

7 Casus:

Consensusarchitect in de Delta

Medio jaren 2000 komt klimaatverandering ook in Nederland stevig op de politieke agenda te staan, vooral na de orkaan Katrina in New Orleans en de film van Al Gore (*The Inconvenient Truth*). In het bijzonder de vraag hoe veilig Nederland nog is achter dijken die gebaseerd zijn op hele andere weers- en waterprognoses dan waar nu mee moet worden gerekend. Ook zijn sinds de watersnoodramp van 1953 en de daaropvolgende Deltawerken veel meer mensen en economische waarde te beschermen. Daarnaast is ook de vraag naar de continuïteit van de zoetwatervoorziening aan de orde, als het door klimaatverandering droger wordt. Een commissie onder leiding van oud-minister Cees Veerman (de 2^e deltacommissie) analyseert dat we in Nederland kunnen blijven wonen, ook als de nu bekende meest extreme scenario's zich voordoen, maar dat we dan wel aan de slag moeten. Het is niet acuut, maar wel vitaal (en op termijn bedreigend). De commissie schetst een inhoudelijke visie en beveelt een nieuw institutioneel arrangement aan: een in een (nieuwe) Deltawet verankerd Deltaprogramma, dat elk jaar verschijnt en een horizon heeft tot 2100, een fonds met ruim een miljard euro per jaar ter financiering van de maatregelen in het programma. Op dat programma moet 'verbindende nationale regie' komen, een 'deltaregisseur'. Die aanbeveling krijgt in 2010 opvolging als Kuijken wordt aangesteld als regeringscommissaris voor het Deltaprogramma, op verzoek van de Tweede Kamer vóór de Wet uit benoemd. Hoe doe je dat, 'verbindende nationale regie' voeren op een programma met een horizon van tenminste een halve eeuw?

Leeswijzer: vakmanschapskwesties in deze casus

- Lange tijdshorizons: hoe stimuleer je politici om voorbij hun ambts-termijnen te denken?
- Opgavegericht bestuur: werken met en als single-issue bestuursvormen en wederzijdse afhankelijkheden.
- Horizontaal bestuur: hoe construeer je een 'grote tent' waarbinnen alle relevante partijen graag vertoeven?
- Van 'Haagse' tot 'nationale' speler: etaleren van onafhankelijkheid, werken aan vertrouwen.
- Sturen zonder *hard power*: orkestreren van horizontaal en collaboratief bestuur.

Een andere rol

Ik voel me als deltacommissaris geen ambtenaar meer, ik voel me meer bestuurder. Het deltacommissariaat valt weliswaar onder de ministeriële verantwoordelijkheid, en dat hoort ook zo. Maar wat ik doe, is het vervullen van een bestuurlijke opgave. Het ambt en mijn taakopdracht zijn verankerd in de Deltawet (van 1 februari 2012). Ik rapporteer mijn adviezen zelfstandig en deze komen ook bij de Kamer, samen met een kabinetsreactie. Vaak zijn de minister en ik het overigens eens. Ik moet in deze rol alle relevante bestuurders en organen betrekken en in een bepaalde richting zien te bewegen om de doelen die in de wet staan te behalen; fysieke veiligheid tegen water en een duurzame zoetwatervoorziening. Dan helpt het als je weet hoe het ambtelijk vakmanschap werkt maar uiteindelijk stuur, bestuur je het programma.

Het was eerst de bedoeling dat ik een (ambtelijk) regisseur zou worden. Toen heb ik gezegd: een regisseur? Dat klinkt te zwak. Het fenomeen van een regeringscommissaris is een sterker merk. Er is een doel dat we moeten bereiken en dat staat in de wet. De manier waarop je dat bereikt, dat is aan de deltacommissaris om voorstellen voor te doen. Zoveel mogelijk namens alle betrokken besturen, met inbreng van maatschappelijke partijen en dat zijn er veel. Ik heb 'ja' gezegd tegen de vraag van toenmalig staatssecretaris Tineke Huizinga deze functie uit te oefenen, omdat het een voor Nederland superrelevant onderwerp is en er een vooruitstrevende aanpak werd gekozen met de unieke figuur van een 'nationaal' commissaris die boven de partijen staat. Ik was na 14 jaar van drie schappen echt toe aan iets nieuws, iets inhoudelijks voor de langere termijn.

Ik organiseer en regisseeer in het Deltaprogramma het bestuurlijke proces, maar mijn voorstellen zijn inhoudelijk. Het gaat natuurlijk om de inhoud: nieuwe veiligheidsnormen, een nieuwe zoetwaterstrategie, een nieuw frame voor ruimtelijke adaptatie, een opvatting over het peil van het IJsselmeer en de bescherming van de Rijnmond regio, de kwetsbaarste plek in onze delta. Dus het zijn uiteindelijk inhoudelijke voorstellen die ik doe, maar ik doe ze namens de hele community die doelbewust in het proces betrokken is.

Ik heb in deze functie geen formele beslis- of doorzettingmacht, in de zin dat je een ander bestuursorgaan tot iets kan dwingen. Ik geloof daar ook niet in. Wat betekent dat eigenlijk; doorzettingmacht, en aan wie verantwoord ik dat dan? Zulke soorten macht horen bij een politieke bestuurder die politieke verantwoording aflegt aan de volksvertegenwoordiging. Wat ik echter wel heb, is de *soft power* die komt met openbaarheid

en onafhankelijkheid. Die is veel relevanter gebleken in de afgelopen vijf jaar. Ik probeer duurzame relaties op te bouwen, en dat is heel spannend. We moeten bij wijze van spreken nog vijftig jaar met elkaar door, maar er zijn natuurlijk veel politiek-bestuurlijke spelers in de arena die een heel andere tijdshorizon hanteren. Dat is de grootste procesopgave. Politici willen 'nu' besluiten nemen, maar ik vraag aan hen om mee te denken, mee te werken en hun medewerkers te legitimeren om werk voor de toekomst te doen. Dit is voor hen een moment van nadenken, zelfs ontspannen. Er is geen blauwdruk voor. Het type bestuurlijk overleg dat ik leid, dat is ook niet een overleg waar een agenda is met bestuurlijke beslispunten. Ik agendeer veeleer een analyse, keuzeopties, een dilemma, een vraagstuk, en probeer met hen in een creatieve modus te komen waarin wordt bedacht hoe je daar het best op kunt reageren in het algemene belang.

Vertrouwen

Het begin van het Deltaprogramma was bestuurskundig heel interessant. De deltacommissaris was er opeens en moest zich invoegen in een al druk bevolkt bestuurlijk waterlandschap. De waterschappen, de provincies, de gemeenten observeren je, zitten eerst een beetje in de (af)wachtstand. Wat gaat hij nu echt doen? Van wie of wat is hij nu eigenlijk? Ze moesten eerst gaan zien en geloven, vooral de regionale overheden, dat het echt zo is: dat ik ook van hen ben. Dat heeft een jaar gekost totdat zij zagen dat ik niet alleen van Den Haag was. Zelfs nu, vijf jaar later, sluimert nog af en toe het idee dat destijds in hun denken overheerste: "Den Haag gaat het toch wel bepalen". Daar zat echter ook een andere kant aan, minder vaak uitgesproken, maar wel zo gevoeld: "Het is ook misschien wel makkelijk als ze het daar bepalen, dan hoeven wij het hier niet te doen en uit te leggen."

Perspectief van Peter Glas (watergraaf Waterschap De Dommel, voorzitter van de Unie van Waterschappen, 2010-2015)

De grootvorst uit Den Haag die naar waterland komt, dat was een beetje het beeld dat wij in de sector hadden van Kuijken bij zijn benoeming als deltacommissaris. Wim had als SG samen met zijn DG Water Annemieke Nijhoff die bestuurlijke figuur klaargezet. Hij had als SG op dat moment de politieke opdracht om 100 miljoen te bezuinigen en ze konden het alleen bij de dijken vinden. Wim en Annemieke vonden dat ook dat eigenlijk niet kon. Zij kwam ons vertellen: dit is mijn probleem, hoe kan ik het doen?





Eind van het liedje was dat de waterschappen de zogeheten ‘stormbrief’ aan Balkenende stuurden, waarin ze zeiden dat ze de helft van die 100 miljoen wel wilden overnemen. Dat zou onderdeel van een package deal moeten zijn waarin de conclusies van Veerman werden vertaald in een nationaal programma. Er moest dan niet meer worden gezeurd over de waterschappen als institutie (rond 2010 was er een Kamermeerderheid voor afschaffing). Een en ander zou moeten worden vertaald in een bestuursakkoord.

Het deltacommissariaat werd onderdeel van die afspraken. Er was met een enthousiasme voor het idee van een stevig persoon die dingen dwars door de bestuurlijke en ambtelijke kokers voor elkaar kon krijgen en dus de implementatie van het rapport-Veerman minder afhankelijk van de rijksbegroting zou maken. De persoon boezemde ook vertrouwen in. Hij kwam ook direct op zijn eerste werkdag naar ons toe en dat werd zeer gewaardeerd. Natuurlijk gedroeg hij zich af en toe ook als een grootvorst. Hij heeft z’n statuur, maar hij toonde hem ook. Dan kwam hij in zijn Audi met chauffeur voorrijden. Hij gedroeg zich eerder als een bewindspersoon dan als het soort van bestuurder dat wij gewend waren. Ik had er geen problemen mee, maar er waren ook mensen die dat parmantig vonden. Hij benadrukte gelukkig van meet af aan dat het deltacommissariaat een nationaal instituut is. Er is altijd onder de lokale overheden en ook in onze kring achterdocht jegens Den Haag – daar zitten de roofridders, je kunt er nooit zaken doen, noem maar op. Er is een diepe hang naar autonomie en zelfbeschikking. Die reflex moest hij zien te neutraliseren, en dat lukte ook.

Zijn bestuursstijl is subtiel, kent meerdere lagen. Er is een zichtbare, toegankelijke, transparante Kuijken, maar er is ook een Kuijken die *wheelt and dealt*. Dat vertelt hij niet allemaal. Van hem vermoed je dat hij altijd meer weet dan hij zegt, dat hij altijd wel een plan B heeft, iets achter de hand houdt. Althans, zo interpreteerde ik zijn lichaamstaal, en tussenzinnetjes als “ja, ik heb even met Melanie gesproken”. Maar hij bleek aimabel en betrouwbaar, en werd een rots voor de sector.

Dat hebben we (mijn kleine staf en ik) van meet af aan niet gedaan. We hebben de sceptici geen stok gegeven om de hond te slaan, en tegelijkertijd de wat meer opportunistisch ingestelde bestuurders verleid om medeverantwoordelijkheid te nemen. We hebben consequent gestuurd op gezamenlijkheid in alle fasen van het proces – te beginnen met de *fact finding* en doorlopend tot en met de keuzen en de besluitvorming. Zo creëer je het commitment dat we hard nodig zullen hebben als we dit decennialang vol willen houden en soms ingrijpende maatregelen van draagvlak willen

voorzien. Minstens zo belangrijk is het feit dat we door een werkelijk gezamenlijke benadering van de beleidsontwikkeling ook tot veel slimmere oplossingen komen. Lokale en regionale kennis krijgt al helemaal aan de voorkant van het proces een kans.

Dat kan bijvoorbeeld spelen op het niveau van een dijkkring of een dijktraject waar je op basis van alle analyses van kosten, baten, risico's en slachtofferschap tot een bepaalde sterkte komt, en waarvan een dijkgraaf dan zegt dat die norm lokaal echt niet goed past. Dan ga je in gesprek en dan blijkt het inderdaad dat bij een deel van die dijkkring de hoge norm wel moet, maar bij een ander deel helemaal niet, omdat de omstandigheden achter de dijk daar anders zijn. We gingen er altijd vanuit dat je een dijkkring hebt die een badkuip beschermt en dat het water overal even hoog in die badkuip kan komen te staan. Maar we kwamen er via studies achter dat je van die specifieke dijkkring een bepaald stuk beter heel sterk kan maken, terwijl het voor de rest van de ring met minder toekan, want daar komt het water niet of niet vandaan.

Dat soort precisering, die de slimheid en de efficiëntie waarmee we kunnen werken enorm ten goede komt, ontstaat door de besluitvorming zo te organiseren dat lokale kennis een net zo luide stem in de conversatie kan krijgen als de landelijke en provinciale perspectieven. Bijkomend voordeel is dat als ze jou dat zien bewerkstelligen ze gaan voelen dat je er ook voor hen bent, dat het ook hun kwestie is geworden. Het interessante bij het Delta-programma is dat iedereen die meewerkt het interessant bleek te vinden om medearchitect te zijn van die fysieke lange termijn situatie van ons land. Daar hoefde ik niet eens zo heel veel voor te doen. 'Water' en 'waterbouw' zit in onze genen. We zijn gewend aan polderoverleg. Ik ben eigenlijk de figuur die de opdracht heeft het polderoverleg niet te laten verzanden.

Geld helpt natuurlijk: er zit een miljard per jaar in de achterzak. Ik ben de 'gatekeeper' tot dat geld, want ik doe na alle overleg vervolgens jaarlijks wel tot op projectniveau de voorstellen voor de besteding van het budget. Maar er zijn ook los van het geld mogelijkheden om bij maatregelen aan de dijk een bredere ontwikkeling erbij te organiseren die lokale bestuurders, ondernemers of groeperingen graag willen hebben. Dat noemen we 'meekoppelen'. Een recreatiegebied, een jachthaven, natuur, een stedelijke ontwikkeling, zoals bij Nijmegen/Lent. Er zijn dus koppelmogelijkheden met lokale en provinciale belangen en ook dat helpt. Ik probeer te appelleren aan het idee dat je door constructief mee te doen toont dat je deel uitmaakt van een groter geheel, in tijd en in ruimte, en dat je beseft dat we op watergebied in Nederland allemaal van elkaar afhankelijk zijn.

In het begin heb ik stevige gesprekken gevoerd met partners in het land, bijvoorbeeld met de provincie Limburg. Die had een beetje de neiging om het probleem van de Maas vooral haar zaak te vinden. Uiteindelijk heb ik tegen de betrokken gedeputeerde gezegd: “Weet je, we hebben een nationaal programma met regionale vertaling. Als je hier aan de Maas sleutelt, heeft Rotterdam er last van. Dus je kunt wel zeggen dat je erover gaat en dat is ook zo. Maar het is wel handig als jouw mensen meedoen in het grotere geheel, dan halen ze kennis op, dan snappen ze wat er hier moet gebeuren in relatie tot andere dingen én er is toegang tot het geld.” Dat vertaalde zich concreet in het feit dat er twee mensen van de provincie naar Arnhem moesten, naar het programmateam dat daar zat voor de rivieren. De factor transparantie gaat dan ook werken, want wie wil nu een voor iedereen zichtbare dwarsligger zijn? Limburg is nu een van de meest geïnspireerde spelers die goed het contact onderhouden. Ik ga er ook regelmatig naar toe. Het gaat niet alleen om de Randstad. Dat geldt ook voor het Noorden, het Waddengebied.

Met het groeien van het vertrouwen en het gedoseerd gebruik van overtuiging en soms de wortel en stok zijn ook lokale bestuurders gaan inzien dat ze deel zijn van een nationaal geheel dat ertoe doet en dat iedereen begrijpt, de invulling van ruimte en watermanagement. De kustplaatsen hebben belang bij de manier waarop zandsuppleties worden gedaan. Er is een kustcommunity ontstaan met waterschappen, RWS en de provincies. Het Nationaal Bureau voor Toerisme is er blij mee, want er was geen bestuurlijk verband Kust. Zo ook in de Zuidwestelijke delta, in het Waddengebied en rond het IJsselmeer. Ze vormen met elkaar een samenhangend onderdeel van een nationaal programma en ze zien ook de minister eens in de zoveel tijd.

Het verhaal, het narratief, dat we in de eerste jaren zo hebben ontwikkeld, heeft gewerkt. Ze hebben allemaal mee geboetseerd aan dat verhaal; zo is het ook hun verhaal geworden. In het buitenland is het een hit. De lokale partners hebben mogelijkheden om samen met onze waterbeheerders die het primaire werk doen, dingen mee te koppelen met de provincie of de gemeente, bij alles wat we in de komende decennia gaan doen. Ze weten dat er geld komt. Dan willen ze mee doen, en zijn ze ook bereid het aan hun eigen bevolking uit te leggen.

Bij Varik en Heselt in Gelderland zit bijvoorbeeld een bocht in de rivier. Ruimte voor de rivier betekent waterstanddaling. In deze bocht zou dat goed kunnen, via een bypass. Er is weerstand in de gemeenschap tegen het idee dat daar een ingreep moet gaan plaatsvinden waarbij ook enkele woningen wegmoeten. Zo'n interventie komt in de plaats van dijkverster-

kingen die ook diep ingrijpen in het landschap en bebouwing. Ik ben er geweest en in debat gegaan met de mensen. Samen met de regionale en lokale bestuurders bespreken we dat we als overheden liever niet meer eenzijdig willen onteigenen, dat er ruimte is mee te denken en te tekenen bij de oplossing, maar dat we wel toewerken naar het halen van een wettelijk vastgelegde norm die in het belang van iedereen is. Die norm moeten we halen, maar wilt u meepraten over hoe we dat kunnen doen? Er zijn altijd meerdere opties. Daar moet je zo creatief en beweeglijk in proberen te zijn, en opnieuw: blijven openstaan voor lokale kennis en slimme oplossingen die van onderop komen. De alternatieven worden nu ook onderzocht. Uiteindelijk beslissen gekozen bestuurders. Het kan zijn dat je tegenstanders houdt waarmee je voor de rechter komt te staan, maar dat zijn er bij een dergelijke aanpak veel minder dan gebruikelijk. In de Noordwaard bij de Biesbosch is dit concept succesvol toegepast en is maatwerk voor vele huishoudens gerealiseerd. Er bleef uiteindelijk, geloof ik, één beroepschrift bij de Raad van State over.

Manoeuvres

De werkwijze heeft opgeleverd dat het Deltaprogramma niet van mij is, maar dat er ongeveer veertig, vijftig toonzettende bestuurders zijn die het verhaal vertellen. Als Noord-Brabant iets moet doen dat in het belang van Gelderland is, dan wil ik kijken of er quid pro quo iets geregeld kan worden. Dat kost natuurlijk inspanning en tijd, maar het verschil tussen de deltacommissaris en alle andere partijen is dat de deltacommissaris geen belang heeft anders dan het bereiken van de doelen.

Met staatssecretaris Joop Atsma had ik wel discussies over de aanpak. Hij zat er erg politiek in, wilde weten of het echt allemaal wel nodig was. Hij keek ook naar de regionale verdeling en zag dat er een fors deel van het miljard investeringen per jaar naar het rivierengebied en naar het Westen zou gaan. Dat is ook logisch, want het risico is het grootst op plekken als Rotterdam, de Krimpenerwaard en de Alblasserwaard, waar ook de bescherming echt beter moet worden. Daar lopen mensen veel meer risico dan in Groningen en Friesland. De maatschappelijke ontwrichting is er groter. Atsma was daar niet gevoelig voor, keek ook vanuit zijn achtergrond meer naar de belangen van de regio. Uiteindelijk is het allemaal goed gekomen, ook door moties van de Tweede Kamer die de aanpak die wij voorstonden ondersteunden. Ik kan me in het verkeer met bewindslieden als bestuurder natuurlijk ook heel anders opstellen dan ik als secretaris-generaal zou hebben kunnen doen.

De meeste spanning zit op de lijn tussen mij en het ministerie. Daar

vind je mensen met de opvatting dat het ministerie zelf de architect en regisseur van het beleid moet zijn. Bij de directeur-generaal en de beleidsdirecteur valt dat allemaal nog best mee, die zien ook het voordeel van mij als buitenboordmotor en agendazetter, maar daaronder is het ingewikkeld. Dat begrijp ik overigens ook goed. En ik sluit helemaal niet uit dat straks een minister vindt dat nu de grootste beslissingen zijn genomen en alles in gang is gezet, ze het weer zonder zo'n regeringscommissaris kunnen stellen. Dat het weer in de 'normale' kaders terug kan. Ik zou het niet doen. Maar het kan. De evaluatie van de Wet in 2016 zal ons de weg mogelijk wijzen. Tot nu toe zijn de evaluaties erg positief geweest. Bestuurskundig is het een nieuwe ontwikkeling. Sommigen noemen het inmiddels 'bestuurlijk normaal' en geen anomalie meer, dat is interessant.

Het perspectief van evaluatie-onderzoekers

De waardering voor het Deltaprogramma heeft zeker betrekking op de aanpak.²⁴ Het belangrijkste is het nationale karakter. Dit wordt als wezenlijk anders ervaren dan klassieke Rijksprogramma's. Respondenten zien het Deltaprogramma als een gezamenlijke onderneming, een investering in elkaar. De Deltabeslissingen worden niet gezien als iets van de rijksoverheid alleen, maar van alle overheden samen. Er is ook samenwerking tot stand gekomen tussen regio's onderling, tussen gemeenten en provincies, tussen waterschappen enerzijds en algemene overheden anderzijds, tussen de waterkolom en de ruimtelijke kolom. Zelfs is er sprake van een beginnende samenwerking met de (externe) veiligheidskolom.

Partijen verwachten dat de manier waarop deze beslissingen worden genomen, worden vastgelegd en uitgevoerd, past bij dit gezamenlijke karakter en bij de wijze waarop ze zijn tot stand gekomen. Dat is wel een kwetsbare verwachting, omdat de Deltabeslissingen in formeel opzicht door een minister (van I&M), een bestuurslaag (de regering) en een parlement (Staten-Generaal) genomen worden en niet door een (niet-bestaande) gezamenlijke vergadering van rijk en regio. Veel respondenten onderstrepen de waarde van de deltacommissaris als functionaris, als bestuurlijke figuur geplaatst naast en tussen het politiek-bestuurlijke stelsel van regering en departementen en tussen en naast de bestuurslagen uit het huis van Thorbecke. Hij fungeert in de ogen van respondenten als buitenboordmotor, die de samenwerking tussen domeinen en kokers aanjaagt. Door zijn relatief onafhankelijke positie zorgt hij voor verbindingen





die anders niet of alleen heel moeizaam tot stand komen. Velen stellen dat hij deze rol niet had kunnen vervullen als hij secretaris-generaal of directeur-generaal van het ministerie was geweest. De positie geeft continuïteit. De termijn van zeven jaar resp. veertien jaar (bij een herbenoeming) van een deltacommissaris is vaak substantieel langer dan de zittingstermijn van een minister of een staatssecretaris.

Binnen het Deltaprogramma is er veel bestuurlijke activiteit ontplooid, maar in de luwte van de (bureau-)politiek. De verschillen in belangen tussen provincies, met regio's of tussen departementen zijn blijvend en verdwijnen ook niet door een Deltaprogramma. Maar binnen het Deltaprogramma, dat zich (hoewel niet geheel) kon afschermen van de (bureau-)politieke hectiek van de dag, is ruimte ontstaan om samen gestructureerd en toekomstgericht ingewikkelde vraagstukken te verkennen en van bijpassende oplossingen te voorzien. Daarbij is het watervraagstuk 'bestuurlijk' gemaakt, wat zich vertaalt in actieve bestuurlijke betrokkenheid bij het Deltaprogramma. [Wij] kregen ... de observatie terug dat het Deltaprogramma de regio's 'in hun kracht zet'. De klassieke reflex dat de regio achterover leunt om af te wachten waar het rijk mee komt, treedt minder op. De regio wordt vroegtijdig gevraagd na te denken over hoe zij eigen regionale ambities kan verbinden aan de nationale opgave en voelt zich overwegend ook uitgenodigd.

Het roept de vraag op of deze programmabekleding en deze bestuursstructuur alleen maar kunnen werken als het tijdelijk is. Is deze vorm van meta-sturing, want dat is het, niet eerder het nieuwe 'normaal'? Er zijn mensen, waartoe ik zelf behoor, die vinden dat uiteindelijk een ministerie dit werk zelf moet kunnen doen. Ook een beleidsdirectie zou moeten kunnen opereren als een breed gerespecteerde onafhankelijke makelaar in interbestuurlijke verhoudingen, die opereert omwille van het vraagstuk en niet is gefixeerd op *his masters voice* vanuit de bewindslidengang of de Kamer.

Dat punt hebben we echter nog lang niet bereikt. Het is een soort angst, een soort beperkte taakopvatting die in ambtelijke organisaties kan sluipen. Een defensief denken: 'de minister zal wel, niet...', of 'wat roept het allemaal op, kunnen we onszelf verdedigen', 'brengt het de minister niet in de problemen'? Als deltacommissaris kan ik mezelf verdedigen, voor ambtenaren is dat in de huidige verhoudingen moeilijker. Ik heb als secretaris-generaal ook geprobeerd om die makelaar te zijn wanneer dat nodig was, en dus af en toe tegen de minister te zeggen: "ja, wat u nu wilt of zegt kan allemaal wel best wezen, maar er is een hoger belang".

Ik kan nu zoiets veel vrijer doen. Bovendien heb ik geen enkel eigen of institutioneel belang anders dan het belang dat mij is meegegeven, de opdracht die in de wet staat.

Van besturen vóór naar mét burgers

Ik heb een belangrijk deel van mijn loopbaan gewerkt in functies waar je voor burgers maar slechts in beperkte mate met hen werkt. Nu zit ik dicht bij de burger, in debatten, op werkbezoeken, bij discussies over projecten. Dat vroeg een omslag, teruggrijpen op wat ik bijvoorbeeld als gemeentesecretaris in Den Haag had meegemaakt en geleerd over het gesprek aangaan met burgers van allerlei slag. Ik kan inmiddels de ‘systeemtaal’ van het Deltaprogramma goed aan hen uitleggen, iedereen snapt het dan wel. Je krijgt de vraag: is het wel echt nodig? Wat zijn de aannames? Dat zijn begrijpelijke vragen, maar ik word er ook niet oncomfortabel van, want de deltacommissaris staat er niet als een politicus of een ambtenaar die iets hoeft te verdedigen of om een bepaald beleid te verkopen. Ik neem inbreng van derden erg serieus.

Bij zo'n vraag of opmerking uit de zaal leg ik dan uit dat bijvoorbeeld Rijkswaterstaat of het KNMI deze aannames uit die modellen gebruiken. Die mensen zitten er dan ook bij en kunnen het verhaal achter die aannames ter plekke uitleggen. Dat leidt dan tot verheldering. Bij een zo'n sessie kwam er een buitengewoon intelligente vraag uit de zaal: in de toekomst zullen we toch water uit het IJsselmeer gaan wegpompen naar de Waddenzee? Dat is nu niet zo. Dat is nu vrij verval, maar die zeespiegel stijgt, dus op een gegeven moment moet je gaan pompen. Als er op de lange termijn toch pompen komen, vervolgt de vragensteller, dan kun je er toch gewoon wat pompen bijzetten? Dan kun je het waterpeil hier (in Edam) naar beneden halen en hoeft onze dijk hier niet zo hoog en zwaar te worden. Ook die vraag legde ik voor aan de specialisten van RWS en waterschap en er kwam een antwoord op waarvan ik niet wist of dat overtuigend was en echt goed klopte. Iets in de trant van 'dat kan niet want daar hebben we in de plannen geen rekening mee gehouden', of 'dat kan niet want het kost een miljard.' Op zo'n moment vraag ik door, want mensen voelen of iets klopt of niet. En mensen laten zich op zo'n avond zien, want ze hebben een belang. Dat is prima. Maar er zitten ook nog anderhalf miljoen mensen achter de dijk die hier niet zitten. Daartussen bewegen is goed mogelijk als het verhaal klopt en te begrijpen is. Ik heb ontdekt dat ik het comfortabel vind dat een plan zo ver wordt doordacht en zo duidelijk wordt uitgelegd dat niet alleen ik maar iedereen het moet kunnen snappen. Zo lang dat niet het geval is, zie ik het als mijn rol om de verantwoor-

delijke instanties te prikkelen om die duidelijkheid te verschaffen. Pas wanneer dat in orde is, kun je het gaan hebben over de verschillende belangen die iedereen heeft. Dat is in dit geval goed gegaan.

Mijn publieke rol als deltacommissaris is dus niet zozeer om de bekende inspraak te organiseren, maar om het publieke participatieproces te ondersteunen als dat nodig is en erom gevraagd wordt, zoals aan de Markermeerdijken en in Marken. Het helpt ons om er ook zelf van overtuigd te raken dat wat we gaan doen ook echt klopt. Staat dat in mijn wettelijke opdracht? Nee. Is het van essentieel belang om dat toch te doen? Ja. Ik kan op die manier veel overtuigender een voorstel doen elk jaar. Je moet als 'metastuurder' de integriteit van participatie verdedigen. Natuurlijk kom je dan ook NIMBY-burgers tegen. Daarvoor geldt eigenlijk hetzelfde als voor overheden die in technische taal blijven steken: je legt het proces bloot en maakt zichtbaar waar de keuzes zijn of worden gemaakt. Je kunt daarmee natuurlijk nooit iedereen tevredenstellen, maar je moet wel zover mogelijk gaan.

Dat vind ik een eigentijdse overheid. Je stelt het maatschappelijke vraagstuk centraal en niet de sector, de koker of het bestuursorgaan en je neemt de mensen heel serieus van begin tot eind. Je wilt iets, vanuit het algemeen belang, maar respecteert en verkent zo ver mogelijk hoe je deelbelangen en lokale kennis, wensen en emoties kunt verdisconteren. Dat is beter dan grote procedures van bovenaf bij de Raad van State. Mensen zien en waarderen dat de deltacommissaris zich open, eerlijk, niet-defensief opstelt. Dan kunnen ze ook makkelijker leven met uitkomsten die anders uitvallen dan waarop zij misschien hoopten.

Maar hoeveel overheidsorganen nemen de tijd om het zo te doen? Het gaat ook nu nog heel erg vaak op de klassieke manier: bestuurders en ambtenaren bedenken iets in hun binnenwereld, vragen een besluit en dat gaan ze doen. Ambtenaren durven niet af te wijken van een (voorgenomen) besluit. Natuurlijk, water is een relatief comfortabel terrein met een historie, waarin je kunt appelleren aan het collectief geheugen met al zijn heroïsche en tragische verhalen, maar het vergt vakmanschap om je doelen te bereiken. Neem even de tijd, kom er vroeg mee, leg het open, vraag oprecht 'hoe gaan we het doen?' Mensen begrijpen dat de wetgever een beschermingsnorm vastlegt voor iedereen. Maar er zit ruimte in de manier waarop je daaraan voldoet. Er is keuze, mensen kunnen mee aan tafel. Het is wat tegenwoordig co-design heet: doe dat dan ook samen. Bestuurders leren inzien dat zulke publieke opgaven een langere duur en horizon hebben dan hun ambtstermijnen.

Risico's hanteerbaar maken

De ingenieurs staan overigens niet rijen dik te juichen bij mijn aanpak. Sommigen vinden dat de deltacommissaris een ingenieur had moeten zijn. De mensen die betrokken waren bij de Oosterscheldekering en de Deltawerken vinden dat ik te weinig 'ingenieursoplossingen' voorsta. Ik zie een stip op de horizon: Een robuuster land, dat veerkrachtiger is dan nu, om alle extremen van de natuur en het klimaat in de toekomst op te kunnen vangen. Dus flexibiliteit in het (water)systeem, meer ruimte, natuurlijke oplossingen en zand. Minder rigide en minder hard, en alleen waar het moet. Een dijk multifunctioneel willen inzetten en onderdeel van het landschap laten worden. Dan hebben mensen er wat aan. Wat ik doe, leidt ertoe dat het speelveld wordt vergroot en dat allerlei mogelijke oplossingen worden meegenomen, ook 'zachte' en in hun ogen 'riskante' oplossingen.

Ik was eens op een bijeenkomst van de TU Delft waar ik met hoogleraren en onderzoekers van verschillende disciplines sprak. Ik heb hun gevraagd of zij hun nieuwste inzichten konden benutten om mij tegen te spreken – niet om ze te coöpteren maar om ze een oprechte rol te geven. De casus speelde zich af in Zandvoort. Daar is een keringszone waarbinnen niet mag worden gebouwd. Maar Zandvoort heeft ook een groot probleem met parkeren en de gemeente wil graag een parkeergarage in die keringszone. De ingenieurs van het waterschap zeggen dat dit niet mag, want het verhoogt het risico. Ik heb geprobeerd om erachter te komen: wat is dat nou, dat risico? Waar staat het nou dat het niet mag? Dus ik heb tegen die Delftse ingenieurs gezegd; jullie zouden mij een groot plezier doen als het dogma dat je op of in een kering niets mag bouwen helpt falsificeren. Juridisch, beleidsmatig, technisch. Na vier maanden kwamen ze met een rapport dat, mits onder bepaalde omstandigheden en voorwaarden, je heel goed in of op een kering kan bouwen. Ik vroeg hen om mee te doen als ze relevant wilden zijn. Ze hebben de handschoen opgenomen en een belangrijke bijdrage geleverd. De waterbeheerders zijn er actief mee aan de slag gegaan. Met wat meer zand voor de kust kan de gevraagde veiligheid in Zandvoort ook worden bereikt. In Katwijk is inmiddels bij de dijkversterking een parkeergarage gebouwd – een prijswinnend ontwerp zelfs.

Het is de grote ruimtelijke opgave voor Nederland. We gaan nu nog niet een of twee supergrote, dure keringen bouwen, maar vijfhonderd kleinere maatregelen. Je maakt het land daarmee niet alleen minder kwetsbaar maar ook veerkrachtiger. Je watermanagement wordt daarmee flexibeler. Je kunt meebewegen, koppelen met andere publieke opgaven en kansen. We hebben in Nederland de luxe dat het hier op watergebied verhoudings-

gewijs al heel veilig is. Er blijft natuurlijk dat ‘restrisico’ op een catastrofale calamiteit. Ik sluit ook helemaal niet uit dat als de omstandigheden erom vragen, we bijvoorbeeld de Nieuwe Waterweg op enig moment met een sluis moeten afsluiten. Maar niet nu, hooguit in de loop van de eeuw. Ik praat daarover met collega’s die met vergelijkbare afwegingen te maken hebben, zoals de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. Je weet dat het een keer mis kan gaan en dat men dan zal vragen waarom je ‘niets deed’. Ik denk dat ik kan verantwoorden hoe we er nu mee omgaan. Iedereen spreekt er in het openbaar over, maakt het actief en bewust mee, niet in de laatste plaats ons parlement. Je activeert de veiligheidsrisico’s, stopt ze niet weg, en probeert bestuurders dus ook te laten investeren in preparatie: zorgen dat ze plannen hebben tot op postcodeniveau met handelingsperspectief, zorgen dat die geoefend worden en dat niemand zich gaat wentelen in een mythe van de Nederlandse onfeilbaarheid als het gaat om watermanagement.

Het spannende van een adaptieve strategie is dat je op tijd moet zijn. Voordat ik deltacommissaris werd, had ik functies waar risico’s – meestal politiek of bestuurlijke risico’s – onmiddellijk getackeld en gedempt werden. Nu heb ik te maken met een heel ander soort risico, in een ander soort rol en met een andere beleving. Ik ben van nature een vrij doelgericht type dat redelijk op de controle zit en graag wil winnen, resultaten wil behalen. Ik heb in de loop van de tijd echter geleerd dat hoe groter de organisaties of hoe complexer de vraagstukken worden, de succesfactoren niet zozeer bij jou liggen maar in de mate waarin je anderen meekrijgt en committeert.

In dit programma ben ik eigenlijk meer ontspannen geworden in mijn stijl van opereren, terwijl paradoxaal genoeg nu mijn werk juist draait om voor de Nederlandse samenleving in zekere zin existentiële risico’s. Ik hoef niet zo zeer te controleren, maar moet enthousiasmeren, stimuleren en agenderen, anderen tot resultaat brengen. Ik probeer het niet zo te draaien dat iedereen doet wat ik zeg en ben niet de hele tijd bezig met het besef dat er altijd maar kapers op de kust zijn. Ze zijn er wel, maar ik kan het heel anders benaderen omdat je in deze rol meer dan in die van Haagse topambtenaar in zekere mate zelf aan de knoppen kan zitten, meer bepalend kan zijn in hoe je het doet. De medespelers corrigeren wel als het nodig is, zoveel vertrouwen is er inmiddels opgebouwd, ook met wisselingen van de wacht binnen de verschillende bestuursorganen. De delta community bestond op het jaarlijkse congres in 2010 uit 750 man; anno 2016 is zij meer dan verdubbeld. Het leeft.

Uiteraard weet ik dat een bewindspersoon of departement bij wijze van

spreken morgen in de problemen kan komen op het dossier en wat voor invloed dat kan hebben op dit programma. Ik heb echter ook geleerd dat ik het spel anders kan spelen, en dat het daarmee ook een ander spel kan worden. Als deltacommissaris zijn de beïnvloedingsmiddelen veel groter. Je stapt veel makkelijker naar een Kamerlid, een Commissaris van de Koning en naar ministers. Je bent veel vrijer dan een SG of DG kan zijn. Er is als regeringscommissaris veel meer ruimte om de agenda te zetten, te vernieuwen, regisseren en verbinden – allemaal in dienst van de gegeven doelen en binnen je mandaat. Dat past weer heel goed bij het doelgerichte dat ik heb.

Geen tsaar maar fluisteraar: reflectie

Klimaatverandering zorgt ervoor dat de zeespiegel stijgt en er heftiger fluctuaties in regenval en waterstanden zullen optreden. En dat in een land dat al gevaarlijk laag ligt. Met die ongemakkelijke waarheid moeten burgers, bedrijven en bestuurders leren leven, zo stelde de Commissie Veerman in 2008. Bij ongewijzigd waterveiligheids- en waterkwaliteitsbeleid zou Nederland op termijn grote risico's lopen. Zo'n boodschap reso-neert. Het verhaal van 1953 is genoegzaam bekend, en in 1995 zijn in onder meer de Betuwe nog 250.000 mensen en een veelvoud aan vee preventief geëvacueerd toen het rivierwater aanzwol. Dat gebeurde nog geen twee jaar nadat een soortgelijke stijging in de winter van 1993 – door sommige experts toen aangeduid als een 'eens in de honderd jaar scenario' – voor veel overlast had gezorgd en de autoriteiten enigszins had verrast. Er moest iets gebeuren, nu al, opdat het straks niet een keer faliekant mis kan gaan. Maar wat precies, waar en wanneer, en wie moeten deze maatregelen dragen?

Kenmerkend voor deze vorm van collaboratief bestuur is dat de maatschappelijke opgave centraal staat. De opgave – in dit geval 'Nederland langdurig veilig' – is het uitgangspunt bij het ontwerpen en tot leven brengen van een vitale nationale coalitie. Gelet op de omvang en complexiteit van die opgave, is in dit geval een wel heel 'grote tent' nodig, waarbinnen een zeer breed scala aan partijen – vanuit en van buiten de watersector; van lokaal tot landelijk; bestuurders en uitvoerders; overheden, bedrijven en gemeenschappen – met elkaar willen werken.

Dat 'willen' is belangrijk, want de samenwerking die nodig is om tot slimme adaptatie te komen, kan niet worden afgedwongen. De manier waarop betrokken en belanghebbende partijen de opgave *framen* en ervaren, is daarbij van groot belang. Het maakt nogal uit of er over de klimaatuitdaging aan de waterhuishouding van Nederland wordt gepraat als een probleem van dijken en zeewering, als een ruimtelijk-economisch probleem of als een 'adaptieve' uitdaging die noopt tot transformaties in bestaande denk-, orderings- en leefpatronen binnen en buiten de watersector.

Hoe begin je met het werken aan zo'n open opgave, waarvan op voorhand al duidelijk is dat het een decennialange inspanning zal vergen? Klimaatverandering is het type vraagstuk dat in het politiek-bestuurlijke systeem gemakkelijk als 'heel belangrijk maar niet urgent' kan worden

bestempeld. Het wordt immers pas écht gevaarlijk over een aantal decennia, zo kunnen gezagsdragers denken, terwijl bijvoorbeeld de ondermijnende criminaliteit, stromen asielzoekers of terreurdreigingen zich in het hier en nu voelbaar manifesteren. In de politiek maar ook in de media is er het eeuwige risico van *the urgent driving out the important*. Hoe voorkom je dat als gevolg van fluctuaties in politieke prioritering er verlies van momentum op het watervraagstuk optreedt? Een vraagstuk bovendien dat in de loop van die decennia op nu nog onbekende manieren zal veranderen, terwijl we bezig zijn met de uitvoering van maatregelen die we op basis van onze huidige kennis en inzichten hebben ontworpen? Een analyse van de maatschappelijke opgave die door alle betrokkenen gedeeld en gedragen wordt, is in zo'n situatie cruciaal. Als die er al niet is, wordt het wel heel lastig om te komen tot een als zinnig en fair ervaren verdeling van verantwoordelijkheden, middelen en inspanningen tussen deze betrokkenen, laat staan om ervoor te zorgen dat zij hun inspanningen nauw op elkaar afstemmen.

In deze casus zien we hoe Kuijken de stap maakt van het SG-schap op v&w naar het Deltacommissariaat. Na decennia te hebben doorgebracht als topambtenaar in het epicentrum van de Rijksoverheid, moet hij geen 'Rijksman' blijven maar een 'nationale' figuur worden. Zijn primaire werkterrein zijn niet langer Haagse torens, ambtelijke voorportalen en onderraden. Hij heeft geen hiërarchische positie meer, en niet langer de beschikking over een eigen ambtelijk leger. De kern van zijn werk is niet langer het ambtelijk dienen en beïnvloeden van bewindspersonen. In die staat van onthechting moet hij een manier van werken opbouwen met andere stakeholders in het Nederlandse waterlandschap om antwoorden op deze vragen te vinden die door alle betrokken partijen worden onderschreven. Van een gouden gang op een departement naar zaaltjes in het land. Niet de meest vanzelfsprekende loopbaankeuze, maar wel een stap naar het ontwikkelen van een vorm van vakmanschap die in het huidige tijdsgewricht steeds meer gevraagd wordt.

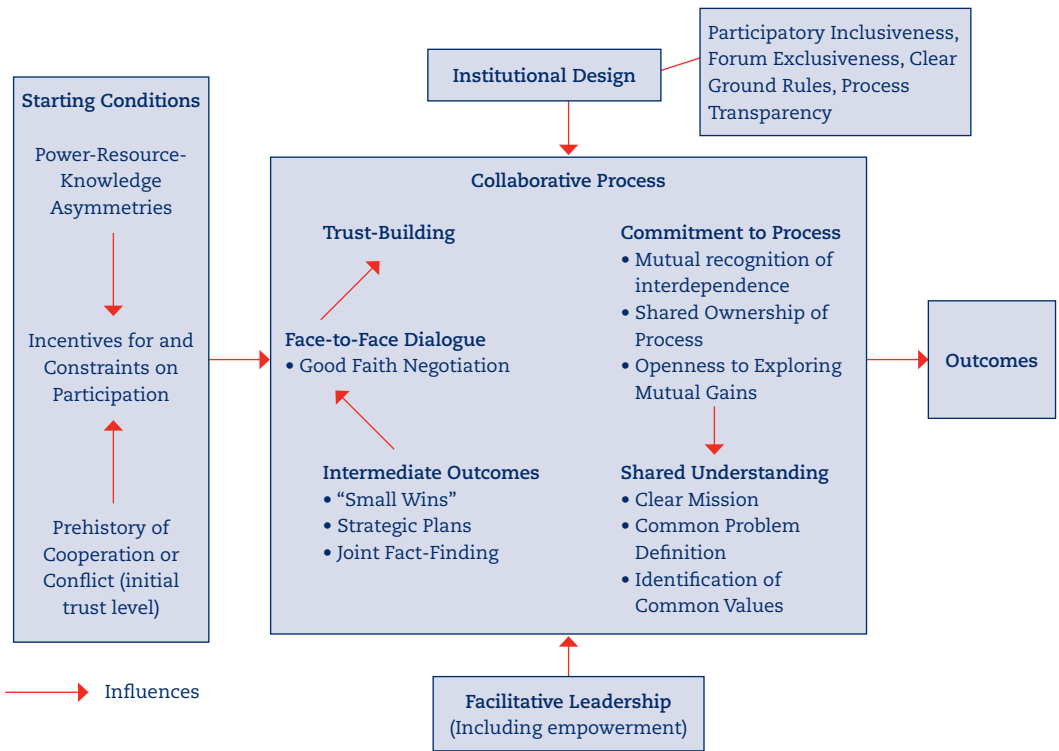
De verhouding tussen 'Den Haag' en de waterschappen, lokale gemeenten en provincies is lang niet altijd goed (geweest). Er was toen Kuijken aantrad weinig institutioneel vertrouwen. De waterschappen zagen hun eigen legitimiteit verdampen. Discussies over hun eventuele opheffing liggen nooit ver onder oppervlakte; iedere kabinetsformatie wordt met enige nervositeit tegemoet gezien. Dat men in het buitenland en in de wetenschappelijke wereld met grote interesse naar deze eeuwenoude vorm van coöperatief functioneel bestuur kijkt, kan het latente gevoel van dreiging dat de waterschappen ervaren niet compenseren.

Hoe overtuig je in zo'n constellatie anderen ervan dat je niet van 'Den Haag' bent, maar dat dit een nationale opgave is, die alleen door brede samenwerking kan worden vervuld? En jij dus ook van iedereen en vóór iedereen bent – de *honest broker* in plaats van de Haagse tsaar?

Dit is voor niemand een eenvoudige opgave, maar zeker ook niet voor iemand die het leeuwendeel van zijn loopbaan rond het Binnenhof heeft doorgebracht, op AZ de kunst van het interdepartementaal coördineren in de schaduw van de macht van de premier tot in zijn vingertoppen beheerste, en die als SG op Verkeer en Waterstaat sturing kon geven aan zowel het beleids-DG Water als de nationale uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat. Als er iemand 'Haags' was in zijn reputatie, dan was Kuijken het wel. Zo keek het veld ook naar hem – zie de reflectie van watergraaf Peter Glas in de casusschets. Met die bagage stapte hij in een veld van heel oude, tamelijk gestolde en op sommige punten niet bepaald warme bestuurlijke verhoudingen. Kennis, middelen, gezag en invloed van de verschillende partijen waren niet op een vergelijkbaar niveau.

Vergelijkbare uitdagingen spelen op tal van beleidsterreinen en op alle niveaus in het publieke domein: hoe breng je partijen die nodig zijn om een strategisch doel te bereiken, maar elkaar niet per sé kennen of waarderen, ertoe om met elkaar te gaan samenwerken? Het is de wereld van horizontaal bestuur waarin 'netwerken' en 'partnerschappen' in plaats van 'hiërarchie' en *top-down* sturing het vehikel zijn om tot effectief gecoördineerd handelen te komen. Collaboratief bestuur is wereldwijd een van de centrale onderwerpen van bestuurskundig onderzoek geworden.²⁵ Er is een heuse kennisindustrie ontstaan rond de vraag hoe je krachtige collectieven smeedt uit voorheen versplinterde, verkokerde of simpelweg nog niet bestaande verbanden van partijen. De Amerikaanse bestuurskundigen Christopher Ansell en Alison Gash ontwikkelden in een veelgeciteerde 'studie van studies' een fraai model van hoe het er in collaboratieve processen aan toegaat (zie [figuur 4](#)).²⁶

Figuur 4. Een model van *collaborative governance*



Bron: C. Ansell, A. Gash, Collaborative governance in theory and practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 4, 2008, p.560

Het begint bij het elkaar opzoeken van partijen die elkaar daarvoor niet, zelden of slechts in niet-productieve formele verbanden zagen. Investeren in directe persoonlijke contacten, hoog in de boom of juist in de operationele frontlijn, om institutionele patstellingen te doorbreken. In informele settings exploreren waar overlap in werkelijkheidsbeelden, ambities en actieprikkels te vinden is. Voorbij oude of lopende conflicten en negatieve beeldvorming komen. Commitment kweken voor het prille proces van gezamenlijk verder werken, gebaseerd op een erkenning van wederzijdse afhankelijkheid – niemand van ons komt verder met het realiseren van zijn doelen als we onze inspanningen niet beter op elkaar afstemmen, gezamenlijk nieuwe werkwijzen ontdekken. Ervoor zorgen dat wat we ooit

als een *zero sum game* (winst voor de één betekent verlies voor de ander) zijn gaan opvatten, wordt omgevormd tot een *positive sum game* (we worden er allemaal beter van). Eigen doelen relativëren ten faveure van gedeelde, overstijgende doelen. Experimenteren met zulk gezamenlijk optreden en de gebleken voordelen ervan vieren. Blijven vertrouwen op het proces wanneer er tegenslagen optreden. Zo kan uiteindelijk een positieve spiraal van vertrouwen en samenwerking ontstaan.

Dat gaat echter niet zonder slag of stoot. Collaboratief besturen is en blijft broos. De positieve spiraal kan makkelijk worden doorbroken. Soms leiden luttele personele wisselingen in de vertegenwoordigers van de organisaties die in het netwerk deelnemen al tot haperingen in de dialoog en vermindering van vertrouwen. Er zijn ook designvragen aan de orde. Wie haal je erbij, wie in eerste instantie nog niet, wie helemaal niet? Hoe ontwerp je een vorm van samenwerken die inclusief is qua deelname (iedereen van goede wil en expertise mag meedoen) en tegelijkertijd een exclusief forum vormt (dit is dé plek waar het op dit thema gebeurt)? Hoe creëer je gesprekssituaties, werkvormen en spelregels die voor alle betrokkenen ook 'werken'? Welke organisatorische ondersteuning is nodig om het proces aan de gang te houden? Hoe financier je die en waar breng je die onder? Om netwerken aan de gang te krijgen en te houden, is in modern bestuurskundig jargon dus **meta-governance** nodig: het ontwerpen, besturen en managen van bestuurlijke arrangementen waarin geen van de afzonderlijke partijen eenzijdig de zaak naar zijn hand kan zetten.

De deltacommissaris is in deze casus zo'n **meta-governor** (dat klinkt toch wat chiquer dan 'netwerkmanager'). In goed Nederlandse stijl zou je hem ook een consensusarchitect kunnen noemen. Een consensusarchitect legt niets aan partijen op maar brengt ze samen. Hij poneert geen werkelijkheidsbeeld maar orkestreert een zoektocht naar een gedeeld werkelijkheidsbeeld. In de casus zien we Kuijken uitgebreid de tijd nemen om samen met dijkgraven, lokale politici, burgers en academici de problemen en feiten boven tafel te krijgen. Lokale, gedifferentieerde kennis is van levensbelang voor de doeltreffendheid en legitimiteit van de probleemstelling en mogelijke oplossing. Zo is het traject van waarheidsvinding en probleemoplossing gedeeld met én door de relevante partners. Met een heldere missie is het vervolgens ook mogelijk om gemeenteraden en achterbannen te mobiliseren om besluitvorming in beweging te zetten.

Een consensusarchitect neemt zelf geen bindende beslissingen maar schept de voorwaarden waaronder een heel cluster van partijen zich in vrijheid committeert aan gezamenlijk ontwikkelde beslissingen. Hij dicteert niet hoe het gaat lopen; hij fluistert, verleidt, moedigt aan, geeft ver-

trouwen. Tussentijdse uitkomsten en tastbare resultaten helpen om de vaart in het proces te houden. Het jaarlijkse deltaprogramma, het jaarlijkse deltacongres en de positieve evaluaties van het programma zijn de tastbare opbrengsten die in het model van Ansell en Gash de katalysatoren zijn voor de positieve spiraalwerking. Het proces doorloopt een nieuwe cyclus als er nieuwe partners aanhaken of er nieuwe opgaven bijkomen. Steeds weer zet de consensusarchitect zijn soft power in: investeren in onderzoek, het construeren van gezamenlijk gedragen verhalen, het bouwen van vertrouwen en toewijding aan elkaar en het proces, het ontwikkelen van een gedeelde missie en visie op de opgave en het realiseren van tussentijdse resultaten.

Een regeringscommissaris is een functionaris die door de regering met een speciale taak is belast. Het is een positie waarin hij valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid, maar hij legt ook direct aan de Tweede Kamer verantwoording af. Hij heeft daarmee meer *gravitas* dan een projectbestuurder of een ambtelijke 'procesregisseur'. Tegelijkertijd is het ook een relatief oningevulde functie. Dit betekent dat het systeem de persoon veel bewegingsvrijheid geeft om de rol naar eigen inzicht in te vullen. Als regeringscommissaris voor de reorganisatie van de Rijksdienst in de jaren tachtig deed Herman Tjeenk Willink dat voornamelijk door scherpe en sombere analyses van de verkokering en andere systeempathologieën van het landsbestuur op papier te zetten (hij ging daarmee stug door als vicevoorzitter van de Raad van State en zelfs recentelijk nog als informateur). De regeringscommissaris voor jeugd- en jongerenbeleid Steven van Eijck (2003-7) zocht het in een combinatie van rapporten waarin hij de bestuurlijke spaghetti in deze sector aan de kaak stelde en het aanjagen van een groots opgezette 'Operatie Jong' waarin hij onder meer vijf departementen tot nauwere onderlinge samenwerking probeerde te bewegen. Bas Eenhoorn had als 'digicommissaris' met een nog veel groter aantal departementen, diensten en andere overheden te maken, die ieder op hun eigen manier invulling wisten te geven aan digitalisering en *e-government*. Hij trok aan de bel, belegde sessies, stampvoette, wees partijen op de groeiende urgentie van systeeminnovaties die nodig waren om in Nederland een geïntegreerde, efficiënte en betrouwbare elektronische overheid tot stand te brengen. Maar hij liep grotendeels vast in Haagse loopgraven.

Kijken vulde de rol in op een manier die nog het meest overeenkomt met de bestuurskundige figuur van de *metagovernor*. Hij werkte ook onder een ander gesternte en met andere middelen dan zijn voorgangers. Zij hadden geen eigen geld om als smeermiddel dienst te doen, Kijken wel. Hij kwam met genoeg om serieus genomen te worden in het veld, maar

niet genoeg om het veld simpelweg via financiële koorden naar zijn pijpen te laten dansen. Kuijken beschikte daarnaast over een directe lijn naar een gecommiteerd, daadkrachtig en invloedrijk bewindspersoon (minister van I&M Melanie Schultz). Hij had op grond van zijn SG-schap diepe kennis van en een gezagspositie binnen het departement en de uitvoeringsorganisatie. Zijn taakdomein was bovendien voor iedereen tastbaar, appelleerde aan het collectieve geheugen en de kern van de Nederlandse identiteit. De dreiging die hij moest helpen bestrijden ging in beginsel alle Nederlanders aan.

Over welke kwaliteiten beschikt een effectieve consensusarchitect, deze specialist in het fluisterend organiseren van het ‘tussen’ – het leggen van verbindingen tussen organisaties, bestuurslagen en sectoren? Daar beginnen we dankzij het vele onderzoek steeds meer van te begrijpen. De Engelse onderzoeker Paul Williams vat het mooi samen (zie [figuur 5](#)).²⁷ Het lijstje spreekt voor zichzelf: effectief opereren in de eenentwintigste wereld van collaboratief besturen in netwerkverbanden zit welbeschouwd helemaal niet zo ver af van het klassiek-Nederlandse bestuurlijke DNA dat teruggaat tot de Republiek, in de vorige eeuw geïnstitutionaliseerd raakte in de pacificatie- en consensusdemocratie, en onder Paars een revival vertoonde.²⁸ Het is het DNA van ‘Polderen’: creatief omgaan met chronisch verdeelde macht. Interessant aan dit lijstje is vooral ook wat er niet op staat, namelijk al die dingen die in het laat-Paarse tijdperk opkwamen in de hang om weg te komen van het traag, technocratisch en verstikkend geachte Poldermodel. In het nieuwe paradigma moesten bestuurders toch vooral krachtig, authentiek en transformationeel ‘Leiderschap’ (met een hoofdletter L) vertonen. Wat telde waren hun visie, besluitvaardigheid, daadkracht, charisma, vermogen tot (zelf-)dramatisering en overtuigende verhalenvertellerij. Het onderzoek naar hedendaags collaboratief bestuur vertelt een heel ander verhaal. Niet het beslissend maar het luisterend vermogen telt. Niet het willen winnen maar het willen verbinden maakt beweging mogelijk. Niet het verkopen van de eigen visie maar het bijdragen aan een gezamenlijk ontwikkeld verhaal maakt het verschil.

Figuur 5. Competenties van consensusarchitecten

Attributes	Skills	Behaviours
Collaborative mindset	Self-management	Stakeholder identification
Passion towards outcomes	Strategic thinking	Stakeholder assessment
Systems thinking	Facilitation skills	Strategic issue framing
Openness and risk thinking		Convening working groups
Sense of mutuality and connectedness		Facilitating mutual learning processes
Humility		Inducing commitment
		Facilitating trusting relationships among partners

Bron: overgenomen uit P. Williams, *Collaboration in public policy and practice: The role of boundary spanners*, Bristol: Policy Press 2010, p. 134.

De Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening die de wettelijke basis voor het Deltacommissariaat vormt, wordt vijf jaar na haar inwerking-treding geëvalueerd door een commissie onder leiding van de voormalige DG Belastingdienst Peter Veld. De commissie toont zich zeer lovend over wat er in die vijf jaar is bereikt op de opgave die het startpunt voor de wet vormde: 'De commissie constateert dat het Deltaprogramma zich kenmerkt door krachtige processen en deelt het beeld bij de betrokkenen dat de gekozen aanpak en werkwijze belangrijke dragers voor het succes zijn. De commissie is van oordeel dat de processen daaraan zelfs een grotere bijdrage leveren dan het wettelijke kader zelf.'²⁹ De deltacommissaris deelt in die lof: 'De deltacommissaris, zowel de functionaris als de persoon, wordt breed hoog gewaardeerd. De positie van de deltacommissaris wordt door veel gesprekspartners gekenmerkt als "geen macht, veel kracht". Het feit dat de deltacommissaris geen eigenstandige doorzettingsmacht heeft, wordt gezien als een sterk punt, ook door de deltacommissaris zelf. De commissie meent dat de deltacommissaris zijn kracht ontleent aan het opereren als *honest broker* op basis van argumenten, samenwerking en zijn (persoonlijke) gezag. Daarnaast zijn de bevoegdheid om onderzoek te doen en natuurlijk het jaarlijks formuleren van het voorstel voor het Deltaprogramma, cruciaal voor zijn positie. De keuzes die bij de totstandkoming van de Deltawet zijn gemaakt, hebben in de evaluatieperiode zeer goed gewerkt.'³⁰

De commissie voelt goed aan hoe subtiel de positie van de consensusarchitect is, en hoe de roloppvatting en het vakmanschap van de bekleeder van die positie ertoe doen: 'De deltacommissaris ontleent zijn gezag en invloed niet alleen aan zijn wettelijke verankering, maar vooral aan zijn stijl, gedrag en zichtbaarheid. De rol van deze 'hybride functionaris' (geen ambtenaar, geen bestuurder) is in de ogen van de betrokkenen en de commissie heel belangrijk geweest bij het verbinden van de bestuurslagen.'³¹ Voor Kijken vormde het evaluatierapport ongetwijfeld een belangrijke validatie van zijn werkwijze.

Tegelijkertijd maakte het rapport ook duidelijk dat de deltacommissaris noch de *delta community* zich moet wentelen in het succes van de afgelopen periode. De Commissie-Veld noemt de ontstane samenwerking weliswaar 'robuust', maar ziet voor de toekomst ook wel beren op weg. Dat lijkt me terecht: zo'n breed commitment aan een gezamenlijk proces, een gezamenlijk beeld van de werkelijkheid en een gezamenlijk ontwikkelde strategie is nooit een rustig bezit. De rol van *metagovernor* is daarom nog lang niet uitgespeeld, maar zal andere accenten moeten krijgen. *Stewardship* van de *delta-community* wordt nu een belangrijke opgave: de gezamenlijkheid ook in de uitvoeringsfase en tijdens de onvermijdelijke heroverwegingsronden blijven borgen.

Het programma is immers in een nieuwe fase terecht gekomen. Daarin spelen andere uitdagingen een rol: minder strategische beleidsbepaling, meer uitvoering, grote werken, fysieke ingrepen, lokale aanpassingen. Het zwaartepunt in de regie van het programma is daarom eind 2014 welbewust verschoven naar de regio's, waar al dat werk moet gebeuren. Het bewaken van de samenhang – het nationale en uiteindelijk ook het waterdomein overschrijdende karakter – tussen al die inspanningen wordt dan des te belangrijker. De verhoudingen die in de fase van de gezamenlijke *fact finding* en het toewerken naar de richtinggevende beslissingen zijn ontwikkeld, zullen op de proef worden gesteld. De balans van de prikkels waar de deelnemende partijen aan blootstaan, kan zo maar veranderen. De logica van het urgente dat het belangrijke naar het tweede plan verwijst, kan zo maar toeslaan. De commissie-Veld signaleert in haar conclusies de continuïteitsrisico's die hierin besloten liggen: '³² Het voor een ook op lange termijn succesvol collaboratief bestuur essentiële vertrouwen tussen de vele partijen in de grote tent van wat bijna liefkozend de *delta community* is gaan heten, is te voet gekomen, maar het kan te paard weer gaan. Het is maar in beperkte mate te institutionaliseren.