

Briefadvies

Strategisch plan watervoorziening

Advies op eigen initiatief betreffende het strategisch plan watervoorziening

Datum van goedkeuring **14/07/2020**

Volgnummer 2020 | 008

Coördinator + e-mailadres Wim Van Gils, wim.van.gils@minaraad.be

Minaraad
Havenlaan 88 bus 15
1000 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

Mevrouw Zuhal Demir
Vlaams minister van Justitie en
Handhaving, Omgeving, Energie en
Toerisme
Martelaarsplein 7
1000 BRUSSEL

Datum:
14 juli 2020

Ons kenmerk:
01/K2/2020/

Uw bericht van:
//

Uw kenmerk:
//

Betreft: Advies op eigen initiatief betreffende het strategisch plan watervoorziening

Mevrouw de minister,

In uitvoering van zijn vastgestelde meerjarenprogramma, werkt de Minaraad in 2020 aan advisering over strategisch watervoorraadbeheer. Op 25 juni 2020 vond in dat verband een gedachtewisseling plaats over het Strategisch Plan Watervoorziening (SPW) tussen de leden van de Minaraad, vertegenwoordigers van de VMM en een vertegenwoordiger van uw kabinet. Op deze vergadering werd duidelijk dat in de zomermaanden verder werk zal gemaakt worden van de ontwikkeling van de *governance* van dit plan: de *scope*, aansturing, stakeholderbetrokkenheid, inhoud, etc.¹ De Minaraad stelt inderdaad vast dat veel van deze elementen nog niet duidelijk zijn en wil met dit briefadvies in een vroege fase van het proces zijn visie hierop aanbrengen.

De plaats van het plan in de beleidscyclus

De Minaraad steunt het idee voor de opmaak van een SPW, gezien de structurele waterschaarste in Vlaanderen en de te verwachten impact van klimaatverandering. De Raad beveelt aan om – conform de aanbevelingen van de FAO en de Wereldbank² – de opmaak van de strategie op te vatten als de stap in het beleidsproces waarin beleidsdoelstellingen leiden tot een selectie van types maatregelen. De doelstellingen omvatten daarbij zowel socio-economische doelen als doelen gericht op de bescherming van de watervoorraden³. De types maatregelen dienen in een volgende stap doorvertaald te worden in de financiering en uitvoering van programma's en projecten inzake innovatie, investeringen, aanpassingen van beheer, regelgeving, ...

De strategie selecteert dus de meest aangewezen instrumenten, en maakt ook duidelijk waar het institutionele en personeelskader aangepast moet worden om de doelstellingen te realiseren. Een goede betrokkenheid van stakeholders moet daarbij de kansen op uitvoering verbeteren, een ingebouwd evaluatiemechanisme moet een tijdige bijsturing garanderen.

De Minaraad vond vele van bovenstaande elementen terug in de geboden presentatie en bijgaande nota, maar meent dat de *scope* van het plan verbreed moet worden, dat er snel een heldere visie en zo concreet mogelijke doelstellingen dienen te worden opgemaakt en dat het proces veel beter dient geïntegreerd te worden in het lopende integrale waterbeleid. Met dit

¹ Nota "Strategische planning waterbevoorrading: *scope* en aanpak", punt 1.3.1 Actie 1.

² Zie de aanbevelingen van de FAO en de Wereldbank. Water sector policy review and strategy formulation. Te vinden via <http://www.fao.org/3/v7890e/v7890e00.htm>

³ Watervoorraden (*water resources*) zijn hier op te vatten als de (eco)systemen die het grond en oppervlaktewater leveren.

briefadvies gaat de Raad door op deze aspecten, en doet hij meteen ook aanbevelingen over de doorwerking en de gebiedsgerichte concretisering.

Verbreed de *scope* van het strategisch plan watervoorziening

De voorgestelde *scope* van het SPW omvat zowel waterkwantiteit als waterkwaliteit – een insteek die gesteund wordt door de Minaraad. De voorgestelde *scope* wordt echter beperkt tot de componenten (*) grondwaterwinning, (*) captatie en verbruik van hemelwater en (*) “ander water”. Daarmee vat het voorstel slechts 7,5 % van de volumes van de totale waterbalans van Vlaanderen⁴ - de rest van de waterbalans wordt aanzien als te vatten met randvoorwaarden.

Wil een SPW daadwerkelijk strategisch zijn, moet het de gehele waterbalans in beeld nemen. Specifiek vraagt de raad om de volgende elementen toe te voegen:

(1) De sturing van het oppervlaktewater, in het bijzonder:

- Internationale afstemming. De Minaraad steunde eerder al de aangekondigde acties om de afspraken over oppervlaktewaterkwantiteit met Nederland te herzien en afspraken te maken met Wallonië en Frankrijk. De Raad vroeg ook om die maatregel uit te breiden naar grondwater⁵. De kwantitatieve impact van deze afspraken is dermate hoog dat ze hoe dan ook tot de kern van een strategisch plan dienen te behoren.
- De verdeling van water binnen Vlaanderen. Vlaanderen heeft een uitgebreid systeem van kanalen, grachten, sluizen en stuwen. Het beheer daarvan bepaalt op macroniveau de beschikbaarheid van water voor bepaalde regio's (bv. de polders). Op lokaal niveau bepaalt het beheer de ondiepe grondwaterpeilen en dus de omstandigheden voor natuur en landbouw. De Minaraad herhaalt de vraag naar een overlegd en transparant kader, waarin de verdeling van oppervlaktewater bepaald wordt, en dit niet alleen in crisisperiodes⁶. Een beter of alleszins duidelijker beheer is een belangrijk deel van de oplossing.

(2) Infiltratie en drainage. Het ruimtegebruik kan infiltratie verhinderen en/of drainage veroorzaken. Het herstellen/verhogen van de infiltratie en het verminderen van de drainage zijn belangrijke oplossingsrichtingen voor het verbeteren van de bufferhoeveelheden van het ondiep grondwater en de strategische voorraden in het diepere grondwater. De wetenschappers die recent in het Vlaams Parlement aan het woord zijn gekomen⁷, benadrukten het belang en het potentieel van deze oplossingsrichtingen.

(3) Systeemaanpak. De waterketen kan niet los worden gezien van het watersysteem waarop de keten geënt is. Het strategisch plan kan dan ook niet beperkt blijven tot ingrepen in de keten, maar moet ook het watersysteem robuuster maken, zoals in het regeerakkoord wordt aangekondigd⁸.

Voor de Minaraad dienen deze elementen deel uit te maken van het SPW. Dit impliceert dat de integratie met de stroomgebiedbeheerplannen beter dient te gebeuren (zie verder) en dat de aansturing van de (opmaak) van het plan dus ook voldoende breed moet worden opgevat.

4 Berekening op basis van de waterbalans opgenomen in het Tussentijds syntheserapport - Uitwerking van een reactief afwegingskader voor prioritair watergebruik tijdens waterschaarste.

5 Advies over de derde waterbeleidsnota, §83

6 Advies over de derde waterbeleidsnota, §82

7 Hoorzitting droogteproblematiek. 23 juni 2020. <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1403891>

8 Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019 - 2024, §4.2.2.

Schrijf de visie duidelijk uit

De Minaraad vraagt om, als eerste stap in het proces, een heldere visie uit te schrijven. In de ontvangen nota komen daartoe belangrijke bouwstenen aan bod, zoals de inhoudelijke uitgangspunten “drietrapsstrategie” en “circulair watergebruik”. Ook de waterbeleidsnota bevat belangrijke elementen, met name in krachtlijn vier. Toch mist de Minaraad een heldere, samenhangende visie op de toekomstige richting voor het beheer en de ontwikkeling van het watersysteem en de waterketen. Zo’n visie zou – meer dan nu – duidelijke keuzes moeten bevatten, die richting kunnen geven aan de selectie van maatregelen. In dit licht is een aparte visie-oefening nu aan de orde, maar zou dit in de volgende beleidscyclus volwaardig in de waterbeleidsnota opgenomen moeten worden.

Verschillende elementen zijn reeds ingebracht in het debat⁹ en zouden in deze visie een afgewogen plaats kunnen krijgen;

- de diepere grondwaterlagen kunnen beschouwd worden als een strategische reserve;
- de ondiepe grondwaterlagen kunnen beschouwd worden als de belangrijkste buffer in het systeem, in het bijzonder voor landbouw, natuur en de voeding van de waterlopen;
- in het beheer van oppervlaktewater dient water vasthouden een prominentere plaats in te nemen;
- bevolking en industrie realiseren een ontkoppeling tussen groei en waterverbruik die kan doorgezet en eventueel versterkt worden.

De visie dient waar nodig regionaal gedifferentieerd te worden om duidelijk te maken – op hoofdlijnen – hoe de oplossingen en vragen samenhangen en welke grote transfers tussen regio’s wenselijk en haalbaar zijn/blijven.

Maak de doelstellingen concreet

De ontwerpnota kadert het plan in een aantal algemene Vlaamse beleidsdoelstellingen, die op hun beurt een doorwerking zijn van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG’s). De Minaraad beveelt aan om deze doelstellingen in het SPW aan te vullen en te concretiseren.

Internationaal wordt het niveau van waterstress aanzien als een belangrijke indicator¹⁰. Het doen dalen van deze stressindicator hoort dan ook een belangrijke doelstelling te zijn en sluit aan bij de vraag van Minaraad om sterker in te zetten op de daling van het primair watergebruik¹¹. De indicator is ook van economisch belang, omdat het een factor blijkt bij investeringsbeslissingen¹².

De Kaderrichtlijn Water legt de basis voor de ecologische doelstellingen. De richtlijn verplicht de Lidstaten ertoe om hun grondwaterlichamen binnen afzienbare tijd in een goede kwantitatieve toestand te brengen¹³. Voor oppervlaktewateren is de goede ecologische toestand (of potentieel) de te bereiken doelstelling. Dit laatste omvat onder meer het verzekeren van een hydrologisch regime en stromingskwantiteit en -dynamiek die nodig zijn voor het bereiken van de biologische doelstellingen¹⁴. Technisch beveelt de Commissie aan om dit wenselijke regime en die

⁹ Deze elementen kwamen aan bod in de hoorzittingen in het Vlaams Parlement (23 en 30 juni 2020) en tijdens de gedachtewisseling met de VMM en de vertegenwoordiger van het kabinet op 25 juni 2020

¹⁰ SDG Indicator 6.4.2 Level of water stress. <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/642/en/>

¹¹ Advies over de derde Waterbeleidsnota, §70 en volgende.

¹² Toelichting VOKA, FEVIA, UNIZO in hoorzitting Vlaams parlement.

¹³ KRW art. 4. 1.b.ii) en bijlage V, §2.1.2. . Behoudens de uitzonderingen, elders voorzien in de richtlijn.

¹⁴ KRW art 4, 1.a. ii) en ii) en bijlage V, §1.1.1, 1.1.2 “n 1.1.3.

stromingskwantiteit en -dynamiek te vertalen in zogenaamde *E-flows*¹⁵. De Raad drong reeds eerder aan op de opmaak hiervan en op het nodige overleg in dat verband¹⁶.

Ook de socio-economische doelstellingen hebben nood aan verdere concretisering. Belangrijk daarbij is om de knelpunten in de regelgeving (Vlaams én Federaal) in beeld te brengen en vooral – oplossingsrichtingen te zoeken. De mate waarin dat lukt, kan immers een grote impact hebben op het potentieel bij alle sectoren om verdere stappen te zetten inzake waterbesparing en circulair watergebruik.

Er is duidelijkheid nodig over de gewenste verderzetting of versnelling van de ontkoppeling tussen enerzijds watergebruik en anderzijds de toename van de bevolking en/of de meerwaardecreatie in de diverse sectoren. Daarbij dient de (complicerende) impact van klimaatverandering per sector (en subsector) in beeld gebracht. Het bundelen van de beschikbare informatie voor zo'n sectorale analyse verdient prioriteit.

Procesmatig kunnen deze doelstellingen nog geïntegreerd worden in de finale stroomgebiedbeheerplannen.

Verbeter de integratie met het integraal waterbeleid

Het huidige voorstel voor de aanpak van het SPW ziet dat plan als een aparte figuur (of een apart proces) dat vooral focust op de operationele knelpunten die blijken uit bepaalde doorlichtingsnota's. Een afstemming met het actieplan droogte en wateroverlast, het stroomgebiedbeheerplan en het reactief afwegingskader wordt wel in het vooruitzicht gesteld, maar wordt niet concreet ingevuld. Het gewenste eindresultaat lijkt dus op een apart maatregelenprogramma voor de waterketen, dat zich buiten de *scope* van de stroomgebiedbeheerplannen zou bevinden¹⁷.

De Minaraad steunt deze optie niet – wel integendeel. De organisatie van de beleidsaansturing in de “silo's” is immers een gekend pijnpunt in het (water)beleid. Het vormt een belangrijke hinderpaal voor een efficiënte inzet van middelen en de noodzakelijke zoektocht naar meer integrale oplossingen¹⁸.

Eerder wees de Raad op nood aan betere afstemming tussen het beheer van de afvalwaterketen en de doelen voor het watersysteem en vroeg de Raad naar een verbetering van deze integratie¹⁹. Tijdens de recente hoorzitting in het Vlaams Parlement pleitten ook verschillende experts ervoor om meer te investeren in geïntegreerde oplossingen die baten kunnen bieden op verschillende vlakken en om daarvoor beroep te doen op systeemdenken.

Het voorstel om de maatregelen rond waterbevoorrading apart uit te bouwen lijkt aan de gestelde pijnpunten voorbij te gaan en dreigt het moeilijker te maken om de opportuniteiten aan te grijpen die bv. systeemherstel biedt voor een aantal fundamentele uitdagingen inzake

¹⁵ [Ecological flows in the implementation of the Water Framework Directive. Guidance Document No. 31](#)

¹⁶ Advies bij de derde waterbeleidsnota, § 67-69 en 123

¹⁷ Presentatie VMM 24/06/2020, slides 20 en 21

¹⁸ Crabbé, A. (2017), Effectiviteitsanalyse van het waterbeleid. §2.6.4: Opportuniteiten

¹⁹ Advies tweede stroomgebiedbeheerplannen, o.a. §43, Advies over de derde waterbeleidsnota, §70

waterbevoorrading²⁰. Voor de Minaraad is daarom duidelijk dat een maatregelenprogramma volledig geïntegreerd moet worden in de stroomgebiedbeheerplannen.

Veranker de doorwerking

Het huidige voorstel is onduidelijk over de doorwerking van het SPW. In de voorliggende nota worden de langetermijnvoorzieningsplannen van de drinkwatermaatschappijen aanzien als een input voor het SPW. In 2013 adviseerden de Minaraad en SERV²¹ al in die zin, maar vroegen ze tegelijkertijd om een onderbouwde toekomstvisie voor een duurzame levering van drinkwater in Vlaanderen, rekening houdende met de mogelijkheden voor rationeler watergebruik.

Het strategisch plan watervoorziening kan opgevat worden als een invulling van die vraag, op voorwaarde dat er een toetsing gebeurt van de voorstellen van de drinkwatermaatschappijen aan deze Vlaamse visie. Die toetsing is nodig om te verzekeren dat (1) de geplande investeringen afgewogen worden tegenover bv. maatregelen voor waterbesparing of circulair watergebruik én (2) dat dus de investering (die door de gebruikers betaald wordt via de waterfactuur) kosten efficiënt is. De Minaraad vraagt daarom een transparant en publiek debat over deze plannen vooraleer ze worden goedgekeurd en een (wettelijk geregelde) afstemming van de investeringsplannen op de keuzes uit het strategisch plan.

Ook de doorwerking naar de plannen en programma's van de waterbeheerders dient versterkt te worden – de Minaraad verwijst in deze naar de voorstellen om de linken tussen de planning, financiering en uitvoering te versterken in de stroomgebiedbeheerplannen²².

In verschillende fora is erop gewezen dat een aanzienlijk deel van de mogelijke acties en maatregelen zich buiten het waterbeleid (*stricto sensu*) bevinden. In het regeerakkoord wordt het tegengaan van waterschaarste dan ook expliciet genoemd als een gedeelde verantwoordelijkheid.

Volgens de Minaraad zullen ontwikkelingen en initiatieven binnen het natuurbeleid, het ruimtelijke ordeningsbeleid, het beleid rond afval en de circulaire economie, het landbouwbeleid, het industrieel beleid en het innovatiebeleid cruciaal zijn voor het welslagen van het strategisch plan watervoorziening. Het regeerakkoord en de beleidsnota's bevatten belangrijke aanknopingspunten. De Minaraad vraagt voldoende aandacht voor de doorwerking hiervan in een sterke (politieke) mandatering van de vertegenwoordigers van deze beleidsdomeinen bij het overleg over en de concrete opmaak van het plan. De goede doorvertaling in de bijhorende acties en programma's, is immers in de eerste plaats een verantwoordelijkheid voor de betrokken ministers, terwijl de afstemming en coördinatie een uitdrukkelijke opdracht is van de CIW.

Naast deze afstemming binnen het Vlaamse beleid, herinnert de Raad aan de noodzaak tot overleg met het Federale niveau over de regelgeving (voedselveiligheid) en steunt de Raad de intentie om ook de lokale besturen te betrekken via bv. de hemelwaterplannen.

Tenslotte is er de doorwerking naar de investeringsbeslissingen van de actoren. De Raad stelt vast dat bestaande kennis over de kans op watertekorten, doorwerkt in advisering bij bepaalde

²⁰ Zie advies over de derde waterbeleidsnota §40.

²¹ MINARAAD en SERV (2013), Briefadvies openbare dienstverplichtingen drinkwater. Advies 2013-023. Te vinden via <https://www.minaraad.be/themas/bestuurskwaliteit/openbare-dienstverplichtingen-drinkwater-adviesvraag>.

²² Advies over de derde waterbeleidsnota, §104.

vergunningen. De Raad vraagt dat dit op een transparante, overlegde en uniforme wijze gebeurt. De Raad pleit daarom op korte termijn voor overleg hierover met de adviesverlenende instanties.

Gebiedsgerichte concretisering

De Minaraad meent dat de doorwerking van een SPW niet alleen op Vlaams niveau zal gebeuren²³, maar ook gebiedsgericht vorm moet krijgen. Er kan immers veel vooruitgang geboekt worden door op lokaal of regionaal niveau de vraag en aanbod beter in kaart te brengen en op elkaar af te stemmen. Daarvoor is gebiedsgericht overleg noodzakelijk. De Minaraad stelt vast dat verschillende overheden hier rond initiatieven nemen, bv. in de vorm van hemelwater- of adaptatieplannen of het aanstellen van droogtecoördinatoren. Deze initiatieven zijn waardevol, maar missen efficiëntie door een gebrek aan onderlinge afstemming. De Minaraad beveelt aan dat de CIW op korte termijn deze coördinatie organiseert en afspraken maakt over de rolverdeling tussen de verschillende overheden en de doorwerking van het strategisch plan watervoorziening in deze initiatieven.

Herzie het kader en voorzie een evaluatie

De afgelopen jaren en het voorliggend proces maken duidelijk dat het institutioneel kader (regulering en structuren) in Vlaanderen aanpassingen behoeft. De Raad vraagt om hier uitdrukkelijk werk van te maken. Daarbij beveelt de Raad aan om uitdrukkelijk een periodieke en onafhankelijke evaluatie te voorzien van de voortgang – overwogen kan worden of dit een taak is die kan toevertrouwd worden aan de voorzien wetenschappelijke adviesraad²⁴.

Besluit

De Minaraad meent dat er snel meer duidelijkheid moet geschapen worden over de hierboven behandelde aspecten van het plan. De Raad hoopt dan ook dat de minister haar visie hierover op korte termijn kan kenbaar maken zodat de actoren inzicht krijgen in de verdere timing van het proces. De Raad suggereert om de verdere voorbereiding van het plan zo snel als mogelijk op het CIW niveau te brengen, in lijn met het pleidooi om de *scope* te verbreden en de integratie te verbeteren.

Tegelijkertijd meent de Raad dat op korte tijd stappen vooruit kunnen gezet worden door het uitvoeren van een aantal “*quick-wins*”. De gezamenlijke visie van de drinkwatersector kan voorgelegd worden²⁵. Het kader voor het nuttig gebruik van bemalingswater kan op korte termijn gepubliceerd worden²⁶. De Raad pleit ook voor een snelle opstart van het overleg over hindernissen in de regelgeving. Tenslotte vraagt hij een initiatief om de onderzoeks- en kennisactiviteiten van alle betrokken overheidsdiensten beter te coördineren – in lijn met de eerdere vraag naar een geïntegreerd onderzoeks- en innovatieprogramma²⁷.

23 Bv. de aanpassingen van de internationale afspraken, beheer van de grotere waterlopen, bouwvoorschriften, regelgeving, ondersteunende mechanismen in het landbouw- industrie- en natuurbeleid, ...

24 Zie <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/nieuws/stakeholderoverleg-onderzoek-ontwikkeling-innovatie-water>

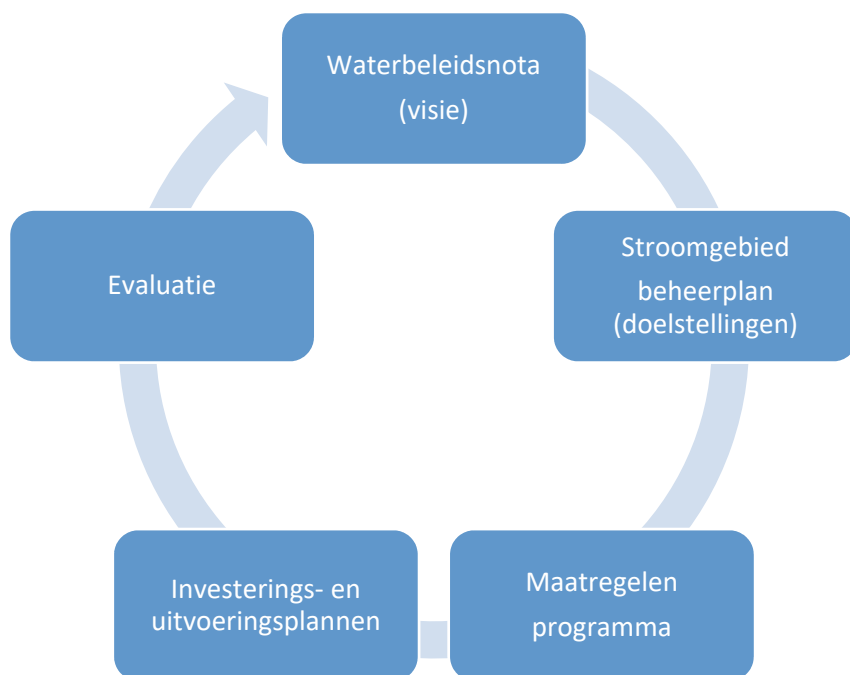
25 Zie het gestelde onder “Veranker de doorwerking”

26 Zoals aangekondigd in de nota, gepresenteerd op de gedachtenwisseling.

27 Advies over de derde waterbeleidsnota, § 87

Walter Roggeman
Voorzitter Minaraad 2020

BIJLAGE



Figuur 1. De (theoretische) beleidscyclus voor het integrale waterbeleid zoals vastgelegd in het decreet integraal waterbeleid.

De visie wordt vastgesteld door de regering in de waterbeleidsnota, de doelstellingen en maatregelen worden vastgelegd in de stroomgebiedbeheerplannen en hun maatregelenprogramma's. Die werken door in de operationele plannen en investeringsprogramma's. Een evaluatie is voorzien voorafgaand aan de waterbeheerkwesties en voedt aldus de visievorming in de volgende waterbeleidsnota. De Minaraad heeft eerder al gewezen op pijnpunten in het functioneren van deze cyclus, zoals de gebrekkige doorwerking van de doelstellingen in de operationele programma's en het ontbreken van een duidelijke evaluatiestap.