

NN31050.2001-4B

Verkeer en Waterstaat

Waterstaat

Instituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling

en het GGOR

Deelname aan de analyse en opties GGOR

RIZA rapport 2001.003

STOWA rapport 2001-4b

stowa

Stichting Toegepast Onderzoek
Waterbeheer



Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

RIZA Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling

De toekomst van het GGOR

Deelrapport: Analyse en opties GGOR

RIZA rapport 2001.003
STOWA rapport 2001-4b
ISBN 903695357X

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

RIZA
Lelystad, 1 februari 2000

!- 9 MEI 2001

BIBLIOTHEEK DE HAAFF
Droevendaalsesteeg 3a
Postbus 241
6700 AE Wageningen

stowa

Stichting Toegepast Onderzoek
Waterbeheer



CENTRALE LANDBOUWCATALOGUS

0000 0868 6608

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

- 1.1 Kader: Toekomst GGOR 5
- 1.2 Doelstelling 5
- 1.3 Reikwijdte en aanpak 5
- 1.4 Leeswijzer 6

2 Het begrip GGOR 7

3 Analyse enquêtes en gesprekken 11

- 3.1 Algemeen 11
- 3.2 Opstellen 12
- 3.3 Vaststellen 12
- 3.4 Implementeren 13

4 Opties GGOR 15

- 4.1 Basis 15
- 4.2 Juridische bouwstenen 16
- 4.3 Optie: Uitwerking in de lijn 18
- 4.4 Optie: Decentraal instrument 21
- 4.5 Optie: Duet van gemeente en waterschap 23
- 4.6 Optie: Gebiedsproces 25
- 4.7 Optie: Zelfregulering 28

5 Conclusies en aanbevelingen 31

Literatuur 33

Bijlagen

- 1. Samenstelling Begeleidingscommissie en Projectteam 36
- 2. Respondenten enquête 37
- 3. Enquête GGOR 38
- 4. Impressies per instantie 52
- 5. Deelnemers workshop 61
- 6. Verslag Workshop GGOR 62

1 Inleiding

1.1 Kader: Toekomst GGOR

De Vierde Nota Waterhuishouding (NW4) schrijft voor dat uiterlijk in 2002 door de provincies beschrijvingen van het Gewenste Grond- en Oppervlakte-waterregime (GGOR) in de provinciale waterhuishoudingsplannen zijn opgenomen. De motivatie daarvan is de verwachting dat daarmee verdroging en bodemdaling beperkt kunnen worden. Een tweede motief is de wens om over te gaan van oppervlaktewatergestuurd peilbeheer naar grondwatergestuurd peilbeheer. De sturende rol van water naar de ruimtelijke ordening wordt ermee versterkt.

Alle provincies zijn momenteel bezig met de uitwerking van deze doelstelling uit de NW4. Er bestaat echter onduidelijkheid over de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR: wie stelt op, wie stelt vast en wie implementeert dit GGOR? Dit heeft er toe geleid dat RWS, IPO en de Unie/STOWA gezamenlijk een onderzoek laten verrichten naar mogelijke opties voor GGOR. Dit onderzoek is uitgevoerd door ARCADIS Heidemij Advies met ondersteuning van medewerkers van Wageningen Universiteit en Waterschap Vallei en Eem (zie bijlage 1).

De voorliggende rapportage beschrijft een aantal mogelijkheden om het GGOR bestuurlijk-juridisch te verankeren en een analyse van de resultaten van een enquête en een workshop aangaande GGOR. Op grond van dit rapport en het deelrapport 'Evaluatie Peilbeheer' is het hoofdrapport gemaakt.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit deelonderzoek is het aandragen van mogelijkheden voor de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR. Daarbinnen worden de volgende deelvragen onderscheiden:

- analyse van de huidige aanpak en verwachtingen van GGOR;
- ontwikkelen van opties;
- beoordelen van deze opties.

1.3 Reikwijdte en aanpak

De aanpak van het onderdeel 'analyse GGOR' bestaat uit een viertal onderdelen:

1. een schriftelijke enquête onder provincies en waterschappen;
2. in aanvulling daarop nadere gesprekken met deze instanties;
3. het ontwikkelen en invullen van opties voor de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR;
4. een workshop waarin de resultaten worden getoetst en verbreed.

Dit deelrapport vormt de rapportage van al deze onderdelen.

De enquête is in nauw overleg met de Begeleidingscommissie (samenstelling: zie bijlage 2) samengesteld. Deze is vervolgens gericht toegezonden aan alle provincies en een zestal waterschappen (respondenten: zie bijlage 3). Deze waterschappen liggen verspreid over het land en omvatten zowel vrij afwaterende als peilbeheerste gebieden.

De respons op de enquête was hoog: 10 van de 12 provincies en 5 van de 6 waterschappen hebben gereageerd. Na de retournering van de enquête zijn alle respondenten benaderd voor een gesprek, gericht op verheldering en aanvulling van de schriftelijke reacties. Ook voor de workshop geldt dat de respons groot was. Van de circa 40 genodigden hebben er circa 30 deelgenomen.

De hierboven genoemde onderdelen (enquête, gesprekken, workshops) hebben ook in deze volgorde plaatsgevonden. In de loop van het onderzoek heeft de gedachtevorming bij de betrokkenen niet stilgestaan. Dit betekent onder andere dat wanneer nu de enquête zou worden afgenomen, er ten dele andere en meer gerichte antwoorden te verwachten zijn. De in dit rapport weergegeven uitkomsten geven de oorspronkelijke resultaten weer.

1.4 Leeswijzer

Als eerste wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de achtergronden en definities omtrent GGOR. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 op grond van enquête en gesprekken een beeld gegeven van de stand van zaken en verwachtingen omtrent GGOR-activiteiten bij provincies en waterschappen. Op grond daarvan zijn in hoofdstuk 4 een aantal opties voor de bestuurlijk-juridische verankering van GGOR samengesteld en beoordeeld.

Als bijlagen zijn opgenomen:

- Samenstelling Begeleidingscommissie.
- Respondenten enquête.
- Resultaten enquête en gesprekken.
- Programma en deelnemers workshop.

2 Het begrip GGOR

GGOR staat voor: Gewenst Grond- en Oppervlaktewaterregime. In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de ontwikkeling van deze term en de inhoud ervan. In het onderzoek is namelijk gebleken dat er verschillende definities en beelden bestaan over hetgeen onder GGOR moet worden verstaan. Als eerste wordt ingegaan op hetgeen in de NW4 over GGOR is gesteld. Ten tweede komt, als voorbeeld, de methode Waternood aan bod, waarin een technisch-inhoudelijke aanpak is beschreven om te komen tot het GGOR. Ten slotte wordt de relatie van deze twee onderdelen met het onderzoek "Toekomst GGOR" geschetst.

4^e Nota Waterhuishouding

Op dit moment worden in elke provincie en waterschap 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 dient te worden aangebracht tussen de functietoekenning voor zowel de ruimtelijke ordening als het 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.

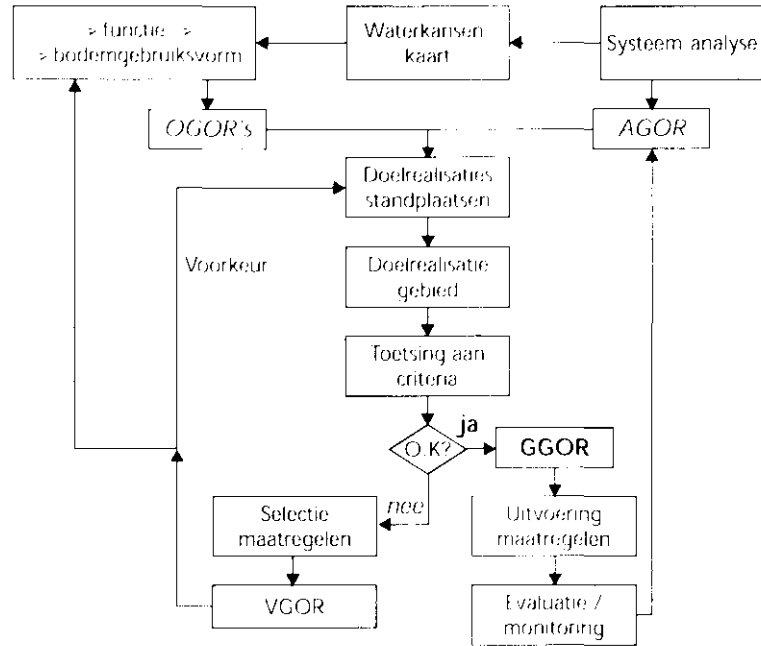
Ten tijde van het verschijnen van de NW4 werd gesproken over de "gewenste grondwatersituatie" (GGS). Vanuit het besef dat grond- en oppervlaktewater niet los van elkaar zijn te zien is daarna de term "gewenste grond- en oppervlaktewatersituatie" gebruikt (GGOS). Het begrip situatie werd vervolgens als te statisch gezien en deed geen recht aan de natuurlijke dynamiek. Dit heeft geleid tot de term "Gewenst Grond- en Oppervlaktewaterregime" (GGOR).

Inhoudelijke aanpak Waternood

De wijze waarop invulling wordt gegeven aan GGOR verschilt, zowel technisch-inhoudelijk (momenteel in den lande het zwaartepunt van de aandacht) als bestuurlijk-juridisch. Dit onderzoek richt zich op het bestuurlijk-juridisch verankeren van het GGOR. Desondanks is het goed om hier aandacht te besteden aan de meer technisch-inhoudelijke aanpak van GGOR, om zodoende vertrouwd te raken met de terminologie. Als voorbeeld wordt hier ingegaan op de methode Waternood (= Watersysteemgericht Normeren, Ontwerpen en Dimensioneren).

Het onderstaande schema (bron: DLG) geeft het inhoudelijke proces weer, zoals dat in de Waternoodssystematiek wordt gebruikt, om van de verschillende sectorale optimale grond- en oppervlaktewaterregimes (OGOR's) en de actuele situatie (AGOR) te komen tot GGOR.

Als voorbeeld: (vereenvoudigd) schema Waternoed



Basis voor de werkwijze is dat elke vorm van grondgebruik (landbouw, natuur, bebouwing etc.) 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 actuele situatie in een gebied wordt AGOR genoemd: actuele grond- en oppervlaktewaterregime. In veel provincies is men op dit moment bezig met het invullen van de OG(O)R (zie Groningen) en de AGOR (zie Overijssel). Door het OGOR te vergelijken met het AGOR wordt duidelijk in hoeverre de actuele situatie voldoet. In het schema is hiervoor de term doelrealisatie gehanteerd. De situatie waarbij er in voldoende mate overeenkomst is met het optimale regime wordt het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime genoemd. Daar maatregelen uit te voeren wordt gestreefd naar het veranderen van het AGOR, zodanig dat GGOR en AGOR overeenkomen. Maatregelen kunnen zijn gericht op het wijzigen van de eisen (grondgebruik) maar ook op het veranderen van de waterhuishouding. Het schema laat dit open.

Voor het GGOR is destijds volgende definitie ontwikkeld:

De Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterregime (GGOR) heeft betrekking op zowel de (dynamische) kwantiteits- als kwaliteitsaspecten van het hydrologisch systeem en beschrijft de toestand waarbij de doelrealisatie van bestemmingen (functies Waterhuishoudingsplan) op gebiedsniveau zo optimaal mogelijk is.

Relatie met onderzoek 'Toekomst GGOR'

De in de praktijk gevolgde methoden zijn in essentie technisch-inhoudelijk overzichtelijk (ook al ziet het er, zie het schema, ingewikkeld uit). Oorspronkelijk had het GGOR een meer technisch karakter, ondertussen is het ook steeds nadrukkelijker als beleidsinstrument in beeld gekomen en is duidelijk dat bij het GGOR de relatie tussen water en ruimtelijke ordening prominent aan de orde komt.

Ook in dit onderzoek is gebleken dat er spraakverwarring heerst over te hanteren begrippen. Twee hoofdgroepen zijn te onderscheiden. De eerste groep ziet GGOR als een product, bijvoorbeeld in de vorm van kaarten en tabellen. De andere groep ziet GGOR als een proces om te komen tot de genoemde producten. Benadrukt moet worden dat beide benaderingen elkaar niet uitsluiten, maar juist als complementair te beschouwen zijn.

De complexiteit van de bestuurlijke en procedurele aspecten blijkt niet uit het schema: er rijzen vragen over de verantwoordelijkheden, rollen en consequenties van die rollen in het proces van opstellen, vaststellen en implementeren van het GGOR. *Het vaststellen van het GGOR is een complex proces, waarbij de afweging tussen verschillende functies een centrale rol speelt.* Juist deze items vormen de kern van het onderzoek "Toekomst GGOR".

3 Analyse enquêtes en gesprekken

Het onderzoek "De toekomst van het GGOR" is gericht op het doen van aanbevelingen voor de toekomst van GGOR, en dan specifiek op de bestuurlijk-juridische verankering ervan. Dit wordt gerapporteerd in het hoofdrapport. Een basis daarvoor wordt gelegd in het voorliggende hoofdstuk, waarin een analyse wordt gegeven van de stand van zaken en verwachtingen van GGOR. De analyse is gebaseerd op de enquête en gesprekken met instanties en begeleidingscommissie. De in hoofdstuk 4 ontwikkelde opties voor de bestuurlijk-juridische vastlegging van GGOR zijn mede gebaseerd op de inhoud van dit hoofdstuk.

Analoog aan de evaluatie van peilbeheer (zie deelrapport "Evaluatie Peilbeheer") is hier de indeling algemeen-opstellen-vaststellen-implementeren gehanteerd.

3.1 Algemeen

De in het kader van dit onderzoek uitgevoerd enquête en gesprekken ondersteunen de resultaten van 'Water in beeld 1999/2000': in alle provincies van Nederland wordt gewerkt aan het invullen van hetgeen in de NW4 is gesteld (zie inleiding).

Stand van zaken

Een integraal afgewogen GGOR (technisch-inhoudelijk) is nog nergens opgesteld. In Groningen zijn door provincie en waterschappen gezamenlijk de optimale grondwaterregimes per hoofdfunctie opgesteld. Alle provincies hebben de bedoeling om uiteindelijk een integraal afgewogen GGOR op te stellen. In een aantal gevallen wordt gestart vanuit de aanpak van verdroging van natuurgebieden. De schaal waarop de provincies denken GGOR uiteindelijk op te stellen betreft in alle gevallen de gehele provincie, gebiedsdekkend.

Het doeljaar 2002 uit de NW4 zal niet worden gehaald. De reden waarom dit niet lukt is niet aangegeven, maar bleek veelal te maken te hebben met de grote inspanningen die nodig zijn om voldoende actuele gegevens te verzamelen. Daarnaast vergt het afwegingstraject van sectorale GGOR naar GGOR tijd.

Methode en doelen

Voor het technisch-inhoudelijk opstellen worden diverse methoden gebruikt. De meest genoemde zijn 'methode Brabant' en 'Waterlood'. Zonder hier in detail op in te gaan, dient in dit kader te worden vermeld dat dit beide technisch-inhoudelijke uitwerkingen zijn. De bestuurlijk-juridische component van GGOR is hierin niet ontwikkeld. Er is dus geen sprake van een landelijke, uniforme methodiek.

De provincies en waterschappen geven aan dat GGOR meerdere doelen kan dienen. De doelen kunnen worden gepositioneerd langs twee assen. Enerzijds op schaalniveau (hoofdlijn vs. detail) en anderzijds procesgericht vs. technisch-inhoudelijk gericht. Deze doelen hoeven elkaar niet uit te sluiten.

BIBLIOTHEEK DE HAAFF
Droevendaalsesteeg 3a
Postbus 241
6700 AE Wageningen

Het begrip GGOR kan op deze wijze worden ingevuld. De gehanteerde benaderingen sluiten elkaar niet uit maar zijn veeleer complementair.

Voor- en nadelen

In het onderzoek is expliciet aandacht besteed aan de voor- en nadelen van GGOR. De voordelen zijn te clusteren in 'verschaffen van kennis en inzicht' en het 'versterken van de sturende rol van water'. Heel duidelijk komen ook de nadelen naar voren: te complex en te rigide. Gezien het stadium waarin de provincies en waterschappen zich bevinden, hebben deze voor- en nadelen met name betrekking op de technisch-inhoudelijke uitwerking van GGOR.

3.2 Opstellen

Rolverdeling

In de NW4 is de nadruk gelegd op de rol van de provincies bij GGOR. Uit de enquête blijkt dat het technisch-inhoudelijk opstellen van GGOR voor de provincies primair een taak voor henzelf is, waarbij de waterschappen meedenken. De waterschappen zien dit precies omgekeerd, echter wel binnen kaders van de provincie. De rol voor gemeente wordt gezien als een meedenkende. Andere actoren worden nauwelijks genoemd.

Het opstellen van GGOR is nooit een taak van alleen de 'sector water'. In alle provincies worden ook andere sectoren erbij betrokken, veelal de sectoren RO en/of landelijk gebied. Het is echter wel zo dat de trekkersrol bij 'water' ligt.

Verwachtingen

In lijn met de hiervoor genoemde doelen zijn de verwachtingen omtrent GGOR divers (en hoog). In de eerste plaats verwacht men dat door GGOR water een belangrijkere positie krijgt bij de ruimtelijke ordening (proces). De tweede hoofdgroep van verwachtingen gaat ervan uit dat GGOR dient als kennisbron (technisch).

3.3 Vaststellen

Mede op grond van de visies op het doel van GGOR worden in de enquête vele mogelijke wijzen van vastlegging van GGOR genoemd: de meeste respondenten zien meerdere mogelijkheden om uitvoering te geven aan GGOR. Het varieert van streekplan, waterhuishoudingsplan, peilbesluiten, via waterplannen tot gebiedscontracten. Ook het gemeentelijk bestemmingsplan wordt genoemd. Meest genoemd: waterhuishoudingsplan en waterbeheersplan. Het GGOR is in deze optiek geen eindproduct maar vormt de neerslag van een afweging op grond waarvan 'actie' ontstaat.

Wanneer GGOR wordt vastgelegd in planfiguren uit het waterspoor is wellicht de doorwerking naar het RO-spoor te zwak. Uit de enquête blijkt dat de meningen hierover verdeeld zijn. De provincies verwachten hier meer van dan de waterschappen. Beide geven in meerderheid aan dat GGOR moet worden gekoppeld aan zowel de WWH als aan de WRO.

Rolverdeling

De provincies zien zichzelf veelal als initiatiefnemer en eindverantwoordelijk voor het vaststellen van GGOR, in samenspraak met de waterschappen. De waterschappen ondersteunen deze samenwerking, maar zien

hun eigen rol wat sterker ingevuld, werkend binnen provinciale kaders. Beide zien gemeenten in deze fase slechts als meedenkend.

3.4 Implementeren

Het implementeren van de eenmaal vastgestelde GGOR's zien zowel provincies als waterschappen als een taak voor de waterschappen. De mede-overheden provincie en gemeente hebben een ondergeschikte taak.

Na het implementeren kan er sprake zijn van schadeclaims. De waterschappen geven in meerderheid aan dat er bij GGOR aangesloten kan worden op bestaande planschaderegelingen. De provincies geven ook aan dat de bepaling en wijze van omgang met planschade reeds onderdeel moet zijn van de opstelfase.

4 Opties GGOR

Op grond van de analyse van GGOR uit het voorgaande hoofdstuk is een aantal mogelijke opties voor het bestuurlijk-juridisch verankeren van GGOR ontwikkeld en uitgewerkt. Deze worden in dit hoofdstuk beschreven. De opties zijn in de Workshop GGOR (zie bijlage 7) besproken en vergeleken.

4.1 Basis

Rondom de technische uitwerking van GGOR vinden momenteel vele activiteiten en discussies plaats. De ontwikkeling van de bestuurlijk-juridische verankering bevindt zich in een nog vroeger 'trial and error' stadium. Om richting te geven aan de gedachtevorming hieromtrent zijn enkele mogelijke opties voor de bestuurlijk-juridische verankering van GGOR ontwikkeld en uitgewerkt.

Aanpak

Het GGOR en de bestuurlijk-juridische verankering ervan kan, gezien de uitkomsten van de uitgevoerde enquêtes en workshops, alsmede de actuele sturingsdiscussies en de ontwikkelingen in het landelijk gebied, op verschillende manieren zijn beslag krijgen.

Uitgangspunt bij het opstellen van de opties is dat deze leiden tot een verbeterde afstemming van waterbeheer en ruimtegebruik (conform NW4). In het onderstaande werken we vijf opties uit (zie tabel 1):

- uitwerking in-de-lijn;
- decentraal instrument;
- duet van gemeente en waterschap;
- gebiedsproces;
- zelfregulering.

In de opties komt een verschuiving in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tot uitdrukking: van een GGOR gedomineerd door publieke actoren in optie 1 naar een GGOR grotendeels in handen van private gebiedsactoren in optie 5. Per optie stellen we in onderstaande, mede op basis van de resultaten van de enquête, aan de orde:

- De interpretatie van GGOR: is het een instrument om een bepaalde toestand te realiseren of een methode om een bepaald proces te doen plaatsvinden? De visie hierop bepaalt namelijk sterk de invulling van de opties.
- De actoren die het instrument (moeten) gaan hanteren en/of betrokken (moeten) zijn bij het proces; en een verdeling van taken en verantwoordelijkheden.
- De wijzen waarop GGOR kan worden ingezet: consoliderend of ontwikkelingsgericht.

Met consoliderend wordt bedoeld dat de huidige situatie in een gebied het uitgangspunt vormt voor de op te stellen GGOR: dus GGOR op basis van de toegekende functies (conform NW4). Ontwikkelingsgericht betekent dat de toekomstige ontwikkeling van een gebied het richtpunt vormt voor de op te stellen GGOR. De watersysteemoelen en -maatregelen worden

gelijktijdig en in wissel-werking met andere gebiedsdoelen en inrichtingsmaatregelen opgesteld. Met GGOR kan zo (mede) sturing worden gegeven aan de toekomstige functietoekenning, inrichting en gebruik van bodem en water.

Tabel 1
Overzicht opties, belangrijkste verschillen.

Optie	1	2	3	4	5
Omschrijving	uitwerking in-de-lijn	decentraal instrument	duet van gemeente en waterschap	gebiedsproces	zelf regulering
Interpretatie GGOR	onderdeel van beleid	instrument	manier om een proces te doen plaatsvinden	onderdeel van een proces	onderdeel van een proces
Schaalniveau	Provinciaal grondgebied	beheersgebied waterschap	gemeentelijk grondgebied	streek (afbakening a.d.h.v. hydrologische en andere criteria)	buurt (hydrologisch samenhangend geheel van percelen)
Relevante actoren	publieke actoren,	publieke actoren,	publieke actoren, voorop	publieke-private actoren	publieke actoren, voorop
Taken en verantwoordelijkheden	strategisch	operationeel	strategisch en operationeel	strategisch en operationeel	operationeel
Inzet A: consolidierend	herstellen/voorkomen ongewenste situaties (geen functie wijziging)	herstellen/voorkomen ongewenste situaties, gebruiken van marges en verbeteren samenhang in peilbeheer	dichten "gat" tussen toegekende functie en feitelijk grondgebruik	GGOR hoofdsysteem vastleggen op grofmazig niveau	fijnregeling t.b.v. realisatie grondgebruiks- en waterdoelstellingen
Inzet B: ontwikkelingsgericht	herstructureren whh in relatie tot RFC (indien noodzakely functiewijziging)	n.v.t.	gezamenlijke en afgestemde ontwikkeling van waterbeheer en ruimtegebruik op lokaal niveau	GGOR stuurt mee bij ontwikkeling gebiedswise, blijft richtinggevend d.m.v gebiedscontract	n.v.t.

In de volgende hoofdstukken worden de opties een voor een uitgewerkt. Per optie wordt in de volgende hoofdstukken ingegaan op:

1. De bestuurlijke uitwerking, met per optie:
 - de interpretatie van GGOR;
 - de GGOR-eigenaar en rol- en taakverdeling tussen relevante actoren;
 - een consoliderende en een ontwikkelingsgerichte variant
2. De juridische verankering, met per optie:
 - mogelijkheden om opstelling/vastlegging/implementatie te regelen;
 - de relatie met andere instrumenten;
 - regeling schadevergoeding;
 - een consoliderende en een ontwikkelingsgerichte variant

Als eerste wordt echter een schematisch overzicht gegeven van de juridische bouwstenen die voor alle opties van belang zijn.

4.2 Juridische bouwstenen

De onderstaande tabel geeft (voor Waterhuishoudingsplan, Waterbeheersplan, Peilbesluit en Bestemmingsplan) schematisch de rol van de te onderscheiden actoren weer, alsmede de aspecten schadevergoeding en rechtsbescherming.

Tabel 2

De rol van te onderscheiden actoren.

	Opstellen	Andere actoren	Vaststellen	Relevante wetgeving	Goedkeuren	Schade-vergoeding	Rechts-bescherming
Whp	provincie	i.s.m. waterschap; gemeenten en andere organisaties Awb	provincie	art. 7 WWH provinciale verord. Waterhuishouding		nee	Awb
Wbp	waterschap	i.s.m. gemeente provincie en andere organisaties	waterschap	art. 9 WWH verord. Waterhuishouding, whp Awb keur ws reglement	provincie	nee	Awb
Peilbesluit	waterschap	i.s.m. gemeente provincie en andere organisaties	waterschap	art. 16 WWH algemeen reglement waterschap; verordening wat.h.h.; whp wbp Awb	provincie	ja art.40 WWH	Awb
Streekplan	provincie	i.s.m. gemeenten en anderen	provincie	WRO		nee	
Structuurplan	gemeente(n)		gemeente	WRO		nee	
Bestemmingsplan	gemeente		gemeente	WRO; RO	provincie	ja art. 49 Wro	

Afkortingen

WWH: Wet op de waterhuishouding
 Awb: algemene wet bestuursrecht
 WRO: wet op de ruimtelijke ordening
 BRO: besluit ruimtelijke ordening
 whp: waterhuishoudingsplan (provincie)
 wbp: waterbeheersplan (waterschap)
 BP: bestemmingsplan (gemeente)

Hiernaast is de Grondwaterwet van belang. De grondwaterwet (GWW) reguleert de verdeling van het grondwater met het oog op een optimaal gebruik door de verschillende daaraan verbonden belanghebbenden. De GWW regelt nadrukkelijk niet het onttrekken van grondwater voor peilbeheer of ontwatering. Het provinciale grondwaterkwantiteitsbeheer omvat het reguleren van het onttrekken van grondwater en het kunstmatig infiltreren van water in de bodem.

Op grond van artikel 7 WWH dient in het provinciaal waterhuishoudingsplan op hoofdlijnen ook een uiteenzetting te worden opgenomen over het ingevolge de grondwaterwet te voeren grondwaterbeheer. Op dit moment zijn er ontwikkelingen gaande waarbij het geenszins onmogelijk is, dat het waterschap operationeel grondwaterbeheerder wordt en dat onder de taakopdracht van het waterschap zullen vallen:

- het beïnvloeden van de grondwaterstand door middel van peilbeheer van het oppervlaktewater;
- de uitvoering van alle operationele taken als bedoeld in de GWW;

- een versterking van de verantwoordelijkheid van het waterschap bij de bewaking van de grondwaterkwaliteit.

De vergunningverlening uit de GWW kan van invloed zijn op het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime. Dit blijkt ook uit de artikelen 14 e.v. uit de Grondwaterwet. Het doel van de Grondwaterwet is "het bevorderen van een goed grondwaterbeheer door het stellen van regels met betrekking tot het onttrekken van grondwater en het in samenhang daarmee kunstmatig in de bodem brengen van water (infiltreren)". Activiteiten die zien op de ontwatering en afwatering van gronden vallen niet onder het instrumentarium van de Grondwaterwet. Deze activiteiten kunnen direct invloed hebben op de grondwaterstand maar hebben geen betrekking op de verdeling van grondwater. De Grondwaterwet ziet echter juist toe op de verdeling van het grondwater. Dit betekent, dat er - als het GGOR op welke wijze dan ook wordt vastgesteld - in de Grondwaterwet een bepaling moet worden opgenomen die een verwijzing maakt naar het GGOR.

4.3 Optie: Uitwerking in de lijn

Bestuurlijke uitwerking

Interpretatie GGOR

GGOR is een instrument van de provincie om de waterhuishouding en de ruimtelijke ordening optimaal op elkaar af te stemmen.

Uit de enquête blijkt dat een aantal provincies volgens deze optie te werk wil gaan.

Relevante actoren, taken en verantwoordelijkheden

- de provincie is verantwoordelijk voor de opstelling van GGOR; de provincie nodigt hierbij andere actoren uit om hun wensen, problemen en suggesties naar voren te brengen: waterschappen, gemeenten, maatschappelijke organisaties;
- de provincie stelt GGOR vast: grofmazig, bijvoorbeeld per deelsysteem en daarbinnen per functiegebied van het Waterhuishoudingsplan en Streekplan;
- het waterschap werkt GGOR uit in bv. peilbesluiten; eigen manoeuvreerruimte van het waterschap betreft:
 - a. meer of minder flexibele peilen,
 - b. speling tussen grondgebruik en functies;
- provincie keurt deze peilbesluiten goed;
- waterschap implementeert en handhaaft.

Inzet A: consoliderend

Wanneer de provincie GGOR optie 1 (uitwerking in-de-lijn) consoliderend inzet, is GGOR gericht op:

- herstellen situaties die niet kloppen (bv. diepere ontwatering dan is toegestaan, onvoldoende berging, etc.);
- voorkómen van ongewenste ontwikkelingen (bv. start bometeelt, met behoefte aan ander regime: voor eigen risico).

Bestaande functietoekenning is uitgangspunt. Provincie verzamelt kennis en argumenten bij andere actoren; de uiteindelijke afweging en besluitvorming op het grofmazige niveau vindt op provinciaal niveau plaats. Binnen die marges kan het waterschap het GGOR toepassen. Vaak zal dit betekenen dat het waterschap op lokaal niveau knopen zal moeten doorhakken. In die

zin sluit deze optie het beste aan op de huidige praktijk wat betreft het opstellen van peilbesluiten en streefpeilplannen.

Inzet B: ontwikkelingsgericht

Wanneer de provincie GGOR optie 1 (uitwerking in-de-lijn) ontwikkelingsgericht inzet, is GGOR gericht op de herstructurering van de waterhuishouding in relatie tot de RO binnen het provinciaal grondgebied. Als eerste stap zal een visie op de gewenste toekomstige watersituatie moeten worden opgesteld. De provincie neemt het voortouw: zij is verantwoordelijk voor het opstellen van deze visie, en de hiermee verbonden termijnen van realisatie. De provincie betreft bij de opstelling de waterschappen, gemeenten en maatschappelijke organisaties:

1. de provincie legt deze visie en de termijnen vast in het WHP, Streekplan en Milieubeleidsplan (of POP), inclusief de voorziene functiewijzigingen en bijbehorende termijnen;
2. de waterschappen en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de vertaling naar waterbeheersplannen resp. bestemmingsplannen. Ten behoeve van de onderlinge afstemming sturen zij elkaar deze plannen toe (vgl. artikel 10 BRO);
3. de provincie keurt beide plannen goed (of niet); controleert of ze met elkaar kloppen.

Juridische verankering

De provincie is verantwoordelijk voor het opstellen en vaststellen van het GGOR. Artikel 7 WWH vormt de grondslag voor het provinciaal handelen. In artikel 7 WWH is opgenomen, dat de provincie een plan opstelt waarin de hoofdlijnen van het waterhuishoudkundig beleid zijn aangegeven. In artikel 7 lid 3 WWH is beschreven wat die hoofdlijnen omvatten. In artikel 7 lid 3 van de WWH dient een extra sub te worden opgenomen waarin is geregeld dat het vaststellen van een GGOR tot de hoofdlijnen van het plan behoren: "de hoofdlijnen van het plan omvatten": "de vastlegging van een gebiedsdekkend GGOR". De status van het WHP wint hiermee aan kracht.

In artikel 7 lid 4 WWH wordt de link gelegd naar de afstemming met de andere provinciale plannen (streekplan, milieubeleidsplan). De provincie stelt het GGOR grofmazig vast als onderdeel van het waterhuishoudingsplan. Het waterhuishoudingsplan is een strategisch plan, waarin de hoofdlijnen van het ten aanzien van de waterhuishouding in de provincie te voeren beleid zijn aangegeven.

Derden kunnen aan het waterhuishoudingsplan geen rechten en verplichtingen ontleenen; voor derden (burgers, organisaties, bedrijven) heeft het waterhuishoudingsplan geen rechtstreekse bindende werking. Het waterhuishoudingsplan is ten aanzien van hen indicatief van aard. Tegen de vaststelling van het waterhuishoudingsplan is de procedure uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Deze wet voorziet in een bezwaar- en beroepsprocedure, nadat het waterhuishoudingsplan door Provinciale Staten is vastgesteld. Van doorwerking naar derden is pas sprake via bijvoorbeeld concrete verlening van vergunningen of ontheffingen, die rechtsgevolgen oproepen.

Het GGOR wordt beheersmatig nader uitgewerkt in (bv.) het peilbesluit van het waterschap. Het GGOR dient dan te worden opgenomen / nader uitwerkt in het waterbeheersplan van het waterschap. Waterbeheerders kunnen door middel van peilbesluiten het (ondiepe) grondwater beïnvloeden. Bij het vaststellen van het peilbesluit wordt rekening gehouden met de beheersplannen (zoals genoemd in de WWH: Rijksnota, provinciaal water-

huishoudingsplan en waterbeheersplan van waterbeheerder). Het vastgestelde peilbesluit wordt door het waterschap geïmplementeerd en gehandhaafd. Hierbij dient te worden opgemerkt, dat het handhaven van het peilbesluit voor de waterbeheerders een inspanningsverplichting is (artikel 16 WWH: "(...) zoveel mogelijk worden gehandhaafd"). Het is dan de vraag of het behalen van een GGOR als resultaatsverplichting moet worden gezien.

Als gevolg van het vaststellen (c.q. wijzigen) van een peilbesluit kunnen belanghebbenden schade lijden. Op grond van artikel 40 WWH kan aan een belanghebbende, die ten gevolge van het vaststellen (c.q. wijzigen) van een peilbesluit schade lijdt of zal lijden, welke redelijkerwijze niet of niet geheel te zijne laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet op een andere wijze voldoende is verzekerd, wordt door het gezag dat het besluit heeft genomen op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding worden toegekend. Omdat het rechtskarakter van het peilbesluit uit een inspanningsverplichting bestaat heeft dit consequenties voor eventuele schadevergoedingsverzoeken op grond van het niet (exact) handhaven van het vastgestelde peil.

Door het vastleggen van het GGOR in het provinciaal waterhuishoudingsplan wordt het Waterhuishoudingsplan het toetsingskader voor het GGOR. Waterbeheersplannen van het waterschap dienen te worden goedgekeurd door de provincie. Wanneer het GGOR ook wordt overgenomen in het waterbeheersplan dient hierbij een kanttekening te worden geplaatst. Waterbeheerders kunnen in het waterbeheersplan gemotiveerd afwijken van het provinciale waterhuishoudingsplan.

Omdat in deze optie het GGOR wordt beschouwd als een instrument van de provincie om de waterhuishouding en de ruimtelijke ordening optimaal op elkaar af te stemmen moet ook het GGOR in de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) worden vastgelegd. Vervolgens zou de provincie GGOR ook op hoofdlijnen moeten vaststellen in het streekplan. Gemeenten zouden het GGOR moeten vertalen in het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan zou evt. een waterparagraaf dienen te worden opgenomen.

De waterparagraaf (in den lande ook wel de natte paragraaf genoemd) moet geen doel op zich worden. Thans bestaat er geen wettelijke verplichting om een waterparagraaf op te nemen in het bestemmingsplan. Sommige provincies stellen een waterparagraaf verplicht in bestemmingsplannen. Op den duur zou water (net als andere aspecten) een integraal onderdeel moeten uitmaken van bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen zouden ook meer ontwikkelingsgericht kunnen worden ingezet. Een beperking daarbij is wel de WRO omdat deze wet eist dat bestemmingen binnen 10 jaar gerealiseerd moeten worden. Dat kan een probleem vormen voor lange termijn zaken die deze termijn te boven gaan. In het bestemmingsplan zou in het gedeelte over economische haalbaarheid heldere afspraken moeten worden gemaakt over de financiering van de watermaatregelen, de aanleg en het toekomstig beheer.

Een alternatief is, dat gemeenten bij het opstellen van bestemmingsplannen altijd het waterschap consulteren. Dit betekent echter wel dat het vrijblijvende karakter van artikel 10 BRO (de gemeente pleegt in het kader van het voorontwerp van het bestemmingsplan overleg indien zij dit nodig acht) zou moeten worden omgezet in verplicht overleg. Dit is inmiddels aangekondigd: de betreffende artikelen 10 en 21 van de WRO worden in juli 2000 gewijzigd.

Relatie met andere waterhuishoudkundige instrumenten

Waterhuishoudkundige instrumenten hebben als doel het waterkwantiteitsbeheer te reguleren.

- **Vergunningen**

Vergunningen worden verleend voor het lozen in of het onttrekken van water aan oppervlaktewateren. Met behulp van dit instrument kan de waterbeheerder zelf invloed uitoefenen op het peil, de grondwaterstand of de waterbeweging. De vergunningplicht mag uitsluitend betrekking hebben op de lozing of de onttrekking van waterhoeveelheden, die zelfstandig of in samenhang met andere lozingen of onttrekkingen van nadelige invloed kunnen zijn op het peil, de grondwaterstand of de waterbeweging. Lozingen in en onttrekkingen van water aan het oppervlaktewater, die consequenties voor de grondwaterstand hebben, kunnen door middel van de vergunningplicht worden gereguleerd.

Vergunningen vormen derhalve ook een instrument (net als het peilbesluit) om het GGOR te realiseren.

- **Buitengewone omstandigheden**

Tussen het GGOR en het instrument "buitengewone omstandigheden" is er geen echte relatie. In risicogebieden (niet beheersbare gebieden) echter zou bij het vaststellen van het GGOR rekening kunnen worden gehouden met bepaalde risico's.

- **Schadevergoeding**

Voor het vaststellen, wijzigen en verlenen, weigeren of intrekken van bovengenoemde instrumenten is een schadevergoedingsbepaling opgenomen. Als het GGOR zou worden opgenomen in het peilbesluit, bestaat de mogelijkheid, dat ook de bestaande schadevergoedingsregeling uit de Wet op de waterhuishouding van toepassing is.

Als het GGOR anders wordt vastgesteld, zou de eventuele schade die voortvloeit uit het GGOR anders moeten worden geregeld, bijvoorbeeld via een schadecompensatienota of via een schadevergoedingsregeling.

- **Vergunningen in het kader van de Grondwaterwet**

Zie paragraaf 4.2.

4.4 Optie: Decentraal instrument

Bestuurlijke uitwerking

Interpretatie GGOR

GGOR is een instrument van het waterschap ten behoeve van het behoud of herstel van gezonde en veerkrachtige watersystemen in relatie met de wensen van de water- en grondgebruikers.

Volgens de enquête past dit model op de denklijn van een aantal waterschappen.

Relevante actoren, taken en verantwoordelijkheden

- De provincie stelt de methodiek vast zodat een waterschap zelf het GGOR kan opstellen; de provincie controleert of de methodiek juist wordt gehanteerd (in verband met rechtvaardigheid en rechtsgelijkheid).
- Het waterschap stelt GGOR op; het waterschap onderzoekt bij de grondgebruikers de mogelijkheden voor realisatie op welke termijn.

- Het waterschap past peilbesluiten aan en voert inrichtingsmaatregelen uit; dit gebeurt in fasen, afhankelijk van bovengenoemde mogelijkheden en termijnen.
- Het waterschap implementeert en handhaaft.

Inzet A: consoliderend

Wanneer het waterschap GGOR optie 2 (decentraal instrument) consoliderend inzet, is GGOR gericht op:

1. herstellen van situaties die niet kloppen;
2. voorkómen van ongewenste ontwikkelingen;
3. gebruik maken van de marges van ontwateringsbehoefte/benodigde watervoorraad ten gunste van de veerkracht van het watersysteem;
4. verbeteren van de samenhang in het oppervlaktewaterbeheer (dynamisch: als in ene vak ..., dan in andere ...) en tussen oppervlaktewaterbeheer en (freatisch) grondwaterstandbeheer.

Inzet B: ontwikkelingsgericht

Wanneer het waterschap GGOR optie 2 (decentraal instrument) ontwikkelingsgericht wil inzetten, heeft het waterschap daarvoor de provincie of de gemeente nodig, in verband met functiewijziging. Het waterschap kan ofwel zijn wensen neerleggen bij de provincie (gevolgd door een uitwerking-in-de-lijn optie 1), ofwel zelf actief meedenken en -sturen via optie 3 of optie 4. De ontwikkelingsgerichte variant van optie 2 komt hiermee te vervallen.

Juridische verankering

In deze optie wordt de GGOR-methodiek vastgesteld door de provincie. De provincie is vrij in het vaststellen van de GGOR-methodiek. Bij het open vaststellen van de GGOR-methodiek worden waterschappen betrokken. Het GGOR zelf wordt opgesteld door het waterschap. De door het waterschap opgestelde GGOR dient wel te voldoen aan de provinciale functies en het (grond)gebruik uit het waterhuishoudingsplan. Voor het vastleggen van het GGOR zijn twee mogelijkheden:

1. Het GGOR wordt vastgesteld door het algemeen bestuur van het waterschap en dit besluit wordt ter goedkeuring voorgelegd aan gedeputeerde staten. Tegen het goedkeuringsbesluit staat beroep open bij de rechter. In de WWH dient een artikel te worden opgenomen, waarin wordt aangegeven dat de waterbeheerder verplicht is om een GGOR vast te stellen. Dit dient verder te worden uitgewerkt in het algemeen reglement voor het waterschap en de verordening waterhuishouding. De procedure uit de Awb is van toepassing bij het tot stand komen van het besluit. Deze vorm van vaststelling heeft tot gevolg, dat er een extra (ten opzichte van mogelijkheid 2) ronde van goedkeuring wordt ingebouwd inclusief de daarbij behorende procedure en rechtsbescherming. Het GGOR wordt verder uitgewerkt in het peilbesluit.
2. Het GGOR kan door het waterschap worden vastgelegd als onderdeel van het waterbeheersplan. Bij de goedkeuringstoetsing door de provincie kan de provincie controleren of de GGOR-methodiek juist is toegepast.

Schadevergoedingsregeling

Ad 1 Als het GGOR in de WWH als instrument wordt opgenomen, zou een logisch gevolg daarvan zijn, dat het instrument ook onder het schadevergoedingsartikel (artikel 40) van de WWH wordt gebracht.

Ad 2 Het waterbeheersplan heeft geen rechtstreeks bindende werking voor derden (zie bij optie 1 Uitwerking in-de-lijn). 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 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 (mits het waterschap beschikt over een schadevergoedingsregeling).

Relatie met andere waterhuishoudkundige instrumenten

Zie bij optie 1.

4.5 Optie: Duet van gemeente en waterschap

Bestuurlijke uitwerking

Interpretatie GGOR

GGOR is een bestuurskundige methode voor het waterschap en de gemeente ten behoeve van de wederzijdse afstemming van water- en RO-doelstellingen en maatregelen.

Deze optie zou aan kunnen sluiten op de herziene WRO, waarin een scherpere scheiding mogelijk is tussen strategische nota's en juridische bindende. Ook op gemeentelijk niveau.

Relevante actoren, taken en verantwoordelijkheden

- De gemeente evalueert haar structuurplan en bestemmingsplan met het oog op de rol van water (waterwensen in relatie tot huidige en voorziene ontwikkelingen).
- Het waterschap ontwikkelt een eigen visie op GGOR, en werkt dit uit in waterkansenkaarten (houdt hierbij meerdere opties open).
- Gemeente en waterschap stellen samen een lokaal waterplan op (inclusief afgewogen GGOR) voor de bebouwde kom en het buitengebied van de gemeente.
- Gemeente en waterschap vertalen dit door in bestemmingsplan resp. waterbeheersplan.
- De provincie geeft in het waterhuishoudingsplan de hoofdlijnen van deze methode aan, alsmede de waterhuishoudkundige kaders.
- De provincie geeft in het streekplan de ruimtelijke kaders aan (bv. in hoeverre of in welke zones waterbelangen mogen leiden tot afwijking van het streekplan).

Inzet A: consoliderend

Wanneer GGOR optie 3 (duet) door gemeente en waterschap consoliderend wordt ingezet, kan het geconstateerde 'gat' tussen bestemmingen en feitelijk grondgebruik, bij de bepaling van GGOR, hiermee in onderling overleg worden gedicht. Wanneer gemeenten en waterschappen met deze optie niet verder reiken dan dit doel, is deze methode overigens relatief omslachtig. Deze optie leent zich meer voor een sturende inzet.

Inzet B: ontwikkelingsgericht

Wanneer GGOR optie 3 (duet) door gemeente en waterschap toekomstgericht wordt ingezet, is zij een middel voor de gezamenlijke en

afgestemde ontwikkeling van het waterbeheer en ruimtegebruik op lokaal niveau.

Gemeenten erkennen de laatste jaren in toenemende mate het belang en de waarde van water bij de bestemming en (her-)inrichting van gebieden. In deze optie houden waterschappen middels waterkansenkaarten meerdere mogelijkheden open, brengen deze in bij de totstandkoming van waterplannen, en moeten kunnen geven en nemen in relatie tot ruimtelijke consequenties. Waterkansenkaarten worden regelmatig heroverwogen, bijvoorbeeld gelijk met de planperioden van WBP.

Juridische verankering

De grondslag voor het GGOR is de WWH. Artikel 7 WWH vormt de grondslag voor het provinciaal handelen. In artikel 7 WWH is opgenomen, dat de provincie een plan opstelt waarin de hoofdlijnen van het waterhuishoudkundig beleid zijn aangegeven. In artikel 7 lid 3 WWH is beschreven wat de hoofdlijnen omvatten.

In artikel 7 lid 3 van de WWH dient een extra sub te worden opgenomen waarin is geregeld, dat het vaststellen van een GGOR tot de hoofdlijnen van het plan behoort: "de hoofdlijnen van het plan omvatten": "het vastleggen van een GGOR-methode".

Op grond van artikel 4a van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) kunnen provinciale staten van de provincie een streekplan vaststellen, waarin de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied in hoofdlijnen wordt aangegeven. In ditzelfde artikel is bepaald, dat in het streekplan dient te worden aangegeven of het voorgenomen beleid is afgestemd op andere provinciale plannen. Het is de vraag of onder het aangeven van de hoofdlijnen zonder meer het GGOR kan worden begrepen. Het lijkt voor de hand te liggen om in dit artikel ook een verwijzing op te nemen / een opmerking te maken over het "vastleggen van de GGOR-methode".

Er zijn hierbij drie alternatieven te onderscheiden:

1. Het waterschap ontwikkelt een eigen visie op het GGOR in het waterbeheersplan en deze wordt uitgewerkt in een waterkansenkaart. Het maken van een waterkansenkaart kan als onderdeel van de inhoud van het waterbeheersplan worden opgenomen. In de verordening waterhuishouding waarin de eisen zijn opgenomen waaraan een waterbeheersplan dient te voldoen kan worden opgenomen, dat bij het waterbeheersplan ook een waterkansenkaart moet worden gevoegd. In deze eisen dient dan te worden opgenomen, dat het waterschap waterkansenkaart(en) moet maken die worden heroverwogen ten tijde van het opstellen van een nieuw WBP. Bij het volgen van deze weg, is een waterkansenkaart geen apart instrument en volgt - als onderdeel van het waterbeheersplan - de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
2. Een alternatief is om het maken van een waterkansenkaart als apart instrument op te nemen in de WWH (zoals de andere waterhuishoudkundige instrumenten) waarvoor een aparte procedure dient te worden gevolgd (procedure peilbesluit). Dit betekent een veel langere procedure omdat dan zowel het waterbeheersplan als de waterkansenkaart ter goedkeuring dienen te worden gezonden aan gedeputeerde staten van de provincie. Omdat waterkansenkaarten regelmatig moeten kunnen worden heroverwogen zal in de WWH moeten worden opgenomen, dat het waterschap waterkansenkaarten moeten maken waarbij rekening moet worden gehouden met het whp van de provincie. Eventueel ook verder uitwerken in de verordening waterhuishouding.

3. Een ander alternatief is om waterkansenkaarten op te nemen in een lokaal waterplan (zie hieronder).

Lokaal waterplan

Gemeente en waterschap stellen samen een waterplan op. Voor het opstellen van een lokaal waterplan bestaan twee mogelijkheden:

1. *Wettelijk vastleggen*
 - WWH; een gelijksoortig artikel als artikel 9 WWH (vaststellen van een waterbeheersplan).
 - WRO; een gelijksoortig artikel als artikel 10 (vaststellen bestemmingsplan). Hierbij dient de kanttekening te worden gemaakt, dat gemeenten voor het buitengebied een bestemmingsplan moeten vaststellen. Voor de bebouwde kom geldt deze verplichting niet (gemeenteraad kan een bestemmingsplan vaststellen). In het eventuele nieuwe artikel dient expliciet te worden opgenomen, dat het waterplan zowel voor de bebouwde kom als het buitengebied dient te worden vastgesteld. Door het wettelijk vastleggen wordt een nieuwe planfiguur gecreëerd. Dit lokale waterplan dient niet onder de goedkeuringsbevoegdheid van de provincie te worden gebracht omdat het waterschap en de gemeente de inhoud van het lokale waterplan vertalen in respectievelijk het WBP en het BP. Indien deze plannen ter goedkeuring worden voorgelegd kan de provincie toetsen of de GGOR-methode goed is toegepast en de visie op het GGOR in het waterbeheersplan is afgestemd op het provinciaal beleid.
2. *Vrijwillige basis*

De GGOR-methode is vastgelegd in het provinciale waterhuishoudingsplan en het provinciale streekplan. Waterschap en gemeente zijn gehouden om de hoofdlijnen van deze plannen te volgen en hieraan uitwerking te geven in respectievelijk het waterbeheersplan en het bestemmingsplan. Zowel het waterbeheersplan als het bestemmingsplan dienen ter goedkeuring te worden gezonden aan gedeputeerde staten van de provincie. De provincie kan in een overeenkomst tussen waterschap en gemeente overeenkomen, dat partijen samen een lokaal waterplan zullen vaststellen.

Schadevergoedingsregeling

- *Provinciaal niveau*

Geen schadevergoedingsregeling; zie optie 1.
- *Waterschaps-/gemeentelijk niveau*

Geen schadevergoedingsregeling op basis van het waterbeheersplan; zie optie 1. Schade ten gevolge van het vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan kan worden vergoed op basis van artikel 49 WRO; het zogenaamde planschade-artikel; zie optie 1.

4.6 Optie: Gebiedsproces

Bestuurlijke uitwerking

Interpretatie GGOR

GGOR is een bestuurskundige methode om de watercomponent systematisch bij de opstelling en uitvoering van een gezamenlijke gebiedsvisie te betrekken. Wat het gewenste regime is, is onderdeel van de discussie tussen publieke en private actoren in een afgebakend gebied.

Deze optie sluit aan op beleidsontwikkelingen vanuit LNV en VROM, zoals het gebiedenbeleid, reconstructie en experimenten als Stad & Milieu.

Relevante actoren, taken en verantwoordelijkheden

- Rijk formuleert landelijke doelstellingen, basisnormen (veiligheid) en principes (zoals voorkomen afwenteling).
- Publieke en private gebiedspartijen (incl. provincie) formuleren een gezamenlijke visie op integrale aanpak gebiedsproblemen inclusief GGOR.
- De provincie vervult een intermediaire rol tussen rijk en gebied.
- Het waterschap is nadrukkelijk een van de gebiedspartijen: neemt initiatief in het gebiedsproces voor wat betreft de opstelling en de instandhouding van een GGOR.
- Overige gebiedspartijen zijn: gemeenten, (georganiseerde) bewoners en bedrijven, evt. drinkwatermaatschappij, natuurbeherende organisaties en andere maatschappelijke groepen.
- Afspraken tussen gebiedspartijen (tussen publieke en private partijen, maar ook tussen private partijen onderling) worden vastgelegd in een gebiedscontract.

In de praktijk van het landelijk gebied is al enige jaren ervaring opgedaan met gebiedsprocessen, onder andere in het kader van het ROM-gebiedenbeleid, de BGM-regeling en de WCL-regeling. Ook de regionale waterbeheerder wordt hierbij steeds vaker door de betrokken partijen uitgenodigd om deel te nemen.

De optie 'GGOR als gebiedsproces' kan hierbij aansluiten.

[Een gebiedsproces kan op verschillende manieren nader worden vormgegeven en ingekaderd. Op basis van studies en ervaringen in het landelijk gebied volgen hier enkele voorbeelden:

- Vergunningenmodel: de provincie is verantwoordelijk voor het opstellen van gebiedsdoelen; de provincie nodigt hiertoe gebiedspartijen om de tafel. Gebiedspartijen bepalen in onderling overleg hoe door ruil en saldering realisatie van de gebiedsdoelen plaatsvindt. Hiertegenover bieden de betrokken overheden, waar nodig, ruimte in de vergunningen. Het gebiedscontract tussen provincie en gebiedspartijen bevat gebiedsdoelen, afspraken over saldering, ruimte in vergunningen en afrekening (geïnspireerd op lopende gebiedsprocessen in Gelderland; Ovaa, 1999).
- Knopenmodel: provincie is verantwoordelijk voor het opstellen (water)doelstellingen op knooppunten in het regionale hydrologisch systeem; de provincie overlegt hiertoe met de waterschappen. Waterschappen traceren actoren per deelgebied die het meest relevant zijn voor het realiseren van de doelen op deze knooppunten. Waterschappen en gemeenten bepalen in overleg met deze relevante actoren de doelen voor de deelgebieden, de wijze waarop en de termijn waarbinnen deze gerealiseerd kunnen worden (geïnspireerd op: concept Blauwe Knooppunten; Van Slobbe *et al.*, 1996).
- Economisch beheermodel: gebiedspartijen stellen in overleg met de provincie een visie op voor een ingrijpende vernieuwing van hun gebied, waarbij natuur- en milieudoelen en nieuwe sociaal-economische perspectieven met elkaar worden gecombineerd. Water wordt hierbij beschouwd als een product (drinkwater, natte natuur, beleevingswater) en als een voorwaarde voor het realiseren van andere functies. Het waterschap denkt als gebiedspartij mee over een (voor de vele nieuwe doelen) gewenst grond- en oppervlaktewaterregime. De private actoren worden, waar dit uit sociaal-economisch oogpunt interessant is, uiteindelijk zelf de dagelijks beheerder van het water.

De kunst is water zo te beheren dat het per saldo rendabel wordt. De gebiedspartijen sluiten een gebiedscontract waarin o.m. is opgenomen: prijs/prestatie afspraken, afspraken over afname van producten

- (geïnspireerd op lopende gebiedsprocessen in Gelderland; Ovaa, 1999).
- Medeverantwoordelijkheidsmodel: gebiedspartijen, d.i. gemeenten, waterschappen en (georganiseerde) private actoren stellen een gebiedsvisie op vanuit de erkenning van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de duurzaamheid en leefbaarheid van het landelijk gebied. Doelstelling is, dat inrichting en grondgebruik zoveel mogelijk inpasbaar worden gemaakt in het gezond functioneren van watersysteem en -keten. De provincie stimuleert en faciliteert; beslist over evt. aangevraagde functiewijzigingen; draagt bij aan financiering. Gebiedspartijen sluiten een gebiedscontract waarin opgenomen: (water- en andere) doelstellingen, ieders inspanningen, maatregelen en verdeling van financiële lasten (geïnspireerd op lopende gebiedsprocessen in Gelderland; Ovaa, 1999)].

Inzet A: consoliderend

GGOR kan in optie 4 eventueel consoliderend worden ingezet, indien bij het opstellen van het GGOR op gebiedsniveau de toegekende functies de basis blijven, en evt. nieuwe wensen vanuit het gebied geen aanleiding tot aanpassing geven. Een ontwikkelingsgerichte inzet lijkt echter meer realistisch.

Inzet B: ontwikkelingsgericht

Optie 4 (gebiedsproces) biedt veel mogelijkheden om GGOR ontwikkelingsgericht in te zetten. In situaties waarin een ingrijpende herstructurering van het gebied wordt overwogen, kan het GGOR in samenwerking met nieuwe aanspraken worden opgesteld en gerealiseerd. Gebiedspartijen, inclusief de provincie, maken afspraken over (gedeeltelijke) functiewijziging en bijbehorende veranderingen in het grondgebruik en in het grond- en oppervlaktewaterregime. Dit GGOR kan worden vastgelegd als een bepaalde na te streven toestand (GGOR), maar ook als een streefdoel met een termijn (GGOO, gewenste grond- en oppervlaktewater ontwikkeling). Middels een gebiedscontract committeren provincie en gebiedspartijen zich om de maatregelen te nemen om dit doel dichterbij te brengen.

Juridische verankering

Het Rijk formuleert landelijke doelstellingen, basisnormen en principes in de nota voor de waterhuishouding en in de nota voor de ruimtelijke ordening. Het Rijksbeleid wordt door de provincie vertaald in het WHP en het Streekplan. De in samenwerking met de gebiedspartijen op te stellen gebiedsdoelen en een GGOR op gebiedsniveau kunnen worden vastgelegd in:

- het Waterbeheersplan; voordeel is: geen aparte procedure;
- een aparte nota (deze nota is gebaseerd op het waterbeheersplan) "een plan van aanpak". Deze nota vormt de basis voor de gebiedscontracten. Gebiedscontracten kunnen zowel verplicht (bijv. Reconstructiewet) als vrijwillig worden aangegaan. Provincie en gebiedspartijen sluiten gebiedscontracten af, waarin het GGOR wordt vastgelegd alsmede andere gebiedsdoelen en afspraken. Partijen krijgen hierdoor een grote mate van vrijheid.

Schadevergoedingsregeling

De mogelijkheid bestaat, dat door deze aanpak er ook belanghebbenden zijn die schade zullen lijden. Voor het ontstaan van schade zal een schadevergoedingsregeling in het leven moeten worden geroepen. De vraag is door wie deze schade moet worden vergoed, door de provincie, het waterschap of de gemeente. Er kan een gelijksoortige regeling worden gemaakt als bij de compensatienota vernattingsschade. Hierbij dient te

worden opgemerkt, dat bij het uitvoeren van anti-verdrogingsprojecten subsidie wordt verleend, waarbij de voorzienbare schade uit de projectkosten wordt vergoed.

Bij het niet nakomen van de afspraken uit de overeenkomst kan de provincie een privaatrechtelijke procedure starten of overgaan tot het ontbinden van de overeenkomst wegens wanprestatie.

Relatie met andere waterhuishoudkundige instrumenten

- Vergunningen: Zie optie 1.
- Buitengewone omstandigheden: Zie optie 1.

4.7 Optie: Zelfregulering

Bestuurlijke uitwerking

Interpretatie GGOR

GGOR is een bestuurskundige methode om grondgebruikers zelf verantwoordelijkheid te laten nemen voor de afstemming van water en grondgebruik op kleinschalig niveau.

Deze optie is gebaseerd op ontwikkelingen in een aantal gebiedsgerichte projecten.

Relevante actoren, taken en verantwoordelijkheden

- De provincie stelt GGOR op hoofdlijnen op, in overleg met de waterschappen; de provincie stelt GGOR vast.
- Grondgebruikers/belanghebbenden in een samenhangend geheel van percelen organiseren zich; zij komen zelf, als private partijen (hierin onderscheidt deze optie zich van de optie Gebiedsproces) met een voorstel voor herziening van het grondgebruik in hun 'buurt', inclusief een GGOR-uitwerkingsplan. Het waterschap vervult hierbij een faciliterende rol; het waterschap geeft vanuit zijn kennis van het watersysteem en het beheer van het hoofdstelsel de nodige randvoorwaarden en mogelijkheden aan.
- Het waterschap sluit zgn. buurtcontracten met deze lokale organisaties, waarin opgenomen het GGOR-uitwerkingsplan, afspraken over financiën, informatie-voorziening, begeleiding, en voorzieningen in geval van calamiteiten.
- Grondgebruikers/belanghebbenden zijn vervolgens zelf verantwoordelijk voor het lokale waterbeheer in hun buurt (zoals door hen zelf uitgewerkt); krijgen beschikking over nodige infrastructuur.
- De gebundelde buurtcontracten worden door het waterschap toegestuurd aan de provincie (repressief toezicht).

Inzet A: consoliderend

Wanneer GGOR optie 5 (zelfregulering) consoliderend wordt ingezet, is zij gericht op fijnregeling van de lokale watervoorraad: de grondgebruikers wordt de instrumenten in handen gegeven om zelf watersysteemdoelen en landgebruiksdoelen optimaal te combineren, gebruik makend van de marges die ze hierbij zelf leren ontdekken.

Inzet B: ontwikkelingsgericht

Het GGOR wordt in deze optie 5 (zelfregulering) niet ontwikkelingsgericht ingezet; er wordt uitgegaan van de toegekende functies. Wanneer de georganiseerde grondgebruikers zelf een functiewijziging gewenst achten, kaarten zij dit aan bij de gemeente.

Juridische verankering

De provincie stelt het GGOR op hoofdlijnen vast in het waterhuishoudingsplan en in het streekplan. Het waterschap stelt de randvoorwaarden (voor belanghebbenden/grondgebruikers) vast in het waterbeheersplan (zodat de provincie de randvoorwaarden kan toetsen aan het waterhuishoudingsplan). Buurtcontracten worden gesloten tussen het waterschap en de belanghebbenden/grondgebruikers. Deze buurtcontracten worden naar de provincie gezonden (niet ter goedkeuring). Op basis van het waterbeheersplan kan de provincie bepalen of het door de buurt opgestelde GGOR-plan voldoet aan het provinciaal beleid.

5 Conclusies en aanbevelingen

Binnen de doelstelling van het onderzoek zijn de volgende deelvragen onderscheiden:

- analyse van de huidige aanpak en verwachtingen van GGOR;
- ontwikkelen van opties voor de bestuurlijk-juridische verankering;
- beoordelen van deze opties.

Per onderdeel worden hieronder de conclusies en aanbevelingen gegeven. De resultaten van dit deelonderzoek vormen samen met de resultaten van het deelonderzoek "Evaluatie Peilbeheer" de basis voor het hoofdrapport "De toekomst van het GGOR".

Aanpak en verwachtingen van GGOR

Alle provincies en waterschappen zijn in meer of mindere mate bezig met de voorbereidingen om te komen tot een invulling van het GGOR voor hun gebied. De meeste initiatieven richten zich op de technisch-inhoudelijke aspecten van het GGOR, zoals het bepalen van de actuele situatie en de optima per vorm van grondgebruik. Een integrale afweging van alle belangen heeft nog nergens gebiedsdekkend plaatsgevonden. Opvallend is het verschil in aanpak tussen provincies onderling (en ook waterschappen). Over de wijze waarop het GGOR straks bestuurlijk-juridisch kan/moet worden verankerd bestaan nog geen in detail uitgewerkte ideeën. Hetzelfde geldt voor de taakverdeling tussen de verschillende betrokken actoren, zoals provincie, waterschap en gemeenten.

In lijn met de diversiteit aan aanpakken, zijn de verwachtingen omtrent GGOR divers (en vaak hooggespannen). In de eerste plaats verwacht men dat door GGOR water een belangrijkere positie krijgt bij de ruimtelijke ordening (proces). De tweede hoofdgroep van verwachtingen gaat ervan uit dat GGOR dient als kennisbron (technisch) als gevolg waarvan betere besluiten worden genomen.

1. *Op vele fronten wordt er gewerkt aan het opstellen van OGOR-AGOR-GGOR, maar de doelstelling uit NW4 (GGOR vastgesteld in 2002) zal niet in alle provincies worden gehaald.*
2. *Er bestaat veel spraakverwarring rondom GGOR: twee hoofdgroepen zijn te onderscheiden: GGOR als proces en GGOR als product.*
3. *Er is behoefte aan een duidelijkere taakverdeling tussen de betrokken actoren.*

Aanbevolen wordt om, mede op grond van dit onderzoek, de activiteiten van met name provincies en waterschappen rondom GGOR te stroomlijnen. De CIW kan hierin een goede rol vervullen.

Ontwikkelde opties

In het kader van het onderzoek "De toekomst van het GGOR" zijn vijf opties ontwikkeld voor de bestuurlijk-juridische verankering van GGOR. Besloten is om opties te creëren die gekenmerkt worden door een combinatie van een tweetal aspecten.

Het eerste aspect heeft betrekking op de verhouding tussen inbreng van publieke en private actoren. Het tweede aspect geeft aan of het om een ontwikkelingsgerichte dan wel consoliderende invulling gaat. De opties zijn:

- uitwerking in-de-lijn;
- decentraal instrument;
- duet van gemeente en waterschap;
- gebiedsproces;
- zelfregulering.

4. *Zowel in de bespreking met de Begeleidingscommissie als ook de externe consultatie in de workshop GGOR is gebleken dat met deze vijf opties de breedte van het veld in voldoende mate wordt bestreken. De opties zijn ook in voldoende mate uitgewerkt.*

Beoordeling opties

Tijdens de workshop zijn de voor- en nadelen van de gepresenteerde opties geanalyseerd. Dit is uitgebreid beschreven in bijlage 7. Optie vijf, zelfregulering, trok geen medestanders en viel af. De andere opties hadden alle een aantal voor- en nadelen.

Met name de opties 'in de lijn', 'decentraal instrument' en 'gebiedsproces' bevatten waardevolle elementen voor de uitwerking van de bestuurlijk-juridische verankering van GGOR. Deze elementen zouden de basisprincipes genoemd kunnen worden op grond waarvan de bestuurlijke verankering ontworpen kan worden:

- GGOR is de basis voor toekomstige actie van waterschappen, gemeenten en gebiedsprocessen. Het instrument is daarmee ontwikkelingsgericht.
- GGOR vormt een kennisbasis van watersystemen die inzicht geeft in de veerkracht (of het gebrek daaraan) van regionale watersystemen.
- GGOR vereist een (sub-)regionale schaal die watersystemen omvat, zodat een redelijke mate van detail mogelijk wordt. Het moet een basis vormen voor peil- en grondwaterbeheer.
- GGOR heeft een spilfunctie in het vanuit de wateroptiek operationaliseren van provinciale omgevingsplannen.

5. *Uit de beoordeling van de ontwikkelde opties zijn basisprincipes afgeleid op grond waarvan (in het hoofdrapport) de verankering van GGOR kan worden vormgegeven.*

Literatuur

Vierde Nota Waterhuishouding, Regeringsbeslissing, december 1998.

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 1^e fase, Groningen 1999.

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

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

Commissie Integraal Waterbeheer, Evaluatie waterakkoorden. Waterkwantiteit en -kwaliteit, juli 1999.

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

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

Commissie Integraal Waterbeheer, Water in Beeld 1999.

Artikelen, notities

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.

Kuitert, J.; Claessen, F., augustus 1999. Notitie juridische aspecten van het GGOR + reactie.

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

Bijlagen

Bijlage 1 Samenstelling Begeleidingscommissie en Projectteam

Begeleidingscommissie

RWS-RIZA	M.J. van der Vlist (projectbegeleiding) J.J. Bosma (projectbegeleiding / -secretaris) E. Claessen
RWS-Hoofdkantoor A Min. V&W CDIZ 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
E. van Slobbe
J. de Boer
f. Goossensen
mw. E. Ovaa (Landbouwuniversiteit Wageningen)
mw. E. Westhuis (Waterschap Vallei en Eem)

Bijlage 2 Respondenten enquête

Instantie	Peilbesluiten	GGOR
<i>Provincies</i>		
Groningen	de heer J.M. Berghuis	de heer Schuurman
Friesland	mevrouw Steenbruggen	mevrouw Steenbruggen
Drenthe	de heer R. van Veen	de heer R. van Veen
Overijssel	de heer B. Groenhof	de heer L. Stalpers
Utrecht	mevrouw M. Koopman	de heer G.A. den Hartogh
Gelderland	de heer Ten Hooven	de heer H.J. Reit
Noord-Holland	mevrouw Spruijt	de heer J. v.d. Koppel
Zuid-Holland	mevrouw P. Oude Essink	mevrouw P. Oude Essink
Noord-Brabant	de heer F. Helmich	de heer R. Ruijtenberg
Limburg	de heer P. van Kerkvoort	de heer P. van Kerkvoort
Zeeland	de heer J. de Maat	de heer J. de Maat
Flevoland	de heer M. Hoeksema	de heer Wolfswinkel
<i>Waterschappen</i>		
Waterschap Groot-Geestmerambacht	de heer D.J. Marsman	de heer D.J. Marsman
Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden	de heer Z.C. Vonk	de heer Z.C. Vonk
Waterschap Vallei & Eem	de heer K. van den Herik	de heer K. van den Herik
Waterschap Reest en Wieden	de heer J. Esenbrink	de heer J. Esenbrink
Waterschap Groot Salland	de heer C. Griffioen	de heer C. Griffioen
Waterschap Rijn en IJssel	de heer A. te Pas	de heer A. te Pas

Bijlage 3 Enquête GGOR

Achtergrond

Om een beeld te vormen van de huidige stand van zaken en de verwachtingen met betrekking tot GGOR is een enquête opgesteld en toegezonden aan alle provincies en een zestal waterschappen, verdeeld over hoog- en laag-Nederland. De personen die hebben meegewerkt aan de enquête zijn vermeld in bijlage 3. Deze hebben vanuit hun persoonlijke ervaring en visie gereageerd.

Het gaat hier nadrukkelijk niet om bestuurlijke standpunten van de genoemde instanties.

Deze vragenlijst GGOR heeft tot doel om de voortgang van het tot stand komen van GGOR alsmede de verwachtingen omtrent het bestuurlijk-juridisch verankeren ervan in beeld te brengen. Dit kan relevante informatie opleveren voor het opstellen, vaststellen en implementeren van GGOR nu en straks.

Leeswijzer

Hierna zijn de 'kale' resultaten van de enquête per vraag opgenomen, waarbij per vraag een korte impressie van de antwoorden is aangegeven. De enquête bestaat uit 26 vragen, ingedeeld in de onderdelen algemeen, opstellen, vaststellen en implementeren.

Om eventuele verschillen tussen provincies en waterschappen onder het voetlicht te brengen zijn de antwoorden van deze twee groepen als aparte kolommen opgenomen. De volgende afkortingen zijn gehanteerd:

Provincies

UTR - Utrecht
FLE - Flevoland
ZFF - Zeeland
ZHO - Zuid-Holland
GRO - Groningen
DRE - Drenthe
FRI - Friesland
GEL - Gelderland
(deel ingevuld)
NBR - Noord-Brabant
OVE - Overijssel

Waterschappen

GGA - Groot Geestmerambacht
A&V - HHR Alblasserwaard en Vijfheerenlanden
V&E - Vallei en Fem
R&Y - Rijn en IJssel
R&W - Reest en Wieden

Niet ingevuld: provincies Noord-Holland en Limburg, waterschap Groot Salland.

De provincie Limburg heeft wel deelgenomen aan de workshop.

Algemeen

1a. Heeft uw provincie een integraal afgewogen GGOR (technisch-inhoudelijk) opgesteld?

Ja (OGR per hoofdfunctie). GRO-
Nee. UTR-FLE-ZEE-ZHO-DRE-FRI-GEL-NBR-OVE- R&Y-

Een integraal afgewogen GGOR (technisch-inhoudelijk) is nog nergens opgesteld. In Groningen zijn door provincie en waterschappen gezamenlijk de optimale grondwaterregimes per hoofdfunctie opgesteld.

1b. Zo nee, is uw provincie van plan om een integraal afgewogen GGOR op te stellen?

Ja. UTR-FLE-ZEE-ZHO-DRE-FRI-GEL-NBR-OVE- R&Y-
Nee.

Alle provincies hebben de bedoeling om uiteindelijk een integraal afgewogen GGOR op te stellen.

1c. Zo nee, voor welke functies is uw provincie dan van plan een GGOR op te stellen?

Natuur. ZEE-GRO-
Alle functies. DRF-

Vanuit de NW4 was het minderen van verdroging van natuur een belangrijke aanleiding voor GGOR. Men start dan ook soms met de natuurfuncties.

1d. Wanneer voor alle functies een sectoraal gewenst GGOR opgesteld wordt, is uw provincie dan van plan om de verschillende sectorale wensen tegen elkaar af te wegen en zo te komen tot één gebiedsdekkende GGOR

Ja. UTR-ZEE-ZHO-DRE-FRI-GEL-NBR-OVE- R&Y-
Nee.

Uiteindelijk is het doel om te komen tot een gebiedsdekkend GGOR.

2. Indien een GGOR opgesteld is, voor welk deel van de provincie en op welk schaalniveau (ha)?

Gehele provincie. GRO-OVE-
Gedeelten (regionale watersystemen; EHS, Randstadgroenstructuur). FLE-ZHO- R&Y-
Geen, n.v.t. GEL-

Zie boven.

3. Indien nog geen GGOR opgesteld is, waarom nog niet en wanneer wordt het eerste GGOR waarschijnlijk wel vastgesteld?

2000. FLE-
2001. DRE-
2002. UTR-ZEE-ZHO-FRI-NBR- R&Y- ?
2003 - later. GEL-OVF-

Het doeljaar 2002 uit de NW4 zal niet worden gehaald. De reden waarom dit niet lukt is niet aangegeven, maar bleek veelal te maken te hebben met de grote inspanningen die nodig zijn om voldoende actuele gegevens te verzamelen. Daarnaast vergt het afwegingstraject van sectorale GGOR naar GGOR tijd.

4. Welke methode gebruikt u voor het opstellen van het GGOR of bent u van plan te gebruiken?

Noord-Brabant methode (RIZA en anderen)	GRO DRI ERI NBR-OVE	R&W-
Waterhoofd (UvW/DLC/Alterra)	UTR GRO	GGA A&V
GGS natuur	UTR GRO ERI	R&W
NOV 3.1 (GGS pleistocene, Kiwa)	GRO	
NOV 3.2 (GGS holocene, ARCADIS)	GRO-	
Combinatie(s) van bovenstaande	FLE-GRO GEL-	R&Y-
Andere (eigen systeem vergt eigen aanpak/ methodiek: Regionaal WaterSysteem Rapportage)	ZEE ZHO OVE-	V&E-R&W-

Voor het technisch-inhoudelijk opstellen worden diverse methoden gebruikt. Veelal wordt er een eigen combinatie van methoden toegepast. Er is dus geen sprake van een landelijke, uniforme methodiek.

5. Wat is volgens u het doel van het GGOR?

Hoofddijnen / kader

Op provinciaal niveau op hoofddijnen vaststellen van gewenste situatie, afgestemd op de (afgewogen) functies	UTR FLE GEL	R&Y-
De randvoorwaarden van de functies in getallen uitdrukken met bandbreedte	DRI-	
GGOR is toetsingskader voor 'Plannen' (peilbesluiten, vergunningverlening, grondwater, toetsing bestemming,planning)	FLE-OVE	

In detail

Gedetailleerde vaststelling van gewenste situatie met het oog op de diverse belangen	UTR	R&W-
Per gebied, per landgebruik in beeld brengen wat je met je water kunt en wilt binnen de grenzen van je fysieke systeem.	ZEE-	

Afweging belangen / proces

Instrument voor belangenafweging water ruimtelijke ordening	ZHO GEL OVE	
Procesrol	ZHO	
Optimalisatie van functies (verdrogingsbestrijding in natuur gebied, verminderde droogteschade/natschade in landbouw, idem bebouwd gebied)	GRO	
Afstemming functies/grondwater en onderlinge afstemming functies om voldoende uitkomst te bieden in en in de toekomst voorkomen van grondwaterproblemen als bodemdaling, verdroging, wateroverlast en droogteschade	ERI-	V&E-
Instrument op basis waarvan informatie wordt verkregen voor een eventuele aanpassing van strategisch beleid (na functie begrenzing en formuleren beleidsuitgangspunten)	GEL	
Het bepalen en het bestuurlijk doen vaststellen van het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime voor de verschillende vormen van grondgebruik in Noord-Brabant	NBR	
Betere afstemming grond- en oppervlaktewaterbeheer		GGA A&V V&E R&Y-

Op deze open vraag zijn vele antwoorden gegeven. De zijn samen te vatten in drie clusters. Aan de ene kant een methode/procesdoel om de afweging van belangen te vergemakkelijken. Anderzijds een meer instrumentele rol als een toetsingskader op grove schaal dan wel meer in detail. Hieruit blijkt dat het doel van GGOR niet eenduidig is.

Opstellen

6. Wat verwacht u van GGOR?

<i>Vermindering verdroging</i>		
Verbetering grond- en oppervlaktewatersituaties van de natuur.	UTR-	
Minder verdroging.	GRO-	
Mate van verdroging komt in beeld.		R&W-
<i>Kennisbron</i>		
Meer duidelijkheid voor partijen en sectoren over de eisen (wensen) vanuit het waterbeheer.	UTR-	R&Y-
Een veel beter uitgangspunt dan droogleggingssysteem.	ZEE-	
Bepalen in hoeverre huidige situatie afwijkt van gewenste situatie.		R&W-
Betere onderbouwing voor maatregelen.		R&W-
Goed referentiebeeld om te kunnen gebruiken bij diverse inrichtingsprojecten.		R&W-
Duidelijk de wensen in beeld brengen	ZEE-	R&W-
Inzicht vergroten in 'knelpunten'.	OVE-	V&E-
<i>Versterken sturende rol water naar RO / afweging</i>		
Provincie treedt op als regisseur en maakt integrale afwegingen op het gebied van RO, water en milieu.	FLE-OVE-	
Hoge verwachtingen van procesrol.	ZHO-	
Meer sturend richting toekomstig grondgebruik (= invulling van de functies).	DRE-	
Streefbeeld voor het grondwater.	FRI-	
Kansenkaarten voor functiewijzigingen.	FRI-	
Bestuurlijk vastgestelde kaartbeelden van grondwaterstanden (hoogste, laagste, kwelsituatie).	NBR-	
Zal meer aandacht krijgen, m.n. in hellende gebieden.		GGA-
Basis voor opstellen peilbesluiten.		A&V-V&E-R&Y-

Gezien de range aan doelen (vraag 6) komt een even brede range aan verwachtingen naar voren. Naast het reeds in NW4 genoemde 'vermindering verdroging' komt ook hier weer het onderscheid tussen methode ('kennis') en instrument/procesrol naar voren.

7. Hoe denkt u dat uitvoering gegeven kan worden aan het GGOR?

Gebiedsgericht met gebiedscontracten.	UTR-FLE-ZEE-ZHO-GRO-DRE-NBR-OVE-	GGA-
Peilbesluiten.	UTR-FLE-ZHO-GRO-FRI-NBR-OVE-	GGA-A&V-V&E-R&W-
Waterplannen.	UTR-FLE-ZEE-ZHO-GRO-FRI-NBR-OVE-	V&E-R&W-
Op vrijwillige basis (eigenaren).	UTR-GRO-DRE-FRI-NBR-	V&E-
Convenanten.	UTR-ZHO-GRO-NBR-	
Bestemmingsplannen	FRI-NBR-OVE-	R&W-
Betrekken in bestaande planfiguren.	GEL-NBR-	
Anders (vergunningverlening grondwaterbeheer).	FLE-	R&Y-

De meeste respondenten zien meerdere mogelijkheden om uitvoering te geven aan GGOR. Het varieert van peilbesluiten, via waterplannen tot gebiedscontracten. Ook het gemeentelijk bestemmingsplan wordt genoemd.

8. Hoe ziet u GGOR?

<i>Koepel / grond voor actie / methodiek</i>		
Als leidraad (globaal) voor het nemen van concrete inrichtingmaatregelen.	UTR FLE ZEE GRO DRE FRI	GGA-(nu)V&E R&Y R&W
Als integraal afgewogen document (rekening houden met water, ruimtelijke ordening, natuur en milieu) met als doel het aangeven van de kaders waarbinnen de maatregelen toegepast kunnen worden	UTR-FLE-ZHO GRO DRE-FRI-NBR-OVE-	R&Y
Als methodiek (met meerdere mogelijkheden)	UTR ZEE GRO DRE	A&V V&E R&Y-
Nadere concretisering van bestaande functies	GEL	
<i>Toetsingskader / instrument</i>		
Als toetsingskader voor het nemen en beoor- delen van besluiten. GGOR hoeft niet dicht- getimmerd te zijn.	UTR FLE ZEE ZHO GRO DRE FRI	GGA (later)V&E- R&Y-R&W
Als instrument met een grote mate van binding waaraan behoefte is (zoals nauwgezette toe- passing van vastgestelde normen die via een verordening afgedwongen kunnen worden).	UTR-	
Als instrument met een grote mate van binding waaraan geen behoefte is (rekening houden met is voldoende)	UTR-	
Als bindend instrument voor provincie	GRO	R&Y
Als bindend instrument voor waterschap	UTR GRO	R&Y-
Als bindend instrument voor gemeente	GRO	R&Y
Instrument voor planvorming.	GEL -	
Anders (als bestuurlijk instrument dat zich richt op het bereiken van afstemming tussen doel stellingen voor landbouw, natuur, bebouwd gebied, bosbouw en een duurzame watervoor- ziening)	NBR-	

Evenals bij vraag 6 en 7 komt een scala aan mogelijkheden naar voren. Grof- weg in twee groepen in te delen: 'koepel' versus 'bindend instrument'. GGOR levert dan zowel input aan het begin van het planproces als ook aan het eind, wanneer het een vastleggende rol vervult.

9. Wie worden binnen uw organisatie betrokken bij het opstellen van GGOR (afdelingen/sectoren/beleidsvelden)?

<i>Water</i>		
Stedelijk water (kwaliteit)		
Grondwater/verdroging	UTR	
Afdeling water.	FLE-ZEE ZHO GRO DRE- FRI GEL-NBR OVE	A&V-V&E R&Y
Oppervlaktewater	UTR	
Milieuplanvorming, best e waterplanning.		
<i>RO</i>		
Afdeling ruimtelijke ordening	UTR FLE-DRE GEL OVE	
Afdeling regionale plannen	FRI	
<i>Landelijk gebied</i>		
Landbouw	ZEE -	
Natuur	ZEE-GRO	
Cultuurhistorie		
Ecologie.	UTR	
Buitengebied	NBR	
Beleidsveld reconstructie	NBR	
Afdeling landelijk gebied	ZEE DRE-FRI-OVE -	
<i>Overig</i>		
Afdeling milieu	FLE ZEE ZHO GEL	
Plannen en projecten		GGA R&Y R&W-
Planvorming en onderzoek		R&W-
Niet (wp stelt op)		

Het opstellen van GGOR is nooit een taak van alleen de 'sector water'. In alle provincies worden ook andere sectoren erbij betrokken, veelal de sectoren RO en/of landelijk gebied.

10. *Is/wordt GGOR volgens u een middel om iets te regelen (vooraf, sturend) of een middel om iets vast te leggen (consoliderend)?*

Provincie

Sturend	provincie geeft hoofdrichting aan voor gebiedsgerichte uitwerking door waterschappen en provincies; mede-orderend; geeft kaders aan waarbinnen waterschappen maatregelen uitvoeren; voor veranderingen in het grondwaterregime, functies en doelstellingen	UTR-FLE-ZEE-ZHO-GRO-DRE-FRI-GEL-NBR-OVE-	GGA-R&W-
Consoliderend	als belangrijk doel om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan	NBR-	V&E-

Waterschap

Sturend	met peilbeheer GGOR realiseren	ZEE-NBR-OVE-	GGA-A&V-V&E-R&Y-
Consoliderend	gebiedsgericht, GGOR vastleggen in peil besluiten en leggers, handhaven functie	UTR-FLE-GRO-DRE-NBR-	R&Y-R&W-

Voor de provincie wordt GGOR veelal gezien als een middel om iets te sturen. Voor waterschappen kan het zowel sturend als consoliderend zijn.

11. Wat moet volgens u de (bestuurlijke) rol van de diverse actoren (onderscheiden naar afdelingen/diensten, zie hieronder) worden inzake het technisch-inhoudelijk opstellen van het GGOR?

Ter toelichting op het schema: horizontaal staan diverse rollen benoemd, verticaal de verschillende actoren. De grijze balk geeft de antwoorden van waterschappen weer, de andere die van de provincies. De tabel bestaat uit twee delen ('sporen'): water en RO.

Het technisch-inhoudelijk opstellen van GGOR is voor de provincies primair een taak voor henzelf, waarbij de waterschappen meedenken. De waterschappen zien dit precies omgekeerd, echter wel binnen kaders van de provincie. De rol voor gemeente wordt gezien als een meedenkende. De primaire rol ligt bij het waterspoor, het ro-spoor mag meedenken.

Vaststellen

12. Hoe moet het GGOR bestuurlijk-juridisch volgens u worden vastgelegd?

<i>Provinciaal niveau</i>		
Streekplan	FRI-NBR-	GGA-R&Y-
Waterhuishoudingsplan	ZLE-ZHO-FRI-GEL-NBR-	V&E-R&Y-R&W-
Milieubeleidsplan	NBR	R&Y
POP	FLE-GRO-DRE	
<i>Gemeentelijk niveau</i>		
Bestemmingsplan	FRI-GEL	R&Y-R&W-
Structuurplan	FRI-	R&Y
<i>Waterschapsniveau</i>		
Waterbeheersplan (peelbesluiten)	FLE-ZHO-GRO-FRI-GEL-NBR	A&V-V&E-R&Y-R&W-
<i>Anders</i>		
Anders (projecten, convenanten, bestuurlijke afspraken)	ZHO-NBR-	
Nog niet bekend	OVE	

Evenals bij vraag 7 ('opstellen') ziet men een scala aan mogelijkheden om het GGOR vast te leggen. Bijna alle planfiguren van provinciaal, waterschaps- en gemeentelijk niveau worden genoemd. Meest genoemd zijn het waterhuishoudingsplan en het waterbeheersplan.

13. Is daar overeenstemming over met betrokkenen?

Ja	GRO-GEL-NBR	V&E-R&Y
Nee	UTR-ZHO-DRE	GGA-A&V-
N.b. / niet	FLE-ZLE-FRI-OVE	

Over de wijze van vastleggen is in enkele gevallen overeenstemming bereikt met de andere actoren. In de meeste gevallen moet dit nog plaatsvinden.

11. Wat moet volgens u de (bestuurlijke) rol van de diverse actoren (onderscheiden naar afdelingen/diensten, zie hieronder) worden inzake het technisch-inhoudelijk opstellen van het GGOR?0

Water-spoor	Initiatief-nemer	Schrijver	Mee-denkend	Onderhandelend	Inter-mediair	Kader-stellend	Sturend	Volgend	Eindverantwoordelijk	Uitvoerend	Controlerend	Anders (geen)
provincie	UTR-FLE-ZEE ZHO-GRO-DRE-FRI-NBR-	ZEE-ZHO-GRO-DRE-FRI-	UTR-FRI-	ZEE-FRI-NBR-	ZHO-FRI-NBR-	UTR-ZEE-GRO-DRE-FRI-NBR-OVE- V&E-GGA-	ZEE-ZHO-GRO-DRE-FRI-NBR- V&E-GGA-	FRI-	ZEE-ZHO-GRO-DRE-FRI-NBR-OVE-		UTR-ZEE-FRI-OVE-	
	R&W-											
waterschap	UTR-OVE-	UTR-OVE-	FLE-ZEE-ZHO-GRO-DRE-FRI-NBR-	UTR-ZEE-ZHO-FRI-NBR-	DRE-NBR-	ZEE-ZHO-		ZEE-GRO-FRI-	UTR-	UTR-ZEE-GRO-DRE-FRI-NBR-OVE- V&E-A&V-GGA-	GRO-NBR-	
	GGA-A&V-V&E-R&W-	V&E-A&V-		V&E-		V&E-A&V-	V&E-A&V-GGA-		A&V-V&E-		A&V-GGA-	
gemeente			UTR-ZEE-ZHO-DRE-FRI-NBR-OVE- V&E-GGA-R&W-	ZHO-FRI-				GRO-DRE-FRI-NBR- V&E-GGA-		UTR-ZEE-GRO-FRI-OVE-		FLE-

RO-spoor	Initiatief-nemer	Schrijver	Mee-denkend	Onderhandelend	Inter-mediair	Kader-stellend	Sturend	Volgend	Eindverantwoordelijk	Uitvoerend	Controlerend	Anders (geen)
provincie	GRO-DRE-	GRO-DRE-	UTR-FLE-ZEE-ZHO-FRI-NBR-V&E-R&W-	ZHO-FRI-	ZHO-	GRO-DRE-NBR-OVE- V&E-GGA-	ZEE-GRO-DRE-NBR- GGA-		GRO-DRE-OVE-		FRI-OVE-	
waterschap	OVE-	OVE-	UTR-FLE-ZEE-ZHO-DRE-FRI-NBR-R&W-	ZHO-FRI-	DRE-			GRO-FRI-NBR-		ZEE-GRO-DRE-OVE- GGA-	GGA-	
gemeente			UTR-ZEE-ZHO-DRE-FRI-NBR-OVE- GGA-V&E-R&W-	UTR-ZEE-ZHO-FRI-		FRI- GGA-V&E-		UTR-DRE-NBR- V&E-		UTR-ZEE-OVE-		FLE-

14. In het waterhuishoudingsplan (WHP) zou het GGOR vastgelegd kunnen worden. Biedt het WHP voldoende grondslag als er voor gekozen wordt om aan het GGOR een - ambitieuze - sturende betekenis inzake de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden te geven?

Ja (WHP is echt op watersystemen gebaseerd, haasje over' principe)	UTR-ZEE ZHO DRE-NBR	
Nee (heeft geen direct juridische binding, onvoldoende rechtskracht in RO-spoor).	GRO FRI OVI	A&V
Anders (POP) (WbP Kansenkaart)	FIE-GRO	GGA-A&V-V&E-R&Y

De meningen over de mate waarin vastlegging van GGOR in het WHP voldoende sturing aan de RO geeft zijn verdeeld. De provincies zijn hier positiever over dan de waterschappen.

15. Moeten Provinciale Staten hun besluit tot vaststelling van het GGOR mede baseren op hun bevoegdheden op grond van de WRO? (in feite hun streekplanbevoegdheid) Oftewel, een koppeling met de WRO?

Ja (GGOR heeft gevolgen (geeft richting aan) ruimtelijke gebruik, mede ordenend, juridische binding, POP).	UTR-FIE ZHO GRO-DRE FRI	R&Y
Nee		
Anders (provinciale verordening)	GRO	
N.v.t./n.b./geen mening	ZEE OVI	

Een koppeling van GGOR met de WRO wordt door de meesten voorgestaan, vanwege een versterking van de sturende rol van GGOR naar RO.

16. Wie moet de beheers- en inrichtingsvoorstellen vaststellen op basis waarvan maatregelen worden uitgevoerd?

Provincie		R&Y
Waterschap	UTR FIE ZHO GRO-DRE FRI	GGA-A&V V&E R&Y-R&W
Provincie en waterschap	ZEE NBR	
Gemeente		
Provincie / waterschap / gemeente	OVI	
Anders		

Het vaststellen van de beheers- en inrichtingsvoorstellen wordt in meerderheid gezien als een taak voor het waterschap.

17. Is het zinvol dat het GGOR in het bestemmingsplan vastgelegd wordt?

Ja (stedelijk gebied, is bindend)	ZHO DRE FRI	GGA R&Y-R&W
Nee (sluit niet goed aan bij functies, meerwaarde?)	UTR FIE-ZEE GRO-DRE FRI-NBR	A&V V&E-
N.v.t./nog te vroeg	OVI	

Een meerderheid geeft aan dat het niet zinvol is om het GGOR in het bestemmingsplan vast te leggen.

18. Wat moet volgens u de (bestuurlijke) rol van de diverse actoren (onderscheiden naar afdelingen/diensten, zie hieronder) worden inzake het bestuurlijk juridisch vaststellen van het GGOR?

Toelichting lay-out: zie vraag 11

18. Wat moet volgens u de (bestuurlijke) rol van de diverse actoren (onderscheiden naar afdelingen/diensten, zie hieronder) worden inzake het bestuurlijk-juridisch vaststellen van het GGOR?

Water-spoor	Initiatief-nemer	Schrijver	Mee-denkend	Onderhan-delend	Inter-mediair	Kader-stellend	Sturend	Volgend	Eindverant-woordelijk	Uitvoerend	Controlerend	Anders
provincie	UTR-ZHO-GRO-DRE-NBR-	UTR-ZHO-GRO-DRE-NBR-	UTR-NBR-	UTR-NBR-	UTR-ZHO-NBR-	UTR-FLE-GRO-NBR-OVE-	ZHO-GRO-NBR-		UTR-FLE-ZEE-ZHO-GRO-DRE-NBR-OVE-	UTR-ZHO-	UTR-ZEE-OVE-	
						V&E-GGA	V&E-GGA-					
waterschap	UTR-OVE-	UTR-OVE-	ZHO-GRO-NBR-	UTR-ZHO-NBR-				ZHO-GRO-DRE-NBR-	UTR-DRE-	UTR-GRO-OVE-	UTR-GRO-	FLE-ZEE-
	A&V-V&E-	A&V-V&E-	GGA-V&E-	A&V-	A&V-	A&V-V&E-	A&V-GGA-V&E-		A&V-V&E-	A&V-GGA-	A&V-GGA-	
gemeente			UTR-ZHO-NBR-OVE-V&E-GGA-	ZHO-NBR-A&V-				GRO-DRE-NBR-GGA-V&E-		ZEE-GRO-DRE-OVE-	GRO-	FLE-
RO-spoor	Initiatief-nemer	Schrijver	Mee-denkend	Onderhan-delend	Inter-mediair	Kader-stellend	Sturend	Volgend	Eindverant-woordelijk	Uitvoerend	Controlerend	Anders
provincie	ZEE-GRO-DRE-	ZEE-GRO-DRE-	UTR-FLE-ZHO-NBR-	ZEE-NBR-		GRO-OVE--	GRO-	GRO-NBR-	GRO-DRE-OVE-		GRO-OVE-	ZHO-
						GGA-	GGA-	V&E-	GGA-			
waterschap	OVE-	OVE-	UTR-ZHO-NBR-	ZHO-				DRE-NBR-	DRE-	OVE-		FLE-ZEE-
	GGA-		A&V-			GGA-	GGA-	A&V-		GGA-	GGA-	
gemeente			UTR-ZHO-NBR-OVE-GGA-	ZHO-A&V-				GRO-DRE-NBR-A&V-GGA-V&E-		ZEE-GRO-DRE-		FLE-

De provincies zien zichzelf veelal als initiatiefnemer en eindverantwoordelijk voor het vaststellen van het GGOR. De waterschappen hebben een belangrijke nevenrol. De waterschappen zelf zien dit heel sterk als hun eigen rol, weliswaar binnen provinciale kaders. Beiden zien de gemeenten slechts als een meedenkende en medeonderhandelende actor. Evenals bij het opstellen (vraag 11) ziet men de primaire rol bij het waterspoor, het RO-spoor mag meedenken.

19. Wat moet volgens u de (bestuurlijke) rol van de diverse actoren (naar afdelingen diensten, zie hieronder) worden inzake het implementeren van het GGOR?

Water- spoor	Initiatief- nemer	Schrijver	Mee- denkend	Onderhan- delend	Inter- mediair	Kader- stellend	Sturend	Volgend	Eindverant- woordelijk	Uitvoerende	Controlerend	Anders
provincie	GRO-NBR- V&E	NBR	UTR-NBR- V&E	NBR	UTR-NBR- V&E	UTR-ZEE GRO-DRE NBR	GRO-DRE NBR V&E	FLE-NBR	DRE-NBR- V&E-GGA-	V&E	UTR-ZEE- ZHO-NBR- OVF- V&E-	
waterschap	UTR-NBR-	UTR-NBR	UTR-GRO- NBR-OVF	UTR-NBR-	UTR-NBR-	UTR-GRO NBR	UTR-NBR	GRO-NBR-	UTR-ZHO- DRE-NBR-	UTR-FLE ZEE-ZHO- GRO-DRE- NBR-OVF- V&E-ASV- GGA-	UTR-ZEE- ZHO-GRO- NBR	
gemeente	NBR	NBR	UTR-GRO- NBR	UTR-NBR-	NBR-		NBR	UTR-FLE GRO-NBR	ZHO-NBR-	UTR-ZHO- GRO-DRE NBR	ZEE-ZHO- NBR	
provincie	GRO		UTR			ZEE-GRO DRE	GRO-DRE	FLE-NBR	DRE		ZEE-ZHO OVI	
waterschap			UTR-ZHO NBR-OVI				NBR	GRO-NBR	DRE	FLE-ZEE DRE-OVI ASV-GGA-	ZEE-ZHO	
gemeente			UTR-GRO-					FLE-GRO- NBR- GGA-	ASV-	ZEE-GRO- DRE-	ZEE-ZHO-	V&E-

Implementatie / schade

19. *Wat moet volgens u de (bestuurlijke) rol van de diverse actoren (naar afdelingen/diensten, zie hieronder) worden inzake het implementeren van het GGOR?*

Toelichting lay-out: zie vraag 11.

Het implementeren van GGOR is vooral een taak van de waterschappen. Op onderdelen zijn er echter ook rollen voor de provincie en gemeente.

20. *Zijn er al regelingen voor de rechtsbescherming en het verrekenen van planschade?*

Ja (gedeeltelijk).	UTR-	A&V-V&E-R&Y-
Nee.	FLE-ZEE-ZHO-DRE-FRI- NBR-	GGA-
Onbekend.	OVE-	

In de huidige situatie hebben vooral waterschappen met planschade te maken. Dit blijkt ook uit deze vraag.

21. *Waar moet de rechtsbescherming en de verrekening van planschade worden geregeld?*

Opstelfase (regels).	UTR-FLE-ZEE-ZHO-GRO- OVE-	R&Y-
Vaststelfase.		R&Y-
Implementatiefase.	DRE-	R&Y-

De meeste respondenten geven aan dat rechtsbescherming en verrekening van planschade reeds in de opstelfase moet zijn geregeld (richtlijnen).

22. *Moet de vaststelling van de te hanteren methode en de toepassing van de GGOR methode worden aangemerkt als zelfstandige (publiekrechtelijke) rechtshandeling waardoor de vaststeller van de methode aansprakelijk gesteld kan worden voor schade?*

Ja		R&Y-
Nee (is een onderdeel van de planvorming) (middel).	FLE-ZHO-GRO-DRE-NBR- OVE-	

Men ziet het vaststellen en toepassen van de methode niet als een zelfstandige rechtshandeling. De vraag doemt echter op in hoeverre het toepassen van een andere methode (zie vraag 4) tot andere uitkomsten (en schade) zou leiden. Wanneer er echter op voorhand helderheid is verschaft aangaande schadevergoeding (zie vraag 21) dan is de methode wellicht van secundair belang.

23/24. Wat zijn de voor- en nadelen van GGOR voor de provincie respectievelijk het waterschap? Wat voegt GGOR toe t.o.v. de bestaande instrumenten?

Voordelen (vraag 23)

Provincie			Waterschap		
<i>Duidelijkheid / kennis</i> Meer duidelijkheid voor de integrale afweging	UTR- FLE- ZFF- ZHO- OVE-	V&E- R&Y	meer duidelijkheid	DRE- NBR-	V&E- R&Y-
Duidelijkheid door aangeven van marges	ZFF	V&E	goed inzicht in knelpunten (waar is de gewenste situatie niet gelijk aan de actuele situatie?)		R&W-
Betere onderbouwing peil besluit	GRO-		betere onderbouwing peil besluit	GRO- OVE-	GGA- V&E- R&Y-
Normen streefbeeld	FRI				
Inzichtelijkheid voor grondgebruiker	DRE				
<i>Afstemming / sturing</i> Water medeordenend	FLE		beter instrument voor integraal waterbeheer	UTR- FLE- ZEE-	A&V- R&Y-
Duurzame benadering relatie functie-watersysteem	ZHO-				
Invulling van functie (heeft meer waarde)	DRE- NBR-	GGA			
Sturend voor functie toekenning lange termijn	DRE- NBR				
Betere afstemming tussen provincies onderling		R&W-			

De antwoorden op deze vraag sluiten aan de in vraag 6 geuite verwachtingen van GGOR. Ook hier weer samen te vatten in de hoofdgroepen 'inzicht / kennis' en 'versterken sturende rol/betere afweging'.

Nadelen (vraag 24)

Provincie			Waterschap		
<i>Onduidelijk/moeilijk</i> Kiezen van het juiste abstractieniveau	FLE- OVE-	V&E	GGOR is minder duidelijk dan de oude cultuurtechnische normen	FLE-	
Verwachtingen zijn (te) hoog	ZEE-		kost veel tijd / werk	FLE-	GGA- V&E- R&Y-
Leemte in kennis Moeilijk voor de burgers te volgen en te controleren	GRO- GRO		leemte in kennis moeilijk voor de burgers te volgen en te controleren	GRO- GRO-	GGA-
Onduidelijkheid die ontstaat over functies/grondgebruik	DRE				
Afwachtende houding tot GGOR gereed is	NBR				
Afstemming over de (grenzen)	DRE-				
<i>Rigide</i> Schept ook verplichtingen 'Verstarrend'		R&W- V&E-	schept ook verplichtingen te strikt hanteren		R&W- ZFF

Men ziet echter ook een groot aantal nadelen. De meeste nadelen hebben betrekking op de complexiteit van het (opstellen) van GGOR. Enerzijds leidt dat tot een vraag naar meer gegevens etc, anderzijds is het moeilijk te communiceren aan derden.

Tenslotte is er ook huiver voor een te rigide karakter van GGOR. Het kan verstarrend werken en onhaalbare verplichtingen scheppen.

25. Hoe ziet de provincie de relatie tussen GGOR en peilbesluiten? Moet GGOR leidend zijn voor peilbesluiten of andersom?

GGOR leidend voor peilbesluiten (peilbesluit is vastlegging/realisering GGOR; GGOR is toetsingskader).	UTR-FLE-ZEE-ZHO-GRO-FRI-NBR-OVE-	A&V-V&E-R&Y-R&W-
Peilbesluit leidend voor GGOR.	DRE-	
Anders (het gaat er om dat de grondwaterstand gehaald wordt).		

De provincie ziet GGOR als leidend voor peilbesluiten. GGOR is dan een methode of toetsingskader.

26. Is GGOR volgens u de basis van het beleid en tevens uitgangspunt voor te nemen waterhuishoudkundige maatregelen tegen verdroging, vertraging van de bodemdaling en vergroten waterbergend vermogen in de toekomst?

Ja.	UTR-FLE-ZEE-ZHO-GRO-DRE-FRI-NBR-	GGA-V&E-R&Y-R&W-
Nee (is middel).	OVE-	A&V-

Bijna allen geven aan dat GGOR de basis vormt voor het uitvoeren van de in de NW4 gestelde beleidsdoelen (verdroging, bodemdaling, waterconservering).

Bijlage 4 Impressies per instantie

Om de enquête te completeren en te controleren zijn respondenten telefonisch benaderd na invulling van de enquête. Het beeld van de huidige omgang met peilbesluiten en de knelpunten daarbij wordt in het onderstaande aangevuld door de impressies per instantie weer te geven. Het illustreert de gedachten, gevoelens en ideeën over peilbesluiten, zoals die 'leven' bij de respondenten.

Het gaat om individuele en persoonlijke indrukken, weergegeven door de interviewers. Het gaat hier nadrukkelijk niet om bestuurlijke standpunten van de genoemde instanties.

Deze beelden worden gebruikt bij de invulling van de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 4 en 5. Als eerste worden de beelden van de provincies weergegeven, gevolgd door die van de waterschappen.

Drenthe

Drenthe worstelt met de begrippen grondgebruik en functietoekenning. Wat is het verschil en hoe ga je hier mee om in de praktijk?

Drenthe stuurt er op aan om functies toe te kennen voor haar hele grondgebied (op basis van GGOR) waarmee op de langere termijn sturend richting gegeven kan worden aan het toekomstig grondgebruik. Momenteel wordt hierover binnen de provincie druk gediscussieerd.

Met GGOR wil de provincie meer sturen richting toekomstig grondgebruik (= invulling van de functies en niet andersom).

GGOR schept duidelijkheid voor alle partijen door de randvoorwaarden van de functie in getallen uit te drukken met een bandbreedte (is flexibel).

Een functietoekenning op basis van GGOR is reeds afgewogen en dus niet sectoraal. Sectoraal is de grondgebruiker.

Voorgestelde aanpak:

1. provincie stelt GGOR op en geeft de functies aan waarna;
2. het waterschap de functies volgt en gebiedsgericht toepast/uitvoert (hier doet zich het volgende probleem voor: hoe eenduidig is een functie voor de provincie c.q. het waterschap?).

Een interessant project wordt genoemd bij Waterschap Reest en Wieden. Dit waterschap heeft reeds een GGOR kaart ontwikkeld voor natuur. Het waterschap is hierbij uitgegaan van grondgebruikers en niet van de provinciale functies.

Flevoland

In Flevoland worden 17 regionale watersystemen onderscheiden. Het is de bedoeling om voor elk watersysteem een GGOR vast te leggen.

Doel: Het GGOR legt het streefbeeld van de waterhuishouding op hoofdlijnen vast. Wel zijn op regionaal niveau sectorale belangen afgewogen

door de provincie, die optreedt als regisseur en integrale afwegingen maakt op het vlak van ruimtelijke ordening, water en milieu. GGOR is een toetsingskader voor peilbesluiten, maar ook voor bestemmingsplannen en voor de vergunningsverlening grondwater.

Het is de bedoeling om de volgende afdelingen bij GGOR te betrekken:

- afdeling ruimtelijke ordeningen en Volkshuisvesting;
- afdeling milieubeheer (vergunningverlening grondwater);
- afdeling milieuplanvorming (beleid milieu en water).

GGOR wordt voor de provincie sturend, want GGOR krijgt een mede-orderend principe. GGOR geeft de kaders aan waarbinnen waterschappen maatregelen uitvoeren.

Proces: Op hoofdlijnen legt de provincie (water) het GGOR vast. Zij is daarbij initiatiefnemer en voert overleg met de waterschappen en provincie 'ruimtelijke ordening'. Het waterschap werkt GGOR uit in de vorm van onder andere peilbesluiten en neemt hiertoe het initiatief, waarbij ze de provincie en de gemeenten betreft.

GGOR kan bestuurlijk-juridisch vastlegt worden in het POP (op hoofdlijnen) en in het waterbeheersplan (concreet → peilbesluiten).

De GGOR hoeft niet vastgelegd te worden in het bestemmingsplan. De ruimtelijke consequenties van GGOR kunnen in de vorm van een waterparagraaf worden aangegeven in het bestemmingsplan. Afstemming met waterbeheersplan blijft nodig.

GGOR moet geen afzonderlijke wettelijk procedure worden. GGOR is onderdeel van de planvorming.

De voordelen van GGOR voor de provincie zijn:

- integrale afweging;
- water is/wordt medeorderend.

Een voordeel voor het waterschap is:

- instrument voor belangenafweging bij het opstellen van inrichtingsplannen.

Als nadeel voor de provincie wordt genoemd:

- de moeilijkheid om op provinciaal niveau het juiste abstractieniveau te vinden.

Nadelen voor het waterschap zijn:

- minder duidelijk dan de 'oude' cultuurtechnische normen;
- het kost veel tijd.

De provincie heeft onlangs een pilotproject GGOR opgestart.

Friesland

In Friesland nog geen GGOR door tijdgebrek, prioriteitstelling en een afwachtende houding (wat doen anderen?).

Doel: Doel van GGOR is een verbeterde afstemming van functies/grondwater en onderlinge afstemming van functies. In de toekomst voorkomen van grondwaterproblemen als bodemdaling, verdroging, wateroverlast en droogteschade.

Van GGOR wordt verwacht: streefbeeld(en) voor het grondwater en kansenkaarten voor functieafwegingen.

GGOR wordt leidend voor peilbesluiten, want peilbesluit is instrument om GGOR te realiseren.

Gelderland

De provincie ziet de volgende stappen voor de totstandkoming en implementatie van het instrument GGOR:

1. Opstellen van diverse water(kansen)kaarten voor verschillende functies (streefbeeld(en) per functie, bepalen door provincie/waterschap/gemeente).
2. Bepalen van 1 water(kansen)kaart, waarin d.m.v. het gebiedsproces (bv. Reconstructie) de diverse bij het waterbeheer betrokken belangen worden afgewogen.
3. Betrekken en hanteren van de water(kansen)kaart bij de planvorming en formulering van beleidsuitgangspunten op strategisch en operationeel niveau.
4. Betrekken en hanteren bij de uitvoering van projecten, maatregelen (peilbesluit/GGOR-besluit).

In verband met de relatie met andere beleidsterreinen (strategisch en operationeel) is GGOR ook vooral een proces dat zorgvuldig met betrokken instanties dient te worden ingegaan om te komen tot een verantwoorde en gedragen doelstelling en aanpak.

Doel:

- instrument t.b.v. meer samenhang en afstemming (planvorming en uitvoering) op operationeel niveau op basis van provinciale functies;
- instrument op basis waarvan informatie wordt verkregen voor een eventuele aanpassing van strategisch beleid (o.a. functiebegrenzing en formuleren uitgangspunten).

Uitvoering kan aan GGOR gegeven worden door GGOR in de bestaande planfiguren te betrekken (en van daaruit een mogelijke doorwerking in bestaande regelingen c.q. uitvoeringsgerichte maatregelen).

De huidige functiekaart in het waterhuishoudingsplan is voldoende. GGOR moet niet een afzonderlijk instrument worden met een bestuurlijk-juridische status.

Strategisch ← GGOR (set van water(kansen)kaarten) → operationeel

De uitvoering van de reconstructiewet biedt goede mogelijkheden om (i.v.m. het gebiedsgerichte proces) tot een integrale afgewogen waterkaart (GGOR) te komen. Op deze wijze zal water bij tal van beleidsvelden betrokken worden.

Als interessant (reconstructie)project wordt genoemd Blauwdruk (waarin een belangrijk doel is om het proces helder op tafel te krijgen).

Groningen

Met GGOR wil de provincie heel praktisch mee omgaan. Het is een middel om tot vaststelling van peilbesluiten te komen. Niet meer en niet minder. Geen ingewikkelde juridische toestanden er omheen.

Aanpak:

1. Provincie geeft aan *optimaal* grondwaterregime per hoofdfunctie (conform methodiek 'waterlood').
2. Waterschappen/terreinbeheerders/natuurbeheerders/NLTO reageren op provinciale wensen. Uitkomst: *gewenst* grondwaterregime.
3. GGR wordt opgenomen in omgevingsplan (POP).
4. Gebiedsgericht uitwerken/inzoomen.
5. Uiteindelijk vastleggen in peilbesluiten (in eerste instantie voor gebieden binnen de EHS, later provinciaal dekkend).

Wat is GGOR? De vervanger van de droogleggingsnorm.

De provincie heeft pas de begrenzings van de EHS vastgesteld (moeizaam proces, waarvan ze blij is dat de EHS-begrenzing eindelijk is vastgesteld). Om op basis van GGR/GGOR nieuwe begrenzings vast te stellen ziet de provincie op dit moment niet zo zitten.

Een 'regime' is het gebied tussen de boven- en de ondergrens, hieraan gekoppeld het kwaliteitsaspect.

Het grondwatersysteem is voor de provincie het leidend ordeningsprincipe. Het oppervlaktewaterpeil is volgend.

In de provincie is reeds een proefproject 'Westerwolde' waarin GGOR wordt toegepast voor de natuur. Eind 2000 wordt het project waarschijnlijk afgerond.

Limburg

Vragenlijst niet ingevuld.

Noord-Brabant

Doel: Het bepalen en het bestuurlijk doen vaststellen van het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime voor de verschillende vormen van grondgebruik in Noord-Brabant.

Het gaat daarbij om een afgewogen samenstel van concrete doelstellingen op het gebied van water die zijn afgestemd op de regionale of lokale situatie en een uitwerking vormen van de meer algemeen geformuleerde doelstellingen in de strategische plannen.

Verwachting: Bestuurlijk vastgestelde kaartbeelden van grondwaterstanden (hoogste, laagste, kwelsituatie).

De provincie vervult vele 'rollen' bij GGOR, het waterschap is uitvoerend en controlerend.

GGOR geeft vorm op regionale schaal, hoe inrichting plaats kan vinden en welke maatregelen genomen gaan worden.

Noord-Holland

Vragenlijst niet ingevuld.

Utrecht

Afweging peilbesluit is in de huidige situatie te beperkt. Er wordt nog te weinig in meegenomen.

Doel:

- op hoofdlijnen vaststellen van gewenste situatie, afgestemd op de functies (afgewogen);
- gedetailleerde vaststelling van gewenste situatie met het oog op de diverse belangen (afgewogen situatie, op vrijwillige basis door de eigenaren).

Verwachting van GGOR:

- verbetering van de grond- en oppervlaktewatersituatie voor de natuur;
- meer duidelijkheid voor partijen en sectoren over de eisen (wensen) vanuit het waterbeheer.

GGOR geeft de hoofdrichting aan voor gebiedsgerichte uitwerking/toepassing door waterschappen en gemeenten.

Bestuurlijk-juridische vastlegging in:

- het waterhuishoudingsplan (op hoofdlijnen);
- waterbeheersplan (gedetailleerder, maar ook op hoofdlijnen);
- bestemmingsplan (op hoofdlijnen);
- peilbesluiten, uitgebreid t.o.v. de huidige praktijk met kwaliteit, hogere gronden, etc.

Peilbesluit wordt gezien als een vastlegging van GGOR.

Zeeland

Met betrekking tot GGOR wil de provincie een integraal afgewogen GGOR. In eerste instantie wil men voor de functie natuur een GGOR opstellen. Binnen deze functie kan op basis van natuurdoeltypen een gebied specifiek benoemd en 'beheerd' worden (natuurdoeltypen stellen specifieke eisen aan water). Natuur vraagt deze specifieke benadering. Voor de functie landbouw is GGOR eenvoudiger op te stellen, omdat voor de landbouw in feite alleen de drooglegging interessant is. Uiteindelijk ontstaan specifieke gebiedsplannen, waaraan alle partijen hebben meegewerkt.

De provincie is bezig met een nieuw WHP. In dit WHP is ruimte gereserveerd voor een 'waterkansenkaart'. Kijkend naar het eigen watersysteem wordt aangegeven wat het gewenste grondgebruik moet worden, gezien vanuit de 'water-ogen'. Wat zijn de potenties van het eigen watersysteem. Met de 'waterkansenkaart' in de hand kan de ruimtelijke ordening in de discussie betrokken worden en gezocht worden naar een gebiedsgerichte oplossing (waardoor ook draagkracht ontstaat).

In Zeeland is water nog steeds volgend op ruimtelijke ordening.

Het doel van GGOR is om per gebied, per landgebruik, goed in beeld te brengen wat je met water kunt en wilt. Dit alles binnen de grenzen van het fysieke systeem. Dus in Zeeland rekening houden met de waterstanden beneden maaiveld (is anders dan drooglegging), de natuurlijke fluctuaties, de invloed van zoet en zout water, etc.

Als GGOR-methode kiest Zeeland op voorhand voor de waterkansenkaart. Op basis van het eigen watersysteem moeten de potenties in beeld gebracht worden.

Zuid-Holland

Het opstellen van een GGOR is een provinciale taak, omdat bij de provincie de afweging plaatsvindt van functies en belangen.

De afstemming water - ruimtelijke ordening is een groot probleem in de provincie Zuid-Holland. Ruimtelijke ordening en water zijn ondergebracht in twee aparte directies, hetgeen de afstemming en communicatie niet ten goede komt. In het kader van de nota 'planbeoordeling' wil men de (plan)afstemming verbeteren in de toekomst.

De provincie maakt momenteel een waterkansenkaart, welke een middel moet zijn om met de ruimtelijke ordenaars in gesprek te komen. Vanuit het perspectief van water worden voorstellen gedaan voor de ruimtelijke inrichting. Hier kan de ruimtelijke ordenaar op reageren en over meepraten. Zie ook provincie Zeeland.

Zuid-Holland zit in de startblokken met betrekking tot GGOR. In het najaar van 2000 wordt een werkgroep in het leven geroepen, welke GGOR 'concreter' moet maken. Declinerende partijen zijn WLTO, waterbeheerders, natuurbeheerders en de provincie. Opvallend is dat binnen de provincie ruimtelijke ordenaars (nog) niet in de werkgroep worden opgenomen (dit komt niet overeen met de uitgesproken intenties en bedoelingen van de waterkansenkaart).

Door de provincie wordt aan GGOR met name een procesrol toegedacht, waardoor een betere communicatie en afstemming tussen met name water en ruimtelijke ordening gaat plaatsvinden. GGOR wordt dan ook gezien als een instrument om de belangenafweging te verbeteren. Bij voorkeur worden geen normen opgenomen in GGOR en wordt aansluiting gezocht bij de ontwikkelingen en ideeën in de (buur)provincies Noord-Holland en Utrecht.

Overijssel

In Overijssel zijn de waterschappen bezig met het opstellen van een AGOR en GGOR voor hun beheersgebieden. De bedoeling is dat er hierdoor zicht komt op knelpunten. Pas in dat stadium komt de provincie in beeld.

GGOR is een middel en geen doel.

Waterschap Groot-Geestmerambacht

Doel van GGOR is dat het oppervlaktewaterregime veel meer dan nu wordt gestuurd door het grondwater als ook de daarmee samenhangende functies.

Men verwacht dat GGOR steeds meer aandacht zal krijgen. Overigens meer in hellende dan in poldergebieden.

Het waterschap is initiator voor het technisch-inhoudelijk opstellen van het GGOR. Provincie is kaderstellend en sturend.

GGOR kan vastgesteld worden in het streekplan.

Het is zinvol om GGOR vast te leggen in het bestemmingsplan. Dit plan staat dichterbij de gebruiker van de gronden. Tevens kent dit plan een uitgebreide inspraakprocedure.

GGOR wordt een onderbouwing voor peilhandhaving.
GGOR kan het waterschap ook veel werk bezorgen.

Het waterschap heeft te weinig kennis in huis over grondwater.

Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden

Doel: betere afstemming van het oppervlaktewaterbeheer op het grondwaterbeheer.

Verwachting: een basis voor het voorbereiden van peilbesluiten.

Waterschap wordt genoemd als enige technisch-inhoudelijke opsteller van het GGOR. Waterschap stelt ook vast, provincie is meedenkend en volgend. Waterschap voert tevens uit en controleert.

Proces: GGOR vastleggen in het waterbeheersplan, vervolgens vertalen in een waterkansenkaart. De waterkansenkaart moet sturend worden richting ruimtelijke ordening.

Het is niet zinvol om GGOR vast te leggen in het bestemmingsplan. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan moet via de waterkansenkaart rekening gehouden worden met het GGOR.

Waterschap Reest en Wieden

GGOR kan een goed beeld geven van de knelpunten: waar is de gewenste situatie anders dan de actuele situatie?

GGOR geeft een gebiedsdekkend beeld van de gewenste situatie. Een peilbesluit wordt doorgaans genomen voor een beperkt deel van het beheersgebied. Bij de keuzes die gemaakt worden bij een peilbesluit kan teruggegrepen worden naar GGOR als leidraad.

Opvallend is dat Reest en Wieden zowel voor het waterschap zelf als voor de provincie een initierende rol ziet m.b.t. het opstellen van een GGOR.

Waterschap Vallei en Eem

Doel: kwantificering van de wensen van de verschillende functies voor de onderscheiden gebieden t.a.v. grond- en oppervlaktewaterregime. Dit is immers het belangrijkste uitgangspunt voor het door waterschap en provincie te voeren peilbeheer en grondwaterbeheer.

Verwachting: toetsbare kwalificering van het grond- en oppervlaktewaterregime. Per gebruik moet wel de mate van detail worden vastgesteld. De provincie kan in het WHP een vrij grove GGOR vaststellen, die waterschappen uitwerken t.b.v. peilbesluit, anti-verdrogingsprojecten, etc.

Voor het waterschap wordt GGOR een middel om iets te sturen. Het kan een goed instrument zijn voor peilbesluiten, waterbeheersplannen en anti-verdrogingsprojecten.

Voor het waterschap wordt GGOR een middel om iets te regelen. Mogelijk is GGOR een handig instrument voor vergunningsverlening, handhaving drainage, onderbemaling, etc.

Provincie is alleen op hoofdlijnen betrokken bij het technisch-inhoudelijk opstellen van het GGOR.

Geprobeerd moet worden om GGOR niet te veel bestuurlijk-juridisch vast te stellen. Alleen op hoofdlijnen.

Bij een gebiedsgerichte uitwerking van GGOR hebben we het over processen en niet over methodes. Intensief overleg en wederzijdse afstemming met de gemeente wordt als belangrijk aangegeven.

Voordelen:

- goede uitgangspunten voor peilbeheer, waterbeheersplannen, anti-verdrogingsprojecten, etc.;
- resultaten peilbeheer e.d. zijn meetbaar en toetsbaar.

Nadelen:

- erg ingewikkeld (denk aan schaalniveau);
- bij juridisch vaststellen kan het verstarrend werken. Misschien kunnen ongewenste ontwikkelingen beter worden tegengegaan, maar het kan gewenste ontwikkelingen ook stagneren i.v.m. juridische procedures, bezwaar en beroep;
- oppassen voor juridificering.

GGOR is uitgangspunt, peilbesluit is product.

Waterschap Rijn en IJssel

Het waterschap is van plan om de verschillende sectorale wensen tegen elkaar af te wegen en zo te komen tot één gebiedsdekkende GGOR. Hierbij zullen de sectorale GGOR's tegen het licht gehouden worden van een wenselijk 'robuust' water-systeem, met inachtneming van de wisselwerking tussen water en R.O. De discussie in hoeverre de R.O. volgend moet en kan zijn, moet verder vorm krijgen.

OGR (optimaal grondwaterregime!) Natuur is waterschapsbreed 1:50.000 opgesteld (Brabantmethode). Heeft nog geen status.

Er wordt nog gezocht naar een methodiek sectorale OGR's en van daaruit volgend GGOR's vast stellen (technisch-inhoudelijk). Daarnaast is de landelijke discussie rond schaal, methode en status van groot belang. Wanneer hierover duidelijkheid bestaat, kan gericht invulling worden gegeven aan een 'uniforme' GGOR.

Doel: Een GGOR geeft op 'waterhuishoudkundig beheersbare schaal' een op basis van belangen en moderne hydrologie afgewogen grond- en oppervlaktewaterregime aan waarmee op lokale schaal invulling wordt gegeven aan duurzaam waterbeheer en veerkrachtige watersystemen.

Verwachting: Een instrument waarmee vooraf de gewenste waterhuishoudkundige situatie kan worden voorgelegd aan de omgeving, waardoor in samenhang duidelijkheid ontstaat over wat in de toekomst door het schap wordt nagestreefd. Tevens is het intern een toets en leidraad die de waterschapsinspanning ten aanzien van de waterhuishouding integraal inzichtelijk maakt.

Proces: Hoe denkt het waterschap uitvoering te geven aan het GGOR? Dit is een *ingewikkelde discussie, waarover landelijk afgestemd dient te worden.* Bij vrijwilligheid zal de realisatie van GGOR's het karakter krijgen van verdrogingsbestrijding tot nu toe. Dit proces verloopt zeer moeizaam omdat het draagvlak zich langzaam ontwikkelt.

Bij het geven van een status aan GGOR kan een wijziging ontstaan in de plaats van waterschappen in de samenleving. De rol van het waterschap zal in de richting verschuiven van een organisatie die zeer nadrukkelijk reguleert en handhaaft. De vraag is of het wenselijk is een dergelijk zwaar middel toe te passen.

Op voorhand lijkt het zinvol door alle daarbij betrokken organisaties overeenstemming te bereiken over de GGOR's (met name provincie, gemeenten

en waterschappen) en deze overeenstemming een status toe kennen als datgene waarna gestreefd wordt. Middels vooroverleg en inspraak op deze plannen kan de omgeving reageren.

De waterhuishoudkundige realisering van de GGOR's moet bij de schappen gelaten worden. Van de gemeenten wordt verwacht dat zij de doorvertaling naar de ruimtelijke ordening regelt. Na de eerdere geschetste procedure zullen alleen 'moeilijke' gevallen overblijven waarvoor de schappen bij de uitvoering van GGOR een oplossing zoeken. Hierbij is - gezien het voortraject - reeds consensus met provincie en gemeente bereikt.

Hoe moet het GGOR bestuurlijk-juridisch worden vastgelegd?

- streekplan, in aangepaste vorm;
- waterhuishoudingsplan, op strategisch niveau hier expliciet in milieu-beleidsplan, in aangepaste vorm;
- waterbeheersplan, juist hier expliciet in;
- structuurplan, in aangepaste vorm;
- bestemmingsplan, waterparagraaf en ontwikkelingsrichting bestemmingen voor zover deze strijdig zijn met de afgewogen GGOR.

Het is zinvol dat het GGOR in het bestemmingsplan vastgelegd wordt, want er dient melding gemaakt te worden van de GGOR's. Zeker om aan te geven hoe de gemeente hierin staat. Het lijkt niet zinvol er de juridische status van een bestemming aan te koppelen.

Het waterschap kent een regeling voor de rechtsbescherming en het verrekenen van planschade. Daarnaast wordt de Gelderse Vernattingschade Commissie in het leven geroepen om als onafhankelijk orgaan geschillen te beslechten (of bij onevenredige schade bij rechtmatig overheidsoptreden).

GGOR is leidend voor peilbesluit, want het belang wordt beïnvloed door de grondwaterstand. Hierop volgt de oppervlaktewaterstand. Dit kan vervolgens weer afgewogen worden tegen belangen vanuit het oppervlaktewater (beschikbaarheid, scheepvaart, etc.).

Waterschap Groot Salland

Vragenlijst niet ingevuld.

Bijlage 5 Deelnemers workshop

Organisatie	Naam
ARCADIS Heidemij Advies	de heer A. ter Harmsel
ARCADIS Heidemij Advies	de heer E.J.J. van Slobbe
Bügelhajema Adviseurs	de heer J. Verweij
DLG Centraal	de heer H. Prak
Gelderse Milieufederatie	mevrouw A. Augustyn
Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen	de heer S. Verbeck
Hoogheemraadschap van West-Brabant	de heer V. Witter
LTO Nederland	de heer W. Streekstra
Ministerie van LNV	mevrouw E.V. Eikenaar
Ministerie van LNV Directie GR	de heer K. de Ruiter
Provincie Fryslân	mevrouw T. Steenbruggen
Provincie Fryslân	de heer J. Kuitert
Provincie Gelderland	de heer T. Heeren
Provincie Gelderland	de heer H.J. Reit
Provincie Groningen	de heer A. Heida
Provincie Groningen	de heer H. Schuurman
Provincie Limburg	de heer W. Hazeu
Provincie Noord-Brabant	de heer A. Scheffer
Provincie Utrecht	de heer G.A. den Hartogh
Provincie Zuid-Holland	de heer C. de Zeeuw
Rijkswaterstaat Hoofdkantoor CDJZ	de heer P. Terpstra
Rijkswaterstaat RIZA	de heer F.A.M. Claessen
Rijkswaterstaat RIZA	de heer J.J. Bosma
Rijkswaterstaat RIZA	de heer M.J. van der Vlist
Unie van Waterschappen	mevrouw B. Botman
Vereniging Natuurmonumenten	de heer N. Straathof
Wageningen Universiteit	mevrouw E. Ovaa
Waterschap Hunze en Aa's	de heer E. de Gruyter
Waterschap Peel en Maasvallei	de heer J. Peerboom
Waterschap Peel en Maasvallei	de heer J. van den Broek
Waterschap Reest en Wieden	mevrouw M.M. Kool
Waterschap Rijn en IJssel	de heer A. te Pas
WMN (voorheen WS Vallei en Eem)	mevrouw E. Westhuis
Waterschap Velt en Vecht	de heer B. Ludikhuizen

Bijlage 6 Verslag Workshop GGOR

Achtergrond

Mede op grond van het voorgaande, de evaluatie van peilbesluiten (Deelrapport "Evaluatie peilbeheer") en de enquête GGOR (zie bijlagen 4 en 5) is een vijftal opties voor de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR uitgewerkt. Zie hiervoor hoofdstuk 4. Ter toetsing en beoordeling van deze opties heeft een workshop plaatsgevonden. Voor deze workshop zijn personen uitgenodigd die op een strategisch niveau betrokken zijn bij GGOR. De lijst van aanwezigen is opgenomen in bijlage 6.

Doel en programma

De doelen van de workshop zijn:

- zijn de opties herkenbaar?
- is er een noodzaak tot het maken van onderscheid hoog versus laag NL?
- is het mogelijk de opties in te perken / te combineren?

Het programma van de workshop was als volgt:

Tijdstip	Onderdeel	Inleider
10.00	Opening en inleiding	Maarten van der Vlist
10.30	Meningen over doelen GGOR	plenair
11.00	Onderzoeksopties	Arjan ter Harmsel
11.30	Analyse per optie	subgroepen
12.30	Lunch	
13.15	Feedback	plenair
14.00	Hoe verder	subgroepen
15.30	Synthese	plenair
16.00	Afsluiting	

Opening en inleiding

-

Meningen over doelen van GGOR

Uit de enquête en gesprekken kwam naar voren dat het begrip GGOR op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd. Om dit in beeld te brengen worden de deelnemers uitgenodigd om hun mening over het doel van GGOR naar voren te brengen.

Deelnemer	Mening
A	Opgeblazen methodiek, geen ontwikkelingsdeel
B	Meerledig doel: <ul style="list-style-type: none">• water en RO• deel van de waterplanning (beleidsproces)• referentiekader
C	Vanzelfsprekend, gericht op: <ul style="list-style-type: none">• verbetering beheer• knelpunten komen naar voren
D	<ul style="list-style-type: none">• Groot belang• toekomstgericht• proces i.p.v. methodiek• verankeren, productgericht• proces anders, op hoog niveau
E	Komen tot gezonde en duurzame watersystemen (intrinsieke waarde)
F	Vormt referentiekader Redelijk fijnmazig zijn Niet te veel poldermodel
G	Dynamisch van aard
H	Effectuering anti-verdrogingsbeleid en provinciebrede belangenafweging
I	ver van mijn bed-show voor Statenleden, veel geld, hooguit deelinstrument
J	GGOR moet aansluiten op het bestemmingsplan. De afstand tot strategische kaders is te groot en aansluiten op gebiedsprocessen
K	Poging tot expliciteren waterhuishouding i.r.t. de gebruiks wensen. Praktisch hanteerbare variabelen voor gebruik waterbeheer
L	Noodzakelijk instrument om knelpunten te signaleren en oude problemen te herstellen. Referentiekader
M	Let op: beperkingen van GGOR scherp laten zien

Resumerend komt de voorzitter tot het volgende overzicht:

1. er is iets nodig: wat is 'gewenst'?
2. er bestaat verschil van mening over rollen en inbreng diverse actoren:
 - belangen van een ieder;
 - eigenwaarde van het watersysteem;
 - wie doet wat?
3. voeten op de grond -> GGOR moet leiden tot actie.

Presentatie onderzoeksopties

De deelnemers aan de workshop hebben alle een samenvattende notitie ontvangen waarin een vijftal opties voor de bestuurlijk-juridische verankering van GGOR wordt beschreven. Deze worden door de heer Ter Harmsel toegelicht. Voor een beschrijving van deze opties wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

Analyse onderzoeksopties

Na de toelichting van de opties wordt de groep gesplitst. Een ieder wordt gevraagd om aan te schuiven bij de opties die hem of haar het meest aanspreekt. Na enige tijd tekent zich de volgende verdeling af:

Verdeling van de deelnemers over de opties

	RO	Water	Overig	Totaal
1	-	10	3	13
2	1	2	1	4
3	1	1	1	3
4	0,5	5	3,5	9
5	-	-	-	-
	2,5	18	8,5	29

Optie 1 "in de lijn"-en in minder mate 4 "gebiedsproces" trekken de meesten aan. Optie 5 "zelfregulering" daarentegen krijgt geen enkele steun. Na afloop bleek dat er wel twee belangstellenden waren maar dat deze werden afgeschrikt door de lege stoelen.

De deelnemers vanuit de watersector kiezen in meer dan de helft voor optie 1. Vanuit de andere sectoren krijgt optie 4 relatief meer steun.

Hieronder volgen per optie de resultaten van de workshop. Per optie komt aan bod:

1. Wat is de meerwaarde van deze optie?
2. Moet er verschil zijn tussen hoog en laag Nederland?
3. Welke obstakels zijn er?
4. Hoe ligt de prijs-kwaliteit verhouding?

Afgesloten met de reacties vanuit de groep op de invulling hiervan.

Optie 1: In de lijn

Vooraf: definitie GGOR/uitgangspunten

- deel van beleidsproces;
- gericht op operationeel gebruik;
- ontwikkelingsgericht.

Meerwaarde

- democratische legitimiteit;
- afwegingsproces <-> afstemming RO;
- betrokkenheid actoren / draagvlak.

H-L

- proces gelijk,
- instrumentarium wel verschillend.

Obstakels

- doorwerking van RO op basis van huidige instrumenten;
- schadediscussies,
- houding van besturen/organisaties.

Prijs/kwaliteit

- proces;
- uitwerking/invulling GGOR.

Reacties

- *komen pijnpunten wel echt boven;*
- *twee niveaus GGOR nodig! Itereren? twee keer afwegen dus!*
- *cruciaal is het definiëren GGOR (relatie ow en gw + ontwikkelingsgericht);*
- *mag best lang duren.*

Optie 2: Decentraal instrument

Meerwaarde

- *waterschap krijgt nieuw instrument in handen dat ze nu missen;*
- *uitwerking waterschap is juiste schaalniveau. Geen behoefte aan een provinciale GGOR;*
- *ws denkt in stroomgebieden == grensoverschrijdend;*
- *ws denkt praktisch, operationeel beheer, met praktijkkennis adviseren richting provincie over functieverandering;*
- *ws staat dicht bij de burger;*
- *ws staat operationeel op zelfde niveau als gemeente.*

H-L: nee

- *procesaanpak dezelfde / methodiek zelfde;*
- *implementatie verschillend.*

Obstakels

- *provincie bevoegd gezag GWW → gat in GGOR bij waterschap;*
- *schaderegeling: wie betaalt?*
- *provincie (gemeente) nodig voor functieverandering;*
- *ws te dicht op belangen, duidelijke kaders en methodiek vanuit provincie nodig;*
- *IPO regie ontbreekt / landelijk gelijk;*
- *keur toevoegen.*

Prijs/kwaliteit

- *ws houdt laagste maatschappelijke kosten goed in het oog (geholpen door ingelanden/bestuur);*
- *1 ws-ggor in plaats van 2: hoofd prov. en uitwerking ws.;*
- *snellere productontwikkeling door ws.*

Reacties

- *ws is geen algemene democratie;*
- *rol gemeenten wordt gemist.*

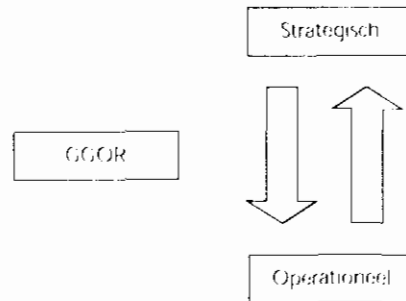
Optie 3: Duet van gemeente en waterschap

Meerwaarde

- *behoefte aan fijnmaziger afstemmingskader W-RO-M. (prov. niveau te grofmazig);*
- *WS - Gem: GGOR als afstemmingskader;*
- *GGOR = afspraak, juist op niveau gem-ws over functies;*
- *GGOR = kennisbron om WBP en BP te voeden, zodat afstemming beter mogelijk tussen gemeente en waterschap en uitvoering.*

Er was discussie in deze groep over twee mogelijkheden:

1. gem/ws. voortouw → komen tot voorstel GGOR/functies naar provincie;
2. prov. geeft hoofdlijnen aan → ws. en gem. uitwerken op lager niveau
RO - W



Synthese

- GGOR is smeermiddel in proces tussen strategisch en operationeel niveau;
- GGOR is een middel om de pijl omhoog krachtiger te maken. Maakt een duo van gemeente en waterschap ("die functie is niet op goede plek toegekend").

Strategisch niveau:

POP? Alleen behoefte aan 'watervisie', niet aan GGOR.

Op dit niveau herdefiniëren van wat onderhandelbaar is en wat niet.

Operationeel niveau:

GOP? GGOR als postiljon d'amour RO en H₂O.

Door GGOR meer ruimte voor inbreng en creativiteit.

H-L

- In Laag N: voorwaarden om het duet niet vals te laten klinken meer aanwezig dan in H-NI.
- In Hoog N: meer behoefte: verwevenheid van functies is groter, watersysteem minder beheersbaar. RO en H₂O moeilijker bij elkaar te krijgen.

Obstakels

- Bestemmingsplan is zelf nog niet ontwikkelingsgericht. Gemeente kan pas meedenken over watervisie als ze RO-visie heeft.
- Moet niet nieuwe onderhandelings-/afwegingsarena worden. Maar: huidige communicatielijnen vernieuwen (bv. GOP: je bent tot elkaar veroordeeld).

Prijs/kwaliteit

- (is niet besproken in deze groep)

Reacties

- heb je wel GGOR nodig op provinciaal niveau;
- wat is de rol van de andere actoren hierbij

Optie 4: Gebiedsproces

Meerwaarde

- mogelijk aansluiten op watersysteemgrenzen;
- ontwikkelingsgericht;

- kan strategisch en operationeel ingezet;
- op proces gericht;
- dwingt je in de (rij ?) te staan;
- pas op voor nimby;
- op dit schaalniveau raken de belangen elkaar;
- provincie moet wel duidelijke plek krijgen (optie 1 + 4 !);
- samenhang zichtbaar;
- draagvlak bereiken makkelijker;
- genereert meer creativiteit;
- vraagt om harde kaders op algemene democratie;
- keuze voor deze optie (of een andere) hangt af / zou moeten afhangen van wat je wilt bereiken voor type gewenste verandering. Probleem-oplossen ⇔ nieuw perspectief;
- er moet gevoelde noodzaak zijn;
- actoren geven aan wat ze willen.

H-L

- niet anders (proces).

Obstakels/weerstanden

- voorwaarde is dat de waterwensen helder zijn (geldt voor alle opties);
- kost tijd → gebrek aan geduld bij deelnemers?;
- oplossing komt later, maar product is beter;
- spanning tussen korte termijn belang (m.n. privaat) ⇔ lange termijn belang/doel;
- kan te breed worden;
- kies de juiste deelnemers;
- waterschap niet als initiatiefnemer, liever provincie. Daarna ontstaan trekkers;
- pas op: meer cyclisch- dan lijnproces;
- sluit aan bij bestaande gebiedsprocessen, maar daar heeft water vaak niet goed ingezet.

Prijs/kwaliteit

- ?

Reacties

- *er is trigger nodig, aanleiding!*;
- *wat is nut GGOR hierbij: antw. m.n. BOS (beslissings ondersteunend systeem).*

Optie 5: Zelfregulering

Deze optie trok geen deelnemers. Er zijn geen opmerkingen gemaakt. Later bleek dat enkelen zich bij deze optie hadden willen scharen maar door gebrek aan medestanders toch elders zijn aangeschoven.

Samenvatting van deze analyse

GGOR

GGOR heeft meerdere verschijningsvormen. Het kan zorgen voor een goede input van kennis in de opstelfase. Daarnaast is het echter ook een methode om tot integrale afweging van belangen te komen. Ten slotte leidt GGOR tot actie.

input van kennis → afgewogen geheel → basis voor actie

[GGOR als input en einde van een beleidsproces]

Of als volgt gefaseerd (zie analogie met schema in hoofdstuk 2):

1. OGOR per functie als input;
2. dan afwegingsproces;
3. uitkomst vormt GGOR (bestaat uit een functiekaart die 1-1 aansluit op GGOR-kaart);
4. leidt tot acties / actieplan.

Schaal

De schaal voor GGOR is: waterschap / gebied / structuurplan. Uit de workshop blijkt dat bij het opstellen en vaststellen van GGOR het provinciale schaalniveau te grof is. Het juiste niveau ligt daaronder.

Initiatiefnemer

Wie neemt het initiatief: provincie of waterschap?
Over de vraag wie het initiatief neemt blijven de meningen verschillen. [niet zo van belang? "structure follows strategy"]

Reacties hierop

- vooral GGOR als basis voor actie spreekt aan;
- watervisie op provinciaal niveau hoeft dus geen GGOR te zijn;
- definieer GGOR.

Formuleer aanbevelingen aan UVW - RWS - IPO

Als laatste wordt de aanwezigen gevraagd om in vier groepen een aantal concrete aanbevelingen te formuleren. Deze aanbevelingen zijn gericht aan de opdrachtgevers van het onderzoek, te weten RWS - IPO - UVW. Het doel van de ze aanbevelingen is om de implementatie van GGOR te versnellen.

Overzicht van de aanbevelingen:

- verhelder de structuur;
- definieer! (proces, product, doelstellingen);
- opstelling op regionaal schaalniveau;
- vaststelling op provinciaal schaalniveau;
- zorg voor een adequate financiering;
- leer door een pilot (bv. combi van optie 3 en 4);
- onderscheid volgend <->ordenend;
- onderdeel van het WBP;
- waterkansenkaart - toetsingskader van ws voor gemeenten;
- GGOR vastleggen in juridisch instrument (keur, peil/waterbesluit);
- vroegtijdige communicatie;
- verander wettelijk kader WRO + WHH + Wswet (gemeenten erbij);
- waterbeheerders stel watervisies op;
- actieve communicatie naar gemeenten (pilot);
- financiering realisatie en schaderegeling;
- technisch uitwerken (probeer tot een eenduidige methodiek te komen).

Hiermee wordt de workshop afgesloten.

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.vdvlst@riza.minvenw.nl

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

ISBN
903695357X

