mark Moore. Dat is precies wat het is. Publieke waarde en legitimiteit zijn niet in een rationeel, tastbaar of meetbaar concept te vangen. Het is een verzameling positieve krachten die kunnen worden gebruikt om te veranderen. In een gemeenschap, in organisaties en tussen individuen draait alles om vertrouwen. Alles draait om het toekennen van waarde aan gedeelde idealen en normen. De vraag: welke ‘waarde’ levert de deltagcommissaris, is daarmee niet eenduidig te beantwoorden. Uit ons onderzoek komt duidelijk naar voren dat de watercommunity belangrijke waarde toekent aan de deltagcommissaris, maar ook dat die waarden (nog) niet door anderen worden geleverd.

Diffuus beeld, helder verhaal

Met deze eindopdracht in het kader van onze Master of Public Administration-opleiding bij de NSOB, zijn wij in de wereld van de deltagcommissaris, de wateropgave en de ruimtelijke adaptatie gedoken. Een kans die we met graagte hebben aangegrepen, omdat de deltagcommissaris een bijzonder construct is en met grote maatschappelijke uitdagingen te maken heeft. Omdat niemand van ons ervaring met of in de watergemeenschap had, gingen we wel even kopje onder. Maar we kwamen weer boven en raakten in de ban van de vraagstukken van te veel water hier en te weinig water daar. We lazen hoe ingrijpend het bestaan in onze delta de komende tijd gaat veranderen. Al lezend en luisterend kwamen we steeds meer te weten, maar nam onze scherpte af. Wat zien we nu eigenlijk precies? Dit leidde tot vele avonden vol discussie, reflectie en gezocht. De uiteenlopende visies en verwachtingen van stakeholders maakten het beeld diffuus. Het was een uitdagende puzzel om tot een helder en congruent verhaal te komen.

De stip op de horizon

Misschien is dat wel het verhaal van de deltacommissaris. In een druk en complex politiek-maatschappelijk speelveld, is een klein instituut geplaatst. Het oogt groot(s) en de verwachtingen van de omgeving zijn hoog. Het is ons gebleken dat het instituut behoorlijk scherp ziet wat er aan opgaven opdoemt en welke uitdagingen de maatschappelijke ontwikkelingen hen zou kunnen brengen. Verankerd in de wet enerzijds en een sterk dynamische ontwikkelbehoefte anderzijds, als een vastgelegd schip met storm in de baai, om nog maar even een metafoor te gebruiken. Enerzijds biedt de wet houvast, want het Deltaprogramma is inmiddels een 'sterk merk' dat net als de deltacommissaris op zichzelf staat. Maar het instituut zal in de behoefte aan dynamiek ervoor moeten waken dat het niet door de zon wordt verblind. Op het schip, in de stuurhut, ligt de kaart waarop de stip op de horizon ingetekend moet worden. Daarna kan men gaan nadenken over de vaarroute. Deze route zal samen met het Ministerie van IenW vorm moeten krijgen.

Wij hopen eraan bij te dragen dat men daarover met elkaar in gesprek gaat. We noemen dat 'Het goede gesprek'. Wij hopen dat de unieke kwaliteiten van de deltacommissaris die in dit rapport zijn beschreven een plaats krijgen. Het is wenselijk dat het deltacommissariaat de publieke waarde 'op de boeggolf' en 'tot in de haarvaten van de regio' kan blijven vertolken. Complementair aan het departement, met meer 'wij' dan 'zij' en in staat tot gezonde, professionele schuring. Want zonder spanning, geen verandering.

Wij spreken ons bewust niet uit voor een voorkeursperspectief, maar laten het aan de partijen in het speelveld om gezamenlijk de koers te bepalen. Dat de publieke waarde en de unieke kwaliteiten van de deltacommissaris in het 'goede gesprek' een belangrijke plaats krijgen. Een deltacommissaris 'op de boeggolf' en 'tot in de haarvaten van de regio'.

Bibliografie

- ABDTOPconsult. (2016). *Op peil. Wettelijke ex-post evaluatie Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening.*
- Ansell, C., & Gash, A. (2012). *Collaborative Governance in Theory and Practice.*
- Boonstra, J., & Eguiguren, M. (2023). *Allianties voor een duurzame toekomst.*
- Deltacommissie. (2008). *Samen werken met water - een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst.*
- Deltares. (2021). *Op waterbasis.*
- Demirag, I. S., & Khadaroo, I. (2009). *The institutionalisation of public-private partnerships in the UK and the nation-state of California. International Journal of Public Policy.*
- Derksen, K. (2015). *Omgaan met paradoxen. In L. d. Caluwe, Spannend veranderen. Over spanningen bij veranderen en adviseren. .*
- Dijk, G. v. (2014). *Organisatie ecologie: eenvoud in complexiteit.*
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organisational fields. American Sociological Review, Vol. 48, No. 2.*
- Eisenhardt, K. (1989). *Agency Theory: An assessment and Review.*
- EUR. (2014). *Samen verder werken aan de Delta. De governance van het Nationaal Deltaprogramma.*
- GovernEUR. (2019). *Eb en vloed van het Deltaprogramma.*
- Hazeu. (2012). *Institutionele economie - een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken.*
- Hooghe, L., & Marks, G. (2020). *A postfunctionalist theory of multilevel governance. The British Journal of Politics and International Relations.*
- IPO. (2022). *Water en bodem sturend, position paper .*
- Kraatz, M., & Block, E. (sd). *Organizational implications of institutional pluralism.*
- Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value.*
- Morgan, G. (1986). *Images of Organization.*
- Nistelrooij, A. v. (2021). *Embracing Organisational Development and Change.*
- NSOB. (2013). *De deltacommissaris.*
- PBL. (2022). *Instituties in Transformatief Beleid .*
- PBL. (2023). *Vier scenario's voor de inrichting van Nederland. Ruimtelijke verkenning 2023.*
- Rijksoverheid. (2022). *Het Nationaal Water Programma 2022-2027.*
- Schein, E. (versie 2017). *Organizational Culture and Leadership - 5th edition.*
- Scott, W. (2008). *Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. Theory and Society.*
- Staf Deltacommissaris. (2023). *Nationaal Deltaprogramma 2023. Ministeries van I&W, LNV en BZK.*
- Steen, M. v. (2015). *Van een institutionele anomalie naar het nieuw bestuurlijk normaal? Symposium Meesturen in de Delta.*
- Steen, M. v., & Scherpenisse, J. (2020). *Samenwerken: van A naar B, via B.*
- Studiegroep IFV. (2020). *Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet!*
- Suchman, M.C. (1995). *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. The Academy of Management Review.*
- Teisman, G., & Steen, M. v. (2018). *Effectief Sturen met Multi-level Governance.*
- Vermeulen, P. (2012). *Omgaan met institutionele complexiteit.*
- Weick, K. (1995). *Sensemaking in organizations.*

De fakkel van het onderzoek werpt licht op de reden

- Alphonse de Lamartine



Bijlage I: Respondentenlijst

Achteraam	Voornaam	Organisatie	Functie	Achteraam	Voornaam	Organisatie	Functie
Adema	Ina	Provincie Noord-Brabant	Commissaris van de Koning	Livius	Titus	Gemeente Rotterdam	Directeur concernstaf & strategie
Bloemen	Pieter	Staf deltacommissaris	Strategie en kennis	Loggen	Cees	Provincie Noord-Holland	Gedeputeerde
Blom	Michelle	Ministerie van I&W	Directeur-generaal Rijkswaterstaat				Ruimtelijke ordening en water
Brouwer	Hans	Rijkswaterstaat	Omgevingsmanager Programma	Looijer	Martijn	Staf deltacommissaris	Financieel-economisch adviseur
			Integraal Riviermanagement	Moorman	Marieke	Gemeente Land van Cuijk	Burgemeester
Bruin - Baerts	Karel	HHNK	Programmamanager	Opdam	Ide	Staf deltacommissaris	Adviseur, watertrainee
			Ruimtelijke adaptatie	Ovink	Henk	Ministerie van IenW	Special envoy for water
De Beer	Paul	Rijkswaterstaat	Programmamanager	Parmet	Bart	Provincie Overijssel	Concerndirecteur
			Zuidwestelijke Delta	Pool	Erik	Ministerie van BZK	Programmadirecteur
De Leijer	Pascalie	Ministerie van EZK	Regionaal accounthouder NP RES				Dialogoog & Ethiek
De Vries - Kuiper	Corien	Rijkswaterstaat WNN	Strategisch adviseur	Remkes	Johan		Oud vice premier, toezichthouder
			Waterbeheer en waterveiligheid	Slootmaker	Jaap	Ministerie van IenW	Directeur-generaal Water en Bodem
Foeken	Saar	HHNK	Programmamanager	Teisman	Geert	Erasmus Universiteit R'dam	Professor Faculteit Bestuurskunde
			Invoering omgevingswet	Van Aarsen	Lilian	Staf deltacommissaris	Directeur
Glas	Peter	Deltacommissaris	Deltacommissaris	Van Alfen	Jos	Staf deltacommissaris	Adviseur strategie en kennis
Grandiek	Nic	Rijkswaterstaat WNN	Strategisch adviseur waterbeheer	Van de Wart	Fred	Ministerie van LNV	Drecteur Netwerkfaciliteit RTLG
Haan	Jeroen	HHDSR	Dijkgraaf	Van den Bosch	Guus	Rijkswaterstaat WNN	Afdelingshoofd
Heij	Peter	ABDTOPconsult	Voormalig directeur-generaal I&W consultant				Netwerkontwikkeling en Visie
In het Veld	Roel	Universiteit Tilburg	Unesco professor	Van der Hurk	Bart	Deltares	Senior specialist zeespiegelstijging
			Emeritus hoogleraar	Van der Mader	Kees Jan	Wiertsema & Partners	Directeur/raadgevend ingenieur
Jacobs	Mario	Waterschap Aa en Maas	Dijkgraaf	Van Duin	Liz	Ministerie van IenW	Directeur Water, Ondergrond & Marien
Jacobs	Pieter	Rijkswaterstaat	Programmamanager Delta-	Van Popering	Jitske	GovernEUR	Onderzoeker en managing director
			Programma Rijnmond Drechtsteden	Van Sprundel	Lilianne	Staf deltacommissaris	Liason gebieden en thema's
Kern	Dolf	Staf deltacommissaris	Liason gebieden en thema's	Veenstra	Marlies	Staf deltacommissaris	Algemeen secretaris
Kloek	Gijs	Achmea	Senior manager	Veerbeek	Louise	Ministerie van IenW	Afdelingshoofd Waterveiligheid
			Actuarial and Climatechange	Verdaas	Co	Waterschap Rivierenland	Dijkgraaf
Kuijken	Wim	Kiesraad	Voormalig deltacommissaris,	Vrugt	René	Ministerie van IenW	Directeur
			voorzitter Kiesraad, toezichthouder,				Bodem, Ruimte en Klimaatadaptatie
			directeur concernstaf & strategie	Wittenhorst	Henrice	Provincie Gelderland	Directeur
				Wolters	Ard	Rijkswaterstaat WNN	Afdelingshoofd Vergunningverlening en Handhaving

Bijlage II: Toelichting op het Nationaal Deltaprogramma 2023

Het nationaal Deltaprogramma zet de koers uit voor de toekomst op het vlak van waterveiligheid, zoetwater en ruimtelijke adaptatie. Hoe beschermen we Nederland tegen overstromingen en hoe zorgen we voor voldoende zoetwater? En hoe maken we werk van klimaatbestendige inrichting? Die koers bestaat uit verschillende onderdelen:

- Deltabeslissingen: dit zijn nationale kaders die voor heel Nederland gelden;
- Voorkeursstrategieën: deze geven richting aan de maatregelen op maat voor zeven gebieden in Nederland;
- Deltaplannen: hierin staan concrete maatregelen voor de uitvoering van het beleid en de planning van deze maatregelen;
- Deltaprogramma: hierin staat de voortgang van de uitwerking en uitvoering van de deltabeslissingen, voorkeursstrategieën en de deltaplannen.
Ook voorstellen voor eventuele aanpassingen van de deltabeslissingen en voorkeursstrategieën staan in het jaarlijks Deltaprogramma dat op Prinsjesdag uitkomt.

Met het programma wordt ingezet op drie samenhangende opgaven om Nederland op langere termijn (tot 2050, met een doorkijk naar 2100) klimaatbestendig te maken:

- Waterveiligheid: goede bescherming tegen overstromingen;
- Zoetwater: voldoende zoetwater op de juiste plaats en weerbaar tegen droogte;
- Ruimtelijke adaptatie: robuuste inrichting voor gevolgbepaling bij overstromingen, wateroverlast, droogte en hitte.

Nationale en regionale partijen werken vanaf het begin intensief samen in het Deltaprogramma: rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Al deze partijen hebben zich op basis van de eigen verantwoordelijkheid verbonden aan nationale doelen en de uitvoering van het Deltaprogramma. De nationale coördinatie en regie op het Deltaprogramma is in handen van de deltacommisaris, onder politieke verantwoordelijkheid van de coördinerend bewindspersoon, de minister van I&W. Bedrijven, veiligheidsregio's, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties werken mee.

De titel van het Deltaprogramma 2023 geeft de urgentie van de opgave goed weer: 'Versnellen, verbinden, verbouwen'. Een belangrijke ontwikkeling is klimaatverandering. Deze manifesteert zich steeds vaker in extreme buien, overstromingen, hittegolven, droogte en zeespiegelstijging. In de aanbiedingsbrief waarmee de deltacommisaris het Deltaprogramma aanbiedt aan de minister schrijft de deltacommisaris over *'een indringend gevoel van urgentie'*. Hij concludeert dat er meer vaart gemaakt moet worden met het Deltaprogramma en met de uitvoering van concrete maatregelen, in verbinding met de transities in landbouw, woningbouw, energievoorziening en natuurherstel. In het bijzonder vraagt hij aandacht voor het sturend laten zijn van het water- en bodemsysteem bij te maken keuzes in de ruimtelijke ordening en bij de inrichting van de fysieke leefomgeving. De deltacommisaris benadrukt het belang van samenwerking op alle schaalniveaus om als samenleving voorbereid te zijn op de klimatologische trends 'natter, droger, heter en vaker'.

Doelstelling van het programma is dat Nederland een veilige en leefbare delta blijft voor iedereen. De aarde warmt sneller op dan tot dusver is voorzien in klimaatmodellen (van IPCC en het KNMI). Naast zeespiegelstijging is er vaker sprake van extreem weer. Dit maakt de druk op de opgaven groter. Er is meer ruimte nodig voor dijkversterkingen, rivierverruiming en wateropvang. Het is de ambitie van het Deltaprogramma om een intergenerationeel programma te zijn dat afwenteling op volgende generaties zoveel als maar mogelijk is, voorkomt. Doelen van het programma kunnen volgens de deltacommisaris alleen worden bereikt als het uitgangspunt 'water en bodem sturend' ook echt de basis vormt van (en doorwerkt in) alle opgaven in het ruimtelijke domein. In woorden van de deltacommisaris: *"Iedere schop in de grond klimaatbestendig"*. Dit gaat onvermijdelijk gepaard met belangenconflicten, spanningen en weerstand.

Bijlage III: Publieke waarde van de deltacommissaris

Metafoor	Narratief	Stuurelementen	Stijlelementen	Waarde/ impact
Buitenboord motor	De kracht en effectiviteit van de deltacommissaris is enerzijds gebaseerd op de ruimte om onderzoek en advies uit te brengen (als aanvulling op de bestaande stuurlijn van rijk tot regio) en anderzijds de verbinding die hij met het Delta-programma aanbrengt in de tussenruimte.	Wettelijke basis, Delta-programma, regionale werkstructuur met (ook) het rijk aan tafel.	Verbindend, sturend, aanjagend, stimulerend netwerkend samenwerkend persoonlijk gezag	(Gevoel) van gelijkwaardigheid tussen partijen, stimuleren dat alle partijen aan tafel komen, nationale belang verbinden met rijks- en regionaal belang, verbinding van bestuurslagen.
Verbindingsmakelaar/ Danser tussen de schalen/ Oliemannetje/ Choreograaf	De deltacommissaris vult een belangrijke bestuurlijke tussenruimte in het Huis van Thorbecke. Hij geeft invulling aan het gevoel dat het nationaal belang een ander is dan het rijksbelang. Dit doet hij op een verbindende wijze en door ruimte te bieden voor debat en (informeel) gesprek.	Organiseren van netwerkbijeenkomsten (IBO's, Delta-congres, Centraal Holland symposium), werkbezoeken afleggen, joint fact finding stimuleren, samenwerking bevorderen door concrete acties en aanwezigheid.	Vertrouwenwekkend, dienend, faciliterend, bevrugend, netwerkend, samenwerkend	Herstel van vertrouwen tussen partijen, gezien en gehoord voelen door regionale stakeholders, bijdragen aan, en onderdeel zijn van een sterk georganiseerde water community
Voor op de (beleids-)golf	De deltacommissaris signaleert (maatschappelijke) verandering, agendaert deze en stimuleert partijen hier invulling aan te geven, bijvoorbeeld door het organiseren van gezamenlijk kennisontwikkeling.	(Ongevraagde) adviezen geven, bestuurlijke paragraaf Deltaprogramma vormgeven, Deltacongres organiseren, Kennisprogramma's ontwikkelen, communicatie verzorgen (o.a. Deltanieuws), stimuleren van joint fact finding.	Visie ontwikkelend, expertise toevoegend, netwerkend samenwerkend, actualiteitsbewustzijn.	Urgente opgaven en nieuwe kwesties kunnen meer nadrukkelijk onder de aandacht van de politiek worden gebracht en leveren politieke/ richtinggevende uitspraken op.
Critical friend	De deltacommissaris spreekt partijen aan en bemiddelt bij problemen.	Agenderen van urgenties en dilemma's aanspreken op verantwoordelijkheden, keuzes maken wat in het Deltaprogramma op te nemen, werkbezoeken afleggen, bemiddelen, confronteren	Netwerkend samenwerken kritisch, confronterend aansprekend prikkelend	Partijen voelen zich gezien en gehoord in hun worsteling met hun uitdagingen, partijen kunnen kritiek gebruiken om iets in beweging te krijgen. Door vanuit verbinding en vanuit de inhoud het gesprek aan te gaan, blijft er een gevoel van 'wij', maar met de ruimte voor professionele reflectie en feedback

Bijlage IV: Druk op de deltacommissaris

Druk

Zichtbare reactie

Kernbegrippen

Nieuwe ontwikkelingen op urgente maatschappelijke opgaven beïnvloeden de politieke agenda, aandacht en focus op de wateropgave

- Aansluiting vinden in het (bredere) speelveld, o.a. door kennismakingen en initiatief voor regionale bijeenkomsten.
- Kennis en nieuwe ontwikkelingen duiden via bv het Deltacongres en het Deltanieuws
- Uitbrengen advies en gebruiken Delta programma om urgentie te duiden (bv met IPCC kennis)

Wateropgave of verbreden naar andere domeinen: werkzame domein(-en)

Klimaatverandering is van grote invloed, ook op de wateropgave. Korte termijn acties, in lijn met een realistische langetermijnvisie en aanpak van belang.

- Kiezen voor verkondigen van de boodschap dat we voorlopig nog veilig zijn, maar ook zoeken naar nieuwe manieren van werken
- Samen met kennispartijen de nieuwe manieren van werken uitwerken en onder de aandacht brengen.
- Door externen strategisch laten adviseren over manier van werken

Langetermijnvisie

Nieuwe nationale programma's organiseren mede de ruimtelijke ordening.

- Actief opzoeken van bewindslieden en ambtenaren van betrokken ministeries door deltacommissaris en staf.
- Zelf organiseren van netwerkbijeenkomsten, zoals Centraal Holland
- Programma's een podium bieden op het Deltacongres

Wateropgave of verbreden naar andere domeinen: werkzame domein(en)

Naar aanleiding van crisissen ontstaan Beleidstafels zonder de deltacommissaris

- Verbinding maken en confronteren
- In het belang van de opgave aansluiten bij de initiatieven

Leiderschap/
samenwerking/
cultuur

Democratische systeem zorgt voor vierjarige focus in het ministerie en zet de borging van de lange termijnvisie druk

- Contact zoeken met bewindspersonen
- Vragen om adviesvragen
- Advies op eigen initiatief
- Capaciteit leveren aan B&W sturend
- Alarmerende boodschap opnemen in het Deltaprogramma

Opdrachtomschrijving voor de deltacommissaris/
rolopvatting

Vervolg bijlage IV: Druk op de deltacommissaris

	Druk	Zichtbare reactie	Kernbegrippen
Meso (relaties tussen organisaties)	Nieuwe organisaties/ spelers komen op in het waterdomein.	(Zie ook Macro) <ul style="list-style-type: none"> • Actief verbinding maken en de belangen naast elkaar zetten. • Nieuwe partijen betrekken bij de bestaande activiteiten, zoals ze positioneren tijdens het Deltacongres. • Op inhoud zorgen dat kennis en expertise beschikbaar is en blijft. • Met nieuwe spelers start maken om een alliantie te sluiten. 	Wateropgave of verbreden naar andere domeinen: werkzame domein(-en)/ leiderschap/ samenwerking
	Lokaal en regionaal wordt veel (beleids-)druk ervaren; de roep om een lange termijnvisie neemt toe en wordt meer en meer urgent.	<ul style="list-style-type: none"> • Bijdragen aan het urgentiebesef door agenderen op politiek en rijksniveau via adviezen, Deltaprogramma en Deltanieuws. Agenderen enerzijds. • Investeren in de samenwerking met kennisinstellingen en de wetenschap om tot concrete langetermijnvisie te komen (en druk te zetten op de te maken keuzes door de politiek). 	Opdracht-omschrijving voor de deltacommissaris/ rolopvatting/ langetermijn- visie
Micro (relatie tussen actoren)	Deltacommissaris wordt mini- maal genoemd in beleidsstuk- ken van het I&W over water en leefomgeving.	<ul style="list-style-type: none"> • Stafleden moeten 'de boer op' en met tekstvoorstellen komen die opgenomen kunnen worden. 'Meestribbelen', zo wordt het ook wel ervaren. 	Samenwerking/ cultuur
	Een compacte staf leidt tot hoge werkdruk ten nadele van (kennis)overdracht.	<ul style="list-style-type: none"> • Maandag vaste 'kantoordag', met gezamenlijke staven (uitwisselen & verdiepen). • Initiatief voor een intern liaison-overleg, om beter uit te lijnen. 	
	Irritaties bij I&W beeldvorm- ing en gebrek aan erkenning van medewerkers voor hun bijdrage aan het Deltapro- gramma. Irritaties over 'van wie' beleid is.	<ul style="list-style-type: none"> • Extra aandacht voor woordkeuzes. • Veel investeringen op persoonlijk vlak om de samenwerking te bevorderen. 	Samenwerking/ cultuur / opdracht-omschrijving voor de deltacommissaris / rolopvatting

Vervolg bijlage IV: Druk op de deltacommissaris

	Druk	Zichtbare reactie	Kernbegrippen
	Uitstroom oude en instroom van nieuwe medewerkers doorsnijdt het bestaande samenwerkingsweefsel.	<ul style="list-style-type: none"> • Extra aandacht voor kennismaken en verbinden, onder het mom 'bekend maakt bemind'. Lunch- inspiratie-sessies en heidagen organiseren ter bevordering van de samenwerking. 	Leiderschap/ samenwerking/ cultuur
	Het commissariaat wordt niet actief betrokken bij het opstellen van het competentieprofiel voor nieuwe deltacommissaris.	<ul style="list-style-type: none"> • Proactief uitvragen en behoeften aan dragen, navraag doen naar de procedure, blijven bellen en opschalen naar SG. 	Samenwerking/ cultuur
	Elkaar verrassen wordt niet gewaardeerd.	<ul style="list-style-type: none"> • Sonderen en zorgvuldig, politiek sensitief handelen door actief afstemming zoeken met collega's op het ministerie. Elkaar meenemen en ook hier met veel aandacht, zorgvuldig handelen. 	Samenwerking/ cultuur
	Onderlinge machtsverhoudingen, posities, visie en belangen beïnvloeden de samenwerking.	<ul style="list-style-type: none"> • Irritaties worden deels bespreekbaar gemaakt, maar deels ook gebagatelliseerd. 	Leiderschap/ samenwerking/ cultuur
	Communicatie / informatie uitwisseling tussen ministerie en deltacommissaris loopt moeizaam.	<ul style="list-style-type: none"> • Belcontact, 'hoger opzoeken', verzuchten, herhalen. 	Samenwerking/ cultuur
	Staf is compact en inhoudelijk sterk qua kennis, ervaring en expertise. Echter ook gedeeltelijk 'op leeftijd'. Met de geplande uitstroom zijn er zorgen voor het behoud van de huidige kwaliteitsnorm.	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdig starten met nieuwe mensen aantrekken, met al de juiste of potentiële kwaliteiten, gebruikmaken van langere inwerkperiodes met overlap en met de juiste aandacht voor kennisoverdracht 	Leiderschap

Vervolg bijlage IV: Druk op de deltacommissaris

Druk

Met de samenkomst van meerdere urgente maatschappelijke opgaven is er ook vraag naar medewerkers die ander competentieprofiel hebben, aanvullende competenties naast kennis van en ervaring met 'water'. Zo kan men denken aan ruimtelijke ontwikkeling, aangezien de grote puzzel in het ruimtelijk domein moet worden gelegd.

Zichtbare reactie

- Er wordt nadrukkelijk verbinding gezocht in het netwerk met de andere opgaven. Dit vertaalt zich nog niet in andere competentieprofielen in en voor de stafmedewerkers. Er is hieromtrent wel het bewustzijn bij de directie.
- Directeur staf heeft een visie op de organisatieontwikkeling.

Kernbegrippen

Langetermijn-visie/
leiderschap

Door partners van de deltacommissaris (waaronder kennisinstituten) wordt verwacht de urgentie te vertolken of koers te zetten.

- Het advies van de deltacommissaris en de bestuurlijke paragraaf in het Delta-programma duiden de urgentie.
- Geven van gerichte adviezen aan de regering.
- Gerichte communicatie boodschappen worden afgegeven of er wordt ruimte gegeven aan andere partijen de boodschap te geven via de kanalen van de deltacommissaris.

Opdracht-omschrijving voor de deltacommissaris/
visie/
samenwerking/
leiderschap

Bijlage V: Metaforen voor verwachtingen en spanningen

Metafoor	Spanningen		Metafoor
	Wat?		
Totempaal	Focus op de wateropgave	Aansluiten bij andere maatschappelijke opgaven	Klimaatcommissaris
	Tijdelijke constructie	Permanente aanstelling	
Boegbeeld	Toegevoegde waarde in het netwerk/waardering door het netwerk is leidend	Wettelijke basis/opdracht leidend	Loodsboot
Vuurtoren, lichtschip, voor op de beleidsgolf, totempaal, waakhond van de lange termijn, loodsbootje, Venetiaanse klokkentoren*	Visie/ lange termijn veilig blijven en crises voorkomen	Gericht op (stimulatie van) de uitvoering/ korte termijn/crisis beheersing	Regisseur
	Hoe?		
	Staf: processturing (procestijgers)	Staf: inhoudelijke expertise (kennisdragers)	
Danser tussen de schalen, choreograaf, spin in het web	Speler in het netwerk	Buitenstaander	Zekering in de kast
	Ruimte geven	Ruimte nemen	Luis in de pels, horzel
	Focus op 'het Haagse'	Focus op de regio	Boegbeeld, buitenboordmotor
Mentor, Change agent	Antennes in de samenleving	Antennes in waternetwerk en wetenschap	Change agent
Verbinder	Complementair	Concurrerend	Stoorzender
Verbindingsofficier	Faciliterend en dienstbaar	Koersbepalend	Ijsbreker, loodsboot, boegschroef
Consensusarchitect, koorddanser	Beheren/continuïteit/patronen behouden	Veranderen/change/patronen doorbreken	Hefboom voor verandering, deltacommissaris als DNA-gen voor verandering (klein, met grote gevolgen)
Critical friend	Onafhankelijk adviseur	Ministeriële verantwoordelijkheid	
	Apolitiek/depolitiseren	Onderdeel zijn van de politiek (en er gebruik van maken)	
Zekering in de kast	Duiden/(beleid) agenderen	Richten/(beleid) vormgeven	De 'Socrates van de Lage Landen' (vanuit niet-weten, doorvragen, kritisch en verwonderend), boegschroef, architect
Ijsbreker	Actief	Passief	Zekering in de kast
'Bad cop', horzel, zekering in de kast	Conflicterend/aanspreken	Coöperatief/luisteren	'Good cop', mentor
Leider met wijsheid & gezag, boegbeeld	Zichtbaar zijn	Op de achtergrond	(Stille) diplomaat, zekering in de kast
	Hard power/mandaat	Soft power/skills	
Vrachtschip	Stabiele koers varen		Kameleon

* Bouwwerk, door diverse architecten langdurig verbouwd naar de wensen van de tijd

Bijlage VI: Handelingsrepertoire

Van A ... (oude default) = negatieve spanning

- Spanning op de opdracht/ rol/ het domein/ de opgave;
- Ruimtelijke taken worden decentraal gedelegeerd aan provincies
 - Regio;s vragen om duidelijke langetermijnvisie
 - Focus op RO of op de wateropgave
 - Rijksbelang – lokaal belang – nationaal belang
 - Bestaan vanwege legitimiteit – door wettelijke verankering
 - Focus op NL - oog voor wereld - Europa - buurlanden

- Spanning op het leiderschap en de cultuur
- Vanuit verbinding diplomatiek en sensitief acteren - activistisch schuren en botsen
 - Sturen - begeleiden
 - Opeisen - gunnen
 - Op de voorgrond of op de achtergrond
 - Mensgericht werken vanuit vertrouwen - werken vanuit inhoud en proces
 - Soft power - hard power
 - Adviseren - activistisch agenderen
 - Ondersteunen - overnemen
 - Tegenstribbelen - meewerken

- Spanning op de samenwerking met I&W;
- Irritatie over onduidelijkheid in taken (van wie is beleid).
 - 'Gedoe' over profilering, soms onvoldoende waardering en begrip voor elkaars werk
 - Gezamenlijk eigenaarschap wordt niet (altijd) gevoeld.
 - Er zit overlap in taken en werkzaamheden.
 - Onduidelijkheid over hoe de adviezen van de beleidstafels worden geïmplementeerd.
 - Werkdruk hoger door onvoldoende afstemming, toch capacitaire inzet op alle tafels en in programma's.

... naar B (nieuwe default) = gewenste situatie

Een heldere, actuele opdrachtdefinitie voor de derde delta-commissaris, van waaruit keuzes kunnen worden gemaakt. Tussen stakeholders mag er scherpte zijn naar elkaar op basis van vertrouwen. Maatschappelijke opgaven worden gezamenlijk en innovatief aangepakt en de onderlinge rollen en verantwoordelijkheden zijn onderling duidelijk. Verantwoording vindt zoveel mogelijk plaats vanuit het perspectief welke publieke waarde is geleverd.

Leidinggevenden acteren vanuit hun rol om ten opzichte van de maatschappelijke opgave te presteren. Zij stimuleren anderen om ook te werken vanuit de opgave; vanuit de gedachte: 'wat is er nodig en hoe kan ik daar aan bijdragen'. Leidinggevenden zijn, als mede-cultuurdragers, zich bewust van hun eigen handelen en van dat van hun mensen en voelen zich daar ook verantwoordelijk voor. Zij creëren een veilige werkplek waarbij er ruimte is voor verschillen van inzicht en het maken van fouten. Zij stimuleren talentgericht werken, zodat werknemers gemotiveerd blijven werken aan en in het belang van de opgave. Onwenselijk gedrag maken zij bespreekbaar en zijn betrouwbaar en toegankelijk.

Effectieve samenwerking op basis van vertrouwen, duidelijke afspraken en met ruimte voor professioneel schuren. Op directieniveau werken alle leidinggevenden aan een gezonde verstandhouding. De lijnen zijn kort en men accepteert en informeert elkaar. Er is vertrouwen en de verstandhouding is gericht op samenwerking, met bijdragen aan het maatschappelijke doel als opgave.

... via B (interventiemogelijkheden)

- Met partners samen bewuste keuzes maken vanuit de schaarse capaciteit van de DC.
- Voorstel doen voor het verbreden van het gezamenlijke kennisprogramma zeespiegelstijging naar klimaatadaptatie.
- Samenwerking markt en kennisinstututen verbreden naar een kennisalliantie.
- Bespreekbaar maken hoe de stroomgebieden van de grote rivieren een rol krijgen in het Delta-programma. Daar waar in relevant de deltacommisaris ook een rol geven in relatie tot de omliggende landen.
- Voorstellen laten doen om de relatie te verbeteren tussen deltaprogramma, NWP en andere programma's.
- Op deelopgaven de werkwijze uit 'Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet!' periodiek ter hand nemen.
- Liaisons meer in verbinding laten zijn met de provinciale watercollega's, waar wenselijk in een coachende rol.

- Informeel bestuurlijk overleg introduceren in 'het Haagse'.
- Knelpunten dienen bestuurlijk te worden geagendeerd, en niet weggeschreven.
- Dialoog hoogambtelijk blijven voeren, ook in de regio.
- Informele ambtelijke tafels organiseren.
- Bouwen aan relatie deltacommisaris - minister, haakje reeds geboden in competentieprofiel nieuwe DC.
- Meer aandacht voor de teamprestaties rondom het deltaprogramma, door bewuster stil te staan bij de enorme inzet. Direct vanuit de deltacommisaris, of vanuit de lijn.

- Interventie op duidelijkheid creëren op wie waar van is door het goede gesprek te initiëren; duidelijke werkafspraken met voorbeeldgedrag op leidinggevend niveau.
- Structureel werken met detacheringen over en weer.
- Bezoek aan elkaar opnemen in de inwerkprotocollen voor nieuwe medewerkers
- Regelmatig inspiratiesessies en gezamenlijke activiteiten organiseren (bekend maakt bemind)
- Niet alleen gesprek met SG/DG aangaan, maar ook meer in verbinding komen met directeuren en afdelingshoofden.
- Gezamenlijk nadenken over stimuleren van ambtelijk vakmanschap, waarbij ook de rol van de leiding gevende hierbij onderwerp van gesprek mag zijn. Werken aan 'de kunst van het tegenspreken'.
- Formuleren van gezamenlijke, uitdagende 'ambities'.
- Communicatie uitingen vanuit met een 'ik'-boodschap, vooraf uitleggen richting de directe partners (elkaar niet verrassen).
- Heb ook voor waardering voor elkaar; in eigen teams, maar zeker in allianties.

