

**Commissie**  
**Integraal**  
**Waterbeheer**

# **Werken met GGOR**

**Hulpmiddel voor maatwerk bij de afstemming van integraal waterbeheer en  
ruimtelijk beleid**

Deel 1 Handreiking aan bestuurders

Deel 2 De relatie met planvormingstrajecten en bestuurlijke verantwoordelijkheden

Deel 3 Naar een methodisch-technisch raamwerk

**september 2003**

---

---

# Ten geleide

---

Het onderwerp GGOR heeft een lange voorgeschiedenis. Al in de derde Nota Waterhuishouding uit 1990 is opgenomen dat de provincies de Gewenste Grondwater Situatie (GGS) zouden vastleggen. Deze werd gezien als grondslag voor de aanpak van de verdroging. In de vierde Nota waterhuishouding uit 1998 is GGS verbreed tot Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR), dynamischer en met ook aandacht voor het oppervlaktewater. Bovendien werd de werkingssfeer verbreed van natuur in het landelijk gebied tot in principe alle voorkomende functies in zowel landelijk als stedelijk gebied.

In 2002 is in de CIW besloten tot het uitwerken van een aantal aspecten van het GGOR, die naar de mening van de CIW nog onvoldoende belicht waren. Het betrof met name de positionering van het GGOR voor het landelijk gebied en een richtlijn voor een methodisch-technisch raamwerk.

Het voorliggende rapport is daarvan het resultaat. Het bestaat uit drie delen. Het eerste deel bevat een handreiking aan bestuurders. Deze handreiking is bedoeld om de bestuurder in enkele stappen vertrouwd te maken met de toepassingsmogelijkheden én de kracht van het GGOR. De tekst is een samenvattende bewerking van de delen twee en drie van het rapport.

In deel twee wordt o.a. de positionering en de bestuurlijk-juridische inbedding van het GGOR beschreven. Het vormt de uitwerking van artikel 5 van het Nationaal Bestuursakkoord water: "De provincies stellen uiterlijk 2005 de kaders voor het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR) op, die ontleend zijn aan provinciale beleids- en streekplannen. Daarnaast coördineren en bewaken de provincies de procesgang voor het opstellen van het GGOR. Het waterschap stelt in de periode 2005-2010 het GGOR op in nauwe samenwerking met gemeenten, de grondwaterbeheerders en belanghebbenden. Het GGOR wordt opgenomen in het waterbeheerplan."

Het derde deel doet aanbevelingen om te komen tot een methodisch-technisch raamwerk voor GGOR. Dit deel gaat in op de meer inhoudelijke kanten van GGOR en doet een voorstel voor een eenduidige terminologie. Het ontleent veel kennis aan de in STOWA-verband ontwikkelde WATERNOOD-systematiek.

Ik verwacht dat met dit rapport een bruikbare handreiking gegeven wordt voor de invulling van het GGOR.

Z.K.H. de Prins van Oranje  
Voorzitter Commissie Integraal Waterbeheer

---

---

## Inhoudsopgave

---

### **Deel 1 7**

#### **Het GGOR: Handreiking aan bestuurders**

Inleiding 9

De kern van de zaak 11

Bestuurlijke aspecten 13

Perspectief 17

De methodiek 19

### **Deel 2 21**

#### **Het GGOR: De relatie met planvormingstrajecten en bestuurlijke verantwoordelijkheden**

Inleiding 23

1 Het begrip GGOR en recente beleidsontwikkelingen 25

1.1. Begripsomschrijving 25

1.2. GGOR en recente beleidsontwikkelingen 26

2 GGOR in relatie tot verschillende planvormingstrajecten 29

2.1. GGOR en de klassieke wettelijke structuren 29

2.2. GGOR en de inhaalslag van WB21 31

2.3. GGOR en de Europese Kaderrichtlijn Water 32

3 De bestuurlijk-juridische inbedding van het instrument GGOR 35

3.1. GGOR in het Nationaal Bestuursakkoord Water 35

3.2. Juridische inbedding van GGOR in de klassieke wettelijke Structuren 36

3.3. De juridische doorwerking van GGOR 36

4 De verdeling van bevoegdheden bij de belangenafweging 39

4.1. Inrichting van het proces 39

4.2. Verdeling van verantwoordelijkheden 39

4.3. Verantwoordelijkheid voor de functie grondwaterwinning 40

---

### **Deel 3 41**

#### **Het GGOR: Naar een methodisch-technisch raamwerk**

- 1 Inleiding 43
  - 1.1 Doel 43
  
- 2 Voorwaarden voor een landelijk methodisch-technisch raamwerk GGOR 45
  - 2.1 Terminologie 45
  - 2.2 Methode 47
    - 2.2.1 Toetsing aan extreme omstandigheden 49
    - 2.2.2 Onderlinge positie RGOR, OGOR, GGOR en AGOR (xGOR) bij verdroging 50
    - 2.2.3 Relatie tussen GGOR en Watertoets 51
  - 2.3 Data en schaalniveau 51
  
- 3 Aanbevelingen voor operationalisering xGOR 53

---

# Deel 1 Het GGOR

---

Handreiking aan bestuurders

---



---

## Inleiding

---

Dat de uitvoering van het integraal waterbeheer tal van raakvlakken heeft met het ruimtelijk beleid wordt tegenwoordig op alle bestuursniveaus onderschreven. Dit inzicht is geleidelijk gegroeid sinds de derde Nota waterhuishouding (1990) het begrip integraal waterbeheer introduceerde. Aanvankelijk werd dat uitgelegd als het samengaan van kwantiteit en kwaliteit en van grondwater en oppervlaktewater, maar in korte tijd verschoof de aandacht naar de onderlinge afstemming van alle functies van water, dikwijls ook in samenhang met de ruimtelijke ordening. Die ontwikkeling was in volle gang toen de vierde Nota waterhuishouding (1998) stelde dat de provincies, om de verdroging beter te kunnen bestrijden, een Gewenste Grondwatersituatie (GGS) zouden moeten vastleggen. Mét de veranderende kijk op water evolueerde het begrip GGS, dat vooral natuurdoelen diende, naar het veel bredere Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR). Dit instrument stelt bestuurders in staat om inzichtelijk te maken of de toestand van het water naar wens is voor de verschillende functies van het landelijk en stedelijk gebied. Omgekeerd geeft het aan of die functies in overeenstemming zijn met het watersysteem. Wringt er iets, dan helpt het GGOR bij het kiezen van passende maatregelen. Die kunnen waterhuishoudkundig zijn of in de sfeer liggen van de ruimtelijke ordening, of beide. Het GGOR staat dus ten dienste van de overheden die verantwoordelijkheid dragen voor het waterbeheer en het ruimtelijk beleid.

Het opstellen van een GGOR vraagt om een zorgvuldige procedure. STOWA heeft hiervoor, op basis van gedegen voorwerk van de Dienst Landelijk Gebied en de Unie van Waterschappen, het operationeel instrument Waternood laten ontwikkelen. Met dit instrument kunnen de waterschappen, in overleg met de gemeenten, grondwaterbeheerders en andere belanghebbenden, een GGOR opstellen. In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) is opgenomen dat de provincies uiterlijk in 2005 het beleidsmatig kader voor het GGOR gereed hebben. Het NBW bepaalt ook dat het GGOR uiterlijk in 2007 voor prioritaire gebieden en in 2010 voor de rest van het land onderdeel moet zijn van de waterbeheersplannen van de waterschappen.

Deze samenvatting is bedoeld om u als bestuurder in enkele stappen vertrouwd te maken met de toepassingsmogelijkheden én de kracht van het GGOR. De tekst is een samenvattende bewerking van twee ambtelijke documenten die zijn opgesteld door een projectgroep die viel onder werkgroep CIW 2: Water en Ruimte. Zij beschrijven de methodiek van GGOR en de relatie met planvormingstrajecten en bestuurlijke verantwoordelijkheden.

---

### **Wat het GGOR is**

*GGOR is een hulpmiddel dat - onder meer in de vorm van kaarten - voor elke (gebruiks)functie in landelijk of stedelijk gebied de gewenste toestand van het grondwater en het oppervlaktewater aangeeft en wordt vastgesteld na een integrale ruimtelijke afweging.* Uit de term 'gewenst' blijkt dat die toestand geen vast gegeven is, maar het resultaat van een maatschappelijk/politieke afweging op provinciaal, regionaal en lokaal niveau. De bedoeling is dat het waterbeheer zoveel mogelijk voldoet aan de eisen van de gekozen functie of functies. Het kan de wens zijn dat in een gebied grond- en oppervlaktewater volledig voldoen aan de vraag van één bepaalde functie (bijvoorbeeld beschermd natuurgebied), maar meestal zal in hetzelfde gebied een verantwoorde mix gewenst zijn van meerdere functies met verschillende of zelfs tegenstrijdige waterbehoeften. Het GGOR is daarmee een beslissings-ondersteunend instrument dat zowel de toedeling en ontwikkeling van functies dient als sturend is voor het operationele waterbeheer.

GGOR is toegesneden op de praktijk van het waterbeheer in normale situaties, in tegenstelling tot de opgaven van WB21 voor het waterbeheer in uitzonderlijke situaties van wateroverlast, dreigende overstroming of grote droogte.

### **Wat het GGOR kan**

*GGOR geeft bestuurders een extra zintuig. Het maakt de afstemming van verschillende - soms strijdige - gebiedsfuncties scherper.* Het GGOR brengt in beeld of functies die aan gebieden zijn of worden toegekend, sporen met de mogelijkheden en de duurzame werking van het watersysteem. Zouden peil en grondwaterstand ten behoeve van bestaande of nieuw toe te kennen functies moeten worden aangepast, dan maakt het GGOR duidelijk binnen welke marge en bij welke kosten dat kan en (heel belangrijk) welke gevolgen te verwachten zijn voor andere gebiedsfuncties.

Als een watersysteem zelf eisen stelt, of wanneer daaraan maatschappelijke eisen worden gesteld, kan uit het GGOR worden afgeleid welke waterhuishoudkundige maatregelen en/of ruimtelijke aanpassingen (bijvoorbeeld functiewijziging) mogelijk zijn. Anderzijds biedt het GGOR een toetsingskader voor de gevolgen van de ruimtelijke activiteiten en waterhuishoudkundige ingrepen. De meest praktische toepassing is de watertoets. Kortom: het GGOR maakt inzichtelijk hoe het ruimtelijk beleid, het waterbeheer en het milieubeleid beter kunnen worden geïntegreerd.

---

## Hoe het GGOR werkt

*GGOR ondersteunt de politiek/strategische ruimtelijke belangenafweging en geeft richting aan het operationele waterbeheer, zoals bijvoorbeeld het peilbesluit.*

Het GGOR wordt door de waterschappen opgesteld op basis van een bestuurlijk vastgesteld beleidskader. Daarbij vindt een toetsing plaats aan de mogelijkheden en onmogelijkheden van het watersysteem. GGOR maakt conflicten tussen gebruiksfuncties en het watersysteem daarbij inzichtelijk, hetgeen kan leiden tot een andere toedeling van gebiedsfuncties. Als er sprake is van meervoudig ruimtegebruik komen bovendien de waterbelangen van de verschillende functies beter in beeld.

Vóórdat het GGOR wordt vastgesteld, vindt er een afweging plaats in overleg tussen de regionale en lokale overheden (provincies, gemeenten en waterschappen). Wanneer de provincie na dit afwegingsproces het GGOR goedkeurt, heeft het waterschap de verplichting zich in te spannen om de waterhuishoudkundige aanpassingen door te voeren. Omgekeerd heeft de provincie de verplichting om de noodzakelijke veranderingen in de functie-toekenning door te voeren in haar eigen streek- en omgevingsplan.

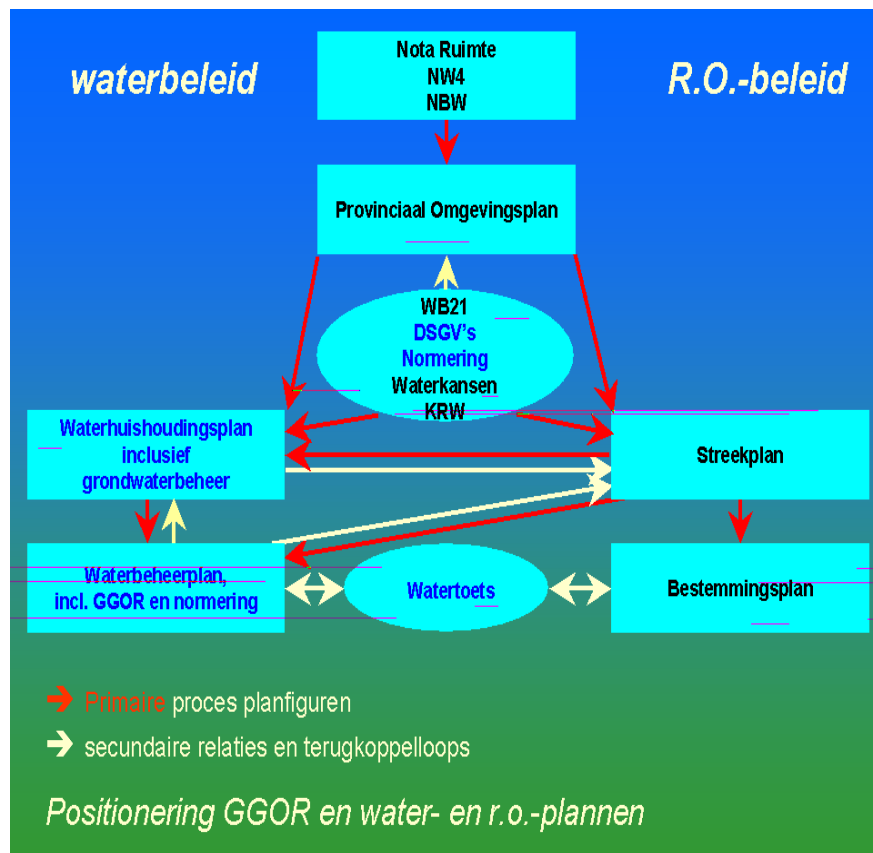
### Algemeen

In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) hebben Rijk, Provincies, Waterschappen en Gemeenten met elkaar afgesproken dat de provincies uiterlijk in 2005 hun beleidsmatig kader voor een GGOR gereed hebben. De waterschappen moeten het GGOR vóór 2010 hebben opgenomen in hun waterbeheerplannen.

Deze afspraak vloeit voort uit een CIW-advies (april 2003). In het Bestuursakkoord is ook overeengekomen dat de ontwikkeling en werking van het GGOR verlopen via de bestaande bestuurlijke structuren, wettelijk voorgeschreven planvorming en toedeling van verantwoordelijkheden. Het GGOR zal daarin niets veranderen. Daarentegen heeft het GGOR wél een aanvullende en versterkende doorwerking in de belangrijke processen die in het nieuwe waterbeleid op gang zijn gekomen. Zo beoogt de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water op de eerste plaats het goed ecologisch functioneren van het water zelf. Bestuurders kunnen via het GGOR de relatie leggen tussen dat doel en de toestand van het watersysteem, inclusief de invloeden van de gebruiksfuncties in de omgeving. Op die manier kan GGOR ook als opstap dienen voor de deelstroomgebiedsbeheerplannen van de EKW. En zijn de maatregelen die voortkomen uit WB21 vooral gericht op uitzonderlijke situaties, uit bestuurlijk oogpunt is het heel zinvol om ze scherp te kunnen zien in relatie tot het gewenste waterbeheer onder normale omstandigheden. Het GGOR maakt dat mogelijk. Hieronder is in kort bestek aangegeven in welke mate en hoedanigheid de verschillende bestuurslagen met het GGOR van doen krijgen.

**Figuur 1**

Beeld van de positie die het GGOR inneemt in het krachtenveld van waterplannen en RO-plannen.



Aan de linkerkant van het schema staan de waterplannen, rechts de R.O.-plannen. Van boven naar beneden daalt het schaalniveau van rijk via provincie naar waterschap en gemeente. De rode lijnen geven de primaire procesgang weer, de gele de secundaire. De instrumenten met blauwe tekst zijn plannen waar de watertoets een nauwe relatie mee heeft. De vierkante blokken geven de wettelijke planfiguren aan, terwijl de planvormen die voortkomen uit het nieuwe waterbeleid (KRW, WB21) zijn weergegeven in de cirkels. Het opstellen van het GGOR moet opgevat worden als een cyclisch en iteratief proces.

### Rijk

Beleidsdoelen op rijksniveau op het gebied van waterhuishouding en ruimtelijke ordening geven richting aan het regionale ruimtelijke beleid, maar stellen ook eisen aan het watersysteem. Er is echter geen rechtstreekse bemoeienis van het Rijk met het GGOR, behalve in situaties waarin het Rijk als waterbeheerder optreedt. Doorwerking van de beleidsdoelen loopt via de provincies.

### Provincies

De provincies spelen de regierol in het ontwikkelingsproces van het GGOR. Het Streekplan en het Waterhuishoudingsplan of het Provinciaal Omgevingsplan, maar ook de hoofdlijnen van het rijksbeleid vormen de kaders voor het op te stellen GGOR. Vervolgens ontrolt zich een cyclisch proces waarin de provincies de regie hebben. Zij bepalen de ruimtelijke toekenning van functies. Zij maken afspraken over de procesgang en toetsen de concepten; wegen ruimtelijke of waterhuishoudkundige maatregelen af en toetsen opnieuw. De provincies werken in dit proces nauw samen met de waterschappen, gemeenten en maatschappelijke organisaties. Als een keuze nodig is tussen waterhuishoudkundige of ruimtelijke-ordeningsingrepen, maakt de provincie de eindafweging. De provincie accordeert het eindconcept van het GGOR.

---

### **Waterschappen**

De waterschappen verzorgen alle technisch-inhoudelijke stappen die voor een GGOR moeten worden gezet. Dat begint met het – mogelijk aan de hand van een waterkansenkaart – formuleren van ruimtelijke wensen, gezien vanuit het watersysteem. Daarnaast verwerken de waterschappen meetgegevens in het actuele grond- en oppervlaktewaterregime. Met het instrumentarium van Waternood werken de waterschappen de door de provincies aangereikte ruimtelijke kaders uit. Daarbij geven ze per functie aan wat het optimale grond- en oppervlaktewaterregime is. Zij vergelijken de uitkomsten met de actuele toestand van het grond- en oppervlaktewater. Het resultaat, inclusief knelpunten en tegenstrijdige waterwensen, wordt voor afweging aangeboden aan het provinciaal bestuur.

De waterschappen zijn vervolgens betrokken bij het overleg over te nemen maatregelen wanneer voor een of meerdere functies de doelrealisatie te laag scoort. Datzelfde geldt voor de toetsing aan de normering voor wateroverlast.

Een eenmaal vastgesteld GGOR geeft de waterschappen de grootst mogelijke rugdekking voor de uitvoering van het peilbesluit en voor het overleg met de gemeenten bij het toepassen van de watertoets.

### **Gemeenten**

De gemeenten zijn nauw betrokken bij de totstandkoming van het GGOR, omdat zij de ruimtelijke afweging maken voorafgaand aan de vaststelling. Daarnaast zullen zij werken met het GGOR omdat zij verantwoordelijk zijn voor de opstelling van het gemeentelijk of stedelijk waterplan en voor gemeentelijke structuurplannen en masterplannen. Omdat gemeenten voortaan bij alle ruimtelijke ingrepen in de procedure rond de watertoets de waterschappen ontmoeten, strekt het tot voordeel wanneer ook op gemeentelijk niveau het GGOR wordt gehanteerd bij het voorbereiden van een nieuw bestemmingsplan of ruimtelijke ingrepen in het landelijk gebied en de stedelijke omgeving. Gemeenten houden vanzelfsprekend contact met de betrokken maatschappelijke organisaties.

---



---

## PERSPECTIEF

---

De opstelling van een GGOR vergt een behoorlijke inspanning. Met de acceptatie van het instrument door CIW en opname in het Nationaal Bestuursakkoord Water is er voldoende draagvlak om voortvarend aan de daadwerkelijke uitvoering te beginnen. In die praktijk kan een helpende hand welkom zijn. Die is er! Provincies, gemeenten en waterschappen kunnen een beroep doen op het Waterlood-instrumentarium van de STOWA. Dit is een computermodel waarin een schat aan kennis is bijeengebracht die nodig is om met het GGOR te kunnen werken. Het maakt, vaak in de vorm van kaarten, inzichtelijk wat de gevolgen van bepaalde keuzen zijn. Het instrumentarium is hiermee een hulpmiddel bij de besluitvorming over water en ruimtelijke ordening. In de komende tijd wordt het nog uitgebreid. Binnen Waterlood is een gebruikersplatform actief voor onderlinge uitwisseling van ervaringen bij het opstellen en handhaven van GGOR.

---

---

## DE METHODIEK

---

Na een periode van zoeken en experimenteren is een handzame methodiek ontwikkeld voor het vaststellen van het GGOR. De basis daarvoor is *Waternood*. Deze stapsgewijze benadering van de inrichting en het beheer van watersystemen is een product van de Dienst Landelijk Gebied en de Unie van Waterschappen. *Waternood* omvat het hele spectrum van de oorspronkelijke toestand van watersystemen tot de feitelijke uitvoering van beheer- en inrichtingsmaatregelen op basis van een GGOR (zie figuur 2).

De methodiek begint met het uitvoeren van een *watersysteemanalyse*. Mits voldoende gegevens beschikbaar zijn, is het resultaat een beeld van het *actuele grond- en oppervlaktewaterregime* (AGOR). Maar tegelijkertijd schetst de analyse hoe het watersysteem er in zijn oorspronkelijke en natuurlijke staat uit zou zien. Die historische referentie is uiteraard een beargumenteerde keuze, bijvoorbeeld de situatie van voor de drastische ingrepen in de watersystemen. Aan de hand van dit *referentie grond- en oppervlaktewaterregime* (RGOR) kan een *waterkansenkaart* worden gemaakt. Dat is een bewezen bruikbaar middel om aan te geven, hoe de ruimtelijke inrichting er uit zou kunnen zien bij de ideale toestand van het watersysteem. Bestuurlijk kan soms voor een ideale toestand van het watersysteem worden gekozen. In de regel echter is aan een gebied een mix van gebruiksfuncties toegekend, die elk specifieke voorwaarden stellen aan grond- en oppervlaktewater. Zou de toestand van grond- en oppervlaktewater helemaal op één bepaalde functie zijn toegesneden, dan is sprake van een *optimaal grond- en oppervlaktewaterregime* (OGOR). Het verschil tussen het optimale en het actuele grond- en oppervlaktewaterregime geeft aan hoe goed de functie in relatie tot de bodem en watercondities presteert. Is er geen verschil, dan is de doelrealisatie maximaal.

Veel gebieden hebben meerdere functies met verschillende waterwensen. Vaak worden de OGOR-omstandigheden en de daaraan gekoppelde doelrealisatie dan ook niet gehaald. Ligt de score lager dan een bestuurlijk bepaalde streefwaarde, dan moet een maatregel worden genomen in het watersysteem of moet de ruimtelijke toedeling van functies veranderen.

Dit is een cyclisch proces waarin waterbeheerder en bestuurder zich ieder vanuit hun eigen opdracht buigen over dezelfde feiten en gegevens. Het eindresultaat van dat proces is het *gewenste grond- en oppervlaktewaterregime* (GGOR).

Aan deze stappenstructuur zit nog één extra lus. Het GGOR moet, vóór vaststelling, ook nog worden getoetst aan de (voorlopige) normen voor regionale wateroverlast uit het Nationaal Bestuursakkoord Water. Blijkt hier een conflict, dan moet het maatregelenpakket nog eens worden aangepast, maar dan zo dat de doelrealisatie van de verschillende functies er zo min mogelijk op achteruitgaat.



---

## Deel 2 **Het GGOR**

---

De relatie met planvormingstrajecten en bestuurlijke  
verantwoordelijkheden

---

---

## Inleiding

---

In 2002 is in CIW-verband het advies over de bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR uitgebracht. Unie en IPO hebben dit advies op hoofdlijnen onderschreven, maar hadden nog wel behoefte aan verheldering van enkele punten. Werkgroep CIW-2 heeft opdracht gekregen deze punten uit te werken. Het gaat om aspecten die vooral van toepassing zijn op het landelijk gebied, maar die ook het kader vormen voor afspraken over GGOR in de stad, waarmee werkgroep CIW-3 is belast.

CIW-plenair heeft gevraagd om een aantal acties. Achtereenvolgens betreft het:

1. *Het uitwerken van de positionering van het GGOR en de synchronisatie met het ruimtelijk beleid.*  
Het GGOR heeft nog geen heldere positie. Onduidelijk is de relatie met onder andere de ruimtelijke ordening, de watertoets en de normering voor regionale wateroverlast.
2. *De bestuurlijk-juridische inbedding van het instrument GGOR.*  
Het feit dat het GGOR bestuurlijk-juridisch wordt verankerd in het waterbeheersplan dient nader ingebed te worden in bijvoorbeeld het Nationaal Bestuursakkoord Water. Inmiddels is dat gebeurd in het op 2 juli 2003 getekende bestuursakkoord.
3. *De verdeling van bevoegdheden tussen provincie en waterschap bij de belangenafweging.*  
De verankering van het GGOR leidt tot een belangenafweging op (sub)regionaal niveau. GGOR slaat een brug tussen de belangenafweging op provinciaal niveau en operationele instrumenten als het peilbesluit. Het is raadzaam procesafspraken te maken, waarbij de nadruk ligt op de verdeling van bevoegdheden tussen partijen.
4. *De aandacht voor waterwinning.*  
De aandacht voor waterwinning in het GGOR moet worden versterkt, zowel bij procesafspraken als bij de methodische uitwerking.
5. *Het opstellen van een methodisch-technisch raamwerk.*  
Het is van belang een gemeenschappelijk methodisch-technisch raamwerk te hanteren, zodat de eenduidigheid en transparantie kunnen worden gewaarborgd.

De eerste vier punten zijn uitgewerkt in een conceptversie van deze notitie. De conceptversie is in de CIW-plenair behandeld en de CIW heeft met de inhoud ingestemd. De onderhavige notitie is de definitieve eindversie.

Aanbevelingen om te komen tot een methodisch-technisch raamwerk, het vijfde actiepunt, staan in deel 3 van dit rapport.

Paragraaf 1 van deze notitie biedt een terugblik. De paragrafen 2, 3 en 4 gaan respectievelijk over de relatie van het GGOR met verschillende planvormingstrajecten, de bestuurlijke inbedding, en de verdeling van bevoegdheden bij de belangenafweging.

---



---

# 1 Het begrip GGOR en recente beleidsontwikkelingen

---

## 1.1 Begripsomschrijving

In CIW-verband hebben IPO en Unie de aanbevelingen van het onderzoek *De toekomst van het GGOR* onderschreven. Dit houdt het volgende in.

Het waterschap stelt voor zijn beheersgebied een GGOR op. Dat gebeurt in nauwe samenspraak met de provincie als grondwaterbeheerder. Het provinciale omgevingsbeleid geeft de kaders aan. GGOR heeft betrekking op het oppervlakte- en het ondiepe grondwatersysteem en houdt verband met het diepe grondwatersysteem. Doel is om het watersysteem zó in te richten en te beheren, dat de waterhuishouding in het beheersgebied zo goed mogelijk wordt afgestemd op de eisen van de toegekende gebiedsfuncties. Daarbij redeneert men ook vanuit watersysteemdoelstellingen: het streven naar veilige, veerkrachtige en gezonde watersystemen waarvan een duurzaam gebruik is gegarandeerd.

Het GGOR wordt opgenomen in het waterbeheersplan en impliciet met dit plan door de provincie geaccordeerd. In deze systematiek is het ook mogelijk het GGOR gefaseerd op te stellen door, al naar gelang de urgentie, per deel van het beheersgebied het waterbeheersplan te herzien.

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

De meerwaarde van het GGOR is driedig:

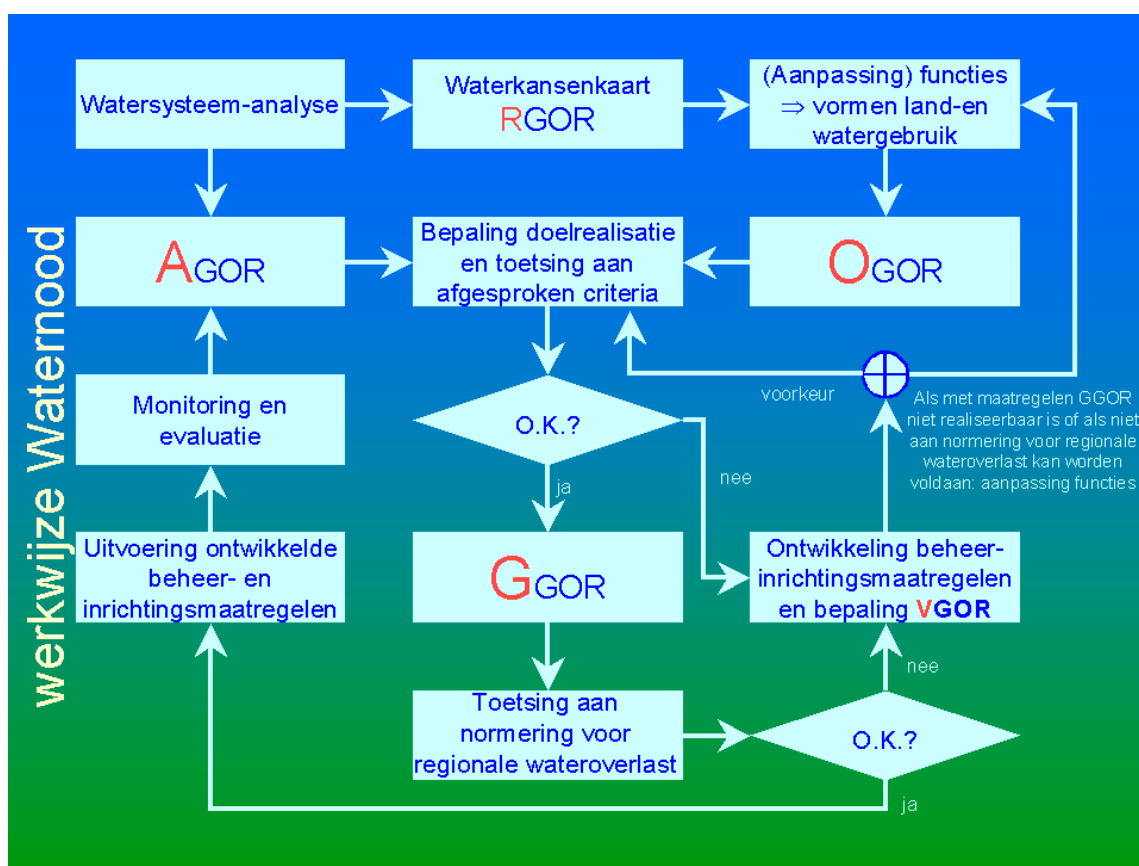
1. Het slaat een brug tussen de strategische belangenafweging op provinciaal niveau en operationele instrumenten, zoals het peilbesluit;
2. GGOR draagt bij aan de integratie van de beleidsvelden ruimtelijke ordening, milieu en water. Het minimaliseert de strijdigheden die kunnen optreden tussen functietoekenning en de mogelijkheden van het watersysteem;
3. GGOR verschaft alle partijen duidelijkheid over de doelstellingen van het waterbeheer en is norm en toetsingskader voor ruimtelijke activiteiten en ingrepen in het waterhuishoudkundig systeem.

---

\*conform de procedures voor het opstellen van een waterbeheersplan.

GGOR is niet alleen een tastbaar eindproduct, maar is ook de neerslag van een afwegingsproces, op grond waarvan maatregelen worden geïmplementeerd. Het *product* GGOR verschaft een intern beleidskader voor watersysteembeheer. Het *proces* om tot GGOR te komen, is in 1998 door de Dienst Landelijk Gebied en de Unie van Waterschappen uiteengezet in een publicatie onder de naam *Waterlood*; het is een middel tot integratie van de beleidsvelden ruimtelijke ordening en water. Figuur 1 laat het stappenschema voor het opstellen van GGOR zien. Het GGOR is het doel voor het watersysteem op de (middel)lange termijn. Ruimtelijke of hydrologische omstandigheden kunnen op korte termijn de realisatie van het GGOR (tijdelijk) belemmeren. In dat geval zal als tussenstap een – minder ambitieuze – ‘tussen-GGOR’ worden nagestreefd.

**Figuur 1**  
Stroomschema en relaties tussen OGOR, AGOR, RGOR en GGOR



## 1.2 GGOR en recente beleidsontwikkelingen

Het begrip GGOR komt voort uit een actiepunten in de *vierde Nota waterhuishouding* dat stelt dat de provincies (regie) de gewenste grondwatersituatie (GGS) in 2002 vastleggen, gekoppeld aan de toegekende gebruiksfuncties. Daarmee werd beoogd verdroging en bodemdaling te beperken. Een tweede motief was de wens om over te gaan van oppervlaktewatergestuurd naar grondwatergestuurd peilbeheer.

---

Intussen is het begrip GGS sterk geëvolueerd en verbreed tot GGOR. GGOR wordt nu gezien als een instrument bij de concretisering van de watersysteembenadering in al haar facetten. Dat houdt de erkenning in van relaties binnen het watersysteem en van relaties met andere beleidsvelden, met name de ruimtelijke ordening.

Met het recente advies van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw is duidelijk geworden dat er een inhaalslag nodig is om de waterhuishoudkundige infrastructuur op orde te brengen, teneinde het hoofd te kunnen bieden aan verandering van externe omstandigheden (klimaat, bodemdaling). De uitgangspunten voor de wijze waarop dat moet gebeuren, zijn bekend:

1. de drietrapsstrategie vasthouden, bergen, afvoeren;
2. een sturende rol voor water in de ruimtelijke ordening.

Het proces van WB21 heeft veel in beweging gebracht; het opstellen van het GGOR daarentegen is slecht van de grond gekomen. Toch is er een belangrijke relatie tussen WB21 en GGOR. De acties uit de Startovereenkomst WB21 zijn vooral gericht op het voorkómen van wateroverlast en watertekort in geval van extreme omstandigheden. Het opstellen van GGOR heeft tot doel het waterbeheer te optimaliseren voor normale (= niet extreme) omstandigheden. De acties uit WB21 en het opstellen van een GGOR zijn dus complementair. Het instrument GGOR en WB21 hebben een directe relatie met de normering van de regionale wateroverlast, de watertoets en de deelstroomgebiedsvisionen. Hierover meer in paragraaf 2.2.

GGOR heeft ook een relatie met de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water (EKRW). De kaderrichtlijn gaat uit van de samenhang tussen grond- en oppervlaktewater (net als GGOR) en hanteert de stroomgebiedbenadering (net als WB21). Er zijn dus raakvlakken, ook al benadrukt de EKRW vooral waterkwaliteitsaspecten, terwijl GGOR en WB21 voortkomen uit een waterkwantiteitsvraagstuk. Het ligt daarom voor de hand samenhang te brengen in de uitvoering van de verschillende planvormingstrajecten. Paragraaf 2 geeft aan hoe dat zou kunnen.

---

---

## 2 GGOR in relatie tot verschillende planvormingstrajecten

---

Door het GGOR in waterbeheersplannen te verankeren, is vermeden dat een nieuwe planfiguur wordt gecreëerd. Toch is er behoefte aan verheldering van de positionering van het GGOR in relatie tot verschillende planvormingstrajecten en -figuren: ruimtelijke ordening, normering en watertoets.

Er is onderscheid te maken tussen planvormingstrajecten die voortvloeien uit

1. klassieke, wettelijke structuren (par. 2.1.);
2. de inhaalslag van WB21 (par. 2.2.);
3. de structuren die voortkomen uit EU kaders (Europese Kaderrichtlijn Water) (par. 2.3).

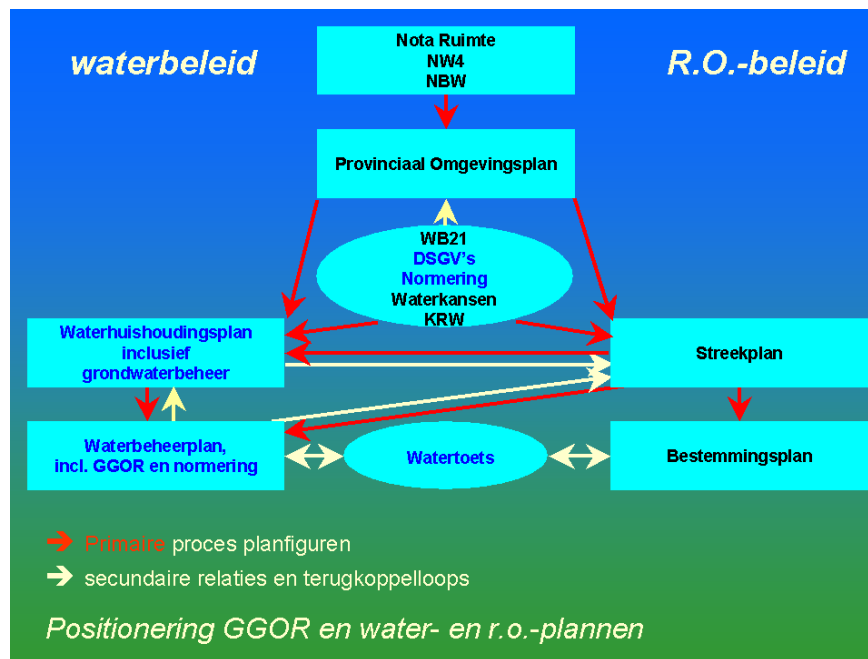
Het risico is groot dat de verschillende planvormingstrajecten een onoverzichtelijk woud van min of meer formele plannen en planfiguren opleveren, die elkaar gedeeltelijk overlappen, maar waarvoor verantwoordelijkheid, verantwoording en toetsing steeds weer anders worden georganiseerd. De paragrafen 2.2. en 2.3. beschrijven hoe dat is te voorkomen.

### 2.1 GGOR en de klassieke, wettelijke structuren

Zoals is overeengekomen tussen Rijk, Unie en IPO, wordt het GGOR bestuurlijk-juridisch verankerd in het waterbeheersplan. Daarmee verandert er dus formeel niets aan de klassieke wettelijke structuren noch aan de daaraan gekoppelde bestuurlijke verantwoordelijkheden. De positionering van GGOR in de wettelijke planstructuur is weergegeven in figuur 2.

**Figuur 2**

Positionering GGOR in water- en RO-plannen



Aan de linkerkant van het schema staan de waterplannen, rechts de R.O.-plannen. Van boven naar beneden daalt het schaalniveau van rijk via provincie naar waterschap en gemeente. De rode lijnen geven de primaire procesgang weer, de gele de secundaire. De instrumenten met blauwe tekst zijn plannen waar de watertoets een nauwe relatie mee heeft. De vierkante blokken geven de wettelijke planfiguren aan, terwijl de planvormen die voortkomen uit het nieuwe waterbeleid (KRW, WB21) zijn weergegeven in de cirkels. Het opstellen van het GGOR moet opgevat worden als een cyclisch en iteratief proces.

N.B.

De watertoets is van toepassing op streekplannen en streekplan-uitwerkingen, locatiebesluiten, bestemmingsplannen, vrijstellingen (art.19 Wro), (inter-)gemeentelijke en regionale structuurplannen, infrastructuurplannen, (structuur)plannen voor bedrijventerreinen, herstructureringsplannen voor landelijk en stedelijk gebied, besluiten tot wijziging van al deze plannen en besluiten op basis van de Ontgrondingenwet.

De provincie legt het strategisch kader voor het waterbeheer in relevante plannen vast.

Het *streekplan*, op basis van de Wet op de ruimtelijke ordening, legt ruimtelijke functies vast.

Het *milieubeleidsplan*, op basis van de Wet milieubeheer, geeft normen en kaders voor de waterkwaliteit.

Het *waterhuishoudingsplan*, op basis van de Wet op de waterhuishouding, vormt het kader voor het waterbeheersplan van het waterschap.

In het provinciaal waterhuishoudingsplan, dan wel in een afzonderlijk beheersplan, is ook het te voeren grondwaterbeheer te vinden. De provincie is grondwaterbeheerder op grond van de Grondwaterwet. Gezamenlijk zijn deze provinciale plannen, soms gebundeld in een omgevingsplan (POP), kaderstellend voor het GGOR. In het waterbeheersplan vindt de inhoudelijke invulling van het regionaal waterbeleid plaats, inclusief het GGOR. Als GS het waterbeheersplan goedkeuren, is het GGOR dus juridisch vastgesteld.

---

De relatie tussen het GGOR en het wettelijk instrument van het peilbesluit is als volgt.

Het peilbesluit wordt afgeleid van het GGOR. Het is een uitwerking van het GGOR, dat daarmee juridisch wordt geïmplementeerd. Peilbesluiten (art. 16 Wet op de waterhuishouding) bieden vooral rechtszekerheid voor de direct betrokkenen. In hellende gebieden, waar men geen peilbesluiten toepast, maar vaak wel werkt met streefpeilen, vindt de implementatie van het GGOR (en dus de juridische doorwerking naar derden/belanghebbenden) plaats in de fase van uitvoering. Uit het GGOR kunnen ook andere operationele plannen voortvloeien, zoals een drainageplan of een plan voor ontwatering of afwatering. In tegenstelling tot het GGOR zijn peilbesluiten niet vlakdekkend voor het hele beheersgebied van een waterschap.

Het GGOR werkt via het waterbeheersplan door in het ruimtelijke beleid van gemeenten (structuur- en bestemmingsplannen). Met de recente wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening (art. 10, zie ook art. 9 Wet op de waterhuishouding) heeft de samenwerking van de waterschappen en de gemeenten een meer verplichtend karakter gekregen. De provincie moet ruimtelijke plannen van gemeenten integraal toetsen op de waterhuishoudkundige gevolgen (zie figuur 2). Dat gebeurt door middel van de watertoets. Het waterbeheersplan, met daarin het GGOR, maakt deel uit van het toetsingskader voor die watertoets. Het GGOR biedt expliciete, bestuurlijk geaccordeerde doelstellingen, waarop partijen zich dienen te richten. Zolang er (nog) geen GGOR is opgesteld, vormen de deelstroomgebiedsvizies het kader.

## 2.2 GGOR en de inhaalslag van WB21

De inhaalslag van WB21 verloopt volgens een traject van buiten-wettelijke procesafspraken en informele planfiguren die ieder hun juridische inbedding moeten krijgen in de bovengeschetste formele kaders. Onderdelen uit de Startovereenkomst WB21 waarmee GGOR een directe relatie heeft, zijn de *normering voor regionale wateroverlast*, de *watertoets* en *deelstroomgebiedsvizies*. Over de onderlinge samenhang het volgende.

### *De normering voor regionale wateroverlast*

Voor regionale wateroverlast is een stelsel van normeringen uitgewerkt. Het voorstel dat na veel discussie uit de bus is gerold, gaat uit van de kans op inundatie met oppervlaktewater, gedifferentieerd naar grondgebruik. De normering verschaft helderheid over de afbakening van de zorgplicht van het waterschap bij het ontwerp en beheer van de waterhuishoudkundige infrastructuur.

Het gaat hier expliciet *niet* om de aanwijzing van noodbergingsgebieden voor calamiteiten!

Kritiekpunt op de normeringsvoorstellen is dat schade door grondwateroverlast – ook al treedt deze op als gevolg van het niet kunnen afstromen naar oppervlaktewater met een te hoog peil – onvoldoende herkenbaar is, aangezien normering de inundatie met oppervlaktewater als referentie neemt. Daarom is besloten op termijn – gefaseerd – een normering te ontwikkelen, waarin alle vormen van wateroverlast in samenhang zijn opgenomen: overlast door oppervlaktewater, grondwater, en gebrek aan afvoercapaciteit op

---

verharde oppervlakken. Die integratie is te bereiken door de werknormen van WB21 te koppelen aan het opstellen van het GGOR. Immers, in de methodiek voor het opstellen van het GGOR wordt rekening gehouden met de gevolgen van hoge grondwaterstanden voor gebruiksfuncties (zie voor de technische uitwerking deel 3 over het methodisch-technisch raamwerk). Het uiteindelijke ontwerp van de waterhuishoudkundige infrastructuur gaat uit van gemiddelde, hoogfrequente omstandigheden (met een herhalingsperiode tot in de orde van grootte van tien jaar) en voldoet tevens aan de normering voor regionale wateroverlast. Uiteraard allemaal volgens de trits van WB21: vasthouden, bergen, afvoeren.

#### *De watertoets*

De watertoets is ingevoerd om in een vroeg stadium van een ruimtelijk plan partijen bij elkaar te brengen en water volwaardig te laten meewegen in de belangenafweging. De watertoets is dus een procesinstrument, waarbij de vraag wordt gesteld: blijft de waterhuishouding op orde? Bij een toets is uiteraard een toetsingskader nodig. Op regionaal en lokaal niveau biedt het waterbeheersplan, waarvan het GGOR deel uitmaakt, daarvoor de basis. De watertoets versterkt dus de koppeling tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening.

#### *De deelstroomgebiedsvisies*

In de klassieke planvormingstrajecten komt de integratie van ruimtelijke ordening en waterbeleid gebrekkig tot stand. De deelstroomgebiedsvisies brengen de beleidsvelden voor het eerst bij elkaar. Zowel waterkanskaarten als stroomgebiedsvisies vormen referenties voor herziening en verbetering van de combinatie van ruimtelijke ordening en water- en bodemeigenschappen van een (deel)stroomgebied.

De deelstroomgebiedsvisies beogen integraal te zijn, al ligt het accent voorlopig op veiligheid en wateroverlast. Het is de bedoeling de deelstroomgebiedsvisies vóór 2005 te laten doorwerken in het provinciaal omgevingsbeleid, waaronder de streekplannen. Daarna zal ongetwijfeld een tweede slag plaatsvinden, waarbij de 'normering regionale wateroverlast' moet worden betrokken. Het opstellen van het GGOR zou daaraan gekoppeld moeten worden. Deze uitwerkingslag kan uitmonden in het opstellen van een deelstroomgebiedsplan, conform de EKRW (zie par. 2.3) Uiteraard moeten de huidige deelstroomgebiedsvisies ook rechtstreeks (en zo spoedig mogelijk) doorwerken in de waterbeheersplannen van de waterschappen. Met het opstellen van het GGOR kan die doorvertaling naar het waterbeleid vorm krijgen.

### **2.3 GGOR en de Europese Kaderrichtlijn Water**

De recent vastgestelde Europese Kaderrichtlijn Water en het rapport over WB21 stimuleren het opstellen van deelstroomgebiedbeheersplannen. De EKRW stelt dat grondwater deel uitmaakt van het stroomgebied en daarmee van het bijbehorende beheersplan. Het is zeer wel denkbaar dat het waterbeheersplan-oudestijl zich ontwikkelt tot een (deel)stroomgebiedbeheersplan in de zin van de EKRW. De opname van het GGOR in het waterbeheersplan past in die ontwikkeling, mits bij het opstellen van het GGOR wordt geanticipeerd op de eisen die de EKRW stelt.



---

Volgens de EKRW moet elke zes jaar voor elk stroomgebied een beheersplan worden gemaakt, te beginnen in 2009. Het plan beschrijft het watersysteem, geeft aan wat een goede ecologische toestand zou zijn en of daaraan wordt voldaan, en somt de maatregelen op die nodig zijn om die te bereiken. Met name regionale waterbeheerders pleiten ervoor om het WB21-traject en de implementatie van de kaderrichtlijn te koppelen.

Uit de pilots Eems en Midden-Holland komt naar voren dat voor het vaststellen van de EKRW-doelstellingen voor grond- en oppervlaktewater kan worden aangesloten bij het GGOR. Voorwaarde is dat de methodisch-technische uitwerking van het GGOR rekening houdt met waterkwaliteitsaspecten en ecologische doelstellingen (zie ook deel 3 over het methodisch-technisch raamwerk). Als het GGOR als opstap voor deelstroomgebiedbeheersplannen kan dienen, wordt voorkomen dat vanuit de Europese kaders een nieuw planstelsel in het waterbeheer ontstaat.

---

---

### 3 De bestuurlijk-juridische inbedding van het instrument GGOR

---

De formalisering van de bestuurlijk-juridische verankering geschiedt langs verschillende sporen. In de eerste plaats via de bestuurlijke afspraken in CIW-verband over het GGOR. Daarnaast zijn de bestuurlijke afspraken op hoofdlijnen bekrachtigd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW), gezien de complementariteit van het GGOR met acties uit WB21. In het op 2 juli 2003 getekende NBW is een passage over GGOR opgenomen (zie par. 3.1). Ten slotte is het wenselijk de bestaande wettelijke structuren te benutten om het GGOR juridisch te verankeren (zie par. 3.2).

#### 3.1 GGOR in het Nationaal Bestuursakkoord Water

Gezien de samenhang tussen WB21, EKRW en het GGOR, is een zinsnede over het GGOR in het NBW opgenomen. Die zinsnede (Artikel 5 Grondwater landelijk gebied) luidt als volgt:

*'De provincies stellen uiterlijk 2005 de kaders voor het gewenst grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR) op, die ontleend zijn aan provinciale beleids- en streekplannen. Daarnaast coördineren en bewaken de provincies de procesgang voor het opstellen van het GGOR. Het waterschap stelt in de periode 2005-2010 het GGOR op in nauwe samenwerking met gemeenten, de grondwaterbeheerders en belanghebbenden. Het GGOR wordt opgenomen in het water-beheerplan.'*

In de voorbereidende fase heeft de werkgroep voor deze passage in het NBW de volgende onderbouwing/motivering gegeven:

*'In de Startovereenkomst WB 21 is overeengekomen dat naast veiligheid en wateroverlast ook oog moet zijn voor een zo optimaal mogelijke waterhuishoudkundige inrichting ten behoeve van verschillende gebruiksfuncties. Die moet door een integrale afweging tot stand komen, rekening houdend met waterkwaliteitsaspecten, waterschaarste, verdroging en het tegengaan van verzilting. Hieraan kan invulling worden gegeven door de uitwerking van de deelstroomgebiedsvisies in streekplannen (door provincies, voor 2005) te koppelen aan het opstellen van het GGOR (door de waterschappen). Dat kan volgtijdelijk, maar kan ook hand in hand gaan. Het heeft de grootste meerwaarde en prioriteit in gebieden waar men ingrijpende veranderingen in functietoekenning voorziet, dan wel aanpassing van het watersysteem. Het GGOR en de normering maken deel uit van het toetsingkader voor de watertoets bij ruimtelijke ingrepen op lokaal en regionaal niveau.*

*Gezien de fasering in de tijd, zou in prioritaire gebieden (onder meer afgeleid uit de deelstroomgebiedsvisies) het GGOR in 2007 opgesteld moeten zijn, en vervolgens vlakdekkend in 2010. Hiermee wordt geanticipeerd op de vereisten van de Europese Kaderrichtlijn Water. Dat wil zeggen, het bereiken van een goede ecologische toestand in 2015, en het opstellen van (deel)stroomgebiedsplannen in 2009.*

---

*Deze nieuwe tijdsplanning voor het opstellen van GGOR dient door waterschappen en provincies te worden uitgewerkt en door het Rijk gemonitord.'*

### **3.2 Juridische inbedding van GGOR in de klassieke wettelijke structuren**

Op grond van de Wet op de waterhuishouding zijn waterbeheerders verplicht een beheersplan vast te stellen. De wettelijke regeling inzake beheersplannen is uiterst beknopt. Veel wordt overgelaten aan de provincie. Die moet in een verordening regels stellen omtrent de inrichting, voorbereiding en vaststelling van het beheersplan. Over de inhoud bepaalt de wet alleen dat het plan aangeeft hoe de beheerder zijn taak invult. Het IPO heeft een modelverordening opgesteld, die opsomt wat in het beheersplan moet staan. Hieraan zou het GGOR moeten worden toegevoegd, inclusief afspraken over uitgangspunten, procesgang en methodieken. Het is wenselijk een en ander te verankeren door middel van gelijkkluidende bepalingen in respectievelijk de Wet op de waterhuishouding, de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer.

De procedurevoorschriften in de modelverordening van het IPO bepalen dat de beheerder bij de voorbereiding van het waterbeheersplan overleg pleegt met relevante partijen in het waterschapsgebied. Voorts voorziet de modelverordening in een inspraakprocedure. In de Wet op de waterhuishouding is geregeld dat de beheersplannen de goedkeuring van GS behoeven. Tegen een besluit tot goedkeuring van een beheersplan (of de onthouding daarvan) staat ingevolge art. 151 van de Waterschapswet beroep open bij de rechtbank (bestuursrechter, hoger beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State). De rechter kan slechts marginaal toetsen of GS in redelijkheid tot dit besluit hadden kunnen komen. Tegen het waterbeheersplan zelf staat geen beroepsmogelijkheid open.

### **3.3 De juridische doorwerking van GGOR**

Het waterbeheersplan is een instructienorm voor het waterschap zelf. Het is met andere woorden een voor het schap bindend plan. Voor derden creëert het rechten noch plichten. Het waterbeheersplan (met daarin het GGOR) werkt door in de beheersdaden en juridische besluiten van het waterschap. Het waterschap kan alleen gemotiveerd van het eigen beheersplan afwijken.

Bestuursrechtelijke beheersdaden zijn in principe besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (bijvoorbeeld peilbesluiten, vergunningen en ontheffingen), waartegen de burger bezwaar en beroep kan indienen bij de bestuursrechter. Artikel 40 van de Wet op de waterhuishouding voorziet in een schadevergoedingsregeling over onder andere peilbesluiten en vergunningen.

Privaatrechtelijke beheersdaden van het waterschap kunnen bij de burgerlijke rechter worden aangevochten. Wanneer het waterschap nalatig is bij de uitvoering van het eigen beheersplan, kan de rechter dit beschouwen als een onrechtmatige overheidsdaad. Bij een onrechtmatige daad is schadevergoeding mogelijk.

---

De vraag rijst of verankering van het GGOR in waterbeheersplannen kan leiden tot planschade ex art. 49 van de Wet op de ruimtelijke ordening. Hiervan kan alleen sprake zijn bij herziening van een peilbesluit of bij functiewijziging in een gemeentelijk bestemmingsplan. Bij het GGOR is dit niet aan de orde, aangezien het gaat om streefbeelden. In het kader van WB21 wordt de schadeproblematiek bij functiewijzigingen ten behoeve van waterberging nader uitgewerkt.

---

---

## 4 De verdeling van bevoegdheden bij de belangenafweging

---

Met de voorgestelde bestuurlijk-juridische verankering van het GGOR in het waterbeheersplan, verandert er in feite niets aan de formele verdeling van bevoegdheden tussen provincie, waterschappen en gemeenten. Sturing, inspraak en goedkeuring verlopen volgens de spelregels van het waterbeheersplan.

Dat neemt niet weg dat een extra inspanning nodig is om te bereiken dat het GGOR werkelijk bijdraagt aan een betere integratie van de beleidsvelden ruimtelijke ordening en water. Met beleidsintegratie wordt hier bedoeld dat het ene beleidsveld op zoek gaat naar wegen om het andere beleidsveld te dienen en tegelijkertijd – via een inspanning binnen het andere beleidsveld – bij te dragen aan realisatie van de eigen doelen. Bij het opstellen van GGOR zoekt men naar scenario's waarbij de beste combinatie wordt bereikt tussen ruimtelijke positionering van functies en duurzame inrichting en beheer van het watersysteem.

### 4.1 Inrichting van het proces

Bij de voorbereiding van het GGOR is dus sprake van een interactief beleidsproces. Hierbij volstaat de formele (wettelijk vastgelegde) procedure niet, maar is een procesmatige, persoonlijk inbreng van vertegenwoordigers van beide beleidsvelden noodzakelijk, ook vanuit het gemeentelijk bestuursapparaat. Om de kwaliteit van het proces te borgen, is het nodig van tevoren procesafspraken te maken. Bij de presentatie van conceptbesluiten kan dan verslag worden gedaan van het gevolgde proces en kunnen de keuzes, die in de loop van het proces zijn gemaakt, worden verantwoord. Een andere vereiste voor een goede procesgang is dat duidelijk wordt aangegeven in hoeverre de doelen van beide beleidsvelden haalbaar zijn. Daarvoor zijn afspraken over inhoudelijke criteria nodig, bijvoorbeeld in de vorm van een maatlat voor doelrealisatie voor gebruiksfuncties (zie daarvoor de deel 3 over het methodisch-technisch raamwerk).

### 4.2 Verdeling van verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheden van actoren zijn als volgt te omschrijven:

#### *De provincie*

De provincie stelt het kader voor het GGOR op. Dat wil zeggen dat zij in hoofdlijnen per beheersgebied aangeeft welke functies bij voorrang zouden moeten worden geoptimaliseerd. De provincie ontleent dit kader aan bestuurlijk geaccordeerde plannen, zoals het waterhuishoudingsplan, streekplannen en deelstroomgebiedsvisies. De regionale normstelling voor wateroverlast maakt deel uit van het kader. De provincie waakt ook over de procesgang, de manier waarop de afweging van de belangen van de diverse watergebruikers plaatsvindt (drink- en industriewater, landbouw, natuur, recreatie, bebouwd gebied etc.). Ook de coördinatie van het totale proces ligt bij de provincie.

---

#### *Het waterschap*

Het waterschap stelt het GGOR op, voortbouwend op de provinciale richtlijnen, in nauwe samenwerking met gemeenten, grondwaterbeheerder en grondgebruikers. Daarbij worden het AGOR (actuele grond- en oppervlaktewaterregime) en het OGOR (optimale grond- en oppervlaktewaterregime) gebruikt (zie ook figuur 1). De waterschappen inventariseren het AGOR, met inbreng van de provincie als grondwaterbeheerder (metingen en grondwatertrappenkaart). Het OGOR is gerelateerd aan een specifieke grondgebruiksfunctie, bijvoorbeeld een natuurdoeltype of type gewas. Het wordt afgeleid uit de best beschikbare wetenschappelijke gegevens omtrent de eisen die een specifieke gebruiksfunctie aan de watervoorziening stelt. Het is belangrijk hiervoor draagvlak te verwerven bij de grondgebruikers.

Bij dilemma's heeft de provincie het laatste woord. Als bij het opstellen van het GGOR blijkt dat het in bepaalde gebieden niet mogelijk is de doelen – bij benadering – te halen, dan neemt het waterschap contact op met de provincie om na te gaan of het nodig is de toekenning van functies, het na te streven OGOR of doelen en prioritering te herzien.

#### *De gemeente*

De gemeente houdt bij het opstellen van bestemmingsplannen rekening met het GGOR. Het OGOR wordt ook betrokken bij, c.q. maakt deel uit van, gemeentelijke structuurvisies en structuurplannen. De gemeente neemt de bestemmingen en bijbehorende waterregimes op in de natte paragraaf van de bestemmingsplannen en structuurvisies. De consequenties van nieuwe ruimtelijke en waterstaatkundige plannen worden onderworpen aan de watertoets.

In het bovenstaande is de uitwerking van strategisch beleid in operationele plannen geschetst als een proces waarin de stappen elkaar opvolgen in tijd. In de praktijk is echter sprake van een cyclisch proces met terugkoppelingen tussen de operationele plannen en het strategische kader.

### **4.3 Verantwoordelijkheid voor de functie grondwaterwinning**

De provincies maken in het waterhuishoudingsplan en in de streekplannen een afweging op hoofdlijnen tussen de ruimtelijke positionering van diverse gebruiksfuncties, inclusief de (grond)waterwinning, en de uitgangspunten voor het waterbeheer. Wat betreft de huidige grondwaterwinningen hebben de provincies in het algemeen een goed beeld van de invloed daarvan op het grond- en oppervlaktewatersysteem. Deze gegevens dienen ze in te brengen in het proces van het opstellen van het GGOR. Het kan zijn dat partijen tot de conclusie komen dat de winningen het halen van de doelen voor de overige functies dermate frustreren, dat aanvullende maatregelen nodig zijn óf dat minder water moet worden gewonnen. De provinciale besturen zullen daarover moeten beslissen. De (aanvaardbare) invloeden van grondwaterwinningen zullen in het uiteindelijke GGOR worden verdisconteerd. Voor nieuwe grondwaterwinningen is het vastgestelde GGOR een toetsingskader, op grond waarvan de provincie besluit, na heldere afweging, of vergunning zal worden verleend. Het kan zijn dat het GGOR dan bijstelling behoeft.



---

## Deel 3 Het GGOR

---

Naar een methodisch-technisch raamwerk

---

---

# 1 Inleiding

---

In de vierde Nota waterhuishouding (1998) staat als actiepoint dat de provincies in de waterhuishoudingsplannen de Gewenste GrondwaterSituatie (GGS) vastleggen. Deze zou vervolgens moeten worden vertaald in een plan van aanpak voor de verdrogingsbestrijding. Later is het begrip GGS verbreed tot Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR). Er zijn een dynamische- en een oppervlaktewatercomponent aan toegevoegd. De werkingssfeer is verbreed tot in principe alle voorkomende functies in het landelijk gebied, met name landbouw en natuur, en tot de stedelijke omgeving. Na enige jaren vooral in kringen van techniek en wetenschap te hebben verkeer, is het begrip GGOR nu ook doorgedrongen tot bestuurlijke gremia. Dat blijkt onder meer uit de toespraak tijdens het waternoodsymposium van de STOWA op 1 oktober 2002 van J.J. de Graeff, toenmalig voorzitter van de Unie van Waterschappen. Hij stelt dat het GGOR de verbindende schakel is tussen het waterbeleid en de ruimtelijke ordening.

Het GGOR heeft een centrale positie in het veld van het nieuwe waterbeleid en de instrumenten die daarvoor zijn en worden ontwikkeld, zoals implementatie van waterkansenkaarten, wateropgaven, watertoetsen, deelstroomgebiedsvisionen en normering voor regionale wateroverlast. Hoewel aanvankelijk niet zo bedoeld, blijken GGOR en WB21 zich in het waterbeheer complementair te hebben ontwikkeld. Het GGOR richt zich vooral op het waterbeheer onder normale beheersituaties, terwijl de WB21-instrumenten meer zijn geënt op extreme omstandigheden (wateroverlast, droogte en veiligheid). Voor de uitwisseling van informatie en de communicatie tussen bijvoorbeeld bestuurslagen is het essentieel dat het begrippenkader, de gegevens en de gebruikte methoden uniform zijn. Het hanteren van eenzelfde methode en beoordelingsystematiek is immers een randvoorwaarde om op een verantwoorde wijze GGOR's van verschillend schaalniveau, zowel lokaal als regionaal, op elkaar te kunnen laten aansluiten. De wijze waarop het GGOR wordt vastgesteld, moet dan ook aan hoge eisen voldoen.

## 1.1 Doel

Door bij het GGOR een gemeenschappelijk methodisch-technisch raamwerk te hanteren, is er duidelijkheid over de gebruikte gegevens, begrippen en methoden. Het maakt de wijze waarop het GGOR tot stand komt - ook voor niet ingewijden - transparant en inzichtelijk, eenduidig en toetsbaar.

Vertrekpunt voor de beoogde transparantie zijn expliciet geformuleerde, (stuurbare) abiotische toestandsvariabelen die van belang zijn voor het watersysteemgebruik ten behoeve van natuur, landbouw, recreatie, infrastructuur en bebouwing.

---

Dit rapport geeft een aanzet tot wat daarvoor nodig is. Het GGOR is er niet zomaar ineens, daarvoor moet veel werk worden verzet. We richten ons op het GGOR voor het landelijk gebied; qua systematiek kan het GGOR voor het stedelijk gebied op dezelfde manier in beeld worden gebracht. Met deze notitie is de discussie binnen CIW-2 geëntameerd, waarbij een breed draagvlak is ontstaan voor afspraken over (het totstandkomen van) het GGOR.

---

## 2 Voorwaarden voor een landelijk methodisch-technisch raamwerk GGOR

---

Ten minste drie essentiële voorwaarden voor een succesvolle totstandkoming van een landelijk methodisch-technisch raamwerk GGOR zijn:

1. *Terminologie.*

Alle spelers in het GGOR-veld moeten dezelfde taal spreken en dezelfde definities van begrippen als GGOR en OGOR hanteren.

2. *Methode.*

De beschikbare (reken)methoden moeten voor iedereen toegankelijk en bruikbaar zijn. Dat is nodig om alle gegevens te kunnen verwerken tot bruikbare resultaten, consequenties van keuzen in beeld te kunnen brengen, varianten te kunnen onderzoeken et cetera.

3. *Data en schaalniveau.*

Actuele en uniforme gegevens over onder meer de grondwaterstand, de oppervlaktewaterkwaliteit, de hoogteligging en de eisen die functies aan het (kwalitatief en kwantitatief) waterbeheer stellen, moeten op de juiste schaal beschikbaar en toegankelijk zijn.

Los van deze voorwaarden is het evident, dat er op alle bestuursniveaus (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) duidelijkheid moet zijn over de na te streven functies en waterdoelen<sup>1</sup>. In de volgende paragrafen zijn deze punten uitgewerkt.

### 2.1 Terminologie

Rondom GGOR en verwante begrippen heerst nogal wat spraakverwarring. De toenmalige werkgroep 'Grondwater en Verdroging' van de CIW heeft naar aanleiding van de resultaten van een workshop in 1999 aanbevolen om het begrippenkader aan te houden dat als onderdeel van het project Waternood van de Dienst Landelijk Gebied en de Unie van Waterschappen in 1998 is gepubliceerd. De volgende definities zijn hiermee in overeenstemming (zie ook figuur I):

---

<sup>1</sup> Dat betekent onder meer dat het voor het OGOR Natuur noodzakelijk is dat de provinciale natuurdoeltypenkaarten een beleidsmatige status krijgen, bijvoorbeeld door publicatie in de Nota ruimte. Ze dienen door het rijk te worden gebruikt voor aansturing van de provincies (via bijvoorbeeld het gebiedsgerichte beleid en de Bestuursovereenkomst Gebiedsgerichte Inrichting van het Landelijk Gebied) bij de realisatie van de gewenste water- en milieudoelen. De aansturing van de water- (en milieu)doelen op basis van de veel globalere, dat wil zeggen qua milieutolerantie veel bredere natuurdoelen in het beleidsvoornemen Structuurschema Groene Ruimte 2, is niet voldoende. Voor OGOR Landbouw zou een overeenkomstig systeem van landbouwdoeltypen moeten worden ontwikkeld.

- 
- Het Actuele Grond- en Oppervlaktewater Regime (**AGOR**) geeft de actuele toestand aan. Het wordt beschreven met dezelfde parameters die ook in het GGOR een rol spelen. Het AGOR is niet per definitie één (set van) parameterwaarde(n), maar kan bestaan uit bijvoorbeeld een gemiddelde voorjaarsgrondwaterstand (GVG), een gemiddeld oppervlaktewaterpeil en een aantal parameters die de chemische toestand beschrijven. In feite schommelt het AGOR binnen een bandbreedte. Het varieert van seizoen tot seizoen en van jaar tot jaar. Iets vergelijkbaars geldt voor de Gemiddeld Hoogste en Laagste Grondwaterstand (GHG en GLG). Die beschrijven samen een gemiddeld traject van de grondwaterstanden binnen een periode van acht jaar en zijn maatgevend voor de grondwatertrap.
  - Het **OGOR** (het Optimaal of 'Ongewogen' Grond- en Oppervlakte-water Regime) geeft de waarden van deze parameters aan als ze op de beschouwde locatie volledig zouden zijn afgestemd op de plaatselijke functie. Het OGOR is louter afhankelijk van de grond-soort en de beschouwde functie, en kan bij wijze van spreken in het laboratorium worden bepaald. Onder voorwaarde dat de beschouwde functie overeenstemt met de mogelijkheden van het hydrologisch systeem, beschrijft het OGOR de potenties van een gebied en is als zodanig gebiedspecifiek en geografisch bepaald. Het OGOR is in de meeste gevallen op kortere termijn niet te verwezenlijken, maar toch is het goed om het als uiteindelijke doelstelling voor het waterhuishoudkundig beleid voor ogen te houden.
  - Het **GGOR** (het Gewenste of 'Gewogen' Grond- en Oppervlakte-water Regime) is de waterhuishoudkundige staat van het grond- en oppervlaktewater en omvat alle relevante kwantiteits- en kwaliteitsaspecten<sup>2</sup>. Het GGOR is het resultaat van een ruimtelijke, maatschappelijke en waterhuishoudkundige afweging tussen de verschillende in het geding zijnde belangen (waaraan steeds OGOR's zijn gekoppeld). Als gevolg van deze afweging kan het GGOR minder aan de wensen van de functie tegemoetkomen dan het OGOR. Als na verloop van tijd iets verandert in factoren die in de belangenafweging een rol hebben gespeeld – denk hierbij vooral aan wijziging van functies – is er veel voor te zeggen om het GGOR opnieuw vast te stellen, zodat het minder, maar eventueel ook meer, van het OGOR kan afwijken. Functiewijzigingen krijgen hun beslag vooral in streekplannen en (partiële) herzieningen hiervan.

---

<sup>2</sup> Vooral als gevolg van beschikbare kennis over relaties tussen functies en hydrologische omstandigheden, wordt bij het GGOR nog vaak vooral over kwantiteitsaspecten gesproken. Dit wordt door TNO-NITG aangegrepen om naast GGOR een Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterkwaliteit (GGOK) te introduceren. Wij zijn hier geen voorstander van en pleiten voor het integreren van de relevante kwaliteitsaspecten in het GGOR.

---

### Herziening GGOR

Het GGOR zal deel gaan uitmaken van de waterbeheersplannen van de regionale waterbeheerders. Aanpassing van het GGOR kan dus een gevolg zijn van streekplanaanpassingen die zich hebben voorgedaan gedurende de looptijd van een waterbeheersplan. Andersom kan een waterbeheersplan aanleiding zijn voor het aanpassen van een streekplan als blijkt dat met – in het streekplan vastgelegde – functies samenhangende hydrologische eisen op gespannen voet staan met het duurzaam functioneren van watersystemen.

Voor peilbesluiten zijn provinciale verordeningen van kracht, waarin herzieningstermijnen worden vastgelegd. In sommige gevallen kan in zulke provinciale verordeningen een koppeling worden gelegd tussen GGOR en peilbesluit. Daarbij zal het voornamelijk om oppervlaktewater gaan.

- Tot slot wint het Referentie Grond- en Oppervlaktewater Regime (**RGOR**) langzaam aan betekenis. Het RGOR beschrijft de 'ongestoorde' hydrologische situatie<sup>3</sup> in een (arbitrair) gekozen periode. Het RGOR kan helpen bij het plannen van nieuwe (natte) natuur (kansentaarten), en kan fungeren als inspiratiebron bij het toekennen van natuurdoeltypen en bij het inzichtelijk maken van de ambities voor herstel en behoud van natte en vochtige natuur. Het referentieregime kan worden afgeleid uit een ecohydrologische systeemanalyse.

## 2.2 Methode

Het streven bij de vaststelling van het GGOR is om op gebiedsniveau te komen tot een grond- en oppervlaktewaterregime dat zo goed mogelijk is afgestemd op zowel de wensen van de verschillende functies als op de eigenschappen van het watersysteem. Dat vereist een objectieveerbare maatstaf om te kunnen inschatten hoe de waterafhankelijke functies 'presteren' (doelrealisatie). Dit betekent ook dat de ruimtelijke inrichting van het gebied ter discussie kan worden gesteld als deze onvoldoende is afgestemd op de eigenschappen van het watersysteem. Hiermee wordt het water medeordenend.

In 1998 presenteerde de projectgroep Waternood, een initiatief van de Dienst Landelijk Gebied en de Unie van Waterschappen, een nieuwe aanpak voor de inrichting en het beheer van oppervlakte-watersystemen. Het ligt voor de hand dat de methode Waternood een centrale plaats inneemt bij de ontwikkeling van een methodisch-technisch raamwerk voor het GGOR.

---

<sup>3</sup> Voor het landelijk gebied zou dat bijvoorbeeld de periode voor 1950 kunnen zijn. Daarna is sterk in het hydrologische systeem ingegrepen, onder andere door ruilverkaveling en grondwaterwinning. Voor de duinen kan een situatie worden gekozen waarin de effecten van grondwaterwinning en de aanvoer van systeemvreemd water (nog) niet dominant zijn. Uiteraard blijft het altijd een arbitraire keuze.

---

## Waternood

Zowel voor landbouw als terrestrische natuur is de kennis over de relatie tussen hydrologische omstandigheden en doelrealisatie opgenomen in een kennissysteem dat deel uitmaakt van het Waternoodinstrumentarium zoals dat in opdracht van de STOWA is ontwikkeld. Het instrumentarium is begin 2003 gereedgekomen. Voor de landbouw stelen deze relaties voor een belangrijk deel op de tabellen die de toenmalige Landinrichtingsdienst in 1987 heeft gepubliceerd en die de invloed van de waterhuishouding op de landbouwkundige productie beschrijven (HELP-tabellen). Daarom zijn ze alleen afhankelijk van de grondsoort en het gemiddelde verloop van de grondwaterstand. Bij de terrestrische natuur spelen ook andere parameters, zoals de droogtestress<sup>4</sup>, een rol. Het onderdeel Natuur kent de mogelijkheid tot het zelf definiëren van natuurdoeltypen, zodat het instrumentarium in het hele land<sup>5</sup> toepasbaar is. De beschikbaarheid van gegevens zal bij sommige toepassingen echter een beperkende factor blijken.

Essentieel in de Waternoodmethodiek is dat bekend is hoe een functie tot zijn recht komt afhankelijk van de hydrologische omstandigheden. Toepassing van deze kennis maakt inzichtelijk hoe een functie 'presteert' (doelrealisatie) in de huidige of een toekomstige situatie. De doelrealisatie wordt getoetst aan, in de regel, zowel bestuurlijke als inhoudelijke criteria. Als aan één of meerdere criteria niet wordt voldaan, zullen in eerste instantie beheer- of inrichtingsmaatregelen worden getroffen en zullen de functies zonodig worden aangepast. De onderzochte maatregelen leveren steeds een Verwacht Grond- en Oppervlaktewater Regime (**VGOR**) op.

Via een iteratief proces, dat de effecten van verschillende maatregelpakketten voorspelt, wordt gezocht naar een doelrealisatie die aan de criteria voldoet. De hydrologische situatie die daarbij hoort, staat bekend als Gewenst of 'Gewogen' Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR). Nadat het GGOR is vastgesteld, volgt een toets aan de normen die voor het systeem gelden onder extreem natte of droge omstandigheden. Deze toets kan leiden tot aanpassing van de voorziene beheer- en inrichtingsmaatregelen. In principe heeft de toets geen invloed op de criteria die bepalen of aan het GGOR wordt voldaan. Eventueel kan deze toets tot wijziging van functies nopen en dat kan wél tot wijziging van het GGOR leiden.

Ten slotte begint de uitvoeringsfase, waarna via een monitoringprogramma de vinger aan de pols wordt gehouden.

Figuur 1 geeft de plaats van de genoemde begrippen weer in de procesgang om te komen tot een GGOR.

---

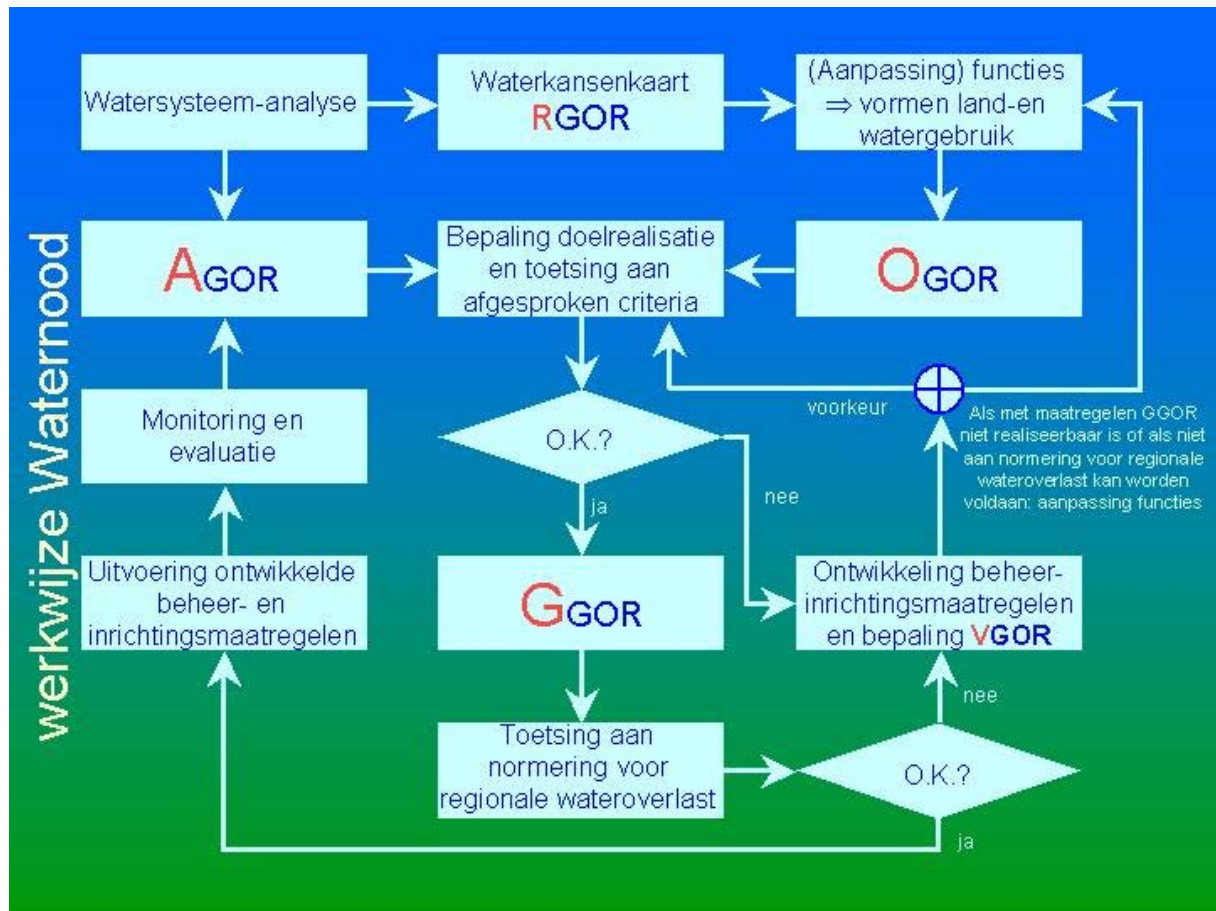
<sup>4</sup> De stress die ontstaat doordat onvoldoende water beschikbaar is voor verdamping. In Waternood is droogtestress gedefinieerd als het gemiddeld aantal dagen per jaar dat de vochtspanning in de wortelzone (op 12,5 cm onder maaiveld) lager is dan -12 m, uitgaand van een standaard grasbegroeiing.

<sup>5</sup> Hiervoor is het wel nodig dat nog een aantal vegetatietypen waarmee natuurdoeltypen worden gedefinieerd, in het instrumentarium wordt opgenomen.



**Figuur 1**

Stroomschema en relaties tussen OGOR, AGOR, RGOR en GGOR



### 2.2.1 Toetsing aan extreme omstandigheden

Als het gaat om toetsing aan normen voor extreme omstandigheden, zijn drie vragen relevant:

- wat zijn extreme omstandigheden;
- hoe is de relatie met de normering voor regionale wateroverlast en
- (hoe) moet daarmee rekening worden gehouden bij de vaststelling van het GGOR?

Onder extreme omstandigheden verstaan we binnen de context van deze notitie 'die situatie waarin de belasting van het oppervlaktewatersysteem met water aanzienlijk groter is dan de afvoercapaciteit en er tijdelijk water in de bodem en/of op het land moet worden geborgen'. Het watersysteem dient uiteraard te voldoen aan de normen die van toepassing zijn voor wateroverlast voor regionale systemen. De dimensionering van de systemen moet zodanig zijn, dat aan deze normen wordt voldaan. Dimensionering en GGOR behoren elkaar niet te 'bijten'. Deze benadering is opgenomen in figuur 1. Om te voldoen aan de wateroverlastnormen voor regionale systemen, kan het nodig zijn om gebieden in te richten voor piekberging.

**Piekberging** is het tijdelijk opslaan van water in de bodem, in het open water of op het maaiveld, met als doel om elders wateroverlast-

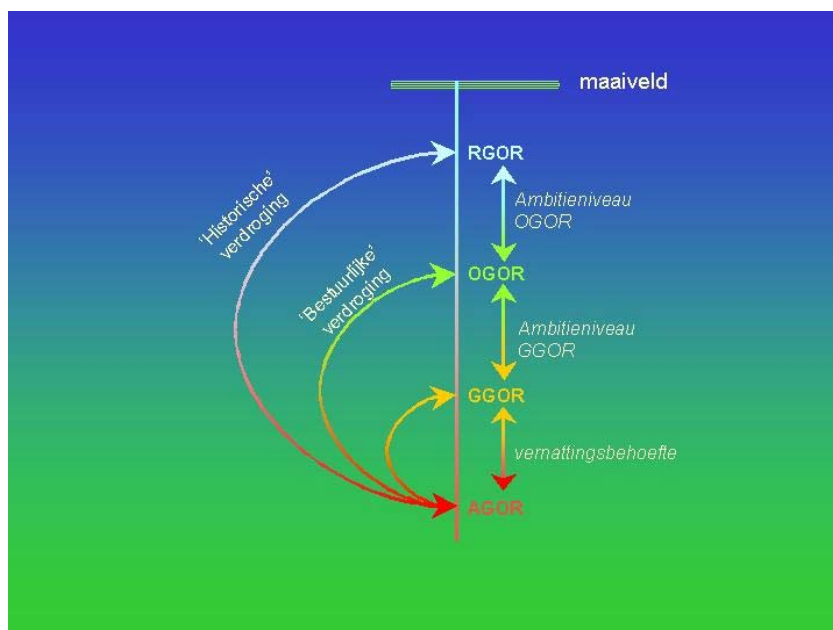
problemen als gevolg van hevige neerslag te voorkomen. Piekberging kan jaarlijks nodig zijn, maar het kan zich ook beperken tot eens in de vijftig of zelfs honderd jaar. De gebieden, meestal polders, waarin piekberging plaatsvindt, worden aangeduid als retentiegebieden. De berging geschiedt door het aanpassen van het bemalingregime en een flexibel peilbeheer. Gezien de mogelijke frequentie is piekberging te zien als een weliswaar uitzonderlijke, maar reguliere functie van het gebied, dus met een eigen OGOR die met een zeker gewicht deel uitmaakt van het afwegingsproces om tot een GGOR te komen.

**Calamiteitenberging** betreft het opslaan van water door tijdelijke inundatie van een laaggelegen gebied of (diepe) polder met water uit de boezem of de rivier om een calamiteit als gevolg van kritieke waterstanden op de boezem of de rivier tegen te gaan. Deze polders worden aangeduid als calamiteitenpolders. Calamiteitenberging vindt incidenteel plaats (eens in de honderd jaar of nog minder vaak) en leidt tot waterstanden die snel tot meters boven het maaiveld stijgen. Gezien het incidentele karakter van calamiteitenberging is het niet opportuun er bij de vaststelling van het GGOR rekening mee te houden.

### 2.2.2 Onderlinge positie RGOR, OGOR, GGOR en AGOR (xGOR) bij verdroging

In figuur 2 zijn de xGOR's op een denkbeeldige verdrogingsmaatlat ten opzichte van elkaar gepositioneerd.

Figuur 2  
De plaats van xGOR op een 'verdrogingsmaatlat' voor een verdroogd natuurgebied (naar Han Runhaar)



---

Een kleine afstand tussen AGOR en OGOR impliceert een relatief bescheiden verdrogingsprobleem. Anderzijds kan een grote afstand tussen OGOR en RGOR duiden op relatief lage ambities voor natte natuur, bijvoorbeeld omdat ruimtelijke ontwikkelingen een hogere natuurambitie in de weg staan.

De afstand tussen OGOR en GGOR illustreert in welke mate water bij de wijn is gedaan bij de afweging tussen diverse sectorale OGOR's om tot een gemeenschappelijke GGOR te komen. Het verschil tussen het AGOR en het GGOR is een maat voor de gewenste aanpassing van de grondwaterstand (doorgaans betreft het een vernattingsbehoefte).

### **2.2.3 Relatie tussen GGOR en Watertoets**

In het kader op pagina 47 is al aangegeven dat het GGOR, afhankelijk van wijzigingen in ruimtelijke functies en hydrologische omstandigheden, periodiek kan worden herzien (analoog aan de peilbesluiten). Met andere woorden: GGOR is tijdsafhankelijk. Dit impliceert dat er ook een GGOR voor de langere termijn moet worden vastgesteld. Dit 'lange-termijn-GGOR' is het referentiekader voor de Watertoets. Het OGOR is dus in principe niet het einddoel waarop wordt ingezet bij inrichting en beheer van watersystemen.

## **2.3 Data en schaalniveau**

De schaal waarop OGOR en vervolgens GGOR worden vastgesteld, moet aansluiten bij de schaal waarop de waterschappen het operationele waterbeheer voeren. Voorts is het nodig de schaal van het GGOR af te stemmen op de nauwkeurigheid van de beschikbare data. Het is echter heel goed mogelijk, dat de data niet aansluiten bij de gewenste schaal van het GGOR.

Uit de eerste praktijkervaringen blijkt dat het opstellen van het GGOR tot een forse behoefte aan data leidt, zoals grondgebruikkaarten, grondwatertrappenkaarten, maaiveldhoogtekaarten en natuurdoeltypenkaarten. De schaal en actualiteit van die kaarten c.q. digitale bestanden laten echter in enkele gevallen te wensen over. Enerzijds gaat dat ten koste van de kwaliteit van het eindproduct, anderzijds leidt dat tot onvergelykbare eindproducten (GGOR's). Dat staat op gespannen voet met de nagestreefde transparantie van het GGOR-proces.

Het GGOR is in principe op elk schaalniveau vast te stellen. Vaak geldt het niveau dat waterschappen hanteren. Het gaat dan om beheerseenheden (vaak peilvakken) met een oppervlakte in de orde van grootte van maximaal een paar honderd hectare. De systematiek laat echter ook toepassing toe op een grotere schaal door bijvoorbeeld terreinbeheerders, of op een kleinere schaal door bijvoorbeeld provincies. De vaak genoemde verschillen in methoden bij het bepalen van het GGOR hangen meestal samen met de schaal of de nauwkeurigheid (en de bijbehorende onderzoeksinspanning) waarmee dat gebeurt. Alle toegepaste methoden hebben min of meer het schema in figuur 1 als basis. Het onderscheid is daarom betrekkelijk. Dit neemt niet weg dat een betere afstemming mogelijk is tussen vooral waterbeheerders onderling en provincies onderling over de wijze waarop het GGOR tot stand komt. De 'munteenheden' dient bij

---

voorkeur overal dezelfde te zijn; over de wijze van afronding mogen de meningen verschillen.

Binnen de door waterschappen en provincies onderscheiden eenheden kunnen terreinbeheerders en boeren waar nodig of gewenst, verfijningen aanbrengen. Overigens lijkt zo'n interne versnippering van het waterbeheer niet aan te sluiten bij de wens te komen tot duurzaam waterbeheer.

---

### 3 Aanbevelingen voor operationalisering xGOR

---

In CIW-verband moeten afspraken worden gemaakt over:

#### *Terminologie*

- De te hanteren uniforme definities voor xGOR conform de in deze notitie gepresenteerde voorstellen.
- De marsroute naar GGOR en OGOR in de tijd.  
Als het OGOR vooralsnog niet haalbaar blijkt, kan een GGOR worden vastgesteld dat hiervan afwijkt en dat kan worden herzien als factoren die in de belangenafweging een rol spelen, veranderen.
- Hoe extreme omstandigheden in relatie tot GGOR moeten worden gezien.

#### *Kennisontwikkeling*

- De ontwikkeling van kennis over de relaties tussen grond- en oppervlaktewaterkwaliteit en daarmee samenhangende doelrealisaties voor natuur en landbouw.  
In het dagelijks spraakgebruik hebben we het vooral over de grondwaterstand als het over het xGOR gaat, en veel minder over een dynamische situatie en over de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Dit komt doordat de kennis over de relatie tussen grond- en oppervlaktewaterkwaliteit enerzijds en de doelrealisaties voor zowel natuur als landbouw anderzijds nog in de kinderschoenen staat. Dit vraagt om een flinke investering.

#### *Benodigde gegevens*

- De financiering van het inwinnen van data.  
De beschikbaarheid van actuele data voor het opstellen van het xGOR is een punt van zorg. Zo zijn van de grondwatertrappenkaart sommige kaartbladen al meer dan twintig jaar oud. In 2003/2004 komt een geactualiseerde versie beschikbaar, die echter maar een deel van Nederland ('landbouw op zand') omvat. Grote eenheden natuur worden niet meegenomen. Een bijkomende complicatie is, dat die geactualiseerde Gt-kaart is samengesteld uit kaarten die voor verschillende opdrachtgevers (LNV, provincies, waterschappen) zijn vervaardigd, waarbij elke opdrachtgever zijn eigen eisen en specificaties hanteerde. Het verdient aanbeveling de Gt-actualisatie uit te breiden tot het hele land (wellicht met wat minder prioriteit voor de peilbeheerste veenweidegebieden) en daarbij uniforme specificaties en betrouwbaarheidscriteria te hanteren (dat wil zeggen één opdrachtgever). De Gt-kaart levert voorts een belangrijke input voor het AGOR.
- De monitoring.  
Tijdens de uitvoering van het GGOR zal met enige regelmaat moeten worden gerapporteerd over de voortgang, onder andere in de Regionale WaterSysteem Rapportages. Dat vereist een meetinstrument, bijvoorbeeld een meetnet GGOR als integraal onderdeel van een meetnet AGOR. Na de totstandkoming van het GGOR kan er vanwege de handhaving behoefte zijn aan zo'n meetnet. Het verdient aanbeveling te onderzoeken aan welke informatie de diverse overheden behoefte hebben en vervolgens hoe deze informatie is in te winnen. Voorts zullen er (meetbare)

---

criteria moeten worden ontwikkeld, waarmee is vast te stellen wanneer het GGOR is bereikt.

- De status van de natuurdoeltypenkaart.  
Deze kaart is in feite het toetsingskader voor het water- en natuurbeleid (en het milieubeleid). Om die reden is het wenselijk, dat de kaart een beleidsmatige status krijgt.

---

## COLOFON

Uitgave  
RIZA

Eindredactie  
Frans Claessen (RIZA)  
Berendien Spiers (UvW)  
Heiko Prak (DLG)  
Arnold Hebbink (RIZA)

Ondersteuning redactie  
Bijnsdorp Communicatie Projecten

Werkgroep  
Frans Claessen (RIZA)  
Heiko Prak (DLG)  
Pierre de Vries (UvW)  
Goof den Hartogh (IPO/provincie)  
Guus Beugelink (RIVM)  
Nicko Straathof (Natuurmonumenten)  
Marja Hilders (VNG)  
Luit-Jan Dijkhuis (DGW)  
Robinia Heerkens (RIZA)

Vormgeving

Oplage  
600

Datum  
September 2003

Informatie  
Frans Claessen  
RIZA  
Postbus 17  
8200 AA Lelystad  
telefoon 0320-298791  
email: [f.a.m.claessen@riza.rws.minvenw.nl](mailto:f.a.m.claessen@riza.rws.minvenw.nl)

Berendien Spiers  
UvW  
Postbus 80200  
2508 GE 's-Gravenhage  
telefoon 070-3519751  
email: [b.spiers@uvw.nl](mailto:b.spiers@uvw.nl)

Heiko Prak  
DLG  
Postbus 20021  
3502 LA Utrecht  
Telefoon 030-2756864  
email: [H.Prak@dlg.agro.nl](mailto:H.Prak@dlg.agro.nl)

ISBN

---