



Inspectie Verkeer en Waterstaat
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Provinciale regie inzake GGOR en NRW

Landelijk beeld van de uitvoering van afspraken
uit het NBW-Actueel

Datum 26 februari 2010
Status Definitief

Provinciale regie inzake GGOR en NRW

Landelijk beeld van de uitvoering van afspraken
uit het NBW-Actueel

Datum	26 februari 2010
Status	Definitief

Colofon

Uitgegeven door	Inspectie Verkeer en Waterstaat, domein Waterbeheer
Informatie	Francisco Leus
Telefoon	0320-299500
Fax	0320-299501
Uitgevoerd door	IVW: Francisco Leus en Hans Paters
Ondersteund door	DHV: Noor Bouwens en Ronald van Ark
Rapportnummer	2009/000028
Datum	Februari 2010
Status	Definitief
Versienummer	1.0

Inhoud

Samenvatting 7

1 Inleiding 11

- 1.1 Aanleiding onderzoek 11
- 1.2 Doel en centrale vraagstelling 11
- 1.3 Focus onderzoek 11
- 1.4 NBW-Actueel en IPO/UvW rapport als uitgangspunt 12
- 1.5 Werkwijze 13

2 Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime 15

- 2.1 Stand van zaken implementatie GGOR 15
 - 2.1.1 Analyse implementatie GGOR 15
 - 2.1.2 Conclusies implementatie GGOR 17
- 2.2 Aandachtspunten GGOR 18
 - 2.2.1 Actualiseren kaders op basis van praktijkervaringen 18
 - 2.2.2 Knopen doorhakken en operationele doelen stellen 19
 - 2.2.3 Onderbouwde GGOR planning i.r.t. Natura 2000, KRW, TOP-lijst en EHS 20
 - 2.2.4 Informatievoorziening voor provinciale bijsturing op orde 20
 - 2.2.5 Provincies delen kennis en ervaring 21

3 Normering regionale wateroverlast 23

- 3.1 Stand van zaken implementatie NRW 23
 - 3.1.1 Analyse implementatie NRW 23
 - 3.1.2 Conclusies implementatie NRW 25
- 3.2 Aandachtspunten NRW 25
 - 3.2.1 Duidelijke afspraken bij fasering uitvoering 26
 - 3.2.2 Heldere verantwoordelijkheidsverdeling schadevergoeding 27
 - 3.2.3 Monitoring uitvoering NRW maatregelen 27
 - 3.2.4 Anticiperen op grondverwervingsproblematiek 28

Samenvatting

Voorliggend rapport geeft een landelijk beeld van de voortgang en provinciale rolinvulling ten aanzien van de implementatie van de instrumenten 'Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime' (GGOR) en 'Normering Regionale Wateroverlast' (NRW). Leidend kader voor het onderzoek zijn de bestuurlijke afspraken, die zijn vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water Actueel (NBW-Actueel) en de nadere rolinvulling, zoals vastgelegd in het IPO/UvW rapport 'Afstemming van taken in het regionaal waterbeheer'.

De centrale vragen voor het onderzoek zijn:

- Wat is de voortgang en stand van zaken in de GGOR en NRW-processen in de provincies?
- In hoeverre vullen provincies hun rol zodanig in dat zij grip hebben op een tijdige en volledige implementatie van beide instrumenten?

Voortgang en stand van zaken GGOR en NRW

De stand van zaken met betrekking tot GGOR en NRW is in dit onderzoek gebaseerd op het provinciaal inzicht ten tijde van dit onderzoek. De Inspectie heeft vooralsnog geen reden dit inzicht in twijfel te trekken en heeft hierover geen aanvullende informatie bij de waterschappen opgevraagd.

In het Nationaal Bestuursakkoord Water Actueel is medio 2008 afgesproken dat in 2015 alle regionale watersystemen op orde moeten zijn. De Inspectie constateert dat met betrekking tot de implementatie van de instrumenten GGOR en NRW geen enkele provincie verwacht deze afspraak volledig waar te kunnen maken.

Ten aanzien van het GGOR constateert de Inspectie dat iets minder dan de helft van de provincies verwacht het GGOR volgens de NBW-Actueel afspraken in 2010 bestuurlijk vast te stellen. Alle provincies verwachten dat de uitvoering van alle GGOR maatregelen niet volgens NBW-Actueel afspraak uiterlijk 2015 is afgerond. Het tijdstip van volledige GGOR afronding is bij de meeste provincies nog onbekend en wordt aanzienlijk later dan 2015 ingeschat. Ook in de geprioriteerde gebieden ('sense of urgency' Natura 2000-gebieden en de TOP-gebieden) zal volgens de provincies de uitvoering van de GGOR maatregelen niet in 2015 volledig afgerond zijn. Oorzaken voor de vertraging in de uitvoering zijn voornamelijk de lange doorlooptijden van de gebiedsprocessen, de koppeling van GGOR aan Peilbesluiten, aan EHS, aan Natura 2000, en aan KRW beleidssporen. Daarnaast blijven er langdurige haalbaarheid- en betaalbaarheid-discussies spelen.

Ten aanzien van de NRW constateert de Inspectie dat iets minder dan de helft van de provincies verwacht de gebiedsnormen en maatregelenprogramma's volgens de NBW-Actueel afspraken in 2009 bestuurlijk vast te stellen. Volgens de provincies vindt de feitelijke uitvoering van alle NRW maatregelen in de periode tot en met 2015 in de helft van de provincies plaats. Voor de andere helft is bij de provincies niet bekend wanneer alle NRW maatregelen uitgevoerd zullen zijn. Oorzaken voor de vertraging in de uitvoering zijn voornamelijk de lange doorlooptijden van de gebiedsprocessen en de grondverwervingsproblematiek.

Invulling provinciale regierol

De provincies noemen een aantal belemmeringen waarom het GGOR en NRW proces soms moeizaam verloopt en nu al voorzien wordt dat de in 2008 gemaakte NBW-Actueel afspraken niet volledig kunnen worden waargemaakt. Het bevestigt het beeld dat de inhoudelijke en bestuurlijke complexiteit rondom deze onderwerpen groot is. Gezien de stand van zaken en het feit dat voor GGOR en NRW de fase van uitvoering van maatregelen door waterschappen aanbreekt moeten provincies de komende periode een sterkere regierol vervullen met meer het accent op de toezichthoudende rol. Om zoveel mogelijk een tijdige en volledige implementatie van GGOR en NRW alsnog te waarborgen is het van belang dat de provincies vanuit deze rollen de komende jaren krachtiger en tijdiger gaan bijsturen.

Mocht het ondanks deze extra inspanning niet lukken de NBW-Actueel afspraken waar te kunnen maken dan is het van belang dat snel duidelijk wordt welk deel van de afspraken wel en welk deel niet nagekomen kan worden. Een solide en transparante onderbouwing van deze vertraging is dan van belang, evenals een bijtijds bestuurlijke terugkoppeling hierover met het Rijk. Zeker in die gevallen waarbij keuzes en knelpunten buiten de mogelijkheden van de provincies liggen en die consequenties kunnen hebben voor de rijksbelangen en/of het kunnen nakomen van Europeesrechtelijke verplichtingen.

Naast het realiseren van de afgesproken operationele doelen en termijnen is het een taak van provincies om te sturen op het realiseren van strategische doelen. Daarvoor is het van belang dat provincies ook sturen op een kwalitatief goede invulling van het GGOR en NRW met aandacht voor duurzaamheid en klimaatbestendigheid. In dit licht is het ook van belang dat provincies de daadwerkelijke effecten van de GGOR en NRW maatregelen na uitvoering in het veld blijven monitoren en afzetten tegen het oorspronkelijke beleidsdoel.

Om de regierol van de provincies steviger te kunnen neerzetten constateert de Inspectie dat de volgende elementen voor een tijdige en volledige implementatie van GGOR en NRW kritisch zijn en de nodige aandacht verdienen:

GGOR

- Het actualiseren van kaders op basis van praktijkervaringen en de bestuurlijke verankering daarvan ten behoeve van een adequate bijsturing.
- Het inzicht in de haalbaarheid en betaalbaarheid van GGOR maatregelen, de consequenties daarvan voor planning, financiering en instrumentarium en de bestuurlijke terugkoppeling hierover met het Rijk.
- Het bijtijds vastleggen van ruimteclaims van maatregelen in provinciale plannen en de proactieve borging van de doorwerking daarvan naar bestemmingsplannen.
- De bestuurlijke onderbouwing van de meerwaarde bij realisatie GGOR door aansluiting op aanpalende beleidssporen als KRW, Natura 2000 en EHS en mogelijke consequenties daarvan voor de planning, financiering, rijksbelangen en/of het kunnen nakomen van Europeesrechtelijke verplichtingen.
- De bestuurlijke afspraken tussen provincies en waterschappen over een periodieke en structurele informatievoorziening ten aanzien van de voortgang en uitvoering van het GGOR in de vorm van monitoring van eenduidige prestatie-indicatoren.

- De uitwisseling van kennis en ervaring op werkvloerniveau tussen provincies en waterschappen voor verdere professionalisering van de GGOR aanpak.

NRW

- De bestuurlijke onderbouwing van de meerwaarde bij realisatie NRW-maatregelen later dan 2015 en mogelijke consequenties daarvan voor de planning, financiering, rijksbelangen en/of het kunnen nakomen van Europeesrechtelijke verplichtingen.
- De bestuurlijke afspraken tussen provincies en waterschappen over de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van schadevergoedingen als gevolg van wateroverlast.
- De bestuurlijke afspraken tussen provincies en waterschappen over een periodieke en structurele informatievoorziening ten aanzien van de voortgang en uitvoering van NRW maatregelen in de vorm van monitoring van eenduidige prestatie-indicatoren.
- De problematiek rondom de grondverwerving en het verkennen van mogelijke instrumenten om de uitvoering van NRW maatregelen alsnog volgens oorspronkelijk plan te realiseren.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Doel van het landelijke beleid ten aanzien van waterkwantiteit is onder meer om in 2015 het regionale watersysteem op orde te hebben en daarna op orde te houden. Om dit doel in de regio's te borgen hebben Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten afspraken gemaakt in het Nationaal Bestuursakkoord Water. In dit bestuursakkoord zijn onder meer afspraken opgenomen over de implementatie van een tweetal instrumenten, te weten: het Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) en de Normering Regionale Wateroverlast (NRW).

Bij zowel GGOR als NRW is sprake van een complexe bestuurlijke opgave, omdat functies met hun soms conflicterende belangen zorgvuldig moeten worden afgewogen. De uitvoering van GGOR en NRW vraagt dan ook om een goede samenwerking en afstemming tussen provincies, waterschappen en gemeenten. Provincies vervullen daarbij een kaderstellende, faciliterende, toezichhoudende en toetsende rol op strategisch niveau. Waterschappen en gemeenten vervullen een meer uitvoerende en beherende rol op operationeel niveau.

Vanwege de inhoudelijke en bestuurlijke complexiteit en de mogelijke consequenties ten aanzien van het niet tijdig realiseren van de waterkwantiteitsdoelen acht de staatssecretaris het wenselijk zicht te hebben op de voortgang van GGOR en NRW en heeft de Inspectie Verkeer en Waterstaat, domein Waterbeheer (hierna Inspectie) besloten het GGOR en NRW implementatieproces te selecteren voor nader onderzoek. Het adviesbureau DHV heeft de Inspectie ondersteund bij de uitvoering van dit onderzoek.

1.2 Doel en centrale vraagstelling

Het doel van het inspectieonderzoek is om een landelijk beeld te krijgen van de voortgang en kwaliteit van de GGOR en NRW processen en de mate waarin provincies grip hebben op een tijdige en volledige implementatie van beide instrumenten. Het onderzoek is in deze fase van de implementatie met name gericht op het komen tot aandachtspunten voor verbetering, die provincies kunnen ondersteunen bij hun verdere rol- en taakinfilling.

De centrale vragen zijn:

- Wat is de voortgang en stand van zaken in de GGOR en NRW-processen in de provincies?
- In hoeverre vullen provincies hun rol zodanig in dat zij grip hebben op een tijdige en volledige implementatie van beide instrumenten?

1.3 Focus onderzoek

De focus van het onderzoek ligt bij de provincies, aangezien zij het GGOR en NRW implementatieproces in de regio regisseren en het GGOR en NRW uiteindelijk vaststellen. GGOR en NRW verkeren op dit moment nog in de uitvoeringsfase. De timing van dit onderzoek heeft tot doel dat provincies tussentijds kunnen leren en waar mogelijk en nodig kunnen bijsturen in de implementatieprocessen.

De focus van het onderzoek ligt bovendien op de organisatie en het proces van de implementatie van GGOR en NRW (en niet op de technische uitvoering). Het uitgangspunt daarvoor zijn de rollen van provincies en waterschappen, zoals deze gedefinieerd zijn in het rapport "Afstemming van taken in het regionaal waterbeheer" dat het IPO en de UvW hebben opgesteld in 2005. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat de waterschappen en gemeenten in dit onderzoek niet de onder toezicht staande organisaties zijn. Verder wordt opgemerkt dat het stedelijk waterbeheer buiten de scope van dit onderzoek valt; de focus ligt op het landelijk gebied.

1.4 NBW-Actueel en IPO/UvW rapport als uitgangspunt

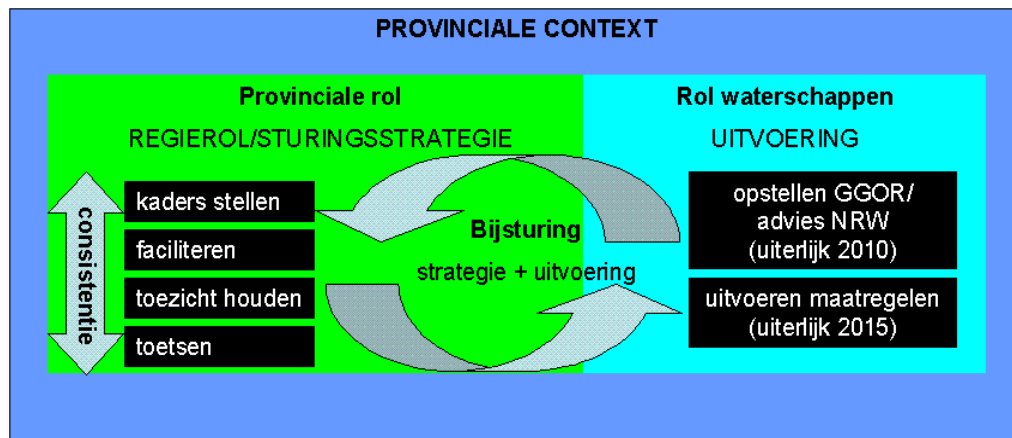
De kaders voor GGOR en NRW berusten op bestuurlijke afspraken tussen de rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten, die zijn vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) Actueel. De betrokken partijen hebben in het NBW-Actueel afspraken gemaakt over de plantermijnen en de rol- en taakverdeling. Ten aanzien van de planning betreffen de belangrijkste afspraken uit het NBW het jaartal 2009 waarin provincies de voorstellen voor gebiedsnormen en het bijbehorende maatregelenprogramma vaststellen, het jaartal 2010 waarin uiterlijk het GGOR moet zijn vastgesteld voor alle gebieden, en het jaartal 2015, waarin uiterlijk de maatregelenpakketen voor NRW en GGOR moeten zijn uitgevoerd en het watersysteem 'op orde' moet zijn.

De rolinvulling is nader ingevuld in het IPO/UvW rapport "Afstemming van taken in het regionaal waterbeheer". Provincies hebben op basis van deze afspraken een regierol bij de implementatie van GGOR- en NRW. Om deze regierol te kunnen vervullen is een proactieve opstelling van de provincies richting de waterschappen nodig om in de GGOR- en NRW-processen tijdig en adequaat bij te kunnen sturen op de afspraken uit het NBW. De provinciale regierol kent in het GGOR- en NRW-proces een viertal onderdelen, namelijk:

1. De kaderstellende rol; wijze waarop en vorm waarin de provincie (tezamen met de waterschappen) de kaders opstelt en vaststelt.
2. De faciliterende rol; provinciale ondersteuning van de GGOR- en NRW-processen, zowel in de besluitvorming, als de uitvoering van de maatregelenpakketten.
3. De toezichthoudende rol; organisatie van de informatievoorziening m.b.t. de voortgang en kwaliteit van de GGOR- en NRW-processen.
4. De toetsende rol; toetsing van de kwaliteit van de GGOR- en NRW-producten, veelal in de vorm van al dan niet bestuurlijk goedkeuren van waterbeheerplannen en peilbesluiten waarin deze vervat zijn.

Om de provinciale regierol goed uit te kunnen voeren is een goede afstemming nodig tussen de verschillende rollen, zie figuur 1.

De provincies vervullen deze regierol elk vanuit een eigen specifieke provinciale context, die zowel bepaald wordt door fysieke omstandigheden (laag Nederland versus hoog Nederland) en institutionele aspecten. De institutionele aspecten betreffen onder andere de aard van de relatie tussen provincie en waterschappen en de (historische) beleidscontext (bijvoorbeeld de reconstructie in de zandgebieden).



Figuur 1: Afstemming van taken in het regionaal waterbeheer

1.5

Werkwijze

De afspraken uit het NBW-Actueel en de nadere invulling van deze afspraken ten aanzien van de rollen in het IPO/UvW rapport 'Afstemming van taken in het regionaal waterbeheer' vormen het uitgangspunt van het onderzoek. Op basis hiervan is een onderzoeksmodel ontwikkeld, waarvan het prototype bij enkele provincies is getoetst en op basis daarvan is aangescherpt. Op basis van dit onderzoeksmodel heeft bij vijf provincies een toezichtbezoek plaatsgevonden, bestaande uit dossieronderzoek en interviews. Uitgangspunt bij de selectie van provincies voor het toezichtbezoek was een zo veel mogelijk landelijk representatief beeld te kunnen vormen. Een toezichtbezoek door de Inspectie heeft plaatsgevonden bij de:

- provincie Gelderland
- provincie Overijssel
- provincie Noord-Brabant
- provincie Zuid-Holland
- provincie Noord-Holland

Via een toezichtbezoek is de rolinvulling van de afzonderlijke provincies onderzocht en is inzicht verkregen in de mate waarin provincies grip hebben op de implementatie van GGOR en NRW. Op basis van deze inzichten is bepaald in hoeverre te verwachten is dat GGOR en NRW tijdig en volledig (volgens de afspraken uit het NBW-Actueel) worden geïmplementeerd en zijn aandachtspunten aangereikt. Mede op basis van de bevindingen bij de toezichtbezoeken is bij de overige zeven provincies een quick-scan uitgevoerd aan de hand van een uitvraag met een schriftelijke vragenlijst.

De resultaten van de vijf toezichtbezoeken vormen samen met de resultaten van de quick-scan bij de overige provincies de basis voor dit koepelrapport met daarin een landelijk beeld van de stand van zaken en de landelijke aandachtspunten ten aanzien van de implementatieprocessen van GGOR en NRW.

2 Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime

2.1 Stand van zaken implementatie GGOR

Het instrument Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) heeft tot doel inzicht te verkrijgen in het te realiseren en te behouden grond- en oppervlaktewaterregime afgestemd op de kenmerken van het betreffende gebied en de functies die er voorkomen. Deze paragraaf beschrijft de stand van zaken met betrekking tot GGOR, op basis van de in het eerste kwartaal van 2009 bij provincies beschikbare informatie. De beschrijving richt zich met name op de stand van zaken ten aanzien van de voorziene uiterlijke bestuurlijke vaststelling van de GGOR-besluiten en de voorziene uiterlijke uitvoering van de maatregelenpakketten. Uitspraken in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op onderlinge afspraken die provincies en waterschappen hebben gemaakt en het provinciaal inzicht in de voortgang bij waterschappen. De Inspectie heeft voorsnog geen reden dit inzicht in twijfel te trekken en heeft hierover geen aanvullende informatie bij de waterschappen opgevraagd.

2.1.1 Analyse implementatie GGOR

De kaders voor GGOR berusten op de volgende bestuurlijke afspraken uit het Nationaal Bestuursakkoord Water-Actueel (juli 2008):

- 2005: provincies hebben GGOR kaders opgesteld ontleend aan provinciale beleids- en streekplannen;
- 2005 – 2010: waterschappen stellen het GGOR op in nauwe samenwerking met gemeenten, grondwaterbeheerders en belanghebbenden waarvan de resultaten worden opgenomen in de waterbeheerplannen;
- 2010 - 2015: waterschappen realiseren het GGOR en voeren de daarvoor benodigde maatregelen uit, zodat het watersysteem in 2015 'op orde' is.

Stand van zaken GGOR t.o.v. afspraken NBW-Actueel			
Peildatum: 1ste kwartaal 2009			
	GGOR kader in 2005	Gebiedsdekkend GGOR in 2010	Alle GGOR maatregelen gerealiseerd in 2015
Overijssel			2018
Gelderland			2027
N-Brabant			onbekend
N-Holland	2006	2015	onbekend
Z-Holland		2012	onbekend
Zeeland	2006	2015	2018
Utrecht	2006	2013	onbekend
Limburg			onbekend
Drenthe		2015	2020
Friesland		2012	onbekend
Groningen		2015	onbekend
Flevoland	2006		2018

In bovenstaande tabel is aangegeven in hoeverre de verschillende provincies voldoen aan bovengenoemde afspraken uit het NBW (groen = conform planning)

NBW-Actueel) en van welke afwijkingen ten aanzien van de termijnen sprake is (oranje = afwijking t.a.v. planning NBW-Actueel). De tabel is gebaseerd op door de provincies zelf aangeleverde informatie. Op de tabel volgt een korte toelichting met daarin de door provincies genoemde voornaamste oorzaken voor de vertragingen.

GGOR kader in 2005

Alle provincies hebben een GGOR kader opgesteld gebaseerd op de provinciale beleids- en streekplannen. Dit kader is in negen provincies in 2005 bestuurlijk vastgesteld. Vier provincies hebben het GGOR kader in 2006 bestuurlijk vastgesteld. Deze GGOR kaders vormen, eventueel samen met aanvullende afspraken tussen provincie en waterschappen, voor waterschappen de basis om het GGOR nader uit te werken.

Gebiedsdekkend GGOR bestuurlijk vastgesteld in 2010

Het merendeel van de provincie bevindt zich op dit moment in de fase waarin het GGOR in gebiedsprocessen wordt opgesteld. Vijf provincies verwachten dat deze gebiedsprocessen in 2010 leiden tot een bestuurlijk vastgesteld gebiedsdekkend GGOR. De overige provincies verwachten in 2010 voor bepaalde delen van het beheergebied over bestuurlijk vastgestelde GGOR's te beschikken, maar nog niet een volledig gebiedsdekkend GGOR te hebben. Het gaat dan om enkele generieke gebieden van één of meer waterschappen binnen de provincie of om meer specifieke Natura 2000¹ - en/of TOP² -gebieden, waaraan provincies prioriteit hebben gegeven bij de uitwerking van het GGOR. Van een volledig gebiedsdekkend GGOR zal in deze provincies pas sprake zijn in een periode variërend tussen 2012 tot en met 2015. Deze vertraging ten opzichte van de afspraken uit het NBW hebben volgens de informatie van de provincies voornamelijk te maken met:

- De sterke koppeling van het GGOR aan Peilbesluiten in verschillende provincies (met name gelegen in laag-Nederland). Herziening van de Peilbesluiten vindt ongeveer eens in de tien jaar plaats. Dit betekent dat niet alle Peilbesluiten via een GGOR systematiek binnen de termijn van het NBW (uiterlijk 2015) kunnen worden herzien (genoemd door vier provincies);
- De aansluiting die in verschillende provincies wordt gezocht van het GGOR bij andere beleidssporen, zoals Natura 2000 en KRW, die andere planningstermijnen kennen en die als prioritair worden beschouwd (genoemd door vier provincies);
- De lange doorlooptijd die (complexe) GGOR gebiedsprocessen kennen om tot een gedragen integrale belangenafweging te komen (genoemd door vier provincies);
- De haalbaarheid – betaalbaarheiddiscussies die met betrekking tot GGOR door verschillende provincies met waterschappen worden gevoerd (genoemd door vier provincies);
- De onbekendheid met de nieuwe Waternoodssystematiek (instrumentarium), de complexiteit van de analyses en modelberekeningen en de passendheid daarvan bij de specifieke fysieke situatie van het watersysteem (genoemd door drie provincies);

¹ De Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden worden in Nederland gecombineerd als Natura 2000-gebieden aangewezen. Alle Vogel- of Habitatrichtlijngebieden zijn geselecteerd op grond van het voorkomen van soorten en habitattypen die vanuit Europees oogpunt bescherming nodig hebben.

² TOP-lijst gebieden waar de verdroging in 2015 moeten zijn opgelost. Het Rijk heeft, in navolging van het advies van de Taskforce Verdroging, alle provincies verzocht een lijst met TOP-gebieden op te stellen.

- De tijd die nodig is voor de bestuurlijke besluitvorming bij ruimtelijke vraagstukken en indien noodzakelijk de functieveranderingen van het grondgebruik (genoemd door twee provincies);
- De onvoldoende personele capaciteit bij provincies en waterschappen voor het opstellen van het GGOR (genoemd door twee provincies).

In vijf van de zeven provincie die naar verwachting in 2010 nog geen gebiedsdekkend GGOR beschikbaar hebben zijn inmiddels wel al (aanvullende) afspraken gemaakt op bestuurlijk niveau over de termijn van vaststelling van het GGOR.

Alle GGOR maatregelen gerealiseerd in 2015

Geen van de provincies verwacht dat in 2015 alle GGOR maatregelen gerealiseerd zijn. Wel verwacht het merendeel van de provincies dat een (groot) deel van de maatregelen zal zijn uitgevoerd. Daarbij geven vrijwel alle provincies prioriteit aan het uitvoeren van GGOR maatregelen voor dat deel van de Natura 2000 (sense of urgency) en TOP-gebieden waarvoor financiële middelen beschikbaar zijn. Dit betekent dat in 2015 ook niet voor alle Natura 2000 en TOP-gebieden de GGOR maatregelen zijn uitgevoerd. De voornaamste oorzaken voor het naar verwachting niet realiseren van alle GGOR maatregelen in 2015 zijn volgens provincies:

- De beperkt aanwezige mogelijkheden voor grondverwerving (op vrijwillige basis) en de daarvoor beperkt beschikbare financiële middelen (geven vrijwel alle provincies aan);
- De koppeling van GGOR aan de herziening van de Peilbesluiten en/of aan maatregelen die in het kader van Natura2000, Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en KRW genomen moeten worden en die een andere planning kennen (geven vrijwel alle provincies aan);
- Het niet geheel duidelijk zijn van het NBW-Actueel over 'wat' er in 2015 precies gereed moet zijn en wat het 'op orde zijn van het watersysteem' precies betekent. Soms wordt dit geïnterpreteerd als het alleen gereed zijn van de GGOR besluitvorming.

Bij zeven provincies is niet bekend wanneer alle GGOR maatregelen precies gerealiseerd zullen zijn. Zij hebben hierover nog geen (aanvullende) bestuurlijke afspraken gemaakt met de waterschappen. Het proces om te komen tot bestuurlijke afspraken met waterschappen over de termijn van realisatie van de GGOR maatregelen is bij vier van deze provincies wel al in gang gezet.

2.1.2 *Conclusies implementatie GGOR*

Samenvattend concludeert de Inspectie dat:

- Alle provincies GGOR kaders hebben opgesteld die bestuurlijk zijn vastgesteld;
- De GGOR-besluiten naar verwachting overwegend later dan de afgesproken NBW termijn van 2010 bestuurlijk worden vastgesteld;
- In geen enkele provincie naar verwachting alle GGOR maatregelen volgens NBW-afspraken in 2015 zijn uitgevoerd.

De provincies noemen een aantal belemmeringen waarom het GGOR proces stroef verloopt en nu al voorzien wordt dat de in 2008 gemaakte NBW-Actueel afspraken niet kunnen worden waargemaakt. Het bevestigt het beeld dat de inhoudelijke en bestuurlijke complexiteit rondom dit onderwerp groot is. Om de knelpunten die het nakomen van deze afspraken bedreigen beter beheersbaar te maken is het van

belang dat de regierol van de provincie voor dit onderwerp de komende jaren krachtiger wordt ingevuld. Daarbij is de Inspectie van mening dat de door IPO/Unie aangereikte nota over "Afstemming van taken in het regionaal waterbeheer" nog steeds als uitgangspunt kan dienen. Bij het versterken van de regierol vraagt de Inspectie expliciet aandacht voor een aantal punten, die naar verwachting de provincies ondersteunen bij hun verdere rol- en taakinvulling. In de volgende paragraaf zijn deze punten verder uitgewerkt.

2.2 Aandachtspunten GGOR

Uit de resultaten van de vijf toezichtbezoeken en de resultaten van de quick-scan bij de overige provincies heeft de Inspectie een aantal landelijke aandachtspunten geselecteerd. Deze aandachtspunten kunnen de provincies helpen de regierol ten aanzien van de GGOR implementatie te versterken. Een verdere versterking van deze regierol met meer het accent op de toezichthoudende rol, is de komende jaren beslist noodzakelijk om i) alsnog tot een tijdige en volledige implementatie van GGOR te komen of ii) een solide en transparante onderbouwing te hebben waarom een tijdige en volledig implementatie niet mogelijk is. Naast het realiseren van de afgesproken operationele doelen en termijnen is het een taak van provincies om te sturen op het realiseren van strategische doelen. Daarvoor is het van belang dat provincies ook sturen op een kwalitatief goede invulling van het GGOR met aandacht voor duurzaamheid en klimaatbestendigheid. In dit licht is het ook van belang dat provincies de daadwerkelijke effecten van de GGOR maatregelen na uitvoering in het veld blijven monitoren en afzetten tegen het oorspronkelijke beleidsdoel.

2.2.1 Actualiseren kaders op basis van praktijkervaringen

Tekortkoming

Kaders en afspraken ten aanzien van de inhoud en planning van het GGOR, die door provincies in 2005/2006 zijn vastgesteld worden op basis van nieuwe inzichten en ontwikkelingen in de praktijk onvoldoende geactualiseerd en opnieuw bestuurlijk verankerd. Hierdoor kan door provincies onvoldoende gestuurd worden op het realiseren van de NBW afspraken.

Analyse en toelichting

Alle provincies hebben in 2005/2006 kaders opgesteld met daarin uitgangspunten en planningstermijnen voor het GGOR besluit en voor de uitvoering van de GGOR maatregelen. Op basis hiervan zijn waterschappen gestart met het bepalen van het GGOR. Verschillende nieuwe inzichten en knelpunten kwamen daarbij naar voren. Zo werd duidelijk dat het GGOR een duidelijke koppeling aan peilbesluiten en andere beleidsporen, zoals KRW en Natura 2000, vraagt die eigen plantermijnen kennen. Ook werd duidelijk dat de Watersnoodsystematiek op specifieke provinciale situaties beperkt passend is. Tevens werd geconstateerd dat zorgvuldige gebiedsprocessen een langere doorlooptijd vragen dan verwacht.

Deze nieuwe inzichten en knelpunten hadden onder meer tot gevolg dat de wijze waarop invulling werd gegeven aan het GGOR wijzigde, evenals de daaraan verbonden planning. Niet alle provincies hadden tijdig inzicht in deze ontwikkelingen, waardoor hierover niet altijd een tijdige afstemming met de waterschappen heeft plaatsgevonden, die leidde tot het maken van (nieuwe) bestuurlijke afspraken.

Kaders en afspraken zijn daardoor beperkt geactualiseerd. Hierdoor is het voor provincies lastig grip te houden op het GGOR proces en te sturen op een tijdige realisering van het GGOR.

Kritische elementen

- Het in een cyclisch proces bijstellen van in het verleden gemaakte afspraken op basis van de actuele praktijksituatie bij de waterschappen. Zonodig nieuwe afspraken maken over inhoud en planning en op bestuurlijk niveau met de waterschappen vastleggen.
- Het pro-actief anticiperen op knelpunten, die de uitvoering kunnen belemmeren. In een vrijwel continue gesprek met de waterschappen steeds op zoek gaan naar breed gedragen oplossingsrichtingen, waarbij alle betrokken belangen zorgvuldig worden mee gewogen.
- Een tijdige terugkoppeling met het Rijk wanneer nieuwe afspraken leiden tot koerswijzigingen en conflicterend kunnen zijn met eerder gemaakte afspraken in het kader van het NBW-Actueel en/of Europeesrechtelijke verplichtingen (KRW/Natura 2000).

2.2.2 *Knopen doorhakken en operationele doelen stellen*

Tekortkoming

Provincies constateren een voortdurende onduidelijkheid ten aanzien van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de GGOR maatregelenpakketten, waardoor als gevolg van deze voortdurende discussie de voortgang kan stagneren.

Analyse en toelichting

De gebiedsprocessen geven langzaamaan inzicht in de maatregelen die nodig zijn om het GGOR te realiseren en in de daarvoor benodigde financiële middelen. Verschillende provincies constateren dat onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn om alle GGOR maatregelen voor 2015 uit te voeren. Het betreft met name de financiële middelen die nodig zijn voor de grondverwerving/grondruil. Daarnaast constateren provincies dat de procedures voor grondverwerving/grondruil (op basis van vrijwilligheid) veelal meer tijd in beslag nemen dan de termijn tot 2015. Voor veel provincies is dan ook niet bekend in hoeverre het haalbaar is alle GGOR maatregelen binnen de termijn tot en met 2015 uit te voeren. Haalbaarheid- en betaalbaarheiddiscussies tussen provincie en waterschappen worden (binnenkort) gevoerd om inzichtelijk te maken welke GGOR maatregelen tot en met 2015 en welke maatregelen in de periode daarna worden uitgevoerd. Verschillende provincies geven aan ten behoeve van deze discussies nog geen specifieke uitgangspunten te hebben vastgelegd.

Kritische elementen

- Het samen met de waterschappen stellen van duidelijke operationele doelen, die ook haalbaar en betaalbaar zijn. De bestuurlijke vastlegging daarvan met duidelijkheid over de mogelijke consequenties voor planning, financiering en in te zetten instrumenten.
- De problemen rondom de "grondverwerving" haarscherp in beeld brengen en actief nagaan welke instrumenten daarvoor in samenhang ingezet kunnen worden. De geprioriteerde gebieden verdienen daarbij uiteraard de meeste aandacht.

- Het bijtijds vastleggen van ruimteclaims van maatregelen in provinciale plannen en de proactieve borging van de doorwerking daarvan naar bestemmingsplannen.

2.2.3 *Onderbouwde GGOR planning i.r.t. Natura 2000, KRW, TOP-lijst en EHS*

Tekortkoming

Provincies leggen voor de uitvoering van de GGOR maatregelen veelal prioriteit bij de plantermijnen van de beleidssporen KRW, Natura 2000, EHS³ en TOP-lijst gebieden en niet bij de plantermijnen van het NBW. Hierdoor worden de termijnen van het NBW waarschijnlijk niet altijd gerealiseerd.

Analyse en toelichting

Verschillende provincies geven aan dat in de afgelopen jaren voor bepaalde gebieden sprake is van een stapeling van beleidssporen. GGOR is daarbij één van de vele beleidssporen. Naast het GGOR gaat het onder meer om de beleidssporen Natura 2000 (eerste concept beheerplannen 2009), KRW (ruimte voor fasering tot 2027), EHS- (2018) en TOP-lijst gebieden (2013) en WB21 opgaven. Provincies proberen het GGOR in deze beleidssporen te integreren en laten daarbij de plantermijnen van deze beleidssporen leidend zijn. Dit betekent dat door de aansluiting van het GGOR bij deze beleidssporen de NBW termijn voor het realiseren van alle GGOR maatregelen in 2015 niet meer maatgevend is. De wijze waarop het GGOR geïntegreerd wordt in de andere beleidssporen is daarnaast niet altijd expliciet bestuurlijk vastgelegd. Expliciete coördinatie en afgestemde realistische plannen tussen het GGOR en de andere beleidssporen, met name KRW en Natura 2000, zijn binnen de provincies niet altijd aanwezig. De ambitie voor een geïntegreerde aanpak en uitvoering is daarmee niet altijd operationeel geborgd. Ook zijn daarmee de mogelijkheden voor een meer integrale financiering van de GGOR maatregelen niet altijd optimaal in beeld.

Kritische elementen

- De bestuurlijke borging van de samenhang van doelen en instrumenten tussen GGOR en de aanpalende beleidssporen.
- De bestuurlijke borging dat het GGOR ook in de gebiedsprocessen, die vanuit andere beleidssporen worden geïnitieerd, zoals Natura 2000 en KRW, bij de overall belangenafweging wordt meegenomen.
- De tijdige terugkoppeling met het Rijk wanneer duidelijk wordt dat door de aansluiting van het GGOR op de andere beleidssporen de NBW termijn van 2015 wordt overschreden. Verder de bestuurlijke onderbouwing van de meerwaarde van een eventuele fasering.

2.2.4 *Informatievoorziening voor provinciale bijsturing op orde*

Tekortkoming

Verschillende provincies hebben onvoldoende concrete afspraken gemaakt met waterschappen over periodieke informatievoorzieningen met betrekking tot de voortgang van het GGOR, waardoor tijdige provinciale bijsturing niet mogelijk is.

³ Ecologische Hoofdstructuur

Analyse en toelichting

Een aantal provincies bevindt zich, mede als gevolg van een gekozen sturingsstrategie gericht op het sturen op hoofdlijnen, op enige afstand van de waterschappen en het door hen gevoerde GGOR proces. Voor deze provincies is het extra van belang enerzijds vooraf duidelijke kaders te stellen en afspraken te maken over de inhoud en planning van het GGOR (zie ook paragraaf 2.2.1). Anderzijds is het van belang dat duidelijke afspraken worden gemaakt over de wijze van informatievoorziening door de waterschappen over de voortgang en kwaliteit ten aanzien van het GGOR. Duidelijk wordt dat verschillende provincies onvoldoende concrete afspraken hebben gemaakt met waterschappen over een periodieke informatievoorziening en de inhoud daarvan, waardoor voor provincies de GGOR voortgang en eventuele knelpunten daarin niet tijdig of slechts globaal inzichtelijk zijn. Dit bemoeilijkt de eventueel benodigde provinciale bijsturing op inhoud, kwaliteit en/of planning van het GGOR. Met name de komende jaren is een intensieve monitoring van de feitelijke uitvoering van de GGOR opgaven noodzakelijk om het GGOR op uitvoeringsniveau adequaat te kunnen sturen.

Kritische elementen

- Eenduidige bestuurlijke afspraken met waterschappen over een structurele informatievoorziening ten aanzien van de voortgang van het GGOR (voortgangsrapportages en bestuurlijke overleggen).
- Het in samenspraak met de waterschappen benoemen van eenduidige prestatie-indicatoren ten behoeve van de monitoring. Daarbij is afstemming tussen (aanpalende) provincies eveneens van belang.

2.2.5 *Provincies delen kennis en ervaring*

Tekortkoming

Het onderling delen van kennis en ervaring tussen provincies en tussen provincies en waterschappen ten aanzien van het GGOR is beperkt, waardoor iedere provincie 'het wiel' deels opnieuw uitvindt en het lerend vermogen tussen provincies beperkt is.

Analyse en toelichting

Provincies hebben elkaar en hebben waterschappen in het kader van het GGOR beperkt opgezocht om kennis en ervaringen uit te wisselen en van elkaar te leren. Uitzondering hierop zijn enkele provincies in west en noord-oost Nederland die respectievelijk gezamenlijke leerbijeenkomsten hebben georganiseerd (ook samen met waterschappen) en gezamenlijke GGOR-kaders hebben opgesteld. Een verdere professionalisering van de aanpak van het GGOR proces is mogelijk door de lessen van de provincies op werkvloerniveau regelmatig met elkaar uit te wisselen en daaruit de goede voorbeelden en 'best practices' te destilleren.

Kritisch element

- Het regelmatig uitwisselen van kennis en ervaring tussen GGOR-coördinatoren van zowel alle provincies en alle waterschappen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan over de aanpak van de hardnekkige knelpunten en de mogelijke beheersmaatregelen daarvoor of over de wijze waarop de monitoring van de uitvoering zowel vanuit bestuurlijk als technisch/inhoudelijk oogpunt zou kunnen worden ingericht.

3 Normering regionale wateroverlast

3.1 Stand van zaken implementatie NRW

Het instrument Normering Regionale Wateroverlast (NRW) geeft aan welke kans op inundatie uit oppervlaktewater aanvaardbaar wordt geacht, rekening houdend met landgebruik en de daaraan gekoppelde schadeverwachting. Het doel van de normering is de zorgplicht af te bakenen die de waterbeheerder heeft op het vlak van het voorkomen, dan wel beperken van ontoelaatbare wateroverlast door inundatie vanuit oppervlaktewater. Deze paragraaf beschrijft de stand van zaken met betrekking tot NRW, op basis van de in het eerste kwartaal van 2009 bij provincies beschikbare informatie. De beschrijving richt zich met name op de stand van zaken ten aanzien van de voorziene uiterlijke bestuurlijke vaststelling van de gebiedsnormen en de bijbehorende maatregelenprogramma's en de voorziene uiterlijke uitvoering van de maatregelenprogramma's. Uitspraken in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op onderlinge afspraken die provincies en waterschappen hebben gemaakt en het provinciaal inzicht in de voortgang bij de waterschappen. De Inspectie heeft vooralsnog geen reden dit inzicht in twijfel te trekken en heeft hierover geen aanvullende informatie bij de waterschappen opgevraagd.

3.1.1 *Analyse implementatie NRW*

De kaders voor NRW berusten op de volgende bestuurlijke afspraken uit het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) Actueel:

- Medio 2008: waterschappen en provincies hebben de gebiedsprocessen afgerond en hebben zicht op de gebiedsnormen voor wateroverlast en een bijbehorend maatregelenprogramma;
- 2008 - 2009: provincies stellen uiterlijk eind 2009 op basis van een bestuurlijk gedragen voorstel de gebiedsnormen vast en geven of onthouden goedkeuring aan de maatregelenprogramma's als uitoefening van de goedkeuringsbevoegdheid over het waterbeheerplannen;
- 2009 - 2015: waterschappen voeren het maatregelenprogramma voor normering wateroverlast uit als bijdrage voor het op orde brengen van het watersysteem in 2015.

In onderstaande tabel is aangegeven in hoeverre de verschillende provincies voldoen aan bovengenoemde afspraken uit het NBW-Actueel (groen = conform planning NBW-Actueel) en van welke afwijkingen ten aanzien van de termijnen sprake is (oranje = afwijking t.a.v. planning NBW-Actueel). De tabel is gebaseerd op door de provincies zelf aangeleverde informatie. Hieronder volgt een korte toelichting met daarin de door provincies genoemde voornaamste oorzaken voor de vertragingen.

Afgeronde gebiedsprocessen medio 2008

In zeven provincies zijn de gebiedsprocessen om te komen tot gebiedsnormen voor regionale wateroverlast en bijbehorende maatregelenprogramma's nog niet geheel afgerond. In al deze provincies lopen nog gebiedsprocessen voor complexe gebieden en is een deel van de gebiedsprocessen afgerond.

Provinciale vaststelling gebiedsnormen en maatregelenprogramma eind 2009

Vijf provincies verwachten eind 2009 de gebiedsnormen vast te stellen en goedkeuring te geven aan de bijbehorende maatregelenprogramma's. Zes provincies verwachten de gebiedsnormen en maatregelenprogramma's in de periode van 2010 tot en met 2012 vast te stellen en voor één provincie is dit onbekend. Deze vertraging ten opzichte van de afspraken uit het NBW heeft voornamelijk te maken met:

- Het onvoldoende beschikbaar zijn van meetgegevens en basiskennis over het (grond-)watersysteem (aangegeven door twee provincies);
- De lange doorlooptijd van de gebiedsprocessen om te komen tot een bestuurlijk gedragen voorstel van gebiedsnormen en maatregelenprogramma's (aangegeven door drie provincies).

In vijf van de zeven provincies die verwachten eind 2009 nog niet tot vaststelling van de gebiedsnormen en de maatregelenpakketten te kunnen overgaan zijn inmiddels wel afspraken gemaakt op bestuurlijk niveau over de termijn waarop dit zal plaatsvinden. Eén provincie heeft alleen nog afspraken op ambtelijk niveau gemaakt en voor één provincie is onbekend of afspraken zijn gemaakt.

Stand van zaken NRW t.o.v. afspraken NBW-Actueel			
Peildatum: 1^e kwartaal 2009			
	Afgeronde gebiedsprocessen medio 2008	Provinciale vaststelling gebiedsnormen en maatregelenprogramma eind 2009	Maatregelenprogramma NRW geheel uitgevoerd in 2015
Overijssel			onbekend
Gelderland			
N-Brabant			
N-Holland	onbekend	onbekend	onbekend
Z-Holland	onbekend	2010	onbekend
Zeeland	onbekend	2012	onbekend
Utrecht	onbekend	2010	onbekend
Limburg			2018
Drenthe	onbekend	2012	
Friesland	onbekend	2012	
Groningen	onbekend	2010	
Flevoland			

Maatregelenprogramma NRW geheel uitgevoerd in 2015

Zes provincies verwachten in 2015 dat waterschappen het NRW maatregelenprogramma geheel hebben uitgevoerd. In de overige provincies zal het maatregelenprogramma in 2015 niet geheel, maar wel deels zijn uitgevoerd. Enkele waterschappen zullen in 2015 binnen deze provincies de maatregelenprogramma's wel realiseren. Andere waterschappen zijn met de provincie overeengekomen dat een ander tempo wordt aangehouden, omdat bepaalde maatregelen efficiënter kunnen worden uitgevoerd door ze op een later tijdstip te koppelen aan andere projecten. De uitvoering kan dan, zoals ook aangegeven in het NBW-Actueel, opschuiven tot 2027. Dit is voor twee provincies het geval. Naast deze uitzonderingsmogelijkheid benoemen provincies ook de volgende oorzaken voor het

naar verwachting niet geheel realiseren van het NRW maatregelenprogramma in 2015:

- De beperkt aanwezige mogelijkheden voor grondverwerving en de daarvoor beperkt beschikbare financiële middelen (aangegeven door vier provincies);
- De beperkt beschikbare personele capaciteit bij provincies en waterschappen om het maatregelenprogramma te kunnen uitvoeren (aangegeven door twee provincies);

Over de tijdstippen waarop het maatregelenprogramma uitgevoerd moet zijn hebben twee van de zes provincies, die verwachten het maatregelenprogramma niet in 2015 te hebben uitgevoerd, op bestuurlijk niveau nadere afspraken gemaakt met alle inliggende waterschappen. Vier provincies hebben hierover op bestuurlijk niveau nog geen aanvullende afspraken gemaakt met de inliggende waterschappen. Opgemerkt wordt dat er tussen provincies grote verschillen zijn ten aanzien van de mate waarin zich op basis van de NBW werknormen in de gebieden wateroverlast knelpunten voordoen. Dit betekent dat in sommige provincies de knelpunten en dus de opgave beperkt is en deze relatief eenvoudig voor 2015 gerealiseerd kan worden.

3.1.2

Conclusies implementatie NRW

Samenvattend concludeert de Inspectie dat:

- Drie provincies zijn voor wat betreft NRW geheel op orde; gebiedsprocessen afgerond medio 2008, gebiedsnormen en maatregelenprogramma eind 2009 vastgesteld en de verwachting dat maatregelenprogramma in 2015 geheel is uitgevoerd;
- Bijna de helft van de provincies verwacht de gebiedsnormen en het maatregelenprogramma in 2009 bestuurlijk vast te stellen en de andere helft verwacht dit in de periode 2010 tot en met 2012 te kunnen doen;
- De helft van de provincies verwacht in 2015 het maatregelenprogramma NRW volledig te hebben uitgevoerd en het voor de andere helft van de provincies het grotendeels onbekend is wanneer het maatregelenprogramma geheel zal zijn uitgevoerd.

De provincies noemen een aantal belemmeringen waarom het NRW proces soms moeizaam verloopt en nu al voorzien wordt dat de in 2008 gemaakte NBW–Actueel afspraken niet kunnen worden waargemaakt. Het bevestigt het beeld dat in sommige provincies sprake is van een inhoudelijke en bestuurlijke complexiteit rondom dit onderwerp. Om de knelpunten die het nakomen van deze afspraken bedreigen beter beheersbaar te maken is het van belang dat de regierol van de provincie voor dit onderwerp de komende jaren krachtiger wordt ingevuld. Daarbij is de Inspectie van mening dat de door IPO/Unie aangereikte nota over “Afstemming van taken in het regionaal waterbeheer” nog steeds als uitgangspunt kan dienen. Bij het versterken van deze regierol vraagt de Inspectie expliciet aandacht voor een aantal punten, die naar verwachting de provincies ondersteunen bij hun verdere rol- en taakin-vulling. In de volgende paragraaf zijn deze punten verder uitgewerkt.

3.2

Aandachtspunten NRW

Uit de resultaten van de vijf toezichtbezoeken en de resultaten van de quick-scan bij de overige provincies heeft de Inspectie een aantal landelijke aandachtspunten geselecteerd. Deze aandachtspunten kunnen de provincies helpen de regierol ten aanzien van de NRW implementatie te versterken. Een verdere versterking van deze regierol met meer het accent op de toezichthoudende rol, is de komende jaren

beslist noodzakelijk om i) alsnog tot een tijdige en volledige implementatie van NRW te komen of ii) een solide onderbouwing te hebben waarom een tijdige en volledige implementatie niet mogelijk is. Naast het realiseren van de afgesproken doelen en termijnen is het een taak van provincies om te sturen op het realiseren van strategische doelen. Daarvoor is het van belang dat provincies ook sturen op een kwalitatief goede invulling van het NRW met aandacht voor duurzaamheid en klimaatbestendigheid. In dit licht is het ook van belang dat provincies de daadwerkelijke effecten van de NRW maatregelen na uitvoering in het veld blijven monitoren en afzetten tegen het oorspronkelijke beleidsdoel.

3.2.1 *Duidelijke afspraken bij fasering uitvoering*

Tekortkoming

Het NBW-Actueel geeft aan dat, wanneer door een koppeling met andere projecten financiële voordelen behaald kunnen worden ten aanzien van de uitvoering van de NRW-maatregelen, realisatie van de maatregelen op een later tijdstip dan 2015 mag plaatsvinden. Niet in alle provincies zijn hierover bestuurlijk afspraken met waterschappen vastgelegd wanneer zij van deze uitzonderingsmogelijkheid gebruik willen maken.

Analyse en toelichting

Het NBW-Actueel benoemt naast het uitgangspunt dat de regionale watersystemen in 2015 op orde moeten zijn, ook uitzonderingsmogelijkheden. Zo kunnen NRW maatregelen, die veel goedkoper kunnen worden uitgevoerd door ze te koppelen aan andere projecten, tot uiterlijk 2027 worden gefaseerd. De bevoegdheid tot het vaststellen van het op een later tijdstip realiseren van de maatregelen voor onderdelen van de watersystemen is in handen gelegd van Gedeputeerde Staten. Daarbij is bepaald dat Gedeputeerde Staten overleg voeren met het Dagelijks Bestuur alvorens zij besluiten nemen over het uitstel van de uitvoering van maatregelen. In verschillende provincies waar het maatregelenprogramma niet in 2015 volledig gerealiseerd zal zijn en waar gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden zijn hierover op bestuurlijk niveau nog geen nadere afspraken vastgelegd.

Kritische elementen

- Het expliciet vastleggen van bestuurlijke afspraken met waterschappen als gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden, die het NBW biedt ten aanzien van het 'tijdstip-op-orde' van het watersysteem .
- Het pro-actief anticiperen op knelpunten, die de uitvoering kunnen belemmeren. In een vrijwel continue gesprek met de waterschappen steeds op zoek gaan naar breed gedragen oplossingsrichtingen, waarbij alle betrokken belangen zorgvuldig worden mee gewogen.
- De bestuurlijke motivatie van een eventuele fasering, waarbij expliciet aandacht wordt besteed aan de mate van doelrealisatie in 2015 en het daaraan gekoppelde maatregelpakket. Verder een overzicht van de planning van de overige maatregelen, die ná 2015 nog moeten worden uitgevoerd.

3.2.2 *Heldere verantwoordelijkheidsverdeling schadevergoeding*

Tekortkoming

In verschillende provincies is de verantwoordelijkheidsverdeling rond schade als gevolg van wateroverlast nog onvoldoende duidelijk.

Analyse en toelichting

Het NBW-Actueel geeft aan dat beheerder(s) van het regionale watersysteem afzonderlijk dan wel gezamenlijk met andere beheerders, in overleg met gemeenten, provincies en waar nodig Rijk en eventueel andere belanghebbenden, een nadeelcompensatieregeling dan wel een privaatrechtelijke schaderegeling vaststellen voor inundatieschade bij ingebruikname van een bergingsgebied. Het merendeel van de provincies beschikt zelf niet over een schadevergoedingsregeling, maar geeft aan dat waterschappen over een dergelijke regeling beschikken. De mate waarin deze regelingen concreet zijn uitgewerkt verschilt en daarmee verschilt ook de mate waarin de verantwoordelijkheidsverdeling tussen provincies en waterschappen duidelijk is. Een aantal provincies is momenteel dan ook in gesprek met waterschappen om duidelijker afspraken te maken wie aansprakelijk is voor welke schade. Onderscheid moet worden gemaakt in schade die ontstaat door het realiseren van voorzieningen voor waterberging en schade die ontstaat als gevolg van incidenten, zoals extreme regenval en rampen.

Kritisch elementen

- De bestuurlijke vastlegging van de verantwoordelijkheidsverdeling bij schadevergoedingen tussen provincies en waterschappen.
- Duidelijkheid naar de betrokken actoren waar het loket voor welke schadevergoedingen ligt.

3.2.3 *Monitoring uitvoering NRW maatregelen*

Tekortkoming

Vershillende provincies hebben nog geen concrete afspraken gemaakt met waterschappen over periodieke informatievoorzieningen ten aanzien van de voortgang van de NRW, waardoor tijdige provinciale bijsturing niet mogelijk is.

Analyse en toelichting

De inrichting en uitvoering van het NRW proces is in het merendeel van de provincies met name een taak voor de waterschappen. Provincies zijn vaak slechts bij enkele gebiedsprocessen betrokken waar sprake is van een complexe en/of integrale opgaven. Het maken van duidelijke afspraken ten aanzien van de informatievoorziening over de voortgang van de uitvoering van NRW is dan ook extra van belang. Duidelijk wordt dat verschillende provincies onvoldoende concrete afspraken hebben gemaakt met waterschappen over een periodieke informatievoorziening en de inhoud daarvan, waardoor voor provincies de NRW voortgang en eventuele knelpunten daarin niet tijdig of slechts globaal inzichtelijk zijn. Daarnaast breekt voor NRW nu snel de fase van uitvoering van de maatregelen aan (in sommige provincies is al een start gemaakt met uitvoering van de maatregelen) waarvoor tussen provincie en waterschappen nog niet altijd eenduidige monitoring afspraken zijn vastgelegd. Dergelijke afspraken zijn van belang om zicht te kunnen houden op de voortgang en indien nodig tijdig te kunnen bijsturen.

Kritisch element

- De bestuurlijk vastlegging van i) eenduidige prestatie-indicatoren en ii) afspraken over een periodieke rapportage over deze indicatoren. Hierdoor wordt een pro-actieve en eenduidige informatie-uitwisseling over de voortgang van de uitvoering van de NRW maatregelen door alle waterschappen gewaarborgd. Daarbij is afstemming tussen (aanpalende) provincies eveneens van belang.

3.2.4 *Anticiperen op grondverwervingsproblematiek*

Tekortkoming

Vrijwel alle provincies constateren dat uitvoering van de NRW maatregelen mogelijk belemmerend kan worden door problemen ten aanzien van de grondverwerving, maar niet alle provincies hebben gericht in beeld om welke problemen het precies gaat. Ook oriënteren zij zich niet actief over de wijze waarop hiermee omgegaan kan worden c.q. welke beheersmaatregelen genomen kunnen worden.

Analyse en toelichting

Verschillende provincies geven aan dat het aspect grondverwerving een belangrijke belemmerende factor kan zijn in de uitvoering van de maatregelen in het kader van de normering regionale wateroverlast. Een concrete onderbouwing waarom, op welke onderdelen en waar grondverwerving problematisch zou kunnen is nog niet binnen alle provincies aanwezig (sommige hebben hier bij de waterschappen om gevraagd). Daardoor kan ook nog niet actief gericht geanticipeerd worden op het voorkomen van risico's van een problematische grondverwerving.

Kritische elementen

- Het in kaart brengen waar grondverwerving om welke reden tot vertraging van de uitvoering kan leiden en het samen met de waterschappen ontwikkelen van een strategie om hier bijtijds op te kunnen anticiperen.
- Het nagaan welke instrumenten ingezet kunnen worden om alsnog tijdig gronden te kunnen verwerven, zodat conform NBW planning uitvoering gegeven kan worden aan de NRW maatregelen. Naast verwerving van gronden op vrijwillige basis daarbij ook denken aan grondstrategieplannen, nadeel compensatie-regelingen en het inzetten van het onteigeningsmiddel.

