

Advies

Blue Deal decreet: van programma naar structureel beleid

Advies over het ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 1.5.2.1, 1.5.3.2 en 1.6.1.1 van het waterwetboek

Datum van goedkeuring **29/06/2023**

Datum van goedkeuring SALV **30/06/2023**
Datum van goedkeuring SERV **03/07/2023**

Volgnummer **2023|21**
Volgnummer SALV **2023|13**

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

Co-auteur + e-mailadres Annick Lamote, alamote@serv.be
Wouter Vanacker, wvanacker@serv.be

Inhoudstafel

| | |
|---|----|
| Inhoudstafel | 2 |
| Krachtlijnen | 3 |
| Procesbeschrijving..... | 4 |
| 1 Aanleiding en achtergrond | 5 |
| 2 Beschrijving van het voorstel..... | 5 |
| 3 Appreciatie en aanbevelingen | 6 |
| 3.1 Veranker de principes voor het hele beleid | 6 |
| 3.2 Naar een duidelijkere relatie tussen lange termijn perspectief, maatregelenprogramma's en budgetten | 6 |
| 3.3 Zet stappen naar een structurele financiering | 8 |
| 3.4 Optimaliseer de plancyclus van het integraal waterbeleid | 8 |
| 4 Bijlage..... | 10 |
| 5 Bibliografie..... | 10 |

Krachtlijnen

Het voorstel van decreet over de "*Blue Deal*" heeft twee hoofddoelen: het streven naar een volledige integratie van het beleid met betrekking tot watertekorten en het zorgen voor meer duidelijkheid omtrent financiering. Deze doelen zijn van essentieel belang. Minaraad, SERV en SALV formuleren in hun gezamenlijk advies dan ook aanbevelingen om deze doelstellingen sterker te laten doorwerken.

Zo suggereren ze om de uitgangspunten van het droogtebeleid op een andere plaats in het decreet op te nemen, zodat ze van toepassing zijn op het gehele waterbeleid en niet alleen op de *Blue Deal*. In lijn met de aanbevelingen van Weerbaar Waterland is er behoefte aan een duidelijke langetermijnvisie en doelstellingen met betrekking tot waterkwantiteit. Daarnaast is er nood aan een instrument dat structurele financiering waarborgt.

Om dubbel werk te voorkomen, wordt de toekomstige *Blue Deal* het beste uitgewerkt als een overkoepelende beleidsnota die het gehele waterbeleid bestrijkt en de coördinatie van beoogde maatregelen en budgetten tussen beleidsdomeinen en bevoegdheidsniveaus regelt. Het is belangrijk om duidelijkheid te verschaffen over de instrumenten en ervoor te zorgen dat er afstemming plaatsvindt, zodat er een samenhangende en kostenefficiënte aanpak ontstaat. Op deze manier wordt het ook voor gemeenten, burgers, bedrijven en organisaties duidelijk welke middelen de komende vijf jaar beschikbaar zullen zijn. De raden verzoeken om in een vroege fase te kunnen adviseren over de *Blue Deal*, in ieder geval voor de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering.

Een verdere optimalisatie van de plancyclus van het integraal waterbeleid is nodig om meer betrokkenheid te bekomen. In deze context kan ook worden nagedacht over de beste invulling van de functie van de huidige waterbeleidsnota.

Procesbeschrijving

| | |
|--------------------------------|--|
| Datum adviesvraag | 2 juni 2023 |
| Naam adviesvrager + functie | Zuhal Demir, Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme |
| Rechtsgrond van de adviesvraag | D.A.B.M., art.112.1. §2, 2° |
| Adviestermijn | 30 dagen |
| Samenwerking | Minaraad, SERV en SALV |
| Overlegcommissie | WATER & RUIMTE |
| Vergaderingen: soort + datum | Wergroep water 15/06: toelichting en bespreking; werkgroep water 22/06: bespreking. |

Het kabinet van minister Zuhal Demir en de VMM lichtten het voorstel van decreet toe op 15 juni 2023. De raden wensen de sprekers hiervoor uitdrukkelijk te danken.

Aansluitend volgde een eerste bespreking van het voorstel. Op 22 juni besprak de werkgroep water het eerste ontwerp van het waarna een voorstel voor de raad werd opgemaakt. De Minaraad keurde het advies goed op 27 juni 2023, de SALV op 28 juni en de SERV op 3 juli.

1 Aanleiding en achtergrond

- [1] De achtergrond van het voorliggend voorstel ligt in de vaststelling dat de huidige *Blue Deal*¹ opgezet is als een tijdelijk programma, terwijl een verankering van het beleid inzake waterschaarste en droogte op een meer structurele manier noodzakelijk is geworden. Het expertrapport “Weerbaar Waterland”² heeft daarvoor waardevolle voorstellen ontwikkeld, en gewezen op een reeks uitdagingen in de *governance*, zoals het ontbreken van doelstellingen, structurele financiering, kaders, regie en een sector overschrijdende aanpak gericht op uitvoering. Aanvullend kan gewezen worden op de noodzaak tot meer integratie in de plannen en de nood om kosten-effectiever te werken aan de uitdagingen³.

2 Beschrijving van het voorstel

- [2] Het voorstel van decreet wijzigt de passages in het waterwetboek die handelen over de **waterbeleidsnota**. Onder de huidige wetgeving bevat de waterbeleidsnota:⁴
- de waterbeheerkwesties⁵, die de belangrijkste uitdagingen schetsen;
 - de visie op het integraal waterbeleid, ook uitgesplitst per stroomgebied;
 - inzicht over de afstemming met andere beleidsplannen.
- [3] De opmaak van de huidige waterbeleidsnota gebeurt in de aanloop naar de **stroomgebiedsbeheerplannen**. Die plannen bevatten “de hoofdlijnen van het integraal waterbeleid, met inbegrip van de voorgenomen maatregelen en acties, middelen en termijnen die worden bepaald om de doelstellingen ervan te bereiken”⁶. Overeenkomstig de bepalingen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Overstromingsrichtlijn (OR), bevatten de plannen ter onderbouwing een uitgebreide set gegevens, analyses en beoordelingen⁷. Het inhoudelijk zwaartepunt van de plannen, en de belangrijkste politieke keuzes, liggen in de vaststelling van de **beleidsdoelstellingen** en het **maatregelenprogramma**.
- [4] Met het nieuwe voorstel verandert de waterbeleidsnota op verschillende domeinen:
- de naam wijzigt in “*Blue Deal*”;
 - de timing wordt afgestemd op de vijfjaarlijkse Vlaamse legislatuur;
 - de koppeling met de timing voor het stroomgebiedsbeheerplan vervalt;
 - de publieke consultatie wordt beperkt tot de strategische adviesraden;
 - de inhoud wordt verbreed: de waterbeleidsnota bevat de krachtlijnen van de visie en informatie over de afstemming met de andere beleidsplannen. De *Blue Deal* zou

1 Vlaamse Regering (2020)

2 Ovink et al (2022)

3 MINARAAD, SERV en SALV (2021), §103 - 105

4 Waterwetboek, Art. 1.6.1.1

5 Kaderrichtlijn Water, artikel 14, 1b

6 Waterwetboek, Art. 1.6.2.4. §1

7 Een gedetailleerde inhoudsopgave is opgenomen in de bijlage I bij het waterwetboek

daarnaast ook uitspraken moeten doen over de doelstellingen; de structurele financiering; de beleidslijnen en de maatregelen, waarbij specifiek is opgenomen welke maatregelen er minstens aan de orde zijn inzake duurzaam watergebruik en om de risico's op wateroverlast en waterschaarste door droogte te verminderen.

- [5] Voor de volledigheid merken we op dat de publicatie van de waterbeheerkwesties en de daarbij horende publieke consultatie, behouden blijft.⁸ Dit is noodzakelijk, omdat dit een verplichting vormt onder de Kaderrichtlijn Water.

3 Appreciatie en aanbevelingen

- [6] **Volwaardige integratie van het beleid rond watertekorten en duidelijkheid over financiering is essentieel.** De raden zien twee belangrijke doelstellingen in het voorstel: het volwaardig integreren van het beleid rond waterschaarste en droogte én garanties voor duidelijkere, financiële engagementen in het waterbeleid. De raden steunen deze twee doelstellingen uitdrukkelijk, ze sluiten immers aan bij aanbevelingen uit “Weerbaar Waterland”, en bij eerdere vragen van de raden om de link tussen planning, financiering en uitvoering te versterken⁹. Bij de uitvoering van deze principes zien de raden wel een aantal kwesties. Zij formuleren hierna een aantal aanbevelingen.

3.1 Veranker de principes voor het hele beleid

- [7] **Integreer de uitgangspunten van het droogtebeleid op een meer fundamenteel niveau.** Een belangrijke doelstelling van het voorstel is de decretale verankering van de inhoudelijke uitgangspunten die ten gronde liggen aan de oorspronkelijke *Blue Deal*. In het voorstel gebeurt dit via een wijziging van artikel 1.6.1.1 van het Waterwetboek met bepalingen over de Waterbeleidsnota. De raden vragen om de voorgestelde passage in te voegen in hoofdstuk II van het waterwetboek (“Voorwerp, doelstellingen en beginselen”)¹⁰. Op die manier werken ze door in het geheel van het waterbeleid, en dus niet in de waterbeleidsnota / *Blue Deal* alleen.

3.2 Naar een duidelijkere relatie tussen lange termijn perspectief, maatregelenprogramma's en budgetten

- [8] Het voorstel maakt duidelijk dat er nood is aan een heldere relatie tussen lange termijn perspectieven, maatregelenprogramma's en financiële planningen. De raden doen hieronder daarom aanbevelingen over de lange termijn visie en -financiering, de vorm en functie van de nieuwe *Blue Deal* en de functie van de (huidige) waterbeleidsnota.
- [9] **Zorg voor visie en doelstellingen voor de lange termijn.** Er is vanuit maatschappelijk oogpunt nood aan een langetermijnperspectief in het waterbeleid dat zorgt voor een zekere vorm van continuïteit over de legislaturen heen. De omvang van de uitdagingen is

⁸ Dit is opgenomen in het waterwetboek, artikel 1.6.2.5. §1.

⁹ MINARAAD, SERV en SALV (2021), § 168

¹⁰ artikel 1.2.2 waarvan punten 3°,4° 5°,6° reeds elementen van deze beleidslijnen bevatten.

immers van die aard dat oplossingen binnen één legislatuur zelden volstaan. De bestaande richtlijnen¹¹ kunnen opgevat worden als Europese langetermijnperspectieven en kregen de afgelopen jaren een substantiële Vlaamse doorvertaling¹². Het aspect droogte en watertekorten kreeg pas na de recente droogteperiodes een uitgebreide invulling. De raden gaven eerder al aan een heldere lange termijn visie te missen, waarin zowel de waterketen, het beheer van oppervlakte- en grondwaterwater, aspecten inzake infiltratie en drainage en het (klimaat)robuuster maken van de watervoorziening en het watersysteem zelf aan bod komen¹³. Veel inzichten zijn reeds neergeschreven, bij voorbeeld in de derde waterbeleidsnota¹⁴, in de *Blue Deal*, het Vlaams Adaptatieplan¹⁵ en, dieper uitgewerkt, in “Weerbaar Waterland”. De raden vragen echter om de onderlinge verhoudingen en relaties te verhelderen, en sluiten zich aan bij de aanbeveling uit het expertrapport dat dit zich moet vertalen in concrete doelstellingen een doorkijk op de financiering (zie verder).

[10] **Vermijd dubbele planlast.** De raden zien een risico op het ontstaan van een dubbele planlast in het waterbeleid met het huidige voorstel. Zowel de (nieuwe) *Blue Deal*, als de stroomgebiedsbeheerplannen, zullen immers concrete doelstellingen, maatregelen en uitspraken over financiering dienen te bevatten (zie tabel 1 in bijlage). Daardoor dreigt een overlap te ontstaan met complexe gevolgen, omdat de stroomgebiedsbeheerplannen zesjaarlijks worden opgesteld (gekoppeld aan de KRW en de OR) terwijl de beleidsnota's en de “*Blue Deal*” een vijfjaarlijks ritme kennen, gekoppeld aan de beleidscyclus van de Vlaamse regeringen.

[11] **Vat de *Blue Deal* op als een beleidsdomein overschrijdende beleidsnota.** Doordat de nieuwe *Blue Deal* een financiële duidelijkheid beoogt aan het begin van een Vlaamse legislatuur, is er een nauw verband tussen de beoogde legislatuurnota en de beleidsnota's, die immers ook aan het begin van een legislatuur worden opgemaakt, en die de link tussen beleidsdoelen en de begroting leggen. De Raden zien niettemin een meerwaarde voor een bijkomend document, mits het zal zorgen voor een betere coördinatie van de beoogde maatregelen en budgetten over de beleidsdomeinen heen, én indien de nota het gehele waterbeleid bestrijkt, dus zowel waterkwaliteit, overstromingen als het beleid inzake droogte en waterschaarste. Die integratie is niet alleen inhoudelijk noodzakelijk, het zal ook toelaten om kostenefficiënter te werken. Daarbij is het aangewezen dat de toekomstige *Blue Deal* als Beleidsnota Water de verbanden met de langetermijnvisie en -planning expliciteert.

Zowel de inhoudelijke scope, het beleidsdomein overschrijdend karakter als de link met de lange termijn zouden best worden toegevoegd aan de teksten.¹⁶ De Raden vragen

11 De Kaderrichtlijn Water en de Overstromingsrichtlijn.

12 De doorvertaling liep vooral via de waterbeleidsnota's (visie) en stroomgebiedsbeheerplannen (analyses en maatregelen).

13 MINARAAD, SERV en SALV (2021), §106

14 Krachtlijn 4

15 Vlaamse Regering (2022)

16 Zo dient erover gewaakt dat de drie aspecten meer gelijkwaardig in de tekst staan, en zou best ook toegevoegd worden welke beleidsdomeinen minstens betrokken dienen te worden (omgeving, MOW, innovatie, landbouw, ...).

verder garanties dat de *Blue Deal* duidelijk maakt welke de financiële middelen zijn die de Vlaamse Regering zal vrijmaken binnen de verschillende beleidsdomeinen. Daarbij is belangrijk dat duidelijkheid wordt gegeven over de instrumenten, en dat er ook daar een afstemming gebeurt, zodat het geheel leidt tot een coherente en kostenefficiënte aanpak. Op die manier wordt ook voor gemeenten, burgers, bedrijven en organisaties duidelijk welke hefboomen er de komende vijf jaar via deze weg ter beschikking zullen komen.

- [12] **Zorg voor een proactieve en gerichte inspraak.** De nieuwe *Blue Deal* zal geen voorwerp uitmaken van een openbaar onderzoek. De raden vragen daarom om de inspraak hierover vroeg in het proces in te plannen, zodat het voorstel dat de CIW ontwikkelt, voor advies wordt voorgelegd, voordat de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering plaatsvindt.

3.3 Zet stappen naar een structurele financiering

- [13] **Verdere stappen naar een structurele financiering:** de raden bepleiten een meer structurele financiering van het waterbeleid, in lijn met de aanbevelingen uit het rapport Weerbaar Waterland. Het voorstel focust op de financiering uit de Vlaamse begroting, en wil die financiering per legislatuur verduidelijken. Dat is een stap vooruit ten opzichte van de huidige situatie, toch vinden de raden dat er verder moet gedacht worden. Ze begrijpen dat het nemen van financiële engagementen van de Vlaamse Regering over legislaturen heen lastig is, maar wijzen erop dat dit niettemin mogelijk is¹⁷ en vanuit maatschappelijk perspectief ook wenselijk. Er worden van lokale besturen concrete inspanningen gevraagd, gekoppeld aan hun BBC cyclus: zij hebben dus nood aan duidelijkheid over de doelen en de financiering die beschikbaar zou zijn. Ook van organisaties, burgers en bedrijven worden investeringen verwacht, waarvoor een langer perspectief noodzakelijk is. De raden vragen daarom om een *roadmap* of soortgelijk instrument te voorzien, met voldoende focus op de nodige investeringen in infrastructuur (zowel “grijze” als “blauwgroene”¹⁸) en met duidelijkheid over de wijze van financiering. (Vlaamse begroting, Europese middelen, waterfactuur, eigen investeringen ...).¹⁹

3.4 Optimaliseer de plancyclus van het integraal waterbeleid

- [14] De CIW werkt aan een transitietraject voor de stroomgebiedsbeheerplannen.²⁰ Een centrale vraag daarbij is hoe het planningsproces kan verbeterd worden, om tot **meer engagement** van de verschillende betrokken actoren te komen.²¹ In die context kan ook de vraag beantwoord worden hoe de functie die de huidige waterbeleidsnota vervult, best verder ingevuld kan worden. De Raden hebben de waterbeleidsnota in het verleden opgevat als een overlegde tussenstap tussen de fase van probleemanalyse

17 De raden verwijzen bv naar het klimaatfonds en engagementen voor grote infrastructuurwerken.

18 MINARAAD, SERV en SALV (2021), §87-90

19 De werkzaamheden van de [CIW-projectgroep Financiering](#) en de [Uitgaventoetsing Water](#), zullen hiervoor voorstellen aandragen.

20 CIW werkplan 2023: <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/over-ciw/werking/werkplan/ciw-werkprogramma-2023/outputs-2023-thema-waterplanning>

21 Waaronder de raden ook het politieke engagement verstaan, in gevolge de vaststelling dat dit ontbreekt (MvT bij dit voorstel van decreet,, p2, §2)

(waterbeheerkwesties, technische en socio-economische analyses, evaluatie van voorgaande plannen) en de fase van het formuleren van acties en maatregelen in de stroomgebiedsbeheerplannen²². Ze zijn er niet van overtuigd dat deze stap zonder meer kan weggelaten worden, op zijn minst lijkt een actualisering van de visievorming uit de *Blue Deal* (nieuwe stijl) aan de orde.

22 MINARAAD, SALV en SERV (2019), § 9-11

4 Bijlage

| | Beleidsnota ²³ | Waterbeleidsnota | SGBP | "Blue Deal" |
|----------------------------------|---|--|--|--|
| Visie | <input checked="" type="checkbox"/> per beleidsdomein | <input checked="" type="checkbox"/> | | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Beleidslijnen | | | | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Afstemming andere beleidsplannen | | <input checked="" type="checkbox"/> | | <input checked="" type="checkbox"/> i.h.b. <i>Blue Deal</i> en Adaptatieplan |
| Doelstellingen | <input checked="" type="checkbox"/> per beleidsdomein | <input checked="" type="checkbox"/> (strategische doelen) | <input checked="" type="checkbox"/> waterkwaliteit, overstromingen, (watertekort) | <input checked="" type="checkbox"/> Waterkwaliteit, overstromingen, watertekort |
| Financiering | <input checked="" type="checkbox"/> Begroting Vlaamse Regering | | <input checked="" type="checkbox"/> inclusief waterfactuur, andere beleidsniveaus en eigen financiering | <input checked="" type="checkbox"/> focus op begroting Vlaamse Regering |
| Maatregelen | | | <input checked="" type="checkbox"/> waterkwaliteit, overstromingen, watertekort | <input checked="" type="checkbox"/> enkel overstromingen en watertekort |

Tabel 1: Vergelijking van de inhoudelijke elementen in de verschillende planningsdocumenten

5 Bibliografie

- MINARAAD, SALV en SERV (2019), [Advies 019|009 over de derde waterbeleidsnota](#)
- MINARAAD, SERV en SALV (2021), [Advies 2021|007 over de derde stroomgebiedbeheerplannen](#).
- Ovink et al (2022), [Weerbaar waterland](#), Advies van het expertenpanel hoogwaterbeveiliging aan de Vlaamse Regering.
- Vlaamse Regering (2020), [Blue Deal](#)
- Vlaamse Regering (2022), [Vlaams Klimaatadaptatieplan 2030](#)

²³ Vlaamse Codex Overheidsfinanciën, art. 11, reglement Vlaams Parlement, art. 81