

Beleidsadvies over het waterbeleid in Vlaanderen op basis van een uitgebreide expertenbevraging

Onderzoeksgroep Milieu & Samenleving
Faculteit Sociale Wetenschappen
Universiteit Antwerpen

Onderzoeksrapport MIRA/2017/02



Vlaanderen
is milieu

Titel

Dit rapport verschijnt in de reeks MIRA Ondersteunend Onderzoek van de Vlaamse Milieumaatschappij. Deze reeks bevat resultaten van onderzoek gericht op de wetenschappelijke onderbouwing van het Milieuraapport Vlaanderen. De studie is bedoeld als een van de analyses ter onderbouwing van het toekomstige waterbeleid.

Ann Crabbé

Inhoud

Dit onderzoeksrapport brengt verslag uit over een SWOT-analyse van het Vlaamse waterbeleid waarin, op basis van bevragingen van experts, uitspraken worden gedaan over de sterke en zwakke kanten van het Vlaamse waterbeleid en de opportuniteiten en bedreigingen die in de toekomst het waterbeleid kunnen beïnvloeden. Op basis van de SWOT-analyse formuleert de auteur in eigen naam strategische beleidsaanbevelingen.

Crabbé, A. (2017), Effectiviteitsanalyse van het waterbeleid. Beleidsadvies over het waterbeleid in Vlaanderen op basis van een uitgebreide expertenbevraging. Studie uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij, MIRA, MIRA/2017/02, Universiteit Antwerpen.

Michiel Van Peteghem, Vlaamse Milieumaatschappij

Vlaamse Milieumaatschappij

Milieurapportering (MIRA)

Stationsstraat 110

2800 Mechelen

tel. 053 72 67 35

mira@vmm.be

Depotnummer

D/2017/6871/020

ISBN

9789491385605

NUR

973/943

Inhoudstafel.....	3
Samenvatting.....	4
Summary.....	5
1. Situering van het onderzoek en de onderzoeksaanpak.....	6
2. Belangrijkste verhaallijnen, uit de interviews	8
2.1 De evolutie die het waterbeleid sinds eind jaren 80 heeft doorgemaakt, is enorm	8
2.2 Het belang van Europa voor de Vlaamse waterkwaliteit: een zegen en een vloek	9
2.3 Fase van kritisch herdenken van het waterbeleid is aangebroken.....	11
2.3.1 Verlagen van de doelstellingen	11
2.3.2 Prioriteiten stellen.....	13
2.3.3 Werken aan de middelenzijde	14
2.3.4 Nieuwe doelen niet uit het oog verliezen	20
2.4 Pluimen en bedenkingen: de Vlaamse beleidsaanpak door de ogen van Nederlandse, Brusselse en Waalse collega's	21
2.5 Nood aan een aanvullend maatschappelijk debat	22
2.6 Sterktes en zwaktes in het huidige waterbeleid, opportuniteiten en bedreigingen	23
2.6.1 Bedreigingen	23
2.6.2 Sterktes.....	23
2.6.3 Zwaktes	24
2.6.4 Opportuniteiten	26
3. Reflecties en interpretaties door de onderzoeker	27
3.1 Nood aan transitiedenken, op alle domeinen.....	27
3.2 De Vlaamse Regering kan, in samenwerking met de CIW, strategisch draaien aan de knoppen van het regime	29
3.3 Beleidsoptimalisaties	31
bijslage 1 Respondentenlijst	33

3

SAMENVATTING

In opdracht van MIRA voerde dr. Ann Crabbé van de Onderzoeksgroep Milieu & Samenleving (Universiteit Antwerpen, departement Sociologie) een onafhankelijke effectiviteitsanalyse uit van het waterbeleid in Vlaanderen. De centrale onderzoeksvraag was welke bijstellingen van het waterbeleid opportuun kunnen zijn zodat de doelstellingen ervan op een effectievere manier gerealiseerd worden.

Naar aanleiding van de goedkeuring van de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen door de Vlaamse Regering werd de opdracht gegeven een effectiviteitsanalyse van het waterbeleid uit te voeren. Meer bepaald werd een kwalitatieve beoordeling van het waterkwaliteitsbeleid vooropgesteld. De Vlaamse Regering heeft MIRA gevraagd deze studie uit te besteden omdat beleidsevaluatie een deel is van haar decretale opdracht.

Voor de studie werden 37 overheidsdeskundigen en academische experts met uiteenlopende expertises geïnterviewd en bevraagd naar hun mening over en hun visie op het waterkwaliteitsbeleid. In het eindrapport zijn de resultaten van deze bevraging gestructureerd aan de hand van een aantal verhaallijnen, waarbij onder andere ingegaan wordt op een eventuele verlaging van de doelstellingen, de gebiedsgerichte aanpak en de mogelijkheden om bestaande middelen te herverdelen en efficiënter in te zetten en om bijkomende middelen te creëren. Bovendien wordt een overzicht gegeven van de vermelde sterktes, zwaktes, bedreigingen en opportuniteiten.

Vervolgens geeft de onderzoekster haar eigen reflecties en interpretaties bij de materie. Vanuit de vaststelling dat de effectiviteit van het Vlaamse waterkwaliteitsbeleid afhangt van de inspanningen van andere bestuurslagen, beleidsdomeinen en doelgroepen is haar centrale aanbeveling om het waterkwaliteitsbeleid breed te kaderen in de transitie naar een duurzamere samenleving. Die transitie betreft onder meer een transitie naar een duurzamere landbouw, naar ruimtelijke duurzaamheid en naar een meer circulaire economie. Daarbij wordt ook aangegeven wat de Vlaamse Regering, in samenwerking met de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid, kan doen om die transities te stimuleren. Tot slot worden ook operationele maatregelen voorgesteld die het bestaande beleid kunnen optimaliseren.

De studie wil inspiratie bieden als een van de analyses ter onderbouwing van het toekomstige waterkwaliteitsbeleid, bijvoorbeeld bij de opmaak van de nieuwe waterbeleidsnota waarin de Vlaamse Regering haar visie op het waterbeleid vastlegt.

SUMMARY

Commissioned by the state-of-the-environment reporting team of the Flanders Environment Agency, dr. Ann Crabbé of the research group Society & Environment (University of Antwerp, Department of Sociology) executed research on the effectiveness of water policy in Flanders. The central research question was: which modifications to water policy could be opportune in order to reach the goals of water policy more effectively?

As a result of the approval of the second generation river basin management plans by the Flemish government a study on the effectiveness of water policy was commissioned. More specifically, a qualitative assessment of water quality policy was urged for. The Flemish government asked the state-of-the-environment reporting team of the Flanders Environment Agency to start-up and guide the commissioning process, since policy evaluation is one of the tasks attributed to the team by decree.

In the framework of the research, 37 governmental experts and academics with various relevant disciplinary backgrounds were interviewed and asked for their opinion and vision on water quality policy. In this report the results of these interviews are structured along a number of storylines. Amongst others, these storylines deal with the potential lowering of goals, the prioritization of geographical areas for water quality policy, the options to reshuffle resources and to make more efficient use of these resources, and the opportunities to create extra resources. Further, this report offers an overview of strengths, weaknesses, opportunities and threats.

After discussing the storylines resulting from the interviews, the author offers personal reflections and interpretations on the matter. Given the conclusion that the effectiveness of Flemish water quality policy depends on the efforts of multiple governmental layers, multiple governmental domains and multiple stakeholders, the central recommendation is to frame water quality policy broadly within the transition towards a more sustainable society. This transition concerns a transition towards a more sustainable agriculture, towards spatial sustainability and towards a circular economy. In her recommendations, the author further indicates what the Flemish Government – in cooperation with the Coordination Commission on Integrated Water Policy – can do to stimulate these transitions. Additionally, operational measures are proposed to optimize the existing policy.

This research report intends to offer inspiration for the water quality policy in the future, for example for the new water policy note in which the Flemish Government anchors its vision on water policy.

1. SITUERING VAN HET ONDERZOEK EN DE ONDERZOEKSAANPAK

Naar aanleiding van de goedkeuring van de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen door de Vlaamse Regering werd de opdracht gegeven een effectiviteitsanalyse van het waterbeleid uit te voeren. Meer bepaald werd een kwalitatieve beoordeling van het waterkwaliteitsbeleid vooropgesteld. De Vlaamse Regering heeft MIRA gevraagd deze studie uit te besteden omdat beleidsevaluatie een deel is van haar decretale opdracht.

Eind 2016 startte de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (onder coördinatie van de Vlaamse Milieumaatschappij) samen met de strategische adviesraden een overlegplatform over de toekomst van het Vlaamse waterbeleid, met een specifieke focus op het vraagstuk rond de financiering van het water(kwaliteits)beleid in de toekomst.

De achtergrond van de oprichting van dit overlegplatform is: (1) de recente goedkeuring door de Vlaamse Regering van de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen, waarvan de uitvoering een kostelijke zaak is terwijl de doelen nog bijzonder talrijk zijn en vaak nog veraf zijn; (2) de budgettaire schaarste in de publieke sector die ervoor zorgt dat er meer en meer bezorgdheid bestaat over de taken die de verschillende betrokken overheden nog kunnen opnemen; (3) de reeds langer bestaande wens van de adviesraden om strategisch advies te verlenen, buiten de context van strikte getimede periodes van openbaar onderzoek bij bv. de ontwerpstroomgebied-beheerplannen.

De missie van het overlegplatform is tot aanbevelingen te komen over hoe de doelstellingen van het waterbeleid, en in het bijzonder van de Kaderrichtlijn Water, op een financieel haalbare manier gerealiseerd kunnen worden. Het voorliggende werkstuk is een van de analyses die als input dienen voor dit overlegplatform.

De dienst Milieuraapportering van de Vlaamse Milieumaatschappij heeft in mei 2016 een onderzoeksopdracht uitgeschreven waarin “op een wetenschappelijk onderbouwde manier een beeld wordt gegeven van de kwalitatieve effectiviteit van de huidige inzet van (beleids-) instrumenten in het waterbeleid op Vlaams niveau met impact op het behalen van de doelstellingen van de Europese kaderrichtlijn Water (KRLW)”. Het project diende ook aanbevelingen te geven om de effectiviteit van instrumenten, maatregelen en middelen te verhogen.

De opdracht werd in de periode september 2016 – mei 2017 uitgevoerd door de onderzoeksgroep Milieu & Samenleving van de Universiteit Antwerpen. De Universiteit Antwerpen heeft de opdracht geïnterpreteerd als een opdracht waarin een kwalitatieve evaluatie moet worden gemaakt van zowel de inhoud als de organisatie van het integraal waterbeleid in Vlaanderen. Dit betekent dat er zowel aandacht is gegaan naar de inhoudelijke doelstellingen (bv. het bereiken van de doelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn Water) als naar de aanpak van het integraal waterbeleid op zich (de ‘governance’ ervan).

Om de kwalitatieve evaluatie van het Vlaamse integraal waterbeleid te maken, is gekozen voor de SWOT-analysetechniek. Het voorliggende werkstuk bevat een analyse waarin, op basis van bevestigingen van experts, uitspraken worden gedaan over de sterke en zwakke kanten van het Vlaamse waterbeleid en de opportuniteiten en bedreigingen die in de toekomst het integraal waterbeleid kunnen beïnvloeden. In een

////////////////////////////////////

SWOT-analyse wordt onderscheid gemaakt tussen interne factoren (sterktes en zwaktes) en externe factoren (opportuniteiten en bedreigingen). Intern is 'het beleidsarrangement voor integraal waterbeleid in Vlaanderen, incl. alle actoren, regels, resources en discoursen die beleidsmakers inzetten voor een integraal waterbeleid (incl. overstromingsrisico's en waterkwaliteit)'. Extern verwijst o.m. naar evoluties die niet specifiek aan het waterbeleid gelinkt zijn zoals klimaatverandering en bevolkingstoename. Het Europese beleidsniveau heeft een zeer grote invloed o.m. op de doelstellingen in het waterbeleid, waardoor we het beschouwen als een 'interne' factor.

Tussen oktober 2016 en maart 2017 werden 20 gesprekken gevoerd met 37 respondenten: vaak in het format van een duo- of een triogesprek, uitzonderlijk in een één-op-één setting. Meerdere mensen tegelijk interviewen had als voordeel dat het interview een gewoon gesprek benaderde, met meer ruimte voor respondenten om geïnspireerd te worden door de andere respondent(en), wat de dynamiek van het gesprek en de rijkdom van de uitkomsten positief heeft beïnvloed. UAntwerpen voerde gesprekken met twee types respondenten: (1) deskundigen binnen de overheid en (2) experts uit de academische wereld. De variatie binnen deze groepen was relatief groot. Binnen de overheid werden ambtenaren van verschillende bestuurslagen, van verschillende diensten en met verschillende expertises bevestigd. In de groep van academici kwamen respondenten met uiteenlopende disciplinaire achtergronden en van verschillende universiteiten aan het woord. UAntwerpen interviewde bovendien zowel mensen uit Vlaanderen als uit Brussel, Wallonië en Nederland om een kritische reflectie te horen op de Vlaamse aanpak en de vergelijking te kunnen maken met andere gewesten en een andere Europese lidstaat met vergelijkbare problemen als Vlaanderen (dichtbevolkt, grote druk van industrie en landbouw, verstedelijkt). De respondentenlijst in bijlage 1 toont de diversiteit aan van respondenten die geïnterviewd zijn.

Alle interviews zijn woordelijk uitgetypt om, tot in een zo laat mogelijke fase van het onderzoek, de woordelijke input van de respondenten te kunnen meenemen bij het trekken van conclusies en het maken van interpretaties. Voor elke transcriptie werd ook een analysedocument opgesteld, waarin volgens een vaste structuur uitspraken van respondenten werden ingedeeld. De structuur omvatte uitspraken over resp. sterktes, zwaktes, opportuniteiten en bedreigingen. Daarbinnen werden aanvullend en inductief (dus: sterk geïnspireerd door de uitspraken van respondenten) deelthema's onderscheiden. De analysedocumenten werden gebruikt als input voor het uitschrijven van het voorliggende rapport.

Qua structuur, is het rapport als volgt opgebouwd. In de eerstvolgende sectie vat UAntwerpen de belangrijkste verhaallijnen samen, zoals deze uit de interviews zijn gekomen (§2). Deze verhaallijnen vatten samen wat de respondenten, in eigen naam, tijdens de interviews hebben verteld. Daarna volgen (in §3) strategische reflecties van de onderzoeker bij de uitkomsten van het onderzoek. De resultaten van de bevraging en de aanbevelingen zijn geschreven door de Universiteit Antwerpen, in alle onafhankelijkheid.

Een ontwerpversie van het rapport werd voorgesteld op donderdag 30 maart 2017 aan de begeleidingsgroep van de studie, zijnde de werkgroep Kaderrichtlijn Water van de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid aangevuld met 2 overheidsexperten op het vlak van beleidsevaluatie. Leden van de begeleidingsgroep hadden de kans om zowel mondeling als schriftelijke feedback te geven bij de presentatie en het ontwerprapport. Het ontwerprapport werd ook voor feedback bezorgd aan alle respondenten die de onderzoekers hebben te woord gestaan. Ook zij kregen de kans om schriftelijk opmerkingen en suggesties in te sturen. De feitelijke correcties bij de tekst, alsook suggesties tot nuancering werden (waar nodig) verwerkt in de finale versie van het rapport, maar deden geen afbreuk aan de inhoudelijke boodschappen van de ontwerpversie.

Het rapport bevat één bijlage met de respondentenlijst. Daarnaast verwijzen we graag naar een achtergronddocument.¹ Dit document bevat een historische schets van de evolutie van het waterbeleid, beschrijft de (Europese en Vlaamse) regelgeving die het waterbeleid stuurt en maakt een overzicht van onder meer de belangrijkste instrumenten die in het waterbeleid worden toegepast. Het is een situerend document dat wellicht niets nieuws bevat voor diegenen die in het waterbeleid actief zijn of die er anderszins goed mee vertrouwd zijn; voor diegenen die nood hebben aan wat context en kadering, is het mogelijk een goed beginpunt.

2. BELANGRIJKSTE VERHAALLIJNEN, UIT DE INTERVIEWS

2.1 De evolutie die het waterbeleid sinds eind jaren 80 heeft doorgemaakt, is enorm

Respondenten verklaren quasi unaniem dat het Vlaamse waterbeleid enorme stappen vooruit heeft gezet sinds het eind van de jaren 80. Oudere respondenten herinneren zich de pijnlijke conclusies uit het zgn. “SOBEMAP-rapport” van eind jaren 80 waarin werd aangetoond dat Vlaanderen met een zuiveringsgraad van amper 30 %, vooral in vergelijking met Nederland, een forse achterstand had in te lopen. De oprichting van de Vlaamse Milieumaatschappij in 1991, de systematische bouw van zuiveringsstations en collectoren door Aquafin, de aanleg van riolen door de gemeenten en de inspanningen van huishoudens en industrie (die via heffingen en vergunningen werden gestimuleerd actiever rekening te houden met de waterkwaliteit), hebben ervoor gezorgd dat in een paar decennia tijd een veel hogere aansluitings- en zuiveringsgraad werden gerealiseerd en dat de kwaliteit van het oppervlaktewater zichtbaar verbeterde. Niettegenstaande de kritische commentaren die respondenten vervolgens tijdens de interviews uitten over het huidige waterbeleid werd, door quasi alle respondenten, erkend dat het waterbeleid sinds die tijd belangrijke successen heeft geboekt.

Hierna volgt een overzicht van de realisaties waarnaar respondenten vaak verwezen.

(1) De enorme achterstand in de aanleg van waterzuiveringsinfrastructuur is grotendeels weggewerkt. De stations waar het afvalwater van een groot aantal inwonersequivalenten kan worden gezuiverd, zijn allemaal gebouwd. Met een zuiveringsgraad van 82 % eind 2015 heeft Vlaanderen een grote inhaalbeweging gemaakt op relatief korte tijd (MIRA, 2017²). Respondenten stellen dat een zuiveringsgraad van 100 % misschien wel wenselijk is vanuit een ecologisch perspectief, maar vanuit kostenperspectief niet realistisch is.³ Veel respondenten benadrukken wel dat er nog veel werk aan de winkel is, bijvoorbeeld: in sommige straten of gehuchten komt afvalwater nog ongezuiverd in de bodem of in oppervlaktewater terecht, de bestaande maar verouderde riool- en zuiveringsinfrastructuur moet stelselmatig gerenoveerd worden en de stations zullen

¹ De bibliografische referentie van het achtergronddocument: Crabbé, A. (2017), Het Vlaamse waterkwaliteitsbeleid: een situatie- en probleemschets. Achtergrondrapport bij het onderzoek “Effectiviteitsanalyse van het Vlaamse waterkwaliteitsbeleid”. Studie in opdracht van de dienst Milieurapportering van de Vlaamse Milieumaatschappij, MIRA, MIRA/2017/02, Universiteit Antwerpen.

² MIRA (2017), ‘Zuiveringsgraad van Vlaanderen’. Webpagina op de website van de dienst Milieurapportering van de Vlaamse Milieumaatschappij, <http://www.milieurapport.be/nl/feitencijfers/milieuthemas/kwaliteit-oppervlaktewater/belasting-van-oppervlaktewater/zuiveringsgraad-van-vlaanderen/>. Laatst geconsulteerd op 21 april 2017.

³ De zuiveringsgraad slaat op het percentage van de inwoners waarvan het afvalwater gezuiverd wordt in een RWZI. Het afvalwater van een aantal inwoners zal wellicht nooit in een RWZI gezuiverd worden; zij zullen individuele zuivering moeten voorzien.

(2) Ecologie heeft de afgelopen decennia meer aandacht gekregen in het waterbeleid. Terwijl begin jaren 90 de primaire focus van de beleidsmakers lag op het verbeteren van de fysisch-chemische parameters (zoals N, P, CZV, BZV), is in de jaren 90 de belangstelling voor ecologische kwaliteit van oppervlaktewater toegenomen. Discoursen over bijvoorbeeld de samenhang tussen land en water, het afstroomgebied als preferentiële 'natuurlijke entiteit' voor waterbeleid, het belang van inrichting en morfologie van de waterlopen, deden de belangstelling toenemen voor de ecologie en de biologie als randvoorwaarden voor een goede waterkwaliteit.

(4) Er is meer afstemming en coördinatie gekomen tussen de waterbeheerders dankzij het sterk geïnstitutionaliseerde discours over integraal waterbeleid. In de flow van internationale samenwerking in het beheer van internationale rivieren zoals Donau en Rijn in de jaren 80, is ook Vlaanderen het waterbeleid in de jaren 90 meer gaan bekijken vanuit de stroomgebiedbenadering, met o.m. de gefaseerde oprichting van bekkencomités per rivierbekken. De Europese Kaderrichtlijn Water heeft deze aanpak sinds 2000 gestimuleerd door beleidsplanning voor stroomgebieden te verplichten en beleidsplanning op ‘sub river basin’ schaal aan te moedigen. Naar aanleiding van de omzetting van de Kaderrichtlijn in Vlaanderen via het Decreet Integraal Waterbeleid werd o.m. de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid opgericht waarvan meerdere respondenten aangeven dat zij de afstemming en coördinatie in het waterbeleid significant verbeterd heeft.

Het Vlaamse waterbeleid is sterk Europees gestuurd. Zo heeft de richtlijn Stedelijk Afvalwater in de jaren 90 belangrijke impulsen gegeven om de achterstand in waterzuiveringsinfrastructuur weg te werken. De Kaderrichtlijn Water is een zeer belangrijke drijvende kracht achter de inspanningen die vandaag gebeuren om de waterkwaliteit in Vlaanderen te verbeteren. Verder heeft Europa met het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, de Grondwaterrichtlijn, de Nitraatrichtlijn en de Habitatrichtlijn belangrijke andere instrumenten voorzien die het potentieel hebben om bij te dragen aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water; hoewel ze vaak elkaar nog te weinig aanvullen en versterken.

[illegible]

toestand' van waterlichamen te realiseren.⁴ Daarenboven beschouwt de Europese Commissie de Kaderrichtlijn Water als een resultaatsverplichting en niet als een inspanningsverplichting, hoewel daarover nog (juridische) meningsverschillen bestaan. (2) De omzetting van de Kaderrichtlijn in Vlaams recht heeft de Vlaamse waterbeheerders hefboomen gegeven om het waterbeleid te optimaliseren. In het Decreet Integraal Waterbeleid (2003) werden nieuwe organisatiestructuren voorzien (zoals de CIW) die bedoeld zijn om de afstemming tussen de waterbeheerders te bevorderen. Het decreet integreert (méér dan de Kaderrichtlijn formeel vooropstelt) waterkwaliteits- en waterkwantiteitsdoelstellingen. Het decreet introduceert ook nieuwe instrumenten waarvan de waterbeheerders gebruik kunnen maken om waterbeleidsdoelstellingen te realiseren. (3) Onder impuls van de Europese verplichtingen zijn de ambities in het waterbeleid hoger dan wat ze geweest zouden zijn wanneer de Vlaamse beleidsmakers de ambities hadden mogen opstellen. De Kaderrichtlijn Water wordt niet voor niets aanzien als de meest ecologische richtlijn die Europa ooit gehad heeft.

De sterk sturende kracht van Europa inzake water(kwaliteits)beleid wordt tegelijk door respondenten aanzien als een belangrijke uitdaging en door sommigen zelfs als een vloek of als een zwaard van Damocles dat ons boven het hoofd hangt. Zeker nu de 3^{de} en formeel laatste generatie stroomgebiedbeheerplannen moet voorbereid worden, dringen er zich strategische belangrijke vragen op.

(1) Waar willen we landen in 2027, wanneer (formeel) geen uitstel meer mogelijk is in het realiseren van de goede toestand? Wie het Vlaamse waterbeleid van ver of dichtbij volgt, weet dat Vlaanderen de goede toestand lang niet overal gaat kunnen realiseren tegen 2027. Hoe gaan we omgaan met de *non-compliance* en de nog gapende *distance to target*? Overigens zal Vlaanderen niet alleen zijn in het niet realiseren van de goede toestand in 2027; de verwachting van meerdere respondenten is dat ook andere Europese lidstaten (naast België) hetzelfde probleem zullen kennen.

(2) Moeten we de doelen verlagen? Is het voor het sterk verstedelijkte Vlaanderen met grote druk op watersystemen vanuit de landbouw, de industrie en de huishoudens niet te ambitieus om de goede toestand voor X aantal waterlichamen na te streven? Moeten we Europees niet het debat heropenen over hoe we als lidstaat bij Europa kunnen aanmelden dat we het ambitieniveau iets lager leggen? Voorlopig kijkt de Europese Commissie zeer strikt toe en geeft ze weinig modaliteiten om een lager ambitieniveau als reden op te geven voor het niet naleven van de verplichtingen rond het realiseren van de goede toestand en het goede ecologisch potentieel.

(3) Moeten we Europees niet het debat aangaan over de haalbaarheid om de strikte timing van 2027 na te leven? Gericht werken aan fysisch-chemische kwaliteitsparameters levert bijna instant verbeteringen op in de waterkwaliteit. Werken aan ecologisch herstel heeft vaak meer tijd nodig; het ecologisch systeem reageert bijvoorbeeld trager op maatregelen voor rivierherstel. Moeten we als lidstaat niet meer tijd krijgen om te 'bewijzen' dat het ecologisch herstel de nodige vruchten oplevert?

(4) Moeten we Europees niet het debat heropenen over het 'one out, all out' principe dat ervoor zorgt dat Europa heel streng beoordeelt of we de goede toestand halen of niet. Slecht scoren op één parameter, zorgt ervoor dat het betreffende waterlichaam als geheel faalt bij de beoordeling van de goede toestand, wat demotiverend werkt: de reeds geleverde inspanningen worden bij 'one out, all out' niet meegenomen in de

⁴ Ter info: 'de goede toestand' is een geijkte uitdrukking uit de Kaderrichtlijn Water. Hoewel het realiseren van de goede toestand een uitgangspunt is van de Kaderrichtlijn, laat zij ook lagere doelstellingen toe: het realiseren van 'ecologisch potentieel' is voldoende voor sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen.

(5) Moeten we Europees niet het debat heropenen over de administratieve verplichtingen waaraan de lidstaten moeten voldoen voor planning en rapportering? Vele respondenten betreuren de 'ratrace' van 3x6 jaar waarin de lidstaten ongemeen veel tijd en energie besteden aan het opstellen van de stroomgebiedbeheerplannen en het rapporteren over de (al dan niet) geboekte vooruitgang.

Op basis van de resterende *distance to target* en de open liggende uitdagingen, gaan meerdere respondenten ervan uit dat geen enkele EU-lidstaat aan de doelen van de Kaderrichtlijn in 2027 zal kunnen voldoen. Als de Europese Commissie vasthoudt aan het realiseren van een goede toestand voor alle daarvoor aangemelde waterlichamen, gaan alle lidstaten in de problemen komen. Het anticiperen op deze *non-compliance* levert spanningen op tussen de Commissie en de lidstaten. Momenteel maakt de Commissie een evaluatie van de 2^{de} generatie stroomgebiedbeheerplannen. Die evaluatie zal uitmonden in een rapport dat de Commissie

voorziet te publiceren in 2019 (misschien al eerder). In het verlengde van het rapport van de Commissie zal de Kaderrichtlijn Water (na 2019) worden herzien.

De uitgangspositie van de Europese Commissie vandaag is dat het ambitieniveau van de lidstaten, in het uitvoeren van de Kaderrichtlijn Water, niet mag worden verlaagd. Als de lidstaten oordelen dat de goede toestand realiseerbaar is, moeten ze (in plaats van de doelstellingen te verlagen) desnoods meer tijd krijgen (na 2027). Als de lidstaten oordelen dat voor sommige waterlichamen de goede toestand niet realiseerbaar is, moeten ze gebruik maken van de afwijkingsbepaling lagere doelstellingen. Vlaanderen heeft daar tot nog toe geen gebruik van gemaakt omwille van technische redenen (kwantificeringsverplichtingen). De Commissie wenst te voorkomen dat lidstaten hun ambitieniveau verlagen.

Juristen die in het kader van dit onderzoek bevestigd werden over de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water geven aan dat de richtlijn misschien niet helemaal faire regels oplegt met betrekking tot doelbereiking. Zoals eerder gesteld, kan je een lidstaat wél afrekenen op het nemen van maatregelen die de fysisch-chemische waterkwaliteit bevorderen, maar reageren watersystemen trager of anders dan verwacht op maatregelen die bedoeld zijn om de ecologische doelstellingen te realiseren. Misschien is het meer fair wanneer lidstaten een resultaatsverplichting krijgen voor de fysisch-chemische doelstellingen, maar niet voor de ecologische doelstellingen, weliswaar met uitzondering van de verontreiniging met nitraten en fosfaten. De verontreiniging met nitraten en fosfaten moet al sinds 1991 worden teruggedrongen (Nitraatrichtlijn). De oorzaak van het niet-realiseren van nitraat- en fosfaatreductie is volgens meerdere respondenten veeleer een gebrek aan politieke wil, dan onvoldoende kennis van het watersysteem of de ecologie. Dat laatste argument geldt wél voor biologische kwaliteitskenmerken (vissen, macro-invertebraten enz.): omdat het herstel daarvan zo traag en vaak onvoorspelbaar is, zou Vlaanderen, samen met andere lidstaten, een lans kunnen breken bij de Europese Commissie voor het opheffen van de resultaatsverplichting voor ecologische doelstellingen die daarmee verband houden.

Respondenten hebben tijdens de interviews aangegeven dat het misschien niet realistisch is te streven naar de 'goede toestand' in alle waterlichamen, maar wel naar een iets minder goede toestand, gegeven de structurele problemen waarmee Vlaanderen af te rekenen heeft bij het realiseren van die goede toestand. Vlaanderen is een sterk verstedelijkte regio, met historische fouten in de ruimtelijke ordening die ervoor zorgen dat de kosten van riolering en zuivering in verhouding hoger oplopen dan in andere Europese lidstaten. Vlaanderen heeft een grote druk op watersystemen komende van industrie en landbouw; hen extra verplichtingen opleggen is politiek gevoelig omdat het contradictorisch lijkt aan de ambitie van Vlaanderen om economisch te groeien.

Tegelijk pleiten respondenten voor het behouden van het ambitieniveau. Een ontwikkelde regio als Vlaanderen moet toch systematisch blijven werken aan milieuhygiëne, waarbij afvalwater van huishoudens niet langer ongezuiverd geloosd wordt? Een ontwikkelde regio als Vlaanderen heeft er toch alle baat bij om verouderde riolen te renoveren en op die manier grondverzakkingen bij lekkende riolen te voorkomen? Een ontwikkelde regio als Vlaanderen moet toch oog hebben voor cultuurlandschappen en het beschermen van ecologisch waardevolle gebieden daarin? Bovendien hoeven de hiervoor genoemde structurele problemen niet overroepen te worden: Vlaanderen is niet de enige Europese regio waarin verstedelijking een grote uitdaging is voor het realiseren van waterkwaliteitsdoelen en in een duurzame ontwikkeling moet het mogelijk zijn om economische groei te laten samengaan met het realiseren van ecologische doelen.

Sommige respondenten geven aan dat er een debat nodig is over de invulling en de Vlaamse vertaling van wat de goede toestand is. Andere respondenten laten horen dat er (nog meer) nood is aan differentiatie in

de doelstellingen (naast of bovenop de differentiatie in doelen die de Kaderrichtlijn Water reeds toelaat). In prioritaire gebieden, bijvoorbeeld in gebieden waar de goede ecologische toestand snel bereikbaar is of in gebieden waarin win-win oplossingen kunnen gevonden worden die zowel natuur- als waterbeleidsdoelen dienen, zouden de beleidsinvesteringen groter mogen zijn dan ze nu al zijn. In minder prioritaire gebieden zouden beleidsmakers snel moeten komen tot een basiskwaliteit die moet voorkomen dat de waterkwaliteit van onze rivieren schade berokkent aan andere watersystemen (bv. ecologisch kwetsbare (water)gebieden of de Noordzee). Dit vereist een generiek water(kwaliteits)beleid, voor heel Vlaanderen.

2.3.2 Prioriteiten stellen

Uit de interviews blijkt dat er veel draagvlak bestaat voor de keuze die in de 2^{de} generatie stroomgebied-beheerplannen is gemaakt om de focus te richten op het realiseren van een goede toestand in speerpuntgebieden en aandachtsgebieden. In de speerpuntgebieden moet de goede toestand gerealiseerd zijn tegen 2021; daar gaat in de lopende planperiode veel aandacht naartoe. In de aandachtsgebieden dient de goede toestand gerealiseerd te zijn tegen 2027.

Het prioriteren van een beperkt aantal speerpuntgebieden heeft het voordeel dat er wordt ingezoomd op die gebieden waar in verhouding het grootste potentieel zit om daar alsnog de goede toestand te realiseren. De speerpuntgebieden zitten vooral in de bovenlopen van de rivierbekkens en hebben bijzondere ecologische kwaliteiten die men veilig wil stellen (achteruitgang vermijden) en die men verder wil verbeteren. Zo kan Vlaanderen in 2021 misschien toch van een aantal waterlichamen bij de Europese Commissie aanmelden dat we daar de goede toestand hebben gerealiseerd.

In die speerpuntgebieden worden zgn. integrale projecten ontwikkeld, getrokken door de bekkensecretariaten. In die integrale projecten proberen o.m. de bekkencoördinatoren de direct betrokken actoren samen te brengen, knelpunten te identificeren en actoren te motiveren om onmiddellijke actie te ondernemen. De bekkensecretariaten worden tijdens de interviews positief gewaardeerd voor de inspanningen die ze daarin leveren.

Een paar respondenten uitten kritiek op de focus op speerpunt- en aandachtsgebieden omdat er onevenwicht is in de geografische spreiding over de provincies: West-Vlaanderen heeft wel aandachtsgebieden, maar geen speerpuntgebieden terwijl in de bovenlopen van de Nete in Antwerpen en Limburg veel speerpuntgebieden liggen. Door de geografische spreiding lijkt het alsof er aan de waterkwaliteit in sommige provincies meer aandacht wordt geschonken dan aan de waterkwaliteit in andere. Deze kritiek wordt door andere respondenten afgedaan als onterecht. De bijzondere aandacht voor speerpunt- en aandachtsgebieden neemt namelijk niet weg dat er ook 'generiek' beleid wordt ontwikkeld voor heel Vlaanderen, in alle provincies. En als vanaf 2021 de focus wordt gelegd op de aandachtsgebieden, komt ook bv. West-Vlaanderen opnieuw meer in beeld.

Een ander punt van kritiek is dat de selectie van speerpunt- en aandachtsgebieden voornamelijk is gebaseerd op data die beschikbaar zijn binnen het monitoringnetwerk van de Vlaamse Milieumaatschappij. Voor de selectie van de gebieden is weinig tot geen rekening gehouden met mogelijke win-wins buiten die gebieden. Daarvoor zouden ook data over andere problemen of geplande projecten 'als een extra GIS-laag' bovenop de door CIW geselecteerde gebieden moeten gelegd worden. Zo wijzen respondenten op zinvolle win-win situaties tussen o.m. water-, bodem- en natuurbeleid. OVAM heeft haar eigen prioriteiten met betrekking tot (water)bodemverontreiniging, die zinvol meegenomen kunnen worden in de selectie van prioritaire gebieden. Ook vanuit o.m. het natuurbeleid worden watergerelateerde doelen nagestreefd in gebieden

buiten de speerpunt- en aandachtsgebieden, waar toch (op korte termijn) interessante win-win oplossingen kunnen worden gerealiseerd. Denk aan speciale beschermingszones, landinrichtingsprojecten, LIFE+ gebieden enz.

2.3.3 Werken aan de middelenzijde

Tijdens de interviews zochten respondenten naar manieren om de doelen van de Kaderrichtlijn Water toch te helpen realiseren door te werken aan de middelenzijde. Sommigen deden suggesties om de middelen te vergroten door nieuwe bronnen van inkomsten aan te boren. Anderen suggereerden om de beschikbare middelen efficiënter in te zetten. Nog anderen deden voorstellen om de middelen anders in te zetten en stelden zich vragen over (de kennis over) kosteneffectiviteit van maatregelen.

Een opmerkelijke en belangrijke vaststelling is dat respondenten geen fundamentele vragen stelden bij de 'instrumentenkist' van de overheid. Op de vraag of het de overheid aan bepaalde instrumenten ontbrak, antwoordden quasi alle respondenten dat de overheid geen tekort heeft aan instrumenten. Als de overheid wil, vindt zij altijd wel (in de regelgeving) een instrument dat kan helpen om de doelen te realiseren. De grote problemen met de instrumentenkist zijn veeleer: (a) het gebrek aan overzicht; (b) het gebrek aan politiek draagvlak om instrumenten rigoureuus in te zetten, bv. onteigeningen ter vermindering van waterschade of afbakening van oeverzones in landbouwgebied; en (c) het gebrek aan handhaving: de naleving van regels die aan bv. industrie of landbouw worden opgelegd, wordt niet of niet genoeg afgedwongen, hoewel er met o.m. het handhavingsdecreet en de politionele bevoegdheden van de waterbeheerders recent wel verbetering op te tekenen is. Uit de beschrijving hierna zal wel blijken dat sommige respondenten suggesties formuleren ter aanvulling of verbetering van de bestaande instrumenten, maar op de noodzaak van een fundamentele aanpassing in de instrumentenkist wijzen respondenten niet.

a) De bestaande middelen herverdelen

Meerdere respondenten ervaren een gebrek aan transparantie in de omvang en verdeling van de middelen in het waterbeleid. Hoe groot is de beschikbare pot en welke inkomsten- en uitgavenstromen kent het waterbeleid? De financieel-economische achtergrondstudie die VMM bij VITO heeft aanbesteed en die in het voorjaar 2017 wordt opgeleverd als input voor het overlegplatform, moet die vraag helpen te beantwoorden. De vraag naar meer transparantie hangt samen met een behoefte aan strategische discussies over de verdeling van de middelen: waar moeten de beschikbare middelen het best naartoe gaan?

Respondenten vermoeden dat er de afgelopen jaren vanuit de administraties omwille van strategische overwegingen weinig transparantie is gecreëerd. Het waterbeleid is historisch de duurste post in het milieubeleid; het risico is groot dat daar het eerste in bespaard wordt. Inzage geven in bv. het exact aantal medewerkers per watertaak maakt organisaties vatbaar voor kritiek en politieke inmenging, terwijl die organisaties liefst voldoende discretionaire ruimte krijgen om zelf te beslissen over hoe ze hun taken het best vervullen, gegeven dat de politieke ruimte voor milieubeleid beperkt is.

Tegelijk benadrukken respondenten (ook respondenten uit de betrokken administraties) dat het belangrijk is strategische discussies te voeren over waar de middelen in de toekomst naartoe moeten gaan, binnen het waterbeleid. Moeten we ‘business as usual’ verder werken aan de evidente werkpunten in het waterbeleid (bv. saneren van puntbronnen, aanleg van ontbrekende riolen) of moeten we strategisch andere keuzes maken, bijvoorbeeld:

////////////////////////////////////

- Moeten we de saneringsbijdragen die via de drinkwaterfactuur worden opgehaald niet ook inzetten voor niet-rioleringswerken? Formeel is nu bepaald dat deze inkomsten worden voorbestemd voor riolering en zuivering. Een optie is om deze middelen - na decretale aanpassing - ook in te zetten, bv. voor ecologische projecten.
- Moeten we niet stelselmatig meer middelen reserveren voor het oplossen van de problematiek rond nieuwe stoffen, bv. quartaire zuivering op zuiveringsstations, strengere productnormering ter voorkoming van micropolluenten enz.?
- Moeten we niet de solidariteit met de bewoners van afgelegen woningen reduceren? Bv. hen meer laten betalen of zelf financieel laten instaan voor collectering en zuivering van hun afvalwater, alsook voor de aanleg en het onderhoud van individuele afvalwaterbehandelingsinstallaties?
- Moeten we niet meer brongericht oplossingen zoeken voor problemen inzake waterkwaliteit in plaats van *end-of-pipe* oplossingen te creëren, bv. door meer en strenger beleid te ontwikkelen ter voorkoming van diffuse verontreiniging door de landbouw (via nitraten, fosfaten en pesticiden)?

Het saneringsparadigma is tot nog toe erg dominant in het Vlaamse waterbeleid. Vlaanderen heeft sinds het begin van de jaren 90 stevig ingezet op de uitbouw van riolerings- en zuiveringsinfrastructuur. Die aanpak leverde goed resultaat op. Saneringsinfrastructuur was dan wel duur, maar het bracht 'instant' baten. Van zodra er ergens een zuiveringsstation bijkwam, kon men zeggen: er is weer voor het afvalwater van x aantal inwonersequivalenten een oplossing gevonden. De investeringen in riolen en zuiveringsstations laten zich ook makkelijk 'voelen' in de metingen van de waterkwaliteit: een nieuw zuiveringsstation zorgt meteen merkbaar voor verbetering in de waterkwaliteitsparameters. Vlaanderen beschikt over sterke organisaties en sterke procedures die er bovendien voor zorgen dat investeren in saneringsinfrastructuur vanzelfsprekend is: de 'big wheels' van de institutioneel sterk uitgebouwde saneringsbenadering doen het (investerings)rad voortdurend draaien, wat bijdraagt tot economische ontwikkeling en tewerkstelling. Toch rijzen er vragen over de kosteneffectiviteit van de saneringsaanpak. Economen maar ook andere respondenten geven aan dat de laatste procenten in het realiseren van 100 % riolerings- en zuiveringsgraad niet meer kosteneffectief zijn. In vergelijking met de baten, lopen de relatieve kosten te hoog op. Het economisch optimum ligt wellicht ergens rond de 90 %, zo stellen respondenten, hoewel onduidelijk is of dit een wetenschappelijke dan wel een beleidsmatig bepaalde norm is.

Sommige respondenten geven aan dat de middelen vanaf nu in verhouding meer zouden moeten gaan naar ecologische oplossingen voor waterkwaliteitsproblemen en in verhouding minder naar saneringsmaatregelen. Rivierherstel en andere ecologische maatregelen grijpen in op de fysieke omgeving van de waterloop en creëren omstandigheden waarin waterlopen hun zelfzuiverend vermogen kunnen vergroten. Ecologische maatregelen leveren bovendien meer mogelijkheden voor multifunctionele baten: naast een verbetering van de waterkwaliteit, kunnen ze ook leiden tot meer mogelijkheden voor waterberging, natuurontwikkeling, recreatie en klimaatbuffering (die onder de noemer ecosysteemdiensten kunnen samengevat worden). Voorstanders van de ecologische benadering verwachten dat ecologische maatregelen kosteneffectiever zijn dan maatregelen die proberen de laatste procenten in de riolerings- en zuiveringsgraad te realiseren, maar het probleem van deze voorstanders is dat ze hun vermoeden van kosteneffectiviteit moeilijk 'hard' kunnen maken. Er is weinig kennis over hoe watersystemen reageren op ecologische ingrepen. De natuur reageert ook traag en soms onvoorspelbaar op ecologische ingrepen, waardoor de baten niet instant merkbaar zijn. Die factoren zorgen ervoor dat voorstanders van de ecologische benadering in politieke debatten niet zo'n sterke argumenten hebben als de aanhangers van de saneringsbenadering: zij kunnen in vergelijking wél goed voorspellen welke winst zuiveringsstations kunnen opleveren inzake waterkwaliteit en de baten zijn sneller zichtbaar. Het 'na-ijleffect' van ecologische maatregelen krijgt men

moelijkker uitgelegd en politiek verkocht, waardoor saneringsmaatregelen toch vaak weer met de middelen gaan lopen.

b) Efficiënter inzetten van de beschikbare middelen

Respondenten benadrukken dat er de afgelopen jaren al veel efficiëntiewinst geboekt is. Zo zorgt de hiervoor besproken focus op speerpunt- en aandachtsgebieden ervoor dat de middelen efficiënter zullen worden ingezet voor die gebieden waar in verhouding het potentieel om de goede toestand te realiseren het grootst is. Ook de reductie van het aantal waterbeheerders heeft de afgelopen jaren voor efficiëntiewinst gezorgd. Het aantal beheerders van onbevaarbare waterlopen 3^{de} categorie is sterk afgenomen omdat gemeenten die beheertaken hebben overgedragen aan de provinciebesturen. Het aantal polders en wateringen is sterk afgenomen: de niet of weinig actieve polders en wateringen zijn opgeheven; hun taken zijn overgenomen door gemeenten of provincies. De fusie van De Scheepvaart en Waterwegen & Zeekanaal NV zorgt eveneens voor een reductie van het aantal waterloopbeheerders. Verder wijzen respondenten erop dat de overdracht van het beheer van riolen (aan Aquafin of de drinkwatermaatschappijen) door een groot aantal gemeenten heeft gezorgd voor schaalvoordelen en dus voor efficiëntiewinst.

Toch kwamen tijdens de interviews domeinen aan bod waar respondenten vermoedden dat er nog meer efficiëntiewinst te boeken valt.

- Bronbeleid zou de efficiëntie van het waterkwaliteitsbeleid sterk kunnen verhogen. Zolang de druk op de waterkwaliteit vanuit o.m. de landbouw (via nitraten, fosfaten en pesticiden) zo groot blijft, zal het moeilijk blijken de waterkwaliteitsdoelen te realiseren. Bronbeleid laat, in tegenstelling tot de nu vaak gehanteerde *end-of-pipe* oplossingen, beter toe om beschikbare middelen efficiënt in te zetten.
- De gemeenten innen via de drinkwaterfactuur saneringsbijdragen die ze (verplicht) horen in te zetten voor rioleringswerken. Per jaar wordt slechts een gedeelte van deze inkomsten ook werkelijk uitgegeven aan rioleringswerken; de rest wordt opgespaard tot de gemeenten voldoende budget beschikbaar hebben om ook de bijhorende wegenwerken uit te voeren. Het 'slapende' geld wordt niet (of niet steeds) efficiënt ingezet.
- Zowel voor gemeentelijke als gewestwegen geldt dat er meer en betere afstemming zou kunnen zijn tussen wegenwerken en rioleringswerken. Van zodra er ergens wegeniswerken zijn voorzien, worden de bijhorende rioleringswerken wel meegenomen, maar *wanneer* dat budget moet vrijgemaakt worden is vaak moeilijk te voorspellen, waardoor het jaarbudget voor rioleringswerken ad hoc moet aangepast worden. Kunnen de meerjarenplanningen van beide domeinen niet beter op elkaar afgestemd worden?
- Sommige respondenten vermoeden dat er efficiëntiewinst te boeken valt in de taakverdeling tussen VMM en Aquafin. Zonder dat duidelijk is waarover het precies gaat, gaan die respondenten ervan uit dat er plannings- en controlerende taken van de VMM overlappen met de (project)planning die Aquafin op zich neemt. Nader peilen naar concrete velden van overlap, leverde geen specifiekere informatie op.
- Sommige respondenten vinden het wenselijk te discussiëren over de herverdeling van de inkomsten van de drinkwatermaatschappijen. Sommige drinkwatermaatschappijen hebben hogere renovatiekosten voor hun leidingennet en rekenen dat door aan hun klanten, terwijl andere drinkwatermaatschappijen (door lagere renovatiekosten) dat niet hoeven te doen. Respondenten bepleiten een herverdeling van de inkomsten tussen de drinkwatermaatschappijen onderling, zodat beschikbare middelen in Vlaanderen efficiënter kunnen worden ingezet en zodat er meer solidariteit is tussen de gebieden waar meer en minder renovaties nodig zijn. Andere respondenten

[illegible]

Kostenterugwinning bij de huishoudens

Meerdere respondenten pleitten voor de invoering van een hemelwaterheffing. Vlaanderen int nu al bijdragen voor het collecteren en zuiveren van afvalwater, maar nog niet voor het collecteren en afvoeren van hemelwater terwijl het zo is dat – door de verstedelijking en talrijke verhardingen in Vlaanderen – veel hemelwater niet kan infiltreren en dus (onvermijdelijk) wordt afgevoerd via de riolen. Bij piekafvoeren, bv. na stortbuien, leidt dit tot milieuvervuiling via overstorten en wordt de zuivering in afvalwaterzuiveringsstations minder effectief en efficiënt omdat het aangevoerde water te zeer verdund is met hemelwater. Het Vlaams Gewest en de lokale overheden zouden op hemelwaterafvoer via de riolen een gedragssturende heffing kunnen introduceren waarbij huishoudens worden gestimuleerd nieuwe verhardingen te vermijden of bestaande verhardingen te verwijderen, ten voordele van infiltratie of regenwaterbuffering.

Duitsland en Frankrijk hebben deze heffing al ingevoerd. Vlaanderen voorlopig nog niet, onder meer omwille van politiek en ambtelijk verzet. Administraties zien voorlopig veel problemen in de praktische invoering en implementatie van de heffing, terwijl sommige respondenten benadrukken dat deze invoer- en implementatieproblemen oplosbaar zijn wanneer inspiratie wordt gezocht in de aanpak in Frankrijk en Duitsland. Politiek is een extra heffing, te innen bovenop of via de drinkwaterfactuur, erg gevoelig. De drinkwaterfactuur is de laatste jaren flink duurder geworden. De combinatie met inflatie, de aanhoudende loonmatiging en de sowieso al zware belastingdruk in Vlaanderen, maakt de invoering van een extra (hemelwater)heffing politiek lastig. Er was/is ook kritiek op het feit dat de drinkwaterfactuur vandaag in verhouding een grote vaste component heeft, waardoor de drinkwaterfactuur onvoldoende gedragssturend werkt (ten voordele van waterbesparend gedrag).⁵

Toch argumenteren respondenten tijdens de interviews in het voordeel van de invoering van een hemelwaterheffing. De prijs voor drinkwater is, in vergelijking met Wallonië en Brussel, niet duur in Vlaanderen. Daar zit nog wat 'rek' op. De hemelwaterheffing kan via financiële stimuli ervoor zorgen dat mensen zich meer bewust worden van de problemen die verharding met zich meebrengt. De hemelwaterheffing kan gedragssturend zijn en leiden tot het wegwerken van bestaande verharding of het vermijden van nieuwe verharding. Een hemelwaterheffing is volgens hen potentieel ook een sociaal rechtvaardige heffing: grote verharde oppervlaktes zijn vooral te vinden bij rijkere mensen, waardoor de sterkste schouders ook de zwaarste lasten zullen dragen.

Naast de invoering van een hemelwaterheffing, pleiten sommige respondenten voor *payment for ecosystem services*. Zo zou Vlaanderen, bv. via een toeristentaks, bezoekers kunnen laten betalen voor de ecosysteemdiensten van de nationale parken. De nadelen van deze taks zijn: (1) het is veeleer een instrument voor natuurbeleid dan voor waterbeleid; (2) Vlaanderen heeft niet veel gebieden waarin *payment for ecosystem services* zou kunnen toegepast worden; (3) het stemt niet overeen met het principe van kostenterugwinning dat in de Kaderrichtlijn Water wordt opgelegd en (4) het zal financieel niet zoveel opleveren, waardoor de inningskost misschien niet in verhouding staat tot de opbrengsten. Daar staat tegenover dat *payment for ecosystem services* ook ruimer kan begrepen worden als een mogelijkheid om een transitie teweeg te brengen in de financiering van het waterbeleid. In plaats van te focussen op maatregelen en acties die bijvoorbeeld gemeentebesturen moeten nemen om de waterkwaliteit te

⁵ Respondenten vinden overigens dat de vaste gedeeltes van de factuur eigenlijk deel zouden moeten uitmaken van de algemene directe belastingen; in de algemene directe belastingen wordt er systematisch rekening gehouden met sociaal zwakkeren (via inkomenspercentielen), terwijl de sociale correcties op de drinkwaterfactuur niet in dezelfde mate 'op hoofde' worden bepaald en toegepast.

optimaliseren, zou het Vlaams Gewest hen ook kunnen financieren voor de diensten die zij verlenen (inclusief ecosysteemdiensten zoals tegengaan van verdroging, vermijden van erosie, bescherming tegen overstromingen). Dat zou fundamenteel ingrijpen op de financiering van het waterbeleid. *Payment for (ecosystem) services* zou er toe kunnen leiden dat gemeentebesturen anders omgaan met de 'betonstop': in plaats van politiek lastig te verkopen onpopulaire maatregelen, zou het realiseren van een betonstop een opportuniteit worden voor extra middelenvergaring.

Respondenten wijzen erop dat Europa Vlaanderen zal controleren op een goede financieringsstructuur. Als Vlaanderen onredelijk hoge kosten inroept als argument voor het niet realiseren van de goede toestand in 2027, kan de Europese Commissie de financieringsstructuur onder de loop nemen. Geïnspireerd door goede praktijken in andere Europese lidstaten zal de Commissie mogelijk oordelen dat Vlaanderen niet genoeg moeite heeft gedaan kosten terug te winnen bij de veroorzakers van de milieuschade. Afwegen of extra kostenterugwinning bij de landbouw of bij de huishoudens nodig/wenselijk is, zou mede in dat licht moeten gebeuren.

Respondenten die ervan uit gaan dat het genereren van extra middelen voor waterkwaliteitsbeleid politiek, ambtelijk en maatschappelijk niet mogelijk zullen zijn, hopen dat het waterkwaliteitsbeleid kan profiteren van overstromingen. Uit de geschiedenis blijkt dat er na overstromingen vaak meer middelen worden vrijgemaakt voor waterbeleid. Die middelen kunnen ook ingezet worden om bv. ecologische (waterkwaliteits)accenten te leggen in waterkwantiteitsprojecten.

2.3.4 Nieuwe doelen niet uit het oog verliezen

De doelen in het waterkwaliteitsbeleid evolueren.

- Nu de belangrijkste ‘evidente’ (punt)bronnen grotendeels zijn gesaneerd, komt de aanpak van de diffuse verontreiniging meer en meer in beeld. Het laaghangende fruit is geplukt. Met het aanpakken van de diffuse verontreiniging wordt op het hoger hangende fruit gemikt. Dit vereist een solide politiek engagement. Dit vereist ook het binnen de administratie verschuiven van mensen en middelen, zodat de capaciteit voor het aanpakken van diffuse verontreiniging verhoogt.
- De ‘nieuwe stoffen’ zijn het fijn stof van het waterkwaliteitsbeleid, wordt gezegd. Hormonen, microplastics en medicijnresten in de waterlopen, micropolluenten uit bv. verzorgingsproducten, diverse nieuwe verschijningsvormen van gevaarlijke stoffen ... zullen een nieuwe focus worden in het waterkwaliteitsbeleid van de toekomst. Vroeger waren ze niet zichtbaar, onder meer omdat de monitoring hun aanwezigheid en impact niet in beeld bracht. Nu wordt de aanpak ervan, ook in Europese beleidsfora, meer en meer op de agenda gezet.
- Megatrends zoals bevolkingsgroei, klimaatverandering en verstedelijking zullen nieuwe uitdagingen brengen in het waterkwaliteitsbeleid. Meer mensen betekent een grotere druk op de waterkwaliteit. Verdroging (als gevolg van de klimaatverandering) zal ervoor zorgen dat dezelfde vuilvrachten minder verdund worden in onze waterlopen, waarvan het debiet (in periodes van droogte) zal afnemen. De verstedelijking zal zorgen voor meer en meer verharde oppervlaktes. Overstromingen en piekdebieten na stortbuien zullen ervoor zorgen dat de problematiek van overstorten nog meer druk legt op het realiseren van de goede toestand.

Respondenten meldden dat de Vlaamse waterbeheerders zich stilaan voorbereiden op deze nieuwe doelen, maar dat ze toch nog niet heel hoog op de agenda staan. Van de herziening van de Kaderrichtlijn Water wordt verwacht dat ze klimaatverandering hoger op de agenda gaat zetten, in de stroomgebiedbeheerplannen

(waarin klimaatverandering tot nog toe niet heel sterk is meegenomen). Sommige respondenten verklaarden ook dat ze helaas niet vaststellen dat de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid proactief omgaat met bv. de toename van droogteperiodes en het toenemend overstromingsrisico. Meer en meer stadsdiensten maken een klimaatadaptatieplan waarin ze anticiperen op toenemende droogte- en overstromingsrisico's in de stad door hitte- en neerslagkaarten te laten ontwikkelen, maar die inspanningen zijn relatief ad hoc en niet gecoördineerd of ondersteund door de CIW, terwijl er objectieve redenen zijn (die ook vaak in internationale fora worden benadrukt) om aandacht te schenken aan droogte en overstromingsrisico's in steden: omwille van de talrijke verharde oppervlaktes, de grote bevolkingsdichtheid en het belangrijke economische leven.

2.4 Pluimen en bedenkingen: de Vlaamse beleidsaanpak door de ogen van Nederlandse, Brusselse en Waalse collega's

Uit de interviews met Nederlandse academici en beleidsmensen en uit de interviews met de Brusselse en Waalse ambtenaren en academici is, net als uit de andere gesprekken, gebleken dat het Vlaamse waterkwaliteitsbeleid een professioneel imago heeft met competente ambtenaren, innovatieve praktijken en – niettegenstaande de structurele problemen met verspreide bebouwing, industrie en landbouw – een grote ijver om alsnog de goede toestand na te streven.

Op de vraag naar beoordeling van de Vlaamse implementatie van de Kaderrichtlijn Water, volgden onder meer deze reacties.

- Door de focus op aandachts- en speerpuntgebieden te leggen, heeft Vlaanderen een politiek en administratief strategisch verstandige focus gelegd. Een aanpak die ook inspiratie biedt aan de naburige gewesten en buurlanden voor de volgende generatie stroomgebiedbeheerplannen.
- Vlaanderen heeft gekozen voor een DPSIR-achtige aanpak voor de opbouw van de stroomgebiedbeheerplannen.⁶ Daarmee hanteert het een aanpak naar de wens van de Europese Commissie. Respondenten schatten wel in dat de ambtenaren van het Vlaamse waterkwaliteitsbeleid zich daarmee vervreemd hebben van eigen burgers en politici: burgers begrijpen de techniciteit van de plannen niet; politici en andere beleidsmakers stellen vragen bij de betaalbaarheid en wenselijkheid van het ambitieuze waterkwaliteitsbeleid, zoals voorbereid in de (ontwerp)stroomgebiedbeheerplannen.
- Het expliciet onderscheiden van scenario's in de (ontwerp)stroomgebiedbeheerplannen is een goede praktijk. De indruk werd gewekt dat er wat te kiezen viel, maar respondenten laten wel horen dat dit een vals beeld schetste: de keuzevrijheid was beperkt omdat slechts één scenario politiek realistisch was.
- In de omzetting van de KRW in het Decreet Integraal Waterbeleid heeft Vlaanderen goede keuzes gemaakt, o.m. door naast kwaliteits- ook kwantiteitsdoelstellingen mee op te nemen. Het 'integrale' decreet kreeg niet veel later navolging in Nederland, door de invoering van de Waterwet.
- Het decreet institutionaliseert ook op goede wijze de multi-level aanpak die hoort bij de stroomgebiedbenadering, die Europa verkiest. Het heeft het bestuurlijk niet gemakkelijker gemaakt, maar de organisatorische aanpak op stroomgebied-, bekken en deelbekken-niveau past bij wat goed

⁶ DPSIR verwijst naar de milieuverstoringsketen, zoals deze ook in internationale fora vaak gehanteerd wordt als kader om de keten aan factoren in de verstoring van de milieukwaliteit te illustreren. D staat voor driving forces, S staat voor state, P voor pressure, I voor impact en R voor respons.

waterbeleid nodig heeft: eerst de grote lijnen op internationaal stroomgebiedniveau, daarna telkens inzoomen naar 'beneden'.

Vlaanderen verschilt van Nederland, Wallonië en Brussel op een aantal vlakken.

- In Nederland komt het geld voor de uitvoering van maatregelen in de rijkswateren van het Rijk. Daarbij wordt zoveel mogelijk gekoppeld met andere wateropgaven. Dat biedt ruimte in de beschikbare budgetten. Je kunt stellen dat het waterkwaliteitsbeleid zo meesurft op de golven van het waterkwantiteitsbeleid.
- Nederland heeft naast het 'one out, all out' principe andere indicatoren ingezet, zodat de verbeteringen die wel zijn gerealiseerd toch zichtbaar zijn/worden. Die aanpak motiveert en illustreert beter dat goed wordt omgegaan met overheidsgeld en dat de inspanningen van de sectoren lonen. Men realiseert zich echter dat de juridische verplichting jegens Europa niet verandert.
- Nederland had bij de start van het eerste maatregelenpakket een 'synergiefonds' waarbij het Rijk een bijdrage levert op het moment dat meerdere partijen in een regio een initiatief nemen dat goed is voor het waterkwaliteitsbeleid. De financiële steun uit het synergiefonds stimuleert 'integrale projecten' en helpt om initiatieven te versnellen.
- Wallonië en Brussel werken in een andere context dan Vlaanderen. In Wallonië is er meer open ruimte. Brussel heeft haar eigen grootstedelijke problematiek. Daar speelt bv. diffuse verontreiniging vanuit de landbouw niet tot nauwelijks.

2.5 Nood aan een aanvullend maatschappelijk debat

Respondenten hopen dat aanvullend of aansluitend bij het werk van het overlegplatform een maatschappelijk debat zal worden georganiseerd dat (als uitkomst) de nieuwe richting aangeeft voor het Vlaamse waterbeleid van de toekomst. Respondenten begrijpen dat het financieringsvraagstuk een belangrijke politieke incentive is en prioriteit krijgt in het overlegplatform, maar benadrukken dat naast een debat over de financieringskwestie ook een ‘brede’ toekomstvisie nodig is die sturend is voor de wijze waarop het waterbeleid in de toekomst inhoudelijk en organisatorisch zal worden aangepakt. Zoals in de vorige sectie is beschreven, is er een fase aangebroken waarin het nodig is kritisch af te wegen welke richting Vlaanderen in het waterkwaliteitsbeleid wil uitgaan.

Respondenten hopen verder dat een debat met de strategische adviesraden loskomt van de sectorale belangen die traditioneel sterk aan bod komen in de werking van de adviesraden. Men hoopt dat natuurorganisaties, maar ook landbouw- en andere werkgeversorganisaties bereid en in staat zijn om een strategische visie te ontwikkelen die van Vlaanderen een duurzame regio maakt, waarin er naast economische ontwikkeling ook ruimte is voor het realiseren van ecologische doelstellingen en waar het goed leven is voor iedereen.

2.6 Sterktes en zwaktes in het huidige waterbeleid, opportuniteiten en bedreigingen

Hierna bespreken we, op basis van de input die respondenten hebben gegeven, de sterke en zwakke kanten van het huidige waterbeleid en identificeren we mogelijke opportuniteiten en bedreigingen. De punten die hierna aan bod komen vullen de SWOT-elementen aan, die reeds in de bovenstaande secties aan bod zijn gekomen.

2.6.1 Bedreigingen

In de internationale politiek gaat het dezer dagen over veiligheid en veilig stellen van nationale economische belangen; aandacht voor milieuproblemen of belangstelling voor ecologie is er (bijna) niet, misschien met uitzondering van de klimaatproblematiek. Deze internationale tendensen laten zich ook voelen in de nationale en regionale politiek. Vele respondenten geven aan dat milieubeleid niet de hoogste prioriteit heeft bij de Vlaamse Regering en verwachten dat dit wellicht nog een tijdje het geval zal zijn. Vanzelfsprekend beperkt dit de politieke speelruimte voor het waterkwaliteitsbeleid.

Terwijl tot nu toe milieubeleid werd gestuwd en aangestuurd vanuit Europa (cf. de Kaderrichtlijn Water) is er geen garantie dat Europa ook in de toekomst deze rol zal opnemen. Internationale evoluties zorgen ervoor dat de Europese Unie onder druk komt te staan. Nationalistische tendensen verzwakken het draagvlak voor de Unie. Voor milieubeleid betekent dit dat we de legitimiteit voor de doelstellingen van dat beleid niet langer alleen moeten zoeken bij Europa. Als we milieubeleid willen, zullen we daarvoor in de toekomst zelf (nationaal/regionaal) draagvlak moeten creëren.

Er is een internationale tendens naar een 'kleinere' overheid, wat ertoe leidt dat er lagere overheidsbudgetten zijn en minder overheidspersoneel. Dit laat zich voelen in het Vlaamse milieubeleid en ook in het Vlaamse waterkwaliteitsbeleid, die allebei moeten omgaan met ingrijpende en pijnlijke *budget cuts*. Op het steeds schaarser wordende personeel rust een zware druk om alle oude taken te blijven vervullen en er daarnaast nog nieuwe taken bovenop te nemen. De budgettaire schaarste leidt ertoe dat er ook geen geld is om onpopulaire maatregelen met subsidies of vergoedingen 'verteerbaar' te maken bij de doelgroepen.

Een neveneffect van bovenstaande bedreigingen is dat de milieuadministraties zich meer en meer afsluiten, aldus respondenten. Milieuadministraties reageren defensief op vragen, proberen zo min mogelijk aanleiding te geven tot (politieke of maatschappelijke) irritatie en proberen in de mate van het mogelijke bestaande budgetten of verworvenheden af te schermen en te beschermen. Omgekeerd vertonen meer en meer administraties profileringsdrang, waarbij de pluimen van beleidssuccessen liefst op eigen hoed worden gestoken, wat leidt tot ongenoegen en wederzijds wantrouwen.

2.6.2 Sterktes

Respondenten benadrukken dat de verantwoordelijken voor het waterbeleid in Vlaanderen de afgelopen decennia hard gewerkt hebben in politiek en budgettaire moeilijke omstandigheden. Respondenten noemen daarbij meerdere voorbeelden. (1) Het Vlaamse waterbeleid heeft regelmatig stevige kritieken gekregen van het Rekenhof over o.m. de financieringsstructuur. De partners in de CIW, in samenwerking met de politiek verantwoordelijken, hebben daarvoor oplossingen voorzien. (2) Nieuwigheden werden succesvol ingevoerd.

Net zoals andere overheden van de Vlaamse milieudirectie, krijgen Vlaamse waterbeheerders het verwijt dat ze zwak en onhandig zijn in het voeren van een doelgroepenbeleid, zowel ten aanzien van de industrie als ten aanzien van de landbouw. De nadruk ligt vooral op strenge controle en op het aanjagen van de bedrijven om sneller (milieuvriendelijke) maatregelen te nemen. Dit leidt vaak tot moeilijke verhoudingen tussen overheid en doelgroep. Overheden beschikken soms niet over de juiste expertise om de problematieken van bedrijven goed te begrijpen. Overheden laten soms heel premature beleidsinstrumenten los op bedrijven, terwijl de modaliteiten nog niet helemaal duidelijk zijn. De diverse instrumenten in het milieubeleid zijn vaak niet op elkaar afgestemd, waardoor er wantrouwen ontstaat: 'vandaag komen ze met een instrument voor natuurbeleid, morgen met een instrument voor waterbeleid' en 'als ik nu mijn woord geef, ben ik gebonden aan die afspraak; wie weet met wat komen ze morgen af'.

Sommige respondenten wijzen erop dat bepaalde dimensies van het watersysteem in verhouding weinig aandacht krijgen, in de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid en in het beleid dat zij ontwikkelt. Zo wordt gesteld dat waterbodembeleid de afgelopen decennia stiefmoederlijk is behandeld. Veel problemen met waterkwaliteit en hydromorfologie hebben een directe of indirecte link met de kwaliteit van waterbodems. Ook de relatie tussen grondwater- en oppervlaktewater is nog niet zo heel lang een aandachtspunt, wat maakt dat de kennis over de complexe wisselwerking tussen grond- en oppervlaktewater nog vaak ontbreekt en/of te weinig doorwerkt in beleidsmaatregelen. Sommige respondenten wijzen er ook op dat veel waterbeheerders nog zeer sterk focussen op waterkwantiteitsbeheer en minder aandacht hebben voor ecologie (bv. peilbeheer, herstellen structuurkwaliteit) en waterkwaliteit. Kortom, het integraal waterbeleid krijgt de kritiek niet altijd even integraal te kijken naar alle facetten van het watersysteem.

[illegible]

waarnaar Vlaamse waterbeheerders op zoek zijn is eerder technisch (ingenieurswetenschappen of biologie), zelden humaan. Omgekeerd moet vastgesteld worden dat academici ook hun interesse in beleidsgericht onderzoek hebben verloren. De druk op onderzoeksgroepen om op zoek te gaan naar grotere onderzoeksbudgetten, met vele mogelijkheden tot internationaal publiceren is erg groot, waardoor ze misschien wel willen maar niet kunnen inzetten op (inhoudelijk en financieel) kleine, kortlopende projecten van de Vlaamse overheid.

2.6.4 Opportunitäten

Respondenten geven aan dat de Vlaamse waterbeheerders te weinig transversale projecten opzetten, terwijl daar volgens hen veel potentieel in zit. Ze bevelen aan om projecten op te zetten over de sectoren, over de beleidsdomeinen en over de bestuurslagen heen, liefst rond thema's waarin milieubeleid ten dienste staat van of gekoppeld kan worden aan andere beleidsambities, bv. rond economie, recreatie, natuur, waterveiligheid en mobiliteit, zoekend naar win-win oplossingen. Belangrijk daarbij is te benadrukken dat deze projecten mogelijk, maar niet noodzakelijk getrokken worden door waterbeheerders. De waterbeheerder moet zijn karretje ook kunnen aanhaken bij de locomotief in andere beleidsdomeinen of op andere bestuurslagen. Zo zou er meer afstemming moeten komen tussen bijvoorbeeld het Europese water- en landbouwbeleid. Daarnaast moet de waterbeheerder ook niet nalaten actief te zoeken naar manieren om mee te werken aan de implementatie van taken uit andere beleidsvelden en -domeinen.

Respondenten geven ook aan dat Vlaamse waterbeheerders te weinig de koppeling zoeken met discourses die actueel en wervend zijn binnen de Vlaamse regering, bv. (1) circulaire economie: waarom worden niet actiever koppelingen gemaakt tussen waterzuivering en fosfaatrecuperatie?; (2) clusterbeleid: waarom gaan Vlaamse diensten voor waterbeleid niet actiever op zoek naar mogelijkheden om technologie-ontwikkeling en -toepassing te stimuleren in de waterzuivering; (3) nieuwe polluenten: zijn er al samenwerkingen opgezet met de federale collega's voor productbeleid?

Ambtenaren in het waterbeleid stellen dat ze zich niet goed geplaatst of zelfs ongeschikt vinden om als 'policy entrepreneur' koppelingen te zoeken en te leggen tussen discoursen en praktijken op andere bestuurslagen, met andere beleidsdomeinen enz. Ze wijzen op het belang van de aanwerving van nieuwe medewerkers met andere profielen, meer gericht op facilitatie, communicatie en coördinatie. Tegelijk refereren ze aan een structurele tekortkoming in het opzetten van transversale projecten: vaak zorgen de financiële schotten tussen de beleidsdomeinen en bestuurslagen ervoor dat er geen mogelijkheid is om 'integrale projecten' te voeren waarin ieder een deel van de financiën inbrengt.

Tegelijk is er bij respondenten kritiek te horen over de praktijk waarin waterbeheerders elk apart beweren ‘integrale plannen’ te maken of ‘integrale projecten’ op te zetten. Die projecten zijn integraal, bekeken vanuit het perspectief van die individuele waterbeheerder maar houden meestal geen afweging in tussen de belangen en doelen van de andere betrokken actoren. Er is groeiend verzet tegen het oneigenlijk gebruik van woorden als integraal en transversaal.

3. REFLECTIES EN INTERPRETATIES DOOR DE ONDERZOEKER

Op basis van wat de interviews hebben opgeleverd (zie §2), volgen in deze secties reflecties en interpretaties door de onderzoeker. De ambitie is om – geïnspireerd door de input van de respondenten – een doorkijk te geven naar wat er kan gebeuren om het waterbeleid in Vlaanderen in de toekomst effectief, efficiënt en legitiem te maken. Het betreft een poging om strategisch beleidsadvies te verlenen, weliswaar in alle bescheidenheid en in volle bewustzijn van de beperktheid van het advies.

We identificeren hierna achtereenvolgens drie 'levels of action': (1) nood aan transitiedenken op alle domeinen; (2) draaien aan de systemische knoppen van het regime en (3) beleidsoptimalisaties. Het eerste niveau ambieert systeemveranderingen te realiseren op middellange termijn, het tweede niveau probeert beleidsmatig in de richting van een transitie te sturen, terwijl het derde niveau 'slechts' optimaliseert wat reeds bestaat.

3.1 Nood aan transitiedenken, op alle domeinen

Waterbeleid is een grote kostenpost in het milieubeleid. Het is niet meer dan vanzelfsprekend dat er, zeker in tijden van budgettaire schaarste, vragen worden gesteld of Vlaanderen zo nodig zo veel geld moet blijven pompen in dat waterbeleid. Bijna alle respondenten geven aan dat de ‘fase van kritisch herdenken’ nodig is en hebben daarbij volgende vragen heel duidelijk aan de orde gesteld:

- 1) Moeten we ambitieuze waterkwaliteitsdoelen blijven nastreven of moeten we het ambitieniveau verlagen of bijsturen?
- 2) Moeten we niet eens goed kijken naar de middelenzijde in het waterbeleid, met daarbij aandacht voor:
 - a. Het herschikken van de middelen (o.m. van sanerings- naar ecologische doelen, weliswaar zonder de saneringsopdracht te verwaarlozen);
 - b. Het efficiënter inzetten van de middelen die nu in het waterbeleid omgaan;
 - c. Het vergroten van de pot met middelen.
- 3) Moeten we niet, naast het nastreven van de klassieke doelen in het waterbeleid, meer oog hebben voor andere (nieuwe) doelen, waaronder klimaatverandering, nieuwe stoffen enz.?

Hoewel deze vragen heel pertinent zijn, zijn er toch een paar kanttekeningen bij te plaatsen.

Ten eerste, lijken de vragen ervan uit te gaan dat de Vlaamse overheid de dominante speler is in het waterkwaliteitsbeleid: moet de Vlaamse overheid niet kritisch kijken naar de doelstellingen, moet de Vlaamse overheid niet beter zorgen voor 'gepaste' middelen om die doelen te bereiken? Hoewel de Vlaamse overheid een belangrijke verantwoordelijkheid heeft in het waterkwaliteitsbeleid, mogen we niet vergeten dat diezelfde Vlaamse overheid in een zeer afhankelijke positie zit en zelf niet 100 % verantwoordelijk kan gesteld worden voor de doelbepaling en de effectiviteit van het beleid. Voor de doelbepaling moeten we ons, tot nader order, richten tot de Europese Unie. De Kaderrichtlijn Water legt de lidstaten een resultaatsverplichting op, die Vlaanderen niet zomaar naast zich neer kan leggen. Voor de effectiviteit van het beleid, is de Vlaamse overheid afhankelijk van de inspanningen die andere bestuurslagen, andere beleidsdomeinen, maar vooral ook de doelgroepen (industrie, landbouw en huishoudens) willen leveren om de doelen te bereiken.

[illegible]

Ten tweede, wekken de hiervoor vermelde vragen de illusie dat het water(kwaliteits)beleid te isoleren is van andere beleidsambities van de Vlaamse overheid. Of het waterkwaliteitsbeleid effectief *kán* zijn, is grotendeels afhankelijk van de beleidskeuzes die in andere beleidsdomeinen worden gemaakt.

- Het is een publiek geheim dat het aanpakken van vermessing en pesticidgebruik door de landbouw een belangrijke sleutel is tot het realiseren van een betere waterkwaliteit. Kort door de bocht: als Vlaanderen niet ten gronde de milieudruk vanuit de landbouw aanpakt, is het realiseren van de goede toestand een utopie en zullen de inspanningen die vanuit het beleidsveld water worden geleverd blijven tekortschieten om de Europese doelstellingen te halen. Ofwel erkennen we dat en doen we daar iets aan. Ofwel moeten we ophouden de beleidsmakers in het Vlaamse waterbeleid kwalijk te nemen dat ze (bij ontstentenis van brongericht beleid) dure end-of-pipe oplossingen blijven implementeren om de waterkwaliteit te verbeteren (bv. via zuiveringsinstallaties). Om de effectiviteit en efficiëntie van het waterbeleid ten gronde te verhogen, is brongericht werken noodzakelijk. Het opschalen van bestaande 'niches' van duurzame landbouw en het verlaten van het pad van intensieve, op export gerichte landbouw zijn paden die een transitie in de landbouw kunnen ondersteunen. De transitie naar een duurzamere landbouw komt echter maar traag op gang en wordt gehinderd door allerlei conservatieve (f)actoren.
- Vergelijkbare gedachten gelden voor huishoudens en de ruimtelijke ordening. Zolang het ruimtelijk beleid niet kan voorkomen dat huishoudens verspreid over Vlaanderen gaan wonen, zullen de kosten voor riolering blijven oplopen en zal de problematiek van verharding alleen maar groter worden. Het ontwerp Beleidsplan Ruimte Vlaanderen herneemt de beleidsambities van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen om verdichting en inbreiding te stimuleren. Het discours over de 'betonstop' laat vermoeden dat er een intentie is om in de toekomst het verder aansnijden van open ruimte te vermijden, hoewel onduidelijk is hoe die intentie zal geoperationaliseerd worden in daadkrachtige instrumenten waarmee ook de gemeenten aan de slag kunnen gaan, bv. bij de vergunningverlening.
- Ook ten aanzien van de industrie is een andere benadering nodig. Terwijl in de huidige beleidsbenadering het voor bedrijven volstaat om te voldoen aan de lozingsvoorwaarden uit de milieuvergunning, moet de nieuwe beleidsbenadering misschien inzetten op een meer brongerichte aanpak. Hoe kan de overheid via productbeleid ervoor zorgen dat het gebruik van bepaalde micropolluenten in producten verboden wordt? Hoe kunnen we ervoor zorgen dat bedrijven meer in kringlopen gaan denken en zelf geneigd zijn om afvalstoffen maximaal te recupereren als nieuwe grondstof? Kortom, hoe kunnen we ook op stofniveau (in de waterlozingen van bedrijven en in de producten die ze produceren) voorkomen dat schadelijke stoffen in watersystemen terechtkomen? De recente trends om te streven naar een 'circulaire economie' ondersteunen deze evolutie.

Samengevat, is de eerste aanbeveling waterkwaliteitsbeleid breed te kaderen in de transities die Vlaanderen moet maken naar een meer duurzame samenleving. Deze transities betreffen onder meer een transitie naar een duurzamere landbouw, een transitie naar ruimtelijke duurzaamheid en een transitie naar een meer circulaire economie. Om die transities te realiseren, zijn inspanningen nodig van iedereen: zowel van de overheden, de belangenorganisaties, de bedrijven, de onderzoekswereld, de burgers.

- Een transitie naar een duurzamere samenleving impliceert het opheffen van schotten tussen beleidsdomeinen. Zoals hiervoor geïllustreerd, zullen waterbeleidsdoelen maar kunnen gerealiseerd worden als er fundamentele veranderingen komen in de landbouw, in de ruimtelijke ordening, in de industrie ... Dit impliceert dat beleidsdomeinen en beleidsvelden meer open zullen moeten gaan nadenken over de wijze waarop zij zelf kunnen/moeten bijdragen aan het realiseren van

beleidsdoelen van andere beleidsdomeinen en beleidsvelden. Zo hebben we een waterbeleid nodig dat de ruimtelijke inrichting versterkt en omgekeerd: de ruimtelijke inrichting moet blauw-groene functies versterken. Dat vergt politieke moed. Dat vergt administraties die ruimer denken dan hun eigen formeel opgedragen taken.

- Een transitie naar een duurzamere samenleving vereist ook een betere omgang met complexiteit van problemen. We zijn het gewoon, zeker ook in het waterbeleid, om problemen in stukjes te snijden en voor elk van die stukjes te proberen de complexiteit te reduceren tot een niveau waarop het probleem hanteerbaar en beheersbaar wordt. Vaak wordt, ook in het waterbeleid, de complexiteit van problemen gereduceerd tot een technisch vraagstuk, tot dat de ingenieur er weg mee weet. Transitiedenken stimuleert het omarmen van complexiteit en stimuleert interdisciplinair, maar liefst ook transdisciplinair onderzoeken en begrijpen van hoe complexe vraagstukken in elkaar zitten. Respondenten getuigen dat in het Vlaamse waterbeleid weinig ruimte is voor strategisch beleidsgericht onderzoek waarin ruim samengestelde, interdisciplinaire teams worden uitgenodigd om rond complexe vraagstukken na te denken, in samenwerking tussen overheid, academie, maatschappelijke stakeholders en burgers.
- Om een transitie naar een duurzamere samenleving te realiseren is er ook nieuwe *governance* nodig. Zeker in het waterbeleid heerst de opvatting dat de overheid het argusoog moet zijn, de kritische controleur die anderen te gepasten tijden herinnert aan hun verantwoordelijkheden inzake milieu. De omgang met doelgroepen wordt onhandig genoemd. Willen we de strategische doelen in het waterbeleid kunnen realiseren zal een *command & control* benadering niet volstaan en zijn strategische samenwerkingsverbanden nodig, ook tussen die doelgroepen en de verschillende betrokken overheden. Kijk ter inspiratie misschien naar de nieuwe governancevormen waarmee Vlaanderen vandaag onder meer de circulaire economie probeert te institutionaliseren, waarin federaties, kennisinstellingen, ngo's en andere actoren samen verantwoordelijkheid nemen in het trekken, ondersteunen en uitvoeren van actieprogramma's.
- Hoewel het waterbeleid misschien niet het beleidsveld is waar men zich gemakkelijk iets kan voorstellen bij het opschalen van niches (een typisch concept uit de transitieliteratuur), kunnen waterbeheerders (verenigd in de CIW) toch wel systematischer goede praktijken aanwijzen, hun voordelen in de verf zetten en die goede praktijken helpen op te schalen, onder meer door hinderende (regime)factoren weg te werken. Op die manier ontstaat er ruimte voor die goede praktijken om mainstream te worden. In de volgende sectie (§3.2) volgen suggesties voor inspanningen die de Vlaamse Regering in samenwerking met de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid ter zake zou kunnen leveren.

3.2 De Vlaamse Regering kan, in samenwerking met de CIW, strategisch draaien aan de knoppen van het regime

De Vlaamse Regering zou beleidsbeslissingen moeten nemen die bijdragen aan de transitie naar een duurzame samenleving. Hoewel ze als overheid de transitie niet alleen kan realiseren, kan ze de transitie wel verder helpen door stimulerende maatregelen te nemen. De Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid is goed geplaatst om deze beleidsbeslissingen en maatregelen inhoudelijk en organisatorisch voor te bereiden.

- Onduurzaam gedrag zou ontraden moeten worden. Regelgeving of financiële prikkels zouden huishoudens, industrie en landbouw moeten aanzetten om hun druk op het leefmilieu (en in het bijzonder: op de waterkwaliteit) te verminderen. Regelgeving of financiële prikkels zouden eerder de duurzame gedragskeuzes moeten stimuleren.

- Er zou een meer geïntegreerd doelgroepenbeleid moeten gevoerd worden ten aanzien van de industrie en de landbouw. Industrie en landbouw zouden consistente boodschappen moeten krijgen van de overheid. Doelstellingen uit het natuurbeleid, uit het landbouwbeleid en uit het water(kwaliteits)beleid zouden elkaar moeten versterken en stimuleren. Win-win maatregelen waarbij met één actie zowel doelstellingen uit het ene als uit het andere beleidsdomein worden gerealiseerd, verdienen de voorkeur. Denk aan: inrichtingsmaatregelen in en rond het water zoals natuurvriendelijke oevers, hermeandering en dergelijke, maar ook aan 'diffusere' maatregelen zoals agrarisch natuurbeheer of extensivering, peilverandering ten behoeve van natuur enz.
- Er is meer aandacht nodig voor wat 'vanuit het landschap' op Vlaanderen afkomt. De CIW zou het nodige moeten doen opdat Vlaanderen klaar is voor wat komt. Er zou meer proactief gewerkt moeten worden aan het opvangen van de impact van demografische veranderingen en klimaatverandering. Het beleid moet ook geheroriënteerd worden naar de nieuwe doelstellingen die de 'nieuwe stoffen' met zich meebrengen (micropolluenten, microplastics, medicijnresten, nieuwe gevaarlijke stoffen).
- De CIW zou meer initiatieven moeten nemen om de beleidsambities van de waterbeheerders te koppelen aan discoursen die vandaag zowel politiek als maatschappelijk wervend blijken te zijn. Denk aan circulaire economie, clusterbeleid enz. Het zal de legitimiteit van het waterbeleid vergroten.
- De CIW zou ook zelf een meer wervend verhaal moeten brengen dat anderen overtuigt dat werken aan watertaken positieve effecten kan hebben op de levenskwaliteit (bv. via recreatie op/langs waterlopen, via blauwe linten in de drukke stedelijke omgeving), kan helpen aan het opvangen van de gevolgen van de klimaatverandering, kan bijdragen aan de welvaartscreatie in Vlaanderen enz. Goede praktijken moeten meer 'in de vitrine' gezet worden. Die taak kan opgenomen worden door de CIW of door de CIW-leden. In beide gevallen vereist dit voldoende middelen voor communicatie, maar ook het aantrekken van (communicatie)profielen of het inhuren van externe expertise. Verder is het belangrijk het nog hinderende wantrouwen tussen waterbeheerders weg te werken, zodat gezamenlijke communicatie een optie wordt.
- De CIW moet, nog intensiever dan ze nu doet, blijven inzetten op het samenbrengen van actoren, het delen en samen ontwikkelen van (toekomst)visies en het realiseren van 'integrale projecten' op het terrein. Om de doelen in het waterbeleid te helpen realiseren, zijn facilitatoren nodig die mensen bijeenbrengen, vertrouwen opwekken en hen stimuleren tot gezamenlijke actie. Waarom wordt niet een 'synergiefonds' overwogen zoals in Nederland, waarin actoren een financiële stimulans krijgen om middelen te bundelen en integrale projecten te realiseren, ev. gekoppeld aan de integrale projecten die op het bekkenniveau worden geïnitieerd?
- Omdat een effectief beleid bij voorkeur gebaseerd is op robuuste kennis, is het raadzaam te blijven investeren in monitoring, modellering en gedegen kennis over het functioneren van het watersysteem. Niettegenstaande de expertisebasis die de waterbeheerders in huis hebben, zou een gecoördineerd onderzoeksprogramma gericht op de strategische doelen in het waterbeleid moeten bijdragen aan het verstevigen van de (interdisciplinaire) kennisbasis. Ook het delen van kennis en samenwerking om de kennisbasis te vergroten, ook met actoren die niet in de CIW vertegenwoordigd zijn, zal bijdragen aan een beter begrip.

3.3 Beleidsoptimalisaties

Naast initiatieven die duurzaamheidstransities actief ondersteunen, kan het bestaande beleid ook geoptimaliseerd worden. We bevinden ons dan in de sfeer van de veeleer operationele maatregelen. Denk aan:

- Het 'slim omgaan' met de plan- en rapporteringsverplichtingen van de Europese Commissie zodat meer tijd en energie overblijft om op het terrein acties te ondernemen. Dit is niet vanzelfsprekend gezien Europa bepaalde (werk-intensieve) templates oplegt voor rapportage. Toch kunnen wellicht extra efficiëntiewinsten geboekt worden, naast o.m. de recente ontwikkeling van het digitaal opvolgingsinstrument voor het ingeven van data (die ook kunnen gebruikt worden voor Europese rapportering).
- Het 'uploaden' van Vlaamse/Nederlandse inzichten in de Europese fora, bv. over een resultaatsverplichting voor fysisch-chemische doelen maar een inspanningsverplichting voor ecologische doelen.
- Het (aanvullend) aantrekken van nieuwe profielen die faciliterend, verbindend en coördinerend werk verrichten: om beleidsdoelen van verschillende beleidsdomeinen actiever met elkaar te verbinden, om wervende communicatie-trajecten uit te rollen waarin goede praktijken 'in de vitrine' worden gezet, om op het terrein actiegerichte projecten te voeren ...
- Zorgen voor een sluitende handhaving waarbij mensen en middelen voorhanden zijn om de regelgeving op het terrein te doen naleven.
- Het creëren van mogelijkheden om in 'integrale projecten' financiële middelen van diverse overheidsdiensten en besturen bij elkaar te leggen. Vandaag is het al de taak van de bekkensecretariaten om hun faciliterende en verbindende taak uit te voeren in zogenaamde integrale projecten. Uitbreiding van hun discretionaire ruimte om acties op touw te zetten en uitbreiding van hun capaciteit (qua personeelsaantal, type profielen, beschikbare tijd) valt te overwegen, hoewel er mogelijk ook andere actoren geïnteresseerd zijn om deze integrale projecten te coördineren.
- Meer openheid rond de beschikbare data en kennis over watersystemen. Het afschermen of beschermen van data en kennis werkt contraproductief: voor het vertrouwen tussen diensten en voor het valideren/versterken van de kennisbasis. Beschikbare data zouden ook meer 'gemerged' moeten worden ter voorkoming van inefficiënties.
- Meer openheid over financiële middelen voor waterbeleid en de uitgavenstromen. Het gebrek aan transparantie rond de inkomsten- en uitgavenstromen wekt vragen op rond de totale kostprijs van het realiseren van de water(kwaliteits)doelstellingen en de 'redelijke bijdragen' die gevraagd kunnen/moeten worden van huishoudens, industrie en landbouw. Sommige respondenten stellen dat de kennis wel beschikbaar is, maar blijkbaar niet goed gekend is bij diegenen die er vragen over stellen.
- Responsabilisering van de lagere echelons in het waterbeleid. Als de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water niet worden gerealiseerd, zal op termijn België veroordeeld worden door het Europese Hof van Justitie. Het moet mogelijk zijn bijvoorbeeld gemeenten (ook financieel) verantwoordelijk te stellen voor het niet naleven van geuite beloften inzake het realiseren van acties en maatregelen voor water(kwaliteits)beleid.

Bovenstaande aanbevelingen hebben niet de intentie exhaustief te zijn. Ze hebben eerder de ambitie te illustreren dat voor een effectief, efficiënt en legitiem waterbeleid moet gewerkt worden op verschillende 'levels of action'.

- Het eerste 'level of action' is de geesten rijp maken dat de transitie naar een duurzamere landbouw, een duurzaam ruimtegebruik en een circulaire economie noodzakelijke voorwaarden zijn om het waterbeleid effectief en betaalbaar te maken in de toekomst.
- Het tweede 'level of action' is als overheid consistente boodschappen verspreiden die deze duurzaamheidstransities stimuleren.
- Pas op de derde plaats zijn de aanbevelingen gericht op de bulk aan optimalisaties die beleidsmatig kunnen gebeuren om het waterbeleid inhoudelijk en organisatorisch bij te schaven. Deze aanbevelingen komen pas op de derde plaats omdat goed beleid bij voorkeur brongericht is en inspeelt op de oorzaken van het ontstaan van water(kwaliteits)problemen.

bijlage 1 Respondentenlijst

1. Overheidsexperten:

9 november 2016

Erwin De Meyer, Agentschap Natuur & Bos – voorzitter CIW WG Ecologisch Waterbeheer

Marie Verhassel, Departement Landbouw & Visserij

Robin De Smedt, Departement Ruimte Vlaanderen

16 november 2016

Peter Aelterman, VMM, dienst kostenaanrekening doelgroepen

Ellen Wailly, VMM, dienst waterregulator

16 november 2016

Steven Van Den Broeck, VMM, dienst uitbouw en beheer saneringsinfrastructuur

Tom Diez, De Watergroep, water resources & milieu

Christophe Claeys, VVSG

18 november 2016

Steven Broekx, VITO, kosteneffectiviteit waterbeheer

Leo De Nocker, VITO, milieu-economie

28 november 2016

Jan Vanvelk, VMM, bekkencoördinator Demerbekken

Evelien De Vylder, W&Z, bekkencoördinator Benedenscheldebekken

1 december 2016

Anik Schneiders, Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek

Wouter Vanneuville, Waterbouwkundig Laboratorium, verbonden aan het Departement Mobiliteit & Openbare Werken

2 december 2016

Koen Martens, VMM, dienst beheer onbevaarbare waterlopen

Didier Soens, provinciebestuur Antwerpen, dienst integraal waterbeleid

9 januari 2017

Veronique Van Den Langenbergh, VMM, voorzitter CIW WG KRLW

Marleen Coenen, Departement Mobiliteit en Openbare Werken, voorzitter CIW WG Bekkenwerking

10 januari 2017

Kathleen Van Dorslaer, provinciebestuur Antwerpen, dienst Integraal Waterbeleid

Renaat de Sutter, UGent, integraal waterbeheer

[illegible]

Annick De Winter, W&Z, beleidsmedewerker en bekkencoördinator Bovenscheldebekken

7 december 2016 (Skype)

Patrick Meire, UAntwerpen, biologie

Peter Goethals, UGent, bio-ingenieurswetenschappen (toegepaste waterecologie)

Patrick Willems, KU Leuven, hydraulica

Johan Eyckmans, KU Leuven, milieu-economie

Luc Lavrysen, UGent, rechten

Steven Van Passel, UAntwerpen, milieu-economie

Jean-François Deliège, ULg & directeur Aquapôle

Willy Bauwens, VUB, hydrologie

9 december 2016

Catherine Latour, Service Public de Wallonie – DGO3 - Direction de la Politique

Environnementale

Sofie Bracke, Leefmilieu Brussel IBGE-BIM

Marleen Van Riiswick, UUtrecht, waterrecht

Peter De Smedt, UUtrecht en UGent, waterrecht

Frank van Gaalen, Planbureau voor de Leefomgeving (NL)

Diederik van der Molen, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, DG Water, projectleider KRW

Pieter Leroy, Radboud Universiteit Nijmegen, environmental governance

Mark Wiering, Radboud Universiteit Nijmegen, environmental governance

[illegible]