

De bekkenbeheerplannen brengen integraal waterbeleid in de praktijk

Op 24 november 2003 werd het **decreet betreffende het integraal waterbeleid** (hierna decreet IWB genoemd) van kracht. In het kader van dit decreet kwamen de allereerste **bekkenbeheerplannen** tot stand in een proces dat reeds begon in 2002 en culmineerde in een openbaar onderzoek over en goedkeuring van de verschillende bekkenbeheerplannen in 2007.

Een bekkenbeheerplan bepaalt het integraal waterbeleid voor het desbetreffende bekken. Het plan heeft betrekking op zowel de aspecten waterkwaliteit en waterkwantiteit als op het natuurlijk milieu en het beoogt een duurzaam gebruik en beheer van oppervlaktewater, grondwater en waterketens. Elk bekkenbeheerplan bestaat uit een situatieanalyse (omgevingsanalyse en sectorale analyse), potenties en knelpunten, visie, functietoekenningen en acties en maatregelen.

De totstandkoming van het plan vond plaats met **participatie** van de verschillende waterbeheerders, betrokken administraties en vertegenwoordigers van de relevante sectoren. Meestal werd deze participatie als positief ervaren, maar door tijdsdruk en door de complexiteit van de materie was het betrekken van de sectoren niet altijd even eenvoudig. Uit dit eerste leerproces kunnen zeker een aantal praktische lessen worden getrokken.

Binnen enkele jaren zullen we zien hoe de **bekkenbeheerplannen in de praktijk** worden gebracht. De startpositie is in ieder geval gunstig. Het openbaar onderzoek heeft de plannen vervolledigd en verbeterd waar nodig en heeft er tevens voor gezorgd dat het integraal waterbeleid in de Vlaamse rivierbekkens over een stevig draagvlak beschikt.

1. Doelstellingen en concrete implementatie van het decreet integraal waterbeleid

Op 24 november 2003 werd het decreet betreffende het integraal waterbeleid (hierna decreet IWB genoemd) van kracht. Dit decreet organiseert en structureert het waterbeleid in Vlaanderen en geeft het meer samenhang. Bovendien zorgt het voor de omzetting van de Europese kaderrichtlijn Water naar Vlaamse wetgeving.

In tegenstelling tot voorheen gaat het waterbeleid en –beheer niet langer uit van administratieve grenzen, maar vormt het watersysteem het uitgangspunt. Een geheel dat bestaat uit grondwater, oppervlaktewater, maar ook uit oevers, waterbodems en technische infrastructuur. Ook de fauna en flora in en rond het water en de chemische en biologische processen die daarbij horen, zijn onderdeel van het watersysteem.

Dit watersysteem herstellen, behouden en ontwikkelen vormt de kerngedachte van het integraal waterbeleid. Het doel is het watersysteem met al zijn kenmerken veilig te stellen voor onszelf en voor de generaties die na ons komen.

Om een integraal waterbeleid en –beheer te kunnen voeren, bakent het decreet IWB stroomgebieden en stroomgebiedsdistricten, bekkens en deelbekkens af. De organisatiestructuur en de planning van het integraal waterbeleid is op deze afbakening geschoeid.

Vlaanderen telt vier grensoverschrijdende stroomgebieden: de IJzer, de Brugse Polders, de Schelde en de Maas. Die stroomgebieden worden overkoepeld door twee internationale stroom-

gebiedsdistricten: dat van de Schelde en dat van de Maas. De stroomgebieden van de IJzer en de Brugse Polders behoren tot het district van de Schelde.

De stroomgebieden zijn in Vlaanderen verder opgedeeld in elf bekkens. Van west naar oost zijn dat het bekken van de IJzer, de Leie, de Brugse Polders, de Gentse Kanalen, de Dender, de Benedenschelde, de Dijle en de Zenne, de Nete, de Demer en de Maas. Elk bekken is verder opgedeeld in deelbekkens. In totaal zijn het er 103.

De Vlaamse Regering keurde op 8 april 2005 een eerste waterbeleidsnota goed. Hierin tekende ze de krijtlijnen uit van haar visie op het waterbeleid in Vlaanderen en legde ze de fundamentele waarop ze haar waterbeleid de komende jaren wilt voortbouwen. De omzetting naar de praktijk, de concrete uitvoering op het terrein en de verfijning per gebied krijgen gestalte in de waterbeheerplannen op het niveau van de stroomgebieden, de bekkens en de deelbekkens.

Voor de stroomgebiedsdistricten van Schelde en Maas worden tegen eind 2009 stroomgebiedbeheerplannen opgemaakt. Tegen eind 2007 worden de bekken- en deelbekkenbeheerplannen verwacht. De procedure voor de opstelling van de waterbeheerplannen gaat uit van een gecombineerde top-down en bottom-up benadering. De bekken- en deelbekkenbeheerplannen vormen de bouwstenen voor de stroomgebiedbeheerplannen. De stroomgebiedbeheerplannen en de waterbeleidsnota van hun kant, geven dan weer richting aan de bekken- en deelbekkenbeheerplannen.

2. Het opmaakproces van de bekkenbeheerplannen

Een bekkenbeheerplan bepaalt het integraal waterbeleid voor het desbetreffende bekken.

Het plan heeft betrekking op zowel de aspecten waterkwaliteit en waterkwantiteit als op het natuurlijk milieu en het beoogt een duurzaam gebruik en beheer van oppervlaktewater, grondwater en waterketens.

De basisdoelstelling van het bekkenbeheerplan is de bescherming, het herstel en de verbetering van de natuurlijke werking en structuur van het watersysteem. Daarnaast spelen verschillende menselijke belangen in het bekken een belangrijke rol. Die belangen leggen bepaalde eisen of wensen op aan het watersysteem. Is er sprake van tegenstrijdige belangen of een verstoring van het watersysteem, dan is er een afweging nodig. Door rekening te houden met de specifieke lokale omstandigheden, ontstaat een ruimtelijke differentiatie in het waterbeleid.

Het bekkenbeheerplan heeft in hoofdzaak betrekking op de gewestelijke bevoegdheden, in het bijzonder wat betreft de opgenomen acties.

Met de opmaak van de bekkenbeheerplannen werd al gestart begin 2002. Het project 'Dynamisering van de bekkenwerking' had tot doel om voor de elf bekkens tegen eind 2006 een bekkenbeheerplan op te stellen. Bij de opzet van het project werd er voor gekozen om met twee snelheden bekkenbeheerplannen op te stellen. Voor drie prioritaire bekkens werd de timing scherper gesteld, voor het Netebekken tegen eind 2003, voor het Denderbekken en het IJzerbekken tegen eind

2004. Hiervoor werkten er in het Netebekken en het Denderbekken tijdelijk meer planningsverantwoordelijken.

Bij het opstellen van een bekkenbeheerplan voor de elf bekkens was een goed uitgewerkte methodologie noodzakelijk om het plan accuraat en uniform uit te werken. De methodologie werd uitgewerkt voor het Netebekken en getest in de twee andere prioritaire bekkens. Uit de ervaringen in de prioritaire bekkens werden lessen getrokken voor de ontwikkeling van de bekkenbeheerplannen in de niet-prioritaire bekkens.

In het Netebekken droegen ook studiebureaus en universiteiten bij aan de ontwikkeling van de methodologie en aan studies ter onderbouwing van het plan. Voor een uitgebreide beschrijving van de methodologie verwijzen we naar de handleiding 'Methodologie voor het opmaken van bekkenbeheerplannen – boegbeeld voor integraal waterbeleid' van AMINAL, afdeling Water (2004).

Belangrijk om te vermelden, is dat de methodologie voorziet in een iteratief planproces, met het oog op een maximale inbreng van alle betrokken actoren, zowel waterbeheerders als sectoren.

In volgend hoofdstuk wordt ingegaan op de participatie tijdens het opmaakproces van het bekkenbeheerplan voor het Dijle-Zennebekken. Ook tijdens het openbaar onderzoek over de eerste generatie bekken- en deelbekkenbeheerplannen, van 22 november 2006 tot 22 mei 2007, kregen de sectoren de gelegenheid om hun standpunt in te brengen.

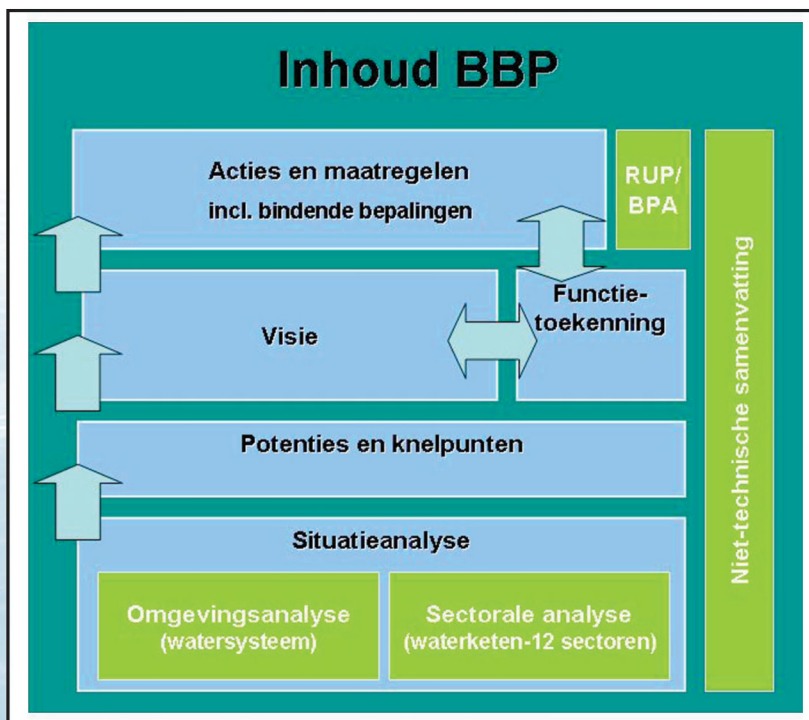
3. Participatie bij de opmaak van het bekkenbeheerplan: de casus Dijle-Zennebekken

Als niet-prioritair bekken werd bij het Dijle-Zennebekken het bekkenbeheerplan opgemaakt volgens de methodologie, ontwikkeld bij de prioritaire bekkens, met behulp van twee planningsverantwoordelijken in de laatste twee jaren van het planningsproces, echter zonder externe ondersteuning. Deze methodologie vertrekt van de volgende basisonderdelen voor een bekkenbeheerplan:

- Situatietoekenning: Omgevingsanalyse en Sectorale analyse
- Knelpuntenanalyse
- Visieondersteunende analyses: Ruimtelijke analyse en Prioriteringsanalyse waterbodems
- Watersysteemvisie: opgebouwd volgens de 5 krachtlijnen van de waterbeleidsnota
- Actie- en Maatregelenprogramma met bindende bepalingen
- Functietoekenningen
- Niet-technische samenvatting

De totstandkoming van het plan vond plaats met participatie van de verschillende waterbeheerders, betrokken administraties en vertegenwoordigers van de relevante sectoren.

Figuur : structuur van het bekkenbeheerplan



De **situatieanalyse** bestaat uit een omgevingsanalyse en een sectorale analyse.

De **omgevingsanalyse** geeft een uitgebreide beschrijving van de fysische, ruimtelijke en juridische kenmerken van het bekken. Ze vormt de basis van de planvorming en heeft tot doel kennis opdoen over het bekken en contacten leggen met die instanties die later in het proces nog zullen betrokken zijn.

De **sectorale analyse** draagt bij tot het inzicht in de interacties van de waterketen met het watersysteem van het stroomgebied en tot de uitbouw van een sociaal netwerk. Het vormt tevens de basis voor de visievorming. De volgende **12 sectoren** kwamen hierbij aan het woord:

- Drinkwater- en watervoorziening
- Land- en tuinbouw
- Huisvesting
- Toerisme en recreatie
- Transport en vervoersinfrastructuur
- Industrie en handel
- Ontginningen
- Visserij
- Energie
- Natuur, bos en landschap
- Milieuhygiënische infrastructuur
- Waterbeheersing en veiligheid

Voor de sectorale analyse, die werd uitgevoerd van maart tot september 2004 werden 83 instanties en 121 personen bevestigd. Tien enquêtes werden afgenomen (oa. BLAC, tuinbouwveilingen, Intercommunales...), al moet gezegd worden dat hierop weinig respons volgde.

Samen met de landelijke gilde werden 500 individuele landbouwers bevestigd. Op 4 vergaderingen daagden 15 individuele landbouwers op. De verschillende (20) afdelingen van Natuurpunt en 5 andere ngo's werden voor een groepsinterview uitgenodigd. Op deelbekeniveau werden ook de gemeenten bevestigd.

Voor de verschillende sectoren werden **sectorrapporten** opgemaakt. Deze rapporten werden telkens teruggekoppeld met de sector. De sectorrapporten bevatten een situering van de sector en een beschrijving van de verschillende milieuaspecten, randvoorwaarden, aanspraken, mogelijkheden en potenties.

Een volgende stap was de **knelpuntenanalyse**. In deze fase werd een synthese gemaakt van de verzuchtingen van de sectoren om tot een overzicht te komen van de watergerelateerde knelpunten in het bekken. De knelpuntenanalyse werd teruggekoppeld met het ambtelijk bekkenoverleg.

Ter ondersteuning en voorbereiding van de visievorming werden een ruimtelijke analyse en een prioriteringsanalyse van de waterbodems uitgewerkt.

Voor de **visieondersteunende analyses** werd bilateraal overleg georganiseerd, waarbij de ver-

schillende instanties per sector rond de tafel werden geplaatst. Hierbij werden de sectorrapporten besproken en werd één vertegenwoordiger per sector aangeduid voor het vervolgproces van de visievorming. Een werkmiddel ('tool') van de Universitaire Instellingen Antwerpen werd gebruikt voor de ruimtelijke analyse om de aanspraken van de sectoren en de relatie met het watersysteem in beeld te brengen.

De **ruimtelijke analyse** is een theoretische analyse op GIS basis (studieopdracht UA) waarbij men een aantal kaartlagen op elkaar legt om een sectorgebonden analyse te maken van de aanspraken op en de relatie met het watersysteem. Deze analyse werd in het Netebekken en Denderbekken besproken met de betrokken sectoren. Daarna werd de visie doorvertaald naar gans Vlaanderen, waarbij men er van uit ging dat ook de sectoren in de niet-prioritaire bekkens geconsulteerd waren, hetgeen door de sectoren en het ambtelijk overleg in het Dijle-Zennebekken echter niet zo werd ervaren.

De **visie** voor het bekken vormt het centrale hoofdstuk van het bekkenbeheerplan. Hier worden immers de hoofdlijnen van het beleid voor de volgende jaren vastgelegd op basis van de uitgangspunten van het integraal waterbeleid en lange termijnstreefbeeld voor het waterbeleid en –beheer in het bekken.

Bij het uitwerken van de watersysteemvisie werden de verschillende sectorvertegenwoordigers rond de tafel gezet om 'ontwerp' teksten te bespreken, met de bedoeling om inspraak toe te laten. Bij de deelnemers aan deze sessies werd dit niet steeds zo ervaren. Voor de sectorvertegenwoordigers was omwille van strikte timing en weinig ruimte voor terugkoppeling met de achterban. Indien nodig werden sectorstandpunten als minderheidsstandpunten in de teksten opgenomen.

De watersysteemvisie werd vertaald naar concrete actie en maatregelen. In dit deel van het bekkenbeheerplan zijn tevens de **bindende bepalingen** opgenomen. Bij de uitwerking van het **actie- en maatregelenprogramma** werden de sectoren in mindere mate geconsulteerd. Deels had dit te maken met het feit dat het gaat om reeds bestaande programma's van de waterbeheerders. Deels vormde dit juist een antwoord op de bekommernis van de sectoren om een werkelijk integrale aanpak. De acties werden teruggekoppeld met de initiatiefnemers en besproken op het ambtelijk bekkenoverleg.

De **functietoekenning** omvat de aanduidingen op kaart van de bijzondere gebieden in het bekken (overstromingsgebieden, oeverzones, beschermde gebieden, ...) alsook de op bekeniveau aan oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen toegekende functies.

Zowel voor de functietoekenningen als voor de bindende bepalingen vond de terugkoppeling voornamelijk plaats via het ambtelijk bekken-

overleg. Om redenen van tijdsdruk en complexiteit werden de sectorafgevaardigden minder geraadpleegd.

4. Bedenkingen bij het planproces

Bij de aanvang van het planproces was het beleidsmatig instrumentarium nog niet gefinaliseerd. Hierdoor was er geen sprake van eenduidigheid op beleidsniveau, terwijl er wel discussies plaatsvonden op lager niveau.

Zo werden oeverzones in landbouwgebied door de milieuadministratie beschouwd als een flankerende maatregel, terwijl de noodzakelijke financiële instrumenten om de oeverzones te realiseren nog ontbraken. De juiste interpretatie van het begrip bindende bepaling in de bekkenbeheerplannen zorgde zo ook bijvoorbeeld voor heel wat discussie. Deze discussies kwamen in de loop van het openbaar onderzoek terug aan de oppervlakte bij de discussies over de bekkenbeheerplannen in de verschillende bekkenbesturen, alhoewel deze materies niet bekkenspecifiek waren, maar eerder op Vlaams niveau dienden te worden bekeken.

De participatie had tot doel om de maatschappelijke belangengroepen zich mede-eigenaar te laten voelen van het bekkenbeheerplan. Als dusdanig kan deze oefening wel beschouwd worden als een uniek planproces in Vlaamse context. Het toelaten van participatie neemt echter niet weg dat de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid op politiek niveau blijft.

5 Besluit

Tot besluit kunnen we zeggen dat de eerste generatie bekkenbeheerplannen hebben geleid tot waardevolle kennis en ervaring voor de planvorming in de toekomst. Het openbaar onderzoek gaf de burger en maatschappelijke belangengroepen de kans om alsnog te participeren in de bekkenbeheerplannen. De totstandkoming van de bekkenbeheerplannen was slechts een begin: een eerste oefening in het leerproces van de participatie van de verschillende actoren en sectoren in het integraal waterbeleid. Het is een uitdaging voor de nieuwe bekkenstructuren om de waarde en resultaten van dit participatieproces te valoriseren.

Binnen enkele jaren zullen we zien hoe de bekkenbeheerplannen in de praktijk worden gebracht. De startpositie is in ieder geval gunstig. Het openbaar onderzoek heeft de plannen vervolledigd en verbeterd waar nodig en heeft er tevens voor gezorgd dat het integraal waterbeleid in de Vlaamse rivierbekkens over een stevig draagvlak beschikt.

J. Vanvelk, Bekkencoördinator Demerbekken
K. Gevers, Bekkencoördinator Dijle-Zennebekken

Bekkensecretariaten Demer en Dijle-Zenne
Waaistraat 1
3000 Leuven
Tel: 016 / 21 12 84
Fax: 016 / 21 12 70