

NN31050.2001-4A

Verkeer en Waterstaat

Waterstaat

Instituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling

aan het GGOR

RIZA rapport 2001.002

STOWA rapport 2001-4a

stowa

Stichting Toegepast Onderzoek
Waterbeheer



De toekomst van het GGOR

Een onderzoek naar de bestuurlijk-juridische verankering van het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime

Hoofdrapport

Een onderzoek in opdracht van de Rijkswaterstaat (Hoofdkantoor van de Waterstaat, directie water), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen, en de STOWA uitgevoerd door Arcadis Heidemij Advies.

RIZA rapport 2001.002
STOWA rapport 2001-4a
ISBN 9036953561

Auteurs: A. ter Harmsel (Arcadis Heidemij Advies)
E.J.J. van Slobbe (Arcadis Heidemij Advies)

RIZA
Lelystad, 1 februari 2000

19 MEI 2001

BIBLIOTHEEK DE HAAFF
Droevendaalsesteeg 3a
Postbus 241
6700 AE Wageningen

stowa

Stichting Toegepast Onderzoek
Waterbeheer

Handwritten note: 32/114



0000 0868 6590

Inhoudsopgave

Management Samenvatting 4

1 Inleiding 7

1.1 Aanleiding onderzoeksproject 7

1.2 Leeswijzer 8

2 Stand van zaken: Waternood en GGOR 9

2.1 De ontwikkeling van het begrip GGOR 9

2.2 OGOR, AGOR en GGOR 10

3 Aanleiding voor een nieuw instrument GGOR in het waterbeheer 13

3.1 Nut en noodzaak 13

3.2 Enkele principes 14

4 Op weg naar een bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR 15

4.1 Wie heeft belangen? 15

4.2 Bestuurlijke overwegingen 16

4.3 Opties voor de verankering van het GGOR 17

5 Advies: de toekomst van het GGOR 19

5.1 Definitie en plaats van het GGOR 19

5.1.1 Beleidsvoorbereiding 19

5.1.2 Beleidsuitvoering 21

5.2 Rolverdeling 21

5.3 Juridische consequenties 23

Literatuur 25

Bijlagen

1. Onderzoeksopzet "De toekomst van GGOR" 27

2. Samenstelling Begeleidingscommissie en Projectteam 28

Management Samenvatting

In opdracht van vier partijen¹ zijn de mogelijkheden van een bestuurlijk-juridische verankering van het Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterregime (GGOR) onderzocht. Nadere definiering van de positie van dit instrument is nodig omdat in de Vierde Nota Waterhuishouding (NW4) is uitgesproken dat het GGOR in 2002 operationeel is. Een aantal provincies is reeds een eind op weg met de invulling van het GGOR, maar er bestaan nog veel onduidelijkheden. Dit betreft onder andere wie het GGOR opstelt, vaststelt en implementeert, de relatie met strategische (Streekplan, Waterhuishoudingsplan, Milieubeleidsplan en dergelijke) en operationele instrumenten (Bestemmingsplan, Waterbeheersplan en dergelijke) van het integraal waterbeheer.

De hoofddoelstelling van het onderzoek was, tegen de achtergrond van het in NW4 gestelde, het versnellen c.q. vergemakkelijken van de implementatie van het instrument GGOR. Deze samenvatting belicht de aanbevelingen ten aanzien van de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR die volgen uit het onderzoek. Het onderliggende rapport beschrijft aanpak en gang van zaken van het onderzoek.

Het GGOR is een weerbaarstig begrip, een container begrip, waarin vele definities passen. In Groningen verstaat men onder het GGOR een soort grondwatertrappen-kaart en in Zuid-Holland valt het GGOR vrijwel samen met de discussie over water als ordenend principe. Soms wordt het GGOR opgevat als uitwerking van het provinciaal omgevingsbeleid, soms als input voor het provinciale omgevingsbeleid.

In dit onderzoek is de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR geplaatst in de beleidscyclus waarin de provincie, waterschappen en gemeenten een eigen rol hebben. Binnen deze cyclus kunnen twee belangrijke fasen worden onderscheiden die voor het bestuurlijk-beleidsmatig functioneren van groot belang zijn, namelijk de voorbereiding van provinciale plannen en de inbreng van de waterbeheerder daarbij, en de uitwerking en implementatie van het provinciale omgevingsbeleid en de inbreng van de waterschappen en gemeenten daarbij. In zowel de beleidsvoorbereiding als de beleidsuitwerking kunnen methodieken (!) voor het opstellen van het GGOR² van betekenis zijn. De wijze van gebruik van de informatie is echter in het beleidsvoorbereidende traject anders dan in het beleidsuitvoerende.

In dit onderzoek is nadrukkelijk gekozen om het GGOR bestuurlijk juridisch te verankeren in de fase van uitwerking en implementatie van het provinciale omgevingsbeleid; hetgeen zoals gezegd onverlet laat dat de methodiek ook in de andere fase kan worden gebruikt door de provincie bij de voorbereiding van haar plannen of het waterschap ter onderbouwing van haar inbreng in deze plannen, bijvoorbeeld in de vorm van een waterkansenkaart of watervisie.

1 Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en STOWA

2 Zie onder andere Werkgroep Waternoed (1996) en Arnold *et al.* (2000)

Een omschrijving van het GGOR

In dit onderzoek wordt het GGOR als volgt omschreven:

Het GGOR is een uitwerking van het provinciale omgevingsbeleid. Deze uitwerking wordt door het waterschap in nauwe samenspraak met de grondwaterbeheerder en de gemeenten opgesteld en in bestuurlijk overleg vastgesteld, opgenomen in het waterbeheersplan en door de provincie goedgekeurd. Het GGOR is een (set van) kaart(en) (bijvoorbeeld schaal 1:25.000) waarop de te realiseren en te behouden grondwaterstanden en peilen/peilbeheer voor de in (het hiervoor aangeduide) bestuurlijk overleg afgewogen functies, rekening houdend met de wensen van belanghebbenden, staan aangegeven. Daarnaast kan het ook waterkwaliteits- en morfologische aspecten omvatten. De kaarten gaan vergezeld van tabellen en toelichtingen.

Een GGOR bestaat dus uit een (set van) kaart(en) waarop de hoogste en laagste grondwaterstanden en oppervlaktewaterpeilen per locatie genoemd staan. Tevens zijn er kaarten met waterkwaliteitsbeschrijvingen. Het schaalniveau is mede afhankelijk van de relatie die het GGOR legt naar de ruimtelijke ordening. De kaarten kunnen informatie geven tot op het perceelsniveau.

Opstelling en vaststelling

Het GGOR wordt opgesteld door waterschappen voortbouwend op het provinciale omgevingsbeleid en provinciale richtlijnen, in nauwe samenwerking met gemeenten, de grondwaterbeheerder en belanghebbende grondgebruikers zoals natuur en landbouw. Daarbij worden het Optimale Grond- en Oppervlaktewaterregime (OGOR) en het Actuele Grond- en Oppervlaktewaterregime (AGOR) als basis gebruikt.

Het AGOR wordt door de waterschappen geïnventariseerd, in overleg met de provincie als grondwaterbeheerder. Het OGOR wordt ofwel door provincies opgesteld ofwel door de waterschappen. De keuze hiervoor ligt bij de provincies. Het OGOR wordt in ieder geval in nauwe samenspraak met grondgebruikers opgesteld.

Het GGOR wordt als deel van het waterbeheersplan vastgesteld door het bestuur van het waterschap en getoetst en goedgekeurd door de provincie. Tevens wordt het GGOR betrokken bij c.q. maakt onderdeel uit van gemeentelijke structuurvisies en structuurplannen. Bij het opstellen van bestemmingsplannen houden gemeenten rekening met het GGOR. Doordat het GGOR deel wordt van het waterbeheersplan gelden dezelfde juridische regels als die van een waterbeheersplan. Belangrijkste gevolg is dat er geen rechtstreeks bindende werking voor derden bestaat. Een en ander kan worden verankerd door middel van spiegelbepalingen in respectievelijk de Wet op de Waterhuishouding en de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De meerwaarde van het GGOR

Het nut van het GGOR is meerledig:

- het GGOR is de basis voor toekomstige actie van waterschappen, gemeenten en gebiedsprocessen. Zowel voor watergerichte interventies als R.O. interventies. Het instrument is daarmee ontwikkelingsgericht. Bovendien vormt de formulering van het GGOR een aanleiding om belanghebbenden bij een watersysteem te betrekken bij de te maken keuzen.

-
- het GGOR vormt een *kennisbasis van watersystemen* die inzicht geeft in de veerkracht (of het gebrek daaraan) van regionale watersystemen. Het is een uitwerking van het provinciale omgevingsbeleid. Het kan ook een output zijn van gebiedsgerichte processen. Het GGOR als kennisbasis kan input leveren bij monitoring en beleidsevaluaties.
 - het GGOR heeft een spilfunctie in het, vanuit de wateroptiek, operationaliseren van provinciale omgevingsplannen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoeksproject

De regering is duidelijk over de noodzaak voor meer sturing van het grond- en oppervlaktewater: *Problemen tussen landbouw en natuur of tussen functies in het algemeen kunnen goeddeels worden voorkomen wanneer duidelijk is op welke functie het peilbeheer moet zijn afgestemd. Daarom vindt het Rijk dat het een taak van de provincies is (in regie) om uiterlijk in het jaar 2002 de gewenste grondwatersituatie vast te leggen, gekoppeld aan de toegekende gebruiksfuncties. Zodat daadwerkelijk ruimte ontstaat voor water als ordenend principe* (NW4 regeringsbeslissing, blz. 30).

Een aantal provincies is reeds een eind op weg, maar er bestaan nog veel onduidelijkheden. Dit betreft onder andere wie het Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterregime (GGOR) opstelt, vaststelt en implementeert, de relatie met strategische (Streekplan, Waterhuishoudingsplan, Milieubeleidsplan en dergelijke) en operationele instrumenten (bestemmingsplan, water-beheersplan en dergelijke) van het integraal waterbeheer.

Naar aanleiding van het voorgaande onderzoeken vier partijen³ de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR. De titel van dit onderzoek is "De Toekomst van het GGOR". Het doel van het onderzoek is om de implementatie van het instrument GGOR te versnellen en te vereenvoudigen. De probleemstelling van het onderzoek is driedelig.

1. Welke opties zijn er voor de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR?
2. Welke partij (waterschap, provincie, gemeente) stelt het GGOR op, wie stelt het vast en wie draagt zorg voor de implementatie?
3. Welke consequenties heeft een en ander voor de rechten van grondgebruikers en -eigenaren?

De definitie van het GGOR heeft zich sinds het verschijnen van de derde Nota Waterhuishouding sterk ontwikkeld. Daarom is in het onderzoek aandacht besteed aan een zorgvuldige omschrijving van het begrip.

Dit hoofdrapport presenteert de resultaten van het onderzoek. Tijdens het onderzoek heeft een continue discussie plaatsgevonden met de begeleidingscommissie (zie bijlage 2). De tekst van dit rapport is daarom meer dan alleen een onderzoeksresultaat. Het is de weerslag van een denkproces dat in de begeleidingscommissie heeft plaatsgevonden. En hoewel ARCADIS het onderzoek uitvoerde zijn de teksten van dit hoofdrapport mede geschreven door leden van de begeleidingscommissie, daarom is het een gezamenlijk product.

BIBLIOTHEEK DE HAAFF

Droevendaalsesteeg 3a
Postbus 241
6700 AE Wageningen

³ Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en STOWA.

Het onderzoek stond in het teken van een actieve wisselwerking tussen onderzoekers en beleidsveld. De volgende stappen zijn genomen (zie bijlage 1):

- Een enquête met gerichte vragen over peilbesluiten, peilenplannen en het GGOR gericht aan de provincies en waterschappen.
- Formulering door de onderzoekers (inclusief begeleidingscommissie) van vijf opties voor de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR.
- Workshops over peilbesluiten en peilenplannen met vertegenwoordigers van provincies en waterschappen.
- Workshop met, op persoonlijke basis, uitgenodigde deelnemers uit het waterbeheer, de planologie en de ruimtelijke ordening met het doel om de opties voor de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR te bediscussiëren.
- Uitgebreide discussies in de begeleidingscommissie naar aanleiding van de resultaten van de workshops en van gesprekken met Unie van waterschappen en IPO.
- Symposium waarin de onderzoeksresultaten zijn gepresenteerd en besproken.

In de eindfase van het onderzoek verscheen het advies van de Commissie Waterbeheer 21^{ste} Eeuw. Een van de aanbevelingen van deze commissie is het inzetten van een watertoets: *De watertoets wordt verplicht bij besluitvorming over grootschalige en/of ingrijpende locatiebesluiten. De kwantitatieve en kwalitatieve gevolgen voor het watersysteem worden onderzocht en compensatiemaatregelen worden waar nodig getroffen. De waterschappen worden daarover gehoord* (rapport Commissie WB21, 2000, p. 86). Er bestaat een duidelijke relatie tussen het GGOR en watertoets, hoe deze relatie ingevuld zal worden hangt in sterke mate van de besluitvorming over de watertoets af. Het is nu nog te vroeg om instrumentele verbanden te leggen tussen het GGOR en watertoets.

1.2 Leeswijzer

Dit rapport begint, in hoofdstuk 2, met een stand van zaken van de ontwikkeling van het begrip GGOR zoals die tot voor kort heeft plaats gevonden, en van het project Waterlood. In hoofdstuk 3 wordt de vraag waarom een nieuw instrument nodig is behandeld. Waarin verschilt het GGOR van bestaande instrumenten uit de Wet op de Waterhuishouding zoals het peilbesluit en streefpeilenplannen? Hoofdstuk 4 beschrijft de tijdens het onderzoek ontwikkelde ideeën over de bestuurlijk-juridische verankering en hoofdstuk 5 sluit af met het advies over de toekomst van het GGOR.

In de bijlage vindt u meer over de opzet van het onderzoek. Gedetailleerde beschrijvingen van het onderzoek vindt u in deelrapporten "Evaluatie peilbeheer" en "Analyse en opties GGOR".

2 Stand van zaken: Waternoed en GGOR

In dit hoofdstuk wordt een stand van zaken gegeven van de ontwikkeling van het begrip GGOR zoals die tot voor kort heeft plaats gevonden, en van het project Waternoed. In de eerste paragraaf wordt de huidige plaats van het GGOR in het rijksbeleid met betrekking tot waterhuishouding toegelicht. De tweede paragraaf geeft een overzicht van de vele termen die zich rond het GGOR in technisch inhoudelijke zin hebben ontwikkeld. Deze twee paragrafen geven de begrippen weer zoals die zich tot voor kort (onafhankelijk van dit onderzoek) hebben ontwikkeld.

In de inleiding is al geconstateerd dat rond het opstellen, vaststellen en implementeren van het GGOR nog vele onduidelijkheden zijn. In hoofdstuk 3 wordt dan ook de aanleiding voor een nieuw instrument GGOR in het waterbeheer toegelicht (zoals die in het onderzoek is geconstateerd). In de daarop volgende hoofdstukken 4 en 5 wordt ingegaan op een nadere definiëring van het GGOR zoals dat in het kader van dit onderzoek heeft plaatsgevonden.

2.1 De ontwikkeling van het begrip GGOR

Op dit moment worden door provincies en waterschappen voorbereidingen getroffen om te komen tot een invulling van hetgeen in de 4^e Nota Waterhuishouding (NW4) is gesteld: *de provincies stellen uiterlijk in 2002 de gewenste grondwatersituatie vast, enerzijds ter vermindering van de verdroging, anderzijds om doorgaande bodemdaling te vertragen*. Als termijn voor het realiseren van dit wensbeeld wordt 2025 genoemd. Achtergrond hierbij is dat er samenhang moet komen tussen de functietoekenning voor ruimtelijke ordening en die van water. *Problemen kunnen goeddeels worden voorkomen wanneer duidelijk is op welke functie het peilbeheer moet zijn afgestemd*. Kernbegrippen in de NW4 zijn: vergroten veerkracht, vergroten van samenhang en gebiedsgericht beleid.

Het begrip Gewenste Grondwater Situatie (GGS) is al genoemd in de Derde Nota Waterhuishouding (NW3, 1989), in verband met het beschrijven van de hydrologische streefbeelden van grondwaterafhankelijke natuur in het landelijke gebied. Twee citaten:

"Er bestaat een directe relatie tussen ingrepen, zoals onttrekkingen en ontwaterings- en afwateringsmaatregelen in de grondwater situatie (grondwaterstand, grondwater stroming en grondwaterkwaliteit) en verdroging".

"Omdat effecten van ingrepen in de waterhuishouding, waaronder verdroging, provinciegrenzen kunnen overschrijden, zou in gezamenlijk overleg mede op basis van het vigerende beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening en het milieu per (deel)gebied moeten worden bepaald wat daar de gewenste grondwater situatie is en hoe de verdrogingsproblematiek gezamenlijk en regionaal zal worden opgelost. In afzonderlijke provinciale waterhuishoudingsplannen moet dat verder worden uitgewerkt in een schema van aanpak. Per (deel)gebied moet daarbij worden vastgesteld wat

de gewenste grondwatersituatie is. Op basis daarvan wordt tenminste voor ieder (deel)gebied vastgesteld:

- *of de totale onttrekking van grondwater moet worden verminderd, kan worden gehandhaafd dan wel nog kan toenemen;*
- *of de ontwaterings- en afwateringsmaatregelen kunnen worden toegestaan, gehandhaafd of moeten worden aangepast."*

Uit dit citaat blijkt dat de GGS toen vooral gericht was op de bescherming van waardevolle grondwaterafhankelijke natuur tegen nadelige effecten van grondwatergebruik voor drink- en industriewater en de landbouw.

Later is, vanuit het besef dat grond- en oppervlaktewater niet los van elkaar zijn te zien, hier en daar de term uitgebreid tot de "gewenste grond- en oppervlaktewatersituatie" (GGOS). Het begrip 'situatie' werd vervolgens als te statisch gezien en deed geen recht aan de natuurlijke dynamiek. Dit heeft tenslotte geleid tot de term "Gewenst Grond- en Oppervlaktewater-regime" (GGOR).

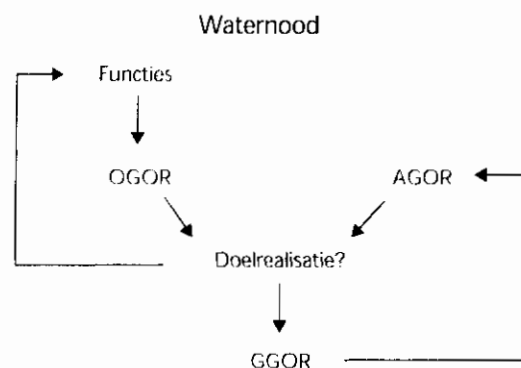
Ongeveer parallel aan de naamsveranderingen liep een inhoudelijke verbreding van het begrip GGOR. Van een gerichtheid op vooral de grondwater-onttrekkings situatie van een regio waarbij het maatschappelijk zwakkere natuurbelang centraal stond naar een gerichtheid op de gewenste waterhuishouding van alle vormen van grond- en watergebruik en tenslotte naar een instrument in het kader van water als ordenend principe.

2.2 OGOR, AGOR en GGOR

In het kader van het project Waterlood, en ook een aantal andere initiatieven, is invulling gegeven aan een aantal aspecten van het GGOR. In het navolgende wordt daar een weergave van gegeven. Deze weergave staat in die zin los van de nadere definiering van het GGOR die in het kader van dit onderzoek plaats gevonden heeft (zie hoofdstuk 4 en 5).

De inhoudelijke methodiek voor het GGOR is onder andere ontwikkeld in het kader van het project Waterlood. Waterlood is een initiatief van Dienst Landelijk Gebied en de Unie van Waterschappen om tot een aan de moderne tijd aangepaste ontwerp- en beheersystematiek van waterhuishoudkundige stelsels te komen. De kern van de systematiek is 'Grondwater als leidraad voor het oppervlaktewater' waarbij het gaat om een leidraad voor de waterbeheerder (het waterschap). Met deze leidraad in de hand kan het GGOR en de benodigde maatregelen daarbij in beeld gebracht worden.

Figuur 1
Vereenvoudigde structuur van
Waternood.



(zie tekstblok hierna voor definities van de gebruikte termen)

Basis voor de werkwijze is de gedachte dat elke functie (landbouw, natuur, bebouwing etc.) en de toestand in de werkelijkheid (het grondgebruik) een bijbehorend optimaal grond- en oppervlaktewaterregime (OGOR) heeft. Dit OGOR beschrijft bijvoorbeeld de maximale en minimale grondwaterstand waarbij een landbouwgewas een optimale productie levert. De onderstaande tabellen geven een voorbeeld van hoe het grondwaterdeel van het OGOR wordt gedefinieerd in een provincie.

Voorbeeld van een deel van de OG(O)R voor natuur (bron: provincie Groningen)

Natuurtype	Grondwatertrap	Gemiddeld hoogste grondwaterstand (cm - mv)	Gemiddeld laagste grondwaterstand (cm - mv)	Gemiddeld voorjaars grondwaterstand (cm - mv)
Moerasspirea	I - II	0	30	10
Kamgras	IV - VI	80	220	*

Voorbeeld van OG(O)R voor landbouw (in cm -mv, bron: idem)

Gewas	Bodentype	
	Veldpodzol (Hn21)	Moerige podzol (vWp)
Gras	25-125	40-100
Aardappelen	40-125	40-100
Granen	40-150	40-125
Populieren	25-175	25-150

De actuele situatie in een gebied wordt AGOR genoemd: het actuele grond- en oppervlaktewaterregime. In veel provincies is men op dit moment bezig met het invullen van het OG(O)R (zoals in Groningen) en het AGOR (zoals in Overijssel).

Door het OGOR te vergelijken met het AGOR wordt duidelijk in hoeverre het actuele regime voldoet. 100% doelrealisatie wordt bereikt als het AGOR gelijk is aan het OGOR. Maar het kan zijn dat per gebied genoeg kan worden genomen met een geringer percentage (suboptimaal)⁴.

⁴ In de systematiek wordt rekening gehouden met verschillende schaalniveaus, waarbij diverse termen worden gebruikt. Daar dit onderzoek zich richt op de bestuurlijk-juridische verankering wordt voor gedetailleerde uitleg verwezen naar de Waternoodrapporten.

In figuur 1 staan twee terugkoppellijnen. De eerste van doelrealisatie naar de functies. Indien blijkt dat de doelen alleen ten koste van onaanvaardbaar veel moeite gerealiseerd kunnen worden, dan is het beter om de toekenning van de functie te heroverwegen. De tweede terugkoppellijn wijst op de verandering van de actuele situatie na de implementatie van het GGOR. Deze leidt immers tot veranderend beheer en/of tot investeringen.

Een GGOR (*definiering cf. Waterlood*) kan in de praktijk bestaan uit een set van kaarten waarop hoogste en laagste grondwaterstanden en oppervlaktewaterpeilen genoemd staan. Tevens zijn er kaarten met waterkwaliteitsbeschrijvingen. Deze kaarten gaan vergezeld van tabellen en omschrijvingen. Gedacht moet worden aan een nauwkeurig schaalniveau. Het schaalniveau is mede afhankelijk van de relatie die het GGOR legt naar de ruimtelijke ordening. De kaarten geven informatie tot op het perceelsniveau.

In dit hoofdstuk is een beschrijving gegeven van de ontwikkeling van het begrip GGOR zoals dat de afgelopen jaren binnen verschillende kaders heeft plaatsgevonden. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de behoefte aan een nadere definiering van het GGOR in casu de bestuurlijk-juridische verankering, en de uitwerking daarvan zoals dat in het kader van dit onderzoek heeft plaats gevonden.

In het kader van **Waterlood** zijn de volgende definities van de gebruikte afkortingen gehanteerd:

AGOR (actueel grond- en oppervlaktewaterregime)

"Het AGOR beschrijft de actuele situatie op een bepaalde plek. Het betreft een inventarisatie van de hydrologische toestand per plekke en in relatie met de omgeving (op grond van een systeemanalyse)."

OGOR (optimaal grond- en oppervlaktewaterregime)

"Het OGOR is het regime dat optimaal tegemoet komt aan de eisen die het grond(/water)gebruik ter plekke stelt. Het OGOR heeft een puur sectorale achtergrond, in dit stadium heeft er dus nog geen afweging van belangen e.d. plaatsgevonden. Bij dit regime is de doelrealisatie maximaal."

GGOR (gewenst grond- en oppervlaktewaterregime)

"Met GGOR wordt het regime bedoeld waarbij, na een kosten-baten en belangen afweging, sprake is van de best haalbare doelrealisatie in een gebied. Het betreft in de meeste gevallen een compromis tussen het wenselijke en het haalbare."

Doelrealisatie

"De term doelrealisatie geeft aan in welke mate een vorm van grondgebruik wordt gerealiseerd. Het is de kwaliteit van de functieervulling uitgedrukt als het quotiënt van de werkelijke 'productie' bij een bepaalde vorm van grondgebruik en de 'productie' bij hetzelfde bodemgebruik onder hydrologisch optimale omstandigheden."

Deze begrippen hebben betrekking op veeljarig gemiddelde omstandigheden.

3 Aanleiding voor een nieuw instrument GGOR in het waterbeheer

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat er nog onduidelijkheden bestaan rond het opstellen, vaststellen en implementeren van het GGOR, waarna in hoofdstuk 2 een stand van zaken gegeven is rond de ontwikkeling van het GGOR in de afgelopen jaren en in het project Waterlood.

Voordat overgegaan wordt op een nadere definiëring van het GGOR wordt in dit hoofdstuk de vraag beantwoord of een nieuw instrument GGOR in het waterbeheer nodig is. Daar is in het kader van dit onderzoek uitgebreid stilgestaan. Eerst worden nut en noodzaak toegelicht (paragraaf 3.1) en vervolgens vindt u een aantal principes op grond waarvan het nieuwe instrument nader gedefinieerd kan worden (paragraaf 3.2).

3.1 Nut en noodzaak

Nut en noodzaak van het GGOR zijn in twee stappen onderzocht. De eerste stap bestond uit de evaluatie van peilbesluiten en peilplannen. De vraag was in hoeverre deze instrumenten voldoen en of ze eventueel gekoppeld kunnen worden aan het GGOR. In de discussies werd ruim aandacht besteed aan de veranderende eisen en opgaven die op dit moment voor de waterbeheerders spelen. Door middel van enquêtes en workshops is de vraag aan de orde gesteld. De tweede stap bestond uit het direct aan de orde stellen van het GGOR. Volgens dezelfde methoden als de eerste stap is aandacht besteed aan het waarom van het GGOR.

Er bestaan twee goede redenen voor nut en noodzaak van een GGOR: In de eerste plaats is een concretisering nodig van de watersysteembenadering. Een concretisering waarin zowel de interne relaties binnen het watersysteem als de externe relaties met ruimtelijke ordening, milieu- en natuurbeheer een belangrijke rol spelen.

In de tweede plaats ontbreekt een schakel in de huidige beleidscyclus rond het grond- en oppervlaktewaterbeheer, met name in de afstemming tussen de ruimtelijke ordening, waterhuishouding en milieubeheer. Met het GGOR kan worden voorzien in een nader afgewogen kader tussen ruimtelijke en waterhuishoudkundige functies op (sub-)regionaal niveau, waardoor een basis voor actie ontstaat. Het GGOR kan aanknopingspunten bieden voor monitoring, beleidsrapportage en -evaluatie.

De twee genoemde redenen zijn gebaseerd op de volgende observaties uit het veld:

- De bestaande c.q. huidige - vooral technische oplossingen - blijken niet voldoende voor een effectieve bestrijding van verdroging, wateroverlast en maaiveldvaling. Een meer integrale benadering binnen en buiten het waterbeheer is gewenst.
- Er is behoefte aan meer afstemming binnen het waterbeheer (de interne integratie), waarbij voortgeborduurd wordt op het project Waterlood (de relatie tussen oppervlaktewater en grondwater, zowel wat betreft kwaliteit als kwantiteit, moet nadrukkelijker worden gelegd, mede in relatie tot de functietoekenning en het grondgebruik).

-
- *Er is behoefte aan meer afstemming buiten het waterbeheer (de externe integratie), waarbij water als medeordenend principe vormgegeven wordt, waarin toekomstgericht wordt gedacht en naast technische ook ruimtelijke oplossingen worden gezocht.*
 - Het huidige instrumentarium (waaronder peilbesluiten en streefpeilen) is niet breed genoeg om de hiervoor genoemde doelstellingen te realiseren.

3.2 Enkele principes

In de workshop over de toekomst van het GGOR ontstond consensus over een aantal elementen van de rol van het GGOR. Deze elementen zijn de basisprincipes op grond waarvan hierna de bestuurlijke verankering ontworpen wordt:

- Het GGOR is de *basis voor toekomstige actie* van waterschappen, gemeenten en gebiedsprocessen. Zowel voor watergerichte interventies als R.O. interventies. Het instrument is daarmee ontwikkelingsgericht. Bovendien vormt de formulering van het GGOR een aanleiding om belanghebbenden bij een watersysteem te betrekken bij de te maken keuzen.
- Het GGOR vormt een *kennisbasis van watersystemen* die inzicht geeft in de veerkracht (of het gebrek daaraan) van regionale watersystemen. Het is een uitwerking van het provinciale omgevingsbeleid. Het kan ook *een output zijn van gebiedsgerichte processen*. Het GGOR als kennisbasis kan input leveren bij monitoring en beleidsevaluaties.
- Het GGOR vereist een *(sub-)regionale schaal* die watersystemen omvat, zodat een redelijke mate van detail mogelijk wordt. Het gaat immers om een basis voor actie van de waterbeheerder en een concretisering van ruimtelijke en waterhuishoudkundige functies. Het moet een basis vormen voor peil- en grondwaterbeheer.
- Het GGOR heeft een *spillfunctie* in het vanuit de wateroptiek operationaliseren van provinciale omgevingsplannen.
- Het GGOR is, in tegenstelling tot peilbesluiten en streefpeilenplannen, *gebiedsdekkend*.

De vraag of het GGOR een nuttig instrument is of kan zijn wordt dus positief beantwoord. Ten behoeve van een nadere positionering is een aantal principes geformuleerd. Hierop wordt in hoofdstuk 4 voortgebouwd.

4 Op weg naar een bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR

Dit hoofdstuk gaat nader in op de bestuurlijke aspecten van het GGOR. Daartoe gaat de eerste paragraaf in op de belangen van bij het GGOR betrokken partijen en de tweede beschrijft een aantal bestuurlijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het GGOR. De laatste paragraaf behandelt de opties die er bestaan voor een goede bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR.

4.1 Wie heeft belangen?

Welke partijen hebben nu belang bij een GGOR en hoe kijken verschillende partijen er tegenaan? Uit het onderzoek "De Toekomst van het GGOR" komt het volgende beeld naar voren:

- De provincies zien het GGOR als instrument om de strategieën en doelen uit het Waterhuishoudingsplan te concretiseren op operationeel niveau. Overigens staan ook in het Streekplan en het Milieubeleidsplan strategieën en doelen ten aanzien van het omgevingsbeleid. Het GGOR wordt een instrument om meer samenhangend en doelgericht tot uitvoering te komen. Op grond van de NW4 nemen provincies het voortouw. Uit het onderzoek komt echter naar voren dat er onvrede is met deze rol van de provincie; het GGOR zou te abstract blijven, omdat het schaalniveau te globaal is.
- De provincie is naast beleidsbepaler ook grondwaterbeheerder zowel voor de grondwaterkwaliteit als de grondwaterkwantiteit. Het GGOR is voor de provincie als grondwaterbeheerder van belang als toetsingskader voor de vergunningverlening voor grondwateronttrekking. Tenslotte ligt er een relatie met de beleidsbepalende rol van de provincie voor het natuurbeleid (begrenzing natuur via natuurgebiedsplannen).
- De waterschappen zouden het GGOR kunnen gebruiken als een leidraad voor hun activiteiten, als basis voor actie voor de inrichting van het watersysteem en het oppervlaktewater- en grondwaterbeheer. De essentie voor de waterbeheerder zit in het nader afgewogen karakter van het GGOR; het GGOR is het resultaat van een belangenafweging samen met de ruimtelijke ordenaar (gemeente en provincie).
- Gemeenten zijn druk bezig met stedelijke waterplannen. De ruimtelijke ordening gebruikt water voor eigen doelen en heeft nog te weinig inzicht in de watersysteembenadering. Het is noodzakelijk dat de gemeenten bij de discussie over de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR betrokken worden, en de gemeenten te interesseren voor de watersysteembenadering als vertrekpunt (voor zowel het stedelijk als het landelijk gebied).
- Gebiedenbeleid. De waterbeheerders zijn vertegenwoordigd en actief in de uitvoering. In de visievormingsprocessen die in tal van gebieden plaatsvinden (zo'n 40 in Nederland) is het zeer nuttig als de waterbeheerders een watervisie naar voren weten te brengen. Het GGOR kan een uitwerking vormen.

4.2 Bestuurlijke overwegingen

In de discussie over de vraag op welk schaalniveau en door wie het GGOR moet worden opgesteld, vastgesteld en geïmplementeerd zijn de volgende overwegingen van belang:

1. Waterschappen schalen op en professionaliseren. De Commissie Toonen geeft aan dat waterschappen professionele en grote bestuursorganisaties zijn die zich verder zullen moeten bekwamen in het bestuurlijk en maatschappelijk opereren. Zij zijn daarbij zelf in staat om bestuurlijke afwegingen te maken in nauw overleg met andere bestuursorganen als provincie en gemeenten (en eventueel andere partijen).
2. Provincies ontwikkelen hun omgevingsbeleid in toenemende mate op hoofdlijnen. De provincies maken met hun omgevingsbeleid een ontwikkeling door waarin een steeds duidelijker scheiding optreedt tussen het strategisch beleid (de ontwikkelingsvisie) en het toetsingskader. Er is een tendens waarneembaar waarin de strategische delen van de provinciale plannen worden gescheiden van de toetsingsdelen. Voor deze laatste wordt veelal een of meerdere aparte nota's gemaakt (Nota toetsingskader etc.)⁵.
3. De schaal voor gebiedsgerichte acties is regionaal/lokaal. De (sub)regionale schaal lijkt het beste detailniveau waarop het GGOR kan worden opgesteld. Het gaat immers om de concretisering van ruimtelijke en waterhuishoudkundige functies, die als basis voor acties van waterbeheerders moet dienen. Bovendien is dit het schaalniveau waarop gebiedsgericht met doelgroepen/belangenorganisaties kan worden overlegd.
4. Beleidsvorming en beleidsuitvoering raken steeds meer verweven. Beleidsvorming en beleidsuitvoering staan in een continue wisselwerking met elkaar. Uitvoerende organisaties winnen aan kracht wanneer zij de problemen die in de uitvoering en implementatie aan de orde komen adequaat weten terug te koppelen naar de beleidsvorming. In de uitvoering komen problemen aan de orde waarvoor het beleid nog geen koers heeft uitgezet. Ook komen er op de uitvoerende organisatie meer beleidsdoelstellingen en impulsen af dan het naastgelegen hogere beleidsniveau. Ontwikkelingen in de landbouw of initiatieven van natuurbeschermingsorganisaties vormen ook impulsen voor de prioriteitstelling en de wijze van uitvoering.

Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat uitvoerende organisaties van toenemend belang zijn voor een adequate beleidsvorming en dat uitvoerende organisaties vanwege de maatschappelijke en beleidsmatige dynamiek handelingsruimte nodig hebben om vorm te geven aan hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid in het beleidsnetwerk. Het lijkt daarom verstandig om in het kader van het provinciale omgevingsbeleid het GGOR op het regionale/lokale schaalniveau te laten opstellen en vaststellen: als basis voor actie en als toetsingskader, voor het waterschap en voor de provincie als grondwaterbeheerder. In hoofdstuk 5 wordt deze gedachte verder uitgewerkt.

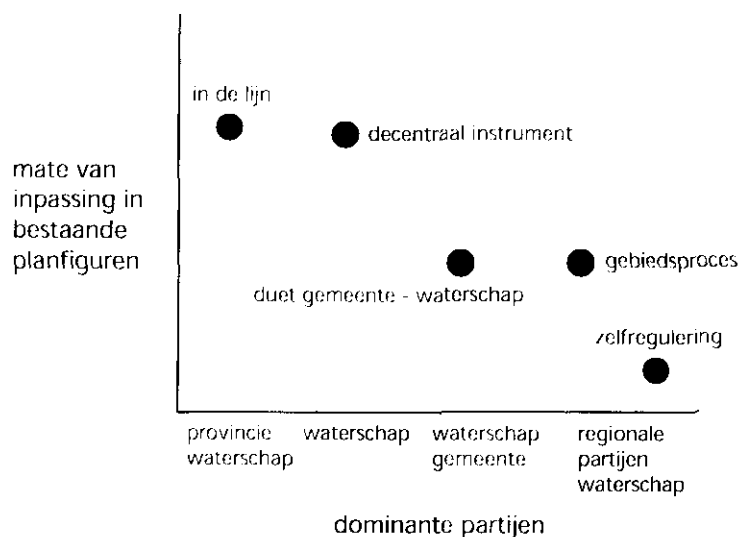
⁵ Het kabinet heeft in een reactie op het advies van de Raad van het Binnenlands Bestuur (1997) gesteld een sterkere scheiding voor te staan tussen de politieke beleidsbepaling en besluitvorming en de formele doorwerking/toetsingskaders.

4.3 Opties voor de verankering van het GGOR

In het kader van het onderzoek zijn vijf opties voor de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR gedefinieerd. Het doel van deze exercitie was om alle mogelijkheden goed onder ogen te zien. In het deelrapport "Analyse en opties GGOR" worden de opties nauwkeurig en uitgebreid beschreven. Figuur 2 geeft een beeld van het palet aan mogelijkheden dat de vijf opties bestrijken. Deze opties zijn gebaseerd op de verschillende manieren waarop op dit moment provincies en waterschappen omgaan met het GGOR. In de opties zijn de aanpakken uitgewerkt en op bestuurlijke en juridische consequenties doordacht.

Figuur 2

Vijf opties voor de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR.



De mate van inpassing in bestaande planfiguren, de verticale as, betreft een inschatting van verschuivingen die nodig zijn tussen bestaande instrumenten en wettelijke regelingen als het GGOR als nieuw instrument gerealiseerd wordt. De op de horizontale as genoemde partijen zijn diegenen die een dominante rol spelen bij de opstelling of het gebruik van het GGOR.

De in de figuur genoemde 5 opties worden als volgt gekenschetst:

- *In de lijn*: deze optie is geënt op de wijze waarop een aantal provincies het GGOR invullen. Provincies stellen het GGOR (in overleg met belangen/partijen) op en de waterschappen werken het uit in peilbesluiten en/of peilenplannen.
- *Decentraal instrument*: De provincies geven algemene regels en de waterschappen stellen (na overleg met medeoverheden en belangengroepen) het GGOR op en zij implementeren en handhaven.
- *Duet van gemeente en waterschap*: Beide partijen stellen samen een GGOR op binnen de gemeentegrenzen, daarbij volgen zij de richtlijnen van de provincie.
- *Gebiedsproces*: Een publiek - private visie voor een begrensd gebied (binnen de randvoorwaarden van rijk en provincie) uitmondend in een gebiedsovereenkomst.
- *Zelfregulering*: Grondgebruikers en grondeigenaren formuleren zelf een GGOR, waarbij het waterschap faciliteert.

Het doel van de opties was om het inzicht in de mogelijkheden te vergroten, in een workshop is dit onderwerp uitgebreid aan de orde geweest. De meest kansrijke elementen van de drie opties: In de lijn, decentraal element en gebiedsproces bleken een goede basis te vormen voor de formulering van een eindvoorstel. Deze wordt in het volgende hoofdstuk toegelicht.

5 Advies: de toekomst van het GGOR

De beschrijvingen en de analyses van de vorige hoofdstukken leiden tot conclusies die antwoord geven op de in de inleiding geformuleerde onderzoeksvragen. De paragraafindeling van dit hoofdstuk is gebaseerd op deze drie vragen. Dit hoofdstuk vormt het advies over de toekomst van het GGOR.

5.1 Definitie en plaats van het GGOR

De rol van het GGOR kan alleen begrepen worden vanuit de dynamiek van de beleidsontwikkeling rond watersystemen. Het is van belang een onderscheid te maken tussen de rol en taak van de waterbeheerder in de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering.

5.1.1 Beleidsvoorbereiding

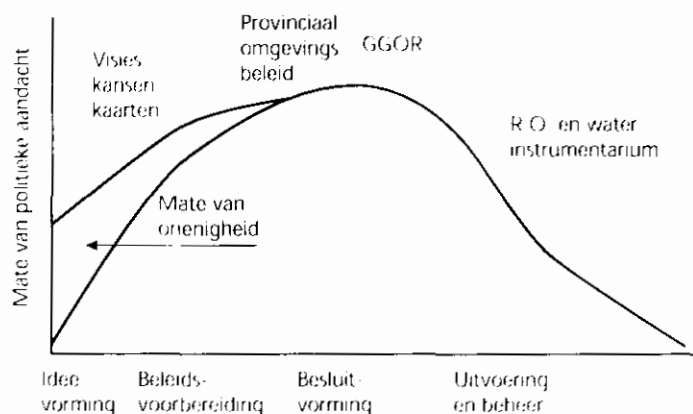
In de beleidsvoorbereiding is de inbreng van het waterschap van belang om de mogelijkheden en beperkingen van het watersysteem aan te geven. Hij kan dit doen door middel van een watervisie⁶. Vanuit zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid overlegt het waterschap met zijn omgeving; maar het is de visie van de waterbeheerder op de toekomst van het watersysteem. De watervisie heeft een zelfde functie als visies van andere geledingen van de maatschappij. Mede op grond van deze ideeën en wensen over de omgeving formuleren de provincies hun integrale omgevingsbeleid. Pas na het verschijnen van provinciale omgevingsplannen en functiekaarten wordt het proces van de opstelling van het GGOR ingezet.

Het GGOR wordt in dit onderzoek als volgt omschreven:

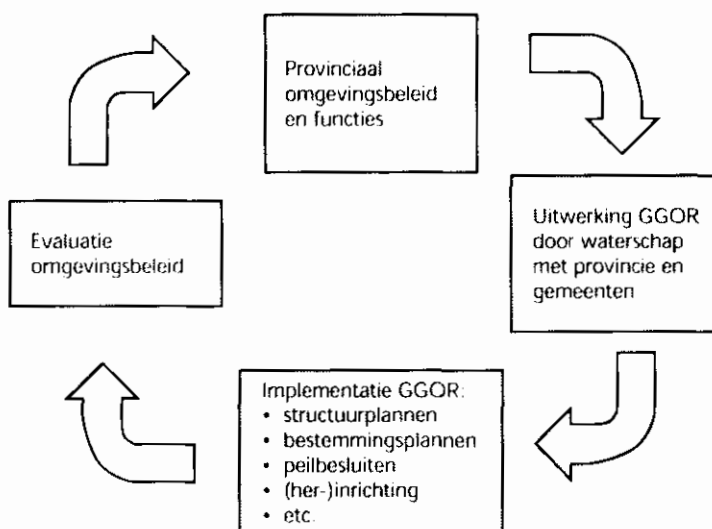
Het GGOR is een uitwerking van het provinciale omgevingsbeleid. Deze uitwerking wordt door het waterschap in nauwe samenspraak met de grondwaterbeheerder en de gemeenten opgesteld en in bestuurlijk overleg vastgesteld, opgenomen in het waterbeheersplan en door de provincie goedgekeurd. Het GGOR is een (set van) kaart(en) (bijvoorbeeld schaal 1:25.000) waarop de te realiseren en te behouden grondwaterstanden en peilen/peilbeheer voor de in (het hiervoor aangeduide) bestuurlijk overleg afgewogen functies, rekening houdend met de wensen van belanghebbenden, staan aangegeven. Daarnaast kan het ook waterkwaliteits- en morfologische aspecten omvatten. De kaarten gaan vergezeld van tabellen en toelichtingen.

⁶ Ook waterkansenkaarten verwoorden de mening van waterbeheerders en dienen als input voor het omgevingsbeleid.

Figuur 3
 Plaats van het GGOR (vrij naar de
 beleidslevenscyclus van Winsemius)



Figuur 4
 De plaats van het GGOR in de beleids
 feedbackcyclus



5.1.2 Beleidsuitvoering

Na de vaststelling van het provinciale omgevingsbeleid, volgt de uitwerking van het GGOR door waterschappen met behulp van provincies en gemeenten en met consultatie van belangengroepen. Uit het GGOR volgt de implementatie in bijvoorbeeld peilbesluiten. Vervolgens worden de resultaten van het beleid geëvalueerd in de volgende ronde van het omgevingsbeleid. In de praktijk zijn er kortsluitingen mogelijk. Zo zijn provincies al bezig met GGOR-onderzoeken op provinciale schaal. Deze vinden plaats met het doel om input te leveren aan de functietoekenning en aan de ruimtelijke ordening (Streekplannen). Samenwerking tussen provincies en waterschappen op dit gebied ligt dan voor de hand, te meer omdat uit de ervaring van de provincie Noord-Brabant blijkt dat GGOR-onderzoeken vrij kostbaar zijn.

De definitie van het GGOR uit het blok hiervoor verschilt van die in hoofdstuk 2. In de loop van het onderzoek heeft de discussie zich ontwikkeld van de vraag hoe het GGOR exact functioneert naar de vraag op welke plaats in de beleidscyclus het GGOR daadwerkelijk tot meerwaarde leidt. Tevens wordt in de tweede definitie expliciet de relatie met de ruimtelijke ordening gelegd en het toekomstgerichte karakter benadrukt. De planhorizont van het GGOR is gezien haar spilfunctie tussen omgevingsbeleid en operationeel beheer beperkt. Dit in tegenstelling tot watervisies die meestal opgezet worden met een horizont van één generatie.

5.2 Rolverdeling

De vraag over de rolverdeling luidde: wie stelt het GGOR op, wie stelt het vast en wie implementeert het? In het licht van de bestuurlijke ontwikkelingen (zie § 4.2) is het belangrijkste antwoord op deze vraag: provincies, waterschappen, gemeenten en andere partijen doorlopen het proces in goede samenwerking. Voor de duidelijkheid van het proces is wel een heldere verdeling van verantwoordelijkheden nodig. Deze paragraaf beschrijft de voorgestelde rolverdeling per bij het GGOR betrokken partij.

Provincies

Provincies geven via hun omgevingsbeleid de hoofdrichting aan voor het te voeren grond- en oppervlaktewaterbeheer. Hoofdelementen daarbij zijn de ruimtelijke bestemmingen (met voorschriften) in het Streekplan en de functietoekenningen in het Waterhuishoudingsplan aan de verschillende onderdelen van watersysteem, die op elkaar afgestemd worden. Door de afstemming wordt op hoofdlijnen invulling gegeven aan water als mede-ordenend principe voor de ruimtelijke inrichting.

De functietoekenning is een belangrijk basisgegeven voor de vaststelling van het GGOR. Daarnaast zullen andere beschrijvingen in de Waterhuishoudingsplannen voor het te voeren waterbeheer ook voor het GGOR van belang zijn zoals:

- Een visie op het totale grond- en oppervlaktewaterbeheer in de provincie als geheel.
- Doelstellingen van het beheer, uitgangspunten en randvoorwaarden.
- Verwachte relevante ontwikkelingen als klimaatveranderingen, retentie en waterberging in bijzondere omstandigheden e.d.
- De wijze waarop waterbeheerders op deze ontwikkelingen dienen in te spelen.

Het is wenselijk dat provincies, om de vaststelling van het GGOR te stroomlijnen en eenduidig te laten verlopen, in overleg met de waterschappen richtlijnen en methodieken daarvoor aangeven die mede afgestemd worden op de processen in naburige provincies. Daarbij kunnen afspraken gemaakt worden over de processen die plaats dienen te vinden voor opstelling van het GGOR, welke partij daarbij trekker zal zijn, wie welke gegevens verzameld enz. Het ligt voor de hand dat provincies hiervoor het initiatief nemen zoals ook al gebeurt.

De provincie als grondwaterbeheerder

Het grondwaterbeheer speelt een aparte rol. Het beheer van het grondwater is een provinciale taak. Voor het grondwater maken provincies grondwaterplannen, bovendien voeren zij het passief beheer en nemen c.q. coördineren projectinitiatieven ter bestrijding van de verdroging.

Vanuit die taak zal zij in goede samenwerking met de waterschappen een bijdrage aan het AGOR, OGOR (met name voor natuurdoelen) en GGOR moeten leveren. De regie hiervoor ligt bij de waterschappen. Het GGOR dient als toetsingskader voor de verlening van vergunningen voor grondwateronttrekkingen door de provincie.

Waterschappen

De waterschappen inventariseren, in samenwerking met provincies, het AGOR. Deze AGOR wordt getoetst aan het OGOR. Het OGOR is ofwel door de provincie opgesteld ofwel door het waterschap zelf. Op grond van de toetsing wordt het GGOR door het waterschap opgesteld en in bestuurlijke overleg vastgesteld door het waterschap in nauwe samenwerking met de grondwaterbeheerder en de gemeenten. Vervolgens wordt het in het waterbeheersplan opgenomen. Voor een goed GGOR moet met een aantal zaken rekening gehouden worden:

- Binnen de kaders van het provinciale omgevingsbeleid.
- Zorgvuldige consultatie over optimale oppervlakte- en grondwaterregimes met belangengroepen.
- Onderzoek naar het actuele regime op grond van gedegen watersysteemkennis.
- Vergaande samenwerking over de ruimtelijke aspecten met gemeenten, vastlegging van het GGOR in (inter-)gemeentelijke structuurvisies en -plannen en coördinatie met stedelijke waterplannen.
- Samenwerking met het provinciale grondwaterbeheer.
- Consistente verwerking in peilbesluiten, streefpeilenplannen en vergunningen.
- Voor het vaststellen van het definitieve GGOR kan worden aangehaakt bij lopende processen als de Reconstructie.

Gemeenten

Gemeenten worden via het omgevingsbeleid aangezet en door waterschappen gevraagd via het ruimtelijke spoor een bijdrage te leveren. Zij houden bij het opstellen van bestemmingsplannen rekening met het door het waterschap vastgestelde GGOR.

De relatie tussen waterschappen en gemeenten wordt door middel van de bestemmingsplanprocedure toch al verstevigd. Op 13 juni 2000 is een besluit tot wijziging van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985 in het Staatsblad gepubliceerd. De artikelen 10 en 21a BRO zijn gewijzigd om het vrijblijvende karakter van het overleg tussen gemeenten en waterschap tijdens het vooroverleg van nieuwe bestemmingsplannen om te zetten in verplicht overleg. Mede in het kader van de herziening van de WRO verandert het

karakter van bestemmingsplannen⁷. Een bestemmingsplan zal waarschijnlijk een meer consoliderend karakter krijgen. Het afwegen en bepalen van toekomstige ontwikkelingen vindt zijn plek in structuurplannen.

Tijdens het proces van de opstelling van het GGOR worden gemeenten actief betrokken en de resultaten van het GGOR worden betrokken bij c.q. maken onderdeel uit van (inter-)gemeentelijke structuurvisies en structuurplannen.

Andere partijen

Het is in sommige provincies gewoonte dat (natuur-)terreinbeheerders de voor hen optimale grond- en oppervlaktewater regimes formuleren en aan de waterbeheerders doorgeven. Deze praktijk zou uitgebreid moeten worden naar andere belangengroepen (landbouw, stedelijke/industriële gebieden, waterleidingbedrijven, etc.). Verder speelt de kennis van (en visie op) watersystemen in het kader van gebiedsprocessen nog een te kleine rol⁸. De sturende rol van water krijgt hierdoor geen stevige invulling. Het GGOR kan hiervoor een goede kennisbasis zijn.

5.3 Juridische consequenties

De gewenste versterking van de relatie tussen het waterhuishoudkundig beleid en de ruimtelijke ordening, waarin het GGOR een spilfunctie kan vervullen, vindt plaats door aanpassing van de Wet op de Waterhuishouding en de Wet op de Ruimtelijke Ordening (en de aan deze verbonden provinciale verordeningen).

Het GGOR wordt door het waterschap vastgelegd als onderdeel van het waterbeheersplan en doorloopt daarmee automatisch dezelfde procedures als het waterbeheersplan. Bij de goedkeuringstoets door de provincie kan de provincie controleren of de door haar voorgeschreven GGOR-methodiek juist is toegepast.

Het waterbeheersplan heeft geen rechtstreeks bindende werking voor derden. Er mag op goede gronden van afgeweken worden. Er is geen schadevergoedingsregeling op basis van het waterbeheersplan (plan is indicatief van aard; geen rechtstreeks bindende werking voor derden). Van doorwerking naar derden is pas sprake via bijvoorbeeld peilbesluiten of concrete verlening van vergunningen of ontheffingen, die rechtsgevolgen oproepen. Door het uitvoeren van concrete projecten (op basis van het waterbeheersplan) kan voor belanghebbende schade ontstaan. Belanghebbende kan dan een verzoek om schadevergoeding bij het waterschap indienen.

Verankering

Een en ander zou kunnen worden verankerd door middel van spiegelbepalingen in respectievelijk de Wet op de Waterhuishouding en de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de daaraan verbonden provinciale verordeningen en dergelijke. In eerste aanleg zou daarbij kunnen worden gedacht aan de navolgende (niet limitatieve) bepalingen.

7 Naar VROM/RPD: Op weg naar een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (Discussienota, februari 2000).

8 Dit in tegenstelling tot uitvoeringsprojecten, waar het waterbeheer een vooraanstaande rol speelt.

Waterschap

Opnemen (in de provinciale verordening) van de verplichting tot het inventariseren door het waterschap van het AGOR, (Actuele grond- en oppervlaktewaterregime) en eventueel een OGOR (optimaal grond- en oppervlaktewaterregime) alsmede een GGOR (gewenst grond- en oppervlaktewaterregime) dat door het waterschap wordt vastgesteld op basis van de door het provinciaal bestuur op basis van het omgevingsbeleid vastgestelde functietoekenningen.

Gemeente

Opnemen, bijvoorbeeld in de beleidsregels RO, dat het GGOR wordt betrokken c.q. onderdeel uitmaakt van gemeentelijke structuurvisies/-plannen. Op grond hiervan worden vervolgens Bestemmingsplannen uitgewerkt en getoetst door de provincie.

Provincie

In de provinciale Verordening Waterhuishouding vorm, inhoud en procedure vastleggen van het GGOR als onderdeel van het Waterbeheersplan. Omschrijving van de eisen waaraan moet worden voldaan (feiten, cijfers, kaarten, en de te onderscheiden functies).

Verplichting om de waterschappen te voorzien van de gegevens met betrekking tot de grondwatergegevens en de feitelijke functietoekenningen.

Zodanig aanpassen van de Beleidsregels RO dat gemeenten bij het opstellen van structuurvisies/-plannen het GGOR daar bij betrekken c.q. er onderdeel vanuit laten maken.

Rijk

Opnemen in de Wet op de Waterhuishouding dat onder regie van de waterschappen het GGOR wordt vastgesteld.

Opnemen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening dat het GGOR wordt betrokken bij c.q. onderdeel uitmaakt van gemeentelijke structuurplannen/-visies.

Literatuur

Arnold, G., T. Kroon, A. Mol en R. Ruijtenberg, 2000. De gewenste grondwatersituatie in Noord-Brabant. H₂O 2000, nr. 19.

Commissie Waterbeheer 21^e Eeuw, Waterbeleid voor de 21^e eeuw, 2000.

CIW, Evaluatie waterakkoorden. Waterkwantiteit en -kwaliteit, juli 1999.

Commissie Integraal Waterbeheer, Water in Beeld 1999.

Feringa, J, februari 1999. Notitie over GGOR. Korte beschrijving en stand van zaken. Provincie Gelderland.

Kuitert, J e.a., augustus 1999. Notitie juridische aspecten van het GGOR + reactie.

VROM, Rijksplanologische Dienst. Op weg naar een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. Discussienota. Den Haag februari 2000.

VROM, Rijksplanologische Dienst. De Waterparagraaf. Handreiking water in bestemmingsplannen. Studierapport. Concept-Versie 3, Den Haag maart 2000.

Ovaa, E. Gebiedscontracten. Een nieuwe kijk op sturing van regionaal landgebruik en waterbeheer. Wageningen 1999.

Provincie Gelderland, Compensatie vernattingsschade. Hoofdlijnen schadevergoeding bij verdrogingsbestrijding. Arnhem 1999.

Provincie Groningen, Werkgroep peilbesluiten, Leidraad voor het opstellen en beoordelen van peilbesluiten, Groningen maart 1996.

Provincie Noord-Brabant, Gewenste Grondwatersituatie, rapporten, 1997 ev.

RWS, Vierde Nota Waterhuishouding, Regeringsbeslissing, 1998.

RWS, Derde Nota waterhuishouding, 1990.

Van Hall, prof. mr. A. (red.), Waterbeheerswetgeving, Lelystad 1997.

Waterschap Vallei en Eem, Van perceel naar peilbesluit, Leusden 1999.

Waterschap Vallei en Eem, Peilbesluiten Arkenheem, Leusden, 2000.

Werkgroep Gewenst Grondwater Regiem Groningen, Gewenst Grondwater Regiem Groningen. Traject en uitwerking 1e fase, Groningen 1999.

ARCADIS (i.o.v. Ministerie van VROM - RPD, Ministerie van V&W - RIZA), Blauwe knooppunten. Integratie van water en ruimte in de praktijk. Deventer 1997.

Werkgroep Waterhooi, *Grondwater als leidraad voor het oppervlakte-water*, 1996.

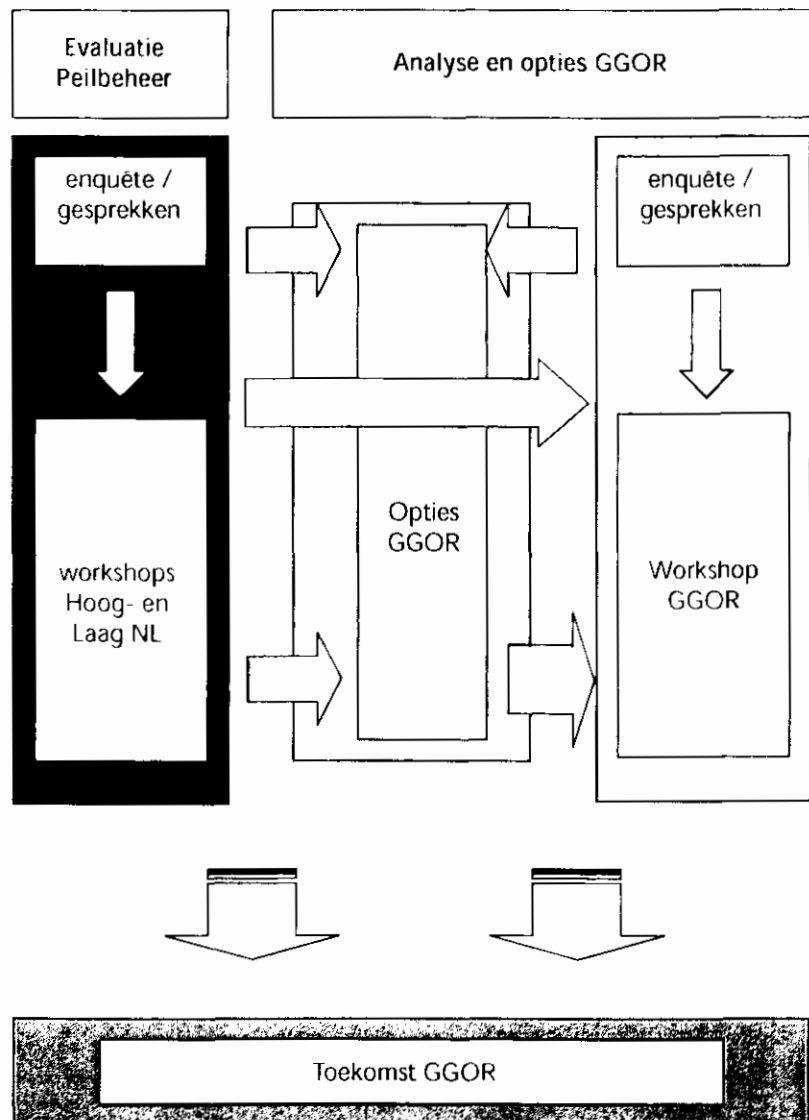
Persbericht LNV, 1999. LNV, VROM en IPO bakenen rol in landelijk gebied af.

De Water, Nieuwsbrief over integraal waterbeheer. Kassen in de diepste polder, leren we het dan nooit? Nr. 62, januari 2000.

Bijlage 1 Onderzoeksopzet "De toekomst van GGOR"

Het onderstaande schema geeft de onderzoeksopzet en de samenhang tussen de verschillende onderdelen weer. De kleuren geven de inhoud van de drie deelrapporten aan, de pijlen de geven de relaties aan.

Figuur B1
Onderzoeksopzet.



Bijlage 2 Samenstelling Begeleidingscommissie en Projectteam

Begeleidingscommissie

RWS-RIZA	M.J. van der Vlist (projectbegeleiding) J.J. Bosma (projectbegeleiding / -secretaris) F. Claessen
RWS-Hoofdkantoor A Min. V&W CDJZ Provincie Gelderland	mw. J. van Arum (voorzitter) P. Terpstra H.J. Reit mw. I. Huis in 't Veld
Provincie Utrecht Waterschap Rijn en IJssel HHR Uitwaterende Sluizen Unie van Waterschappen RIVM	G. den Hartogh A. te Pas S. Verbeek B. Raven G. Beugelink
Agendaleden: STOWA VNG	B. van der Wal E. ten Elshof

Projectteam ARCADIS

A. ter Harmsel
F. van Slobbe
J. de Boer
I. Goossensen
mw. E. Ovaa (Landbouwuniversiteit Wageningen)
mw. E. Westhuis (Waterschap Vallei en Eem)

COLOFON

Uitgave
RIZA
STOWA

Projectbegeleiding RIZA
Maarten van der Vlist
Jelte Bosma

Arcadis Heidemij Advies
Arjan ter Harmsel
Erik van Slobbe

Vormgeving
Afdeling Grafische vormgeving en Presentatie RIZA

Drukwerk
Drukkerij Cabri bv

Oplage
600

Datum
februari 2001

Informatie
Maarten van der Vlist
RIZA
Postbus 17
8200 AA Lelystad
Telefoon 0320 298791
Telefax 0320 249218
Email m.vdvlis@riza.minvenw.nl

Jelte Bosma
RIZA
Postbus 17
8200 AA Lelystad
Telefoon 0320 298419
Telefax 0320 249218
Email j.bosma@riza.minvenw.nl

ISBN
9036953561

