



MiNa-Raad

MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN



Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Advies

van 24 februari 2005

over het voorontwerp van waterbeleidsnota

2005 | 08

D/2005/7080/A8

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2005 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
B-1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31
e-mail: info@minaraad.be
internet: www.minaraad.be

Inhoudstafel

Krachtlijnen van het advies 5

Inleiding 7

I. Algemene beoordeling 9

II. Bemerkingen en aanbevelingen 11

2.1. Voorzie doelstellingen en prioriteiten 11

2.2. Zorg voor een strategische programmering van het waterbeleid 12

2.3. Zoek afstemming tussen de waterketen en het watersysteem 13

2.4. Leg dringend de krijtlijnen vast voor andere niveaus 13

2.5. Verbeter de integratie met andere beleidsdomeinen en -niveaus 14

2.6. Schets duidelijkheid over de financiering 15

2.7. Versnel 'capacity building' bij overheden en betrokkenen 16

2.8. Operationaliseer het integraal waterbeleid 17

III. Bespreking van de krachtlijnen van de waterbeleidsnota 19

3.1. Terugdringen van risico's die de veiligheid aantasten; het voorkomen, het herstellen en waar mogelijk het ongedaan maken van watertekort 19

3.2. Water voor de mens 20

3.3. Kwaliteit van water verder verbeteren 21

3.4. Duurzaam omgaan met water 22

Krachtlijnen van het advies

In een gezamenlijk advies onthalen de MiNa-Raad en de SERV het voorontwerp van de eerste waterbeleidsnota met gemengde gevoelens. Enerzijds waarderen de raden dat de nota er is, maar anderzijds vinden zij de meerwaarde van de nota als plannings- en programmeringsinstrument beperkt.

Vooraf de behoefte aan een verder uitgewerkte visie op het integraal waterbeleid en aan voldoende concrete doelstellingen en termijnen is hoog. Behoudens voor 'duurzaam omgaan met water' ontbreken de doelstellingen volledig. De raden tonen echter ook begrip voor de situatie. Het gebrek aan informatie en een onvolledige visievorming kunnen het vastleggen van een aantal essentiële elementen zoals doelstellingen, prioriteiten, beleidslijnen bemoeilijken. In die gevallen zou de waterbeleidsnota dat ook moeten erkennen en zou zij moeten aangeven wanneer en hoe de problemen gereduceerd zullen worden.

Dit alles, aangevuld met uitgangspunten, verantwoordelijken, ... leidt tot een strategische programmering van het waterbeleid. De raden vinden het een noodzaak dat de overheid daarover beschikt.

Een probleem is toch wel het ontbreken van afstemming tussen de waterketen en het watersysteem. Waar het watersysteem de basis is van het decreet Integraal Waterbeleid, hanteert de waterbeleidsnota de waterketen als uitgangspunt. De cruciale afstemming tussen beide aanpakken ontbreekt echter.

Terwijl een aantal procedures reeds uitgetest worden of zelfs al lopen, ontbreken nog steeds de kaders waarbinnen een en ander moet gebeuren. Voor het opmaken van plannen op de verschillende waterbeleidsniveaus zijn richtlijnen nodig. Het is ook wenselijk om een kader te creëren waarbinnen instrumenten van het waterbeleid toegepast kunnen worden.

Zowel met het milieubeleid als met de andere beleidsdomeinen is de afstemming onvoldoende uitgewerkt. De raden stellen onduidelijkheden en onzekerheden vast. Dat geldt ook voor de afstemming met andere beleidsniveaus.

Omtrent de financiering bestaan ook nog heel wat onduidelijkheden. De wensen en verwachtingen inzake projecten overschrijden wellicht de beschikbare budgettaire ruimte. Dit betekent dat keuzes moeten gemaakt worden. Belangrijk daarbij is te weten wat het kost, maar ook wat de baten zijn. Dat is immers cruciaal om de prioriteiten vast te leggen en is onmisbaar voor een eerlijke kostentoekening.

De raden pleiten ook nog voor een versnelde capacity building bij overheden en bij betrokkenen. Ten slotte vragen zij ook om de spoedige operationalisering van het integraal waterbeleid.

Een en ander komt concreet aan bod bij de bespreking van de verschillende krachtlijnen van het voorontwerp van waterbeleidsnota.

Inleiding

De adviesvraag werd ontvangen op 11 januari 2005.

De adviestermijn bedroeg oorspronkelijk 10 werkdagen. Een termijn van 10 werkdagen is te kort voor advisering over een zo belangrijk document als de waterbeleidsnota.

Bovendien stelt de waterbeleidsnota, dat het belangrijk is dat de algemene krachtlijnen van het integraal waterbeleid maatschappelijk aanvaard worden. De SERV en de MiNa-Raad onderschrijven dat en willen om die reden in onderling overleg streven naar een gezamenlijke advisering van het voorontwerp van de waterbeleidsnota. Omdat dat niet mogelijk is binnen de context van een spoedprocedure, verzochten beide organisaties in een gezamenlijke brief aan de bevoegde minister om de adviestermijn te verlengen tot 25 februari 2005. Met antwoord van 7 februari 2005 verklaarde de minister zich akkoord met dit verzoek.

In dit gezamenlijke advies wordt niet meer teruggekomen op een aantal deelaspecten waarover eerder adviezen werden uitgebracht door de beide adviesraden. De MiNa-Raad¹ en de SERV² verwijzen daarbij naar hun vroegere standpunten.

1) MiNa-Raad, Advies van 7 juni 2001 over het voorontwerp van decreet betreffende water bestemd voor menselijke aanwending, 2001|21, 22 p.
MiNa-Raad, Advies van 14 oktober 2002 over het voorontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid, 2002|44.

MiNa-Raad, Advies van 18 november 2004 over de verenigbaarheid bedrijfsafvalwater met de exploitatie van collectieve waterzuiveringsinfrastructuur, 2004|47, p.9-16/16.
MiNa-Raad, Advies van 16 december 2004 over de reorganisatie van de watersector in het kader van het Programmadecreet, 2004|51, p.16-

20/24.

2) SERV, Advies over het voorontwerp van decreet betreffende water bestemd voor menselijke aanwending. (13/06/2001)
SERV, Kernvragen over milieu-kwaliteitsnormen. Aanzet voor een duidelijker beleidskader (Aanbeveling) (14/02/2001)

Over een aantal andere deelaspecten plannen de Raden nog bijkomende initiatieven in de nabije toekomst.

Hubert David
Voorzitter MiNa-Raad

Ilse Dielen
Voorzitter SERV

(vervolg voetnoot 2)
SERV, Advies over het voor-
ontwerp van decreet Integraal
Waterbeleid (27/11/2002)

SERV, Aanbeveling over het beleid
inzake afkoppeling van bedrijfsaf-
valwater van RWZI's. (08/12/2004).
SERV, Advies over het amende-

ment van de Vlaamse Regering op
het ontwerp programma decreet
2005 betreffende de reorganisatie
van de watersector. (01/12/2004)

I. Algemene beoordeling

De raden waarderen dat voor de eerste maal een voorontwerp van waterbeleidsnota voorligt. De meerwaarde van de voorliggende waterbeleidsnota als plannings- en programmeringsinstrument lijkt evenwel beperkt. Nochtans hebben alle betrokkenen, belanghebbenden en planningsniveaus nood aan een duidelijk planningsinstrument.

Wel vinden de raden het een goede zaak dat de voorliggende waterbeleidsnota wordt beschouwd als een aanbouwnota en dat de strategische waterbeleidsplanning wordt opgevat als iteratief proces. Zo kunnen in een latere fase, wanneer meer informatie beschikbaar is en wanneer zich een meer uitgewerkte lange termijnvisie ontwikkeld heeft, cruciale vraagstukken worden opgelost.

Om dit iteratief proces te laten slagen, is het volgens de raden evenwel essentieel dat de beleidsnota nu reeds als strategisch programmeringsdocument aangeeft hoe naar een oplossing van cruciale vraagstukken zal worden toegewerkt. Daarenboven verwachten de raden op zijn minst op korte termijn vooruitgang op volgende punten: de verdere uitwerking van de huidige visie en de vastlegging van concrete doelstellingen en prioriteiten, de afstemming tussen de waterketen en het watersysteem, de vastlegging van krijtlijnen voor de lagere planningsniveaus, de integratie met andere beleidsdomeinen en -niveaus, de financiering en de operationalisering van het integraal waterbeleid. Verder wensen de raden het belang te benadrukken van het debat over het waterbeleid om de betrokkenheid van de belanghebbenden en van de overige beleidsdomeinen en -niveaus te verhogen. Daarbij is ‘capacity building’ bij overheid én belanghebbenden essentieel.

II. Bemerkingen en aanbevelingen

2.1. Voorzie doelstellingen en prioriteiten

Art. 32 van het *decreet betreffende integraal waterbeleid* van 9 juli 2003 vereist dat de waterbeleidsnota de krachtlijnen vastlegt van de visie van de Vlaamse Regering op het integraal waterbeleid voor het Vlaamse Gewest in zijn geheel en per stroomgebied afzonderlijk. De waterbeleidsnota moet ook aangeven in hoeverre de krachtlijnen van het integraal waterbeleid vastgelegd in de waterbeleidsnota afgestemd zijn op gewestelijke beleidsplannen. De memorie van toelichting bij het decreet Integraal Waterbeleid geeft verder aan welke elementen hierbij aan bod moeten komen.

De SERV en de MiNa-Raad vinden dat er behoefte is aan een verdere uitwerking van de huidige visie op het integraal waterbeleid en aan voldoende concrete doelstellingen en termijnen. De voorliggende waterbeleidsnota legt onvoldoende prioriteiten vast voor de komende beleidsperiode. Enkele thema's waarvoor de vastlegging van doelstellingen op zijn minst aangewezen lijkt, zijn:

- het terugdringen van risico's die de veiligheid aantasten, zoals overstromingen,
- omtrent het voorkomen, het herstellen en waar mogelijk het ongedaan maken van watertekorten,
- water voor de mens,
- de verbetering van de waterkwaliteit.

Een aantal elementen die volgens de memorie van toelichting bij het decreet Integraal Waterbeleid in de waterbeleidsnota vervat moeten zijn, komen amper aan bod, sommige ontbreken zelfs (bv. de kwaliteit van het drinkwater). De raden vragen dat deze hiaten worden aangevuld; in afwachting zou het nuttig zijn om in de verklarende nota die toegevoegd is aan de waterbeleidsnota de afwijkingen van de memorie van toelichting bij het decreet te motiveren.

Het vastleggen van de grote lijnen van het waterbeleid is volgens de raden noodzakelijk opdat de waterbeleidsnota zou kunnen fungeren als *referentiekader voor de betrokkenen*. Het is immers voor de lagere planningsniveaus én voor de belanghebbenden van belang dat zij zicht hebben op de verwachte richting van het waterbeleid (cf. deel 2.4).

Verder zullen *budgettaire beperkingen* overheden in de praktijk verplichten om prioriteiten te leggen (cf. deel 2.6). Volgens de raden is het beter dat deze keuzes expliciet van tevoren gemaakt worden, zodat hierover een debat kan plaatsvinden. Daarvoor is een inschatting nodig van de kosten en baten van de initiatieven voorgesteld in de waterbeleidsnota.

Tot slot merken de raden ook nog op dat het voorliggend voorontwerp van waterbeleidsnota de verschillende thema's niet op eenzelfde manier bespreekt: soms gaat het voorontwerp erg ver in het invullen van beleidsopties, soms beperkt het voorontwerp zich louter tot het vermelden van het betreffende thema.

Niettegenstaande de vraag om in de waterbeleidsnota de krachtlijnen van het beleid vast te leggen, menen de raden dat de waterbeleidsnota ingeval van onzekerheden inderdaad *opties open moet kunnen laten*. De raden kunnen immers begrijpen dat het gebrek aan informatie of een onvolledige visievorming het in bepaalde gevallen onmogelijk maken om alle doelstellingen, prioriteiten of beleidslijnen uit te zetten. In deze gevallen moet de beleidsnota dit tekort aan informatie en visievorming erkennen en moet zij vooropstellen welke stappen in de komende beleidsperiode zullen gezet worden om hieraan tijdig tegemoet te komen. Dit is in het voorliggend voorontwerp niet het geval.

2.2. Zorg voor een strategische programmering van het waterbeleid

Het voorontwerp schiet als strategisch programmeringsinstrument vaak tekort. Een degelijke strategische programmering geeft aan wie, wanneer en hoe bepaalde problemen zal aanpakken, wie hierbij op welke manier betrokken wordt, welke opties worden overwogen, hoe deze initiatieven zullen worden gefinancierd, welk beleidsvoorbereidend onderzoek nodig is, hoe de integratie met andere beleidsdomeinen en -niveaus zal worden gerealiseerd, enz. Daarbij is het essentieel dat, waar mogelijk, verder wordt gebouwd op de bestaande structuren, processen, strategieën en ervaringen.

De voorliggende waterbeleidsnota geeft op enkele cruciale thema's niet aan hoe deze vraagstukken aangepakt worden of aangepakt zullen worden. Het gaat onder meer over de organisatie van de watersector en de afbakening van zuiveringszones. Nochtans is het belangrijk dat op korte termijn in deze dossiers knopen worden doorgehakt. Een programmering moet aangeven hoe de Vlaamse Regering die doorbraken denkt te kunnen realiseren.

De waterbeleidsnota is tevens onvolledig in de vermelding van thema's die voor het integraal waterbeleid van belang zijn (cf. deel 3).

Ook geeft de voorliggende waterbeleidsnota niet aan wanneer en/of hoe de uitdagingen van de kaderrichtlijn water zullen worden ingevuld, wanneer en/of hoe de monitoring-programma's zullen worden uitgewerkt, wanneer en/of hoe het waterprijsbeleid ontwikkeld zal worden, wanneer en/of hoe men bij het aanduiden van de beschermde gebieden wenst tewerk te gaan, ...

Verder vermeldt de nota niet hoe het decreet Integraal Waterbeleid geoperationaliseerd zal worden. Hiervoor ontbreken immers nog talrijke uitvoeringsbesluiten of andere instrumenten. Deel 2.8 geeft aan welke thema's terzake een dringende aanpak behoeven. Tot slot is het wenselijk dat de waterbeleidsnota als strategisch programmeringsinstrument verbanden legt met de andere bestaande strategische en operationele plannings- en programmeringsdocumenten (cf. deel 2.5).

2.3. Zoek afstemming tussen de waterketen en het watersysteem

Het decreet Integraal Waterbeleid vertrekt vanuit de watersysteembenadering. De waterbeleidsnota hanteert de waterketenbenadering. De afstemming tussen waterketen en watersysteem is cruciaal. De raden stellen vast dat de aanzet tot afstemming ontbreekt.

Dat geldt ook vaak voor de link met de uitvoering van de organisatie van het waterbeleid zoals geïntroduceerd met het decreet Integraal Waterbeleid. Dit betekent onder meer dat de gevolgen van de oprichting van integrale waterbedrijven (cf. reorganisatie van de watersector) voor de werking van de deelbekkens moeten worden ingeschat (m.n. de taken van de waterschappen zoals omschreven in artikel 31 van het decreet op het Integraal Waterbeleid). De Waterbeleidsnota spreekt overigens zeer weinig over bekkens en (nog minder) over deelbekkens.

2.4. Leg dringend de krijtlijnen vast voor andere niveaus

De raden menen dat dringend de krijtlijnen moeten vastgesteld worden waarbinnen op lagere niveaus plannen opgemaakt en instrumenten ingezet kunnen worden. De voorliggende nota is onvoldoende concreet om de stroomgebiedsplannen, de bekkenplannen en de deelbekkenplannen richting te kunnen geven. Ook maakt de voorliggende waterbeleidsnota slechts een beperkt onderscheid naar afzonderlijke stroomgebieden. De raden hebben daar – gelet op het feit dat dit de eerste waterbeleidsnota is – geen problemen mee. Ze zijn het evenwel niet eens met de motivering dat bij de eerstvolgende herziening van de waterbeleidsnota de bekkenbeheerplannen bijkomende informatie zullen aanleveren voor de formulering van afzonderlijke krachtlijnen. De motivering suggereert immers een exclusieve invulling van plannen van hoger niveau door plannen van een lager niveau. De logica is dat het beleid van het stroomgebied (boven) via het bekken doorwerkt naar het deelbekken (beneden). Onder meer via de inspraakprocedures hebben lagere niveaus inspraak bij het tot stand komen van de plannen van een hoger niveau.

Centrale richtlijnen voor de opmaak van plannen zijn nodig om de opmaakmethodiek te uniformiseren. Het is immers van groot belang dat de diverse plannen via eenzelfde aanpak tot stand komen. Dit wil niet zeggen dat voorbij gegaan wordt aan de specifieke eigenheid van elk bekken of deelbekken. Op Vlaams niveau moet een integrale visie uitgewerkt worden om te voorkomen dat de (lopende) pilootprojecten voor het opmaken van (deel)bekkenplannen een ‘ad hoc’-systeem worden dat eerder voltooid is dan de integrale visie.

Ook voor de toepassing van instrumenten van het waterbeleid doorheen alle afbakeningen van het waterbeleid is een horizontaal kader nodig om coherentie te verkrijgen op Vlaams niveau (bv. toepassing van het rioolrecht). Daarbij wordt gedacht aan bekkens en deelbekkens, zones van de waterzuiveringszoning, werkingsgebieden van drinkwatermaatschappijen enz.

Er is ook afstemming nodig tussen de planning op de verschillende niveaus waar een hiërarchie van toepassing is. Voor sommige elementen moet bovendien nog afgewogen worden op welk niveau ze best beslist worden. Hierbij kan gedacht worden aan de afbakening van de overstromingsgebieden op bekkenniveau in plaats van op deelbekkenniveau, eventueel uitgaand van suggesties gemaakt op deelbekkenniveau.

Ook moet onderzocht worden voor welke deelbekkens van eenzelfde bekken een bundeling binnen eenzelfde waterschap zinvol is, gebruik makend van de decretale voorzieningen hieromtrent (cf. Art. 30 van het decreet Integraal Waterbeleid).

2.5. Verbeter de integratie met andere beleidsdomeinen en -niveaus

In de beleidsnota is de afstemming met de overige beleidsdomeinen onvoldoende uitgewerkt. De raden hechten nochtans veel belang aan de invulling van deze externe integratie in een strategisch programmeringsdocument (cf. deel 2.2).

Vooreerst is de voorliggende beleidsnota niet volledig in de opsomming van de beleidsdomeinen die betrokken zouden moeten worden in het integraal waterbeleid. De nota zou aangevuld moeten worden met onder meer de beleidsdomeinen toerisme, energie en innovatiebeleid.

Verder is meer duidelijkheid gewenst over de wijze waarop afstemming tussen het integraal waterbeleid en deze andere beleidsdomeinen gerealiseerd zal worden. Het is namelijk onduidelijk hoe mogelijke conflicterende beleidslijnen in de diverse beleidsdomeinen aangepakt zullen worden en hoe andere beleidsdomeinen betrokken zullen worden bij de vastlegging van het beleid.

De voorliggende beleidsnota verwijst sporadisch wel naar het Milieubeleidsplan, het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), het Mobiliteitsplan Vlaanderen, maar is hierin onvolledig. Zo wordt het (ontwerp) milieujaarprogramma, dat nochtans ook een aantal keuzes en programmeringen inzake waterbeleid bevat, niet vermeld. Bovendien lijkt de

afstemming van het milieubeleidsplan en het milieujaarprogramma met de waterbeleidsnota niet gegarandeerd. Zo gaat de beleidsnota niet in op de planningsaspecten (in eerste fase zonerings) van het waterzuiveringsbeleid, terwijl deze wel aan bod komen in het milieubeleidsplan. Ook komen elementen van programmering uit het milieubeleidsplan en het milieujaarprogramma niet aan bod in de waterbeleidsnota.

Verduidelijking van de afstemming is verder nodig voor het RSV dat naar verluidt bij de opmaak van de waterbeleidsnota in beschouwing werd genomen. Uit het RSV komen het principe dat het watersysteem ruimtelijk structurerend moet zijn en een aantal ontwikkelingsperspectieven. Het is wenselijk te verduidelijken over welke ontwikkelingsperspectieven het gaat. Ook zou de voorliggende waterbeleidsnota rekening hebben gehouden met thematische plannen, die gericht zijn op een aspect van het waterbeleid. Ook daartoe zijn enige toelichting of de vermelding van een voorbeeld, wenselijk: over welke plannen gaat het – waar werken zij door?

Ook de integratie tussen de beleidsniveaus komt maar beperkt aan bod. Over de afstemming met het federale niveau blijft de nota summier. Hiervoor worden geen overlegstructuren vernoemd. Nochtans kunnen fiscale maatregelen en productbeleid belangrijke instrumenten zijn in het waterbeleid.

Dat geldt ook voor de samenwerking met de lokale besturen. Nochtans bevat de samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse overheid en de provincies/gemeenten een cluster water.

2.6. Schets duidelijkheid over de financiering

De voorliggende waterbeleidsnota schetst geen duidelijkheid over het financieel plaatje en vermeldt ook niet dat hier op korte termijn werk van zal worden gemaakt. Een invulling van het financiële plaatje is evenwel nodig om, rekening houdend met het beperkt budget, de prioriteiten voor de komende beleidsperiode te kunnen vastleggen.

In de voorliggende nota ontbreekt de aanpak van de visievorming over hoe het integraal waterbeleid *gefinancierd* zal worden en hoe de kosten in overeenstemming met artikel 9 van de Kaderrichtlijn Water (Kostenterugwinning voor waterdiensten) verrekend zullen worden aan de gebruikers en aan de veroorzakers. Gezien de omvang van de kosten, de budgettaire beperkingen en de mogelijke sociaal-economische implicaties van deze kostentoekening, verwachten de raden hierover meer duidelijkheid.

Omwille van het belang van het financieringsvraagstuk en van de gesloten besluitvorming hieromtrent in het verleden, vragen de raden met aandrang dat spoedig een *overleg* wordt opgestart over het financieringsvraagstuk en over de principes van kostentoekening. Dit overleg moet aansluiten bij de discussie over de financiering van het milieubeleid in het algemeen. Dit overleg moet mede gevoerd worden door de uitkomsten van de kostenbatenanalyse (cf. deel 2.1), de bepalingen van art. 9 van de kaderrichtlijn water en de ervaringen die met de bestaande financiële regelingen zijn opgedaan.

Ten behoeve van de discussie over de financiering is er volgens de raden nood aan een inschatting van de omvang van de kosten van de voorgestelde initiatieven. Daarbij moeten de directe en de indirecte kosten voor de uitvoering van de voorgestelde initiatieven zoveel mogelijk in beeld gebracht worden. Zowel de kosten voor de overheid als deze voor de doelgroepen zijn relevant. In dit kader moet ook meer duidelijkheid komen over de planbaten- en planschaderegelingen en over de maatregelen in het flankerend beleid, zoals onteigeningen, de inzet van de ‘passende vergoeding’, schaderegelingen en inkomenscompensaties. Verder moet ook een prognose gemaakt worden van de kosten van de werking van het ambtelijk systeem. In ieder geval verwachten de raden dat de kosten voor de diverse initiatieven (bv. waterzuivering, zuivering waterbodems, grachtenstelsel, ...) omvangrijk zullen zijn.

2.7. Versnel ‘capacity building’ bij overheden en betrokkenen

De raden vragen om capacity building bij overheden én bij betrokkenen te versnellen. De leerprocessen die momenteel op diverse niveaus lopende zijn, moeten versterkt worden.

De bijkomende ‘Capacity building’ bij de *overheden* moet betrekking hebben op twee domeinen.

Vooreerst is meer ‘strategische intelligentie’ nodig om de processen in het integraal waterbeleid te kunnen beheren. De overheid moet o.a. kennis en ervaring opdoen omtrent de mechanismen om prioriteiten vast te leggen, om de integratie met andere beleidsdomeinen en -niveaus te bewerkstelligen, om de betrokkenheid van de doelgroepen te verhogen, om een debat over bepaalde thema’s te organiseren, enz.

Daarnaast is er continu nood aan onderzoeken en analyses over de waterproblematiek in al zijn aspecten en over mogelijke oplossingsrichtingen. Ook aan de monitoring van de ecologische, sociale en economische effecten van het waterbeleid in de praktijk hechten de raden veel belang.

Deze noodzaak tot ‘continu leren’ sluit overigens nauw aan bij de filosofie van het iteratief proces waarmee men vooruitgang wil boeken in de strategische waterbeleidsplanning.

Meer algemeen is capacity building bij alle *betrokkenen* essentieel. Dat is zeker het geval voor de belanghebbenden die zullen zetelen in de verschillende fora die het nieuwe institutionele kader rond integraal waterbeleid creëerde.

In het bijzonder wijzen de raden in dit kader op de potentiële problemen die terzake kunnen rijzen door de instelling van bekkens en deelbekkens en hun respectievelijke organen. Deze vormen een nieuw institutioneel niveau dat niet aansluit bij de bestaande instellingen. Dit impliceert nieuwe inzet op ambtelijk en maatschappelijk vlak. De waterbeleidsnota zou minstens deze problemen moeten erkennen en een aanzet moeten geven om de praktische werkbaarheid van het nieuwe institutionele niveau te optimaliseren.

2.8. Operationaliseer het integraal waterbeleid

De raden herinneren tot slot ook nog aan de noodzakelijke implementatie van het integraal waterbeleid. Daarom vragen zij o.a. om snel werk te maken van de afbakening van de bekkens en deelbekkens en van een goed regelgevend kader inzake integraal waterbeleid. Hiervoor zijn naast de integratie en codificatie van de diverse waterwetgeving, uitvoeringsbesluiten op het decreet Integraal Waterbeleid of realisatie via andere juridische instrumenten nodig. Hierna worden enkele elementen opgesomd die in de operationalisering van belang zijn:

- Afbakening stroomgebieden, stroomgebiedsdistricten, bekkens en deelbekkens en de toewijzing van grondwaterlichamen die de grenzen van de stroomgebieden niet volgen.
- Oeverzones en overstromingsgebieden: statuut, aankoopverplichting, vergoedingsplicht en financiering.
- Uitvaardigen van algemene richtlijnen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of handelingen of activiteiten een schadelijk effect veroorzaken en voor het bepalen van de gepaste voorwaarden om het schadelijke effect te vermijden, te beperken, te herstellen of eventueel te compenseren.
- Machtigen van de provincies, gemeenten en waterschappen tot onteigening voor algemeen nut van onroerende goederen.
- Aanwijzen van een agentschap en machtiging verlenen om in naam en voor rekening van de Vlaamse Regering het recht van voorkoop uit te oefenen.
- Aanwijzen van de minister die belast is met de coördinatie en de organisatie van de planning van het integraal waterbeleid.
- Instellen van een Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid, afgekort CIW, en de nadere regels voor de samenstelling en de werking van die Commissie vaststellen.
- Dagelijks beheer van bekkens: aanwijzen van vertegenwoordigers voor het bekkenbestuur; bepalen van de nadere regels voor de werking van de bekkenbesturen; bepalen van het aantal leden, de wijze van voordracht en benoeming van de leden en de nadere regels voor de werking van de bekkenraad.
- Dagelijks beheer van deelbekkens: vaststellen van de nadere regels betreffende de samenstelling en de werking van het waterschap, evenals de vertegenwoordiging van de maatschappelijke belangen daarin; aanwijzen van openbare diensten en agentschappen voor het adviescomité van het waterschap.
- Bepalen van de voorwaarden waaronder de informatie aan de CIW, het bekkensecretariaat of het secretariaat van het waterschap ter beschikking wordt gesteld.
- Vaststellen van regels voor de inhoud van het stroomgebiedsbeheersplan, bekkenbeheersplan en het deelbekkenbeheersplan.

- Door middel van milieukwaliteitsnormen de milieudoelstellingen voor oppervlaktewater en grondwater vaststellen die uiterlijk tegen 22 december 2015 moeten worden bereikt.
- Milieukwaliteitsnormen voor waterbodems en milieukwantiteitsnormen voor grondwater en oppervlaktewater vaststellen.
- Vaststellen van de nadere regels voor de inhoud en de uitvoering van de analyses en beoordelingen.
- Voor elk stroomgebiedsdistrict programma's voor de monitoring van de watertoestand opstellen en de nadere regels voor de inhoud en de uitvoering van de programma's, met inbegrip van de uitbouw en het beheer van kwantitatieve meetnetten vaststellen.
- Maatregelen ter bevordering van de vrije vismigratie, vaststellen van criteria voor het afbakenen van prioritaire waterlopen en te nemen maatregelen.

III. Bespreking van de krachtlijnen van de waterbeleidsnota

3.1. Terugdringen van risico's die de veiligheid aantasten; het voorkomen, het herstellen en waar mogelijk het ongedaan maken van watertekort.

Hoewel de raden het eens zijn met de aanpak om zoveel mogelijk schade te voorkomen, zijn er toch nog enkele opmerkingen:

- Leg gedifferentieerde kwantitatieve doelstellingen vast voor de komende periode.

Een kwantitatieve doelstelling inzake het risico op wateroverlast (in Nederland bestaat bijvoorbeeld een wettelijke norm hiervoor) ontbreekt. Dit maakt het moeilijk voor de opstellers van (deel)bekkenbeheersplannen om vast te stellen tot hoever zij dienen te gaan in de bescherming van bepaalde gebieden tegen wateroverlast. Het is niet ondenkbaar dat als gevolg hiervan de kans op schade aanzienlijk zou kunnen verschillen binnen Vlaanderen.

- Breng meer evenwicht tussen de aanpak van verdroging en van wateroverlast.

De waterbeleidsnota geeft onvoldoende informatie over de aanpak van de verdrogingsproblematiek.

- Geef meer aandacht aan maatregelen in bebouwd gebied en landbouwgebied.

De raden onderschrijven het principe “vasthouden – bergen - afvoeren” maar vragen meer aandacht voor maatregelen in landbouw en ‘verhard’ gebied. Maatregelen om daar water vast te houden en te bergen hebben een groot potentieel effect op de waterhuishouding.

Volgens de rubriek ‘Vasthouden’ leveren de herwaardering (instandhouding, herstel en ontwikkeling) van kleine landschapselementen zoals poelen en hagen en de aanleg van

oeverzones een voldoende relevante bijdrage tot het vasthouden van water. Hoewel de bijdrage van deze landschapselementen tot het vasthouden van water niet moet worden onderschat, zijn deze ingrepen niet bepalend voor het welslagen van de doelstellingen inzake het vasthouden van water. In de eerste plaats zijn verdere richtlijnen nodig om het vasthouden van water in gebieden in landbouwgebruik te verzekeren en te stimuleren. De raden stellen voor om in de nota aan te geven dat de resultaten van het Interreg-project 'Watermanagement Benelux Middengebied' vertaald zullen worden in de code voor goede landbouwpraktijk.

Hemelwaterputten zijn vooral van belang voor duurzame watervoorziening, maar hebben slechts een beperkte meerwaarde als het over 'vasthouden' gaat. Het citaat dat het plaatsen van hemelwaterputten voor opvang en nuttig gebruik van water een goed alternatief vormen voor 'vasthouden' wanneer vermindering van verharde oppervlakte en infiltratie niet mogelijk zijn, is daarom overdreven.

De herwaardering van grachtenstelsels staat reeds geruime tijd op de agenda, ook in de waterbeleidsnota ontbreekt de intentie niet. Helaas is ook nu weer geen sprake van de ontwikkeling van een programmering om die herwaardering te kunnen realiseren.

- Zoek meerwaarde voor waterberging.

Onder de rubriek 'Bergen' moet ook aandacht zijn voor de meerwaarde van waterberging voor andere doelstellingen van het integraal waterbeleid. De raden denken onder andere aan de mogelijkheden binnen natuurlijke bergingscapaciteit en overstromingsgebieden voor infiltratie en ecologisch herstel van watersystemen.

3.2. Water voor de mens

- Een afstemming met 'Duurzaam omgaan met water' is gewenst.
- De raden waarschuwen dat de voorliggende waterbeleidsnota inzake mobiliteit verwachtingen creëert die misschien niet ingevuld kunnen worden.

De rubriek 'De scheepvaart bevorderen' verwijst naar de oplossing van de prioritaire knelpunten vernoemd in het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen. Vooreerst merken de raden op dat er wellicht onvoldoende budgettaire ruimte is om alle knelpunten in de komende legislatuur op te lossen of om een aanzet tot oplossing te geven. Het is terzake niet duidelijk wat de prioriteiten van de Vlaamse Regering zullen zijn. Ten tweede vragen de raden zich af of de lijst waar naartoe verwezen wordt in de waterbeleidsnota afgestemd is met de principes en de prioriteiten van het integraal waterbeleid.

- Vul de thema's voor duurzame watervoorziening aan.

In de rubriek 'Duurzame watervoorziening' is uitsluitend aandacht voor de optimalisering van de productiecapaciteit en nieuwe eisen inzake drinkwaterkwaliteit. Dit is te weinig in het licht van duurzame watervoorziening.

Ontbreken o.a:

- 1) het inschatten van het effect van de klimaatsverandering op de watervoorziening en daarbij het incalculeren van strategische reserves;
- 2) het effect van gevaarlijke stoffen;
- 3) het effect van de jarenlange overcapaciteit in de grondwaterwinning – de raden pleiten daarbij voor een groter aandeel van de waterwinning uit oppervlaktewater;
- 4) aandacht voor de ecologische impact bij drinkwaterwinning.

Rol van hemelwater en grijswater: het is zinvol ook in dit verband aandacht te besteden aan de voorziening van tweede circuitwater als een mogelijke bijdrage tot duurzame watervoorziening. Dit komt later wel aan bod onder de rubriek ‘Een sluitend voorraad-beheer’. Een duidelijk globaal stappenplan, dat aangeeft hoe de overheid hemelwater en grijswater wil stimuleren en hoe het gebruik van hoog kwalitatief water ontmoedigd zal worden, ontbreekt.

- Ga verder in het responsabiliseren van de doelgroepen.

Hoewel de raden zich verheugen omtrent de waardering die de nota uit voor de resultaten behaald in landbouw en industrie, zijn zij er zich van bewust dat bijkomende inspanningen van alle doelgroepen nodig zullen zijn opdat de doelstellingen gerealiseerd zouden worden. Een programmering moet duidelijk maken hoe dit in de toekomst aangepakt zal worden.

Inzake de responsabilisering moet er, naast besparing en hergebruik, ook aandacht zijn voor het gebruik van water met de meest optimale waterkwaliteit voor de beoogde toepassing. Een belangrijk instrument voor die responsabilisering is de wateraudit. De raden dringen erop aan dat overheid het nodige zou doen om de wateraudit te stimuleren.

Het is ook wenselijk om de zin: ‘De Vlaamse Regering kan het systeem van beheersovereenkomsten blijven ondersteunen,’ toe te lichten.

De raden vragen om afstemming met bestaande regelingen en om een afweging tussen vergoedingen en andere maatregelen, zoals uitruil van gronden, aankoopverplichting, vrijwillige aankoop door het Vlaamse Gewest en onteigening. Deze afweging zou moeten gebeuren op basis van de kost voor de gemeenschap op langere termijn (30 jaar).

3.3. Kwaliteit van water verder verbeteren

- Concrete doelstellingen zijn wenselijk.

Pas nadat concrete doelstellingen zijn vastgelegd, kan overwogen worden of afwijkingen, die het decreet Integraal Waterbeleid biedt, nodig zijn. Enkel wijzen op de mogelijkheden om de termijnen te verlengen of om minder strenge milieudoelstellingen vast te stellen, is in deze fase niet aangewezen.

- Aandacht voor het voorkomen van de verdunning van afvalwater.

In de rubriek 'Efficiënte zuivering van het huishoudelijk en bedrijfsafvalwater' ontbreekt aandacht voor het verdunnen van afvalwater met hemelwater (gescheiden stelsel), grondwater (insijpeling in riolen) en voorgezuiverd afvalwater. De raden vragen aandacht voor dit aspect binnen de planning en uitvoering van het beleid.

Het is wenselijk om het beleid niet alleen te onderbouwen met theoretische waarden van de rioleringsgraad (80%) en zuiveringsgraad (60%) in Vlaanderen. Door ontbrekende aansluitingen van lozingen op beschikbare rioleringen en de technische gebreken van de rioleringen wordt het theoretische potentieel niet gehaald. In sommige gevallen zijn lekkende riolen zelfs de oorzaak van bodemverontreiniging.

De verwijzing naar de nieuwe beheersovereenkomst tussen de nv Aquafin en het Vlaamse Gewest komt aan bod. De verwijzing dat het om een resultaatsverbintenis zal gaan, ontbreekt daar evenwel bij.

- Geef aan welke mix van instrumenten (economische en andere) kan ingezet worden voor het waterzuiveringsbeleid. Daarover wensen de raden een grondig maatschappelijk debat.
- Natuur-ecologie

De ecologische functie komt weinig en weinig coherent aan bod. Ecologisch herstel laat zich niet vernauwen tot aspecten van waterkwaliteit en bijgevolg is de rubriek hier niet op zijn plaats.

In het licht van de kaderrichtlijn water pleiten de raden voor een volwaardig hoofdstuk/krachtlijn over de ecologische functie en het herstel van waterafhankelijke ecosystemen, waarin een doelstelling wordt vooropgezet en wordt aangegeven welk traject gevolgd zal worden om deze doelstelling te behalen.

3.4. Duurzaam omgaan met water

- De raden ondersteunen de doelstelling inzake waterverbruik.
- Een hogere drinkwaterprijs kan leiden tot meer illegale grondwaterwinning.

De raden merken op dat het aanmoedigen van rationeel watergebruik door een hogere waterprijs (bv. door invoering van rioolrecht) als ongewenst neveneffect kan hebben dat uitgeweken wordt naar niet-duurzame grondwaterwinning. Zij menen dat dergelijke perverse effecten bestreden moeten worden door handhaving en vragen daarom naar de uitwerking van de operationele doelstelling 'De Vlaamse Regering zorgt via een mix van instrumenten ervoor dat het grondwater op een duurzame manier gebruikt wordt' uit de milieu-beleidsnota.