

Vergaderjaar 2016–2017

34 513

Evaluatie Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2016

Evaluatierapport «Op peil»

In de eerste helft van 2016 is het deltaprogramma door een onafhankelijke commissie geëvalueerd. Het evaluatierapport »Op Peil« is op 1 juli 2016 aan de Kamer aangeboden (Kamerstuk 34 513, nr. 1). De evaluatiecommissie is tot het oordeel gekomen dat de Deltawet en het stelsel van het deltaprogramma zeer goed gefunctioneerd hebben¹. Er is geen reden tot wijziging van de wet. De evaluatiecommissie complimenteert de gehele watercommunity hiermee. Het kabinet en de bestuurlijke partners – de waterschappen, provincies en gemeenten – koesteren deze zeer goede evaluatie en zetten in op continuering.

Toch is er is altijd ruimte voor verbetering en versterking van het deltaprogramma. De evaluatiecommissie signaleert vijf aandachtspunten en risico's. Deze zijn herkend door het kabinet en de bestuurlijke partners. Conform de toezegging bij de aanbidding van het rapport is in goed overleg met de bestuurlijke partners gewerkt aan een voorstel om het deltaprogramma verder te versterken op basis van de vijf aandachtspunten. Op basis hiervan formuleert het kabinet in deze brief samen met de bestuurlijke partners een vervolgoopdracht voor het deltaprogramma voor de komende jaren.

Door op de ingeslagen weg

Er is de afgelopen jaren veel bereikt, maar het werk is nog niet klaar. De omslag naar uitwerking en uitvoering van de deltaplannen, -beslissingen en voorkeursstrategieën uit het deltaprogramma vindt op dit moment plaats. Het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) is op stoom en

¹ Voor afbakening van de evaluatie wordt verwezen naar paragrafen 1.2 en 1.3 van het evaluatierapport »Op Peil« dat was meegestuurd met kabinetsreactie van 1 juli 2016 (Kamerstuk 34 513, nr. 1).

anticipeert op de inwerkingtreding van de nieuwe waterveiligheidsnormen per 1 januari 2017 door heldere keuzes te maken voor wat betreft de prioritering. Ook wordt gewerkt aan het eerste Deltaplan voor Ruimtelijke Adaptatie. Daarnaast worden op dit moment het instrument waterbeschikbaarheid en de invulling van de voorkeursstrategie Rivieren uitgewerkt.

Onderdelen van het deltaprogramma verschillen dus in fase en aanpak. Het kabinet en de bestuurlijke partners benadrukken dat de organisatie van het deltaprogramma geen blauwdruk is, de uitwerking ervan vraagt maatwerk voor de verschillende regio's en thema's. De deltacommissaris bewaakt de samenhang en voortgang binnen het deltaprogramma.

Vijf aandachtspunten en risico's

In de volgende paragrafen beschrijf ik de gezamenlijke reactie van het kabinet en de bestuurlijke partners op de vijf aandachtspunten van de evaluatiecommissie, en hoe de aanpak ervan het deltaprogramma (nu al) versterkt. De vijf aandachtspunten zijn:

- Omslag naar de uitvoering
- Integratie
- Nationale regie en regionale slagkracht
- Participatie
- Adaptiviteit

Omslag naar de uitvoering

In de kabinetsreactie van 1 juli 2016 is opgenomen: *«De omslag naar de uitvoering vraagt enerzijds om een goede monitoring van de voortgang en anderzijds om een goede wisselwerking tussen beleid en uitvoering. Daarnaast is het vasthouden en het verinnerlijken van de samenwerking ook in de uitvoering geboden.»*

Het deltaprogramma maakt de omslag van papier naar praktijk. Het kabinet en de bestuurlijke partners delen het aandachtspunt van de evaluatiecommissie dat het deltaprogramma in de omschakeling van beleid naar uitvoering niet moet blijven hangen in het maken en bijstellen van plannen. Een goede monitoring op de voortgang is een belangrijke taak van de deltacommissaris. Dit sluit ook aan op de aanbeveling van het Planbureau van de Leefomgeving (PBL) «Koers houden in de delta²», waarin het PBL een monitoring- en evaluatiesysteem voorstelt vanuit de invalshoeken «lerend samenwerken», «adaptief werken» en «gezamenlijk verantwoorden».

De commissie signaleert verder dat nu een knip wordt ervaren: de gezamenlijkheid van het deltaprogramma tot aan de deltabeslissingen lijkt niet vanzelfsprekend te worden doorgetrokken naar de organisatie van de uitvoering. Het kabinet en de bestuurlijke partners herkennen deze signalering en benadrukken daarom het belang van een actieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering.

Uitvoeringsprojecten doorlopen verschillende fasen, zoals verkenning, planuitwerking en realisatie. De waterveiligheidsopgaven volgen uit de wettelijke beoordeling. Daarvoor gaan per 1 januari 2017 de nieuwe waterveiligheidsnormen gelden. De prioritering en programmering van reguliere dijkversterkingen vindt plaats in het HWBP, op basis van urgentie voor de veiligheid. Dat is een voortrollend programma, waarbij jaarlijks de

² «Koers houden in de delta, ontwerp voor een monitorings- en evaluatiekader voor het Deltaprogramma», PBL, 31 oktober 2016.

programmering van projecten op basis van urgentie en nieuwe inzichten wordt geactualiseerd. Jaarlijks wordt de conceptprogrammering besproken in de gebiedsoverleggen van het deltaprogramma om meekoppelkansen en lange termijn kansen te identificeren. Bij de uitvoering wordt de MIRT-systematiek gevolgd.

Toepassing van de MIRT-systematiek biedt goede mogelijkheden om vaart in de uitvoering te houden. De MIRT-systematiek volgt ook bovenstaande fasen en biedt bij elke fase een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. En daarmee samenhangend een rolverdeling tussen beleid en uitvoering. De kracht van deze systematiek zit in de afbakening van fases. Bij afronding van een onderzoeks- of verkenningsfase wordt steeds een expliciet besluit genomen in lijn met het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) «Flexibiliteit in infrastructurele planning» waarover ik uw Kamer op 20 september 2016 heb geïnformeerd (Kamerstuk 34 550 A, nr. 5). Het voorkomt dat projecten blijven hangen in de beleidsvoorbereiding en niet tot uitvoering komen. De vernieuwde MIRT-systematiek stimuleert tegelijkertijd dat vroeg in het proces de problematiek en oplossingsrichtingen breder worden geïnventariseerd, zodat ook innovaties en andere perspectieven in beeld kunnen komen. Op diverse plekken heeft dit al tot goede, integrale oplossingen geleid. Verderop in deze brief, in de paragraaf integratie, kom ik daarop terug.

Uit de «beleidsmatige tussenevaluatie grote waterveiligheidsprogramma's (Kamerstuk 27 625, nr. 379), die ik op 7 november 2016 naar uw Kamer heb gestuurd leren we bovendien dat een vernieuwende of meer integrale aanpak ook mogelijk is binnen de bestaande rollen en verantwoordelijkheden. Een goede interactie tussen beleid en uitvoering is in belangrijke mate ook afhankelijk van cultuur en werkwijze. Het kabinet en de bestuurlijke partners vinden het daarom belangrijk om in elke fase te blijven investeren in de gezamenlijkheid van de aanpak. Goede voorbeelden laten zien dat een actieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering leidt tot resultaat. Zo anticipeert het uitvoeringsprogramma 2017–2022 van het HWBP nu al zoveel mogelijk voor op de nieuwe waterveiligheidsnormen.

Dit alles vraagt van (nieuwe) bestuurders om scherp te blijven. Hierbij kan blijvend gebruik worden gemaakt van de goed functionerende overstructuren van het Deltaprogramma, waarvan de evaluatiecommissie constateerde dat dit op zich al een goed voorbeeld van bestuurlijke vernieuwing is. Bestuurders moeten elkaar blijven aanspreken op afspraken en verantwoordelijkheden. Het is de rol van de deltacommissaris om het overleg tussen de betrokkenen te bevorderen en de voortgang op de uitvoering te bewaken. De deltacommissaris speelt hierbij een verbindende rol.

Integratie

In de kabinetsreactie van 1 juli 2016 is opgenomen: «het kabinet en de andere partners in het deltaprogramma vinden het belangrijk dat de komende jaren veel energie wordt gestoken in het verder versterken van de samenhang tussen maatregelen voor de wateropgaven in het deltaprogramma onderling, en in de integratie met maatregelen voor andere ruimtelijke opgaven».

Het kabinet en de bestuurlijke partners voelen het als een gezamenlijke ambitie om een goede balans te bewaken tussen focus op de wettelijke opgave van de deltacommissaris voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening enerzijds en verbreding van de maatschappelijke toegevoegde waarde anderzijds. Goede voorbeelden zoals «Kustwerk Katwijk» (zie

bijlage)³ laten zien dat dit kan. Tegelijk moet het besef er zijn dat het niet altijd eenvoudig is, er is altijd sprake van maatwerk.

In mijn brief aan uw Kamer van 5 november 2014 (Kamerstuk 27 625, nr. 330) heb ik diverse instrumenten geschetst om tot een integrale aanpak te komen bij investeringen in het ruimtelijke domein. In het HWBP bijvoorbeeld, wordt actief werk gemaakt van het benutten van meekoppelingen. De spelregels van het HWBP bieden veel ruimte voor meekoppelingen. Gemeenten en provincies worden door het HWBP tijdig in het studie- en programmeringsproces uitgenodigd om eventuele meekoppelingen van ruimtelijke opgaven in te brengen.

Een integrale aanpak van gebiedsopgaven is ook een van de speerpunten bij de vernieuwing van het MIRT en is opgenomen in het Nationaal Waterplan 2016 – 2021 en zal nog verder van de grond moeten komen. De integrale aanpak wordt bijvoorbeeld nu al toegepast door Rijk en regio in gezamenlijkheid bij MIRT-verkenningen naar rivierverruimingsprojecten.

Het kabinet ziet ook mogelijkheden in de flexibele programmering in het Deltafonds. Daardoor kan de MIRT verkenning een brede verkenning zijn en is het mogelijk daarnaast adaptief te werken. Zo kan zowel bij beleidsontwikkeling als tijdens uitvoering worden ingespeeld op nieuwe inzichten en ontwikkelingen. Ik heb uw Kamer daarover ook geïnformeerd via de kabinetsreactie op het IBO (Kamerstuk 34 550 A, nr. 5).

Verder zijn de omgevingsvisies een goed instrument voor Rijk, provincies en gemeenten om thema's in de fysieke leefomgeving als economie, natuur, energie, voedsel (landbouw), cultureel erfgoed en water met elkaar te verbinden. In navolging van het Bestuursakkoord Water (mei 2011) worden waterbelangen expliciet meegewogen in deze omgevingsvisies. Het kabinet ziet daar voor zichzelf een belangrijke taak in zijn eigen Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

Ook in de Deltaplannen Zoetwater en Ruimtelijke Adaptatie worden integratiekansen verder uitgewerkt. Door in de ruimtelijke inrichting slimme keuzes te maken, kunnen de gevolgen (en daarmee de risico's) van weersextremen of wateroverlast worden beperkt. Bij waterveiligheid is dan sprake van de tweede laag van meerlaagsveiligheid. Het Deltaplan Zoetwater werkt aan de beschikbaarheid van zoetwater voor landbouw, natuur, drinkwater, industrie en waterrecreatie. Er liggen mogelijkheden om maatregelen voor de beschikbaarheid te koppelen aan andere gebiedsopgaven.

Het kabinet en de bestuurlijke partners vragen de deltagcommissaris de balans tussen focus en integraliteit te monitoren, door via de «Metén, Weten, Handelen» systematiek uit te dragen en binnen deze systematiek actief te rapporteren of de opgaven integraal worden opgepakt, waarbij voorbeelden als inspiratie kunnen dienen. Ik licht deze systematiek verderop in de brief in de paragraaf adaptiviteit toe.

Nationale regie en regionale slagkracht

In de kabinetsreactie van 1 juli 2016 is opgenomen: «Het verschuiven van de regie naar de regio's vraagt om voldoende ambtelijke en bestuurlijke slagkracht in die regio's, en stelt tegelijk eisen aan de regie en coördinatie over de thematische en regionale deelprogramma's heen.»

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De komende jaren wordt veel gevraagd van de regie en coördinatie in de regio. Na de deltabeslissingen is, in de gebieden van het deltaprogramma, deze coördinerende rol meer bij de regio gelegd. De evaluatiecommissie signaleert echter dat de capaciteit, en daarmee de slagkracht, van de regionale organisaties eerder afneemt dan toeneemt. Het kabinet en de bestuurlijke partners erkennen dit risico. De partners zullen dan ook de eerste helft van 2017 benutten om gezamenlijk in beeld te brengen wat er nodig is om dit risico voor te zijn, en zich committeren aan de inzet die daarvoor nodig is.

De partners erkennen dat de onderdelen van de deltaprogramma verschillen in fase, problematiek en organisatie. Het voorstel zal per gebied ingaan op hoe, in de structuur, capaciteit, expertise en verbinding met het nationale niveau, de slagkracht kan worden vergroot. Per gebied wordt bekeken wat er mogelijk is om werkverbanden te verstevigen. Dit vraagt om maatwerk per gebiedsopgave. Daarom wordt door de deltacommissaris aan de voorzitters van de gebiedsoverleggen (Kust, Waddengebied, Zuidwestelijke Delta, IJsselmeergebied, Rijn, Maas en Rijnmond-Drechtsteden) gevraagd om hierin het voortouw te nemen. De deltacommissaris en zijn staf zullen het proces volgen en de gebiedsoverleggen waar nodig verbinden en ondersteunen. De uitkomst van dit proces wordt opgenomen in het Deltaprogramma 2018 dat wordt gepresenteerd op Prinsjesdag 2017.

Voor de zoetwateropgave geldt dat de regionale organisatie verder wordt uitgewerkt in de zes zoetwaterregio's en het hoofdwatersysteem. En dat het Bestuurlijk Platform Zoetwater stuurt op het totaal.

In het deltaprogramma komen op landelijk niveau de regionale lijnen bij elkaar. De deltacommissaris heeft hier een rol als verbinder en aanjager, en monitort de voortgang. Zoals ook in het evaluatierapport wordt beschreven vinden de betrokkenen dat de nationale regie een zaak is van de deltacommissaris en zijn staf.

Participatie

In de kabinetsreactie van 1 juli 2016 is opgenomen: «ook de participatie van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven verdient in toenemende mate aandacht; met de omschakeling naar de uitvoering raken meer partijen betrokken.»»

Het kabinet en de bestuurlijke partners herkennen zich in de conclusie van de commissie dat het deltaprogramma vooral (nog) een waterprogramma is met een hechte en krachtige deltacommunity. De opgaven houden niet op bij de waterkeringen. De stap naar werken vanuit gebiedsopgaven en naar de uitvoering van concrete projecten maakt de kring van betrokkenen groter en complexer. Het kabinet en de bestuurlijke partners onderstrepen het belang van de inbreng van burgers, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Op projectniveau betrekken waterschappen, gemeenten en Rijkswaterstaat de bewoners, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties vanaf het begin van het proces. Zo worden belangen, ideeën, kennis en ervaring vroeg in het proces ingebracht. Daardoor ontstaat maatschappelijke meerwaarde en draagvlak. De gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum is een sprekend voorbeeld waarin dit succesvol is verlopen (zie bijlage)⁴. Conform de Code Participatie wordt in MIRT projecten de energie uit de samenleving benut. Het kabinet en de bestuurlijke partners delen de bevinding van de evaluatiecommissie dat de *Joint fact finding* een

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

cruciaal element in de aanpak is. En het middel om de feiten op tafel te krijgen. De gezamenlijke kennisontwikkeling als basis van besluitvorming leidt tot brede betrokkenheid van belanghebbenden. Het kabinet en de bestuurlijke partners zien graag dat de deltacommissaris de participatieve werkwijze, die kenmerkend is voor het deltaprogramma, agendeert en hierover rapporteert als onderdeel van de systematiek «Metten, Weten, Handelen».

Bij de uitwerking van zoetwaterbeschikbaarheid werken overheden samen met de gebruikers (maatschappelijke partners voor drinkwater, landbouw, natuur, industrie, recreatie, scheepvaart). Zodoende werken ze door transparantie, optimalisatie en afspraken maken aan participatie.

Het kabinet en de partners hechten waarde aan innovatieve instrumenten waardoor initiatieven, goede ideeën en alternatieven onderdeel van het gesprek kunnen worden. Dat kan door vroegtijdige inzet van ontwerpend onderzoek en ook door gebruik te maken van goed omgevingsmanagement en (innovatieve) participatievormen. Een breder publiek kan bereikt worden via communicatiekanalen zoals «onswater» en de app «overstroomik.nl» om kennis, bewustzijn en zelfredzaamheid te vergroten.

Tegelijkertijd is het belangrijk dat op nationaal niveau de samenwerking met de maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven wordt voortgezet in de bestaande structuren van het deltaprogramma. Het kabinet en de bestuurlijke partners vragen de deltacommissaris zijn rol daarin voort te zetten.

Adaptiviteit

In de kabinetsreactie van 1 juli 2016 is opgenomen: «Het lange termijn karakter van de opgaven en de onzekerheden die daarmee samenhangen, maken dat de beleidsontwikkeling in het deltaprogramma in feite nooit klaar is. Die omstandigheden vragen om alertheid en een balans tussen koersvastheid en wendbaarheid; de adaptiviteit van het deltaprogramma krijgt dus terecht veel aandacht, maar moet zich nog wel bewijzen.»

Het kabinet en bestuurlijke partners zetten vol in om adaptief werken in de fase van uitwerking en uitvoering vorm en inhoud te geven. Reeds in het Deltaprogramma 2017 dat in september jl. aan de Kamer is aangeboden wordt de eerste uitwerking van de systematiek «Metten, Weten, Handelen» gegeven, het motorblok van adaptief deltamanagement.

De evaluatiecommissie vraagt terecht aandacht voor adaptatie. Een adaptieve benadering stelt in de uitvoeringspraktijk hoge eisen aan experts en bestuurders. Van experts wordt gevraagd dat ze state-of-the-art kennis paraat hebben en bekend zijn met de nieuwste modelleertekniken. Van bestuurders wordt doorzettingsvermogen gevraagd in de aansturing van de langjarige uitvoeringsprogramma's en bestuurlijk lef om de koers te herzien als daar aanleiding toe is. De aanpak van de waterkering bij Dalfsen (zie bijlage)⁵ is een inspirerend voorbeeld waarin meekoppelkansen succesvol zijn benut door investeringen in de tijd naar voren te halen.

De systematiek «Metten, Weten, Handelen» introduceert voor het deltaprogramma een jaarlijkse cyclus van monitoren en evalueren van adaptief deltamanagement. Jaarlijks wordt in het Deltaprogramma opgenomen of de uitwerking en uitvoering van de deltabeslissingen, voorkeursstrategieën en Deltaplannen op schema ligt. Ook wordt bekeken

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

of de voorkeursstrategieën en daarmee samenhangende Deltaplannen moeten worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen. Eens in de zes jaar staan de bestuurlijke partners fundamenteel stil bij de vraag of het is gelukt voldoende tempo te houden en of het nodig is de koers bij te stellen.

Het kabinet constateert dan ook dat de partners daarmee al voor een belangrijk deel invulling geeft aan dit aandachtspunt van de evaluatiecommissie. De deltacommissaris wordt gevraagd om in het jaarlijks Deltaprogramma te rapporteren over de externe ontwikkelingen die relevant worden geacht voor het deltaprogramma en te beschrijven op welke manier met deze externe ontwikkelingen rekening wordt gehouden bij het uitwerken en uitvoeren van de deltabeslissingen, voorkeursstrategieën en Deltaplannen.

Tevens wordt gevraagd om de voortgang in het uitwerken en uitvoeren van de deltabeslissingen, voorkeursstrategieën en Deltaplannen in beeld te brengen aan de hand van de vragen:

- zijn we op schema?
- zijn we op koers of moet bijstelling overwogen worden?
- worden de opgaven integraal opgepakt?
- is er brede betrokkenheid (participatie)?

Vervolgopdracht deltaprogramma

In het deltaprogramma werken alle overheden samen aan de wateropgaven in Nederland in een veranderend klimaat. Het deltaprogramma is ingericht vanuit deze gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid. Vanuit deze verantwoordelijkheid en urgentie én met brede steun uit de deltacommunity gaan we door en houden we koers met het deltaprogramma. Daarvoor zullen het kabinet en de bestuurlijke partners zich blijvend inzetten, met extra focus op de vijf aandachtspunten die de evaluatiecommissie naar voren heeft gebracht. Om het risico van een afnemende regionale slagkracht voor te zijn wordt door de regionale partners per gebiedsopgave een gedragen voorstel geformuleerd om de slagkracht van de regionale coördinatie te verstevigen.

De deltacommissaris heeft zijn wettelijke verantwoordelijkheid om te signaleren, rapporteren, volgen, ondersteunen en te verbinden. Het kabinet en de bestuurlijke partners vinden het belangrijk dat de deltacommissaris deze verantwoordelijkheid inzet om de samenhang en voortgang in het deltaprogramma te bewaken. En om scherp te blijven en te rapporteren of daardoor de uitwerking en uitvoering van de deltabeslissingen, voorkeursstrategieën en Deltaplannen op schema blijven. De deltacommissaris makelt en schakelt, bijvoorbeeld bij het inzetten van joint factfinding en het bij elkaar brengen van partijen en opgaven.

Tot slot rapporteert de deltacommissaris jaarlijks in het Deltaprogramma, middels de systematiek «Meten, Weten, Handelen» over de voortgang in het uitwerken van de deltabeslissingen, de voorkeursstrategieën en de Deltaplannen. Hierbij zal ook worden ingegaan of de koers op schema ligt of bijstelling behoeft (adaptiviteit), of de opgaven integraal worden opgepakt, en of er sprake is van brede betrokkenheid (participatie).

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus