

ZOETWATERVOORZIENING OOST-NEDERLAND



Vastgesteld december 2016

Realisatiestrategie ZON maatregelen maatschappelijke partners in Rijn-Oost

1. Aanleiding.

In 2015 hebben diverse partijen, waaronder de overheden, LTO, terreinbeheerders en drinkwaterbedrijven in Rijn-Oost een bestuursovereenkomst getekend en een bijbehorend werkprogramma vastgesteld. Dit werkprogramma “Wel goed water geven!” beschrijft de maatregelen die de regionale deelnemende partijen op de hoge zandgronden in de periode 2016 - 2021 nemen om de zoetwatervoorziening klimaatbestendiger te maken. Het werkprogramma geeft richting aan de uitvoering van de maatregelen. Het beschrijft voor de komende zes jaar wat de samenwerkende partijen met steun van het Rijk in de regio's Zuid en Oost doen om de zoetwatervoorziening te verbeteren, welke maatregelen worden getroffen, hoe deze worden gefinancierd, welke investeringen de partijen doen en hoe de aansturing en verantwoording plaatsvinden. De maatregelen die in Rijn-Oost genomen worden noemen we ZON maatregelen. ZON staat voor Zoetwatervoorziening Oost-Nederland.

De eerste fase van uitvoering is van 2016 tot en met 2021.

2. Probleemstelling en uitdaging.

Particulier Grondbezit, de beheerders van bos- en natuurterreinen (TBO's) en LTO hebben aangegeven dat het in de praktijk niet gaat lukken om de toegezegde maatregelen uit te voeren. Redenen zijn de personele bezetting (gebrek aan tijd en/of vaardigheden), de financiële middelen en specifiek voor LTO de vele deelnemers.

De werkgroep ZON verwacht dat het mogelijk is dat de toegezegde maatregelen van TBO's en LTO wel uitgevoerd gaan worden als deze worden ingebracht in de gebiedsprocessen die waterschappen uitvoeren. Binnen de landbouwsector wordt tijd vrij gemaakt voor de invulling van DAW maatregelen. Voor een deel zijn de DAW maatregelen dezelfde als de ZON maatregelen. Gezamenlijke uitvoering in een gebiedsproces, met water als verbindende factor, maakt stapeling van subsidies mogelijk.

3. Mogelijke aanpak.

Er zijn 2 manieren waarop een gebiedsproces kan beginnen:

- Een waterschap start een integraal gebiedsproces op omdat het gepland heeft in een gebied de waterhuishouding verbeteren.
- Andere belanghebbenden hebben de wens de waterhuishouding in een gebied te verbeteren en willen een gebiedsproces te starten.

Het resultaat van het gebiedsproces is een integraal project waarin de maatregelen worden opgenomen die leiden tot de verbetering van het watersysteem, zowel kwalitatief als kwantitatief. Een deel van de maatregelen vindt plaats op gronden die in beheer (en vaak eigendom) zijn van het waterschap en een deel op gronden in beheer van

terreinbeheerders, landbouwers of anderen. Voor deze werkwijze is een realisatiestrategie ontwikkeld.

Realisatiestrategie naar een robuust watersysteem

1. *We gaan een open gebiedsproces in, waarbij verschillende maatschappelijke partners doelen en opgaven in een bepaald gebied aan elkaar verbinden. Dat zijn bij voorbeeld doelen en opgaven vanuit WB21, KRW, KAS, DAW en ZON.*
2. *De partners maken een gebiedsplan. In het gebiedsplan is uitgewerkt welke maatregelen in het gebied kunnen leiden tot realisatie van doelen en opgaven.*
3. *De partners stellen een Ontwerpplan op waarin is uitgewerkt welke inzet nodig is om de maatregelen uit te voeren.*

Hierbij wordt gezocht naar een juiste mix van:

- *beschikbare subsidies en de stapeling daarvan*
- *inzet waterschap (inspanningen en geld)*
- *inzet grondeigenaren*
- *inzet andere maatschappelijke partners*
- *verantwoordelijkheden deelnemende partners*

4. *Plan wordt uitgevoerd.*

Nieuw in de aanpak:

- *De verschillende partners hebben gezamenlijk besloten dat ze willen werken aan een klimaatbestendig gebied.*
- *Voor uitvoering van de maatregelen kijken we niet alleen naar het hoofdsysteem, ook maatregelen op bijvoorbeeld boerenbedrijven en in natuurgebieden dragen bij aan een robuust watersysteem. Dit betekent dat nieuwe maatregelen en oplossingen beschikbaar zijn om doelen te realiseren. Daarbij kunnen we verschillende programma's, zoals ZON, DAW en KAS met elkaar vervlechten.*
- *Het waterschap kan de regie nemen en faciliteren, subsidies aanvragen, de bestekken maken en de uitvoering bewaken. Daarmee ontzorgt het waterschap de maatschappelijke partners zonder de verantwoordelijkheid over te nemen. Ook kan een andere partner de regierol nemen.*

Onderdelen van de realisatiestrategie zijn:

- welke **organisatie** is nodig;
- de **verantwoordelijkheden** en **rollen** moeten duidelijk zijn en er zijn afspraken nodig over de **borging** van de maatregelen;
- welke mogelijkheden zijn er voor de **financiering** van de maatregelen.

4. Uitwerking, vertaling naar de praktijk.

Het waterschap start zelfstandig een integraal gebiedsproces of start met een gebiedsproces als meerdere belanghebbenden in een gebied daartoe een verzoek indienen bij het waterschap. Het waterschap beoordeelt dan of een gebiedsproces het geschikte instrument is voor de aanpak van het verzoek.

Het pakket aan maatregelen wordt met het gebied samengesteld. Deze aanpak maakt het ook mogelijk om in een echt integraal gebiedsproces ook andere belangen te kunnen bedienen. Niet alleen maatregelen die wateroverlast en droogteschade beperken maar ook de KRW maatregelen van de waterschappen, KAS (Klimaatadaptieve Stad) waarin groen-blauwe structuren worden versterkt en regenwater wordt geïnfiltreerd, recreatie en landbouwmaatregelen waarvoor het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) is ontwikkeld.

Gebruikelijk is dat het waterschap een gebiedsproces start en een projectleider levert als er wateropgaven worden gerealiseerd. Een integraal gebiedsproces kan ook door een andere belanghebbende partij worden getrokken. Ook kan de projectleider heel goed uit een andere organisatie komen.

4.1. Verantwoordelijkheden en rollen

Als we kiezen voor zo'n integraal gebiedsproces is het van belang om de verantwoordelijkheden van de diverse organisaties en de vertegenwoordigers daarvan goed vast te leggen.

Bij een integraal gebiedsproces zijn de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties en belangenverenigingen **gezamenlijk** verantwoordelijk voor de juiste en volledige inbreng van de belangen vanuit de verschillende disciplines. Een bestaand of voor het gebiedsproces ingesteld bestuursorgaan met vertegenwoordiging van deelnemende partners staat boven het gebiedsproces en kan knopen doorhakken.

De projectleider van het gebiedsproces wordt aangewezen door de gezamenlijke partners. Hij/zij is verantwoordelijk voor de voortgang en heeft de bevoegdheid om in geval van onvoldoende inzet of ontwikkeling het bestuursorgaan te adviseren om bepaalde zaken of bepaalde belangen niet verder mee te nemen in het proces.

Aan het eind van het gebiedsproces wordt onder meer de balans opgemaakt van alle ingebrachte eisen en wensen. Daaruit volgt een (principe) ontwerpplan met eventuele alternatieven. Ook wordt dan bepaald of het plan als één werk op de markt wordt gezet of dat het beter in delen kan worden aanbesteed. Bijvoorbeeld omdat een bepaald specialisme vereist is of om subsidie technische redenen.

In alle gevallen vindt er in deze fase een overdracht plaats naar de realisatieafdeling van de organisatie die het werk gaat uitvoeren.

De projectleider gebiedsproces is verantwoordelijk voor het gehele project. Hij/zij:

- brengt het netwerk in beeld (projectgroep, subsidiënten, belanghebbenden, bestuur, anderen);
- bepaalt welke key spelers nodig zijn en welke achtergrond en competenties minimaal vereist zijn (projectleider uitvoering, vertegenwoordiger maatschappelijke partner (landbouw, TBO, OPG, particulieren, etc), subsidiedeskundige, communicatiemedewerker,
- stelt een projectteam samen;
- geeft aan maatschappelijke partners aan welke zinvolle maatregelen mogelijk zijn;
- bepaalt in overleg met de maatschappelijke partners wat de grens van het projectgebied is;
- is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de maatregelen;
- is verantwoordelijk voor de subsidieaanvragen;
- is verantwoordelijk voor de planning;
- kan adviseren de deelname van een maatschappelijke partner in het gebiedsproces te stoppen indien onvoldoende of geen voortgang wordt bereikt in de opgaven van die maatschappelijke partners;
- zorgt indien nodig voor borging van de maatregelen van de maatschappelijke partners op de lange termijn;
- zorgt voor de financiële afwikkeling;
- zorgt voor de bestuurlijke besluitvorming;
- zorgt voor interne en externe communicatie over het project.

De vertegenwoordiger maatschappelijke partner:

- brengt het netwerk van de maatschappelijke partner in beeld (eigen stakeholders/deelnemers, bestuur,
- is verantwoordelijk voor de inbreng van de maatregelen van de maatschappelijke partner;
- kent de ins en outs van de overheidsopgaven;
- verkent de grenzen van het projectgebied in overleg met de projectleider gebiedsproces;
- haalt maatregelen op bij de achterban;
- laat mogelijke maatregelen toetsen door projectleider gebiedsproces op effectiviteit;
- zorgt voor goede afstemming met de projectleider gebiedsproces;
- zorgt voor financiële bijdragen van de maatschappelijke partners volgens nader af te spreken kostenverdeling.

De vaardigheden waarover de projectleider gebiedsproces, vertegenwoordiger maatschappelijke partner en de leden van de projectgroep moeten beschikken om het integrale gebiedsproces te laten slagen zijn beschreven in BIJLAGE 1.

4.2. Uitwerking organisatie

1. De gezamenlijke deelnemers wijzen een projectleider gebiedsproces aan. De projectleider gebiedsproces wordt bijgestaan door één of meerdere vertegenwoordigers van betrokken organisaties en belangenverenigingen (de vertegenwoordiger maatschappelijke partner) voor de maatregelen die plaatsvinden

op percelen van terreinbeheerders, landbouwers, of een andere partij. De projectleider gebiedsproces en de vertegenwoordiger maatschappelijke partner leggen vast wie voor welke onderdelen verantwoordelijk is en bepalen gezamenlijk de grenzen van het projectgebied.

2. De projectleider gebiedsproces en de vertegenwoordiger maatschappelijke partner brengen in beeld welke opgaven er zijn vanuit het watersysteem en vanuit andere belangen en voegen die opgaven samen.
3. Het waterschap toetst de opgaven op effect op het watersysteem (kwantitatief en kwalitatief)
4. Het waterschap en de maatschappelijke partner stellen vast hoeveel % profijt zowel waterschap als maatschappelijke partner van een maatregel hebben. Dit vormt de basis voor de verdeling van de niet- gesubsidieerde kosten.
5. Vertegenwoordiger maatschappelijke partner (maar ook de projectleider gebiedsproces) gaan “de boer op” met het doel passende maatregelen te verzamelen.
6. Het resultaat is een gezamenlijk plan. Zo nodig wordt het oorspronkelijke projectgebied aangepast. Waterschap coördineert de subsidie aanvragen.
7. Waterschap maakt bestek, besteedt aan en bewaakt de uitvoering.
8. Waterschap voert de administratie van de uitvoering en regelt de financiële en technische afwikkeling.
9. Waterschap evalueert het proces en de uitvoering.

4.3. *Borging van de maatregelen*

Zoals eerder vermeld kan een deel van de maatregelen die leiden tot verbetering van de waterhuishouding plaatsvinden op gronden in beheer van terreinbeheerders, landbouwers of anderen. Een voorbeeld van zo’n maatregel is het vergroten van het gehalte organische stof in de bodem, met mede als doel de sponswerking van de bodem te verbeteren zodat het watersysteem robuuster wordt. De uitgevoerde maatregel zal ook in de toekomst effectief moeten blijven. Waterschap en eigenaar maken daarover in het gebiedsproces afspraken. Hoe die er precies uit gaan zien is nog niet verder uitgewerkt. Doel is dat er praktische afspraken worden gemaakt die met een overeenkomst worden vastgelegd.

4.4. *Financiering, juridische toetsing.*

4.4.1. *Uitgangspunten*

Een waterschap of een maatschappelijke partner neemt initiatief tot een integraal gebiedsproces dat resulteert in een integraal project waarin maatregelen worden opgenomen die leiden tot:

- verbetering van de waterkwaliteit;
- beperking van de wateroverlast;
- tegengaan van verdroging;
- realisatie van GGOR;
- eventueel realiseren van niet water gerelateerde doelen maatschappelijke partner.

Het pakket aan maatregelen wordt met het gebied samengesteld door het projectteam.

Een deel van de maatregelen vindt plaats op gronden die in beheer (en vaak eigendom) zijn van het waterschap en een deel op gronden in beheer van landbouwers, terreinbeheerders of anderen. Alle maatregelen dragen bij aan de verbetering van het watersysteem, zowel kwalitatief als kwantitatief.

In veel gevallen, maar niet noodzakelijk, voert het waterschap de regie, levert een projectleider gebiedsproces en vraagt de subsidies aan. De projectleider gebiedsproces werkt nauw samen met de vertegenwoordiger maatschappelijke partner voor de maatregelen die plaatsvinden op percelen van landbouwers of terreinbeheerders of een andere partij.

Er zijn bijdrageregelingen waar we gebruik van kunnen maken voor gebiedsprojecten.

Bekend zijn:

- POP 3 (KRW en klimaat)
- ZON
- DAW (regionale regeling Drenthe in ontwikkeling, andere provincies niet bekend)
- -----

4.4.2. Subsidie

Het waterschap onderzoekt welke bijdrageregelingen van toepassing zijn op het integrale project en vraagt subsidie aan. Als er meerdere bijdrageregelingen mogelijk zijn, omdat er in het project meerdere doelen worden bereikt, kan het nodig zijn dat het totale project in delen wordt opgeknipt. Het heeft de voorkeur om één bestek te maken en de toerekening aan de doelen pragmatisch uit te voeren.

Een voorbeeld van de toerekening van maatregelen aan de doelen van een fictief integraal gebiedsproject van € 4.000.000 is:

Doel maatregel	Aandeel in project	Aandeel in €	Subsidie
KRW	40 %	€ 1.600.000	50 %
ZON	10 %	€ 400.000	23 %
DAW	10 %	€ 400.000	40-90 %
ZON + DAW	30 %	€ 1.200.000	63-100%
Regulier waterschap	9 %	€ 360.000	-----
Regulier partner	1 %	€ 40.000	-----

NB. Dit is een fictief voorbeeld. De subsidieregelingen en –voorwaarden zijn ingewikkeld en verschillen soms per provincie. Nader onderzoek is nodig.

Het idee is dat de bijdragen worden aangevraagd op basis van de toerekening van de maatregelen aan de verschillende doelen, zoals bovenstaand voorbeeld. De voorbereidingskosten worden volgens dezelfde percentages toegerekend. Bij een aantal regelingen zijn voorbereidingskosten (dus ook de voorbereidingskosten van de maatschappelijke partner) subsidiabel. Ook de kosten van de begeleiding van de uitvoering door de projectleider uitvoering worden volgens dezelfde percentages toegerekend.

Het project wordt zo opgezet dat optimaal gebruik kan worden gemaakt van de relevante bijdrageregelingen. Om technische redenen, bij voorbeeld wanneer de uitvoering erg specialistisch is, kan het bestek in meerdere delen worden aanbesteed of uitgevoerd. Het integrale project wordt ook in meerdere delen geknipt of zelfs in meerdere delen aanbesteed als dat voor het verkrijgen van subsidie gewenst is. Steeds wordt gezocht naar de meest optimale aanpak.

De niet gesubsidieerde kosten worden betaald door het waterschap en de maatschappelijke partners. Die eigen bijdrage wordt gebaseerd op het belang dat de partijen hebben bij een maatregel.

4.4.3. Juridische toetsing

Een belangrijke vraag die is onderzocht ging over staatssteun voor maatregelen die op eigendommen van terreinbeheerders en landbouwers plaatsvinden. Een groep juristen van de noordelijke waterschappen en de provincie Drenthe heeft hier naar gekeken. De conclusie is dat de POP3 regeling en de LVV (Landbouwwijstellingsverordening) voldoende mogelijkheden bieden om staatssteunproof te kunnen werken. Diverse maatregelen die onder de LVV vallen, staan ook in de maatregelenlijst die onder het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) uitgevoerd kunnen worden. Ook wanneer het waterschap watersysteemmaatregelen neemt op boerenland is er geen sprake van staatssteun.

5. Personele gevolgen

Een belangrijke vraag is wat deze aanpak betekent voor de trekker van het gebiedsproces. Dat kunnen meerdere partijen zijn.

5.1. *Regievoering van het integrale gebiedsproces*

De verwachting is dat het in de start fase van een gebiedsproces meer tijd zal kosten om de partners, de doelen en de opgaven bij elkaar brengen dan bij een traditionele aanpak. Die extra tijd wordt naar verwachting gecompenseerd door de tijdbesparing die ontstaat doordat de planvorming, de bezwarenbehandeling en de uitvoering sneller gaan verlopen. Dat komt omdat iedere deelnemer in het gebiedsproces zijn belang heeft ingebracht en vertaald ziet in concrete maatregelen.

5.2. *Aanvragen subsidie en financiële administratie*

Waterschappen hebben zich bestuurlijk verplicht tot het uitvoeren van projecten waarvoor complexe subsidieregels van toepassing zijn. Een knelpunt is de administratieve belasting die voortkomt uit de aanvraag van subsidies en de verantwoording die daar bij hoort. De POP 3 is een voorbeeld van een behoorlijk ingewikkelde regeling die arbeidsintensief is en vraagt om een uitgebreide financiële administratie. Het vraagt deskundigheid en tijd van subsidiologen, financiële medewerkers en inkopers om de regels op de vereiste manier uit te voeren.

De benodigde kennis is bij de waterschappen voldoende aanwezig. De verwachting is dat er niet altijd voldoende fte beschikbaar zal zijn om de benodigde kennis in een gebiedsproces in te brengen. Binnen de samenwerking in Rijn-Oost kan gezocht worden naar mogelijkheden die noodzakelijke kennis effectief in te zetten in de gebiedsprocessen.

De aanpak in een gebiedsproces zoals in deze realisatiestrategie is beschreven, zal niet meer deskundigheid vragen dan wat nu al nodig is. Bij de eerste projecten zal naar verwachting iets meer tijd dan gebruikelijk nodig zijn voor het stroomlijnen van de financiële administratie.

5.3. Opleiding

De projectleider gebiedsproces zal grondige kennis nodig hebben van de bedrijfsvoering van niet-overheden. Projectleiders en andere medewerkers van de waterschappen Vechtstromen, Rijn en IJssel en Vallei en Veluwe hebben een cursus agrohydrologie gevolgd, waarin onder andere de agrarische bedrijfsvoering aan bod kwam. Deze cursus is minimaal noodzakelijk om een serieuze gesprekspartner te zijn voor onze maatschappelijke partners.

BIJLAGE 1

Profiel projectleider gebiedsproces, vertegenwoordiger en lid projectgroep

Een projectleider gebiedsproces heeft voor een groot deel dezelfde competenties als een reguliere projectleider. Hij/zij moet resultaatgericht zijn en goed zijn in het bewaken van de doelen, de planning en de financiën van het project. Daarnaast moet hij/zij beschikken over nog een aantal eigenschappen en competenties, zoals:

- communicatief vaardig;
- verbindend;
- goed onderlegd in bedrijfsvoering niet-overheden;
- gevoel voor bestuurlijke verhoudingen;
- het vermogen om technisch en inhoudelijk goede inschattingen te kunnen maken.

De vertegenwoordiger belangenvereniging of organisatie is:

- communicatief vaardig;
- bedrijfsmatig goed op de hoogte;
- inhoudelijk deskundig;
- bevlogen;
- goed bekend met de in's en out's van de overheidsopgaven;
- betrouwbaar, heeft kennis van zaken en heeft draagvlak bij de achterban;
- bestuurlijk sensitief.

De leden van de projectgroep:

- zijn inhoudelijk deskundig;
- zijn open;
- hebben gevoel voor gezamenlijke belangen en doelen;
- hebben inlevingsvermogen;
- kunnen 'out of the box' denken.

BIJLAGE 2

Besispunten RBO

Besluit 1

Het RBO wordt gevraagd positief te besluiten om in gebiedsprocessen te gaan werken zodat de ZON opgaven van TBO's en LTO uit het werkprogramma ZON kunnen worden uitgevoerd. De consequenties van deze aanpak zijn:

- met deze werkwijze zetten we het partnership van de Bestuursovereenkomst en het werkprogramma "Wel Goed water Geven" door in de uitvoering;
- met de werkwijze dienen we meerdere doelen, ook de verbetering van de waterkwaliteit;
- er vinden watersysteemmaatregelen plaats op eigendommen van terreinbeheerders en landbouwers;
- er is meer inzet nodig in de voorbereidingsfase van een gebiedsproces en minder in de planvormings- en uitvoeringsfase;
- er is meer administratie nodig voor subsidies en financiële verantwoording;
- er is inzet nodig om gezamenlijke subsidieregelingen op te stellen en stapeling mogelijk te maken.

Besluit 2

De partners die de Bestuursovereenkomst hebben getekend hebben in totaal € 116.000.000 aan ZON maatregelen opgegeven. Daarvan komt € 27.100.000 uit het Deltafonds. Dit houdt in dat € 88.900.000 uit eigen middelen moet worden betaald.

Besispunt: kunnen de middelen uit bijvoorbeeld de regionale pot (dus andere subsidies) worden gezien als eigen middelen of moeten de eigen middelen volledig uit eigen zak van de deelnemende partijen worden betaald.