

GGOR: goed geregeld of rommeltje?

Nadat de provincies er niet in zijn geslaagd een gewenst grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR) vast te stellen - zoals dit voor 2002 in de Vierde Nota Waterhuishouding was vastgelegd - is in het Nationaal Bestuursakkoord Water overeengekomen dat de provincies dit jaar in ieder geval de kaders voor het GGOR zouden bepalen. Die kaders geven de speelruimte weer die de waterschappen tot en met 2010 krijgen bij het bepalen van het GGOR. Tijd voor inzicht in wat er ligt, vond de Nederlandse Hydrologische Vereniging (NHV). Op 3 november verzorgde ze in Driebergen een symposium over het onderwerp.

Is het proces rondom GGOR een rommeltje of is het goed geregeld? We weten het niet echt. Er is geen eenduidige definitie die een goed handvat biedt voor eenheid van bestuur. Iedereen gaat zijn eigen gang, heeft zijn eigen beeld van wat het begrip GGOR inhoudt en van wat erbij komt kijken om de vaststelling ervan handen en voeten te geven. Op een enkele provincie na lijkt iedereen het erover eens dat het GGOR nodig is. Sommige waterschappen zien het zelfs als dé methode om te komen tot een integrale afweging (zie ook vorige nummers van H₂O). Hiermee doet de eerste verwarring zijn intrede: hoe kan een regime een methode zijn? Onder deskundige leiding van Ruben Maes vond het debat plaats.

Van geen der provincies werd duidelijk hoe de kaders er nu precies uit zien. Wel werd inzichtelijk dat de provincies hier elk op verschillende wijze mee omgaan en dat er verschillende opvattingen over het nut van de kaders zijn. Waar bij de landelijke verdrogingskaart is geconstateerd dat verschillen in benaderingswijze tussen provincies niet gewenst zijn, is bij het GGOR nog niet duidelijk of dat een probleem is. Het is in ieder geval niet van rijkswege als richtsnoer meegegeven.

Ofschoon de bijeenkomst tot doel had om inhoud, bestuur en beleid bij elkaar te brengen, lieten bestuur en beleid het enigszins afweten. De land- en tuinbouworganisaties waren vertegenwoordigd, evenals de Unie van Waterschappen, maar het IPO en de beleidsdirecties van de ministeries hadden zich afgemeld. De VNG lijkt zich sowieso niet met GGOR te willen bemoeien, meldde men vanuit de zaal.

In de loop van het debat werd duidelijk dat het begrip GGOR (nog steeds) niet concreet, eenduidig interpreteerbaar is gedefinieerd. Het Nationaal Bestuursakkoord Water noemt het slechts, zonder naar een definitie te verwijzen. Dat maakt het tot een proces zonder helder doel, in plaats van een doel op zich. Iedereen is het ermee eens, maar men bedoelt mogelijk wat anders. Dit leidt tot inhoudelijke discussies die alle kanten opgaan. Transversale interdisciplinariteit ontbreekt van hoog tot laag. Vooral het RIZA functioneert hierbij als trechter en vervolgens als een soort relais, een versterker van de vaak ongerichte signalen die de technici zien als communicatie: een belangrijke liaisonsrol tussen onderzoek en beleid. De processen rondom het GGOR zijn doorgevoerd op veel informatie gebaseerd. Dit betekent dat heldere, eenvoudige en gemeenschappelijke doelstellingen nodig zijn. Daarnaast is bij de uitwerking de nodige weerstand te verwachten: beter dan voorheen geïnformeerde burgers zijn mondiger: er is verzet tegen een hiërarchisch model waarbij van bovenaf wordt bepaald wat er moet (en dus zal) gebeuren. Gammakennis en kunde is cruciaal bij de uiteindelijke implementatie.

Bij veel deelnemers bestond de indruk dat beleidsafdelingen van Rijk en provincies zich terugtrekken in het sturen op hoofdlijnen (of zelfs op louter deadlines) - lijnen die zó vaag zijn dat ze niet méér voorstellen dan de geabstraheerde contouren waarbinnen de inhoud van de processen niet meer waar te nemen valt. Tegelijk zien de mensen die over de inhoud gaan allerhande ontwikkelingen op zich afkomen. Gebrek aan consensus bestaat over de inhoud en status van het GGOR: hoort waterkwaliteit er nu wel of niet bij? Zo ja, kan het dan worden meegenomen in de KRW-processen of juist liever niet? Waar de één GGOR ziet als een kans voor de ontwikkeling van een integraal modelinstrumentarium, zegt de ander dat GGOR slechts een andere naam is voor een peilbesluit. Voor een peilbesluit vindt immers, als het goed is, ook een integrale afweging plaats. Onduidelijkheid bestaat ook over de status van het GGOR-vaststellingsproces ten opzichte van andere processen zoals die voor de Kaderrichtlijn Water en voor de Vogelhabitatrichtlijn. Binnen de Kaderrichtlijn zou GGOR expliciet de verdrogingsbestrijding dienen; een bericht dat niet bijdraagt aan eenheid van begrip. Processen met juridische consequenties geeft men voorrang boven andere, waaronder GGOR valt. Misschien zijn dat wel wat veel lijnen en zou men naar een gulden middenweg moeten zoeken.

Het risico van de aansturing op hoofdlijnen kwam ook tijdens de middag aan de orde. Met een Landelijk Bestuurlijk Overleg Water, een regiegroep, een coördinatiegroep met meerdere clusters en onderliggende werkgroepen is er landelijk wel wat veel proces. Wie er niet middenin zit, raakt al snel het overzicht kwijt. Vervolgens bestaat de kans dat louter wordt afgesproken dat de processen goed moeten worden doorlopen. Aan het eind wordt gekeken of er een resultaat is. Het maakt niet uit wat dat is, als het maar 'GGOR' heet, want dan zijn de afspraken nagekomen. Er was helaas niemand van een beleidsdirectie of IPO aanwezig die deze stelling van repliek kon voorzien, hetgeen enig gemor in de zaal opleverde. Toch is communicatie de sleutel en belangrijkste faalfactor, zoals in 1999 in het juridische blad *Ars Aequi* ook al voor verdrogingsbestrijding werd gesignaleerd.

Eens te meer werd de roep om een centrale regisseursrol van de rijksoverheid gehoord. De angst bestaat dat het natuur- en milieubelang ten onder gaat bij lokale afwegingen. Waar het beleid zich naar verluidt wars van inhoud toont, kan de inhoud niet zonder beleid. Aan het eind van de dag was er het inzicht dat weliswaar om centrale regie met meer inhoud kan worden geroepen, maar tevens dat vanuit de inhoud ook wel eens over een meer samenhangend begrip, een eenduidige definitie van het GGOR, nagedacht zou kunnen worden.

Het was desgevraagd ook aan het eind van de dag niet bij iedereen duidelijk wat het GGOR nu precies is. Daarmee laat het begrip GGOR op zijn minst een rommelige indruk achter. ❏

Michael van der Valk

Kwaliteit foto's

De redactie accepteert niet langer Power-Point-bestanden. Deze bestanden zijn niet geschikt voor drukwerk. Illustraties dient u als jpg-(foto's), excell-(grafieken) of tiff- of eps-bestand op te sturen. De resolutie van de foto's en andersoortige illustraties moet 300 dpi bedragen bij een formaat van 10 x 15 cm, daar anders de kwaliteit te slecht wordt.