

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Interview

De Delta-aanpak, een voorbeeld van behoorlijk bestuur

door Hein Pieper De auteur is dijkgraaf van het waterschap Rijn en IJssel.

We durven bijna niet anders meer dan technocratisch besturen, op basis van een maatschappijvisie dat de mens een individualistisch en autonoom wezen is dat alleen via deze juiste set prikkels, procedures en wetten tot het juiste gedrag aan te zetten is. Dat stelt Cees Veerman, onder meer oud-minister, oud-voorzitter van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, en oud-voorzitter van de Deltacommissie. Het paradoxale resultaat daarvan is een overdaad aan wetgeving en angstige politici die geen knopen durven door te hakken. De Delta-aanpak staat voor een andere, relationele benadering, op basis van dialoog, maatschappelijk draagvlak en regionale verworteling.

Hoe kijkt Cees Veerman, oud-voorzitter van de Deltacommissie, terug op de instelling daarvan? Waarom is voor deze bestuursvorm gekozen? Zitten er wellicht ook nadelen aan? Wat is wel en niet goed opgemaakt door de commissie? Hoewel Veerman zich bewust niet meer bemoeit met de actuele politiek, was hij voor CDV graag bereid tot een terugblik op die periode.

Hoe kijk je terug op de aanbevelingen van de commissie-Veerman in 2008? Wat waren de uitdagingen voor Nederland en voor de commissie?

‘De commissie (cie.) is in het leven geroepen omdat op het

gebied van waterveiligheid en de zoetwatervoorziening er onvoldoende stappen werden gezet; de echte beslissingen werden steeds maar doorgeschoven. Het bleef bij de non-discussie over een Tulpeneiland voor de kust, terwijl de echte vraag was: willen we in West-Nederland blijven wonen, en als we dat willen, wat is daar dan voor nodig, met welke zaken moeten we dan rekening houden? We wisten met elkaar al veel langer dat klimaatverandering en de daardoor versnelde zeespiegelstijging op de lange termijn grote gevolgen zou hebben voor West-Nederland, en daarmee, aangezien daar zeventig procent van onze economie ligt, voor



Cees Veerman Foto: Monique van Zeijl

Interview in het kort:

- * De commissie-Veerman werd opgericht omdat de politiek beslissingen over waterveiligheid en zoetwatervoorziening bleef uitstellen. Om actie af te dwingen richtte de commissie zich op het vergroten van maatschappelijk bewustzijn en politiek draagvlak.
- * Om de uitvoering van maatregelen veilig te stellen, werd het Deltaprogramma financieel verankerd via het Deltafonds. Daarnaast werd de Deltawet aangepast om een langetermijnstrategie te borgen zonder steeds afhankelijk te zijn van politieke wisselingen.
- * De instelling van een Deltacommissaris zorgde voor bestuurlijke continuïteit en verminderde politieke invloed op waterbeheer. De waterschappen kregen een centrale uitvoerende rol vanwege hun expertise en regionale verankering, wat hun positie versterkte.
- * De beschikbaarheid van zoet water blijft een onderbelicht probleem, ondanks de toenemende droogte.

héél Nederland. De dijken moesten verhoogd en verbreed, gemalen en sluizen vergroot worden. De zittende politiek schoof de echte besluiten echter voor zich uit. De betrokken ambtenaren wilden hierin wel doorpakken, maar zij hadden onvoldoende politiek draagvlak. Dus de grote vraag voor de cie. was: hoe krijgen we het op de politieke agenda, en hoe zorgen we ervoor dat het

niet onderhevig is aan de waan van de dag in Den Haag?’

‘We zijn begonnen met het versterken van de maatschappelijke bewustwording. We keken lang vooruit, tot het jaar 2100, lieten een film maken over de te verwachten problemen, betrokken uitdrukkelijk het onderwijs erbij (mede ook omdat de jongere generaties meer geraakt

worden door klimaatverandering), hebben de creativiteit van het volk aangesproken, de *wisdom of the crowd*, iedereen mocht meedenken. Zo groeide er maatschappelijk draagvlak voor de door ons voorgestelde maatregelen.’

Dus de uitdagingen lagen vooral op het terrein van draagvlakversterking voor de te nemen maatregelen?

‘Ja, als eerste stap tenminste, want je wilt niet dat jouw rapport *schubladisiert* wordt. Er waren al genoeg rapporten verschenen die de politiek met een welluidend dankjewel in het moeras van goede voornemens liet verdwijnen. Pas daarna, als tweede stap, volgen onze aanbevelingen op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening. We dachten daarbij ook na over het realiseren van die aanbevelingen: er moeten voldoende financiën beschikbaar zijn, er is behoefte aan een wettelijk kader om alles te borgen, en hoe creëren we voldoende doorzettingsmacht?’

‘Ten eerste. Hoe krijg je dit alles gefinancierd zonder dat het bij een nieuw kabinet wordt uitgeruild tegen een andere maatschappelijke prioriteit? Ik wilde graag dat er eeuwigdurende obligaties werden uitgegeven, een soort eurobonds, wat in abnormale omstandigheden zoals een oorlog ook wettelijk mag, en klimaatverandering leidt voor ons land tot abnormale omstandigheden. Er is niks mis met eurobonds. Zo creëer je een geldstroom buiten de normale rijksbegroting om.’

Hoe stond de minister van Financiën hiertegenover?

‘Wouter Bos wilde dit eerst niet, maar ik heb hem overtuigd dat deze uitgaven noodzakelijk waren voor de toekomstbestendigheid van ons land en onze economie. Het werden uiteindelijk geen obligaties, maar een Deltafonds; ook goed.’

‘Ten tweede. Het wettelijk verankeren van de aanpak, goede wettelijke instrumenten en de financiën voor langere tijd borgen. Wij wilden als cie. geen nieuwe wetgeving maar een aanpassing van de Deltawet om tijd te winnen om sneller aan de slag te kunnen. Daarbij kwam natuurlijk wel het nieuwe element van de beschikbaarheid van voldoende zoet water en impliciet voldoende drinkwater. Maar dat alles is geïncorporeerd in de Deltawet.’

‘En ten derde dan de doorzettingsmacht; de instelling van het instituut Deltacommissaris. Ik had als minister van Landbouw geleerd dat bijvoorbeeld bij het ingrijpen bij dierziektes allerlei andere instanties kunnen dwarsliggen, zoals een andere minister of een plaatselijke burgemeester, en dat frustrert de aanpak. Ik wilde een Deltacommissaris die apolitiek was, een heldere opdracht meekreeg, een landelijk aanspreekpunt vormde, over voldoende

doorzettingsmacht beschikte en direct zou communiceren met de Tweede Kamer. Iemand die bestuurlijk een continue factor vormt over de politieke waan van de dag. Zo waarborg je de centen en de bestuurlijke continuïteit aan de top. Ook naar het middenbestuur toe.’

Achteraf beschouwd heeft het Deltaprogramma de positie van de waterschappen enorm versterkt

Waarom hebben jullie de uitvoering bij de waterschappen gelegd?

‘Wij wilden geen nieuwe uitvoeringsorganisatie in het leven roepen, en het zeker ook niet bij de provincies onderbrengen, die toch vooral beleidsinstanties zijn geworden. De provinciale uitvoering was/is overal uitbesteed, zoals trouwens ook bij Rijkswaterstaat het geval is. Zo borg je geen kennis en verlies je ook het contact met het gebied waar je werkzaam bent. De waterschappen daarentegen hebben een lange traditie op het terrein van watermanagement, zijn sterk geworteld in de lokale democratie, kennen het gebied en de lokale mensen,

en beschikken over uitvoeringskracht. De waterschappen stonden toen onder politieke druk om afgeschaft te worden: een “staat in de staat”, “boerenrepublieken”, enzovoort. Achteraf beschouwd heeft het Deltaprogramma de positie van de waterschappen enorm versterkt. Zij konden zich in de breedte, dus ook met de zoetwatervoorziening, opnieuw uitvinden, en dat zie je nu terug in de waardering die ze vandaag de dag van iedereen krijgen. Daarbij zijn de uitvoeringsorganisaties van de waterschappen hét instrument geweest. Zo konden zij meters maken.’

De politiek heeft met het Deltaprogramma een stuk verantwoordelijkheid uit handen gegeven, een deel van haar werk buiten het politieke domein gelegd, bijna apolitiek gemaakt. Hoe hebben jullie dat voor elkaar gekregen?

‘Waar je aan de voorkant aan draagvlak hebt gewerkt, moet je dat

ook bij de landing van je rapport doen. Ik heb ons rapport *Samen werken met water* breed uitgevent: bij maatschappelijke organisaties, provincies, gemeenten, Tweede Kamerleden en het kabinet.

Iedereen involveren in de lijn van het rapport: uitleggen, toelichten, interviews geven. Je doet dus niet alleen maar aanbevelingen. Je voelt je ook verantwoordelijk voor het vervolg. Mensen meenemen en de logica van de te nemen stappen uitleggen. Bewindslieden geven niet graag een stuk verantwoordelijkheid uit handen, maar dit gebeurde toen toch, en dat mogen we toch wel bijzonder noemen. Zo groei je als bewindspersoon boven jezelf uit. En laten we niet vergeten dat de ambtelijke top achter de aanbevelingen stond en achter de schermen gewoon het goede werk deed.’

En nu heel concreet terugkijkend? Wat zouden we anno 2025 kunnen verbeteren?

‘De centen, het Deltafonds is er nog steeds, de uitgangspunten staan nog steeds, er wordt stevig doorgewerkt aan onze waterveiligheid. De zoetwaterbeschikbaarheid is echter te veel op de achtergrond gebleven, zeker met de huidige versnelling van de klimaatverandering, zie de droge zomers in de afgelopen jaren. Zoetwaterbeschikbaarheid, dus ook voldoende drinkwater, mag geen stikstofcrisis worden. De meeste crises ontstaan doordat bestuurders zaken voor zich uit schuiven. Door niet te kiezen. Dan leg je het probleem eigenlijk in de samenleving, zonder daarbij richting of handelingsperspectief te geven.’

‘Het instituut Deltacommissaris heeft zich ook bewezen. De eerste Deltacommissaris, Wim Kuijken, heeft het instituut goed neergezet. Hij heeft gezag opgebouwd door zich niet als knecht

van de minister te gedragen, ook als dat wat schuring met zich meebracht. Hij heeft politiek een goede band met de Tweede Kamer opgebouwd. Je moet de Deltacommissaris vergelijken met de president van De Nederlandsche Bank: een onafhankelijke persoon met

een stevig mandaat dat verder reikt dan de eigen sector. Gezien de klimaatverandering zou je de discussie over de zeespiegelstijging prominenter moeten oppakken en op het terrein van de ruimtelijke ordening een steviger inbreng hebben; daarover later meer. Het grootste gevaar voor het Deltaprogramma komt van binnenuit. Er is een soort Deltacommunity ontstaan, met het Deltacongres en de tientallen regionale oplopen. Dit moet geen incrowdwereld worden waarin we elkaar bevestigen hoe goed we het doen, maar ondertussen vergeten echte stappen te zetten.’

Zoetwaterbeschikbaarheid, dus ook voldoende drinkwater, mag geen stikstofcrisis worden

Heb je geen spijt dat je de waterschappen zo'n cruciale rol hebt gegeven?

'Nee, integendeel. Ik denk dat de uitvoeringskracht van de waterschappen dé succesfactor is van het Deltaprogramma. Maar dan moeten de waterschappen deze uitvoeringsorganisatie wel in eigen huis houden en niet willen uitbesteden. Want daarmee houden ze ogen en oren in het gebied, maar ook de elementaire kennis die je nodig hebt bij het maken van de goede en integrale plannen. Met het outsourcen van de uitvoeringsorganisatie word je een regionale "provinciale" beleidsinstantie, word je als waterschap inwisselbaar voor regionale bedrijven, en verlies je de broodnodige kennis.'

Je hamert telkens weer op de zoetwaterbeschikbaarheid. Waarom?

'Omdat dit een onderdeel van ons rapport is dat niet goed is opgepakt; dat laat de huidige discussie hierover wel zien. Een delta als Nederland kan in de toekomst in droge zomers tekort hebben aan zoet water, en daar moeten we nu op anticiperen. Ons voorstel was om het IJsselmeer te vergroten, er een meter water bij op te zetten. Daar ben ik nog steeds een voorstander van. Er is dan voor een groot gebied meer zoet water beschikbaar en niet enkel voor drinkwater, maar ook voor de landbouw en de natuur. En dat heeft wellicht ook consequenties voor de afvoer van de grote rivieren en dus moet je daar ook opnieuw naar kijken; ook dat hebben wij in het rapport benoemd.'

Zijn er ook nog andere lessen uit dit proces te trekken?

'Zeker. Je moet soms als politicus boven jezelf uitgroeien en zaken die een langetermijnstrategie vereisen goed weten te borgen. Onze Delta-aanpak heeft dat laten zien. Je ziet het terug bij

vitale infrastructuur of het openbaar vervoer, het spoor: te vaak moet het concurreren met andere prioriteiten. En zeker vandaag de dag, nu politiek door de introductie van de sociale media een soort hijgerigheid krijgt en de kortetermijnbelangen vaak overheersen. Grote langetermijnbelangen vragen om gedelegeerde bevoegdheden vanwege het algemeen belang.'

Hol je daarmee de politiek niet uit? Wordt bestuur daardoor niet nog meer technocratie?

'Dat ligt eraan hoe je het bestuurlijke proces borgt in lokale netwerken en het verbindt aan draagvlak in de regio. Met andere woorden: het veronderstelt een bepaalde mens- en maatschappijvisie. Is de mens een autonoom individualistisch liberaal wezen en stuur je de samenleving van bovenaf via wetgeving en procedures (technocratisch), of worden we mens door het aangaan van relaties met anderen en

laat je dus aan de regio ruimte om via dialoog tot plaatselijke oplossingen te komen? Dit soort fundamentele vragen stellen we onszelf niet meer. Het individualisme ondergraaft (lokale) structuren omdat niet de lokale verbondenheid centraal staat, maar de vrijheid van

het individu. Zonder structuren kun je bepaalde opgaven niet borgen en dus niet realiseren. Grote opgaven hebben behoefte aan stabiele structuren en mensen die over een langere tijd bepaalde belangen behartigen en veiligstellen. Wij zijn echter de sociale structuren die een samenleving stabiliteit geven voor een belangrijk deel kwijtgeraakt door de individualisering. Daardoor zijn we meer dan vroeger gevoelig voor de waan van de dag, voor tijdelijke emoties; zie de reacties op social media. We deinen op het gemoed van het volk en dat is een groot risico, want dat gemoed kan nog weleens veranderen. We denken dat met enkel wetten en aangepaste regelgeving te kunnen sturen, maar zo moeten we bijna alles

We deinen op het gemoed van het volk en dat is een groot risico, want dat gemoed kan nog weleens veranderen

vastleggen, en juridiseren we het samenleven. Aan dit sturen van de maatschappij via wetten zit een groot nadeel, want daarmee worden processen steeds complexer en langduriger, en wordt de uitleg en interpretatie van wetgeving meer en meer een zaak van de rechter en niet meer, of in ieder geval onvoldoende, van de politieke afweging.’

De waterschappen willen een stevige rol in de ruimtelijke ordening, omdat de gevolgen van klimaatverandering binnen de huidige ruimtelijke indeling tot grote problemen zullen leiden. Zij vinden dat water en bodem sturend moeten zijn in de ruimtelijke inrichting van Nederland.

‘Zeker, daar doelde ik daarstraks zelf ook op. Alleen zou ik “water en bodem” omdraaien en de bodem veel centraler zetten. De bodemgesteldheid van Nederland vraagt om een bepaalde indeling. Een kleibodem is wat anders dan een zand- of veenbodem. Kleigrond bindt fosfaat, zandgrond niet. Kleigrond is veel rijker; die moet je niet zomaar opgeven. Wat betreft de Kaderrichtlijn Water (KRW) moet je ook veel meer bij de bodem beginnen. Bodem heeft de capaciteit om de waterkwaliteit te verbeteren. Hoe gezonder de bodem, hoe hoger de waterkwaliteit.’

‘Klimaatverandering zal de huidige ruimtelijke inrichting van Nederland raken. We moeten onze huizen, dorpen, steden, infrastructuur, enzovoort

beschermen, en dat gaat niet zonder grote aanpassingen. Water heeft daar een bepalende rol in. Ik verwacht dat het Deltaprogramma zich daar hard voor maakt.’

‘Je moet in het licht van het voorgaande onder meer gaan nadenken of je overal in Nederland de huidige landbouw nog wel wilt

handhaven. Daarbij komt ook dat je in de agrarische sector naar minder dieren moet, daar komen we niet onderuit. En we moeten opnieuw kijken naar de Natura 2000-gebieden. Onze natuur verandert door de klimaatverandering, en dat heeft ook gevolgen voor onze flora en fauna.

Als je alles wilt houden zoals het vroeger was, dan maak je van Nederland een dierentuin. We moeten ook hier realistisch zijn. Geen natuurvermindering, maar wel aanpassingen, en hier en daar wellicht andere gebieden aanwijzen en andere anders inrichten. Een moeilijke discussie, maar wel noodzakelijk als we de goede dingen willen blijven doen met elkaar. Die beslissingen mag je als politicus of bestuurder niet voor je uit schuiven. Niets ondergraaft het vertrouwen zozeer als politici en bestuurders die niet durven te kiezen. Jij bent gekozen en draagt verantwoordelijkheid, maak dat dan ook waar en ga moeilijke besluiten niet uit de weg. Kies en overtuig, of vertrek!’

Wat betreft de Kaderrichtlijn Water moet je ook veel meer bij de bodem beginnen

1 Deltacommissie, *Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008*. Den Haag: Deltacommissie, september 2008.