

---

# Bijeenkomst

---

## GGOR-discussie-middag

TU Delft, 29 januari 2004

### Inleiding

Dit stuk tekst is een mengeling van een verslag, een artikel en een opinie. Het gaat over GGOR, de Waternood-systematiek, het Waternood-instrumentarium, en de verschillen en relaties tussen deze drie 'begrippen'. Het doel is een discussiemiddag verslaan, het (hopelijk) wegnemen van een groot deel van de twijfel, scepsis en onduidelijkheden over genoemde 'begrippen', evenals de lezer deelgenoot maken van mijn mening en ervaring met deze toch niet al te complexe materie.

Sinds het verschijnen van het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) in 2003 staat GGOR (Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime) eindelijk eens wat hoger op de agenda van de Nederlandse waterbeheerders. Nog altijd echter is er bij vooral de waterschappen de nodige scepsis over nut en noodzaak. Dit heeft naar mijn idee een aantal oorzaken:

- 1 Men ziet op tegen de gigantische technisch-methodische operatie die operationalisering van de GGOR met zich meebrengt;
- 2 Men stelt GGOR gelijk aan operationeel peilbeheer, gestuurd door het gewenste en actuele grondwaterstandsverloop. En daarmee bedoel ik dus die vorm van flexibel peilbeheer waarbij op basis van een in het veld gemeten freatische grondwaterstand bv. de stuwstanden worden bijgesteld;
- 3 Men 'geloof' niet in de relatie grond- en oppervlaktewater, zeker niet in veenweidegebieden. Mensen die dit soort ideeën verkondigen vraag ik altijd twee dingen:
  - a 'Waarom neem je dan in godsnaam een peilbesluit';

- b 'Heb je ooit het welbekende artikel van Wind (1985) gelezen, waarin de relatie klip en klaar, fysisch interpreteerbaar wordt beschreven'.

Redenen te over voor een stevige, inhoudelijke discussiemiddag, en gelukkig voelde de TU Delft zich geroepen er een te organiseren. Want, zo vermeldde de begeleidende brief, de ervaringen met deze [GGOR] materie zijn gemengd, deels positief, maar deels ook negatief. Ondanks de schamele 13 mensen die waren komen opdagen, waarbij het vooral opviel dat de STOWA (wederom) schitterde door afwezigheid, werd het toch een zeer interessante middag.

### De sprekers

Voor deze dag waren een tweetal sprekers uitgenodigd:

- I Heiko Prak (DLG Centraal), die de welbekende Waternood-Systematiek nogmaals toelichtte, alsmede de ontstaansgeschiedenis ervan schetste;
- II Fons Nelen (TU Delft) die een toelichting gaf op de ervaringen met de Waternood-systematiek en het Waternood-instrumentarium in Zuid-Holland.

Na de korte, maar zeer heldere introductie door Krijn-Jan Breur (TU Delft) was het de beurt aan Heiko Prak. Heiko begon zijn presentatie met de terechte mededeling dat hij een van de godfathers of Waternood is. Verder merkte hij op dat een groot deel van al de discussie over de materie voortkomt uit het feit dat de begrippen GGOR, Waternood-systematiek en Waternood-instrumentarium door elkaar worden gebruikt. Verder volgens werd de geschiedenis van de methode geschetst en bleek de Waternood-systematiek te zijn ontwikkeld uit onvrede met de normen voor de waterhuishoudkundige inrichting zoals beschreven in het Cultuurtechnisch Vademecum. Deze wer-

den door DLG in de praktijk eigenlijk al niet meer gebruikt, dus het werd tijd voor een formele vervanging. Uit de praktijk bleek duidelijk dat er een wens was om de normen te vervangen door gebiedsgericht maatwerk en daar is de Waterlood-systematiek uitgerold. Heiko schetste dat de waterschappen in het begin vrij huiverig waren om van de vertrouwde normen af te stappen, maar dat thans de waterschappen DLG hebben ingehaald. Voor sommige Utrechtse waterschappen is dit inderdaad het geval, maar landelijk weet ik eerlijk gezegd niet hoe het zit. Gegeven het feit dat de provincies per definitie opdrachtgever zijn van DLG, en gegeven de rol van de provincie bij de vaststelling van de GGOR zou dit natuurlijk een trieste zaak zijn. Ook Heiko betreurde het dat GGOR in het NBW onder de noemer Grondwater Landelijk Gebied was geschaard. Het was zonder meer ontluisterend te horen dat de term het NBW zelfs bijna niet had gehaald! Naar mijn idee maakte Heiko slechts een misser tijdens de verder perfecte presentatie en dat was het tonen van een nieuwe versie van het Waterlood-schema, waarbij de toetsing wateroverlast (= faalkans-analyse die uitmaakt met welke frequentie een watersysteem faalt (= inundeert)) plaatsvond na de vaststelling van de GGOR. Naar mijn idee zou deze toetsing een integraal onderdeel moeten vormen van het gehele afwegingsproces, en daar was het overgrote deel van de aanwezigen het gelukkig mee eens.

Fons Nelen presenteerde de naar mijn mening een beetje flauwe en van gebrek aan motivatie en kennis getuigende bevindingen van de provincie Zuid-Holland en de Zuid-Hollandse waterschappen in het gebruik van de Waterlood-systematiek en het Waterlood-Instrumentarium. Gedateerde discussies over de relatie tussen grond- en oppervlaktewater werden weer eens van stal gehaald en het einde van het liedje was dat men was blijven steken bij de conclusie

dat de Waterlood-systematiek op zich best bruikbaar is, maar dat de gegevens om er uitwerking aan te geven helaas ontbraken. Oorspronkelijk was het idee de analyse te baseren op een uitwerking van een aantal facetten van het probleem:

- I Beleidskaders;
- II Inhoudelijke aspecten;
- III Procesmatige aspecten.

Ze waren echter blijven steken bij puntje II. Op een van Fons' laatste sheets toonde hij een zogenaamde sterkte-zwakke analyse van het Waterlood-Instrumentarium/-systematiek (de begrippen werden tijdens de presentatie helaas door elkaar gehaald en gebruikt).

#### *Sterke punten*

- 1 De methode dwingt tot nadenken over grond- en oppervlaktewater, alsmede het expliciteren van argumenten;
- 2 Er kunnen (met het Waterlood-Instrumentarium) mooie kaartbeelden worden gemaakt.

#### *Zwakke punten*

- 1 De gewenste data om aan de slag te kunnen is vaak niet voorhanden;
- 2 Het aspect oppervlaktewater is niet uitgewerkt;
- 3 Vele aspecten zijn vergeten.

Op basis van deze 'analyse' werd geconcludeerd dat het Waterlood-Instrumentarium niet geschikt was. Erg magertjes.

De aanbeveling dat het begrip GGOR nader dient te worden uitgewerkt en geïntegreerd in een formeel plankader deel ik echter volledig. Fons wees er ook op dat het niet-meenemen van de WB21-doelstellingen een gebrek was van de Waterlood-Systematiek, wat natuurlijk waar is, maar aan de andere kant kun je daar weer tegenin brengen dat het een ieder vrij staat om die zelf op te nemen!

## Stellingen

Tenslotte werden er nog een aantal stellingen geponeerd waarover kort werd gediscussieerd:

- I Zonder GGOR geen waterbeheer;
- II Het Waternood-Instrumentarium draagt nauwelijks bij aan Waternood [als methodiek-JH] en zet waterbeheerders op het verkeerde spoor;
- III Focus van grondwater naar oppervlaktewater.

De eerste stelling werd door de aanwezigen als juist ervaren. Gegeven de eerdere geluiden verbaasde me dat enigszins eerlijk gezegd.

De groep was het ook met de tweede stelling eens. De communicatie-campagne die de STOWA parallel aan de het op de markt zetten van het Waternood-Instrumentarium heeft gevoerd heeft vele waterbeheerders op het verkeerde been gezet, omdat er met het instrumentarium niet veel meer kan worden gedaan dan doelrealisaties berekenen. Voor alle andere stappen en deeldstappen is het noodzakelijk om andere methoden en technieken in te zetten. Probleem is dat de STOWA het voor deed komen alsof met het Waternood-Instrumentarium alle Waternood-stappen zouden kunnen worden doorlopen. Volgens de aanwezigen zou de STOWA zich moeten richten op doelrealisatie-functies en de onderliggende kennis/databases. Tevens zou een naamsverandering van het Instrumentarium geen overbodige luxe zijn! Toolbox Doelrealisatie bijvoorbeeld.

De laatste stelling werd met gemengde gevoelens onthaald. De focus zou naar mijn idee moeten liggen op grondwaterkwaliteit en -kwantiteit, oppervlaktewaterkwaliteit en -kwantiteit, alsmede de interactie tussen grond- en oppervlaktewater.

## Definities

Een belangrijke uitkomst van de discussie was dat er duidelijkheid zou moeten komen over de definities van de drie aan elkaar gerelateerde begrippen GGOR, Waternood-Instrumentarium en Waternood-Systematiek. Ik hoop dat ik daar in het nu volgende een eerste aanzet toe kan geven.

### *GGOR: Beleidslijn en product!*

Naar mijn idee is GGOR een beleidslijn die 'dicteert' dat er op basis van een heldere integrale belangenafweging, op grond van de hydrologische<sup>1</sup> wensen van de verschillende functies<sup>2</sup>, een gewenst peilen- en inrichtingsplan gekozen moet worden, door een waterschapsbestuur. Deze belangenafweging dient naar mijn idee plaats te vinden op het niveau van het peilgebied<sup>3</sup>. De keus ligt zoals gezegd bij bestuurders, waarbij het ambtelijke apparaat de taak heeft deze bij het maken van hun keuze te voorzien van de juiste informatie.

Verder is GGOR een product in de vorm van een peilen- en inrichtingsplan. Realisatie van de daarin verwoorde peilen en inrichting leidt in de praktijk tot een op alle functies afgestemd watersysteem. Dit hoeft er natuurlijk nog niet toe te leiden dat alle functies dan evenredig gedijen.

---

<sup>1</sup> Zowel in termen van kwantiteit (Gt, kwel, stroomsnelheid et cetera), kwaliteit (bijvoorbeeld Sulfaat- en Cl-concentraties), als hydromorfologie (steilheid oever, substraat-samenstelling et cetera).

<sup>2</sup> Landbouw, Terrestrische Natuur, Aquatische Natuur, Recreatie, Bos en Stedelijk Gebied. Al deze functies kunnen natuurlijk weer worden gedifferentieerd naar deelfuncties (grasland, natte heide, basenrijke sloot, speelweide, eiken-beukenbos, bebouwing zonder kruipruimte).

<sup>3</sup> De kleinste ruimtelijke eenheid waarvoor een waterschap nog een specifiek peil vaststelt.

## *De Waterlood-Systematiek*

De Waterlood-systematiek is in feite een stappenplan dat kan worden gebruikt als leidraad om te komen tot de vaststelling van de GGOR. Het bestaat uit de volgende stappen:

- 1 AGOR, het actuele grond- en oppervlaktewaterregime, uitgedrukt in termen van: (I) GHG, GLG en GVG; (II) Drooglegging; (III) Faalkans van het watersysteem; (IV) Nutriëntenconcentraties in het oppervlaktewater; (V) Voedselrijkdom van het bodemsysteem; (VI) Et cetera.
- 2 OGOR, het Optimale Grond- en Oppervlaktewater Regime. De OGOR bestaat per definitie uit 1 of meerdere kaartbeelden, waarbij per kaartbeeld inzicht wordt verschaft in de meest gewenste waarde van een bepaalde hydrologische stuurvariabele. Bv. een bepaald aquatisch natuurdoeltype gedijt het beste bij een concentratie nitraat van  $x$ , en een gemiddelde stroomsnelheid van  $y$ . Als dus in je gebied waar de GGOR moeten worden vastgesteld 4 functies voorkomen wiens performance/doelrealisatie wordt gestuurd door 3 stuurvariabelen, dan bestaat de OGOR uit 12 kaartbeelden.
- 3 Knelpunten-analyse. Door een confrontatie tussen AGOR en OGOR wordt inzicht verkregen in de waterhuishoudkundige knelpunten binnen een gebied.
- 4 VGOR's. Op basis van de knelpuntenanalyse worden, indien er knelpunten zijn gesignaleerd, inrichtingsvarianten opgesteld. In Waterlood-jargon: VGOR's. Deze onderscheiden zich van elkaar op grond van ambitieniveau's, de kosten, natuur- en/of landbouwvriendelijkheid et cetera.
- 6 Bestuurlijke besluitvorming die leidt tot de keuze van de GGOR.

Op basis van de gepresenteerde VGOR's gaat een bestuurslaag een keuze maken.

Wellicht komt er uit dat het bestuur eerst een mengvorm van een aantal VGOR's doorgerekend wil zien worden, omdat dat een gunstig maatregelen-pakket lijkt. De uiteindelijke keuze is de GGOR.

Het is natuurlijk de kunst om de betrokken bestuurslagen bij het opstellen van de verschillende Waterlood-stappen zoveel mogelijk te betrekken. Laat ze bijvoorbeeld ook een concreet besluit nemen over de AGOR, OGOR, en de door te rekenen VGOR's. Zo heb je een waarborg dat er bijvoorbeeld niet achteraf wordt geroepen: "Maar volgens ons zag de huidige situatie er totaal anders uit!"

## *Het Waterlood-Instrumentarium:*

Het door de STOWA ontwikkelde Waterlood-Instrumentarium is niets anders dan een GIS-tool, die de gebruiker in staat stelt om doelrealisaties te berekenen. Deze doelrealisatie vormen een onderdeel van het totaal aan hulpinformatie op grond waarvan bestuurders de GGOR kiezen. Andere gewenste hulpinformatie (waarin het Waterlood-Instrumentarium dus niet faciliteert!) is:

- 1 Faalkans van het watersysteem (= WB21-toets);
- 2 Mate waarin de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water worden gehaald (= EKW-toets);
- 3 Kosten;
- 4 Maatschappelijk draagvlak;
- 5 Mate waarin verdroging wordt bestreden;
- 6 et cetera.

Binnen het gehele rijtje aan hulpinformatie levert de doelrealisatieberekening (en dus ook het Waterlood-Instrumentarium!) dus maar een vrij geringe bijdrage aan de vaststelling van de GGOR. Dit gezegd hebbende kun je je ook afvragen of al het moeilijke gedoe over functie-afweging (gebruikmakende van Multi Criteria Analyse e.d.)

nog wel nodig is. Mijn ervaring binnen een drietal concrete projecten, in welk kader de GGOR wordt vastgesteld, zegt me dat dit niet het geval is.

### *Laatste tip*

Denken dat de GGOR kan worden vastgesteld zonder het gebruik van een adequaat en accuraat<sup>4</sup>, ruimtelijk gedistribueerd, fysisch-gebaseerd model is een illusie. Een goed model vormt de basis bij het bepalen van de AGOR en het doorrekenen van de VGOR-scenario's en blijkt in de praktijk<sup>5</sup> onmisbaar bij de vaststelling van de GGOR. Over wat een 'goed model' is bestaan in de praktijk natuurlijk nog de nodige meningsverschillen die vaak meer op basis van smaak dan op basis van logica zijn gebaseerd. Ik zal daar in dit kader niet verder op in gaan.

*Joost Heijkers*

## **Literatuur**

**Pieterse (2004)** Patching up the landscape.

Optimising procedures for selecting suitable sites and measures for ecological restoration; proefschrift, Universiteit Utrecht, Utrecht.

**Wind, G.P. (1985)** Slootpeilverlaging en grondwaterstands daling in veenweidegebieden; ICW, Wageningen.

---

<sup>4</sup> Zie Pieterse (2004) voor een heldere analyse van de verschillen tussen beide begrippen.

<sup>5</sup> Ik ben in mijn hoedanigheid als waterschaps-hydroloog betrokken bij de vaststelling van de GGOR betrokken in 3 deelgebieden.