



3



Lokaal waterbeleid in de kering: tussen- tijdse evaluatie van de deelbekkenwerking

Ann Crabbé¹, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen

¹ Met dank aan prof. dr. Pieter
Leroy voor het kritisch
beccommentariëren van eerdere
versies van dit hoofdstuk.

INLEIDING

Sinds een drietal jaar worden gemeenten, provincies, polders en wateringën gestimuleerd om samen te werken aan een meer planmatig lokaal waterbeleid. Het is niet langer voldoende dat ze hun wettelijke bevoegdheden in het waterbeleid individueel uitoefenen, ze moeten – door samen te werken – een beter gecoördineerd en inhoudelijk ambitieuzer (meer integraal) waterbeleid voeren op het schaalniveau van de deelbekkens.

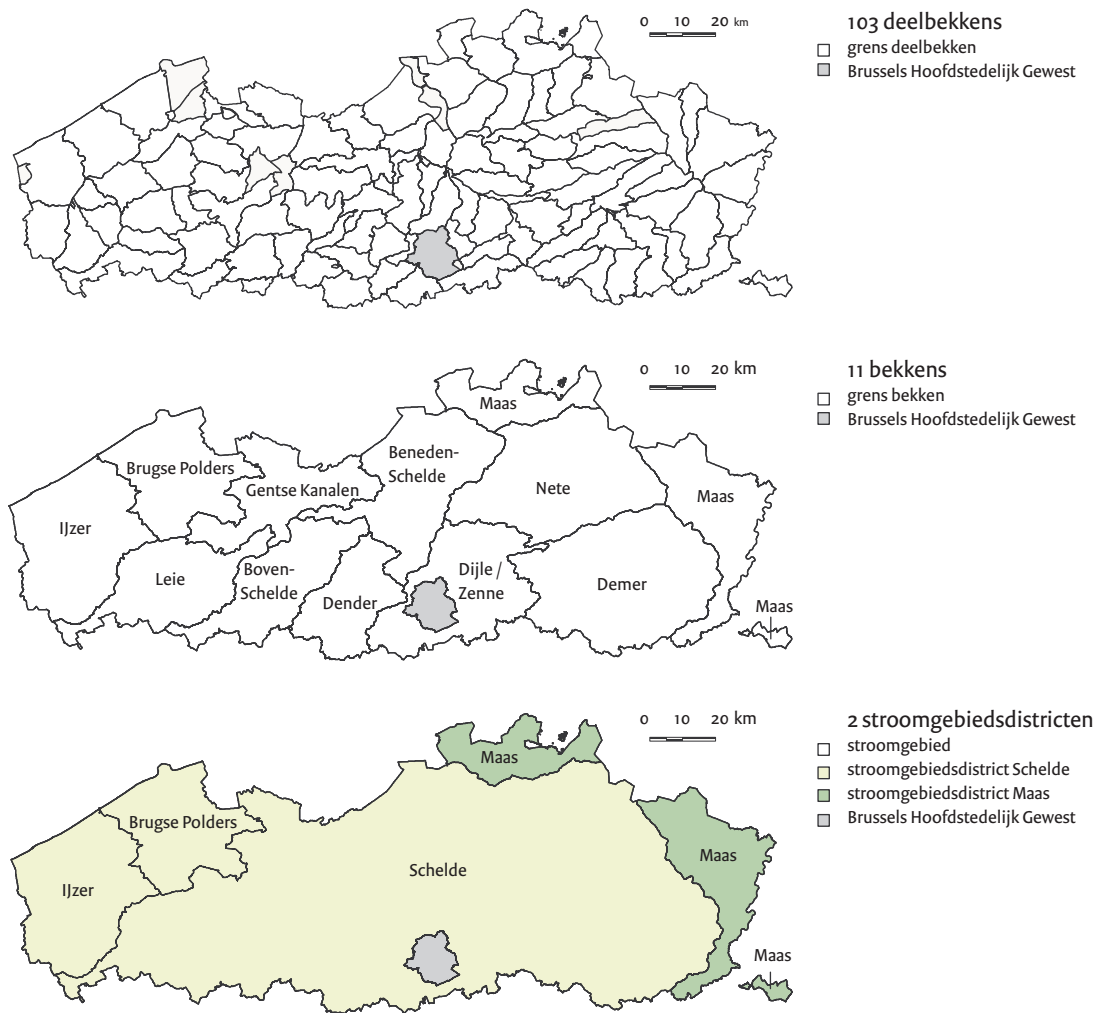
Deelbekkens zijn gebieden die door het Vlaamse Gewest worden afgebakend, voornamelijk op basis van de kenmerken van het lokale watersysteem. Deelbekkens hebben een beperkte oppervlakte van gemiddeld 13 100 hectare: ze overlappen meestal met het grondgebied van meerdere gemeenten. Deelbekkens maken, zoals het woord zelf zegt, deel uit van bekkens. Vlaanderen telt 103 deelbekkens die behoren tot 11 bekkens (figuur 1). De bekkens werden afgebakend rond de grotere waterlopen en maken op hun beurt deel uit van de vier stroomgebieden op het Vlaamse grondgebied: IJzer, Brugse Polders, Schelde en Maas. De stroomgebieden van de IJzer en de Brugse Polders werden toegevoegd aan het internationale stroomgebiedsdistrict van de Schelde.

In dit hoofdstuk wordt een evaluatie gemaakt van de planningsprocessen die op termijn moeten leiden tot de goedkeuring van deelbekkenbeheerplannen. Gezien in de over-

grote meerderheid van de deelbekkens de planningsprocessen momenteel in volle gang zijn, kan deze evaluatie niet meer bieden dan een tussentijdse analyse en beoordeling. Er wordt teruggeblift op de realisaties totnogtoe, maar er wordt ook gekeken naar wat komen gaat. De bedoeling is om in ieder geval kritische faal- en succesfactoren te benoemen die de ontwikkeling van deelbekkenbeleid positief of negatief beïnvloeden.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een casestudy die deel uitmaakt van een ruimer opgezet onderzoeksproject in het kader van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen (Crabbé & Leroy, 2004). Het steunpunt wordt gefinancierd door de Vlaamse (milieu)overheid. Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode tussen november 2003 en september 2004. Voor dit hoofdstuk werden in april 2005 aanvullende, recentere gegevens verzameld.

Figuur 1: Deelbekkens, bekkens en stroomgebiedsdistricten in Vlaanderen



Bron: NARA, Instituut voor Natuurbehoud



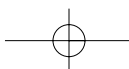
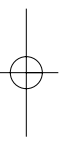
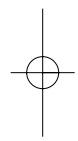
1. Situering

Waterbeheerders worden geconfronteerd met tal van aanspraken op het watersysteem. De mogelijkheid om afvalwater te lozen, gebruik van water in het productieproces, irrigatie, transport en toeristische activiteiten in en om het water zijn maar enkele voorbeelden. De diverse aanspraken op water kunnen zowel op het vlak van waterkwantiteit als waterkwaliteit specifieke eisen stellen. Daarnaast is er de intrinsieke, ecologische waarde van watersystemen. Sommige van deze functies kunnen vlot gecombineerd worden, andere sluiten elkaar (deels) uit. Het afwegen van de aanspraken en tegelijkertijd het halen van (deels uiteenlopende) beleidsdoelstellingen voor water is een complexe evenwichtsoefening. Van integraal waterbeleid wordt verwacht dat het daarbij een belangrijke hefboom is.

Het gebiedsgericht, geïntegreerd en planmatig waterbeleid op deelbekeniveau is een onderdeel van een beleidsstrategie die moet leiden tot meer 'integraal waterbeleid'. Integraal waterbeleid wordt zowel door de Europese Unie als door het Vlaamse Gewest gepromoot. Beide beogen watersystemen op een gecoördineerde en geïntegreerde wijze te ontwikkelen, beheren en herstellen. Om integraal waterbeleid in de praktijk vorm te geven, wordt een *driedelige beleidsstrategie* ingezet: de toepassing van een stroomgebiedsbenadering, het bevorderen van meer interbestuurlijke samenwerking, en het stimuleren van een actieve inbreng van burgers en maatschappelijke belangengroepen in het waterbeleid.

- De *stroomgebiedsbenadering* impliceert dat een stroomgebied als een samenhangend systeem wordt beschouwd. Problemen met waterkwaliteit en waterkwantiteit, en kwesties rond grond- en oppervlaktewater mogen niet langer los van elkaar gezien worden. Waterbeleid moet rekening houden met de onderlinge samenhang van alle waterproblemen en wordt daarom best gebiedsgericht georganiseerd.
- Bij gebiedsgericht georganiseerd waterbeleid worden onvermijdelijk administratieve grenzen overschreden. Daarom is het wenselijk dat alle wettelijk bevoegde waterbeheerders in een stroomgebied *interbestuurlijk samenwerken*. Het gezamenlijk plannen van beleid wordt gezien als een eerste essentiële stap om te komen tot een beter gecoördineerd waterbeleid.
- De beleidsstrategie rond integraal waterbeleid staat ook voor *participatief beleid*. Dat betekent dat burgers en maatschappelijke belangengroepen actief betrokken worden in het gebiedsgerichte waterbeleid. De argumentatie daarvoor is zowel normatief als instrumenteel. Enerzijds wordt waterbeleid gezien als een publieke zaak waarbij idealiter alle belanghebbenden betrokken zijn. Anderzijds rekenen beleidsmakers erop dat de kennisinbreng en de steun van maatschappelijke actoren de kwaliteit en de legitimiteit van het (overheids)beleid zullen verhogen.

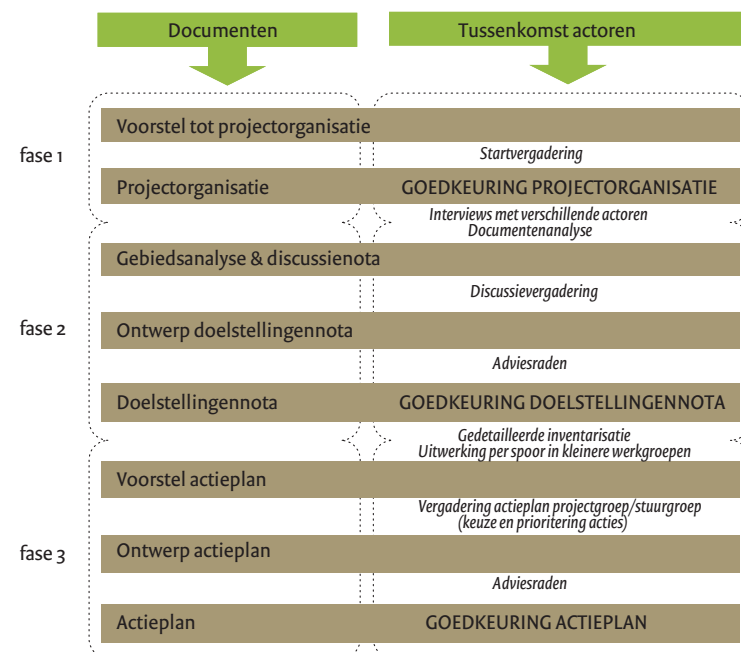
De driedelige beleidsstrategie is neergelegd in tal van beleidsteksten en in regelgeving. De Europese Unie heeft de principes van integraal waterbeleid verankerd in de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG). Die richtlijn is een belangrijke impuls voor de Europese lidstaten om hun waterbeleid op een andere leest te schoeien. Het Vlaamse Gewest heeft van de noodzakelijke omzetting van de Europese richtlijn gebruik gemaakt om de orga-



nisatie van het Vlaamse waterbeleid grondig te vernieuwen. In 2003 heeft het Vlaams Parlement het Decreet Integraal Waterbeleid goedgekeurd (Belgisch Staatsblad, 14 november 2003). In dat decreet worden de verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water omgezet in intern recht. Maar het decreet gaat verder. Het voorziet nieuwe beleidsinstrumenten voor het Vlaamse waterbeleid en het introduceert regelgeving die gebiedsgericht waterbeleid voor kleinschaligere stroomgebieden (bekkens en deelbekkens) moet helpen institutionaliseren.

Wat het gebiedsgericht waterbeleid op deelbekkenniveau betreft, legt het Decreet Integraal Waterbeleid op deelbekkenbeheerplannen te schrijven. Die deelbekkenbeheerplannen moeten beleidsplannen zijn met concrete beleidsacties, gericht op het optimaliseren van de werking van het lokale watersysteem. De deelbekkenbeheerplannen zijn het product van een collectieve inspanning: van alle bevoegde waterbeheerders in het gebied, maar idealiter ook van maatschappelijke belangengroepen uit bijvoorbeeld de natuur- en landbouwsector, en van belanghebbende burgers. Daarnaast introduceert het Decreet Integraal Waterbeleid het waterschap (zonder rechtspersoonlijkheid): een samenwerkingsverband dat alle bevoegde waterbeheerders op het deelbekkenniveau verenigt en dat onder meer bevoegd is om de deelbekkenbeheerplannen inhoud te geven en goed te keuren na een adviesprocedure. Aan de waterschappen is geen bevoegdheid gegeven om de deelbekkenbeheerplannen formeel te bekrachtigen. Dat doet de Vlaamse Regering via goedkeuring van het bekkenbeheerplan, waarvan de deelbekkenbeheerplannen officieel deel uitmaken.

Figuur 2: Fases in de ontwikkeling van de waterbeleidsplannen op deelbekkenniveau



Bron: code goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid en www.provant.be/waterbeleid

Om de gemeenten, provincies, polders en wateringen voor te bereiden op het gebiedsgericht organiseren van lokaal waterbeleid heeft het Vlaamse Gewest een aantal initiatieven genomen. In de jaren voorafgaand aan het decreet werden subsidiekanalen geopend die de waterbeheerders moesten stimuleren tot het opstarten van gebiedsgerichte waterbeleidsplanning. De Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004 tussen enerzijds het Vlaamse Gewest en anderzijds de provincies en gemeenten stimuleerde onder meer de ontwikkeling van 'DULO-waterplannen': plannen voor duurzaam lokaal waterbeleid op het schaalniveau van de deelbekkens. Voor de polders en wateringen heeft het Vlaamse Gewest in 2002 een apart subsidiebesluit voorzien dat de polders en wateringen moest aanzetten tot het opstellen van zogenaamde waterhuishoudingsplannen. Hoewel de twee subsidieregelingen aanzetten tot een dubbele oefening in beleidsplanning (gebiedsgerichte beleidsplanning door provincies en gemeenten enerzijds, beleidsplanning door polders en wateringen anderzijds), worden in de praktijk de krachten (vaak, maar niet altijd) gebundeld.

Voor de deelbekkenwerking van start zou gaan, nam het Vlaamse Gewest een aantal maatregelen. Ten eerste werden de grenzen van de deelbekkens voorlopig vastgesteld (in afwachting van formele afbakening in een uitvoeringsbesluit bij het Decreet Integraal Waterbeleid). De voorlopige afbakening was een complex en tijdrovend proces omdat er zowel rekening moest worden gehouden met de fysische grenzen van de kleinschalige stroomgebieden als met politieke en pragmatische overwegingen (bijvoorbeeld met de wens om deelbekkens een vergelijkbare oppervlakte toe te kennen). Ten tweede werd begin 2003 een handleiding voorzien voor het ontwikkelen van de lokale waterbeleidsplannen: de code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid². De code van goede praktijk doet een aantal suggesties over de fasering van het planproces, de organisatie van de beleidsplanning en de thema's ('beleidssporen') die in het beleidsplan aandacht moeten krijgen. In figuur 2 wordt de voorgeschreven fasering van het planproces schematisch voorgesteld.

2. Onder lokale waterbeleidsplannen worden hierna verstaan: de DULO-waterplannen van de Samenwerkingsovereenkomst, de waterhuishoudingsplannen in het kader van het subsidiebesluit voor polders en wateringen, en de deelbekkenbeheerplannen die het Decreet Integraal Waterbeleid heeft geïntroduceerd.

2. Concepten & methoden

In de onderzoeksperiode november 2003 - september 2004 werden 17 interviews afgenomen van bevoorrechte getuigen uit het Vlaamse en lokale waterbeleid. Tijdens 19 bijeenkomsten werd de wisselwerking tussen beleidsactoren geobserveerd. In april 2005 werden aanvullende, recentere gegevens verzameld door een telefonische enquête bij vijf provinciale coördinatoren af te nemen en door websites over de deelbekkenwerking te raadplegen.

Gezien de stand van zaken in de planvorming (figuur 4) kan het onderzoek op dit moment niet leiden tot uitspraken over de kwaliteit van de beleidsplannen, noch over hun doorwerking in het waterbeleid van de lokale besturen. Het onderzoek evalueert daarom lopende beleidsprocessen en de organisatie van de deelbekkenwerking. Het is een tussentijdse analyse en beoordeling met een terugblik op de realisaties totnogtoe en met een vooruitblik op de toekomst van de deelbekkenwerking.

Bij de *analyse* van de ontwikkeling van de lokale waterbeleidsplannen gaat de aandacht naar:

- de mobilisatie van gemeenten, provincies, polders en wateringen voor de planvorming;
- de organisatie van de beleidsplanning;
- de methodiek voor de ontwikkeling van de beleidsplannen;
- afstemming tussen de deelbekkenwerking en 'belendende beleidsarrangementen';
- de procedure en de criteria voor goedkeuring van de beleidsplannen.

Bij belendende beleidsarrangementen zal worden ingegaan op (a) de onderlinge afstemming van de deelbekkenwerking en de bekkenwerking (het bredere arrangement waarin de bekkenbeheersplannen tot stand komen), (b) de onderlinge afstemming van de deelbekkenwerking en andere, klassieke arrangementen in het Vlaamse waterbeleid (zoals het waterlopenbeheer, de waterzuivering en de drinkwatervoorziening) en (c) de onderlinge afstemming van de deelbekkenwerking en arrangementen 'buiten' het Vlaamse waterbeleid (het natuurbesluit, de landinrichting en de ruimtelijke ordening).

In de beoordeling van de deelbekkenwerking wordt een onderscheid gemaakt tussen een *evaluatie 'ex post'* met een terugblik op de deelbekkenwerking totnogtoe, en een *evaluatie 'ex ante'* met een vooruitblik op toekomstige evoluties.

Bij de *evaluatie 'ex post'* worden volgende beoordelingscriteria als uitgangspunten genomen:

- de mobiliserende kracht van het Vlaamse beleid als impuls voor de deelbekkenwerking;
- de transparantie van dat Vlaamse beleid;
- de coördinatie van de deelbekkenwerking (door de provinciebesturen);
- de legitimiteit van de methodiek voor de planvorming;
- de maatschappelijke participatie in de beleidsplanning.

Bij de *evaluatie 'ex ante'* zal het gaan over:

- de tijdigheid in het opleveren van de lokale waterbeleidsplannen;
- de (on)duidelijkheid over het vervolg van het planningsproces;
- de kansen op verankering van de deelbekkenwerking;
- de maatschappelijke participatie in het vervolg van de beleidsplanning;
- de onderlinge afstemming van de deelbekkenwerking en de bekkenwerking;
- de onderlinge afstemming met andere arrangementen in het waterbeleid;
- de onderlinge afstemming met andere arrangementen buiten het waterbeleid.

3. Analyse

3.1. MOBILISATIE VAN PROVINCIES, GEMEENTEN, POLDERS EN WATERINGEN

In het najaar van 2003 en het voorjaar van 2004 werden gemeenten, polders en wateringen door de provinciebesturen samengebracht rond de tafel om na te gaan of er bereidheid bestond om samen te werken aan het tot stand brengen van waterbeleidsplannen op deelbekkenniveau. Die bereidheid was bij alle betrokken besturen aanwezig. Ons onderzoek leverde volgende verklaringen op voor het feit dat de provincies, gemeenten, polders en wateringen zo vlot gemobiliseerd konden worden voor de deelbekkenwerking.

Een eerste belangrijke reden is dat er in die periode in Vlaanderen een duidelijk besef was van de problemen in het waterbeleid. Naar aanleiding van acute problemen met wateroverlast in september 1998, maar vooral in de eindejaarsperiode 2002-2003 werden onder meer de bestuurlijke versnippering en het gebrek aan onderlinge afstemming van de bevoegde overheden aan de kaak gesteld. Geleidelijk leek iedereen ervan overtuigd dat het waterbeleid anders georganiseerd moest worden. Meer samenwerking – ook tussen provincies, gemeenten, polders en wateringen – werd noodzakelijk geacht om in de toekomst beter in staat te zijn gebiedsspecifieke (onderling verweven) waterproblemen op te lossen.

Een tweede belangrijke reden is dat medio 2003 nieuwe regelgeving werd goedgekeurd die de waterbeheerders formeel verplichtte samen te werken op deelbekkenniveau. In de zomer van 2003 heeft het Vlaams Parlement het Decreet Integraal Waterbeleid goedgekeurd. Het decreet gaf een duidelijk politiek signaal dat het Vlaamse Gewest de bedoeling had het waterbeleid in de toekomst gebiedsgericht te organiseren. Voordien waren die signalen ook al gegeven (onder meer in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst en met het subsidiebesluit voor de polders en wateringen), maar bij de parlementaire goedkeuring van het Decreet Integraal Waterbeleid ontstond het besef dat gebiedsgericht waterbeleid de nieuwe dominante beleidslijn zou worden.

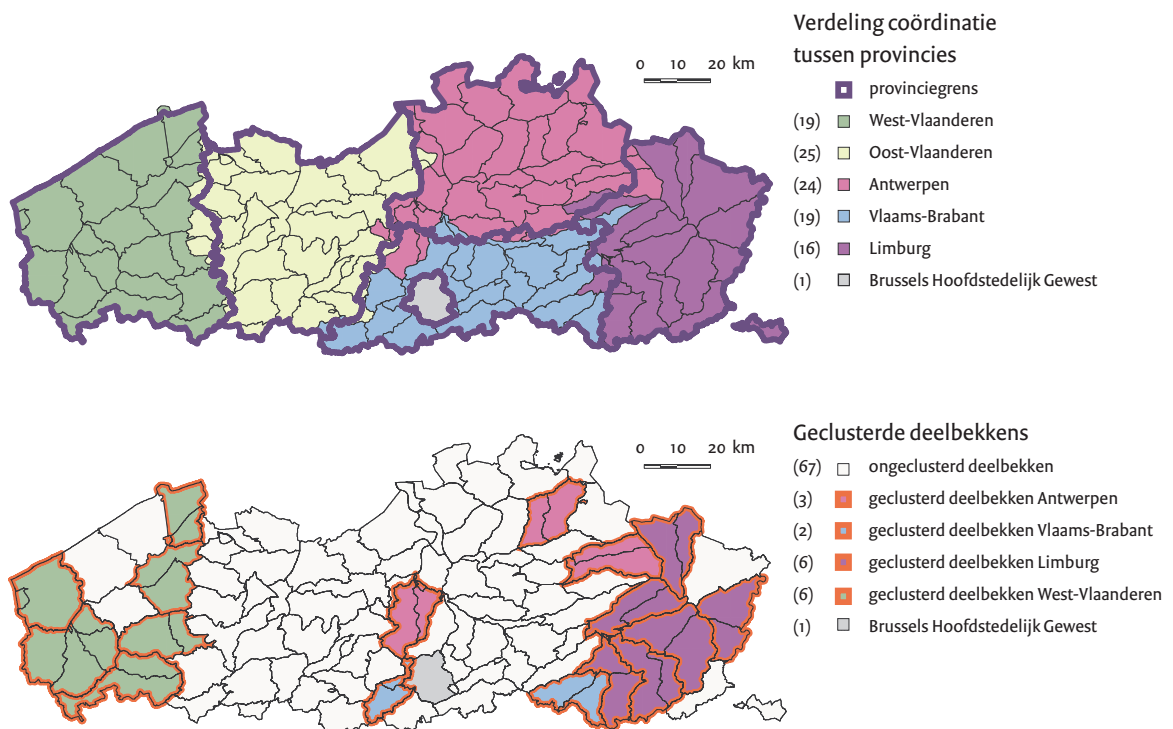
Een derde reden is dat het opstarten van de deelbekkenwerking nieuwe hulpbronnen introduceerde voor provincies, gemeenten, polders en wateringen. Reeds in 2002 werden financiële middelen ter beschikking gesteld via de Samenwerkingsovereenkomst en het subsidiebesluit voor polders en wateringen. Bovendien werden nieuwe bevoegdheden geïntroduceerd. Aan de provinciebesturen werden coördinerende bevoegdheden toegekend die hen de kans gaven hun rol als bovenlokaal bestuur te versterken (waar tot voor enkele jaren overwogen werd het provinciale bestuursniveau af te schaffen). De polders en wateringen konden hun positie in het lokale waterbeheer niet verstevigen, maar wel in stand houden. Ze kregen de formele opdracht mee te werken aan de realisatie van de doelstellingen van het Decreet Integraal Waterbeleid en aan de uitvoering van de deelbekkenbeheerplannen. De deelbekkenwerking werd door vele onder hen gezien als een ultieme kans om zich als bestuur te handhaven. Immers, ook over de organisatie en het bestaansrecht van polders en wateringen heerst al decennialang een negatief dis-

cours. Zowel polders en watering en als gemeentebesturen hoopten dat de gezamenlijke deelbekkenwerking meer bestuurlijk vermogen zou opleveren om een krachtig en doeltreffend lokaal waterbeleid te voeren, iets waar het hen (onder meer door hun kleinschaligheid) vaak aan ontbreekt. Dat de provinciebesturen zich profileerden als coördinator en 'trekker' van de deelbekkenwerking, overtuigde hen van de slaagkansen van de interbestuurlijke samenwerking.

3.2. ORGANISATIE VAN DE PLANVORMING

Voor de planvorming op deelbekkenniveau van start kon gaan, werden bij de provinciebesturen afspraken en keuzes gemaakt. Een van de afspraken betrof de verdeling van de te coördineren deelbekkens tussen de provinciebesturen. Omdat de deelbekkengrenzen de provinciegrenzen niet volgen, werden interprovinciale afspraken gemaakt die ertoe hebben geleid dat West-Vlaanderen nu 19 deelbekkens coördineert, Oost-Vlaanderen 25, Antwerpen 24, Vlaams-Brabant 19 en Limburg 16 (figuur 3).

Figuur 3: Verdeling van de provinciale coördinatieopdracht in de deelbekkens en clustering van deelbekkens



Bron: provinciale websites over deelbekkenwerking en telefonische enquête provinciale coördinatoren deelbekkenwerking

Daarnaast werd in sommige provincies de keuze gemaakt een aantal van de 103 deelbekkens te clusteren (figuur 3). In drie paar Antwerpse, twee paar Vlaams-Brabantse en zes paar Limburgse deelbekkens wordt de planvorming georganiseerd voor koppels van deelbekkens. In West-Vlaanderen werden 19 deelbekkens gereduceerd tot 11 clusters van deelbekkens. De keuze van provinciebesturen om deelbekkens samen te nemen, werd geïnspireerd door de vergelijkbaarheid van de watersysteemkenmerken van de desbetreffende deelbekkens en door de behoefte om de administratieve inspanningen voor beleidsplanning te beperken.

De code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid zet de lokale waterbeheerders aan tot het maken van heldere en goed bediscussieerde afspraken over de praktische organisatie van de planvorming. De nota projectorganisatie was in alle deelbekkens het allereerste document dat gezamenlijk werd opgesteld (figuur 2). In die nota werden formele afspraken gemaakt over de taakverdeling en over de financiering van de planvorming. Daarbij bleek er voldoende onderhandelingsruimte te bestaan om deelbekkenspecifieke afspraken te maken. In de onderstaande tekst wordt per provincie beschreven welke afspraken werden gemaakt over taakverdeling en financiering.

DEELBEKKENSPECIFIEKE AFSPRAKEN OVER DE PLANVORMING

In Antwerpen schrijven de provinciale coördinatoren alle waterbeleidsplannen voor de Antwerpse deelbekkens: 20 plannen in totaal. Het beleidsplan voor het deelbekken Schelde Haven wordt voorlopig niet ontwikkeld: de lokale waterproblemen van dat gebied worden behandeld in het bekkenbeheerplan voor de Beneden-Schelde en door andere fora die zich specifiek richten op de havenproblematiek. Het provinciebestuur van Antwerpen heeft zich geëngageerd om alle kosten van de planvorming op zich te nemen: zowel de totstandkoming van de nota projectorganisatie, de doelstellingennota als het actieplan worden gefinancierd door de provincie. De provincie stimuleert de gemeenten om Vlaamse subsidies voor DULO-waterplanning aan te wenden voor de uitvoering van concrete projecten. Voor extra studies in het kader van de planvorming moeten de partners in het samenwerkingsverband wel meebetalen.

In Vlaams-Brabant werd de Antwerpse aanpak overgenomen. Het provinciebestuur van Vlaams-Brabant schreef alle nota's projectorganisatie en doelstellingennota's, en zal in de toekomst penhouder zijn bij de actieplanning. De kosten voor de planvorming worden volledig door het provinciebestuur gedragen. In deelbekkens waar wateringen waterhuishoudingsplannen opstellen, worden de eventuele Vlaamse subsidies geïnvesteerd in het gezamenlijke planproces.

In West-Vlaanderen werden de nota's projectorganisatie en de doelstellingennota's geschreven door twee intercommunales: de West-Vlaamse Intercommunale (WVI) en de Intercommunale Leiedal. Het provinciebestuur was in geen enkel deelbekken penhouder. Voor de fase van actieplanning zal die organisatie van de planvorming veranderen. De provincie heeft besloten zelf actieplannen te schrijven, te beginnen met de actieplannen voor twee 'proefwaterschappen' die in het najaar van 2005 zullen worden opgericht. Het schrijven van de actieplannen zal bekostigd worden door de provincie, die personeel ter beschikking stelt. Die financiële regeling gold niet voor het schrijven van de nota's projectorganisatie en de doelstellingennota's. Voor die documenten betaalden de gemeenten aan de intercommunales 2,5 à 3 maal het bedrag dat zij ontvingen in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst. De verdeling van de kosten tussen de gemeenten gebeurde aan de hand van een verdeelsleutel: oppervlakte, aantal inwoners en aantal kilometer onbevaarbare waterlopen van 3^{de} categorie. In het geval dat een gemeente meer dan 1 euro per inwoner moest betalen voor de planvorming, vulde de provincie het resterende bedrag aan. Verder is het belangrijk te vermelden dat in West-Vlaanderen zeven polderbesturen een waterhuishoudingsplan opstellen (in samenwerking met studiebureaus). De West-Vlaamse waterhuishoudingsplannen worden geïntegreerd in de DULO-waterplannen/deelbekkenbeheerplannen.

In 15 van de 25 Oost-Vlaamse deelbekkens schreef het provinciebestuur zelf de nota's projectorganisatie en de doelstellingennota's, maar zal de provincie weldra de ontwikkeling van de actieplannen aanbesteden. Voor de financiering van de actieplanning zal de provincie 70 % van de kosten op zich nemen. De overige 30 % wordt verdeeld over de gemeenten binnen het deelbekken. Voor het deelbekken Gentse Binnenwateren is het stadsbestuur van Gent volledig zelf verantwoordelijk: de stad stelde op eigen initiatief een studiebureau aan en bekostigt de planvorming. In de negen overige Oost-Vlaamse deelbekkens worden de waterbeleidsplannen volledig door een studiebureau geschreven. De Vlaamse subsidies voor de waterhuishoudingsplannen en de DULO-waterplannen worden daarvoor aangewend, aangevuld met een restfinanciering door de provincie. De waterhuishoudingsplannen die door Oost-Vlaamse polders worden opgesteld, worden geïntegreerd in de DULO-waterplannen/deelbekkenbeheerplannen. Enkel in het deelbekken Moervaart stelt de polder Moervaart en Zuidlede in eigen beheer en los van de deelbekkenwerking een waterhuishoudingsplan op.

In vier van de tien geclusterde Limburgse deelbekkens schrijft het provinciebestuur het volledige waterbeleidsplan. In drie deelbekkens wordt de actieplanning uitbesteed nadat de nota's projectorganisatie en de doelstellingennota's door het provinciebestuur werden opgesteld. Voor de drie resterende deelbekkens werd een specifieke regeling getroffen. In één deelbekken werd het volledige beleidsplan geschreven door een lokale watering. In een ander deelbekken werden de nota projectorganisatie en de doelstellingennota door een watering opgesteld maar wordt de actieplanning weldra uitbesteed. In het tiende deelbekken wordt het volledige beleidsplan geschreven door een studiebureau onder leiding van plaatselijke watering. Ook in Limburg geldt dat de Vlaamse subsidies aan watering. Voor het opstellen van een waterhuishoudingsplan worden ingebracht voor het opstellen van een beleidsplan op deelbekkenniveau. De provincie betaalt in principe alle kosten van de planvorming, weliswaar beperkt tot een maximumbedrag van 2,7 euro per hectare. Voor zover nodig financieren de andere betrokken lokale besturen de resterende kosten van de planningsoefening.

3.3. METHODIEK VAN DE PLANVORMING

Op dit ogenblik wordt de code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid door de provincies, gemeenten, polders en watering. Het voordeel van een beperkt aantal processtappen heeft tot doel de waterbeheerders aan te sporen om zo snel mogelijk te starten met het plannen van concrete beleidsacties.

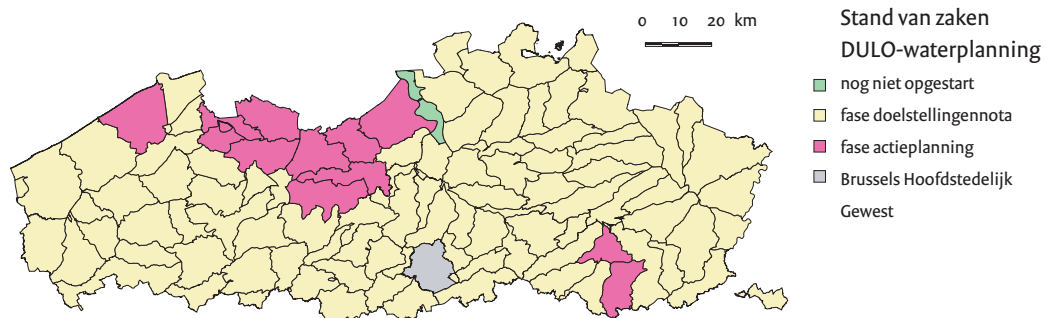
STAPPENPLAN

De fasering van het planproces voor de deelbekkens (figuur 2) is – in vergelijking met het planproces voor de bekkens – betrekkelijk eenvoudig gehouden. Het voorzien van een beperkt aantal processtappen heeft tot doel de waterbeheerders aan te sporen om zo snel mogelijk te starten met het plannen van concrete beleidsacties.

Ondanks de eenvoudige fasering van het planproces en de wens snel resultaten te boeken zijn, sinds de planvorming in het najaar van 2003 van start is gegaan, slechts 11 deelbekkens gekomen tot het opstellen van een actieplan (figuur 4). Een belangrijke verklaring daarvoor is dat de provinciebesturen ernaar streven eerst alle doelstellingennota's af te werken. Het opleveren van doelstellingennota's is financieel belangrijk voor 73 % van de Vlaamse gemeenten die de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004 ondertekenden op niveau 1: zij ontvangen subsidies van het Vlaamse Gewest als zij het plan-

proces tot de goedkeuring van de doelstellingennota's hebben doorlopen. Inhoudelijk valt op dat de doelstellingennota's weinig deelbekkenspecifieke doelstellingen bevatten. De algemene krachtlijnen van het integraal waterbeleid worden erin beschreven en ter informatie (en zonder verder prioriteiten te stellen) worden deelbekkenspecifieke knelpunten vermeld die eventueel uitgewerkt kunnen worden in het actieplan. Gezien er totnogtoe slechts één actieplan volledig afgewerkt werd (het actieplan voor het Limburgse deelbekken Melsterbeek), kunnen voorlopig geen representatieve conclusies worden getrokken over de inhoud van de actieplannen.

Figuur 4: Stand van zaken in de totstandkoming van de DULO-waterplannen (Vlaanderen, april 2005)



Bron: telefonische interviews provinciale coördinatoren deelbekkenwerking

INHOUDELIJKE RICHTLIJNEN EN AANBEVELINGEN

De doelstelling van de beleidsplanning is om te komen tot een duurzaam lokaal waterbeleid binnen een deelbekken. Duurzaam lokaal waterbeleid betreft een brongerichte aanpak met betrekking tot het oplossen en voorkomen van wateroverlast, waterverontreiniging, verdroging, aantasting van het natuurlijke milieu van watersystemen, en erosie. Als richtsnoer worden in de code van goede praktijk zeven beleidssporen meegegeven.

Beleidssporen voor de lokale waterbeleidsplannen:

- 1 maximale retentie (infiltratie, berging en vertraging afvoer) van hemelwater aan de bron;
- 2 sanering afvalwaterlozingen;
- 3 bewaking en verbetering van de kwaliteit van de riolerings- en zuiveringsinfrastructuur;
- 4 voorkomen en beperken van diffuse verontreiniging;
- 5 voorkomen en beperken van erosie en sedimenttransport naar de waterloop;
- 6 kwantitatief, kwalitatief en ecologisch duurzaam waterlopenbeheer;
- 7 duurzaam (drink)watergebruik.

Bron: code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid

De beleidssporen laten de gemeenten, provincies, polders en wateringen ruime marges om hun beleid inhoudelijk uit te werken. Afhankelijk van de ernst van de lokale waterproblemen en afhankelijk van het enthousiasme van de betrokken actoren om de problemen op te lossen, kan aan bepaalde beleidsacties meer gewicht worden toegekend. Lokale waterbeheerders verwachten dat er relatief meer beleidsacties rond de beleidssporen 1, 5 en 6 zullen worden geprogrammeerd. De besturen die aan de deelbekkenwerking deelnemen, zijn immers allemaal beheerder van waterlopen en net in het waterlopenbeheer schuilt de wederzijdse afhankelijkheid die de deelnemende besturen op het deelbekkenniveau aan elkaar bindt. De andere beleidssporen (vooral spoor 2 en 3) hebben veeleer betrekking op het beheer van de waterkwaliteit, op het deelbekkenniveau enkel een bevoegdheid van de gemeenten in relatie tot de taken van Aquafin NV en de Vlaamse Milieumaatschappij.

Op basis van de eerste planningsoefeningen trekken we de conclusie dat het beheer van de waterketen (drinkwater en afvalwater) onderbelicht zal worden in de lokale waterbeleidsplannen. De drinkwatermaatschappijen worden uitgenodigd om deel te nemen aan de deelbekkenwerking, maar voelen zich zelden daartoe geroepen. Bovendien wordt alle beleid rond waterkwaliteit geprogrammeerd in een ander beleidsarrangement (3.4 Afstemming met andere arrangementen in het Vlaamse waterbeleid). De glazen muur tussen beleid inzake de waterketen en beleid inzake het watersysteem dreigt de principes van integraal waterbeleid uit te hollen. Rekening houdend met de verplichtingen inzake waterkwaliteit die de Europese Unie oplegt, is deze conclusie verontwaardigend. Vlaanderen heeft de waterbeleidsplannen voor stroomgebiedsdistricten, bekkens en deelbekkens ingevoerd precies met het oog op het programmeren van beleidsacties die zouden moeten leiden tot de realisatie van de waterkwaliteitsdoelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn Water.

MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE

In de code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid wordt de nadruk gelegd op de realisatie van een planproces dat ruimte laat voor overleg en samenwerking met burgers en vertegenwoordigers van maatschappelijke belangengroepen. In de beleidspraktijk worden de meeste aanbevelingen van de code van goede praktijk goed opgevolgd. Het initiatief om waterbeleidsplannen te ontwikkelen op het deelbekkenniveau wordt aangekondigd in gemeentelijke infobladen en op de websites van de provincies. Verder worden belangrijke documenten in het ontwikkelingsproces van de beleidsplannen voor advies bezorgd aan adviesraden: aan milieuraden en eventueel ook aan andere adviesorganen. In sommige deelbekkens worden belanghebbende actoren actief aangeemoedigd om knelpunten te signaleren en deel te nemen aan vergaderingen waarin ontwerpdoelstellingen en potentiële beleidsacties worden afgewogen.

Er zijn echter evenzeer signalen dat er een (impliciet) gebrek aan vertrouwen is in de slaagkansen van samenwerking met maatschappelijke actoren. Een aantal waterbeheerders gaat ervan uit dat de overheid moeilijk of zelfs niet in staat is win-winsituaties te creëren voor uiteenlopende maatschappelijke belangen. In het (lokale) waterbeleid, en

zeker in poldergebieden waar sommige polders deelbekkenwerking ervaren als een inbraak van de natuursector, ligt een grote uitdaging om alle betrokken partijen te overtuigen dat het mogelijk is natuur- en landbouwbelangen te verzoenen. Een aantal respondenten ziet onderhandeling en bemiddeling tussen belangengroepen als een tijdrovende en energieslopende bezigheid die wellicht weinig meerwaarde oplevert.

3.4. RELATIE MET 'BELENDENDE BELEIDSARRANGEMENTEN'

ONDERLINGE AFSTEMMING MET DE BEKKENWERKING

De onderlinge afstemming van de planvorming op het bekken- en deelbekkenniveau ging totnogtoe vooral over praktische, operationele kwesties. Zo werden er overeenkomsten gesloten over de uitwisseling van informatie, bijvoorbeeld over het aanleveren van resultaten van interviews met gemeentebesturen en over het ter beschikking stellen van knelpuntendatabanken. Provinciale coördinatoren en planningsverantwoordelijken voor de bekkenbeheerplannen proberen op de hoogte te blijven van discussies die op het andere schaalniveau worden gevoerd. De werkdruk die de ontwikkeling van de beleidsplannen met zich meebrengt, maakt dat echter niet eenvoudig. Dat is een potentieel probleem omdat deelbekken- en bekkenbeheerplannen formeel één geheel vormen en daarom op elkaar afgestemd moeten zijn. Onderlinge afstemming wordt bijzonder moeilijk als planningsverantwoordelijken op deelbekken- en bekkenniveau niet op de hoogte zijn van de discussies die op het andere schaalniveau worden gevoerd.

Hoewel de werksfeer tussen de planningsverantwoordelijken op deelbekken- en bekkenniveau doorgaans constructief is en de communicatiekanalen open liggen voor overleg over concrete beleidsvragen, blijken er spanningen te zijn tussen provinciale en gewestelijke verantwoordelijken omtrent de aansturing van deelbekken- en bekkenwerking. Die spanningen betreffen vooral taak- en bevoegdheidsverdeling. Illustratief is de onzekerheid die er heerst over de taakverdeling bij het toekennen van (recreatieve, economische, ecologische e.a.) functies aan waterlopen. Het Decreet Integraal Waterbeleid bepaalt dat functietoekenning op drie planniveaus kan gebeuren: voor stroomgebieden, bekkens en deelbekkens, in overeenstemming met het belang van de functietoekenning voor het betreffende niveau. In welke gevallen deelbekkens functies zullen toekennen aan waterlopen en wanneer die taak wordt opgenomen door hogere planniveaus, is een vraag die politiek-ambtelijk gevoelig ligt, vooral omdat waterbeheerders niet wensen dat anderen zich bezighouden met waterlopen waarvoor zij bevoegd zijn.

ONDERLINGE AFSTEMMING MET ANDERE ARRANGEMENTEN IN HET VLAAMSE WATERBELEID

Ondanks het feit dat het waterbeleid op een nieuwe gebiedsgerichte leest is geschoeid, worden de bestaande spelregels in het waterbeleid (rond waterlopenbeheer, waterzuivering en drinkwatervoorziening) niet aangepast aan de nieuwe situatie. Meerdere rede-

nen verklaren het ontbreken van institutionele koppelingen tussen klassieke en nieuwe arrangementen in het waterbeleid.

Ten eerste wordt de oude kloof tussen de waterzuiverings- en drinkwatersector enerzijds en de waterbeheerders anderzijds groter. Dat heeft te maken met veranderingen in de constellatie van actoren, betrokken bij het waterbeleid. Bij het oplossen van juridische en financiële problemen rond Aquafin NV heeft de minister voor Leefmilieu sinds kort de taken van de drinkwatermaatschappijen uitgebreid. De drinkwatermaatschappijen uiten nu de ambitie om uit te groeien tot 'integrale waterketenbedrijven'. Hoe die bedrijven zich in de toekomst zullen verhouden tot de deelbekken- en bekkenwerking is voorlopig onduidelijk.

Ten tweede zijn de nieuwe instituties voor gebiedsgericht waterbeleid organisatorisch niet sterk genoeg om nu al het volledige Vlaamse waterbeleid te coördineren. De structuren en de instrumenten die voorzien zijn voor het gebiedsgericht waterbeleid moeten eerst versterkt worden, opdat de deelbekken- en bekkenwerking zouden kunnen bewijzen dat ze leiden tot meer bestuurlijk vermogen. Zolang er weinig politiek enthousiasme bestaat om sterke instituties op deelbekken- en bekkenniveau te creëren en zolang de budgettaire marges krap blijven, is de kans klein dat de samenwerkingsverbanden op deelbekken- en bekkenniveau kunnen uitgroeien tot relevante, sterke beleidsarrangementen.

Ten derde verzetten waterbeheerders zich om strategische redenen tegen het structureel koppelen van oude en nieuwe beleidsarrangementen in het Vlaamse waterbeleid. Dat heeft vooral te maken met de verwachting dat nieuwe spelregels zouden kunnen leiden tot een herverdeling van bevoegdheden waardoor de bestaande machtsverhoudingen zouden kunnen verschuiven. De waterbeheerders vrezen dat hun positie zal verzwakken. Dat brengt sommigen ertoe een relatief defensieve houding aan te nemen, ondanks de algemeen heersende overtuiging dat gebiedsgerichte, gecoördineerde beleidsvoering nodig is voor meer doeltreffend (lokaal) waterbeleid.

ONDERLINGE AFSTEMMING MET ANDERE ARRANGEMENTEN BUITEN HET VLAAMSE WATERBELEID

Hoewel er veel gemeenschappelijke doelen zijn, is de onderlinge afstemming van het natuurbeleid en de deelbekkenwerking wisselvallig. Er zijn voorbeelden van kruisbestuiving tussen deelbekkenwerking en natuurprojecten, maar er zijn ook gevallen waarin natuurbeleid en lokaal waterbeleid relatief los van elkaar worden gevoerd. Meerdere redenen verklaren dat. Afstemming vraagt bereidheid en capaciteit bij de betrokken coördinerende ambtenaren, wat – gezien het algemene tijdsgebrek – niet eenvoudig te organiseren is. Verder bemoeilijken asynchroon verlopende beleidsprocessen en de uiteenlopende doelstellingen van planfiguren die onderlinge afstemming.

Het voorkomen en beperken van erosie en sedimenttransport is een van de beleids-sporen in de lokale waterbeleidsplannen. In het geval dat een gemeente (gesubsidieerd door afdeling Land, AMINAL) een erosiebestrijdingsplan opstelt, dan wordt dat plan

opgenomen als onderdeel van het deelbekkenbeheerplan. Een nadeel is dat naburige gemeenten in het deelbekken meestal geen vergelijkbaar pakket beleidsmaatregelen programmeren waardoor de aanpak van erosieproblemen op deelbekkenniveau relatief fragmentarisch dreigt te blijven.

Onderlinge afstemming met ruimtelijke ordening is, net zoals in de bekkenwerking, een teer punt. Bij ambtenaren voor ruimtelijke ordening bestaat, in overeenstemming met de verplichtingen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, bereidheid om in proefprojecten rond de afbakening van het buitengebied, water als ordenend principe te nemen. Er is echter weinig animo om actief mee te werken aan de ontwikkeling van geïntegreerde waterbeleidsplannen op bekken- en deelbekkenniveau. Provinciale en gewestelijke verantwoordelijken willen niet per se een actieve participatie van ruimtelijke planners, zolang de conclusies van hun beleidsplannen maar worden vertaald in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het is op dat punt dat de schoen knelt. Ruimtelijke planners willen geen 'uitvoerders' zijn. Ze vinden dat zij (en niet de waterbeheerders) het best geplaatst zijn om integrale afwegingen te maken tussen ruimte voor water en ander ruimtegebruik. De verschillende opvattingen van ruimtelijke planners en waterbeheerders vormen een hypotheek op de uitvoering van beleidsacties die in deelbekken- en bekkenbeheerplannen worden geprogrammeerd.

3.5. GOEDKEURING VAN DE LOKALE WATERBELEIDSPANNEN

Er bestaat onduidelijkheid over de procedure voor de goedkeuring van de lokale waterbeleidsplannen en over de beoordelingscriteria die daarbij zullen worden gehanteerd.

Als lokale waterbeleidsplannen onder de noemer van deelbekkenbeheerplannen worden goedgekeurd, moet er gewacht worden op de oprichting van een aantal nieuwe organisatiestructuren. Ten eerste zouden op deelbekkenniveau waterschappen moeten worden opgericht voor formele bevestiging van de deelbekkenbeheerplannen. De provinciebesturen die het initiatiefrecht hebben voor de oprichting van waterschappen, zullen daartoe overgaan als de afbakening van de deelbekkens officieel is neergelegd in een uitvoeringsbesluit bij het Decreet Integraal Waterbeleid. Ten tweede moeten ook enkele nieuwe instanties op het bekkenniveau worden opgericht: het bekkensecretariaat, het bekkenbestuur en de bekkenraad. Gezien de deelbekkenbeheerplannen onderdeel zullen zijn van het bekkenbeheerplan, is het decretaal bepaald dat de bekkenbesturen de deelbekkenbeheerplannen inhoudelijk onderzoeken en waken over de onderlinge afstemming met bekkenbeheer- en andere deelbekkenbeheerplannen. Hoe die inhoudelijke toets van de deelbekkenbeheerplannen moet gebeuren als het bekkenbeheerplan nog niet klaar is, is voorlopig onduidelijk. Het Decreet Integraal Waterbeleid voorziet wel in de mogelijkheid om, zolang geen bekkenbeheerplannen zijn vastgesteld, deelbekkenbeheerplannen voorlopig vast te stellen.

Als de waterbeleidsplannen worden afgewerkt als een DULO-waterplan of als een waterhuishoudingsplan, moeten ze beoordeeld worden door de afdeling Water van AMINAL

in het kader van respectievelijk de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004 en het subsidiebesluit voor polders en wateringen. Noch de Samenwerkingsovereenkomst, noch het subsidiebesluit is helder over de criteria die gebruikt zullen worden voor de inhoudelijke beoordeling van de plannen. Er werden voorlopig enkel outputnormen bepaald voor de DULO-waterplannen: per deelbekken moeten de nota projectorganisatie, aanwezigheidslijsten van discussievergaderingen, doelstellingennota's en kaartmateriaal aangeleverd worden. De onduidelijkheid over de inhoudelijke verwachtingen die het Vlaamse Gewest precies stelt aan de lokale waterbeleidsplannen wordt door provincies, gemeenten, polders en wateringen als een potentieel probleem gezien.

4. Evaluatie

De beoordeling van de ontwikkeling van de waterbeleidsplannen op deelbekkenniveau beslaat de twee volgende paragrafen: in de eerste wordt teruggeblikt op de deelbekkenwerking totnogtoe en in de tweede wordt vooruitgeblikt naar toekomstige evoluties.

4.1. EX-POSTEVALUATIE VAN DE DEELBEKKENWERKING TOTNOGTOE

MOBILISERENDE KRACHT VAN HET VLAAMSE BELEID

In alle deelbekkens werd door provincies, gemeenten en eventuele polders en wateringen het initiatief genomen een waterbeleidsplan voor hun deelbekken op te stellen. Daarmee wordt geïllustreerd dat het Vlaamse beleid ter ondersteuning van de deelbekkenwerking een grote mobiliserende kracht heeft gehad. Het openstellen van subsidiekanalen en het decretaal verankeren van gebiedsgericht geïntegreerd waterbeleid, heeft – in gelukkige combinatie met een groot besef van de inhoudelijke en organisatorische problemen bij het lokale waterbeleid – geleid tot het leggen van de fundamenten voor een generieke aanpak van de deelbekkenwerking in Vlaanderen.

GEBREK AAN TRANSPARANTIE

Al de initiatieven om provincies, gemeenten, polders en wateringen aan te zetten tot deelbekkenwerking hebben echter geleid tot een wirwar aan financieringskanalen en tot een kluwen van benamingen voor de waterbeleidsplannen op deelbekkenniveau. We zien de sporen van een stapeling van beleid: het subsidiebesluit voor polders en wateringen zet aan tot de ontwikkeling van waterhuishoudingsplannen (voor zogenaamde VHA-zones), de Samenwerkingsovereenkomst met gemeenten en provincies stimuleert de ontwikkeling van DULO-waterplannen (voor deelbekkens), en het Decreet Integraal Waterbeleid legt aan alle lokale besturen op te werken aan deelbekkenbeheerplannen.

Al hebben elk van die initiatieven een belangrijke rol gespeeld in het aanzwengelen van gebiedsgericht lokaal waterbeleid, ze leiden tot complexe beleidskaders die de transparantie van het overheidsbeleid niet ten goede komen. Vooral voor ambtenaren en

mandatarissen van de kleinere lokale besturen en voor vertegenwoordigers van maatschappelijke belangengroepen is het vaak moeilijk door de bomen het bos te zien. De stapeling van beleid leidt bovendien tot administratieve onduidelijkheid. Hoewel het kabinet van de vorige minister voor Leefmilieu heeft bevestigd dat afgewerkte DULO-waterplannen, inclusief eventuele waterhuishoudingsplannen, moeten worden geïntegreerd in deelbekkenbeheerplannen, blijven gemeenten, provincies, polders en wateringen onzeker over de gelijkwaardigheid van de types beleidsplannen. Dat is vooral zo omdat ze verwachten dat het Vlaamse Gewest de procedurele en inhoudelijke eisen ten aanzien van de deelbekkenbeheerplannen nog zal aanpassen.

ENTHOUSIASTE, MAAR SOMS DOMINANTE COÖRDINATIE DOOR DE PROVINCIES

Dat de provinciebesturen zich met personele en financiële middelen hebben geëngageerd in de deelbekkenwerking was een belangrijke stimulans voor het op gang brengen van gebiedsgericht geïntegreerd waterbeleid op deelbekkenniveau. De provincies hebben zich voluit geprofileerd als 'trekkers' van de deelbekkenwerking en op die manier hebben ze kleinere gemeenten, polders en wateringen overtuigd van de haalbaarheid en de potentiële meerwaarde van interbestuurlijke samenwerking.

De wijze waarop de provinciebesturen de deelbekkenwerking coördineren, wordt echter niet door iedereen geapprecieerd. In de opstartfase van de deelbekkenwerking waren er (soms onderhuidse, soms expliciete) conflicten tussen provinciebesturen en enkele polders en wateringen. De spanningen hadden betrekking op de vraag of polders en wateringen het recht hebben om – naast de provinciebesturen – een coördinerende rol op te nemen in de deelbekkenwerking. In alle deelbekkens werd daarover een modus vivendi gevonden, met uitzondering van één deelbekken: deelbekken Moervaart. Bij het hoofdbestuur van afdeling Water van AMINAL klinkt verder de kritiek dat sommige provinciebesturen grotere ambities hebben dan die die van hen op deelbekkenniveau worden verwacht. Men vreest dat de deelbekkenbeheerplannen onvoldoende zullen inspelen op de kleine problemen van het lokale watersysteem en dat ze inhoudelijk zullen overlappen met de bekkenbeheerplannen. De provincies ontkennen dat dat het geval zal zijn.

EEN RELATIEF LEGITIEME METHODOLOGIE

De lokale besturen uiten zich gematigd positief over de methodologie voor de planvorming, zoals bepaald in de code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid. Zeker in de eerste fases van het planproces (bij het schrijven van de nota's projectorganisatie en de doelstellingennota's) vonden gemeenten, provincies, polders en wateringen de code van goede praktijk een goede handleiding voor het ontwikkelen van hun waterbeleidsplannen. Zowel het stappenplan als de thematische beleidssporen sloten aan bij hun opvattingen over een geschikt planproces en een inhoudelijk goed waterbeleidsplan.

Sinds kort wordt de inhoud van de code van goede praktijk in vraag gesteld. Het Vlaamse Gewest bereidt een uitvoeringsbesluit voor bij het Decreet Integraal Waterbeleid waarin

de methodologie voor de deelbekkenbeheerplannen wordt vastgelegd. Hoewel er initieel op deeltbekeniveau weinig enthousiasme was om – tijdens het eerste planproces – de methodologie bij te sturen, tonen provinciale coördinatoren zich nu voorstander om niet langer te werken met de zeven beleidssporen uit de code van goede praktijk, maar wel met de vijf centrale thema's van de Vlaamse waterbeleidsnota (goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 8 april 2005). Verder achten zij het belangrijk dat de methodologie voor de planvorming een flexibel werkinstrument blijft met voldoende beleidsruimte om in te spelen op veranderende omstandigheden en met liefst zo weinig mogelijk processtappen.

WISSELVALLIGE MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE

Zoals we reeds eerder toelichtten, worden burgers en maatschappelijke belangengroepen langs diverse communicatiekanalen op de hoogte gebracht van initiatieven rond de deelbekkenwerking. Er bestaan wel verschillen tussen de provincies onderling en tussen de deeltbeken. Die illustreren precies dat niet iedereen op dezelfde golfte zit als het gaat over participatief deeltbekenbeleid.

Als maatschappelijke belangengroepen niet van bij het begin van het planproces geïnformeerd en geconsulteerd worden, ontstaat er een dubbel risico. Enerzijds lopen waterbeheerders het gevaar relevante informatie over knelpunten in het watersysteem mis te lopen: burgers (al dan niet verenigd in belangengroepen) beschikken vaak over relevante terreinkennis. Anderzijds is de kans reëel dat maatschappelijke belangengroepen het eindproduct (de actieplannen) niet zullen steunen als ze zich geen eigenaar voelen van de beleidsplanning.

4.2. EX-ANTE-EVALUATIE VAN DE DEELBEKKENWERKING IN DE NABIJE TOEKOMST

NIET TIJDIG OPLEVEREN BELEIDSPLANNEN

Gezien het Decreet Integraal Waterbeleid bepaalt dat de bekkenbeheerplannen (inclusief deeltbekenbeheerplannen) eind 2006 goedgekeurd moeten zijn, moeten de deeltbekenbeheerplannen medio 2005 klaar zijn om (samen met de bekkenbeheerplannen) in openbaar onderzoek te gaan. Tijdigheid in de goedkeuring van deeltbeken- en bekkenbeheerplannen is belangrijk omdat die plannen idealiter dienen als input voor de ontwikkeling van de stroomgebiedbeheerplannen, die Europa eind 2009 verwacht.

De meeste planningsprocessen in de 103 Vlaamse deeltbeken zijn medio 2005 niet afgerond (figuur 4). De belangrijkste verklaring is het late ogenblik waarop de planvorming van start is gegaan. De vertraging is in belangrijke mate toe te schrijven aan de moeilijke afbakening van de deeltbeken (1 Situering). Bovendien wordt vastgesteld dat niet elke provincie zich pro-actief heeft opgesteld in de deeltbekenwerking door de ontwikkeling van de lokale waterbeleidsplannen uit te stellen tot er formele opdrachten kwamen van het Vlaamse Gewest.

Het niet tijdig opleveren van de deelbekkenbeheerplannen levert op het eerste gezicht weinig problemen op omdat de bekkenbeheerplannen, waaraan ze formeel gekoppeld worden, vermoedelijk ook niet tijdig zullen klaar zijn. Als men de zaak van nabij bekijkt, is de falende timing wel een probleem omdat de kans op aanslepende besluitvorming groter wordt. Er is nood aan nieuwe, haalbare afspraken met het Vlaamse Gewest over de aanleverdatum.

VERVOLG PLANVORMING ONDUIDELIJK

Er is veel onduidelijkheid over de wijze waarop de planvorming op het deelbekken-niveau verder zal verlopen. Zo is niet duidelijk hoe de provinciale coördinatoren in de toekomst invulling zullen geven aan de fase van de actieplanning. De ideeën over de prioriteit waarmee de gesignaleerde knelpunten in het watersysteem zullen worden aangepakt, de ideeën over de onderlinge afstemming van het deelbekken- en het bekken-niveau, en de ideeën over de procesregels voor de onderhandeling over beleidsacties zijn voorlopig vaag. Verder biedt het Vlaamse Gewest weinig duidelijkheid over wat er met de DULO-waterplannen en waterhuishoudingsplannen zal gebeuren eens de inhoudelijke voorbereiding ervan klaar is. De goedkeuringsprocedure is niet helder en ook de inhoudelijke criteria waarop de plannen door de hogere overheid zullen worden beoordeeld, zijn onbekend. Daarover wordt het best op korte termijn helderheid gecreëerd.

VOORWAARDELIJKE KANSEN OP VERANKERING VAN DE DEELBEKKENWERKING

We concludeerden reeds dat de initiatieven voor gebiedsgericht waterbeleid op het deelbekkenniveau een groot mobiliserend effect hadden op de lokale besturen. De vraag is of er een goede kans is op blijvende interbestuurlijke samenwerking. De provincies, gemeenten, polders en wateringens zijn er zelf van overtuigd dat de interbestuurlijke samenwerking alleen kansen heeft om te overleven, als er op relatief korte termijn door het Vlaamse Gewest aanvullende regelgeving wordt goedgekeurd.

Zo wijzen ze erop dat er een dringende behoefte is aan uitvoeringsbesluiten bij het Decreet Integraal Waterbeleid. Traagheid in het uitvaardigen van uitvoeringsbesluiten geeft het signaal dat er bij het Vlaamse Gewest politieke twijfel bestaat over de toekomst van gebiedsgericht georganiseerd waterbeleid. Dat signaal is nadelig voor de deelbekkenwerking omdat daardoor lokaal argwaan groeit over de standvastigheid van de Vlaamse beleidslijn. Uitstel bij de uitvaardiging van het eerste uitvoeringsbesluit legt bovendien een zware hypotheek op de officiële goedkeuring van de deelbekken- en bekkenbeheerplannen. Bij ontstentenis van een uitvoeringsbesluit kunnen de in het decreet genoemde instanties op het deelbekken- en bekkenniveau niet worden opgericht.

Sommige praktijkmensen geven aan dat deelbekkenwerking weinig kansen heeft op verdere institutionalisering als er in de toekomst geen mogelijkheid wordt gecreëerd om rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan waterschappen. Het Decreet Integraal Waterbeleid heeft die mogelijkheid niet voorzien omdat polders en wateringens, maar

ook provincies vreesden dat waterschappen met rechtspersoonlijkheid hun bevoegdheden in het waterbeheer zouden ondermijnen. Die vrees leeft nog steeds, zoals blijkt uit de officiële standpunten van de respectieve verenigingen voor polders en wateringen, voor steden en gemeenten en voor provincies. Zonder rechtspersoonlijkheid zullen waterschappen ons inziens blijvend afhankelijk zijn van de goodwill van de (talrijke) participerende besturen, zowel op het vlak van in te zetten personeel en financiële middelen als op het vlak van inhoudelijke steun voor noodzakelijke beleidsmaatregelen. Andere organisatievormen kunnen geen alternatief bieden. De rechtsfiguur van een intercommunale is ongeschikt omdat provincies, maar ook polders en wateringen, om juridisch-technische redenen niet kunnen intreden. Het voorstel van 'integrale waterketenbedrijven' om het beheer van gemeentelijke waterlopen van 3^{de} categorie over te nemen, lijkt evenmin ideaal: daarmee wordt de afstand tot het beleidsdoel (beter gecoördineerd beheer van het gehele watersysteem) vermoedelijk nog groter.

Uiteraard is het welslagen van de interbestuurlijke samenwerking op deelbekeniveau niet enkel afhankelijk van nieuwe regelgeving van het Vlaamse Gewest. De waterbeheerders hebben zelf ook een belangrijke (zoniet de belangrijkste) rol te spelen. Zij moeten de meerwaarde van interbestuurlijke samenwerking liefst op relatief korte termijn kunnen bewijzen: aan externen maar in de eerste plaats aan zichzelf. In dat verband zijn er twee strategieën die de band tussen de lokale waterbeheerders sterker kunnen maken.

Ten eerste is het belangrijk dat de samenwerkingsverbanden op relatief korte termijn succes opleveren. Gezien het belang dat aan actiegericht deelbekkenbeleid wordt gehecht, is het essentieel dat de planvorming snel leidt tot concrete resultaten. Het beleidsplan dat wordt ontwikkeld is (bij voorkeur) een 'package deal': alle betrokkenen moeten het gevoel hebben dat ze winst realiseren op punten die voor hen belangrijk zijn. In dat verband is het belangrijk dat de planvorming ook door de plaatselijke waterbeheerders wordt beschouwd als een proces van politiek-ambtelijke wilsvorming over een beperkt aantal beleidsacties. Het ambiëren van een alomvattend beleidsplan heeft hoogstwaarschijnlijk alleen maar een negatieve invloed op de bereidheid van waterbeheerders om mee te werken, omdat dan de complexiteit en de tijdsduur van de planning toeneemt en het uitzicht op meerwaarde afneemt.

Ten tweede kan het helpen dat de 'volgers' in de deelbekkenwerking op sleeptouw worden genomen door de 'trekkers'. Als hen praktische ondersteuning wordt geboden, ondervinden kleinere gemeenten, polders en wateringen de meerwaarde van samenwerking. Ze zullen minder gauw geneigd zijn de deelbekkenwerking de rug toe te keren omdat ze beseffen dat ze eraan kunnen verliezen. Op dit moment ondersteunen het Vlaamse Gewest en de provinciebesturen de gemeenten, polders en wateringen door de planvorming (geheel of gedeeltelijk) te bekostigen. En net zoals nu in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst gebeurt, zou de uitvoering van acties uit de DULO-waterplannen ook in de toekomst kunnen worden gesubsidieerd door het Vlaamse Gewest. Maar uiteraard zijn ook andere strategieën het overwegen waard. We denken aan een scenario waarin 'trekkers' in de deelbekkenwerking juridische, technische of andere bijstand zouden leveren aan collega-waterbeheerders in het samenwerkingsverband.

MOGELIJKHEDEN VOOR MEER MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE

Er zijn mogelijkheden voor meer maatschappelijke participatie in de ontwikkeling van de lokale waterbeleidsplannen. Gezien burgers en maatschappelijke belangengroepen zelf minder geïnteresseerd zijn in abstracte beleidsdoelstellingen, maar zich des te meer betrokken voelen wanneer concrete beleidsacties voor hun onmiddellijke leefomgeving worden uitgewerkt, is het zelfs ideaal burgers en maatschappelijke belangengroepen in te schakelen in de voor vele deelbekkens aankomende fase van actieplanning. Een aantal factoren lijkt echter meer maatschappelijke participatie in de weg te staan. De strikte timing van het planproces wordt door de provinciale coördinatoren als de belangrijkste hinderpaal gezien.

ONDERLINGE AFSTEMMING MET DE BEKKENWERKING

Hoewel de werksfeer tussen de planningsverantwoordelijken op deelbekken- en bekkenniveau doorgaans constructief is en de communicatiekanalen open liggen voor overleg over concrete beleidsvragen, zijn goede verhoudingen in de toekomst niet bij voorbaat gegarandeerd. De toekomstige relatie tussen de deelbekken- en bekkenwerking zal afhangen van het vermogen van planningsverantwoordelijken op deelbekken- en bekkenniveau om billijke afspraken te maken over taakverdeling, maar ook van de strategische, politiek-ambtelijke discussies tussen de provincies en het Vlaamse Gewest die daarover gevoerd zullen worden. De provincies vrezen eenzijdige taakafschuiving door het bekkenniveau en gewestelijke bemoeienis in de afspraken die zij maken in het kader van de deelbekkenbeheerplanning. Op het gewestelijke niveau wordt argwanend gekeken naar provinciebesturen die ambitieuze plannen koesteren voor de deelbekkenwerking, onder meer omdat men de bekken- en deelbekkenwerking niet in een concurrentiële positie wil zien terechtkomen. Het zal erop aankomen dat alle betrokkenen op een pragmatische manier omgaan met de keuzes over taak- en bevoegdheidsverdeling die men zal moeten nemen.

ONDERLINGE AFSTEMMING MET ANDERE ARRANGEMENTEN IN HET WATERBELEID

Er zijn geen regels die beleid in de klassieke beleidsarrangementen (zoals waterlopenbeheer, waterzuivering en drinkwatervoorziening) afhankelijk stellen van de inhoud van de deelbekken- en bekkenbeheerplannen. Dat betekent dat afspraken die worden gemaakt in het kader van de deelbekken- en bekkenwerking hiërarchisch niet hoger staan dan de 'oude' spelregels. De deelbekken- en bekkenbeheerplannen krijgen daarmee niet het gezag dat men van integrale beleidsplannen zou kunnen verwachten.

Er zijn interne en externe mechanismen die verhinderen dat de deelbekken- en bekkenwerking uitgroeien tot sterke, overkoepelende beleidsarrangementen. Hoewel de 'trekkers' van deelbekken- en bekkenwerking het beperkte gezag van de deelbekken- en bekkenbeheerplannen openlijk betreuren, zijn ze zelf weinig bereid een lans te breken voor aanpassing van oude spelregels. Vooral het aantasten van bevoegdheden en de mogelijke verschuiving in de machtsbalans weerhouden hen daarvan. Ondertussen

neemt de externe druk op de deelbekken- en bekkenwerking toe. De drinkwatersector laat sinds kort blijken geïnteresseerd te zijn in het beheer van gemeentelijke waterlopen van de zogenaamde 3^{de} categorie. Gemeenten worden op termijn voor de keuze geplaatst: meedoen met de drinkwatersector en 'verlost' zijn van de praktische organisatie van het lokale waterbeheer of investeren in deelbekkenwerking. Hoewel de laatste optie het voordeel heeft dat gemeenten zich met andere waterbeheerders engageren voor een meer gecoördineerd waterlopenbeheer, is het niet zeker dat zij ook daarvoor zullen kiezen.

ONDERLINGE AFSTEMMING MET ANDERE ARRANGEMENTEN BUITEN HET VLAAMSE WATERBELEID

De analyse leert dat de onderlinge afstemming tussen deelbekkenwerking enerzijds en ruimtelijke ordening, natuur- en landbeleid anderzijds niet vanzelfsprekend is. Meerdere redenen verklaren dat, onder meer het verschil in finaliteit en timing van de beleidsprocessen, het gebrek aan organisatorische capaciteit om beleidsinitiatieven af te stemmen, en conflicterende opvattingen over de prioriteit van het ene op het andere beleid.

Een beperkte onderlinge afstemming van de deelbekkenwerking en andere beleidsarrangementen levert weinig problemen op zolang de ontwikkeling van de lokale waterbeleidsplannen in een verkennende fase zit. Eens de fase van actieplanning wordt aangevat, is het wel noodzakelijk dat er meer coördinatie is. Daarin moeten zowel provinciale coördinatoren als gewestelijke beleidsmakers een rol spelen. Provinciale coördinatoren van de deelbekkenwerking moeten de ogen en oren openhouden voor de eventuele koppeling met beleidsacties die elders geprogrammeerd of uitgevoerd worden. Gewestelijke beleidsmakers (van binnen en buiten het waterbeleid) dragen de verantwoordelijkheid afspraken te maken op strategisch niveau, bijvoorbeeld over de aanlevering van informatie en de taakverdeling.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. CONCLUSIES

- In alle Vlaamse deelbekkens werd door provincies, gemeenten en eventuele polders en wateringeng het initiatief genomen een waterbeleidsplan op deelbekkenniveau op te stellen. Gezien al die overheden zich hebben ingeschakeld in het gebiedsgerichte lokale waterbeleid, mogen voorstanders hoop koesteren op het voortbestaan en de verdere institutionalisering van de deelbekkenwerking. 😊
- Alle initiatieven om provincies, gemeenten, polders en wateringeng aan te zetten tot deelbekkenwerking hebben geleid tot een wirwar aan financieringskanalen en tot een kluwen van benamingen voor de waterbeleidsplannen op deelbekkenniveau. Al hebben die initiatieven elk een belangrijke rol gespeeld in het mobiliseren van de lokale

waterbeheerders voor gebiedsgericht lokaal waterbeleid, toch leiden ze tot complexe beleidskaders die de transparantie van het overheidsbeleid niet ten goede komen.

- Het feit dat provinciebesturen zich met personele en financiële middelen hebben geëngageerd in de deelbekkenwerking was een belangrijke stimulans voor het op gang trekken van gebiedsgericht geïntegreerd waterbeleid op deelbekkenniveau. De soms dominante coördinatie door provincies kan echter, ondanks alle goede bedoelingen, schadelijk zijn voor de deelbekkenwerking. Er moet voldoende onderhandelingsruimte zijn om deelbekkenspecifieke afspraken te maken over de aansturing van de deelbekkenwerking. Bovendien is het belangrijk dat de provincies erover waken dat in de deelbekkenbeheerplannen beleidsacties worden geprogrammeerd die de bekkenbeheerplannen op detailniveau aanvullen. ☹️
- De methodologie in de code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid was een legitieme basis voor de start van de ontwikkeling van de deelbekkenbeheerplannen. Sinds kort wordt de code van goede praktijk in vraag gesteld en worden voorstellen geformuleerd voor bijsturing. In dat verband wordt (door de provincies) gepleit voor het behoud van een flexibele methodologie: met voldoende beleidsruimte om in te spelen op veranderende omstandigheden en met een beperkt aantal processtappen. ☹️
- Burgers en maatschappelijke belangengroepen worden langs diverse communicatiekanalen op de hoogte gebracht van initiatieven rond de deelbekkenwerking. Er bestaan wel verschillen tussen de provincies onderling en tussen de deelbekkens. Die illustreren dat niet iedereen op dezelfde golflengte zit als het gaat over participatief deelbekkenbeleid. Tijdsgebrek en een impliciet gebrek aan vertrouwen in de mogelijkheid belangenconflicten inzake water op te lossen, zijn factoren die daarbij een bepalende rol spelen. ☹️
- De meeste planningsprocessen in de 103 Vlaamse deelbekkens zijn medio 2005 niet afgerond omdat de planvorming (onder een gedeelde verantwoordelijkheid van het Vlaamse Gewest en de provincies) trager van start is gegaan dan voorzien. Het niet tijdig opleveren van de deelbekkenbeheerplannen is een probleem omwille van de kans op aanslepende besluitvorming. Er is nood aan nieuwe, haalbare afspraken over de aanleverdatum van de waterbeleidsplannen op deelbekkenniveau. ☹️
- Er bestaat grote onduidelijkheid over de wijze waarop de planvorming op deelbekkenniveau verder zal verlopen. De provinciale coördinatoren moeten nog uitklaren hoe ze in de toekomst invulling zullen geven aan de fase van de actieplanning. Ook het Vlaamse Gewest moet zich nog uitspreken over onder meer de inhoudelijke criteria voor de beoordeling van de lokale waterbeleidsplannen. ☹️
- De deelbekkenwerking haalt voordeel uit het feit dat het een arrangement is dat aansluit bij een groter arrangement als de bekkenwerking. De toekomstige relatie tussen de deelbekken- en bekkenwerking zal afhangen van het vermogen van provinciale coördinatoren en planningsverantwoordelijken op bekkenniveau om billijke afspraken te maken, en van de strategische, politiek-ambtelijke discussies die daarover ☹️

gevoerd zullen worden. Het zal erop aankomen dat de betrokkenen op een pragmatische manier omgaan met keuzes over taak- en bevoegdheidsverdeling.

- Er zijn geen regels die beleid in de klassieke beleidsarrangementen (zoals waterlopenbeheer, waterzuivering en drinkwatervoorziening) afhankelijk stellen van de inhoud van de deelbekken- en bekkenbeheerplannen. Dat betekent dat afspraken die in het kader van gebiedsgerichte waterbeleidsplanning worden gemaakt weinig gezag zullen hebben. Dat beïnvloedt hun legitimiteit nadelig. ☹️
- De onderlinge afstemming van deelbekkenbeheerplanning en andere beleidsarrangementen buiten het waterbeleid (zoals natuur- en landbeleid, en ruimtelijke ordening) is evenmin vanzelfsprekend. Zolang de ontwikkeling van de deelbekkenbeheerplannen in een verkennende fase zat, was er geen probleem. In de toekomst moeten zowel provinciale coördinatoren als gewestelijke beleidsmakers (uit het waterbeleid en andere arrangementen) initiatieven nemen die meer coördinatie bevorderen. ☹️

5.2. AANBEVELINGEN

Onze beleidsaanbevelingen over de deelbekkenwerking gaan over drie strategische doelstellingen die de beleidsmakers zouden moeten nastreven: iedereen overtuigen van de meerwaarde van samenwerking, werken aan onderlinge afstemming en optimaliseren van het beleidskader van de deelbekkenwerking.

IEDEREEN OVERTUIGEN VAN DE MEERWAARDE VAN SAMENWERKING

Het is belangrijk dat provincies, gemeenten, polders en wateringën op relatief korte termijn de meerwaarde aantonen van geïntegreerd waterbeleid op deelbekkenniveau. Wij zien twee strategieën die in dat verband kunnen worden toegepast. Ten eerste moeten de ‘trekkers’ de ‘volgers’ ondersteunen in dagelijkse beleidsprocessen. De kans op drop-out bij de kleinere gemeenten, polders en wateringën moet worden voorkomen door hen te ondersteunen bij hun lokaal waterbeleid. Ten tweede moet er gezorgd worden voor successen op relatief korte termijn. Gezien het belang dat aan actiegericht deelbekkenbeleid wordt gehecht, is het essentieel dat de planvorming snel leidt tot concrete resultaten.

WERKEN AAN ONDERLINGE AFSTEMMING

Om het bestuurlijke vermogen van het samenwerkingsverband te vergroten, is het belangrijk te investeren in overleg en onderlinge afstemming: van de betrokken waterbeheerders, van overheid en samenleving, en van de deelbekkenwerking en andere beleidsarrangementen.

De gemeenten, provincies, en eventueel polders en wateringën vormen samen de primaire coalitie in de totstandkoming en uitvoering van deelbekkenbeleid. Om het overleg en de onderlinge afstemming binnen de coalitie optimaal te houden, is het onder meer belangrijk dat er een vast aanspreekpunt is voor de coördinatie van de deelbekken-

werking. Dat impliceert dat (ook na afloop van de Samenwerkingsovereenkomst die full-time provinciale coördinatoren bekostigde) voorzien moet worden in voldoende financiële en organisatorische middelen voor de aanstelling van personeel voor de deelbekkenwerking.

Uit de analyse is gebleken dat er indicaties zijn dat er in de planprocessen totnogtoe een wisselvallige, maar in het algemeen magere vertegenwoordiging is van niet-overheidsactoren. Zonder dat de maatschappelijke participatie zo groot moet zijn als op bekken-niveau, is het toch belangrijk dat beleidsverantwoordelijken op deelbekkenniveau investeren in het betrekken van de meest essentiële private gesprekspartners. Vooral in de aankomende fase van actieplanning is het wenselijk dat potentiële doelgroepen en mogelijk betrokken burgers van bij het begin bij de onderhandelingen worden betrokken.

Omdat de deelbekkenwerking er niet alleen voor kan zorgen dat alle lokale waterproblemen worden opgelost, is het belangrijk dat er voldoende wordt geïnvesteerd in onderlinge afstemming van deelbekken- en bekkenwerking. Het is essentieel dat beleidsverantwoordelijken van het bekken- en deelbekkenniveau regelmatig overleg plegen en actief afstemming zoeken tijdens de planprocessen. Met taak- en bevoegdheidsverdelingen moet op een pragmatische manier worden omgegaan.

In de toekomst moeten verder initiatieven worden genomen die aansturen op meer coördinatie tussen deelbekkenwerking en andere arrangementen buiten het waterbeleid (zoals natuur- en landbeleid, en ruimtelijke ordening). Daarin hebben zowel provinciale coördinatoren als gewestelijke beleidsmakers een rol te vervullen. Op operationeel niveau is vooral open communicatie nodig tussen projectverantwoordelijken, op het strategische niveau is er behoefte aan afspraken over informatieoverdracht en taakverdeling.

Indien de politiek beslist dat de deelbekken- en bekkenwerking organisatorisch worden versterkt, is het bovendien belangrijk dat nieuwe regels worden uitgevaardigd die beleid in de klassieke beleidsarrangementen (zoals waterlopenbeheer, waterzuivering en drinkwatervoorziening) afhankelijk stelt van de inhoud van de deelbekken- en bekkenbeheerplannen. Zoniet zullen de afspraken die in het kader van de planningsoefeningen worden gemaakt, weinig gezag hebben.

OPTIMALISEREN VAN HET BELEIDSKADER VAN DE DEELBEKKENWERKING

Om uit te kunnen groeien tot een institutie die kan bijdragen tot meer doeltreffend lokaal waterbeleid, is het nodig dat er wordt geïnvesteerd in de deelbekkenwerking. Een eerste belangrijke stap is de publicatie van een eerste uitvoeringsbesluit bij het Decreet Integraal Waterbeleid. Dat uitvoeringsbesluit, met onder meer de formele afbakening van de deelbekkens, is nodig om te kunnen starten met de oprichting van waterschappen (zonder rechtspersoonlijkheid). Verder is het belangrijk dat er op korte termijn heldere en eenduidige afspraken worden gemaakt over de verwachtingen van het Vlaamse

Gewest ten aanzien van deelbekkenbeheerplannen. Die afspraken zijn noodzakelijkerwijs procedureel én inhoudelijk. Er is nood aan: een nieuwe, haalbare overeenkomst over de aanleverdatum van de deelbekkenbeheerplannen, duidelijkheid over de beoordelingscriteria die gehanteerd zullen worden door het Vlaamse Gewest, en een consensus over een bijgestelde methodologie voor de planvorming.

Bovendien lijkt het wenselijk dat de Vlaamse Regering vooralsnog overweegt de mogelijkheid te voorzien waterschappen met rechtspersoonlijkheid op te richten.

Waterschappen met rechtspersoonlijkheid lijken de enige organisatievorm die toelaat slagkrachtig, interbestuurlijk deelbekkenbeleid te voeren. Gezien Europa eist dat Vlaanderen tegen 2015 een goede toestand van het watersysteem realiseert, is daar nood aan. De afwijzing van dit idee door vele praktijkmensen is veelal terug te brengen tot een probleem dat het lokale waterbeleid al decennialang parten speelt: angst om bevoegdheden en macht te verliezen. Om een beter gecoördineerd lokaal waterbeleid mogelijk te maken, is daarom moed nodig, moed van beleidsmakers om tegen de stroom in te roeien en moed om pro-actief te werken aan het bereiken van Europese doelstellingen.

REFERENTIES

Besluit van de Vlaamse Regering van 18 januari 2002 houdende het toekennen van een gewestbijdrage aan polders, wateringen, verenigingen van polders of wateringen voor het uitvoeren van bepaalde waterhuishoudkundige werken en tot vastlegging van de procedure inzake subsidiëring van deze werken (Belgisch Staatsblad, 25 april 2002).

Brochure, toelichting en contractteksten bij de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004, www.samenwerkingsovereenkomst.be.

Code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid, <http://www.vvpw.be/whp/PDF/code%20dwb%20versie%2020020517.pdf>.

Crabbé A. & Leroy P. (2004) Op weg naar vernieuwd lokaal waterbeleid. Tussentijdse analyse en beoordeling van de ontwikkeling van waterbeheerplannen op deelbekeniveau, Universiteit Antwerpen, Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, Antwerpen, www.milieubeleidswetenschappen.be.

Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (Belgisch Staatsblad, 14 november 2003).

De Roeck L. & Smet K. (2004) Het decreet Integraal Waterbeleid: mijlpaal voor het Vlaamse waterbeleid, Vlaamse Milieumaatschappij, Erembodegem.

De Smedt P., Gonsaels G., Maes F. & Heyman J. (2003) 'Anders omgaan met water. De krachtlijnen van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid', 12 Tijdschrift voor Milieurecht, 449-484.

De Smedt P., Gonsaels G., Heyman J., Maes F., Van Bockstal P. & Vanderstraeten F. (2004) Integraal waterbeleid in Vlaanderen. Info Milieubescherming Nr. 4030, Kluwer, Mechelen.

Heyman J. (2004) 'Naar een nieuwe visie op het waterbeleid in Vlaanderen – Titel 1 van het Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid', 1-100, in: Deketelaere K. & Deketelaere M. (red.) Jaarboek Milieurecht 2003, Milieurechtstandpunten nummer 18, Die Keure, Brugge.

Maes F. & Lavrysen L. (red.) (2003) Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland – Verslagboek van de studiedag van 31 oktober 2003, Die Keure, Brugge.

Provinciale websites over deelbekkenwerking:

- <http://www.oost-vlaanderen.be/milieu/water/deelbekkens/>
- [http://www.vlaamsbrabant.be/leven-en-wonen/waterbeleid/\(deelbekkenwerking\)](http://www.vlaamsbrabant.be/leven-en-wonen/waterbeleid/(deelbekkenwerking))
- [http://www.provant.be/waterbeleid/\(deelbekkenwerking\)](http://www.provant.be/waterbeleid/(deelbekkenwerking))
- [http://www.limburg.be/waterlopen\(DULO-waterplannen\)](http://www.limburg.be/waterlopen(DULO-waterplannen))

Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 22 december 2000).

Schneiders A. (2005) '38 Waterbeleid' in: Dumortier M., De Bruyn L., Hens M., Peymen J., Schneiders A., Van Daele T., Van Reeth W., Weyembergh G. & Kuijken E., Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24, Brussel, 411-421.

Waterbeleidsnota zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 8 april 2005, <http://www.ciwvlaanderen.be/uploads/b334.pdf>.

LECTOREN

Leen Bas, *Afdeling Monitoring en Studie, ALT*

Stefan Baes, *Provinciebestuur Oost-Vlaanderen*

Ann Braekevelt, *OVAM*

Eva Brusselman, *Ambtelijke Adviescommissie Water, VVP*

Mieke De Leeuw, *Ambtelijke Adviescommissie Water, VVP*

Marie-Paule De Poorter, *Ambtelijke Adviescommissie Water, VVP*

Lieve De Roeck, *VMM*

Peter De Smedt, *APS, Departement AZF*

Peter De Smedt, *LDR Milieuadvocaten - Centrum voor Milieurecht, UGent*

Isabel Dobbelaere, *WES Onderzoek & Advies*

Pieter Gabriëls, *Afdeling Monitoring en Studie, ALT*

Kathy Haustraete, *VMM*

Annick Lamote, *Studiedienst, SERV*

Frank Maes, *Vakgroep Internationaal Publiekrecht, UGent*

Katleen Marien, *Kenniscentrum VOKA -*

Vlaams Economisch Verbond

Anik Schneiders, *NARA, Instituut voor Natuurbehoud*

Bart Thibau, *OVAM*

Paul Thomas, *Afdeling Water, AMINAL*

Dirk Uyttendaele, *Secretariaat, MiNa-Raad*

Frank Van Audenaerde, *Agoria Vlaanderen*

Patrick Van Bockstal, *Vlaamse Landmaatschappij*

Kathleen Van Dorslaer, *Provinciebestuur Oost-Vlaanderen*

Wim Van Gils, *Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw*

Michaël Van Rompaey, *Resource Analysis nv*

Bianca Veraart, *Provinciebestuur Antwerpen*

Rudi Verheyen, *Departement Biologie, UA*