



DEEL 4

Omgevingsbeleid met focus op waterbeheer

Filip De Rynck (UGent)
Lieven Janssens (UAntwerpen)

Deel 4 – Omgevingsbeleid met focus op waterbeheer

1. Leeswijzer

a. HOE KWAM DEZE TEKST TOT STAND?

Voor de “Toekomstvisie voor lokaal en binnenlands bestuur” selecteren we 11 actuele maatschappelijke opgaven om de ideeën over een bestuurlijke architectuur te inspireren en door te denken. De studie van recente **academische onderzoeksrapporten** en gesprekken voeden dit hoofdstuk. We nodigden verschillende academici en experts uit voor een inhoudelijk **seminarie over integraal waterbeheer** (4 oktober 2022). Voor dit thema sloten Marijke Huysmans (VUB), Patrick Meire (UAntwerpen) aan.

Voor dit hoofdstuk maken we ook gebruik van een **proces met heel wat gesprekken** over het thema:

- Denkdag met bestuurlijke commissies en Raad van Bestuur van VVSG - 3 mei 2023;
- Gesprek met leidend ambtenaren VLM - 4 mei 2023;
- Gesprek met leidend ambtenaren VMM - 5 mei 2023;
- Gesprek met provinciegouverneur Cathy Berx - 4 juli 2023.

De **ontwerpteksten** legden we voor aan een tiental experts en stakeholders in het thema van waterbeheer.

We verwerkten onder meer de **feedback** van de collega's bestuurskundigen van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (KU Leuven, UGent, UAntwerpen en UHasselt), Mark Suykens (voormalig directeur VVSG), Dirk Van Gijsegem, Griet Celen en Toon Denys (VLM), Lieve De Roeck, Didier D'Hondt en Bernard De Potter (VMMM) en VVSG (o.a. Xavier Buijs en Bert Janssens).

b. FOCUS VAN DEZE TEKST

We beschrijven in deze tekst de maatschappelijke opgave inzake de droogteproblematiek en het integrale waterbeheer en wat dat betekent voor het **lokaal bestuur**, voor de **Vlaamse overheid** en voor de **interbestuurlijke verhoudingen**. We hebben aandacht voor de provinciale overheid die binnen haar huidige bevoegdheden impact heeft op het dagelijkse waterbeheer.

De focus ligt vooral op de **interbestuurlijke relaties** en het probleem van **bestuurskracht bij lokale besturen**. We gaan minder in op alle initiatieven en het dagelijkse beleid dat lokale besturen, de Vlaamse overheid en de provincie met hun eigen beleidsvrijheid nu al vormgeven.

We zijn **geen vakspecialisten** in deze materie maar denken de analyse door, die interactief via gesprekken en studie van academisch onderzoek tot stand kwam. De inhoud van de tekst valt onder de verantwoordelijkheid van de twee penhouders van de toekomstvisie (Filip De Rynck en Lieven Janssens) en is verder voorwerp van debat. We pretenderen dus geenszins volledigheid noch dat dit de enige visie is op het aanpakken van de maatschappelijke opgave.

C. UIT HET PROFIEL VAN LOKALE BESTUREN 2030-2040

Het profiel van lokale besturen (hoofdstuk 3 uit de “Toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur”) bevat aparte alinea’s over zowel het omgevingsbeleid als het specifieke beleid op het vlak van een integraal waterbeleid. Natuurlijk staat het waterbeheer niet los van **andere beleidsdomeinen**.

Dat is net de essentie van een integraal omgevingsbeleid. We gaan dus ook in op het verband met ruimtelijke ordening, natuur- en milieubeleid, landbouw, een blauwgroen netwerk, open ruimte, bouwshift, enzovoort.

Het profiel gaat ook in op de opdracht voor het lokaal bestuur om in **netwerken** een verbindende en sturende rol te spelen (bv. in gebiedsgerichte overlegtafels in het kader van het onderhandelen over Gewestelijke Uitvoeringsplannen) en in **bovenlokale structuren** (bv. bekkencomités).

→ *Uit het profiel:*

Een geïntegreerd omgevingsbeleid

Het lokaal bestuur is in staat om zelfstandig een **geïntegreerd omgevingsbeleid** te voeren waarin ruimtelijke aspecten, mobiliteitsproblematieken, inplanting van zorg en voorzieningen, waterbeheer, energiebeheer, milieuvraagstukken en landbouwbeleid tot integrale beslissingen en projecten rond ruimtegebruik en ruimtebeheer leiden. Het lokaal bestuur maakt duidelijke en consequente keuzes voor zijn **open ruimte** en zet in op kwalitatieve verdichting in de kernen. Het lokaal bestuur is in staat om zelf die processen aan te sturen in dialoog met maatschappelijke actoren.

Het lokaal bestuur is in staat om op een zelfstandige manier zijn **volledige publieke ruimte** (pleinen, wegen, ondergrond) kwalitatief en klimaatbestendig (groenblauw, biodivers, klimaatadaptief) te ontwerpen, in te richten, te beheren en te onderhouden volgens duidelijke richtlijnen (vademecum), inclusief de mogelijk over te dragen delen van gewestwegen en de middelen die daarbij horen.

Klimaatadaptatie en klimaatmitigatie

Het lokaal bestuur is in staat een leidende en mobiliserende rol te vervullen in de **klimaatadaptatie en klimaatmitigatie**. Door alle beleidsdomeinen en dienstverlening werkt het klimaatbeleid als een integrerende strategie. In het omgevingsbeleid gebeurt dat door ontharding, groenblauwe klimaatbestendige woonkernen, bescherming van open ruimte (ook in functie van de fysieke en mentale gezondheid) en door verdichting van wonen (bv. ontmoetingsplekken die ook een gezonde leef- en woonomgeving creëren). Het geldt voor mobiliteit, waterbeheer, inzet op energiebesparing en energie-efficiëntie. Het werkt door in het sociaal beleid (een rechtvaardige klimaattransitie) en in het economische beleid via circulaire economie en sociale economie. Het lokaal bestuur is in staat die transitie te realiseren door de professionele samenwerking met alle relevante maatschappelijke actoren.

Zorg voor milieu en natuur

Het lokaal bestuur is in staat een **milieuzorgbeleid** te voeren voor alle aspecten van de milieuproblematiek (lucht, water, bodem, biodiversiteit). Dat betekent ook een toekomstig beleid ontwikkelen voor luchtkwaliteit, waterbeheersing/ontharding, sanering (bv. bodem, asbest). Het is in staat om dat milieubeleid op te volgen, startend vanuit de eerstelijnszorg (bv. bij incidenten in waterlopen: meldingsplicht Vlaamse Milieu Maatschappij, bv. asbestbranden: alarmering en samenwerking met brandweer inclusief sanering nadien).

2. Analyse van de maatschappelijke opgave en trends in het veld

a. DE MAATSCHAPPELIJKE OPGAVE

Een systeemaanpak van het water is steeds urgenter. In de subtitel van het advies van het expertenpanel hoogwaterbeveiliging (Weerbaar Waterland, 2022) staat: *'Ons voorbereiden op wat al gebeurt'*. Zowel de problematiek van de overstromingen, als de langdurige droogte en het peil van het grondwater, als de waterkwaliteit en de waterzuivering zijn in de recente jaren alleen maar hoger op de politieke agenda gekomen, al dan niet geactiveerd door acute crisissen. In deze tekst focussen we op de bestuurlijke organisatie van het binnenlands bestuur als instrument om tot dat integrale waterbeheer bij te dragen. Doorheen de beschrijving van de bestuurlijke organisatie en analyse van de literatuur over het waterbeleid komen we hieronder op bepaalde aspecten van de opgave met meer detail terug.

b. TRENDS EN EVOLUTIES IN HET VELD

De verschillende componenten van het waterbeheer (watervoorziening, waterkwaliteit, waterkwantiteit) zijn gevat in aparte stelsels met verschillende overheidsorganisaties en regelgeving. We kijken over de stelsels heen en over de techniciteit die kenmerkend is voor die componenten. Vanuit onze opdracht over het binnenlands bestuur focussen we vooral op de gebiedsgerichte aspecten. De meest zichtbare bestuurlijke organisaties op gebiedsniveau zijn de bekkencomités. We nemen die als startpunt van onze analyse.

Bekkencomités en beheerplannen: coördinatie en integratie

In uitvoering van de Europese kaderrichtlijn water en het decreet integraal waterbeleid van 2003 werken we in Vlaanderen sedert 2005 (BVR 2 september 2005) met **11 bekkenstructuren** op het niveau van de oppervlaktewaterlichamen (*zie kaart*). De vormgeving van de bekkenstructuren is ingebed in de Europese regelgeving, maar de operationele uitwerking (aantal en vorm) is een keuze binnen het Vlaamse beleid.

De bekkenstructuren zijn **interbestuurlijke samenwerkingsvormen**, geleid door de Vlaamse overheid (in casu: de Vlaamse Milieumaatschappij VMM). Elke bekkenorganisatie bestaat uit een bekkenbestuur (vertegenwoordigers van alle betrokken besturen en bestuursniveaus), een bekkenraad (idem, aangevuld met maatschappelijke organisaties) en een bekkensecretariaat (VMM en De Vlaamse Waterweg). Het lokale overleg is georganiseerd op een lager schaalniveau dan de bekkens: het niveau van waterlichamen of een cluster van waterlichamen. Daarvan zijn er ongeveer 200 in Vlaanderen.

De **Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid** (CIW, art. 6 BVR van 2005) is het centrale coördinatieorgaan, voorgezeten door de VMM en met participatie van de belangrijkste Vlaamse departementen en agentschappen (Departementen Omgeving, MOW, Landbouw, Economie) en andere Vlaamse entiteiten betrokken bij het waterbeleid (Aquaflin, Aquaflanders, VVP, VVSG, Vlaamse Vereniging van Polders en Wateringen, Vlienter en de gouverneurs). De basis voor de planning bestaat uit 6-jarige cycli van **'stroomgebiedbeheerplannen'**, met deelplannen per bekken. De meest recente beheerplannen zijn vastgelegd in juli 2022 en bestrijken de periode 2022-2027. Ze geven uitvoering aan de derde waterbeleidsnota die op 3 april 2020 door de Vlaamse Regering is vastgelegd.

De **nood aan samenwerking en integratie** blijkt niet alleen uit de samenstelling van de CIW en de bekkenstructuren, maar ook uit de zogenoemde platformwerking binnen het CIW "om een antwoord

te bieden op de groeiende nood aan multi-stakeholdersoverleg binnen het waterlandschap. De platformwerking vertrekt vanuit een wederzijds versterkende samenwerking... samen kennis delen en aftoetsen; samen actie opzetten en samen engagement aangaan.” Een platform bestaat uit een kopploeg en een breed platform. Er zijn nu 5 waterplatformen (onderzoek, ontwikkeling en innovatie; circulair water; data en digitalisering; Europaplatform; communicatieplatform).



Figuur: de 11 bekkenstructuren

Ook in de beheerplannen komt de nood aan integratie terug. In het Stroomgebiedbeheerplan voor Schelde en Maas 2022-2027 staan verwijzingen naar *‘de noodzakelijke afstemming met het erosiebeleid, het mestbeleid, het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de vergunningen en het heffingenbeleid, de nood aan intensieve handhaving’*.

In de nota’s gaat het vaak over de nood aan **een integrale benadering via gebiedsgerichte werking en samenwerking met andere beleidsdomeinen en tussen bestuursniveaus**. Het gaat bijvoorbeeld over *‘een gebiedsgerichte concretisering van de doelstellingen van de kaderrichtlijn water’*; en *‘water moet een prominente rol krijgen als structurerend element bij gebiedsgerichte processen’*; *‘de gebiedsgerichte werking in de prioritaire gebieden van de stroomgebiedbeheerplannen wordt met de actoren besproken binnen de bekkenoverlegstructuren en krijgt een extra impuls via subsidiëring, door goede voorbeelden te delen en door concrete resultaatafspraken te maken’*.

Het is ook op dat niveau dat betrokkenheid van stakeholders nodig is om de doelstellingen van het integrale waterbeleid te helpen realiseren. Het moet gaan om het *‘stimuleren van bronmaatregelen, een gezamenlijke financiering (over beleidsdomeinen heen, over bestuurslagen heen en/of met sectoren) van integrale en transversale projecten en de prospectie en het benutten van Europese fondsen staan daarbij centraal’*. Afstemming met het mestbeleid en het landbouwbeleid is nodig: *‘Een*

belangrijk instrument voor het ontwikkelen en uitvoeren van een gebiedsdekkend beleid (zowel wat nutriënten als pesticiden betreft) is het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid’.

De waterlichamen voor het oppervlaktewater krijgen in de stroomgebiedbeheerplannen een prioriteit opgedeeld in 6 klassen, onder meer op basis van de afstand tot de goede watertoestand. De eerste 3 klassen zijn in de planperiode 2022-2027 speerpuntgebieden, de andere zijn aandachtsgebieden. De ongeveer 200 Vlaamse oppervlaktewaterlichamen zijn ingedeeld in die 6 gebiedsklassen. Voor de grondwaterlichamen (dat zijn grotere zones dan de schaal van de bekkencomités voor het oppervlaktewater) zijn actiegebieden en waakgebieden afgebakend “waar herstelprogramma’s met een specifiek gebiedsgericht beleid uitgevoerd zullen worden”.

Bij de beoogde ‘outputs’ voor 2023 staat:

- uitwerken van een geïntegreerd investeringsprogramma ‘levend water’;
- coördineren van de opstart van gebiedsgerichte processen;
- de opmaak van concrete uitvoeringsprogramma’s per bekken ... (De Potter, VMM, 2023).

In het Maatregelenprogramma staan 283 generieke acties, 837 bekkenspecifieke acties en 21 grondwatergerelateerde acties. Er is sprake van “gebiedsgerichte initiatieven als vliegwiel om integrale projecten op te zetten en te realiseren” (presentatie CIW, 2023). Het is duidelijk: de nood aan gebiedsgericht en geïntegreerd beleid is de kern van de beleidsintenties.

Hieronder geven we een voorbeeld van een langlopend gebiedsgericht programma rond de Kleine Nete:

Voorbeeld van programma (Kleine Nete)

Het programma vergt een koppeling tussen gebiedsgerichte initiatieven: AGNAS; Sigmapijan; instandhoudingsdoelstellingen voor Habitatrichtlijngebieden; erfgoedlandschappen; compenserende maatregelen in functie van de waterhuishouding naar aanleiding van de aanleg van de Kempische noord-zuidverbinding. Het proces is erop gericht om een GRUP te realiseren.

Er is een coördinatieopdracht voor de gouverneur sedert 2012. Het programma is erkend in het kader van strategische projecten (Departement Omgeving): Kleine Nete I en Kleine Nete II (4 klimaatprogramma’s en 3 focusgebieden). Halfweg staat de teller op 15,4 miljoen euro investeringen waarvan 12,9 miljoen Europese subsidies.

Volgende elementen komen uit de evaluatie door de gouverneur:

- *Naar een derde strategisch project? Dat zijn behoorlijk veel ad-hocmiddelen, maar te weinig mensen.*
- *Subsidies zijn ad hoc en onvoorspelbaar. Een gebiedsfonds zou een gamechanger kunnen zijn.*
- *Versterking grondpositie is nodig; handhaving moet beter; het belang van gebiedsgerichte taakstelling en opdracht; de uitdagingen evolueren sneller dan ruimtelijke compromissen...*
- *Wanneer is een vallei overigens echt veerkrachtig, klimaatrobuust en duurzaam? Dat stelt vragen over de evaluatiecriteria.*

“Een gebiedsfonds gekoppeld aan duidelijke doelstellingen/taakstellingen, ‘multilevel’ samenwerken (transversaal, interbestuurlijk en met het middenveld), voldoende menskracht en permanente verantwoordingsplicht, zijn cruciaal.”

Dit voorbeeld toont hoe in een dergelijk programma verschillende soorten instrumenten vanuit verschillende Vlaamse departementen en agentschappen samenkomen. Het voorbeeld toont ook de beperkingen in de huidige aanpak van dergelijke gebiedsgerichte langdurige programma’s: “We realiseren een vijfde van wat nodig is en dan nog gaat de situatie sneller achteruit dan we vooruit kunnen” (citaten uit de toelichting van gouverneur Cathy Berx, 2023).

Evaluatie van de bekkenstructuren

De bekkenstructuren hebben al een vrij lange geschiedenis en zijn in de loop van de jaren vrij stabiel gebleken. Deels heeft dat te maken met de koppeling met de Europese kaderrichtlijn die een benadering per stroombekken vooropstelt. Uit de geciteerde recente literatuur in de CIW blijkt de nood aan een sterkere gebiedsbenadering en er zijn intenties en plannen in die richting (*zie hierboven*).

Het voorbeeld van de Kleine Nete toont de **complexiteit van dergelijke programma's zowel in de financiering, de organisatie** en de realisatie van projecten als in de lange duur, de bescheiden resultaten ten opzichte van de maatschappelijke opgaven en ten opzichte van de degradatie van de natuur door ingrepen in het verleden en tot op de dag van vandaag.

Het toont ook dat de bekkenstructuren niet het platform zijn voor dergelijke gebiedsgerichte ingrepen: dat krijgt vorm in aparte organisatienetwerken, in het geval van de Kleine Nete met de gouverneur als voorzitter. Volgende elementen zijn voor ons doel belangrijk:

- De bekkenstructuren zoals ze nu functioneren, zijn overlegplatformen tussen de beheerders van waterlopen. Dat zijn er in Vlaanderen 112 (50 gemeenten; 56 polders en wateringen; 5 provinciebesturen en de Vlaamse Milieumaatschappij). De waterbeheerders zijn vanzelfsprekend cruciale spelers, maar vanuit gebiedsgericht perspectief zijn zij 1 van de betrokken actoren. Soms is sprake van 'de watersector'. Die term slaat dan alleen op de beheerders van waterlopen, wat meteen ook de ambities voor integratie relativeert.
- Vormen van afstemming tussen de waterbeheerders, op het niveau van de hydrologische bekkens, zijn noodzakelijk en de bekkenstructuren hebben het voordeel dat ze de actoren samenbrengen en tenminste een kader vormen voor deze afstemming.
- De bekkenstructuren zijn wel zeer omvangrijk qua aantal deelnemers. De meeste actoren beschouwen of ervaren dat niet als actieve overlegfora. De besluitvorming rond de beheerplannen blijft vrijblijvend, de opvolging van de afgesproken operationele acties ligt vooral bij de deelnemende actoren zelf.
- Het bekkensecretariaat is het meest actieve deel van de bekkenstructuren. De ambtenaren van dat secretariaat vervullen vaak een meer informele rol in de contacten tussen de actoren, los van het formele verband. Dat secretariaat heeft maar een beperkte bezetting (2 medewerkers).
- De planning in de bekkenstructuren heeft een sterk top-downkenmerk, vanuit modelmatige en kwantitatief onderbouwde kaders en instrumenten.
- De lokale besturen ervaren de bekkenstructuren niet als een vorm van partnerschap, ze zien die eerder als opgelegde plannen.
- De planning op het niveau van de bekkenstructuren verloopt op een relatief hoog schaalniveau dat op een vrij grote afstand staat van de lokale projecten waarbij lokale besturen betrokken zijn.
- Veel lokale besturen hebben weinig of geen personeel dat de afgevaardigden in de bekkenstructuren professioneel ondersteunt. Op alle niveaus speelt het probleem van lokale bestuurskracht.

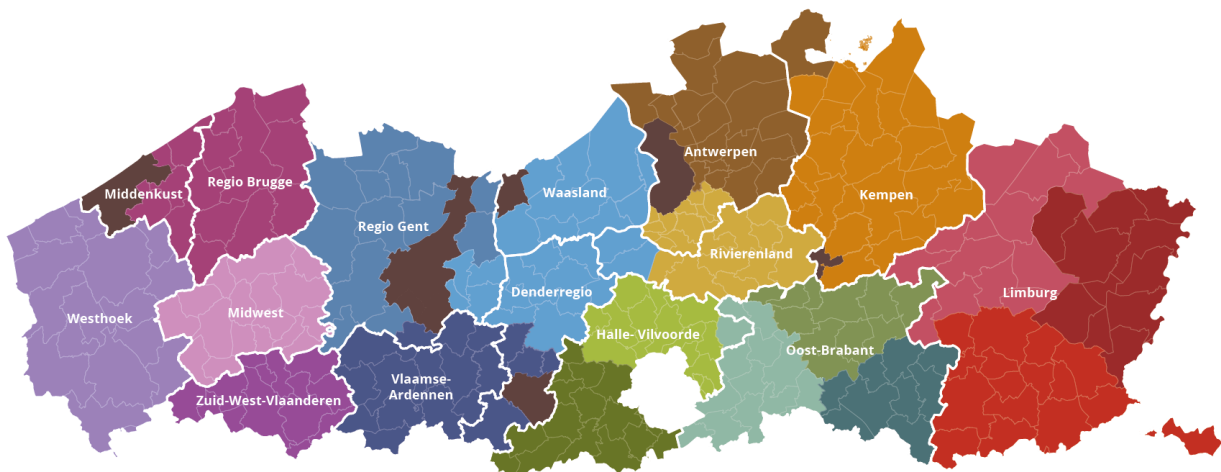
Blue Deal

De Blue Deal (programma van de Vlaamse overheid, gestart eind juli 2020) bevat meer dan 80 acties. *'De visie die dit programma uitdraagt, sluit op deze manier naadloos aan op de visie en doelstellingen opgenomen onder krachtlijn 4 van de waterbeleidsnota... en is geïntegreerd in de stroomgebiedbeheerplannen.'*

Voor ons project zijn volgende elementen belangrijk:

- Met de Regionale Landschappen is een overeenkomst in de maak (mei 2023) waarbij alle 18 Regionale Landschappen een Blue Deal-coördinator aanstellen voor een periode van 2 jaar, betaald met Vlaamse middelen.
- De interventies in de Blue Deal hebben een sterk projectmatige insteek. Critici vinden dat dat risico's inhoudt op een versnipperde aanpak waarbij de kwaliteit van de interventies en van de waterbehandeling niet is gewaarborgd. Dat dit via de Regionale Landschappen verloopt, is een deel van de kritiek. De meeste Regionale Landschappen hadden tot nu toe een andere finaliteit en andere competenties, zij het met (grote) onderlinge variaties.
- De keuze van de minister voor versterking van de Regionale Landschappen sluit aan bij de hierboven beschreven beleidsdoelstellingen voor uitdieping en verankering van de gebiedsgerichte werking.

Regionale Landschappen in Vlaanderen versus regiovorming



Regionale Landschappen in Vlaanderen

Westhoek	Pajottenland & Zennevallei	Kleine en Grote Nete
Houtland & Polders	Brabantse Kouters	Lage Kempen
Leie en Schelde	Dijleland	Haspengouw & Voeren
West - Vlaamse Hart	Noord - Hageland	Kempen en Maasland
Meetjesland & Leievallei	Zuid - Hageland	Niet aangesloten bij Regionaal Landschap
Vlaamse Ardennen	De Voorkempen	
Schelde - Durme	Rivierenland	

Beeld: de regionale landschappen (in kleur) en overlapt met referentieregio's (witte omlijning)

Water-Land-Schap (VLM)

'Water-Land-Schap' (WLS) is een programma gestart in oktober 2017, voor 10 jaar en met de Vlaamse Landmaatschappij als coördinator. Het groeide uit het Open Ruimte Platform (georganiseerd door VLM, met participatie van Vlaamse departementen, provincies en lokale besturen).

'WLS wil problemen met water in landelijke gebieden aanpakken, in nauwe samenwerking met gebruikers van het gebied zoals landbouwers en bedrijven, inwoners en landschapsbeheerders.' (www.vlm.be).

De projecten varen onder de vlag van het instrument van de landinrichting, waarin ook de financiering past. Er is een programmateam met Vlaamse diensten en agentschappen. Het gaat om specifieke kleinschalige lokale coalities van overheden en middenveld in de landelijke gebieden. Op 29 juli 2021 lanceerden VMM en VLM een oproep in de 14 deelgebieden van WLS over waterinfiltratie en waterconservatie. Er zijn 19 projecten weerhouden voor een totaalbedrag van 2,5 miljoen euro (minister Demir). Na WLS 1.0 is nu WLS 2.0 gestart: dat omvat 16 gebiedsgerichte projecten en 8 systeeminnovaties met betrekking tot water (voor 2 jaar lang).

Voor ons project zijn volgende elementen van WLS belangrijk:

- De projecten van WLS spelen zich op een veel kleiner schaalniveau af dan de plannen van de bekkenstructuren. Het zijn lokale projecten, geconcentreerd rond concrete specifieke plekken op het grondgebied van 1 gemeente of grensoverschrijdend op het grondgebied van enkele gemeenten.
- De provinciebesturen en de Regionale Landschappen, die met de provinciebesturen verweven zijn, spelen een belangrijke rol in de formulering van de projecten en zeker ook in de uitvoering van de projecten. Dit soort projecten vergt een langdurige opvolging en zorg voor kwaliteit in de uitvoering. Provinciale instellingen (zoals Westtoer en Inagro in West-Vlaanderen) nemen daarbij vaak uitvoeringsverantwoordelijkheid op en de zorg voor kwaliteit in uitvoering en permanent beheer.
- De provinciebesturen met de meest uitgebouwde gebiedsgerichte werking lijken het best te scoren: de provincies West-Vlaanderen en Antwerpen. De provinciebesturen staan dicht bij de lokale actoren, zoals de lokale besturen en landbouwers. Het lijkt erop dat die actoren meer vertrouwen hebben in het provinciebestuur dan in (delen van) de Vlaamse overheid.
- Het programma WLS toont dat de Vlaamse Landmaatschappij een centrale rol speelt in dergelijke gebiedsgerichte projecten. Bij de VLM leeft het gevoel op dat vlak ook wat overvraagd te zijn vanuit VMM en het Departement Omgeving.

C. DOCUMENTENANALYSE

We schetsten de context met de bekkenstructuren, Water-Land-Schap en de Blue Deal en gaven enkele elementen aan voor de evaluatie, beperkt tot de hoofdlijnen. In de aanzet naar voorstellen en aanbevelingen in het volgende deel van dit hoofdstuk halen we er drie documenten bij die kunnen helpen om de problematiek van de nood aan betere gebiedsgerichte vormgeving voor geïntegreerd waterbeheer te onderbouwen. Ze geven ook meer zicht op de probleemanalyse die we hierboven slechts kort hebben ingeleid:

- het advies van de Minaraad (2019);
- de conceptnota 'De grote STROOMversnelling' (2022);
- het rapport van het expertenpanel 'Weerbaar Waterland' (2022).

De twee laatste teksten passen in de context van de grote overstromingen (2021) die vooral Waalse gemeenten hebben getroffen, maar ook voor Vlaanderen belangrijke waarschuwingen inhielden.

Advies van de Minaraad

Ter voorbereiding van de derde waterbeleidsnota formuleerde de Minaraad (samen met de SERV en de SALV) een advies over die integratie en gebiedsgerichtheid (Minaraad, 2019).

De Minaraad stelt: *'De CIW wil de governance van het waterbeleid verbeteren door de afstemming met de aanpalende domeinen te verhogen, innovatie te initiëren, stakeholders beter te betrekken en de gebiedsgerichte werking te versterken.'*

De **integratie** moet voor de Minaraad niet alleen gebeuren met de domeinen landbouw, ruimte, natuur, bodem en erosie, maar ook met de beleidsvelden mobiliteit, economie en innovatie en zeker met de ruimtelijke ordening (37). De Minaraad schat de meerkosten van de huidige ruimtelijke ordening alleen al voor de rioleringen op 3,4 miljard euro tegen 2040. Die meerkosten zitten vooral in de maatregelen om de negatieve effecten van de verharding op te vangen (verwijzing naar studie Omgeving, 2018) (39). Daarom ook, zo stelt de raad in 2019, is een spoedige realisatie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen nodig (39). Zoals bekend is de strategische visie van het BRV in 2018 goedgekeurd, maar zijn er tot op de dag van vandaag nog altijd geen operationele bindende programma's.

De raad steunt de keuze voor meer gebiedsgerichte werking, maar *'de uitwerking ervan is niet steeds samenhangend en consistent'* (39). De raad wil meer **inzetten op projectgebonden ad-hoc-overleg; op neutrale bekkensecretariaten; op meer efficiëntie door meer integratie** (maatregelen rond drinkwater, Natura 2000, lokale participatietrajecten rond overstromingen). De raad vraagt om het bekkenbestuur verantwoordelijk te maken voor de coördinatie van de processen over oppervlaktewater. Er is een veelheid aan lopende en aangekondigde gebiedsgerichte processen (niet alleen binnen het waterbeleid) en dat gaat ten koste van transparantie en efficiëntie (40). *'De afstemming met grotere gebiedsgerichte projecten met een belangrijke component inzake integraal waterbeleid (bv. strategische projecten van Departement Omgeving) kan worden verzekerd door de bekkencoördinator een plaats te geven in de stuurgroep van de strategische projecten.'*

Er is ook **nood aan betere samenwerking binnen het waterbeleid**. De betrokkenheid binnen het CIW moet structureel verbeteren. Er is vooruitgang (uitvoering van de interne staatsvorming; creatie van de Vlaamse Waterweg; meer samenwerking in rioolbeheer) maar de volgende Vlaamse regering moet duidelijk maken welke stappen ze nog wil zetten (41).

'De link tussen planning, financiering en uitvoering moet beter. Cruciale delen van de stroomgebiedbeheerplannen zouden bindend verklaard moeten worden, zodat er een sturing van kan uitgaan' (41). Zie daarvoor het decreet van de gecoördineerde waterwetgeving, art 1.6.2.4.

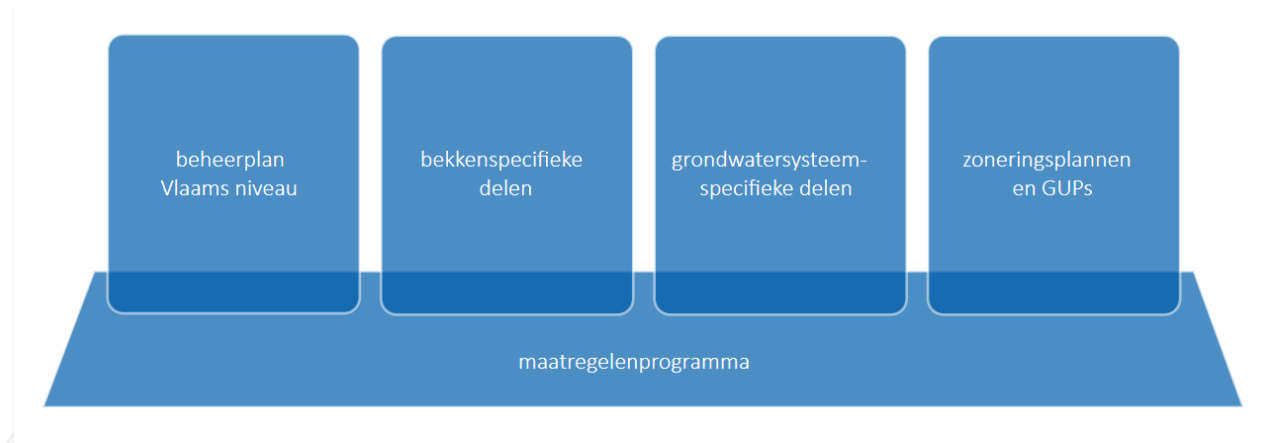
De raad adviseert om de handhaving te versterken door meer capaciteit, technologische toepassingen... o.a. op de betere doorwerking van het waterbeleid in de ruimtelijke ordening (42).

De CIW wil de selectie van kosteneffectieve acties en maatregelen meer gebiedsgericht aanpakken (47), daarvoor is een vertrouwensklimaat nodig. De raad vraagt te werken met **'tussenruimtes'**: *'Een plek, gefaciliteerd door een programmateam met basisondersteuning van de Vlaamse overheid, dat vragen en ideeën bijeenbrengt en hiervoor de juiste actoren samenbrengt. In zo'n tussenruimte werkt men aan een gedeelde agenda, kunnen coalities gesmeed worden (win-winsituaties) en scheidt men experimenteerruimte. (47) Dit kunnen we testen in het gebiedsgerichte beleid en "de werking van Water-Land-Schap kan daarbij inspirerend zijn.'* (47)

De raad adviseert in te zetten op **proefprojecten** voor cofinanciering (48). *'De raden vragen de mogelijkheden te onderzoeken van een zogenoemd synergiefonds, waarbij (lokale) actoren en overheden een financiële stimulans krijgen om middelen te bundelen om kostenefficiënte, integrale projecten te financieren. De aanpak zou verder kunnen bouwen op de ervaringen van het project Water-Land-Schap. De prioritering kan gebeuren op basis van de gebiedsgerichte doelstellingen. De coördinatie van de uitvoering kan worden verzekerd door het bekkenbestuur.'* (48)

Conceptnota 'De grote STROOMversnelling'

De Vlaamse regering keurde in 2022 en in de nasleep van de overstromingen van 2021 een conceptnota goed ter begeleiding van de stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027.



Figuur: De stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027, met geïntegreerd het overstromingsrisicobeheerplan en het waterschaarste- en droogterisicobeheerplan, bestaan uit een aantal planonderdelen, zoals voorgesteld in de figuur.

De regering stelt een verbetering van de waterkwaliteit vast als resultaat van de eerste twee beheerplannen, maar geeft meteen ook aan dat er nog veel werk aan de winkel is. In een aantal gebieden zijn **bovenop de beheerplannen extra acties nodig**.

- De regering beklemtoont het belang *'om stakeholders op lokaal niveau via gebiedsgerichte initiatieven, integrale projecten te laten opzetten en te realiseren'* (3). Er is nood aan vermindering van de planlast en meer ondersteuning op het terrein, een stroomversnelling van de 'governance', zo omschrijft de regering dat.
- Voor afvalwaterzuivering zijn *'vereenvoudigde procedures, heldere taakverdeling en meer responsabilisering'* nodig van de rioolbeheerders en opgelegde reductiedoelstellingen voor stikstof en fosfor op het niveau van elke gemeente (tegen 2027).
- Er is nood aan een *'geïntegreerde hemelwateraanpak'* door lokale besturen (tegen eind 2024). Lokale besturen mogen geen nieuwe bebouwing toestaan zonder interactie met de afvalwaterzuivering (als noodzakelijke afweging in de omgevingsvergunningen).
- De Vlaamse overheid stelt een juridisch kader in het vooruitzicht tegen 2024 om de erosieproblematiek structureel aan te pakken.

De regering kiest voor *'gebiedsgerichte initiatieven als vliegwiel om integrale projecten op te zetten en te realiseren'*. In elk bekken zouden er minstens 2 van dergelijke initiatieven moeten opstarten, getrokken door de bekkensecretariaten, Regionale Landschappen, gebiedsgerichte processen van andere entiteiten of een of meerdere lokale spelers en lokale besturen (10). Werkingsmiddelen voor dergelijke projecten zijn gebaseerd op samenwerkingsovereenkomsten met Vlaamse entiteiten, voor de open ruimte gebeurt dat in afstemming met de programmacommissie Landinrichting (10).

Onder de noemer ‘**investeringsprogramma levend water**’ kiest de Vlaamse regering voor “geïntegreerde investeringsprogramma’s per stroomgebied en voor gebiedsgerichte initiatieven voor herstel van de hydromorfologie van de waterlopen, met actoren zoals VLM, Natuurpunt, landbouwers, bedrijven...” (11). De conceptnota heeft het ook over saneringsprogramma’s voor vervuilde waterbodems en investeringsprogramma’s voor riooloverstorten (12).

De conceptnota eindigt met een pleidooi om snelheid te houden en effectiviteit te verhogen. Daartoe zou een evaluatie gebeuren voor **minder planlast en meer doorwerking op het terrein**. Wat is daarbij de optimale vorm van plannen, hoeveel detail is nuttig en waar ligt het evenwicht ‘tussen top-down plannen en bottom-up input van de uitvoerende actoren?

Weerbaar Waterland (2022)

Het expertenpanel Weerbaar Waterland ontstond na de overstromingen van 2021 en formuleerde in zijn advies voorstellen voor het waterbeleid. Het panel pleitte voor een **watercommissaris** op Vlaams niveau, voor de werking van **Bekkenhuizen** op het niveau van de bekkens en voor het stimuleren van **lokale coalities**. Het panel was kritisch over de huidige organisatie van het waterbeheer en stelde 10 acties voor een nieuwe uitvoeringspraktijk voor. We overlopen ze kort:

(1) Geïntegreerde waterdoelen

Er zijn doelstellingen voor de waterkwaliteit, maar niet voor overstromingsrisico’s. Er zijn her en der wel inschattingen, maar die zijn ad hoc en niet gebiedsdekkend. Het panel stelt daarvoor een uniforme methodiek en daaraan gekoppeld proces voor, gekoppeld aan trajecten voor ruimtelijke (her)ontwikkeling en planvorming (93).

(2) Uitvoeringsgerichte taakstelling op deelbekkenniveau

Programma’s zijn nu “verzamelingen van vaak individuele acties, aangereikt door de verschillende organisaties en sectoren. Dat levert een onsamenhangend geheel van acties op, die zelden uitmonden in een globale, integrale aanpak.” (94)

(3) Robuust en rechtszeker ruimtelijk en uitvoeringskader

Het instrumentarium is nu gekoppeld aan specifieke activiteiten en projecten (zoals vergunningsaanvragen) of beslismomenten (aankoop van grond). Water, bodem en klimaat moeten meer de ruimtelijke ontwikkeling sturen.

(4) Duidelijke regie

Het beheer van de waterlopen is versnipperd: er zijn 112 beheerders van onbevaarbare waterlopen. Voor het Sigmaplan is er een duidelijke regie van De Vlaamse Waterweg en het Agentschap Natuur en Bos. In grotere steden is doorgaans meer capaciteit, maar “in kleinere gemeenten ontbreekt het vaak aan de nodige uitvoeringscapaciteit” (97). In de open ruimte ontbreekt elk mandaat voor een uitvoeringspraktijk. Er zijn tijdelijke projectgebonden programma’s (Blue Deal, Open Ruimte Platform, Water-Land-Schap) die berusten op toevallige coalities. Voor het panel moeten 3 niveaus een mandaat krijgen: de watercommissaris op Vlaams niveau; het Bekkenhuis per bekken; en er is een kader nodig voor de lokale coalities (98).

(5) Permanente sectoroverschrijdende aanpak gericht op uitvoering

Er is groei naar meer integratie, maar die is nu nog te zeer op kleinschalig projectniveau en hangt af van de bereidwilligheid van lokale actoren. Pioniersprogramma’s zoals Blue Deal, Water-Land-Schap en specifieke plannen (bijvoorbeeld hemelwaterplannen) vergen omvorming tot een permanente werking (99).

(6) Een legislatuuroverschrijdende systeemaanpak

Er is te veel verkokering van de financiering en die is te zeer gericht op de korte termijn. Er is nood aan bundeling van middelen, aan afstemming van financiering in meerjarenplannen, eventueel door te werken met een decretaal verankerd fonds (als een structurele versie van de Blue Deal).

(7) Verhoogde zelfredzaamheid

Werken op preventie, waarschuwing, risico-inschatting. Het risicobewustzijn moet omhoog en er is nood aan investeringen in overstromingspreventie, betere waarschuwingssystemen, betere voorspellingen, bijzondere nood- en overstromingsplannen, crisisoefeningen...

(8) Maatschappelijke winst

Er is nood aan een cultuur om het omgaan met water te stimuleren, gericht op het brede publiek.

(9) Multidisciplinaire en praktijkgerichte innovatie

De nood om voort te bouwen op wat in de CIW bezig is: investeren in een onderzoeks- en innovatieagenda, kennisdeling ...

(10) Vlaanderen zou een voorloper moeten zijn in de Europese hoogwaterbeveiliging

Er is nood aan betere grensoverschrijdende samenwerking in de Internationale Scheldecommissie en de Internationale Maascommissie: betere interministeriële afstemming, meer accountability, samenwerking/bundeling van de secretariaten (115).

De nota 'Weerbaar Waterland' is op het vlak van de bestuurlijke organisatie niet verder uitgewerkt. Het niveau van de lokale coalities lijkt wel sterk aan te sluiten bij de filosofie van Water-Land-Schap. Dat zou dan niet alleen tijdelijk, experimenteel en projectmatig moeten verlopen, maar structureel deel uitmaken van de reguliere aanpak. Het niveau van de in het rapport voorgestelde 'Bekkenhuizen' komt overeen met de schaal van de bekkenstructuren en lijkt ook wel gesteund op de kritiek op de bekkenstructuren, die aansluit bij onze eigen evaluatie. Hoe Bekkenhuizen dan zouden verschillen van de huidige bekkenstructuren is evenwel niet duidelijk. Het is in het rapport ook niet verder uitgewerkt en heeft tot nu toe op beleidsniveau geen nadere uitwerking gekregen. Hoe we ons de positie en rol van de zogenoemde watercommissaris op het Vlaamse politieke en ambtelijke niveau moeten voorstellen, blijft in het rapport van de commissie ook onduidelijk en is evenmin verder uitgewerkt.

3. Elementen voor de toekomstvisie

a. WAT BETEKENT DIT VOOR HET BINNENLANDS BESTUUR?

Zowel uit de evaluatie van de huidige vormgeving van het waterbeheer (deel 2-B van deze tekst) als uit de analyse van drie beleidsrelevante documenten (deel 2-C) komen vaststellingen die de opstap kunnen zijn voor een betere architectuur van het binnenlands bestuur gericht op de maatschappelijke opgaven die met water te maken hebben.

Voor een uitvoerige analyse van het waterlandschap in Vlaanderen is veel meer analyse nodig dan wij in dit overkoepelende project kunnen brengen. Er zijn aanpassingen mogelijk binnen het huidige model, maar er is op dat model ook ernstige kritiek te formuleren. Het lijkt er bovendien op dat we niet meer de luxe hebben om hier op korte dan wel op lange termijn te redeneren. De lange termijn lijkt ons steeds meer in te halen.

Het huidige institutionele landschap is sterk versnipperd, de bevoegdheden zijn over veel actoren verdeeld, de regelgeving is sectoraal gericht:

- Er zijn te veel verschillende beheerders van waterlopen (nu 112). Rationalisatie is nodig waarbij we vermijden dat verschillende actoren bevoegd zijn voor eenzelfde waterloop. In haar 'Conceptnota beheer onbevaarbare waterlopen' heeft minister Demir een traject van 3 jaar uitgestippeld voor rationalisatie in zogenoemde 'waterschappen' (Conceptnota, 2023). De minister spreekt over 12 waterschappen, gebaseerd op de hydrografisch logische gehelen aansluitend bij de huidige bekken. In het bestuur van de waterschappen zouden de lokale besturen, provinciebesturen en de Vlaamse overheid zetelen. Deze nota is een eerste denkoefening.
- Er zijn 85 beheerders van riolen: ook hier lijkt rationalisatie absoluut nodig.
- Er zijn te veel verspreide beleidsinitiatieven (VMM, VLM en WLS, Regionale Landschappen, Hemelwaterplannen, watertoetsverplichtingen, droogteplannen, programmatische aanpak stikstof (PAS) en stikstofakkoord; mestactieplannen ...).
- Er is een absolute overdaad aan regelgeving, waardoor veel kleinere lokale besturen afhaken. Er is een 'extrinsiek' bestuurskrachtprobleem, waardoor ook grotere besturen tegen hun limieten zitten.
- De gebiedsafbakeringen voor water lopen sterk uiteen, terwijl voor ruimtelijke ordening de bestuurlijke logica domineert (gemeente, provincie, Vlaamse overheid) en er op bovenlokaal niveau lacunes zijn.
- De personeelscapaciteit is versnipperd: 2 voltijdsen per bekkencomité; 1 tot 2 mensen per provincie; 1 medewerker extra in het kader van de Blue Deal bij de Regionale Landschappen.
- Het gebrek aan intrinsieke bestuurskracht op het lokale niveau is groot. Dat speelt zowel door in de aanpak van de lokale projecten als in de zwakke positie van lokale besturen in de bovenlokale structuren, zoals de bekkenstructuren. Schaalvergroting van lokale besturen kan helpen om de bestuurskracht te versterken, de aansturing en controle van de bovenlokale bestuursvormen te verbeteren en de versnippering over het aantal waterbeheerders te beperken.

b. GEBIEDSGERICHTE WERKING VANUIT DE VLAAMSE OVERHEID

De bekkenstructuren slagen er niet in om de **gebiedsgerichte afstemming** te realiseren. Daarvoor zijn ze te sectoraal georganiseerd; te zeer gefocust op en beperkt tot de waterbeheerders; te zeer top-down en volgens bureaucratische logica's aangestuurd; te vrijblijvend in de uitvoering; te weinig ingesteld op interbestuurlijk partnerschap en maatschappelijk draagvlak voor lokale projecten. De ambtelijke bekkensecretariaten kunnen in het informele circuit zeker nuttige rollen spelen en die kritiek deels nuanceren, maar dat is geen structurele oplossing voor de problematiek.

Initiatieven zoals Water-Land-Schap spelen zich af op het niveau van lokale projecten, maar die aanpak is per definitie **fragmentair, experimenteel en tijdelijk**. De filosofie en aanpak zijn wel richtinggevend voor wat een reguliere beleidsaanpak zou moeten zijn voor lokale projecten over heel Vlaanderen.

De integratie op gebiedsniveau met de ruimtelijke ordening is een basisvereiste, in de planningsprocessen, als integraal onderdeel van elke aanvraag voor omgevingsvergunningen en als deel van de handhaving. Dat versterkt het pleidooi voor meer investering in gebiedsgerichte ruimtelijke onderhandelingen en afspraken, en het maken van verbindingen met de overlegvormen voor het waterbeheer.

De gebiedsgerichte aanpak vergt **sterkere instrumentering**:

- Bundeling van personele capaciteit in plaats van de huidige versnippering.
- Werken met gebiedsfondsen vanuit de integratie van middelen die nu te sterk verspreid zitten.
- Gemandateerde ambtenaren die niet alleen kunnen onderhandelen, maar die vanuit hun mandaat ook de opvolging van de gemaakte afspraken kunnen verzekeren en de handhaving verzorgen van de afgesproken beslissingen.
- Het beter delen van data op gebiedsniveau. Allicht is het waterbeleid een van de best gedocumenteerde en door data onderbouwde beleidsdomeinen in Vlaanderen (en zelfs internationaal), alleen blijven de data nog te zeer bij de verschillende actoren.
- Kunnen werken met een langer tijdsperspectief dan de jaarlijkse budgetcyclus.

We herhalen dat het pleidooi voor sterkere gebiedsgerichte instrumenten samenhangt met de **rationalisatie van het aantal waterbeheerders (112) en het aantal verantwoordelijken voor de riolering (85)**. Die institutionele versnippering hindert om het even welk voorstel voor betere instrumenten.

C. ROL EN POSITIE VAN PROVINCIE- EN POLDERBESTUREN?

In een programma als Water-Land-Schap spelen de provinciebesturen een initiatiefnemende rol. Zij staan dicht bij de lokale besturen en de landbouwers, ook in de uitvoeringsfase. Daarnaast zijn de provinciebesturen en de polderbesturen uiteraard belangrijk door hun bevoegdheid voor de overgrote meerderheid van de onbevaarbare waterlopen (ongeveer 9.000 van de 12.000 kilometer). Hier speelt dan de **kennis en de veldexpertise mee, gekoppeld aan de lokale contacten**: dat zijn zeker voor het waterbeheer cruciale bestuurlijke kwaliteiten.

In een simpel en misschien ook wel simplistisch model is het mogelijk om die provinciale bevoegdheid en de rol van de polderbesturen over te dragen naar grotere gemeenten met meer bestuurskracht en naar het Vlaamse niveau, maar onze **zorg is of dan dezelfde kwaliteiten kunnen behouden blijven** die voor de lokale coalities, het lokale maatwerk en gebiedsgericht werken belangrijk zijn.

Het is overigens ook niet zo dat provinciebesturen en polderbesturen overal tot die kwaliteiten bijdragen: ook provinciebesturen werken verkokerd en polderbesturen verdedigen vaak nog te eenzijdig bepaalde landbouwbelangen. Die besturen, erkend in de Grondwet overigens, zijn weliswaar geëvolueerd in hun opvattingen, maar in de kern van hun besturen zijn ze nog vaak eenzijdig samengesteld.

Binnen de **VMM** is er twijfel of de organisatie in staat zou zijn de interne werking zo aan te passen dat die veldkennis en lokale contacten behouden blijven, mochten we de middelen van de provinciebesturen naar het Vlaamse niveau overhevelen.

Vanuit dat perspectief lijkt de **VLM** op dit moment beter geplaatst om die gebiedsgerichte regie op zich te nemen. De integratie van de provinciale middelen en eventueel die van de polderbesturen zou beter passen bij de interne cultuur van de VLM en bij de lange traditie die VLM als vertrouwde regisseur van gebiedsprojecten heeft.

Ook de **Regionale Landschappen**, die gebiedsdekkend zijn georganiseerd, zouden theoretisch een regierol kunnen krijgen, maar dan zouden we de bestaande van de Regionale Landschappen en hun mandaat toch ernstig moeten versterken. Dat zou van de Regionale Landschappen een forse aanpassing vragen ten opzichte van hun dagelijkse werking nu.

4. Besluit

De nood aan lokale coalities en beter gebiedsgericht werken aan integraal waterbeheer staat in dit hoofdstuk centraal. Er zijn aanzetten, er zijn tijdelijke projecten, er zijn veel intenties, veel voorstellen. Veel actoren delen die zorg en zijn zich bewust van de nood aan een meer op urgentie gerichte aanpak.

Belangrijke randvoorwaarden om de gebiedsgerichte aanpak te kunnen realiseren zijn:

- de institutionele versnippering verminderen;
- een betere bundeling van personeelscapaciteit;
- het behoud van lokale kennis en expertise;
- duidelijke mandaten;
- gebundelde gebiedsfondsen op gebiedsniveau.

De bestuurskracht van lokale besturen versterken door schaalvergroting is daarvan een belangrijk onderdeel en een voorwaarde voor een meer effectief en beter geïntegreerd waterbeheer.

5. Bronnen

Conceptnota onbevaarbare waterlopen (2023), mededeling van minister Demir aan de Vlaamse Regering, 7 juli 2023.

Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid, documenten naar aanleiding van studiedag Water Werkt! Drijfkracht voor de toekomst, 2 februari 2023.

Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid, Stroomgebiedbeheerplan Schelde en Maas 2022-2027. Niet-technische samenvatting.

Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid, Stroomgebiedbeheerplan Schelde en Maas 2022-2027. Vlaamse deel. Hoofdstuk 4: Visievorming.

Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid, Water aan Zet in de vallei van de Kleine Nete, maart 2023.

Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid, Veerkracht in de vallei van de Kleine Nete, februari 2023.

Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de geografische indeling van watersystemen en de organisatie van het integraal waterbeleid, BVR 26 april 2019.

Minaraad, De derde waterbeleidsnota 2020-2025, 2019.

Vlaamse Regering, ontwerpbesluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de stroomgebiedbeheerplannen voor de Schelde en de Maas, nota aan de Vlaamse Regering, 2022.

Vlaamse regering, conceptnota ter begeleiding van de stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027. De grote STROOMversnelling. Bijkomende investeringen richting gezonde waterlopen in Vlaanderen.

Vlaamse Landmaatschappij, Water-Land-Schap 1.0 en 2.0. Documenten van de website, 2023.

VVSG, Advies bij de conceptnota 'De grote STROOMversnelling', 2022.

Weerbaar Waterland. Ons voorbereiden op wat al gebeurt. Advies van het expertenpanel hoogwaterbeveiliging aan de Vlaamse Regering, juli 2022.