Universiteit Antwerpen

Integraal waterbeleid in Vlaanderen: van fluïde naar solide

Proefschrift voorgelegd tot het behalen van de graad van
Doctor in de Politieke en Sociale Wetenschappen

Ann Crabbé

- tekstversie 18 februari 2008 bestemd voor de leescommissie -

Promotor: Prof. Dr. Pieter Leroy

Leden doctoraatscommissie:

Prof. Dr. Pieter Leroy	Universiteit Antwerpen, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen
Prof. Dr. Ilse Loots	Universiteit Antwerpen, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen
Prof. Dr. Frank Maes	Universiteit Gent, Faculteit Rechtsgeleerdheid
Prof. Dr. Filip De Rynck	Hogeschool Gent, Dept. Handelswetenschappen en Bestuurskunde

Leden doctoraatsjury:

Prof. Dr. Pieter Leroy	
Prof. Dr. Ilse Loots	
Prof. Dr. Frank Maes	
Prof. Dr. Filip De Rynck	
Prof. Dr. Peter Bursens	Universiteit Antwerpen, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen
Dr. Sander Meijerink	Universiteit Nijmegen, Faculteit der Managementwetenschappen

Contactgegevens doctoranda:

Ann Crabbé
Universiteit Antwerpen, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen
Departement Sociologie
Sint-Jacobstraat 2 (M.380), 2000 Antwerpen
Tel.: 03 275 55 28 - fax: 03 275 57 93 - gsm: 0477 93 65 02
ann.crabbe@ua.ac.be - www.ua.ac.be/ann.crabbe

De ontwikkeling van dit proefschrift werd mede mogelijk gemaakt door de financiële steun van de Vlaamse Regering die, in het kader van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen (2001-2006), onderzoek mogelijk maakte naar de bekken- en de deelbekkenwerking (project UIA PSW A) en naar de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid (project UIA PSW B).

152670

Inhoudsopgave

OVERZICHT VAN FIGUREN **7**

DANKWOORD **9**

HOOFDSTUK 1 INLEIDING **11**

1.1 INTRODUCTIE 11

1.2 WAAROVER GAAT DIT PROEFSCHRIFT? 13

1.3 OPZET VAN HET PROEFSCHRIFT 14

1.4 AFBAKENING VAN HET VOORWERP 16

1.5 RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK 18

1.6 LEESWIJZER 19

HOOFDSTUK 2 VERKLAREND, ANALYTISCH EN EVALUATIEF KADER **21**

2.0 INLEIDING 21

2.1 VERKLARING VAN VERANDERING 22

2.1.1 Verklaring van verandering in de institutionele en discursieve benaderingen *22*

De institutionele benaderingen 23

De discursieve benaderingen 26

2.1.2 Verklaring van verandering in 'analytical frameworks' *27*

Advocacy coalition framework 27

Epistemic community framework 29

Multiple streams framework 30

Punctuated equilibrium framework 31

Conclusies na het typeren van deze 'analytical frameworks' 33

2.2 BESCHRIJVING VAN VERANDERING 35

2.2.1 De beleidsarrangementenbenadering *35*

2.2.2 Aandacht voor inhoud, organisatie, verandering en context *37*

2.2.3 De beleidsarrangementenbenadering in dit onderzoek *39*

2.3 EVALUATIE VAN VERANDERING: CRITERIA VOOR BEOORDELING 43

2.3.1 Beoordeling van een proces van institutionalisering *43*

2.3.2 Beoordeling van een institutioneel arrangement *45*

2.4 SLOT 46

HOOFDSTUK 3 ONDERZOEKSOPZET EN METHODISCHE VERANTWOORDING 49

3.0 INLEIDING 49

3.1 HISTORISCHE ANALYSE 50

3.1.1 Doel en voorwerp van de historische analyse 50

Doel 50

Voorwerp van onderzoek 51

3.1.2 Methoden voor een historische analyse 52

Historische analyse 52

Historische analyse in dit onderzoek 54

3.1.3 Aanpak van de historische analyse 55

Dataverzameling 55

Methodische knelpunten 55

3.2 MEERVOUDIGE CASE STUDY 56

3.2.1 Doel en voorwerp van de meervoudige case study 56

Doel 56

Casusselectie 57

3.2.2 Methoden voor een meervoudige case study 59

Aandacht voor proces en organisatie 59

Intensieve procesanalyse 60

Machtsbalansanalyse 61

Intensieve procesanalyse en machtsbalansanalyse gecombineerd 62

3.2.3 Case study 1: totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid 63

Dataverzameling 63

Methodische knelpunten 64

3.2.4 Case studies 2 en 3: bekken- en deelbekkenwerking 65

Dataverzameling 65

Methodische knelpunten 66

3.3 SLOT 67

HOOFDSTUK 4 ONTWIKKELINGEN IN HET WATERBELEID VANUIT EEN HISTORISCH PERSPECTIEF 69

4.1 EVOLUTIE VAN HET WATERBELEID IN VLAANDEREN 69

4.1.1 Het beheer van waterlopen 71

Beheer van de waterlopen in de Middeleeuwen 71

Beheer van waterlopen verandert fundamenteel onder Napoleon 72

Beheer van waterlopen: de Belgen vullen het Napoleontische systeem aan 74

Beheer van waterlopen na WOII 75

Jaren 70 en 80: opborrelende kritiek op de monofunctionele aanpak, in de verdrukking door een lastige staatshervorming 76
4.1.2 Waterkwaliteitsbeleid 78
Waterkwaliteitsbeleid tot en met de 19de eeuw 79
Waterkwaliteitsbeleid van 1900 tot 1960 80
Waterkwaliteitsbeleid op het einde van de jaren 60 en in de jaren 70 81
Waterkwaliteitsbeleid sinds de jaren 80 82
4.1.3 Drinkwatervoorziening 84
Drinkwatervoorziening in de 19de eeuw 84
Drinkwatervoorziening van 1900 tot 1980 84
Drinkwatervoorziening sinds de jaren 80 85
4.1.4 Conclusies 86
4.2 RECENTE ONTWIKKELINGEN IN HET VLAAMSE WATERBELEID 88
4.2.1 Probleemschets van het waterbeleid in de jaren 80 88
4.2.2 Integraal waterbeleid als oplossing 92
4.2.3 Samenvatting 94
4.3 ONTWIKKELINGEN OP EEN ANDERE SCHAAL 95
4.3.1 Integrated water management in de internationale context 95
4.3.2 Europees (integraal) waterbeleid 100
4.3.3 Conclusies 102
4.4 SAMENVATTING EN VOORUITBLIK 103

HOOFDSTUK 5 TOTSTANDKOMING DECREET INTEGRAAL WATERBELEID 105

5.1 EEN DECREET ALS OPLOSSING VOOR PROBLEMEN IN HET WATERBELEID 106
5.1.1 Poging nummer 1 onder De Batselier 106
5.1.2 Poging nummer 2 onder Kelchtermans 108
5.2 ANALYSE VAN HET WETGEVINGSPROCES 1999-2003 111
5.2.1 Fase 1: De start van de paarsgroene regering in de zomer van 1999 112
5.2.2 Fase 2: Het voorbereidend werk bij de administratie 113
5.2.3 Fase 3: Het voorbereidend werk door juristen en kabinet 116
5.2.4 Fase 4: Doelgroepenoverleg via een discussiedag 117
5.2.5 Fase 5: Bilateraal overleg tussen de kabinetten Dua en Stevaert 118
5.2.6 Fase 6: Overleg over het lokale waterbeheer 119
5.2.7 Fase 7: Samenwerkingsovereenkomst en kerntakendebat 121
5.2.8 Fase 8: Ambtelijk en interkabinettair overleg 122
5.2.9 Fase 9: Een adviesronde bij VIWC, Minaraad en SERV 125
5.2.10 Fase 10: Overstromingen tijdens de jaarovergang 127

5.2.11 Fase 11: VLD en SP.A trekken hun steun in *127*

5.2.12 Fase 12: Parlementaire bespreking en goedkeuring van het decreet *129*

5.3 BESCHOUWINGEN BIJ HET WETGEVINGSPROCES 131

5.3.1 Discoursen pro en contra *131*

5.3.2 Botsende belangen *133*

5.3.3 Bijdrage van het decreet aan de institutionalisering van integraal waterbeleid *138*

5.4 TOT SLOT 141

HOOFDSTUK 6 DEELBEKKENWERKING 143

6.0 INLEIDING 143

6.1 REDENEN VOOR DEELBEKKENWERKING 143

6.2 FASEN IN DE INSTITUTIONALISERING VAN DEELBEKKENWERKING 146

6.2.1 Fase 1: plaatselijke experimenten met interbestuurlijke samenwerking *146*

6.2.2 Fase 2: subsidies voor DuLo-waterplannen en waterhuishoudingsplannen *147*

Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004: subsidies voor DuLo-waterplannen 148

Subsidiebesluit (2002): stimulans tot ontwikkelen waterhuishoudingsplannen 150

Het Vlaams Gewest bepaalde de grenzen en de regels 151

6.2.3 Fase 3: ontwikkeling van DuLo-waterplannen en waterhuishoudingsplannen *155*

Nota projectorganisatie 155

Basisinventarisatie 158

Doelstellingennota 159

Actieplan 160

6.2.4 Fase 4: oprichting waterschappen en goedkeuring deelbekkenbeheerplannen *162*

6.3 BESCHOUWINGEN BIJ DE INSTITUTIONALISERING VAN DEELBEKKENWERKING 164

6.3.1 Discoursen pro en contra *164*

6.3.2 Botsende belangen *166*

Provinciebesturen 167

Provincies versus polders en wateringen 169

Gewest versus provincies 172

Gemeenten en hun eigen belangen 173

6.3.3 Institutionalisering *174*

HOOFDSTUK 7 BEKKENWERKING 179

7.0 INLEIDING 179

7.1 REDENEN VOOR BEKKENWERKING 180

7.2 FASEN IN DE INSTITUTIONALISERING VAN BEKKENWERKING 182

7.2.1 Fase 1: Oprichting van de eerste bekkencomités *182*

7.2.2 Fase 2: Oprichting van bekkencomités voor de resterende bekkens *184*

7.2.3 Fase 3: Dynamisering van de bekkenwerking *187*
7.2.4 Fase 4: Ontwikkeling van de bekkenbeheerplannen *188*
7.2.5 Fase 5: Operationalisering van nieuwe bekkenstructuren *194*
7.3 BESCHOUWINGEN BIJ DE INSTITUTIONALISERING VAN BEKKENWERKING 199
7.3.1 Discoursen pro en contra *200*
7.3.2 Botsende belangen *201*
Drie beleidsdomeinen in conflict 202
De intermediaire positie tussen stroomgebied en deelbekken 205
7.3.3 Institutionalisering *207*

HOOFDSTUK 8 CONCLUSIES 211

8.1 VLAAMS WATERBELEID IN HISTORISCH-INSTITUTIONEEL PERSPECTIEF 211
Napoleons invloed op het waterbeleid 212
De 20ste eeuw 213
Inhoudelijke en organisatorische bijstelling van het waterbeleid 215
Drie lessen uit de historisch-institutionele analyse 216
De populariteit van een discours 216
8.2 VERKLARINGEN VOOR INSTITUTIONELE STABILITEIT EN VERANDERING 217
8.3 NIEUWE ARRANGEMENTEN VOOR INTEGRAAL WATERBELEID 220
De totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid 221
Bekkenwerking 222
Deelbekkenwerking 224
8.4 EEN THEORETISCHE TERUGBLIK, EEN EMPIRISCHE VOORUITBLIK 225
Een theoretische terugblik 226
Een empirische vooruitblik 227

BIJLAGE 1: DATAVERZAMELING CASUS TOTSTANDKOMING DECREET 231

BIJLAGE 1A: DOCUMENTATIEMATERIAAL CASUS TOTSTANDKOMING DECREET 231
BIJLAGE 1B: INTERVIEWS CASUS TOTSTANDKOMING DECREET 238
BIJLAGE 1C: SAMENSTELLING LEESCOMMISSIE 239

BIJLAGE 2: DATAVERZAMELING CASUS DEELBEKKENWERKING 241

BIJLAGE 2A: DOCUMENTATIEMATERIAAL CASUS DEELBEKKENWERKING 241
BIJLAGE 2B: INTERVIEWS CASUS DEELBEKKENWERKING 249
BIJLAGE 2C: PARTICIPERENDE OBSERVATIE CASUS DEELBEKKENWERKING 251
BIJLAGE 2D: SAMENSTELLING LEESCOMMISSIES CASUS DEELBEKKENWERKING 253

BIJLAGE 3: DATAVERZAMELING CASUS BEKKENWERKING 255

BIJLAGE 3A: DOCUMENTATIEMATERIAAL CASUS BEKKENWERKING 255

BIJLAGE 3B: INTERVIEWS CASUS BEKKENWERKING 258

BIJLAGE 3C: SAMENSTELLING LEESCOMMISSIE CASUS BEKKENWERKING 259

BIBLIOGRAFISCHE REFERENTIES 261

AFKORTINGEN 273

COLOFON 276

Overzicht van figuren

Figuur 1.1: Afbakening van bekkens en deelbekkens in Vlaanderen (afbakening 09.09.2005) .. 15
Figuur 2.1: Vier analysekaders getypeerd naar organisatie, inhoud, proces en context 34
Figuur 2.2: tetraëder van de beleidsarrangementenbenadering 37
Figuur 2.3: De beleidsarrangementenbenadering getypeerd naar organisatie, inhoud, proces en context 39
Figuur 6.1: Overzicht van het aantal gemeenten dat, verspreid over de Vlaamse provincies, besliste de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004 niet te ondertekenen, te ondertekenen op niveau 1 of niveau 2 (voor de cluster water) 148
Figuur 6.2: Overzicht van het aantal gemeenten dat, verspreid over de Vlaamse provincies, besliste de Samenwerkingsovereenkomst 2005-2007 niet te ondertekenen, te ondertekenen op niveau 1 of niveau 2 (voor de cluster water) 150
Figuur 6.3: 7 sporen bij het opstellen van waterhuishoudingsplannen en DuLo-waterplannen 151
Figuur 6.4: Taakverdeling in de coördinatie van deelbekkens 152
Figuur 6.5: Procesmatige en organisatorische richtlijnen voor het opstellen van de plannen .. 154
Figuur 6.6: Samenvatting van de afspraken in de oprichtingsovereenkomst van een waterschap 163
Figuur 6.7: De grenzen van de 52 waterschappen in Vlaanderen 163
Figuur 6.8: Polders en wateringen die al dan niet een waterhuishoudingsplan (WHP) hebben ingediend bij het Vlaams Gewest, tegen de achtergrond van de 52 Vlaamse waterschappen 170
Figuur 7.1: 11 bekkens in Vlaanderen, verspreid over twee stroomgebieden 180
Figuur 7.2: Onderdelen in de ontwikkeling van een bekkenbeheerplan 189
Figuur 7.3: Procedure voor de goedkeuring van deelbekken- en bekkenbeheerplannen 195
Figuur 7.4: Voorzitterschap van de bekkenbesturen 198

Dankwoord

p.m.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Introductie

Integraal waterbeleid is in de jaren 90 onmiskenbaar een 'buzzword' geworden in het Vlaamse waterbeleid. Sinds 1990 worden in Vlaanderen, onder de noemer integraal waterbeleid, allerlei initiatieven genomen. In 1990 werd het eerste bekkencomité opgericht; in de jaren daarna zouden er nog 10 andere volgen (afdeling Water 2003). In 1994 werden de verdragen van Charleville-Mézières ondertekend (Maes 1997); die verdragen zetten in op bescherming en geïntegreerd ecologisch beheer van Schelde en Maas. In 1995 werd het Vlaams Integraal Wateroverlegcomité opgericht; enkele jaren later werd de bekkenwerking 'gedynamiseerd' en werd de deelbekkenwerking op gang getrokken. In 2003 werd het Vlaamse decreet integraal waterbeleid goedgekeurd; dat leidde er in 2006 toe dat waterschappen en bekkenbesturen werden opgericht. Ondertussen is ook een universitaire leerstoel Integraal Waterbeleid gesubsidieerd en werden 'good practices' inzake integraal waterbeleid samengebracht in een brochure, om als goed voorbeeld te dienen voor de waterbeheerders (VIWC 2003). Kortom, het concept integraal waterbeleid materialiseerde zich in diverse organisatorische regelingen.

Maar wat is integraal waterbeleid? Het begrip werd veel gebruikt, maar de precieze inhoud van het concept bleef vaag, vooral omdat actoren er elk hun eigen invulling aan gaven. Door de milieubeweging, natuurwetenschappers en beleidsmakers in het milieu- en natuurbeleid wordt een discours gevoerd dat integraal waterbeleid gelijk stelt aan stroomgebiedbeheer, in het Engels: river basin management. Stroomgebiedbeheer betekent dat water moet beheerd worden op de schaal van stroomgebieden, liefst met aandacht voor het gehele watersysteem: van bron tot monding, en met aandacht voor het land dat langs de waterlopen ligt. Aan 'river basin management' wordt een ecosysteemvisie gekoppeld: er moet respect zijn voor de samenhang van alle biotische en abiotische factoren van het watersysteem, en bij het beheer van stroomgebieden moeten alle relevante aspecten aan bod komen: waterkwaliteit en waterkwantiteit, oppervlaktewater en grondwater, visbeheer en sedimentbeheer, enzovoort.

Door het bedrijfsleven, de landbouw en overheidsdiensten waarvoor economische belangen primeren (zoals de beleidsdomeinen mobiliteit en openbare werken, en landbouw), wordt integraal waterbeleid inhoudelijk op een andere manier ingevuld, met andere klemtonen en accenten. Voor landbouwers, bedrijfsleiders en bouwkundig ingenieurs is integraal waterbeleid

waterbeleid waarin multifunctionaliteit voorop staat: iedereen heeft het recht aanspraken te maken op water, maar er zijn grenzen aan de mate waarin aan deze aanspraken kan tegemoet gekomen worden. Economische groei staat voorop, maar het evenwicht in het watersysteem mag niet in die mate ontregeld worden dat het gebruik van water, als een natuurlijke grondstof, voor de huidige en toekomstige generaties in het gedrang wordt gebracht. Het bedrijfsleven, de landbouw en de 'hardere' beleidsdomeinen vatten integraal waterbeleid dus, in het beste geval, op als een concretisering van het ideaal van duurzame ontwikkeling: economische groei en ecologie moeten kunnen samengaan.

Begin jaren 90 versterkten het discours over duurzame ontwikkeling en het discours over river basin management elkaar (o.m. Verklaring van Rio 1992). In Vlaanderen leidde dat ertoe dat beleidsmakers in het milieu- en natuurbeleid startten met het organisatorisch verankeren van een stroomgebiedbenadering. In het bijzonder vanuit het beleidsdomein leefmilieu werd geprobeerd een gebiedsgerichte beleidsaanpak in te voeren. Beleidsmakers in het milieu- en natuurbeleid wilden het waterbeleid 'organisatorisch integreren'. Ze beoogden meer samenwerking tussen de talrijke waterbeheerders om de versnippering van taken en bevoegdheden te compenseren. Ze vonden ook dat er meer samenwerking moest komen met andere partners: met collega's van andere beleidsdomeinen (mobiliteit en openbare werken, ruimtelijke ordening enzovoort) en met andere belanghebbende partijen (zoals de landbouw, de natuurverenigingen, de recreanten enzovoort). De belangrijkste overweging bij de betrokken beleidsmakers was dat geïntegreerd beheer van water(lopen) niet mogelijk was zonder steun en medewerking van andere actoren. Het *organisatorisch discours* over integraal waterbeleid stuurde dus aan op multi-actor beleidsvoering en op coproductie met alle belanghebbenden, en dit bij voorkeur op de schaal van stroomgebieden.

Het invoeren van een gebiedsgerichte aanpak in het waterbeleid en het bepalen van allerlei regels daarover bleek een moeilijke oefening. Belanghebbende actoren gaven elk hun eigen invulling aan het begrip integraal waterbeleid, en ze verschilden van mening over de wijze waarop in Vlaanderen integraal waterbeleid moest georganiseerd worden. Vanuit het beleidsdomein leefmilieu werd een stroomgebiedbenadering voorgestaan, met bestuurlijke structuren die samenwerking stimuleerden op de schaal van internationale rivieren, rivierbekkens én deelbekkens, op drie schalen dus. En terwijl actoren uit het beleidsdomein leefmilieu integraal waterbeleid gelijk stelden aan de organisatie van gebiedsgericht beleid, werd integraal waterbeleid door andere beleidsdomeinen inhoudelijk en organisatorisch anders ingevuld. Voor actoren uit het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken hoefde integraal waterbeleid niet meer te zijn dan het 'meenemen' van ecologische overwegingen bij het beheren van waterwegen. Voor actoren in de ruimtelijke ordening mocht een gebiedsgerichte

benadering niet zover leiden dat het beleidsdomein leefmilieu, als trekker van het initiatief, maatschappelijke claims op de open ruimte zou gaan afwegen: de ruimtelijke ordening achtte zichzelf daarvoor verantwoordelijk. De partners die samen integraal waterbeleid gestalte moeten geven, bleken dus ieder hun eigen invalshoek en hun eigen belangen te hebben bij de bestuurlijke verandering die het beleidsdomein leefmilieu, onder de noemer integraal waterbeleid, voorstond.

1.2 Waarover gaat dit proefschrift?

Dit proefschrift gaat over het invoeren van een discours over integraal waterbeleid in Vlaanderen. De aandacht gaat in het bijzonder naar de ambitie van het beleidsdomein leefmilieu om een gebiedsgerichte benadering in het waterbeleid organisatorisch te verankeren. Er wordt gezocht naar factoren die verklaren waarom het institutionaliseren van een stroomgebiedbenadering een moeilijke opdracht is. Verklaringen worden gezocht bij de uiteenlopende discoursen en belangen van de betrokken actoren, maar ook bij de weerbarstigheid van de institutionele context waarin de bestuurlijke verandering wordt doorgevoerd.

In het proefschrift zijn vragen aan de orde als:

- Waarom begonnen beleidsmakers begin jaren 90 allerlei initiatieven te nemen onder de noemer integraal waterbeleid? Welke factoren verklaren dat Vlaanderen begin jaren 90 bestuurlijk met het concept aan de slag ging?
- Wie toonde zich voorstander van de institutionalisering van een gebiedsgerichte benadering, en wie was tegenstander? Welke strategieën zetten voor- en tegenstanders in? Wat waren hun standpunten en argumenten?
- Wat veranderde door een stroomgebiedbenadering organisatorisch in te voeren? Welke institutionele regelingen werden daaromtrent getroffen?
- Hoe stabiel zijn institutionele arrangementen voor integraal waterbeleid? Werd de organisatie van het waterbeleid in die mate aangepast dat alle toekomstige waterbeleid op de schaal van stroomgebieden zal worden voorbereid, beslist en uitgevoerd?

De volgende hoofdstukken zullen meer orde brengen in deze vragen naar de invoering en institutionele verankering van integraal waterbeleid. Duidelijk is dat dit proefschrift vooral gaat over de invoering van een gebiedsgerichte beleidsaanpak in het Vlaamse waterbeleid. Het gaat om veranderingen in de ideeën over waterbeleid (discursieve veranderingen), maar ook over de doorwerking van die discoursen in de organisatie van het beleid. Bijzondere aandacht gaat naar de strategische ambities van het beleidsdomein leefmilieu, en naar de belangentegenstellingen

met andere actoren uit andere beleidsdomeinen. Het onderzoek concentreert zich enerzijds op de wijze waarop actoren hun belangen verdedigen en daarvoor strijd leveren, terwijl anderzijds met veel belangstelling wordt gekeken naar de bestaande institutionele context die het regulatieve kader aanreikt waarbinnen actoren hun strijd voeren.

1.3 Opzet van het proefschrift

De opzet van het proefschrift is tweeledig: enerzijds wordt een historische analyse gemaakt, anderzijds wordt ruimte voorzien voor enkele case studies.

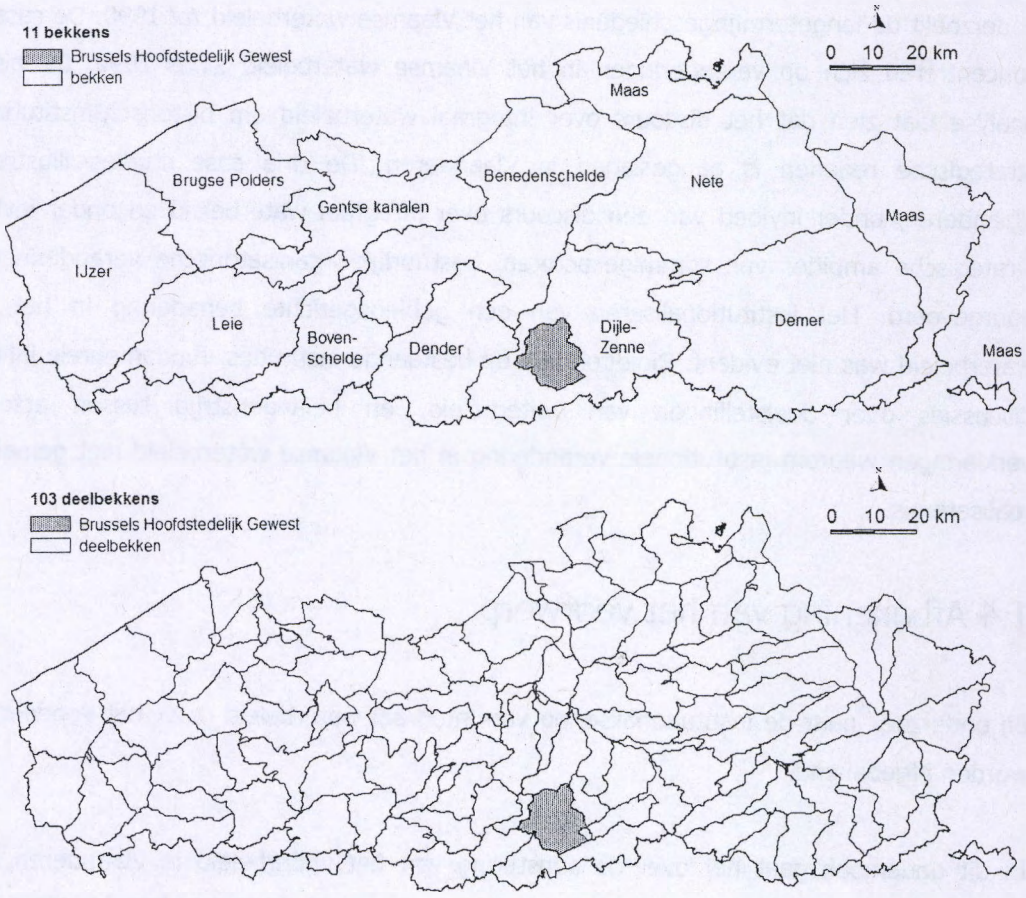
De eerste ambitie in dit proefschrift is de invoering van integraal waterbeleid in Vlaanderen te schetsen tegen de achtergrond van de historische evolutie van het Vlaamse waterbeleid. De meerwaarde van een historische analyse is dat ze leidt tot een beeld van de vooraf bestaande institutionele context waarin integraal waterbeleid begin jaren 90 is ingevoerd. Een bijkomend voordeel is dat een historische analyse leidt tot een overzicht van de constellatie van actoren die begin jaren 90 met een discours over integraal waterbeleid werd geconfronteerd. De historische analyse, die een plaats krijgt in hoofdstuk 4 van dit proefschrift, maakt ook duidelijk waar het discours over integraal waterbeleid precies vandaan komt, en hoe het in Vlaanderen een voedingsbodem vond, geïnspireerd door discoursen over 'integrated water management' in academische kringen en internationale beleidsfora. Samengevat, de historische analyse in dit onderzoek laat integraal waterbeleid in de eerste plaats zien als een verandering in de langetermijngeschiedenis van het Belgische/Vlaamse waterbeleid.

Na een analyse van de langetermijngeschiedenis *tot* 1990 wordt een analyse gemaakt van de institutionalisering van integraal waterbeleid *sinds* 1990. Beleidsmakers in het Vlaamse milieu- en natuurbeleid wensten in de jaren 90 het waterbeleid gebiedsgericht te organiseren, maar hoe gingen ze daarbij tewerk? Drie processen worden onder de loep genomen: drie processen die in kwalitatief opzicht representatief zijn voor de pogingen die Vlaamse beleidsmakers hebben ondernomen om integraal waterbeleid bestuurlijk in te voeren, institutioneel te verankeren en op termijn te stabiliseren.

Een eerste case study betreft de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid. Het decreet zorgt voor de wettelijke verankering van nieuwe bestuurlijke organen voor gebiedsgericht geïntegreerd waterbeleid: het legt de juridische basis voor de oprichting van onder meer bekkenbesturen en waterschappen, en het voorziet in de invoering van nieuwe beleidsinstrumenten zoals de watertoets en het afbakenen van oeverzones. In de analyse van de totstandkoming van het decreet wordt onderzocht welke keuzes zijn gemaakt in het wetgevingsproces, en hoe die keuzes zijn beïnvloed: door strategische acties van allerhande

actoren en door de rigiditeit van bestaande instituties in het waterbeleid. Analyse van de strategische interventies van allerhande actoren tijdens het wetgevingsproces en analyse van de thema's die stof boden voor discussie leveren belangrijke informatie op over de gevoeligheden bij het institutionaliseren van integraal waterbeleid in Vlaanderen. Het uitgangspunt is dat het wetgevingsproces kansen heeft geboden om integraal waterbeleid institutioneel te verankeren, en dat precies die kansen de aanleiding waren voor fundamentele discussies en strijd.

Figuur 1.1: Afbakening van bekkens en deelbekkens in Vlaanderen (afbakening 09.09.2005)



De tweede en derde case study bouwen voort op de eerste. In het decreet integraal waterbeleid worden bestuurlijke organen gecreëerd voor stroomgebiedbeheer op de schaal van bekkens en deelbekkens (zie figuur 1.1). In de tweede en derde case study wordt nagegaan hoe in de bekkenwerking, respectievelijk de deelbekkenwerking, het proces van institutionalisering van integraal waterbeleid wordt voortgezet. Het uitgangspunt in beide case studies is dat de praktijk rond bekken- en deelbekkenwerking institutionele ruimte creëert om

integraal waterbeleid te verankeren, maar dat de invulling van die ruimte - net als bij de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid - aanleiding is voor discussie en strijd. De case studies gaan in het bijzonder in op de ontwikkeling van bekken- en deelbekkenbeheerplannen, en op de strategisch belangrijke afspraken die in dat verband zijn gemaakt: over penhouderschap, subsidiëring, afbakening van (deel)bekkengrenzen enzovoort. De meerwaarde van de case studies naar bekken- en deelbekkenwerking ligt in het ontdekken van de gevoeligheden en de blokkades bij het ontwikkelen van prille institutionele arrangementen voor een gebiedsgerichte geïntegreerde benadering in het Vlaamse waterbeleid.

Hoe verhouden de historische analyse en de case studies zich tot elkaar? De historische analyse onderzoekt de langetermijngeschiedenis van het Vlaamse waterbeleid *tot* 1990. De case studies concentreren zich op veranderingen in het Vlaamse waterbeleid *sinds* 1990. De historische analyse laat zien dat het discours over integraal waterbeleid om historisch-institutionele en strategische redenen is aangeslagen in Vlaanderen. De drie case studies illustreren dat Vlaanderen, onder invloed van een discours over integraal waterbeleid en onder invloed van strategische ambities van sommige actoren, bestuurlijk-organisatorische veranderingen heeft doorgevoerd. Het institutionaliseren van een gebiedsgerichte benadering in het Vlaamse waterbeleid was niet evident. Rigiditeit van de bestaande instituties, fundamentele inhoudelijke discussies over doelstellingen van waterbeleid, en belangenstrijd tussen actoren zijn verklaringen waarom institutionele verandering in het Vlaamse waterbeleid niet gemakkelijk te realiseren is.

1.4 Afbakening van het voorwerp

Bij onderzoek naar de institutionalisering van integraal waterbeleid moet het voorwerp precies worden afgebakend.

In dit onderzoek gaat het over de aansturing van het waterbeleid in Vlaanderen, en meer bepaald over pogingen om van het discours over integraal waterbeleid het dominante discours te maken in de aansturing van het Vlaamse waterbeleid. Het onderzoek heeft betrekking op het niveau van de *strategische aansturing* zoals die onder meer via een decreet en de strategische planvorming kan gestalte krijgen. Het gaat uitdrukkelijk niét om de operationalisering van integraal waterbeleid op het terrein, in één van de 11 bekkens of 103 deelbekkens in Vlaanderen. De voorkeur voor onderzoek naar strategische aansturing is ingegeven door de verwachting dat daarmee inzicht kan worden verworven in de ambities van beleidsmakers om een gebiedsgerichte benadering op termijn te verankeren als dé dominante bestuursvorm voor het waterbeleid in Vlaanderen. Het onderzoek richt zich vooral op tegenstrijdige belangen van

actoren en op institutionele weerbarstigheid, die obstakels vormen bij de institutionalisering van integraal waterbeleid.

Het onderzoek concentreert zich op initiatieven die beleidsmakers in het Vlaamse milieubeleid nemen om een stroomgebiedbenadering te institutionaliseren. De focus ligt op Vlaanderen, op milieubeleid in Vlaanderen, en op integraal waterbeleid als een doelstelling in het Vlaamse milieubeleid. Het is belangrijk te benadrukken dat er wordt gekozen voor een invalshoek *milieu*. Dit impliceert dat de institutionalisering van integraal waterbeleid niet (of toch minder) wordt bekeken vanuit het oogpunt van het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken (dat inzet op multifunctionaliteit in het waterbeheer), en evenmin vanuit het oogpunt ruimtelijke ordening (waarin ruimtelijke claims rond water worden afgewogen).
Voor de keuze van de invalshoek milieu worden twee argumenten aangedragen. Het eerste argument is de feitelijke vaststelling dat de Vlaamse milieuadministraties in verhouding de meeste initiatieven hebben genomen om een gebiedsgerichte benadering in te voeren in het Vlaamse waterbeleid. De Vlaamse milieuadministraties hadden een uitgesproken ambitie om veranderingen aan te brengen in de strategische aansturing van het Vlaamse waterbeleid. Dit rechtvaardigt de keuze: in onderzoek naar de institutionalisering van integraal waterbeleid is het van belang de initiatieven van de belangrijkste 'trekker' onder de loep te nemen. Een tweede argument is van praktische aard. De casestudies naar het wetgevingsproces over het decreet integraal waterbeleid, en de casestudies naar bekken- en deelbekkenwerking zijn gevoerd in het kader van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen: een onderzoeksprogramma gefinancierd door het Vlaams Gewest (MiNa-fonds) om strategische veranderingen in het Vlaamse milieubeleid te onderzoeken. De invalshoek milieu in dit onderzoek werd mede ingegeven door de wensen en verwachtingen van de toenmalige 'opdrachtgever'.

Het moet verder benadrukt worden dat dit onderzoek vooral ingaat op de institutionalisering van integraal waterbeleid *bij de overheid*: het gaat over de bestuurlijke verankering van een gebiedsgerichte benadering in het Vlaamse waterbeleid. Daarmee wordt onderzoek naar maatschappelijke institutionalisering uitgesloten: het onderzoek gaat niet in op de wijze en de mate waarin de principes van integraal waterbeleid (werken van bron tot monding, geïntegreerde afweging van belangen...) worden overgenomen door natuurverenigingen, landbouwverenigingen, drinkwatermaatschappijen enzovoort. Het gaat ook niet over de vraag of integraal waterbeleid leidt tot het bijstellen van allerlei sociale praktijken in de samenleving. Deze keuze voor bestuurlijke institutionalisering is te verantwoorden door het strategische belang van overheidsactoren in het waterbeleid. Sinds Napoleon ligt de verantwoordelijkheid voor waterbeheer en -beleid in grote mate bij de overheid (zie hoofdstuk 4). Maatschappelijke

actoren zoals middenveldorganisaties zetten druk op de overheid, werken tegen, passen zich geleidelijk aan, maar voor de strategische aansturing van het waterbeleid is van groot belang: wat doet de overheid?

Nog één laatste afbakening is van belang. Het onderzoek gaat over de *feitelijke gevolgen van een discours op de organisatie van het waterbeleid*, meer dan over de doorwerking van een inhoudelijk op een organisatorisch discours. Concreet: het onderzoek draait om het verankeren van een 'river basin management'-discours in de bestuurlijke organisatie van het Vlaamse waterbeleid, niet om de wijze waarop ideeën over waterproblemen invloed hebben op de wijze waarop actoren *spreken* over de oplossing van deze problemen. Terwijl substantiële/inhoudelijke discoursen invloed hebben op organisatie-discoursen, gaat het in dit onderzoek vooral over de relatie tussen discours en de materiële organisatie van het beleid. Dit impliceert onder meer dat niet uitvoerig wordt ingegaan op de invloed van de idee van 'common pool ressources' (een inhoudelijk discours) op de idee van een gebiedsgerichte benadering op de schaal van rivierbekkens (een organisatorisch discours). Waar dat gepast is, en hoofdstuk 4 biedt kansen daartoe, wordt wel gewezen op de invloed van substantiële op governance-discoursen.

1.5 Relevantie van het onderzoek

Proefschriften hebben als doelstelling dat de onderzoeker laat blijken dat hij/zij bekwaam is tot het zelfstandig uitvoeren van de wetenschap. Vanuit die opvatting is er bij het schrijven van een proefschrift altijd een persoonlijk belang in het geding: een proeve leveren. Een proefschrift hoort echter ook andere ambities te hebben, waaronder de ambitie om zowel op theoretisch als maatschappelijk vlak een originele bijdrage te leveren.

Vanuit een academische invalshoek is dit onderzoek bijzonder omdat het aandacht voor instituties en structuren combineert met aandacht voor strategieën en actoren. Institutionele verandering en inertie worden niet eenzijdig op een 'institutionalistische' manier benaderd. Er wordt aansluiting gezocht bij hedendaagse theorieën over beleidsverandering (zie hoofdstuk 2). Mede op grond daarvan wordt een analyse van langetermijnprocessen (via historisch onderzoek) gekoppeld aan een analyse van kortetermijnprocessen (via case studies), en worden uitspraken gedaan over hoe kortetermijnprocessen inpassen in langetermijnevoluties (zie hoofdstukken 4 tot en met 7). Op een minder abstract niveau is dit onderzoek een eenvoudige poging om de beleidsarrangementenbenadering toe te passen en bij te schaven in functie van de specifieke noden van dit onderzoek.

Verder wordt met dit onderzoek maatschappelijke relevantie nagestreefd. Vele beleidsmakers, ambtenaren en politici, ervaren het doorvoeren van verandering vaak als een persoonlijke queeste, die meestal moeilijk verloopt en niet zelden leidt tot frustraties. Dit onderzoek laat de betrokkenen zien dat (machts)strijd tussen actoren deels niet te vermijden is, en dat daarbovenop allerlei mechanismen spelen van institutionele padafhankelijkheid en drang naar conformering aan geldende normen. Het onderzoek wil maatschappelijk relevant inzicht bieden in oorzaken van institutionele stabiliteit en verandering. Wat kan bijvoorbeeld worden geleerd uit een gevalstudie waarin het invoeren van een gebiedsgerichte geïntegreerde benadering langzaam, met horten en stoten en met veel strijd verloopt? Wat zegt dit over de mogelijkheden van beleidsverandering tout court? Welke kritische faal- en succesfactoren zijn daarbij van belang?

1.6 Leeswijzer

Dit proefschrift is opgebouwd uit acht hoofdstukken die samengevat volgende inhoud bevatten.

Hoofdstuk 2 licht meer in detail toe welke denkkaders belangrijk zijn in dit onderzoek en hoe deze denkkaders moeten worden begrepen. Er wordt aandacht besteed aan institutionalisme en aan de vraag hoe een institutionele benadering kan helpen bij het verklaren van verandering. Er wordt ook een verkenning gemaakt van analysekaders voor beleidsverandering, en er wordt een selectie gemaakt van relevante elementen daaruit. Daarna volgt een toelichting bij de beleidsarrangementenbenadering, een analysekader dat in dit onderzoek wordt gebruikt om de institutionele arrangementen voor integraal waterbeleid te beschrijven. Het hoofdstuk eindigt met een bespreking van enkele belangrijke criteria waarop de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen zal worden beoordeeld.

Hoofdstuk 3 bespreekt de methode die in dit onderzoek wordt gebruikt. In de onderzoeksopzet wordt historische analyse ingezet als een methode voor onderzoek naar de historische ontwikkeling van instituties in het waterbeleid. Een meervoudige case study wordt toegepast voor 'in depth' onderzoek naar veranderingen in de strategische aansturing van het Vlaamse waterbeleid sinds 1990. Het onderzoek heeft een geheel kwalitatieve opzet, met daarin bijzondere aandacht voor het verloop van (korte en langetermijn)processen en voor aanpassingen in de organisatie van het waterbeleid.

Hoofdstuk 4 bevat een overzicht van de langetermijngeschiedenis van het waterbeleid in Vlaanderen. De centrale verhaallijn daarin is: de geschiedenis heeft geleid tot een amalgaam van verschillende instituties in het waterbeleid, die op en over elkaar zijn gebouwd. Die

stapeling van instituties vormde de context waarin Vlaamse beleidsmakers begin jaren 90 zijn gestart met het bestuurlijk invoeren van een stroomgebiedbenadering. Hoofdstuk 4 gaat in op de oorsprong van het discours over integraal waterbeleid, en op de wijze waarop dat discours (mede) heeft geleid tot allerlei organisatorische veranderingen in het Vlaamse waterbeleid.

Hoofdstuk 5 beschrijft hoe relatief stabiele instituties onder invloed van een wetgevingsproject onder druk kunnen komen te staan. De case study naar de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid laat zien dat strategisch handelende actoren proberen vrijgekomen institutionele ruimte te benutten, voornamelijk om hun eigen machtspositie te versterken. Het verslag over de totstandkoming van het decreet laat veel dynamiek en machtsstrijd zien, en tegelijk ook veel institutionele inertie omdat de bestaande instituties doorwerken in de beslissingen die worden genomen.

De hoofdstukken 6 en 7 beschrijven hoe een gebiedsgerichte geïntegreerde benadering in het Vlaamse waterbeleid wordt geoperationaliseerd. In één case study over bekkenwerking en één over deelbekkenwerking wordt duidelijk dat de strijd niet is gestaakt bij de goedkeuring van het decreet integraal waterbeleid. Integendeel, de operationalisering van nieuwe institutionele arrangementen op het bekken- en deelbekkenniveau leidt tot nieuwe discoursen en tot nieuwe discussies over samenwerking, bevoegdheden en regels. De case studies illustreren dat het institutionaliseren van een gebiedsgerichte aanpak in het Vlaamse waterbeleid geen evidente zaak is, omdat de bestaande instituties zich niet gemakkelijk laten aanpassen en omdat een voortdurende belangenstrijd (tegen een weerbarstige institutionele achtergrond) stabilisering voorkomt.

Het afsluitende hoofdstuk 8 bevat empirische conclusies over de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen. Er wordt een historisch-institutionele analyse gemaakt van de evolutie van het waterbeleid in Vlaanderen, en van de invoering van een discours over integraal waterbeleid. Er wordt ook tussentijdse beoordeling gemaakt van de verklaringen die theoretisch-analytische benaderingen aanreiken voor stabiliteit en verandering. Verder volgt een evaluatie van de kwaliteit van de institutionele arrangementen voor integraal waterbeleid, en wordt er stilgestaan bij de mogelijkheden om de gebiedsgerichte benadering in het waterbeleid verder te institutionaliseren. Hoofdstuk 8 bevat tot slot nog een terugblik op het gebruik van onder meer de beleidsarrangementenbenadering.

Hoofdstuk 2

Verklarend, analytisch en evaluatief kader

2.0 Inleiding

Hoofdstuk 1 zette de bakens voor dit onderzoek: het gaat om de installatie van nieuwe institutionele arrangementen in het Vlaamse waterbeleid, die mede geïnspireerd zijn door een discours over integraal waterbeleid. Hoofdstuk 1 formuleerde vragen die in dit hoofdstuk aanzetten tot het verkennen van de mogelijkheden die de literatuur biedt voor het verklaren van discursieve en institutionele verandering. De vragen leidden ook tot een zoektocht naar een geschikt analysekader, waarmee empirisch onderzoek naar de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen kan worden aangevat. Een leidende gedachte in die zoektocht is dat de installatie van nieuwe institutionele arrangementen geen evidente zaak is, omdat tegenstrijdige ideeën en tegenstrijdige belangen van actoren die institutionalisering bemoeilijken, en omdat de institutionele achtergrond waartegen nieuwe institutionele arrangementen worden ingevoerd vaak weerbarstig is. Hoofdstuk 2 verkent de concepten, inzichten en analysekaders uit de literatuur die voor dit onderzoek bruikbaar zijn.

Paragraaf 2.1 gaat op zoek naar verklaringen voor verandering. Eerst wordt stilgestaan bij de verklarende kracht van institutionele en discursieve benaderingen. Deze benaderingen leveren concepten en inzichten op die verklaren waarom veranderingen in het Vlaamse waterbeleid al dan niet optreden. Aansluitend worden een viertal 'analytical frameworks' voorgesteld. Het advocacy coalition framework, het epistemic community framework, het multiple streams framework en het punctuated equilibrium framework worden besproken omdat ze aanvullende verklaringen bieden voor beleidsverandering, maar ook omdat ze een samenhangend geheel aan concepten en inzichten bieden die bruikbaar zijn in concreet empirisch onderzoek. Paragraaf 2.2 zet in op een bespreking van de beleidsarrangementenbenadering. De beleidsarrangementenbenadering wordt in dit onderzoek gebruikt voor beschrijving en analyse van het empirisch materiaal. De benadering bouwt deels voort op de verklaringen van de institutionele en discursieve benaderingen en op de analysekaders die in paragraaf 2.1 worden besproken. Paragraaf 2.3, tot slot, bespreekt criteria die in dit onderzoek worden gebruikt voor een tussentijdse beoordeling van de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen.

2.1 Verklaring van verandering

2.1.1 Verklaring van verandering in de institutionele en discursieve benaderingen

Van bij het ontstaan van de politicologie als een academische discipline (19de eeuw) ging veel aandacht naar instituties. De redeneringen toen waren: de staat heeft de opdracht collectieve doelen te realiseren en het algemeen belang te dienen. Opdat de staat deze opdracht zou kunnen realiseren moeten instituties opgericht worden: regelsystemen en structuren die ervoor zorgen dat het gedrag van individuen in banen wordt geleid. Politicologisch onderzoek besteedde, zeker tot WOII, veel aandacht aan de werking van de staat en meer bepaald aan 'the machinery of the governing system' (Peters 1999: 3): het parlement, de regering, het rekenhof, zijnde: formele instellingen. Na WOII kwam er kritiek op deze structuurgerichte institutionele benadering. De kritiek luidde: het lijkt alsof individuen niet in staat zijn de werking van instituties te veranderen. Politicologisch onderzoek schenkt te weinig aandacht aan de cruciale rol die individuen spelen in de werking van structuren. De weerklank van deze kritiek deed het zwaartepunt in politicologisch onderzoek verschuiven. De onderzoeksfocus van politicologen kwam te liggen op het (calculerende) gedrag van actoren binnen instituties, en op de wijze waarop ze - hun eigen belangen dienend - komen tot collectieve besluitvorming. Besluitvorming bij de overheid wordt daarbij aanzien als een geaggregeerde bundeling van individuele voorkeuren. Instituties hebben een invloed op actoren, maar slechts een beperkte invloed: instituties kunnen het gedrag van individuen niet sturen. De wisselende aandacht voor de determinerende invloed van structuren naar aandacht voor institutieopbouw door actoren wordt in literatuur veelvuldig beschreven als het actor-structuur debat (Giddens 1984; Weale 1992; Crozier & Friedberg 1977).

Een andere evolutie in het politicologisch onderzoek is de evolutie van organisatie naar inhoud. Politicologisch onderzoek ging eerst vooral over structuren, organisaties en regels: 'harde' organisatorische aspecten van instituties. Er werd abstractie gemaakt van de inhoudelijke materie waarmee deze instituties bezig waren. Er werd nauwelijks ingegaan op de inhoud van de gezamenlijke besluitvorming en op de drijfveren die leiden tot samenwerking tussen actoren. Vanaf de jaren 80 leidde die eenzijdige aandacht voor organisatie tot een tegenbeweging. Sindsdien kwam de klemtoon meer te liggen op narratives, storylines, discoursen, maar ook op ideeën, opvattingen, waarden en normen in het beleid. Kernpunt in deze tegenbeweging is dat het niet alleen van belang is wat formeel geregeld is, maar dat ook van belang is wat mensen zeggen over beleid, politiek en overheid. Uit narratives, storylines en discoursen blijkt welke ideeën, opvattingen, waarden en normen het beleid onderbouwen. Op het einde van de 20ste

eeuw is er, samengevat, een overgang vast te stellen van een meer organisatorische benadering naar een meer discursieve benadering.

Door de overgangen te schetsen: van structuur naar actor, en van organisatie naar inhoud, wordt in feite niets nieuws verteld. Andere auteurs hebben deze kenschets eerder al meermaals gemaakt. Peters (1999), Crozier en Friedberg (1977), Weale (1992) wezen er allemaal al op: actor-structuur en inhoud-organisatie zijn de klassieke dualiteiten in politicologisch en beleidswetenschappelijk onderzoek. Ze geven aanleiding voor harde tegenstellingen tussen de aanhangers van respectievelijk actor-denken versus structuur-denken, en tussen academici die een inhoudelijke benadering verkiezen boven een organisatorische insteek. Sommige auteurs stellen: in beleidswetenschappelijk onderzoek moet de wetenschapper een keuze maken tussen die twee extremen. Anderen zeggen: discussies over actor of structuur, inhoud of organisatie zijn achterhaald, elke insteek heeft voor- en nadelen. Hierna wordt vastgehouden aan de stelling: er moet ruimte zijn om een combinatie te maken tussen diverse benaderingen, zoals eerder Giddens met veel weerklank verdedigde (Giddens 1984). Belangrijker dan in te gaan op de strijd tussen theoretici is de vraag: wat levert meer dan een eeuw werk aan de ontwikkeling van benaderingen op aan verklaringen voor stabiliteit en verandering? Hierna volgt een overzicht op hoofdlijnen. Bij de ordening van verklaringen komen eerst de institutionele benaderingen aan bod, daarna de discursieve benaderingen.

De institutionele benaderingen

De wortels van de politicologie liggen, zoals gezegd, in onderzoek naar instituties. In de periode na de Tweede Wereldoorlog is de politicologie een andere richting uitgegaan: met meer aandacht voor het strategisch en individueel gedrag van actoren, ten nadele van aandacht voor structuur. In de jaren 80 kwam er een succesvolle tegenbeweging waardoor in het politicologisch onderzoek opnieuw ruimte kwam voor onderzoek naar de sturende rol die formele (en informele) structuren hebben in het functioneren van de overheid. Het institutionalisme als onderzoeksbenadering herleefde in de jaren 80. Om het onderscheid duidelijk te maken tussen de 'oude' en de 'nieuwe' institutionele benadering wordt gesproken over oud en nieuw institutionalisme (March & Olsen 1989, Powell & DiMaggio 1991). Nieuw institutionalisme wil opnieuw, zoals het oud institutionalisme, aandacht schenken aan structuren, maar wil het politicologisch onderzoek ook nieuwe richtingen doen inslaan, met meer aandacht voor analysekaders en theorieontwikkeling dan voorheen (Peters 1999: 1).

Nieuw institutionalisme omvat vele varianten. Meerdere auteurs hebben pogingen gedaan om verschillende stromingen binnen het nieuw institutionalisme te groeperen. Een eenvoudige

indeling, geïnspireerd door Zucker (1987) maakt een onderscheid tussen institutionalisme waarin het individu de centrale eenheid is, en institutionalisme waarin instituties als bovenindividuele en min of meer objectieve structuren bestaan: een onderscheid dat kan gekenmerkt worden als een onderscheid tussen actor-centered en structured-centered institutionalism. De meest gangbare indeling van de diverse soorten nieuw institutionalisme is echter een driedeling, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen, in het Engels: rational choice institutionalism, normative (sociological) institutionalism en historical institutionalism (Hall & Taylor 1996).

In rational choice institutionalism beslissen rationeel handelende actoren over het opbouwen van institutionele arrangementen en het spreekwoordelijk ontmantelen ervan. Rational choice institutionalisme is een 'rule-based' benadering waarin instituties grotendeels gelijk staan aan de 'working rules': regels die individuen samen creëren om beslissingen te nemen over aangelegenheden die hen collectief aanbelangen (Ostrom 1999). Ondanks de nadruk op rationeel calculerende actoren, wijzen rational choice institutionalisten op de 'bounded rationality' van actoren: actoren laten zich niet altijd leiden door zuiver rationele overwegingen bij het maken van keuzes, en ze kennen ook niet alle argumenten pro en contra. De institutionele benadering waarin instituties worden onderzocht als het product van rationeel gedrag, is vooral populair bij 'political economy'-onderzoekers als Ostrom, die onderzoekt hoe actoren omgaan met 'tragedy of the commons'-problemen (Ostrom 1990), en ook bij 'game theorists' die besluitvorming door strategisch handelende actoren onderzoeken als ware het een rationeel te doorgronden spel (Scharpf 1997).

In tegenstelling tot de eerste benadering die veeleer een 'actor-centered institutionalism' aanhangt (Scharpf 1997), zijn de tweede en de derde benadering veel meer 'structure-centered'. Daarbij wordt uitgegaan van de stelling dat er, onafhankelijk van actoren, structuren bestaan. Die structuren zijn in staat het menselijk handelen te conditioneren en de handelingsvrijheid van actoren te beperken. In het denkkader van structured-based institutionalism passen normatief en historisch institutionalisme.

Normatief institutionalisme stelt waarden en normen centraal. Die waarden en normen zijn verankerd in structuren, procedures en regels, en werken - onder meer via 'standard operating procedures' - door in het gedrag van actoren. De redeneerlijn bij normatief institutionalisme is dat actoren spontaan en routinematig handelen in overeenstemming met de geldende normen. Ze reageren vanuit een 'logic of appropriateness', een gepastheidslogica (March & Olsen 1989), omdat ze zich - bewust of onbewust - verplicht voelen de normen en regels van de institutie te respecteren en toe te passen. Normatief institutionalisme wordt de meest sociologische variant

van het institutionalisme genoemd (Scott 2001), en wordt ook wel aangeduid als een cultureel-organisatorische benadering van instituties (Keman 1997).

Historisch institutionalisme stelt de evolutie van instituties centraal (Steinmo et al. 1992). Historisch institutionalisme is geïnteresseerd in processen van opbouw, ontmanteling en bijstelling van instituties, en kijkt in dat verband met bijzondere aandacht naar de keuzes die actoren maken over het design van instituties. Een basisbegrip in historisch institutionalisme is padafhankelijkheid (Krasner 1984). De idee achter dit begrip is dat actoren op welbepaalde ogenblikken feedback zullen krijgen over de prestaties van instituties, en dat ze - afhankelijk van goede of minder goede feedback - instituties zullen aanpassen (Pierson & Skocpol 2002). Het bijschaven van die instituties is geen evidentie. Eens actoren ver gevorderd zijn in het uitbouwen van een bepaald beleid of een bepaalde institutie, zullen ze niet geneigd zijn dat beleid radicaal te veranderen. Padafhankelijkheid drukt uit dat de keuzes van actoren minstens deels beïnvloed worden door keuzes die eerder werden gemaakt.

Wat zeggen die drie soorten nieuw institutionalisme over verandering van beleid en instituties? In rational choice institutionalisme treedt institutionele verandering op als actoren beslissen de geldende regels aan te passen. Het gaat om voluntaristisch handelende actoren die samen beslissen hun 'collective action' anders aan te pakken, bijvoorbeeld omdat ze oordelen dat hun gezamenlijke inspanningen niet leiden tot doelbereiking. In normative en historical institutionalism wordt beklemtoond dat instituties niet gemakkelijk te veranderen zijn, wat in positieve zin wordt aangeduid als institutionele persistentie en in negatieve zin als institutionele inertie. Normative institutionalism verklaart institutionele onveranderlijkheid door te wijzen op de stabiliserende werking van normen en waarden. Actoren die bepaalde waarden en normen hebben geïnternaliseerd, stellen die zelden uit eigen beweging in vraag. Volgens normatief institutionalisten treedt pas verandering op als bestaande instituties aan legitimiteit inboeten, terwijl nieuwe waarden en normen de oude waarden en normen geleidelijk verdringen (Hall & Taylor 1996). Historisch institutionalisme, tot slot, gebruikt het begrip padafhankelijkheid voor het verklaren van institutionele stabiliteit. Instituties wijzigen zelden ingrijpend omdat beslissingen in het verleden de toekomstige keuzemogelijkheden beperken. Om instituties te veranderen, is volgens historisch institutionalisten veelal een ingrijpende en schokkende gebeurtenis nodig: een zware economische crisis, een militair conflict, een natuurramp of dergelijke meer (Hall & Taylor 1996).

De discursieve benaderingen

In onderzoek volgens een discursieve benadering worden discoursen onderzocht. Discoursen of vertogen zijn een veelsoortig amalgaam van ideeën, probleemconcepties, visies en opvattingen die actoren via taal tot uitdrukking brengen (Leroy & Wiering 2007). Discoursen vormen samen de motor achter elk sociaal handelen, ook achter beleid. In discoursen over beleid wordt aangegeven wat actoren als een probleem ervaren, welke problemen zij urgent vinden, en welke oplossingen hen het meest geschikt lijken. In beleidswetenschappelijk onderzoek is de aandacht voor discoursen relatief recent. Pas in de jaren 80 en zeker vanaf de jaren 90 is discoursanalyse een gangbare benadering geworden. Het scharnierpunt waarop discoursanalyse geleidelijk meer waarde en betekenis heeft gekregen, wordt in de literatuur aangeduid als 'the argumentative turn', naar de titel van een boek van Fischer en Forester (1993).

Discoursanalyse, in de betekenis die Hajer er aan geeft (Hajer 1995), leidt de aandacht naar de strijd die actoren voeren om zichzelf en hun opvattingen over beleid te 'manoeuvreren' in een zogenaamd hegemoniale positie. Actoren en hun coalitiepartners proberen hun macht te vergroten, en zoeken daarbij - bij andere actoren - steun voor hun definitie van de werkelijkheid. Als actoren, al dan niet verenigd in discourscoalities, erin slagen hun discours te verankeren in regels en structuren, dan mag worden gesproken over een geïnstitutionaliseerd discours. Geïnstitutionaliseerde discoursen veranderen niet snel, mede omdat machtige actoren dat zelfde discours uitdragen en almaar weer reproduceren en versterken.

Het voorwerp van discoursen kan heel breed en omvattend zijn, maar ook heel smal en eng. Hajer onderscheidt, in navolging van Fischer en Forester (1993), discoursen op drie niveaus (Hajer 1995). Discoursen op macro-niveau zitten op het niveau van een 'systeem'. Daaronder vallen bijvoorbeeld socialisme en liberalisme: discoursen zo omvattend als een wereldbeschouwing. Discoursen op micro-niveau bevinden zich op het niveau van de interpersoonlijke interacties. Discoursen op micro-niveau gaan meestal over concrete onderwerpen en thema's, bijvoorbeeld in het milieubeleid: over de inhoud van een vergunningsdossier. Een derde niveau, het meso-niveau, zit tussen het macro- en micro-niveau in. Discoursen op meso-niveau overstijgen het niveau van de geïsoleerde verschijnselen, maar zijn lang niet zo omvattend als een wereldbeschouwing. Om discoursen op meso-niveau te vatten, introduceerde Hajer het begrip 'story line'. Story lines wijzen op een probleem of spiegelen een ideaal voor, en reiken een oplossing of een strategie aan om het gestelde doel te bereiken. Story lines zijn meestal opgehangen aan een mobiliserend concept, zoals - in het milieubeleid - 'duurzame ontwikkeling' en 'de vervuiler betaalt'. Het gaat om meerlagige, vaak

ook ambigue begrippen of uitdrukkingen die het vermogen hebben een groot publiek aan te spreken.

Hoe verklaart de discursieve benadering verandering van beleid en instituties? Volgens de discursieve benadering treedt verandering op als actoren erin slagen andere actoren te laten aansluiten bij een bepaald discours. Hoe meer ambigu het discours of de story line waarrond men actoren probeert te verzamelen, hoe groter de kans dat een groot aantal actoren zich erin kan vinden. Of het vormen van 'discourscoalities' kan zorgen voor institutionele verandering, is - volgens Hajer - afhankelijk van de machtsbronnen die actoren daarvoor ter beschikking hebben. Het is niet omdat een discours een ruime aanhang heeft, dat het per definitie zal komen tot institutionele verandering. Om verandering te realiseren zijn hulpbronnen en macht nodig, en ook bereidheid om de geldende regels te veranderen.

2.1.2 Verklaring van verandering in 'analytical frameworks'

De institutionele en de discursieve benaderingen zijn 'idioms of analysis', zou Weale zeggen (1992). Het zijn twee grote intellectuele stromingen voor onderzoek naar beleid. Ze laten zien hoe een onderzoeker de complexiteit van de sociale werkelijkheid kan vereenvoudigen en er enigszins abstractie maken. Maar deze benaderingen zeggen weinig over *hoe* een onderzoeker beleidsverandering in een real-life context moet analyseren. Hoe kan een onderzoeker discoursen en instituties conceptueel duiden, en dit op een samenhangende manier? De literatuur biedt daarvoor meer concrete analysekaders. Die analysekaders zijn deels gebaseerd op de grote 'idioms of analysis' maar ze zijn ook geïnspireerd door concrete ervaringen van onderzoekers in specifieke onderzoeksprojecten.

Hierna worden vier relevante, en in de literatuur als belangrijk bestempelde analysekaders toegelicht: het advocacy coalition framework, het epistemic community framework, het multiple streams framework en het punctuated equilibrium framework. Bij elk van deze analysekaders wordt gezegd waar ze voor staan en hoe ze verandering verklaren. De keuze voor de vier vermelde analysekaders is geïnspireerd door Meijerink (2005). Hij benadrukte, net als Dudley en Richardson (2006) voor hem hebben gedaan, dat de analysekaders complementair zijn en elkaar verrijken, niettegenstaande hun verschillende achtergrond en hypothesen.

Advocacy coalition framework

Sabatier en Jenkins-Smith (1993) zijn de grondleggers van het advocacy coalition framework (ACF). Deze benadering voor beleidsonderzoek spitst zich toe op vier sleutelkwesties:

- stabiliteit en verandering in zogenaamde advocacy coalitions;
- de overtuigingen die actoren in advocacy coalitions delen: hun belief system;
- beleidsgericht leren, en
- exogene factoren die ingrijpende beleidsverandering kunnen verklaren.

Elk van deze kwesties wordt hierna kort toegelicht.

Binnen een policy subsystem, een sector van het beleid, zijn doorgaans meer dan één, maar maximum vier, advocacy coalitions actief. Advocacy coalitions zijn coalities van medestanders: actoren die bepaalde overtuigingen delen, die hun gedrag op een niet-triviale manier coördineren, en die bereid zijn met andere coalities te onderhandelen in de hoop ze van hun gelijk te overtuigen. Advocacy coalitions kunnen samengesteld zijn uit leidinggevenden van de administratie, wetgevers, beleidsverantwoordelijken van belangengroepen, onderzoekers, journalisten en politici (Meijerink 2005). Samen zijn ze betrokken in een politiek en cognitief proces waarbij leren centraal staat (de Vries 1999).

Actoren binnen advocacy coalitions delen overtuigingen: beliefs. Sommige van die overtuigingen zijn nauwelijks te veranderen, namelijk core beliefs en policy beliefs. Core beliefs zijn ontologische en normatieve opvattingen, opvattingen over fundamentele waarden en normen. Policy beliefs zijn overtuigingen die betrekking hebben op de ernst van het beleidsprobleem, de oorzaken van het beleidsprobleem, de geschiktheid van institutionele arrangementen die het beleidsprobleem moeten oplossen enz. Advocacy coalitions die debatteren over core en policy beliefs houden vaak een 'dialogue of the deaf': ze vertonen de neiging naast elkaar te praten omdat core en policy beliefs erg diep verankerd zijn in de waarde- en beleidsopvattingen van de betrokkenen (Dudley & Richarson 1996).

Als advocacy coalitions naast elkaar praten is geen 'policy-oriented learning' of beleidsgericht leren mogelijk. De kansen op beleidsgericht leren zijn groter als er geen deep core of policy beliefs, maar wel 'secondary aspects' ter discussie staan: overtuigingen die minder diep geworteld zijn in de waarde- en beleidsopvattingen van de betrokken actoren. Kan er dan nooit beleidsgericht leren plaatsvinden als deep core en policy beliefs in het spel zijn? Jawel, maar daarvoor is meestal een 'perturbation external to the policy subsystem' nodig. Sabatier en Jenkins-Smith denken in dat verband aan rampen, grondige socio-economische veranderingen, veranderingen in de publieke opinie, veranderingen in 'systemic governance coalitions', invloed van andere subsystemen enz. (Sabatier & Jenkins-Smith 1993).

'Exogenous factors' kunnen de machtsverdeling binnen het betreffende subsysteem grondig wijzigen. Bij Sabatier en Jenkins-Smith is een machtsverdeling het directe gevolg van een

welbepaalde verdeling van hulpbronnen, zoals bevoegdheden, deskundigheid, ervaring enz. Actoren of coalities kunnen hulpbronnen op twee manieren verwerven. Bij de eerste manier worden hulpbronnen van buiten het subsysteem aan actoren aangereikt, bijvoorbeeld als in de (grond)wet bevoegdheden aan actoren worden toegewezen. Een tweede mogelijke manier om hulpbronnen te verwerven, is als actoren in hetzelfde subsysteem tijdens het beleidsproces beslissen hulpbronnen toe te kennen aan een collega-actor (Bressers & Kuks 2001).

In het advocacy coalition framework wordt beleidsverandering helemaal in verband gebracht met policy-oriented learning, met beleidsgericht leren. Actoren kunnen 'leren' als zij bereid zijn hun belief system aan te passen. Dat belief system bestaat uit verschillende soorten beliefs: deep core en policy beliefs, die niet gemakkelijk worden gewijzigd, maar ook uit secondary aspects die meer vatbaar zijn voor verandering. Als het belief system van actoren wijzigt, zal dit vaak een aanleiding zijn om de machtsverdeling binnen een subsysteem te veranderen. Om echt radicale (machts)veranderingen in een subsysteem te realiseren, zijn meestal 'perturbations external to the policy subsystem' nodig: gebeurtenissen of evoluties die de werking van het subsysteem grondig door elkaar schudden.

Epistemic community framework

Haas heeft de aandacht gevestigd op epistemic communities en hun rol in beleidsprocessen (1990, 1992a, 1992b). Een epistemic community is een netwerk van professionals met erkende kennis en kunde in een bepaald beleidsdomein. Binnen- en buitenlandse academici, onderzoekers bij studie- en adviesbureaus, en ook ambtenaren met specifieke expertise zijn typische leden van epistemic communities. Deze professionals hebben, door het voorwerp van hun onderzoek en werkzaamheden, een visie op wat de inhoud van het beleid zou kunnen en moeten zijn. Hun visie is gebaseerd op inzicht in de aard van beleidsproblemen, op hun kennis van oorzaak-gevolg relaties in het beleid en op hun eerdere evaluaties van de impact van beleidsopties (Meijerink 2005).

Afhankelijk van hun positie in de 'issue-arena' zijn leden van epistemic communities al dan niet in staat hun kennis en inzichten te laten doordringen in het beleid. Beleidsmakers doen beroep op leden van epistemic communities als er onzekerheden opduiken, bijvoorbeeld over de ernst van een probleem, over oorzaak-gevolg relaties en over potentiële gevolgen van beleidsopties. Beleidsmakers zijn niet steeds overtuigd door eventuele oproepen van deskundigen tot beleidsverandering. Vaak is een crisis of een shock event nodig om institutionele inertie en vaste routines in het beleid te doorbreken. Leden van epistemic communities kunnen 'agents of change' zijn, maar ze kunnen evengoed 'agents of stability' zijn (Dudley & Richarson 1996). In

het laatste geval bevestigen ze dat het beleid juist is, dat de beleidsinhoud gebaseerd is op de juiste, causale en normatieve veronderstellingen.

Het epistemic community framework is typisch een benadering waarin de rol van één welbepaalde groep actoren (experts, professionals) bij beleidsverandering onder de loep wordt genomen. In dit analysekader wordt uitgegaan van de stelling dat experts kennis en inzichten kunnen injecteren in het beleid, en dat deze kennisinjectie een reden kan zijn voor beleidsaanpassing. Er wordt evenwel ook gezegd dat experts 'agents of stability' kunnen zijn, en dat voor drastische beleidsveranderingen crisissen of shock events nodig zijn.

Haas heeft het belang van epistemic communities aangetoond in onder meer onderzoek naar het internationale beleid rond CFK's (Haas 1992a). CFK's of chloorfluorkoolwaterstoffen werden tot het einde van de jaren 80 gebruikt als drijfgas in spuitbussen en als koelmiddel in koelinstallaties. CFK's werden door een internationaal samengestelde epistemic community van stratosfeer-onderzoekers en professionals uit de administratie verantwoordelijk gesteld voor aantasting van de ozonlaag, en eind jaren 80 is deze epistemic community erin geslaagd om hun probleemdefinitie te laten erkennen door belangrijke spelers in de internationale beleidsarena: de Verenigde Staten, de grootste CFK-producerende en -consumerende natie, en DuPont, een wereldwijd marktleidend bedrijf in CFK-productie. Haas doet verslag over de wijze waarop deze spelers zich door een epistemic community hebben laten overhalen. Haas had eerder ook al onderzoek gedaan naar de rol van een epistemic community in de erkenning en bestrijding van waterverontreiniging in het Middellandse Zeegebied (Haas 1990).

Multiple streams framework

Het multiple streams framework van Kingdon (1995) wijst op het bestaan van drie relatief onafhankelijke 'stromen': een stroom met beleidsproblemen, een stroom met beleidsoplossingen en een politieke stroom.

- In de stroom met beleids*problemen* zijn er beleidsprocessen die leiden tot het erkennen van problemen als beleidsproblemen. De bewustwording rond problemen kan worden versneld door crisissen of andere acute gebeurtenissen. In de stroom processen rond beleidsproblemen zijn 'naming and framing' erg belangrijk: het probleem moet worden benoemd, en het moet in een bepaald referentiekader worden geplaatst (Schön & Rein 1994).
- In de stroom met beleids*oplossingen* circuleren ideeën over mogelijke oplossingen voor beleidsproblemen. Die ideeën worden gegenereerd in beleidsprocessen, en de ideeën

worden onder meer aangeleverd door beleidsmakers (politic en ambtenaren) en/of onderzoekers. In de stroom met beleidsoplossingen is het aantal oplossingsrichtingen meestal erg groot: het gaat dan om een 'wide variety of ideas floating in the policy primeval soup' (Meijerink 2005).

- De politieke stroom bevat allerhande politieke processen. Voorbeelden zijn: parlementaire processen rond wetgeving, de wissel ('the turnover') van politieke en administratieve mandatarissen, het lobbywerk van pressiegroepen, en veranderingen in het maatschappelijke klimaat ('the national mood'). Kingdon associeert de politieke stroom vooral met factoren waaraan politici gevoelig zijn: electorale verschuivingen, partijgebonden aangelegenheden, media-aandacht en de activiteiten van pressiegroepen (Kingdon 1995: 145).

Beleidsverandering wordt in het stromenmodel verklaard met de concepten 'windows of opportunity' en 'policy entrepreneurs'. 'Windows of opportunity' zijn kritieke momenten waarop verdedigers van nieuw beleid de kans hebben om aandacht te vestigen op bepaalde beleidsproblemen, om oplossingen te vinden voor beleidsproblemen, of om beleidsbeslissingen te laten nemen of uitvoeren. 'Policy entrepreneurs' maken gebruik van zulke 'windows of opportunity': zij verbinden welbepaalde problemen met welbepaalde oplossingen, en trachten politieke steun voor deze specifieke probleem-oplossing combinatie te verzekeren.

Een concreet binnenlands voorbeeld van een 'window of opportunity' is het belang van de dioxinecrisis voor de oprichting van het Federale Voedselagentschap. Toen bekend werd dat dioxines en PCB's via veevoeder in de voedselketen terecht waren gekomen, hield dat de bevolking en de media wekenlang bezig. Deze zogenaamde dioxinecrisis die in juni 1999 - in volle verkiezingsperiode - woedde, heeft ervoor gezorgd dat op korte tijd politieke bereidheid werd gevonden om acht federale inspectiediensten te integreren in één nieuwe organisatie: het Federale Voedselagentschap. In Kingdon's termen kwamen drie stromen samen: de probleemstroom (dioxine in voedingswaar), de oplossingenstroom (de reeds langer geplande reorganisatie van federale inspectiediensten) en de politieke stroom (de politieke en maatschappelijke belangstelling voor voedselveiligheid).

Punctuated equilibrium framework

Het punctuated equilibrium framework (PEF) is van de hand van Baumgartner en Jones (1993). 'Punctuated equilibrium' betekent hier dat een lange periode van relatieve stabiliteit in beleid wordt onderbroken door een korte periode met ingrijpende veranderingen, waarna opnieuw een lange periode met relatieve stabiliteit begint.

Beleidsstabiliteit is volgens Baumgartner en Jones te danken aan de aanwezigheid van een 'policy monopoly'. Een 'policy monopoly' ontstaat wanneer een toenemend aantal 'supporters' een bepaald 'policy image' aanhangt. Een 'policy image' is een krachtig beeld in en over het beleid. Een 'policy image' weerspiegelt diepe waarden achter het beleid, steunt één welbepaalde visie op beleid, en heeft het voordeel dat het, door het gebruik van symbolen en retoriek, gemakkelijk kan overgebracht worden op een groot publiek. Een 'policy monopoly' kan gedurende lange tijd de vraag naar beleidsverandering afhouden omdat een meerderheid het dominante 'policy image' steunt en bevestigt.

Een 'policy monopoly' kan beleidsverandering echter niet altijd afwenden. Beleidsverandering ontstaat als twee voorwaarden vervuld zijn: (1) 'policy opponents' slagen erin een nieuw dominant 'policy image' te modelleren en (2) 'policy opponents' zijn in staat meerdere 'venues' in een beleidsdomein op een gunstige manier te benutten. Als policy opponents een nieuw policy image willen modelleren, doen ze dat door het dominante policy image te wijzigen of door er een nieuw policy image voor in de plaats te stellen. Het gunstig benutten van meerdere venues betekent dat de voorstanders van beleidsverandering actief op zoek gaan naar venues (trefpunten, plaatsen van samenkomst) waar ze de meeste kans hebben om steun te verwerven voor het nieuwe of aangepaste policy image. Baumgartner en Jones noemen dat laatste 'venue shopping'. Als policy opponents erin slagen om van hun policy image het nieuwe dominante policy image te maken, worden zij de eigenaars van een policy monopoly dat dominant wordt gedurende lange tijd, waardoor er opnieuw stabiliteit in het beleid komt.

Volgens Baumgartner en Jones is ingrijpende beleidsverandering zeer zeldzaam. Het is pas na meerdere jaren dominantie van een policy image en policy monopoly, dat er beleidsverandering mogelijk is. De stabiliteit van beleid wordt, zoals gezegd, verklaard door de onveranderlijkheid van een policy monopoly: een meerderheid geraakt niet snel overtuigd dat het dominante policy image moet worden bijgeschaafd of vernieuwd.

Baumgartner, Jones en hun collega's passen het punctuated equilibrium framework toe op de politieke agenda van de VS sinds de Tweede Wereldoorlog. Op basis van een grootschalige documentenanalyse concluderen zij bijvoorbeeld dat er slechts drie momenten zijn geweest waarop het financiële beleid van de Amerikaanse regering ingrijpend veranderd is: ten tijde van Eisenhower (1956), Nixon (1975) en Bush (2001). Volgens Baumgartner en Jones houden de veranderingen onder Eisenhower verband met de intrede van een nieuw 'policy image' over de actieve rol die de overheid hoorde te spelen in het ontwikkelen van wetenschap en technologie, volkshuisvesting, openbare werken enzovoort. Dit 'policy image', dat leidde tot economisch succes maar ook tot enorme overheidsuitgaven, werd pas onder Nixon gewijzigd. Het beeld van

een overheid die op (te) grote voet leefde, werd vervangen door het beeld van een overheid die bijna failliet is. Nixon zette een besparingsoperatie op waarin de nieuwe regel was: inkomsten en uitgaven van de overheid moeten meer in evenwicht zijn (Jones & Williams 2006).

Conclusies na het typeren van deze 'analytical frameworks'

In de literatuur zijn waardevolle analysekaders beschikbaar om stabiliteit en dynamiek in beleid te onderzoeken. De besproken analysekaders gaan allemaal op één of andere manier in op vier o.i. cruciale aandachtspunten in onderzoek naar beleid en beleidsverandering. Ze gaan in op: organisatie van het beleid, manieren om beleidsinhoud te vatten, langetermijnprocessen in beleid, en de invloed van de context.

Zoals blijkt uit het overzicht in figuur 2.1 gaan de vier analysekaders niet allemaal even sterk in op de aandachtspunten organisatie, inhoud, langetermijnprocessen en context. Het multiple streams framework vult de betekenis van beleidsorganisatie in verhouding te weinig conceptueel en te empirisch in. Het punctuated equilibrium framework geeft in verhouding tot de andere analysekaders nauwelijks een invulling aan context (zie de lichtgrijze vakken in figuur 2.1). De analysekaders staan ook soms een wat eenzijdige invulling voor van de vier aandachtpunten. In het advocacy coalition framework wordt bijvoorbeeld nogal radicaal gekozen voor een analyse van *beliefs*, terwijl andere analysekaders wijzen op het belang van beelden (policy images), opvattingen en discoursen. Bovendien, en dit is cruciaal voor dit onderzoek, blijken sommige analysekaders een duidelijke bias te hebben in hun verklaring van stabiliteit en verandering. Het advocacy coalition framework is bijvoorbeeld zwak uitgerust om verandering te zien en legt in verhouding veel nadruk op stabiliteit. Ook het punctuated equilibrium framework leidt onderzoekers ertoe vooral oog te hebben voor stabiliteit in het beleid, terwijl het multiple streams framework - met het toevallig samenkomen van de drie stromen - dan weer alle aandacht richt op het verklaren van verandering, terwijl die verklaring al bij al zeer specifiek en toevallig blijft.

De analysekaders laten, samen met de in paragraaf 2.1.1 beschreven benaderingen, een hele range aan verklaringen zien voor stabiliteit en verandering. In dit onderzoek wordt ex ante geen selectie gemaakt van verklaringen. Analyse van stabiliteit en verandering in de casus van het Vlaamse waterbeleid zal (in hoofdstuk 8) leiden tot conclusies over de validiteit van de verklaringen die de besproken benaderingen en analysekaders inroepen.

Figuur 2.1: Vier analysekaders getypeerd naar organisatie, inhoud, proces en context

	Organisatie	Inhoud	Proces	Context
ACF	**subsysteem**, **coalities**, **oppositie**, **resources** en **macht**	**beliefs**: deep core beliefs, policy beliefs en secondary aspects	om langetermijnevoluties in beleid op te volgen: **policy-oriented learning**, i.e. over grenzen van coalitions heen ideeën over beleid aanpassen	**exogene factoren** kunnen de werking van een subsystem veranderen, bv. socio-economische veranderingen, veranderingen in de publieke opinie...
MSF	weinig aandacht voor organisatie; agendavorming is, **los van organisatorische setting,** resultaat van 3 **stromen**; in het MSF wordt alleen een empirisch onderscheid gemaakt tussen actoren	weinig aandacht voor inhoud; de beleidsinhoud is de ± toevallig tot stand gekomen koppeling tussen een beleidsprobleem en een -oplossing, in het geval er in de political stream consensus bestaat over de meest geschikte probleem-oplossing combinatie	zolang de probleem-oplossing combinatie stabiel is, is er geen verandering; er is pas verandering als een **policy entrepreneur** gebruik maakt van een **window of opportunity**; dan komt een nieuwe probleem-oplossing combinatie tot stand	gezien er weinig aandacht is voor organisatie, is ook niet duidelijk wat onder context moet begrepen worden, tenzij: **toeval** zorgt dat drie stromen elkaar treffen, bv. bij verandering van de 'national mood'
ECF	**policy coordination** in een **network of professionals** (beleidsmakers, onderzoekers en anderen), georganiseerd rond **issue-arenas**	**opvattingen van experts** over beleid; delen van normative and principled beliefs over wat moet gebeuren, causal beliefs over oorzaak en gevolg, zelfde beoordeling van validiteit kennis	geen specifieke concepten om langetermijnevoluties te duiden, er is wel een verklaring voor stabiliteit en verandering; vaste routines en institutionele inertie verklaren stabiliteit; verandering is moeilijk te realiseren, meestal is een crisis nodig	er zijn invloeden van buitenaf nodig om verandering te realiseren, bv. crisis of shock event
PEF	**policy monopoly** met actoren die een vergelijkbaar policy image hebben over wat beleid is/zou moeten zijn. Baumgartner en Jones associëren policy monopoly met een institutioneel arrangement	**policy image**: beeld dat over beleidsproblemen wordt opgehangen; in geval van een policy monopoly bestaat er één dominant beeld van beleid	premissen: (1) beleid blijft lange tijd stabiel, onderbroken door korte perioden met ingrijpende verande-ringen; (2) zolang er een dominant policy image is, is er stabiliteit; (3) er is verandering als **policy opponants** een nieuw policy image dominant maken en als opponants meerdere **venues** op een goede manier benutten	weinig informatie over context; alleen verwijzingen naar 'venues' en de invloed van mediabelangstelling...

Betekent dit nu dat we, na het eenvoudigweg in kaart brengen van mogelijke verklaringen voor stabiliteit en verandering, gewapend zijn om de analyse in een concrete casus aan te pakken? De besproken kaders bieden dan wel valabele verklaringen, de methodologie voor analyse blijft vaak achter bij hun conceptuele beloftes. Het is vermoedelijk geen toeval dat de analysekaders, behalve door de ontwerpers zelf, tot nog toe weinig gebruikt zijn. Het advocacy coalition framework is wellicht nog het meest uitzondering op de regel. De analysekaders worden weinig gehanteerd omdat ze in verhouding weinig methodologische aanknopingspunten aanbieden om de rijke empirie afdoende systematisch te selecteren, te ordenen en te beschrijven. Omdat de analysekaders niet erg gebruiksvriendelijk blijken, wordt de beleidsarrangementenbenadering ingeroepen.

2.2 Beschrijving van verandering

De beleidsarrangementenbenadering is een analysekader dat, net als de hiervoor besproken analysekaders, tracht richting te geven aan beleidswetenschappelijk onderzoek naar stabiliteit en verandering van beleid. De benadering is ontstaan in de vakgroep Milieu en Beleid van de Universiteit Nijmegen. De benadering wil in de eerste plaats een praktisch instrument zijn bij het analyseren van beleidsverandering.

2.2.1 De beleidsarrangementenbenadering

De beleidsarrangementenbenadering stelt drie begrippen centraal: politieke modernisering, institutionalisering en beleidsarrangement.

Politieke modernisering verwijst naar een sterk vermoeden dat allerlei politieke en sociale trends invloed hebben op het beleid. Daarbij wordt gedacht aan trends als europeanisering, decentralisering, globalisering, individualisering en vermarkting. De idee is dat deze trends 'van buitenaf' inwerken op de 'day-to-day politics' in beleid, maar ook omgekeerd, dat 'day-to-day politics' bijdragen aan het versterken en bevestigen van de trends (Arts & Van Tatenhove 2006: 21). De trends worden samen 'shifts in governance' genoemd. Wiering en Driessen (2001) onderscheiden drie soorten: multi-actor, multi-level en multi-sector governance. Multi-actor governance verwijst naar veranderende verhoudingen tussen staat, markt en samenleving, en naar de gevolgen die dat heeft voor de opvattingen over beleid en voor de organisatie van beleid. Multi-level governance slaat op de evolutie naar beleidsvoering op meerdere bestuursniveaus, en wijst op de nood aan afstemming en coördinatie tussen bestuurslagen. Multi-sector governance heeft betrekking op externe integratie, op de nood aan afstemming

tussen (milieu)beleid en beleid in belendende beleidsdomeinen. De arrangementenbenadering beweert niet dat 'shifts in governance' overal en altijd voelbaar zijn maar gaat er wel van uit dat de trends reëel zijn en dat ze - via diffuse en niet altijd rechtlijnige processen - het beleid beïnvloeden.

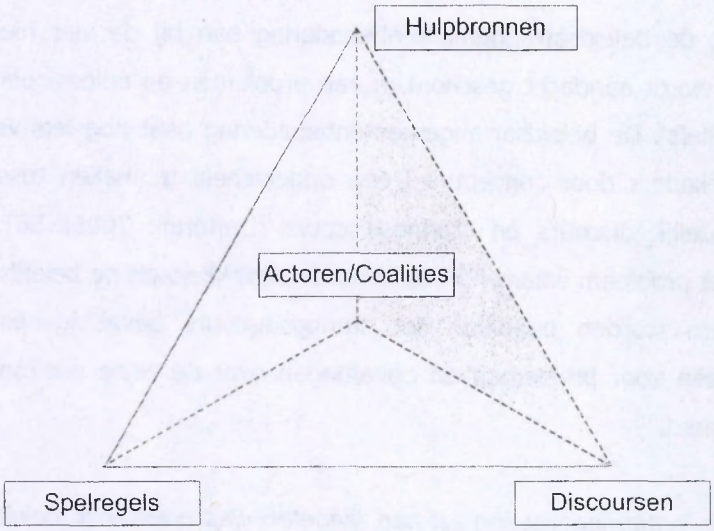
Institutionalisering verwijst, aansluitend bij de hiervoor genoemde betekenis van het begrip, naar processen waarbij patronen ontstaan in het dagelijkse handelen van actoren, naar processen waarin fluïde gedrag van actoren stolt tot structuren, en waarbij structuren - op hun beurt - structuur en regelmaat brengen in het gedrag van actoren. Toegepast op beleid verwijst institutionalisering naar het feit dat in en rondom beleid relatief stabiele probleemdefinities en oplossingsrichtingen ontstaan, dat er min of meer vaste patronen van taakverdeling en interactie tussen actoren tot stand komen, dat beleidsprocessen zich volgens min of meer vaste regels ontwikkelen enzovoort (Leroy, Arts en van Tatenhove 2003: 11). Institutionalisering verwijst dus enerzijds naar de geleidelijke structurering en stabilisering van de beleidsinhoud en de beleidsorganisatie, en anderzijds naar de doorgaande verandering daarvan. Door institutionalisering aan te duiden als een centraal concept, wil de arrangementenbenadering bijzondere aandacht vragen voor processen van opbouw, ontmanteling en heropbouw van instituties.

Het begrip *beleidsarrangement* wordt gebruikt om stabiliteit en verandering in beleid te analyseren, te interpreteren en te karakteriseren (Leroy & Arts 2006: 10). Een beleidsarrangement wordt in de beleidsarrangementenbenadering gedefinieerd als een tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een (onderdeel van) een beleidsdomein, op *één bepaald beleidsniveau of op meerdere beleidsniveaus* (Leroy & Arts 2006: 13). De vermelding 'tijdelijke stabilisering' in de definitie wijst op de achterliggende opvatting dat in het proces van voortdurende institutionele verandering slechts tijdelijke stabiliteit bestaat. In de definitie van beleidsarrangement zit ook de verwijzing naar inhoud en organisatie, waarmee wordt benadrukt dat er in beleidswetenschappelijk onderzoek aandacht nodig is voor zowel intenties, motieven en argumentaties als voor regels, procedures, taakverdelingen en macht. De vermelding in de definitie dat een beleidsarrangement kan gesitueerd worden op één of meerdere beleidsniveaus is tot slot bedoeld om duidelijk te maken dat multi-level governance een realiteit is waarvoor in beleidswetenschappelijk onderzoek aandacht moet bestaan.

'Beleidsarrangement' wordt geoperationaliseerd als een concept met vier dimensies: de dimensie actoren en coalities, de dimensie hulpbronnen, de dimensie spelregels en de dimensie discours. Deze vier dimensies worden in de benadering voorgesteld als een tetraëder (zie figuur 2.2). De bedoeling is te illustreren dat een verandering in de ene dimensie zal leiden tot

veranderingen in andere dimensies, en dus dat de dimensies onderling met elkaar verbonden zijn.

Figuur 2.2: tetraëder van de beleidsarrangementenbenadering



2.2.2 Aandacht voor inhoud, organisatie, verandering en context

De beleidsarrangementenbenadering komt tegemoet aan de behoefte aan een analysekader dat aandacht schenkt aan inhoud, organisatie, langetermijnevoluties en context.

De beleidsarrangementenbenadering besteedt zorg aan de conceptualisering van *organisatie van beleid*. Beleidsarrangement is een concept dat, net als 'policy subsystem' van Sabatier en Jenkins-Smith en 'institutional arrangement' van Baumgartner en Jones, beoogt een onderdeel van beleid af te bakenen. De grenzen van een arrangement zijn, net als bij die twee andere analysekaders, moeilijk te bepalen (Wiering & Crabbé 2006: 94), maar het belangrijkste is dat het concept 'beleidsarrangement' de onderzoeker dwingt helder te zijn over de grenzen van zijn onderzoeksvoorwerp. Verder benoemt de beleidsarrangementenbenadering de punten die aandacht moeten krijgen bij het analyseren van de 'organisatie van beleid'. De beleidsarrangementenbenadering associeert drie dimensies van een beleidsarrangement met 'organisatie': actoren en coalities, hulpbronnen, en spelregels. Bij spelregels maakt de beleidsarrangementenbenadering bijkomend een onderscheid tussen formele procedures en informele regels (Leroy & Arts 2006: 13).

Uit de definitie van een beleidsarrangement blijkt dat de beleidsarrangementenbenadering ingaat op de *inhoud* van beleid. Dat wordt duidelijk bij het bekijken van de tetraëder: de dimensie discours doet de onderzoeker waakzaam zijn voor beleidsinhoud. Die dimensie leidt de aandacht van de onderzoeker naar normen en waarden, probleemdefinities en de oplossingsstrategieën van actoren (Leroy & Arts 2006: 14). Met deze invulling van beleidsinhoud sluit de beleidsarrangementenbenadering aan bij de vier hiervoor vergeleken analysekaders: er wordt aandacht geschonken aan problemen en oplossingen, en ook aan de achterliggende 'beliefs'. De beleidsarrangementenbenadering gaat nog iets verder dan de vier besproken analysekaders door conceptueel een onderscheid te maken tussen twee soorten discoursen: inhoudelijk discours en sturingsdiscours (Liefferink 2006: 58). Het inhoudelijk discours betreft het probleem waarrond beleid wordt ontwikkeld en de beleidsdoelstellingen die rond dat probleem worden bepaald. Het sturingsdiscours bevat ideeën over mogelijke oplossingsstrategieën voor problemen en opvattingen over de wijze waarop het beleid moet worden georganiseerd.

Het centrale begrip institutionalisering zet aan *langetermijnprocessen* in beleid te onderzoeken. Het concept legt een klemtoon op processen van opbouw, ontmanteling en heropbouw van instituties. Ook met het begrip beleidsarrangement kunnen langetermijnprocessen worden onderzocht. 'Beleidsarrangement' is niet bedoeld om dagelijkse beleidsprocessen mee te verklaren, maar wel om op (middel)lange termijn stabiliteit en verandering van instituties te analyseren (Leroy & Arts 2006: 13). In termen van de beleidsarrangementenbenadering treedt institutionele verandering op als er in de dimensies van een beleidsarrangement wijzigingen optreden. De tetraëder visualiseert de idee dat verandering in één van de dimensies de oorzaak kan zijn van verandering in andere dimensies. Zo kan de intrede van nieuwe actoren zorgen voor de introductie van nieuwe discursieve elementen. Of omgekeerd: de groeiende steun voor een bepaald idee of een bepaald concept (bv. integraal waterbeheer) kan een aanleiding zijn om nieuwe regels te creëren, of om nieuwe hulpbronnen te introduceren in het beleidsarrangement.

In de beleidsarrangementenbenadering is tot slot ook aandacht voor *context*. Politieke modernisering is een concept waarmee de beleidsarrangementenbenadering specifiek wil wijzen op het belang van veranderingen in de ruime marge rond instituties en beleidsarrangementen. In dit onderzoek nemen we de idee over dat allerlei diffuse, exogene processen aanleiding kunnen zijn voor beleidsverandering. Of trends, bijvoorbeeld rond multi-actor, multi-level en multi-sector governance, al dan niet reëel zijn, moet uit empirisch onderzoek blijken; Bogaert (2004) en Van Der Zouwen (2006) vonden in hun doctoraal onderzoek indicaties om deze 'governance shifts' in vraag te stellen. De beleidsarrangementenbenadering houdt ook rekening

met de potentiële invloed van belendende beleidsarrangementen. Net als Sabatier en Jenkins-Smith die rekening houden met de mogelijkheid dat 'policy subsystems' kunnen beïnvloed worden door andere subsystems, gaat de beleidsarrangementenbenadering uit van de idee dat beleidsarrangementen zich niet in een institutioneel vacuüm bevinden, maar in tegendeel omgeven worden door andere arrangementen die elkaar beïnvloeden. De invloed van crisissen en shock events is in de beleidsarrangementenbenadering een recent aandachtspunt. Net als in de vier vergeleken analysekaders wordt erkend dat shock events een onverwachte, maar dwingende aanleiding kunnen zijn voor institutionele verandering (Arts & Leroy 2006: 278).

De beleidsarrangementenbenadering blijkt daarmee conceptueel voldoende rijk om een analyse te maken van stabiliteit en verandering in het Vlaamse waterbeleid, wat schematisch wordt voorgesteld in de onderstaande figuur.

Figuur 2.3: De beleidsarrangementenbenadering getypeerd naar organisatie, inhoud, proces en context

	Organisatie	Inhoud	Proces	Context
BAB	beleidsarrangement met daarin drie dimensies die organisatie betreffen: **actoren/coalities**, **hulpbronnen** en **spelregels**	beleidsarrangement met aandacht voor de dimensie **discoursen**: normen en waarden, probleemdefinities, oplossingsstrategieën van actoren. Er zijn twee soorten discoursen: inhoudelijk discours en sturingsdiscours	**beleidsarrangement** is concept om op (middel)lange termijn stabiliteit en verandering te analyseren; verandering treedt op als één van dimensies verandert; **institutionalisering**	**polititieke modernisering**, de invloed van belendende beleidsarrangementen, en de invloed van crisissen en shock events: allemaal factoren die vanuit de context de institutionalisering van een arrangement kunnen beïnvloeden

2.2.3 De beleidsarrangementenbenadering in dit onderzoek

Net als sommige van de hiervoor besproken analysekaders (we refereren aan het stromenmodel van Kingdon en aan het epistemic community framework van Haas), biedt de arrangementenbenadering slechts een 'dunne' verklaring voor beleidsverandering. De beleidsarrangementenbenadering zegt wel: beleidsarrangementen zijn (tijdelijk) stabiel op middellange termijn; de benadering reikt ook concepten aan om beleidsarrangementen te beschrijven, maar zegt niet *waarom* institutionele arrangementen ontstaan, worden gewijzigd of ontmanteld. Deze kritiek op de beleidsarrangementenbenadering werd al eerder gegeven door anderen (citaat Herweijer in: Arts & Leroy 2003: 85). Toch achten we het ontbreken van verklarende mechanismen geen al te storende factor in dit onderzoek. De

beleidsarrangementenbenadering wordt ingeroepen specifiek voor beschrijving, en de benadering is daarvoor (getuige de vorige paragraaf) conceptueel voldoende rijk. Bovendien biedt de combinatie van de beleidsarrangementenbenadering met overige analysekaders nieuwe mogelijkheden. De verklaringen voor stabiliteit en verandering die hiervoor - bij het overzicht van benaderingen en analysekaders - werd gegeven, worden bij toepassing van de beleidsarrangementenbenadering getoetst op hun validiteit: zijn deze verklaringen van toepassing in de casus die hier wordt onderzocht? Op die manier kan wellicht een leemte worden opgevuld in de arrangementenbenadering.

Hierna wordt duidelijkheid geschapen over de wijze waarop de beleidsarrangementen-benadering in dit onderzoek wordt gebruikt. Een aantal pertinente vragen krijgt een antwoord.

Vraag 1: met analyse van welke dimensie begint de toepassing van de benadering? De beleidsarrangementenbenadering geeft geen instructies daarover; het is aan de onderzoeker om een keuze te maken. In dit onderzoek valt de keuze op de dimensie actoren. Er wordt gezocht naar een antwoord op de vraag: hoe worden de onderlinge verhoudingen tussen actoren beïnvloed door een evolutie waarin een discours over integraal waterbeleid aanleiding geeft tot organisatorische veranderingen? Wat gebeurt er met de institutioneel verankerde verhoudingen tussen die actoren? Daarbij wordt met aandacht gekeken naar het op de helling zetten van de bestaande verdeling van hulpbronnen, en naar de verdeling van nieuwe hulpbronnen. Naast een afweging van de gevolgen van de invoering van een nieuw discours op de machtsverhoudingen tussen de actoren, wordt ook gekeken naar de institutionele gevolgen van integraal waterbeleid. Kunnen divergente discoursen en divergente belangen van actoren overstegen worden om samen nieuwe institutionele arrangementen op te bouwen? En leidt het opbouwen van die nieuwe arrangementen tot het ontmantelen van de bestaande arrangementen? Ook de institutionele weerbarstigheid van bestaande arrangementen en de stabiliteit van de nieuw opgebouwde arrangementen worden meegenomen in het onderzoek.

Vraag 2: welke invulling krijgt elk van de vier dimensies? De beleidsarrangementenbenadering geeft aanknopingspunten om elk van de vier dimensies in te vullen. Bij de *dimensie actoren* worden geen restricties gegeven: alle actoren die een rol spelen in het institutionele arrangement (in opbouw) krijgen in de beleidsarrangementenbenadering in principe evenveel aandacht: wetenschappers, beleidsmakers (ambtenaren, politici, van welk bestuursniveau ook), niet-gouvernementele organisaties, doelgroepen en belangenorganisaties... kunnen allemaal meegenomen worden in de analyse. De arrangementenbenadering biedt wel de mogelijkheid om te kiezen (Liefferink 2006: 51). Gezien de focus in dit onderzoek (zie hoofdstuk 1) wordt de institutionalisering van river basin management in Vlaanderen geanalyseerd vanuit het

perspectief van beleidsmakers in het Vlaamse milieubeleid. Er gaat vooral aandacht naar de interactie tussen het beleidsdomein leefmilieu en andere beleidsdomeinen, en ook naar de wisselwerking tussen de Vlaamse milieuadministratie en andere overheidsbesturen, waaronder gemeente- en provinciebesturen, polders en wateringen.

Een ander aandachtspunt in het onderzoek zijn de *(machts)verhoudingen* tussen de actoren. In de beleidsarrangementenbenadering worden verschillende soorten macht onderscheiden: 'relational power' om uit te drukken dat actoren onderling afhankelijk zijn voor wat betreft elkaars hulpbronnen, 'regulative power' om duidelijk te maken dat formele en informele regels aan actoren beperkingen opleggen of (integendeel) mogelijkheden bieden, en tot slot 'discursive power': ondanks het feit dat geen enkele actor volledige controle heeft over de inhoud van het discours in een beleidsarrangement, kan een actor in staat zijn de inhoud van 'narratives' te veranderen, wat een indicatie is van discursieve macht (Liefferink 2006: 54-55).

Terwijl dit onderzoek insteekt via de dimensie actoren en verschuivende machtsverhoudingen tussen die actoren voorwerp zijn van analyse, worden andere dimensies van het beleidsarrangement niet over het hoofd gezien.
Wat *hulpbronnen* betreft, wordt de aandacht toegespitst op het herschikken van bevoegdheden tussen actoren, op de bereidheid van actoren om expertise ter beschikking te stellen, en op het vrijmaken van personeel voor nieuwe arrangementen rond river basin management. Op andere hulpbronnen, zoals budgetten, wordt in verhouding minder ingegaan, hoewel budgetwijzingen binnen beleidsdomeinen of binnen de algemene begroting ook een indicator kunnen zijn voor institutionalisering van een andere beleidsbenadering en de daaruit volgende herschikking van hulpbronnen.
Gezien institutionalisering van nieuwe arrangementen ook de verankering van nieuwe regels veronderstelt, wordt de dimensie *regels* actief meegenomen in het onderzoek. Vooral het creëren van nieuwe regels en het veranderen van de bestaande regels is een punt van aandacht. Er wordt een analyse gemaakt van de verankering van river basin management in formele regels, méér dan in informele regels: er wordt meer aandacht geschonken aan het invoeren van nieuwe decreten en nieuwe uitvoeringsbesluiten dan aan de aanpassing van gedragsregels. Dit wil niet zeggen dat informele regels worden vergeten. Onder informele regels wordt immers ook 'softlaw' begrepen: administratieve regels die van belang zijn voor ambtenaren, of ook de inhoud van regeerakkoorden en beleidsbrieven.
Wat de dimensie *discoursen* betreft, wordt een onderscheid gemaakt tussen een inhoudelijk en een organisatorisch discours. River basin management of een gebiedsgerichte benadering in het waterbeleid is een typisch voorbeeld van een organisatorisch discours, maar daar zit (zoals in hoofdstuk 1 aangegeven) ook een inhoudelijk discours achter: een gebiedsgerichte benadering

is wenselijk omdat een watersysteem een ecosysteem is waarin alle elementen - van bron tot mondig, van waterbodem tot fauna - onderling afhankelijk zijn. River basin management wordt ook in verband gebracht met een inhoudelijk discours over de wenselijkheid van maatschappelijke participatie in waterbeleid, en over de verwantschap van waterbeleid, natuurbeleid en ruimtelijke ordening. Naast aandacht voor inhoudelijke en organisatorische discoursen is er in dit onderzoek verder belangstelling voor discoursen en contra-discoursen van betrokken actoren. In de analyse van de institutionalisering van river basin management is het belangrijk de argumenten pro en contra institutionele verandering onder de loep te nemen.

Vraag 3: welk methode past bij de beleidsarrangementenbenadering? De beleids-arrangementenbenadering gaat net als de Britse school van 'policy network analysis' in op actoren en hun onderlinge afhankelijkheid (Liefferink 2006: 54). Toch beschikt de arrangementenbenadering, in tegenstelling tot beleidsnetwerkanalyse, niet over methoden en technieken om de coproductie tussen actoren en de onderlinge afhankelijkheden in kaart te brengen. Dit is een kritiek die eerder op de arrangementenbenadering is gegeven: de benadering schept - overigens conform de initiële ambities van de benadering - geen duidelijkheid over hoe beleidsprocessen moeten geanalyseerd worden en ook niet over hoe de machtsverhoudingen tussen actoren kunnen beschreven worden. De beleidsarrangementen-benadering wijst daarvoor iets te gemakkelijk naar methoden van andere benaderingen zoals netwerkanalyse, discoursanalyse enz. Om die reden worden in hoofdstuk 3 methoden gepresenteerd die deze tekortkoming proberen op te vangen. Gezien de ambities in dit proefschrift om de *geleidelijke* institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen te analyseren, is er behoefte aan een methode voor procesanalyse. En vermits wordt nagegaan hoe (machts)verhoudingen tussen actoren wijzigen onder invloed van integraal waterbeleid, is er nood aan een methode voor analyse van machtsverschuivingen. In hoofdstuk 3 worden daarom intensieve procesanalyse en machtsbalansanalyse als methoden naar voor geschoven.

Vraag 4: wat met politieke modernisering? Terwijl beleidsarrangement en institutionalisering twee actief gebruikte begrippen zullen zijn in de toepassing van de beleidsarrangementen-benadering, lijkt het concept politieke modernisering naar de achtergrond te verdwijnen. Het begrip heeft in het verleden overigens al veel kritiek uitgelokt (cf. de kritiek van Ringeling en Herweijer in Arts & Leroy 2003; zie ook Glasbergen 2003). De kritiek luidde dat de 'moderniseringsthese', de gedachte aan een nieuwe fase in het proces van modernisering, te normatief is en te veel is ingegeven door een mode: door de gecreëerde behoefte om te denken en te spreken over nieuwe trends, ingezet door Beck (1994), Giddens (1984) en anderen. In dit onderzoek laten we het begrip politieke modernisering niet geheel vallen omdat het de aandacht leidt naar de *context* waarin nieuwe arrangementen institutionaliseren. Het

concept doet de onderzoeker rekening houden met trends die, buiten het kader van een beleidsarrangement of zelfs buiten het kader van een beleidsdomein, allerlei evoluties en verandering helpen verklaren. In dit onderzoek wordt in het bijzonder gedacht aan de evolutie naar New Public Management, waarvan in dit verband vooral 'geïntegreerd en gecoördineerd werken' een relevant speerpunt is, en aan de evolutie naar meer participatie, interactieve besluitvorming en coproductie in beleid. Beide zijn evoluties die de grenzen van het Vlaamse waterbeleid overstijgen, maar die er als contextvariabele toch invloed op uitoefenen.

Vraag 5: hoe de institutionalisering van nieuwe arrangementen beoordelen? De beleidsarrangementenbenadering biedt weinig aanknopingspunten voor beoordeling van institutionele arrangementen. Er is geprobeerd de benadering op dit punt aan te vullen en meer dynamisch te maken (Boonstra 2004; Arts & Goverde 2006), zodat er een evaluatie kan gemaakt worden van de institutionalisering van nieuwe beleidsarrangementen en van de kwaliteit van deze arrangementen. Biedt een tijdelijke stabilisering van de inhoud en organisatie van (nieuw) beleid ook garanties dat het arrangement op (middel)lange termijn stabiliseert? Past het nieuwe beleidsarrangement in zijn context? Levert het meer bestuurlijk vermogen? Om een beoordeling mogelijk te maken, is een zoektocht nodig naar geschikte beoordelingscriteria. Het ontwikkelen van een passend evaluatiekader is een ambitie in dit onderzoek, waarop in de volgende paragraaf in meer detail wordt ingegaan.

2.3 Evaluatie van verandering: criteria voor beoordeling

Hierna wordt een kader gecreëerd voor de evaluatie van bestuurlijke veranderingen die in Vlaanderen zijn doorgevoerd onder de noemer integraal waterbeleid. Paragraaf 2.3.1 beschrijft criteria voor de beoordeling van het *proces* van institutionalisering van river basin management; paragraaf 2.3.2 gaat in op criteria die de *kwaliteit* van nieuwe institutionele arrangementen helpen beoordelen. Inspiratie wordt gezocht bij benaderingen uit het nieuw institutionalisme, die eerder (in paragraaf 2.1.1) werden besproken.

2.3.1 Beoordeling van een proces van institutionalisering

De meeste institutionele arrangementen worden opgebouwd met de bedoeling een toekomst te hebben, en voor zekere tijd stabiel te zijn. Voor welke termijn die arrangementen precies een rol te vervullen hebben, wordt meestal niet geëxpliciteerd. In dit onderzoek wordt uitgegaan uit van de idee dat arrangementen voor gebiedsgericht geïntegreerd waterbeleid op middellange termijn een functie te vervullen hebben. Om te beoordelen of een arrangement op middellange termijn *kan* overleven, wordt inspiratie gezocht bij het historisch institutionalisme.

Het historisch institutionalisme heeft meer ambities in het *verklaren* van de stabiliteit van instituties, dan dat het ambities heeft in het *beoordelen* van instituties. Toch destilleert Peters twee beoordelingscriteria die passen in het denkkader van historisch institutionalisten (Peters 1999: 72-73).

1) *Instituties leven langer als ze erin slagen die dingen te doen waarvoor ze zijn opgericht,* i.e. als ze de beleidsproducten leveren die ze verondersteld worden te leveren. Instituties worden opgericht om welbepaalde doelen te dienen. Hoe beter instituties erin slagen die doelen te realiseren, hoe meer dat hun bestaansrecht zal bevestigen, en hoe kleiner kans is dat de legitimiteit van die instituties in vraag wordt gesteld. De redenering gaat: instituties zijn gebaseerd op welbepaalde ideeën, en de kwaliteit van die instituties moet beoordeeld worden op hun vermogen om die ideeën in praktijk om te zetten.
2) *Instituties moeten beoordeeld worden op basis van hun flexibiliteit om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden.* Hoewel dit criterium tegengesteld lijkt aan de opvatting van historisch institutionalisten dat instituties stabiel zijn (en moeten zijn), zit er toch een logica achter dit criterium. Auteurs als Pierson (1996) stellen dat initiële keuzes over het design van een institutie op termijn vaak disfunctioneel blijken, waardoor de behoefte ontstaat de oude, bestaande regels aan te passen. En zelfs als de initiële keuzes goede keuzes blijken te zijn, verandert de context van instituties zodanig dat flexibiliteit of 'adaptability' een essentiële voorwaarde is voor instituties om op termijn te overleven.

Toegepast op dit onderzoek, leveren deze criteria een aantal mogelijkheden voor beoordeling van de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen. Voor beleidsmakers in het Vlaamse milieubeleid staat het (in)voeren van integraal waterbeleid grotendeels gelijk aan het institutionaliseren van river basin management: aan het oprichten van organisaties waarin gebiedsgericht geïntegreerd beleid wordt ontwikkeld op de schaal van grote, middelgrote en kleine stroomgebieden. Eén van de criteria voor het beoordelen van dit proces van institutionalisering is het vermogen van de (nieuw) opgerichte arrangementen om een invulling te geven: aan de ambities van bevoegdheidsoverschrijdende samenwerking (tussen beleidsdomeinen) en aan de wens interbestuurlijke samenwerking te realiseren in het waterbeheer (tussen gewest, provincies, gemeenten en andere overheden). Verder behoren de organisaties voor gebiedsgericht waterbeleid *flexibel* te zijn: ze moeten zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Zijn de prille organisaties voor stroomgebiedbeheer bijvoorbeeld in staat stand te houden in een veranderlijke politieke conjunctuur waarin regering- en ministerwissels zorgen voor wisselende politieke prioriteiten?

2.3.2 Beoordeling van een institutioneel arrangement

Een institutioneel arrangement kan beoordeeld worden op zijn vermogen zich staande te houden in een veranderlijke context, maar ook de kwaliteit van een institutioneel arrangement op zich kan geëvalueerd worden. Normatief institutionalisten en rational choice institutionalisten leveren, in hun benadering van instituties, een aantal criteria waarop de kwaliteit van institutionele arrangementen kan worden beoordeeld.

1) *Ontwikkeling van een gezamenlijk gedragen discours.* In normatief institutionalisme wordt benadrukt dat een institutie slechts kan bestaan als de leden opvattingen delen over de wenselijkheid van het institutioneel arrangement en over de basisregels die het functioneren van dat arrangement aansturen. Normatief institutionalisten leggen de nadruk op 'normatieve integratie' en op de ontwikkeling van gezamenlijke waarden en normen. Als er een 'common ethic' wordt gecreëerd, die bovendien gedeeld wordt door alle leden in de organisatie, dan mag gesproken worden over een 'good institution' (Peters 1999: 40).
2) *Voorzien in een efficiënte organisatie.* Rational choice institutionalisten benadrukken dat een institutie de taak moet vervullen waarvoor ze is opgericht, en dit liefst op een doeltreffende en efficiënte manier (Peters 1999). Dit betekent onder meer - vertaald in termen van de beleidsarrangementenbenadering - dat een institutioneel arrangement moet beschikken over voldoende hulpbronnen (voldoende personeel, expertise...), maar ook dat er voldoende formele regels moeten zijn die zorgen voor 'bestuurszekerheid': voor de zekerheid dat het institutioneel arrangement kan doen waarvoor het is opgericht. Er moet ook over gewaakt worden dat actoren bereid blijven samen te werken in het arrangement en niet tussentijds beslissen uit het gezamenlijke project stappen. Eén van de voorwaarden daarvoor is het realiseren van een machtsbalans (zie hoofdstuk 3): het creëren en respecteren van een overeengekomen verdeling van macht (bevoegdheden, middelen, expertise enzovoort).

Boonstra (2004) gebruikt vergelijkbare criteria voor het beoordelen van de *interne (structurele) congruentie* van een beleidsarrangement. Een beleidsarrangement is voor haar intern congruent als de vier dimensies van het arrangement op elkaar zijn afgestemd. Dit impliceert onder meer dat de organisatie (actoren/coalities, hulpbronnen en spelregels) moet afgestemd zijn op het geldende discours. In dit onderzoek wordt die voorwaarde niet gesteld aan beleidsarrangementen: de dimensies hoeven niet op elkaar afgestemd te zijn. Een arrangement kan perfect functioneren zonder dat bijvoorbeeld de hulpbronnen evenwichtig verdeeld zijn tussen alle betrokken actoren. De enige voorwaarden die in dit onderzoek wél worden gesteld

aan de kwaliteit van een beleidsarrangement zijn: het bestaan van een gezamenlijk gedragen discours, en een organisatie (met actoren, hulpbronnen en spelregels) die aangepast is aan de doelen die het arrangement moet zien te bereiken.

Boonstra introduceerde ook het criterium *externe (structurele) congruentie*. Bij een beoordeling op externe congruentie is de vraag: past het beleidsarrangement in zijn institutionele context? Eén van de voorwaarden van extern congruente arrangementen is dat het een plaats weet te veroveren naast andere arrangementen. Dit criterium wordt in dit onderzoek wel overgenomen en gehanteerd. Externe (structurele) congruentie sluit aan bij het hiervoor genoemde criterium van 'adaptability'. Concreet betekent dit in dit onderzoek dat wordt nagegaan of de arrangementen voor river basin management op diverse schalen (internationaal stroomgebied, bekken en deelbekken) met elkaar rekening houden. Externe congruentie met andere arrangementen betekent in onze casus ook dat river basin management een plaats moeten trachten te veroveren in de beleidsvoering van de beleidsdomeinen waaraan integraal waterbeleid appelleert (milieubeleid, openbare werken, ruimtelijke ordening).

2.4 Slot

Hoofdstuk 2 verkende de mogelijkheden die de literatuur biedt om institutionalisering van integraal waterbeleid te onderzoeken. De institutionele en discursieve benaderingen werden, in navolging van Weale (1992), gepresenteerd als 'idioms of analysis': grote intellectuele stromingen voor onderzoek naar beleid. Die benaderingen bieden *verklaringen* voor stabiliteit en verandering van beleid, maar vertellen een onderzoeker niet *hoe* hij/zij discursieve en institutionele verandering in een real-life context moet analyseren. Daarvoor werd in dit hoofdstuk inspiratie gezocht bij analysekaders zoals het advocacy coalition framework, het epistemic community framework, het multiple streams framework en het punctuated equilibrium framework. Ook deze analysekaders bieden verklaringen voor stabiliteit en verandering in beleid, maar - ondanks hun conceptuele rijkdom - bieden ze onderzoekers weinig houvast bij het voeren van concreet empirisch onderzoek: hun methodologie voor analyse blijft wat achter bij hun conceptuele beloftes. Precies om die reden werd de beleidsarrangementenbenadering ingeroepen als een praktisch instrument voor *beschrijving* van beleidsverandering. Vooral het vermogen van de benadering om zowel organisatie, inhoud, langetermijnveranderingen als context conceptueel te vatten, wordt geapprecieerd. De beleidsarrangementenbenadering blijkt dan wel geen 'totaalpakket' of toolbox te zijn voor beleidswetenschappelijk onderzoek, de benadering laat wel maatwerk toe. In dit hoofdstuk werd een keuze gemaakt voor een welbepaalde insteek (actoren en verandering van machtsverhoudingen) en werden beoordelingscriteria toegevoegd. Het volgende hoofdstuk vult

de arrangementenbenadering verder aan met methoden die toelaten de institutionalisering van integraal waterbeleid te analyseren en te beoordelen.

Hoofdstuk 3 Onderzoeksopzet en methodische verantwoording

3.0 Inleiding

Hoofdstuk 3 zet een nieuwe stap in het afbakenen van het voorwerp van onderzoek, en bespreekt methoden die in het onderzoek worden gehanteerd. Het voorwerp van onderzoek is 'integraal waterbeleid in Vlaanderen' en meer bepaald het streven, geïnitieerd en gedreven door beleidsmakers in het Vlaamse milieubeleid, om de stroomgebiedbenadering te institutionaliseren. Sinds 1990 zijn er sporen van institutionele arrangementen voor stroomgebiedbeheer in Vlaanderen; in dat jaar werd het eerste bekkencomité opgericht voor de Demer. Dit proefschrift heeft de ambitie te onderzoeken: **wat gebeurde er *vóór 1990*?** Hoe evolueerde het waterbeleid dat het rond 1990 plotseling nodig werd geacht een stroomgebiedbenadering toe te passen? Verder is in dit proefschrift voorwerp van onderzoek: **wat gebeurde er *sinds 1990*?** Welke institutionele arrangementen werden ontwikkeld voor stroomgebiedbeheer? Wat is er over de ontwikkeling van die arrangementen te melden?

Gegeven deze schets van wat onderzocht zal worden, lijkt het wenselijk 1990 te definiëren als een breuklijn. Die breuklijn is enigszins arbitrair omdat er ook al in de jaren 80 sporen te vinden zijn van een gebiedsgerichte benadering in het Vlaamse waterbeleid (cf. hoofdstuk 4). Toch is 1990 als scharniermoment niet uit de lucht gegrepen omdat, zoals gezegd, in 1990 het eerste bekkencomité werd opgericht. Het aanbrengen van een breuklijn heeft consequenties voor de opzet van het onderzoek. Er moet onderzoek verricht worden naar de periode vóór 1990, en naar de periode erna. Voor het onderzoek naar de 'pre 1990'-periode wordt een historische analyse gehanteerd, voor de periode erna een multiple case study.

Een **historische analyse** laat toe te onderzoeken hoe het waterbeleid in Vlaanderen door de tijd is geëvolueerd. Ze leidt tot het beschrijven van de institutionele context waarin het discours over integraal waterbeleid begin jaren 90 is ingevoerd. Een historisch overzicht kan uiteraard niet zonder een overzicht van de initiatieven die sinds 1990 zijn ondernomen, en het kan ook niet zonder een referentie aan internationale initiatieven en internationaal verspreide discoursen over 'integrated water management'. In dit hoofdstuk gaat paragraaf 3.1 nader in op het doel en het voorwerp van historische analyse. De paragraaf bespreekt ook de methoden voor

historische analyse (algemeen en in dit onderzoek), ze beschrijft de dataverzameling en legt uit hoe enkele methodische knelpunten worden ondervangen.

Een **meervoudige case study** wordt in dit proefschrift gebruikt om de institutionalisering van integraal waterbeleid sinds 1990 te onderzoeken. Case studies laten 'in depth' onderzoek toe. Drie case studies worden geselecteerd: de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid, de ontwikkeling van de deelbekkenwerking en de ontwikkeling van de bekkenwerking. Deze cases worden geselecteerd omdat ze in staat zijn te illustreren welke elementen van het 'integraal waterbeleid'-discours institutionaliseren, en hoe dat proces verloopt (is verlopen). De cases laten ook zien hoe over de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen is gediscussieerd, en tot welke strategische acties de invoering van de stroomgebiedbenadering heeft geleid. Paragraaf 3.2 gaat in op het multiple case study design in dit onderzoek, het motiveert de casusselectie, en het bespreekt de methoden die (in aanvulling op het conceptuele kader van de beleidsarrangementenbenadering) worden ingeroepen om de drie cases te analyseren. Uiteraard komen ook de dataverzameling en het oplossen van methodische knelpunten aan bod, zowel voor de case over de totstandkoming van het decreet als voor de twee cases naar respectievelijk de deelbekken- en de bekkenwerking.

3.1 Historische analyse

Deze paragraaf bevat drie onderdelen. Eerst komen (in 3.1.1) de *wat*-vragen aan bod: 'wat is de bedoeling van historische analyse in dit onderzoek?', en 'wat wordt onderzocht?'. Bij die laatste vraag is het van belang een afbakening te maken van het voorwerp van de historische analyse. Daarna komen in 3.1.2 en 3.1.3 de *hoe*-vragen aan de beurt: 3.1.2 geeft toelichting bij de methoden voor historische analyse, in het algemeen en toegepast in dit onderzoek; 3.1.3 betreft de praktische aspecten van historische analyse: de dataverzameling en de omgang met methodische knelpunten.

3.1.1 Doel en voorwerp van de historische analyse

Doel

Een historische analyse maken van het waterbeleid in Vlaanderen heeft tot doel informatie op te leveren over langetermijnevoluties in het Vlaamse waterbeleid. Informatie daarover is in dit onderzoek om meerdere redenen relevant.

1. "By incorporating a historical dimension into field research, one is attempting to give some indication of the manner in which the past impresses itself on the present", aldus Layder (1998: 196). Een historische analyse levert inzicht op in de ontwikkeling van instituties over langere termijn, en dat inzicht creëert op zijn beurt begrip voor de omstandigheden waarin een stroomgebiedbenadering 'plots' aan populariteit wint. De leidende gedachte bij die historische analyse is dat er in het Vlaamse waterbeleid padafhankelijkheid bestaat op twee vlakken: op discursief vlak (punt 2) en op organisatorisch vlak (punt 3).
2. Op discursief vlak leidt een historische analyse de aandacht naar 'oude' discoursen in het waterbeleid. Alle beleid, dus ook waterbeleid, wordt gedreven door een bepaalde visie op beleid. Die visie bevat ideeën over de problemen die er zijn, over de doelen die moeten worden nagestreefd, en over de beste manier om die doelen te bereiken. Reconstructie van de geschiedenis van het waterbeleid leidt tot inzicht in historisch belangrijke drijfveren en motieven achter het beleid.
3. Historische analyse laat zien hoe instituties organisatorisch langs welbepaalde 'paden' evolueren. Eens institutionele arrangementen zijn geïnstalleerd en er is geïnvesteerd in de ontwikkeling ervan, is het moeilijk verandering door te voeren. Aandacht voor de wordingsgeschiedenis en de evolutie in het waterbeleid in een historische analyse leidt tot inzicht in de historische redenen voor institutionele stabiliteit. Verder helpt historische analyse verklaren waarom strategisch handelende actoren die verandering willen realiseren, op institutionele weerstanden stuiten en moeilijkheden ondervinden bij het realiseren van verandering.

Voorwerp van onderzoek

Het voorwerp van de historische analyse is waterbeleid in Vlaanderen in de periode vóór 1990. Dat onderwerp is erg ruim. Er is dus nood aan nadere afbakening. Hierna wordt het voorwerp van de historische analyse op drie manieren begrensd: geografisch, temporeel en thematisch.

Geografische afbakening. Het onderzoek moet gaan over waterbeleid *in Vlaanderen.* Sinds de staatshervormingen, met name sinds 1980, is Vlaanderen een aparte bestuurlijke entiteit en kan het waterbeleid worden onderzocht als voorwerp van Vlaamse beleidsvoering. Vóór 1980 had Vlaanderen geen eigen instellingen voor waterbeleid. Waterbeleid in Vlaanderen vóór 1980 wordt daarom onderzocht als een onderdeel van waterbeleid in andere bestuurlijke contexten: als onderdeel van waterbeleid in Belgische context (1830-1980), en als onderdeel van waterbeleid door allerhande bezetters: de Nederlanders (1815-1830), de Fransen (1794-1815) enzovoort. Niettegenstaande die historisch-bestuurlijk ruimere context, blijft de geografische focus in het onderzoek gericht op waterbeleid in de regio Vlaanderen.

Afbakening in de tijd. Er wordt een historische analyse gemaakt van het Vlaamse waterbeleid in de periode tussen 1000 en 1990, een periode van bijna één millennium. De analyse start in de 11de eeuw bij de eerste inpolderingswerken in Vlaanderen. Inpolderingen vanaf de 11de eeuw zijn een nulpunt in dit onderzoek omdat ze de organisatiesociologische start waren van het georganiseerd functioneel waterbeheer in Vlaanderen: waterbeheer werd een afzonderlijke taak, met een duidelijk na te streven doel, waarvoor gedrag gecoördineerd moest worden (van Doorn 1966). Om vanzelfsprekende redenen ligt de nadruk in dit onderzoek wel op de moderne tijd, en zelfs op de recente geschiedenis van de 19de en 20ste eeuw.

Thematische afbakening. Het reconstrueren van de geschiedenis van één millennium waterbeleid kan, zeker in de opzet van dit onderzoek, alleen op hoofdlijnen gebeuren. De aandacht wordt gericht op drie belangrijke onderdelen van waterbeleid: drinkwatervoorziening, waterlopenbeheer en waterkwaliteitsbeleid. Andere, meer specifieke aspecten van waterbeheer en -beleid zoals kustbeheer, het beheer van de havens, visserijbeleid enzovoort kunnen, gezien de noodzakelijk beperkte opzet van de historische analyse, niet als afzonderlijke aandachtspunten worden behandeld. Het op hoofdlijnen reconstrueren van de geschiedenis van het waterbeleid betekent ook dat er enkel kan worden ingegaan op "far-reaching and impersonal processes of institutional and structural change that characterize larger movements of history" (Layder 1998: 176). Er is geen ruimte om in te gaan op "the micro world of everyday behaviour" en dus op het gedrag van strategisch handelende individuen. Alleen de hoofdlijnen van de institutionele ontwikkelingen in het waterbeleid zijn voorwerp van onderzoek.

3.1.2 Methoden voor een historische analyse

Historische analyse

Institutionalisme kan helpen om 'institutional and structural change' in kaart te brengen. Hoewel het vooral als een onderzoeksstroming bekend staat, geldt volgens Bulmer ook dat: "New institutionalism offers a methodology for research" (Bulmer 1998: 368). Hoofdstuk 2 besprak drie soorten neo-institutionalisme: rational choice, normative en historical institutionalism. Hierna gaat het over de methodische mogelijkheden van deze drie soorten institutionalisme voor een historische analyse.

Historisch institutionalisme leidt tot onderzoek waarin de nadruk wordt gelegd op 'institutional persistence'. Historisch institutionele analyses gaan na welke eigenschappen van instituties verklaren waarom zij zo stabiel blijven. Een belangrijk concept in het verklaren van de standvastigheid van instituties is, zoals gezegd, padafhankelijkheid. Padafhankelijkheid betekent

dat instituties slechts marginaal aangepast worden omdat de keuzemogelijkheden die actoren hebben bij institutionele verandering beperkt worden door institutionele keuzes die in het verleden zijn gemaakt.
Kenmerkend voor de onderzoeksmethode die historisch institutionalisten gebruiken, is de voorkeur voor internationaal comparatief onderzoek en voor bestuurskundig longitudinaal onderzoek van een beleidsveld (Steunenberg 1996: 214-215). De achterliggende redenering is dat instituties het resultaat zijn van historische processen; internationale vergelijking en longitudinaal onderzoek helpt de institutionele kenmerken van een beleidsveld scherp te stellen. Een bekend voorbeeld van historisch institutioneel onderzoek is het werk van de Swaan in 'Zorg en de staat' over het ontstaan van de verzorgingsstaat in Europa en de Verenigde Staten (de Swaan 1989). Eigen aan historisch institutioneel onderzoek is dat het wordt gevoerd op macro-schaal (Steunenberg 1996: 214-215), op de schaal van een land of een werelddeel.

Normative institutionalism is de sociologische variant van neo-institutionalisme (Scott 2001). Er is aandacht voor waarden en normen in instituties en voor de regels die van deze waarden en normen zijn afgeleid. De redering is dat actoren in organisaties elke dag beslissingen nemen, die geïnspireerd zijn door dominante opvattingen binnen de organisatie. Die dominante opvattingen zitten vervat in discoursen, die onder meer betrekking hebben op de problemen, de na te streven doelen en de wijze waarop die doelen best kunnen bereikt worden.
Onderzoekers die werken met normative institutionalism richten hun aandacht vaak op besluitvormingsprocessen in en rond organisaties. Ze gaan na welke beslissingen worden genomen en welke (norm)mechanismen deze beslissingen verklaren. Normative institutionalism als onderzoeksmethode leidt tot onderzoek op meso-schaal: op de schaal van organisaties en de context van deze organisaties. Het onderzoek heeft vaak een organisatiesociologische invalshoek en het maken van case studies is de meest dominante onderzoeksstrategie. Bekende proponenten van deze onderzoeksbenadering zijn: March en Olsen (1989), Scott en Meyers (1994), en DiMaggio en Powell (1983).

Een laatste variant van neo-institutionalisme is de 'rational choice'-benadering. In deze benadering gaat men ervan uit dat instituties worden gevormd en bijgesteld onder invloed van het strategisch gedrag van actoren. Die actoren nemen beslissingen over instituties en deze beslissingen zijn gestoeld op rationele afwegingen over hoe de instituties het best kunnen bijdragen aan het realiseren van rationeel bepaalde doelen.
Rational choice institutionalism vertrekt van een methodologisch individualisme (Steunenberg 1996: 214-215). Het gaat om onderzoek waarin strategisch gedrag gestileerd wordt en waarin modelmatige voorstellingen worden gemaakt van de werkelijkheid. Het gaat om onderzoek op micro-schaal: op de schaal van rationeel denkende en rationeel handelende actoren. Er wordt

nagegaan met welke problemen zij te kampen hebben, en er wordt onderzocht hoe zij oplossingsscenario's afwegen en uiteindelijk kiezen voor oplossingen waar ze maximaal voordeel uit kunnen puren. Bekende aannangers van een rational choice institutionalism zijn Ostrom (2005) en Shepsle (1989). Zij benadrukken dat niet alleen individuen rationele afwegingen maken, maar ook dat organisaties als collectief voluntaristisch handelen.

Historische analyse in dit onderzoek

Om 'institutional and structural change' in de geschiedenis van het Vlaamse waterbeleid in kaart te brengen, wordt een historische analyse opgezet die aandacht heeft voor longitudinale evoluties in het Vlaamse waterbeleid. Het wordt een historische analyse op een macro-schaal, dus aansluitend bij de historisch institutionele traditie. De voorkeur voor een historisch institutionele benadering is logisch omwille van de thematische en temporele afbakening van het onderzoeksvoorwerp. Een historische analyse van één beleidsveld over een periode van 10 eeuwen is per definitie longitudinaal, en kan alleen maar oog hebben voor grote, structurele veranderingen. Historisch institutionalisme speelt in op deze behoefte want deze benadering heeft vooral oog voor: 'big structures, large processes, and huge comparisons' (Tilly 1984).

Toch betekent een keuze voor een historisch institutionele benadering niet dat rational choice en normative institutionalism worden vergeten. In de beschrijving van de langetermijnevoluties in het Vlaamse waterbeleid zal er aandacht zijn voor rationeel gemaakte beleidskeuzes. Zo zal de oprichting van een beleidsorganisatie altijd worden geïnterpreteerd als een rationeel te verantwoorden oplossing voor een collectief probleem. Maar in het onderzoek zal niet kunnen worden ingegaan op de belangen van rationeel handelende actoren of op concrete beleidsspelen waarin actoren betrokken zijn. Ook voor een normatief institutionele insteek zal er enige ruimte blijven. Als instituties in het Vlaamse waterbeleid ontstaan, groeien, aftakelen en zich weer herstellen zal er in de beschrijving daarvan aandacht gaan naar de opvattingen, visies, waarden en normen die de motor zijn achter deze processen van institutionele verandering. Er zal in dit onderzoek echter geen aandacht zijn voor besluitvormingsprocessen binnen beleidsorganisaties, noch voor 'normconforme' keuzes die actoren binnen die organisaties maken.

Een historisch institutionele analyse van de geschiedenis van het Vlaamse waterbeleid zal in hoofdzaak aandacht schenken aan de oprichting, de aanpassing en het verval van instituties in het waterbeleid. Er zal worden nagegaan met welk (beleids)doel instituties werden opgericht, en welke doelverschuivingen in de loop van de jaren hebben plaatsgevonden. Dit impliceert aandacht voor veranderende opvattingen over beleid. Een historisch institutionele analyse zal

tot slot ook nagaan of er vanuit de context relevante invloed is uitgeoefend op de verandering of de stabiliteit van instituties. Dit laatste vergt onder meer aandacht voor de stimulerende en/of remmende invloed van shock events, van belendende institutionele arrangementen en van brede politiek-maatschappelijke evoluties.

3.1.3 Aanpak van de historische analyse

Dataverzameling

Voor de reconstructie van de langetermijnveranderingen in het Vlaamse waterbeleid is geen eigen archiefonderzoek gevoerd. Er werd gebruik gemaakt van secundaire bronnen, vooral omdat de te onderzoeken periode te lang is om ze met primaire bronnen te kunnen bemeesteren (Tosh 1991: 121). In het kader van de dataverzameling werden twee stappen gezet.

Stap 1: verkennende documentenanalyse. De meeste administraties blikken bij gelegenheid terug op eigen realisaties, en vooral op de evolutie die ze hebben doorgemaakt. Dit soort van overzichtsdocumenten waren een belangrijke eerste bron van informatie. Voor dit onderzoek werd gebruik gemaakt van beleidsdocumentatie over de evolutie van het Vlaamse waterkwaliteitsbeleid, over de evolutie in de drinkwatervoorziening en over de geschiedenis van het beheer van de waterwegen en waterlopen. Deze bronnen van informatie leidden tot een eerste reconstructie van de chronologie in de geschiedenis van het Vlaamse waterbeleid.

Stap 2: aanvullende documentenanalyse. Bij het ordenen van het in stap 1 gevonden materiaal zijn lacunes vastgesteld in de beschikbare informatie. Om die reden werd een bijkomende documentenanalyse uitgevoerd, met deels nieuwe rapportages van beleidsmakers, deels nieuwe informatie uit wetenschappelijke artikelen en boeken. Voor een overzicht van de gebruikte documenten wordt verwezen naar de uitgebreide referentielijst bij hoofdstuk 4.

Methodische knelpunten

Een belangrijk methodisch knelpunt is de betrouwbaarheid van de verzamelde historische gegevens. Rapportages van beleidsmakers waren een belangrijke bron van informatie. Het risico bestaat dat deze beleidsmakers warrige en chaotisch verlopende langetermijnprocessen mooier voorstellen dan ze zijn, dat ze spontane en politiek wispelturige beslissingen 'rationaliseren', en de geschiedenis voorstellen als een logisch opgebouwd succesverhaal.

Aan dit methodische knelpunt kon, getuige het beschreven stappenplan, deels worden verholpen door gebruik te maken van andere informatiebronnen. Er werden meerdere

(beleids)documenten over hetzelfde thema geanalyseerd, en er zijn ook wetenschappelijke artikelen en boeken gebruikt als middel om eerder verzamelde informatie aan te vullen en te verifiëren. Verder werd elke bron op zich kritisch bekeken en geëvalueerd. Van elke informatiebron werd nagegaan hoe en in welke omstandigheden ze tot stand kwam, en welke relatieve waarde ze heeft. De informatiebronnen werden tegen elkaar afgewogen, lacunes werden opgespoord en tegenstrijdige informatie werd gecontroleerd. De verzamelde historische data werden dus, zoals het hoort, geanalyseerd met "attentive disbelief" (Tosh 1991: 70).

Een tweede methodisch knelpunt is het risico dat historische situaties worden geanalyseerd en geïnterpreteerd met concepten die niet thuishoren in het onderzochte tijdvak. Zo hebben analyses met begrippen als 'de rol van de overheid', 'de invloed van wetenschappelijke inzichten' en vele andere een historisch (zeer) beperkte betekenis. Als situaties van toen worden bekeken door een hedendaagse bril, leidt dat mogelijk tot foute conclusies. Om anachronismen te vermijden is terughoudend omgegaan met interpreteren, en zijn bestaande interpretaties van historische situaties kritisch beschreven.

3.2 Meervoudige case study

3.2.1 Doel en voorwerp van de meervoudige case study

Doel

Het doel van een meervoudige case study in dit onderzoek is te laten zien hoe, post 1990, het Vlaamse waterbeleid is veranderd en beïnvloed door het discours over integraal waterbeleid. Belangrijke vragen daarbij zijn: hoe heeft de stroomgebiedbenadering zich in het Vlaamse waterbeleid 'gematerialiseerd' in nieuwe institutionele arrangementen?, en: welke kenmerken hebben de nieuwe arrangementen?

In de meervoudige case study wordt dus met aandacht gekeken naar de creatie van nieuwe institutionele arrangementen en naar de kenmerken van deze arrangementen. Welke actoren zijn betrokken in deze arrangementen? Veranderen de (machts)verhoudingen tussen de actoren? Zo ja: in welke zin? Welke invloed heeft de toepassing van een stroomgebiedbenadering op het regulatieve kader: worden nieuwe regels gecreëerd, en worden bestaande regels aangepast? Hoe verhouden de nieuwe arrangementen zich tot de bestaande arrangementen? Zijn de discoursen en de praktijken in oude en nieuwe arrangementen congruent, zowel binnen het waterbeleid als met belendende beleidsdomeinen als ruimtelijke ordening, landbouw, infrastructuur...?

Onderzoek naar de installatie van nieuwe institutionele arrangementen vereist een voornamelijk kwalitatieve onderzoeksbenadering, waarin wordt geprobeerd bestuurlijke veranderingen te beschrijven, te verklaren en te evalueren. Er wordt gewerkt met case studies omdat zij het voordeel hebben dat ze de complexiteit, maar ook de veranderlijkheid van de sociale werkelijkheid goed weten te vatten (Yin 1994; Hutjes & van Buuren 1992). Omdat het belangrijk is de meest geschikte cases te selecteren, gaat de volgende paragraaf over casusselectie.

Casusselectie

Zoals in hoofdstuk 1 is benadrukt, wordt in dit onderzoek vooral gekeken naar de rol en de invloed die het discours over integraal waterbeleid heeft bij de *strategische aansturing* van het waterbeleid in Vlaanderen. De aandacht gaat naar nieuwe arrangementen voor stroomgebiedbeheer, en naar de invoering van wetgeving over integraal waterbeleid. Er wordt daarmee bewust voorbijgegaan aan de invloed die het discours over integraal waterbeleid heeft op het operationele niveau: op de wijze waarop integraal waterbeleid-principes (zoals 'werken van bron tot monding') doorwerken in de beleidsuitvoering, in projecten op het terrein. Terwijl onderzoek naar 'daily practices' illustratief kan zijn voor het al dan niet doorwerken van een discours, ligt de nadruk hier op de verankering van integraal waterbeleid in wetgeving en in een gebiedsgerichte organisatie van het Vlaamse waterbeleid.

Om uitspraken te doen over de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen sinds 1990 zijn drie cases gekozen. De eerste case betreft een analyse van de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid, goedgekeurd in 2003. De tweede en derde case betreft onderzoek naar de institutionalisering van een gebiedsgerichte benadering op bekken- en deelbekkenniveau. De case over het decreet onderzoekt het proces waarin een institutioneel en wettelijk kader wordt gecreëerd voor integraal waterbeleid. De twee cases over bekken- en deelbekkenwerking onderzoeken onder meer hoe het wettelijk vastgelegde, institutionele kader voor integraal waterbeleid wordt ingevoerd en verder wordt ontwikkeld op de schaal van 11 bekkens en 103 deelbekkens in Vlaanderen.

Het proces waarin het decreet integraal waterbeleid tot stand is gekomen, is om meerdere redenen een representatieve en revelerende case. Het wetgevingsproces rond het decreet is een cruciaal proces in het 'her-arrangeren' van het Vlaamse waterbeleid. Bij het tot stand komen van het decreet werd een bepaalde institutionele, in casu vooral regulatieve ruimte gecreëerd om nieuwe arrangementen voor river basin management institutioneel te verankeren. De case study naar de totstandkoming van het decreet, waarvan het verslag in

hoofdstuk 5 is opgenomen, laat zien hoe een discours over integraal waterbeleid kan leiden tot het bepalen van nieuwe regels, en hoe die regels op hun beurt weer de aanleiding zijn voor het optreden van allerlei complexe processen van coalitie- en oppositievorming tussen actoren en voor het verschuiven van de verdeling van hulpbronnen tussen hen.

De case studies over de bekken- en de deelbekkenwerking, waarvan het verslag in de hoofdstukken 6 en 7 is opgenomen, gaan in op de werking van de arrangementen voor stroomgebiedbeheer in Vlaanderen. De twee case studies laten zien dat de strijd voor hulpbronnen en macht niet is gestreden met de goedkeuring van het decreet. De case studies illustreren dat er onder meer bij het ontwikkelen van (deel)bekkenbeheerplannen institutionele ruimte bestaat die actoren actief benutten om allerhande aanvullende afspraken te maken. De totstandkoming van de bekken- en deelbekkenbeheerplannen wordt geanalyseerd als een aanleiding voor allerlei interactieprocessen tussen actoren en als de start van nieuwe 'gevechten' om nieuwe en vrijgekomen hulpbronnen. Het resultaat van die gevechten is van belang voor het wat en hoe van de institutionalisering van de stroomgebiedbenadering in Vlaanderen.

Naast de genoemde cases waren ook andere cases mogelijk. Er was de mogelijkheid om te kijken naar de wijze waarop Vlaanderen omgaat met het beheer van de internationale stroomgebieden van Schelde en Maas, wat ook toepassingen zijn van stroomgebiedbeheer. Verder was de werking van de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW) op de schaal Vlaanderen een mogelijk voorwerp van onderzoek, net als de operationalisering van de nieuwe beleidsinstrumenten die in het decreet integraal waterbeleid worden geïntroduceerd, waaronder de watertoets en de afbakening van oeverzones. Om diverse redenen zijn deze cases niet geselecteerd. CIW is een overlegstructuur op het niveau Vlaanderen waarin meerdere en zeer uiteenlopende beleidsprocessen lopen. Niet alleen was het lastig daartussen representatieve subcases te kiezen, de verwachting bestond dat onderzoek naar de totstandkoming van het decreet in verhouding meer informatie zou opleveren over de strijd die is gevoerd over institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen. De nieuwe beleidsinstrumenten die in het decreet worden geïntroduceerd (de watertoets e.a.) werden evenmin als casus geselecteerd: op het moment van onderzoek waren zij nog te weinig geoperationaliseerd om er volwaardig onderzoek naar te doen. Ook de totstandkoming van stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas werd niet als case gekozen, vooral omdat dit onderzoek zou hebben gevergd naar internationale samenwerking tussen de grensstaten van Schelde en Maas: een internationale dialoog die niet rechtstreeks ingaat op de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen. Eventueel kon het onderzoek toegespitst worden op de bijdrage van Vlaanderen aan de ontwikkeling van (internationale) stroomgebiedbeheerplannen, maar gezien

de betreffende planprocessen doorlopen tot 2009, zouden zij niet van begin tot einde kunnen worden gevolgd.

3.2.2 Methoden voor een meervoudige case study

Aandacht voor proces en organisatie

In de case studies gaat de aandacht naar het proces en de organisatie van de interactie tussen actoren. In de case over de totstandkoming van het decreet staat het *wetgevingsproces* centraal, in de cases naar bekken- en deelbekkenwerking gaat het onder meer over het *planningsproces* waarin bekken- en deelbekkenbeheerplannen worden ontwikkeld. Ook organisatie is een aandachtspunt in de drie case studies. De case studies over bekken- en deelbekkenwerking gaan in op de ontwikkeling van nieuwe institutionele arrangementen en hun organisatorische kenmerken. In de casus over het decreet gaat het over de afspraken die gemaakt worden over de toekomstige organisatie van het gebiedsgerichte geïntegreerde waterbeleid in Vlaanderen.

Omdat in alle cases zowel proces als organisatie centraal staan, zijn methoden nodig die toelaten zowel proces- als organisatie-elementen te onderzoeken. In hoofdstuk 2 werd aangegeven dat in dit onderzoek de beleidsarrangementenbenadering wordt gebruikt voor beschrijving en analyse van institutionele arrangementen. In hoofdstuk 2 werd ook toegelicht dat de arrangementenbenadering geen instructies geeft over het gebruik van methoden: de methodekeuze is afhankelijk van onder meer de dimensie waarlangs de onderzoeker beslist 'binnen te komen' (Liefferink 2006). Gezien in dit onderzoek veel belang wordt gehecht aan veranderende (machts)verhoudingen tussen actoren in het Vlaamse waterbeleid, wordt beroep gedaan op de machtsbalansanalyse van Goverde en Hinssen (1994). Voor onderzoek naar het verloop van besluitvormingsprocessen (zowel in de case over het wetgevingsproces, als in de cases over de planningsprocessen) wordt inspiratie gezocht bij de intensieve procesanalyse van Huberts (1994).

Noch de methode voor intensieve procesanalyse, noch de methode voor machtsbalansanalyse zijn helemaal aangepast aan de concepten en het denkkader van de beleidsarrangementen-benadering. Daarom worden beide methoden, in functie van dit onderzoek, bijgeschaafd. Eerst worden ze echter - in hun originele versie - op hoofdlijnen besproken.

Intensieve procesanalyse

Intensieve procesanalyse is een kwalitatief georiënteerde methode, gericht op het analyseren van politieke besluitvormingsprocessen. In een intensieve procesanalyse wordt een reconstructie gemaakt van wat er tijdens een politiek besluitvormingsproces is gebeurd. Een cruciaal onderdeel van de analyse is het opsporen van invloed die betrokken actoren hebben uitgeoefend. Aan de hand van een schatting van de uitgeoefende invloed worden uitspraken gedaan over machtsverhoudingen tussen actoren.

Bij een intensieve procesanalyse worden volgens Huberts vijf vragen beantwoord (Huberts 1994: 48-49).

- Vraag 1: werd de politieke beslissing door derden beïnvloed? Als blijkt dat de gezagsdrager zijn standpunt tijdens het verloop van het besluitvormingsproces niet heeft veranderd, kan niet worden gezegd dat andere actoren de beslissing van de gezagsdrager hebben beïnvloed.
- Vraag 2: kunnen actoren geëlimineerd worden? In een intensieve procesanalyse moet worden onderzocht wie wanneer betrokken is geweest. De bedoeling is de belangrijke van de minder belangrijke actoren te scheiden.
- Vraag 3: welke invloedspogingen ondernemen actoren? Daarbij moeten antwoorden worden gezocht op vier vragen. *Welke eisen* stellen actoren? *Wanneer* ondernemen actoren hun invloedspoging? *Hoe* probeert een actor door te dringen tot de gezagsdrager? En *hoe krachtig* is de invloedspoging, getuige de strategie en de ingezette middelen?
- Vraag 4: wordt aan de verlangens van de actor tegemoet gekomen? Heeft de gezagsdrager oren gehad naar de eisen van actor? De kans is groot dat de eisen van de betrokken actoren niet volledig worden ingewilligd.
- Vraag 5: wijzigt de gezagsdrager zijn standpunt omwille van de invloed die een actor heeft uitgeoefend? Hoe korter de tijd tussen het uitoefenen van invloed en het nemen van een beslissing door de gezagsdrager, hoe groter de kans dat er een causale relatie is met de invloedspoging van de actor.

Karakteristiek voor een intensieve procesanalyse, zoals zij destijds door Huberts is ontwikkeld, is de monocentrische opvatting over beleid: er is één centrale gezagsdrager die beslissingen neemt, en andere actoren proberen de beslissingen van die gezagsdrager te beïnvloeden. Een ander kenmerk van intensieve procesanalyse is dat er in verhouding veel aandacht gaat naar het opsporen van invloed en macht, en dat er minder belangstelling is voor het typeren van de

interactie tussen actoren: in termen van coalities die worden gesloten, in termen van discoursen, en in termen van spelregels die de interactie tussen actoren regelen.

In de case study naar het wetgevingsproces over het decreet integraal waterbeleid en in de case studies naar de ontwikkeling van bekken- en deelbekkenbeheerplannen zal daarom een aangepaste versie van intensieve procesanalyse worden gebruikt. In die aangepaste versie wordt veeleer uitgegaan van een polycentrische opvatting over beleid: in beleid zijn meerdere actoren actief die elkaar wederzijds beïnvloeden. In die aangepaste versie zal het ook over méér gaan dan alleen over macht en machtsverhoudingen. Er zal ook belangstelling zijn voor coalitievorming, spelregels, discoursen en zo meer. Maar de basisgedachte van de intensieve procesanalyse, namelijk dat het revelerend is besluitvormingsprocessen nauwkeurig te reconstrueren, wordt behouden.

Machtsbalansanalyse

Bij machtsbalansanalyse is het interorganisatorisch netwerk in beleidsprocessen de analyse-eenheid. Goverde en Hinssen (1994: 99) duiden dit interorganisatorisch netwerk aan als een figuratie (zoals in 'figuratiesociologie'). In figuraties wordt onderzoek verricht naar de machtsbalans en naar de relatieve machtspositie van actoren. Die machtsposities zijn het resultaat van concurrentie en strijd tussen de actoren om beschikbare machtsbronnen.

Bij onderzoek naar de machtsbalans worden de interacties tussen de actoren onderzocht als een spel. Bij de 'spelen' die tussen actoren worden gespeeld, proberen actoren machtsbronnen te verwerven. Machtsbronnen zijn er niet in een statische hoeveelheid. Er worden steeds nieuwe machtsbronnen gecreëerd, waardoor de strijd om machtsbronnen voortdurend wordt gestreden. Door de competitie om machtsbronnen zijn de machtsposities van de betrokken actoren gedurig in beweging. Deze steeds weer veranderende posities vormen samen een machtsbalans die permanent instabiel is (Goverde & Hinssen 1994: 103). De controle over schaarse hulpbronnen is geen competitie in een situatie van volledige mededinging. Elke actor die zich begeeft in de strijd om machtsmiddelen, stapt in een gevestigde situatie waarin de controle over de tot dan toe beschikbare machtsmiddelen al is verdeeld. Dat maakt dat niet elke deelnemer aan die strijd gelijke kansen heeft (Goverde & Hinssen 1994: 104).

Wat is kenmerkend voor een machtsbalansanalyse? Machtsbalansanalyse gaat, in tegenstelling tot intensieve procesanalyse van Huberts, uit van een polycentrische visie op beleid. Er zijn meerdere actoren actief in allerhande beleidsspelen en die actoren strijden onderling om de beschikbare machtsbronnen. Verder gaat machtsbalansanalyse in verhouding meer in op de

dimensie macht en hulpbronnen, terwijl ze andere dimensies zoals discoursen en spelregels onderbelicht. Op dit laatste punt is de kritiek op machtsbalansanalyse vergelijkbaar met deze op intensieve procesanalyse.

Machtsbalansanalyse heeft wel het voordeel dat zij het mogelijk maakt onderzochte 'figuraties' te beoordelen. De interactie tussen actoren kan worden beoordeeld op criteria als onderlinge afstemming van acties, informatie-uitwisseling en het vermogen van actoren om een gezamenlijke koers te bepalen. De evaluatie van de interactie is positief als actoren erin slagen een evenwicht te realiseren tussen de betrokken belangen, als er een 'belangenbalans' wordt gecreëerd (Goverde & Hinssen 1994: 115). In de case studies naar het decreet integraal waterbeleid en de bekken- en deelbekkenwerking zal er aandacht zijn voor de kwaliteit van de interactie tussen actoren, en voor de machtsverschuivingen tussen hen.

Intensieve procesanalyse en machtsbalansanalyse gecombineerd

Voor de analyse van de totstandkoming van het decreet en voor de analyse van de bekken- en deelbekkenwerking worden nuttige elementen van intensieve procesanalyse en machtsbalansanalyse gecombineerd. Figuraties (in dit onderzoek: beleidsarrangementen) zullen met een polycentrische visie op beleid worden onderzocht, en beleidsprocessen zullen geanalyseerd worden als een interactieproces waarin actoren voortdurend proberen invloed uit te oefenen: op elkaar en op de beslissingen die worden genomen.

Zowel in de case study naar de totstandkoming van het decreet en als in de case studies naar de bekken- en deelbekkenwerking wordt gestart met een analyse van het procesverloop. In de procesanalyse worden volgende stappen gezet:

1. Het proces wordt uiteengelegd in verschillende fasen.
2. Per fase wordt nagegaan welke kwesties aan de orde waren en welke actoren zich rond deze kwesties hebben gemanifesteerd.
3. Er wordt uitgezocht welke standpunten actoren innamen en waarom.
4. Er wordt ook nagegaan of actoren hun standpunten hebben veranderd en welke mogelijke verklaring daarvoor te vinden zijn.
5. Tot slot wordt de interactie tussen de actoren beoordeeld. Hebben de betrokken actoren hun acties onderling afgestemd? En waren zij in staat een gezamenlijke koers te bepalen?

In beide case studies zal er, naast de aandacht voor beleidsprocessen, ook aandacht zijn voor de organisatorische context waarin de beleidsprocessen zich afspelen. Vanuit de gedachte dat zowel het decreet als de (deel)bekkenbeheerplannen tot stand gekomen zijn in een welbepaalde institutionele setting, worden de kenmerken van die setting in kaart gebracht en beschreven. Overeenkomstig de eigenschappen van de beleidsarrangementenbenadering (zie hoofdstuk 2) en de kenmerken van machtsbalansanalyse (zie hiervoor) zijn daarbij volgende aandachtspunten aan de orde:

1. Er wordt een analyse gemaakt van de *hulpbronnen* die de actoren in het arrangement voorhanden hebben. Voor elke fase van het beleidsproces wordt nagegaan welke nieuwe hulpbronnen worden geïntroduceerd en hoe er rond het verwerven van deze hulpbronnen strijd wordt geleverd. Machtsverhoudingen en vooral de eventuele verschuivingen in deze machtsverhoudingen krijgen aandacht.
2. Actoren strijden niet alleen tégen elkaar voor het verwerven van hulpbronnen, ze vormen soms ook *coalities*. Er wordt nagegaan rond welke kwesties actoren samenwerkingsverbanden sluiten en er wordt onderzocht welke gemeenschappelijke, deels discursieve basis actoren hebben om een coalitie te sluiten. Er is ook oog voor oppositievorming en strijd tussen coalities.
3. Tot slot wordt ingegaan op *regels* die gelden in het beleidsarrangement: welke regels ordenen het verloop van het beleidsproces, en welke regels bepalen wie wanneer welke machtsbronnen ter beschikking heeft?

In de hierna volgende paragrafen wordt ingegaan op de dataverzameling voor de cases over het decreet integraal waterbeleid en de (deel)bekkenwerking. Verder komt aan bod hoe in dit onderzoek is omgesprongen met methodische knelpunten.

3.2.3 Case study 1: totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid

Dataverzameling

In de case study naar de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid werd stap voor stap informatie verzameld.

Stap 1: na het inlezen van enkele oriënterende stukken, werd een uitgebreid archiefonderzoek gestart (zie bijlage 1a). Daarbij werd eerst een indeling gemaakt van het wetgevingsproces, met een overzicht van de belangrijkste fases. Per fase werd nagegaan welke issues op de agenda stonden, en welke actoren een uitgesproken mening hadden over die issues.

Vervolgens werd onderzocht welke initiatieven actoren hebben genomen om hun standpunt uit te dragen, en of ze met die initiatieven resultaat boekten. Er werd in kaart gebracht hoe andere actoren reageerden op de standpunten en activiteiten van andere actoren. Zo werd een beeld gevormd van actie en reactie tijdens het wetgevingsproces.

Stap 2: nadat stap 1 had geleid tot een eerste overzicht van het wetgevingsproces, werd een aantal betrokken actoren geïnterviewd (voor een respondentenlijst: zie bijlage 1b). Deze interviews hadden tot doel na te gaan of het procesverloop correct werd gereconstrueerd in stap 1. Tijdens de interviews werd aan direct betrokken actoren in het besluitvormingsproces gevraagd wie een bepaalde beslissing over een issue heeft beïnvloed (Huberts 1994: 53). Op die manier werd, via de mening van bevoorrechte getuigen, geprobeerd een idee te krijgen van het relatieve gewicht van actoren bij het nemen van beslissingen.

Stap 3: met tijdens de interviews verzamelde informatie en met de resultaten van aanvullende documentenanalyse werd een nieuwe, meer informatierijke schets gemaakt van de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid. Het resultaat is neergeschreven in een case rapport dat werd nagelezen en becommentarieerd, onder meer door rechtstreeks betrokkenen in het wetgevingsproces (voor de lijst lectoren: zie bijlage 1c).

Methodische knelpunten

De case study is in 2006 uitgevoerd, drie jaar na de goedkeuring van het decreet integraal waterbeleid. Voor het archiefonderzoek vormde dit 'ex post' karakter geen probleem, maar bij de interviews betekende het intermezzo van drie jaren een methodisch knelpunt. Na drie jaren blijken de herinneringen van de respondenten deels vervaagd. Dit probleem werd gecompenseerd door, tijdens het interview, een ruwe processchets voor te leggen als geheugensteun voor de respondenten.

Het wetgevingsproces over het decreet integraal waterbeleid werd achtereenvolgens door twee onderzoekers geanalyseerd. De analyse werd ingezet door een collega-onderzoeker van dezelfde vakgroep (Geeraerts 2006). Zijn analyse werd gebruikt als startpunt voor een eigen aanvullend onderzoek. In de loop van 2007 werd bijkomend archiefonderzoek gedaan op basis van nieuw verzameld bronnenmateriaal (de persoonlijke archieven van twee direct betrokken actoren in het proces). Gezien het onderzoek van bij het begin geïnspireerd was door de doelstellingen van dit proefschrift en gezien tussentijdse resultaten en interpretaties uitgebreid werden overlegd tussen de onderzoekers, betekende de coproductie in deze case study geen methodisch knelpunt maar, integendeel, een verrijking.

Via interviews of via persoonlijke archieven verleenden sommige respondenten belangrijke *inside information*. Omwille van de tijdens interviews beloofde vertrouwelijkheid en omwille van het strikt persoonlijke karakter van sommige archiefstukken, kan de case-analyse in hoofdstuk 5 geen detailinformatie geven over deze bronnen. Ter compensatie wordt verwezen naar interviewnummers en volgnummers van archiefstukken (bv. Interview 1 en Archiefstuk 3). De nummering verwijst naar de volgorde waarin interviewverslagen en archiefstukken werden geraadpleegd voor analyse; er is geen verband met de documenten- en respondentenlijsten in bijlagen 1a en 1b.

3.2.4 Case studies 2 en 3: bekken- en deelbekkenwerking

Hierna wordt stil gestaan bij dataverzameling en methodische knelpunten in de twee case studies over bekken- en deelbekkenwerking.

Dataverzameling

In de case studies naar bekken- en deelbekkenwerking werden vier stappen gezet.

Stap 1: om de (deel)bekkenwerking te leren kennen, werden beleidsdocumenten geanalyseerd. Het begrip beleidsdocumenten moet zowel naar inhoud als naar vorm breed worden geïnterpreteerd. Het gaat om wetteksten en publicaties van coördinerende overheidsinstanties, maar ook om vulgariserende teksten in tijdschriften en website-artikels (voor een overzicht op hoofdlijnen: zie bijlagen 2a en 3a).

Stap 2: na de documentenanalyse zijn interviews afgenomen van penhouders in het proces van bekken- en deelbekkenbeheerplanning (zie bijlagen 2b en 3b). De toegang tot deze ambtenaren was laagdrempelig en de informatie die bij hen werd vergaard, leverde een vollediger en levendiger beeld op van (deel)bekkenwerking dan via documentenanalyse mogelijk was. Via de penhouders werd ook nieuw documentatiemateriaal verzameld, bv. ontwerpteksten van planonderdelen, werkplanningen en ander organisatie-intern bronnenmateriaal.

Stap 3: om te kunnen ervaren hoe de interactie tussen actoren in de (deel)bekkenwerking eraan toe ging, is als onderzoeker deelgenomen aan bijeenkomsten op zowel deelbekken- als bekkenniveau, in feite een vorm van participerende observatie (zie bijlage 2c). Dit leverde informatie op over de sfeer tijdens de vergaderingen en de manier waarop penhouders en andere betrokkenen in de planvorming met elkaar omgingen, wat nuttig was om uitspraken van sommige respondenten tijdens interviews te kunnen plaatsen en interpreteren. Er werden

vergaderingen in meerdere bekkens en deelbekkens bijgewoond, op verschillende plaatsen in Vlaanderen: van (deel)bekkens in West-Vlaanderen tot Limburg. De keuze voor welbepaalde (deel)bekkens werd niet door methodische, veeleer door praktische (agenda)overwegingen ingegeven.

Stap 4: na een eerste rapportage over de (deel)bekkenwerking is gestart met een tweede reeks interviews die de bedoeling hadden de voordien verzamelde informatie aan te vullen en te verdiepen (zie bijlagen 2b en 3b). Voor de tweede reeks interviews werden respondenten gezocht die, in tegenstelling tot de penhouders, een iets minder actieve rol hadden in de planvorming, zijnde: vertegenwoordigers van waterbeherende instanties (gemeenten, provincies...), van belangenorganisaties (Natuurpunt, VOKA...) en vertegenwoordigers in/van de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid. De input van deze respondenten is gebruikt om definitieve casusrapporten te schrijven. Beide rapporten, zowel over bekken- als deelbekkenwerking, werden destijds nagelezen en op feitelijke fouten gecorrigeerd door een leescommissie, samengesteld uit strategisch gekozen praktijkmensen (voor de samenstelling van deze commissies: zie bijlagen 2d en 3d).

Tot slot: deze klassieke methoden voor dataverzameling zijn aangevuld met minder klassieke methoden. Door veldonderzoek te doen naar de (deel)bekkenwerking ontstond een breed netwerk van bekende respondenten. Buiten het kader van formeel georganiseerde interviews werd ook informeel veel informatie bij hen gesprokkeld, bijvoorbeeld via informele gesprekken op recepties, gedachtewisselingen in de trein na een gezamenlijk bijgewoonde studiedag, en het mondeling geformuleerd commentaar na presentaties van de onderzoeker. Hoe informeel die informatieoverdracht ook was, die extra input van praktijkmensen vormde veelal een toegevoegde waarde in het beter begrijpen van de (deel)bekkenwerking én in het beter begrijpen van de beleidspraktijk waarin ambtenaren functioneren. Voor enkele methodische beschouwingen bij dit soort van 'barkruksociologie': zie Leroy 2005.

Methodische knelpunten

In de periode 2002-2003 werd fulltime onderzoekswerk verricht naar de deelbekkenwerking, in de periode 2004-2005 naar de bekkenwerking. Het periodiek volgen van de planningsprocessen impliceerde dat de deelbekken- en bekkenbeheerplanning al bezig waren op het moment dat met de case studies werd gestart, en dat de planvorming na afloop van de onderzoeksperiodes verder liep. Dat de planningsprocessen niet van bij het begin tot het einde fulltime konden worden onderzocht, kon afdoende worden gecompenseerd door 'steekproefgewijs' de vorderingen in de planvorming op te volgen. In het kader van deze steekproeven werden niet

alleen nieuwe documenten geanalyseerd, er werden ook interviews afgenomen van strategisch geselecteerde respondenten uit het beleidsveld. Het niet voortdurend fulltime kunnen volgen van de planningsprocessen werd zodoende niet als een methodisch probleem ervaren.

Een ander methodisch knelpunt betreft de keuze voor procesanalyse als methode voor onderzoek naar institutionele verandering. De cases over het decreet en de (deel)bekkenwerking zijn geselecteerd omdat ze in kwalitatief opzicht representatieve cases zijn: analyse van wetgevings- en planningsprocessen laat toe antwoorden te formuleren op vragen als: wat institutionaliseert er?, op welke wijze institutionaliseert het?, en wat verklaart institutionele verandering? Dat betekent niet dat een analyse van wetgevings- en planningsprocessen álle antwoorden biedt op vragen naar het wat, hoe en waardoor van institutionalisering. Institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen is van meerdere factoren afhankelijk, niet alleen van de invoering van een decreet of van de ontwikkeling van (deel)bekkenbeheerplannen. Ook processen over de implementatie van de Kaderrichtlijn Water of de ontwikkeling van stroomgebiedbeheerplannen, om er enkele te noemen, hebben invloed op de institutionalisering van de stroomgebiedbenadering. Bovendien ondervindt het Vlaamse waterbeleid de invloed van de bredere context. De hervorming van de Vlaamse overheid (onder de noemer Beter Bestuurlijk Beleid) heeft bijvoorbeeld invloed gehad op besluiten die in het decreet integraal waterbeleid zijn genomen (cf. hoofdstuk 5). In de case studies zal om die reden rekening worden gehouden met de context, en met het feit dat die context - tijdens het wetgevingsproces of tijdens de (deel)bekkenbeheerplanning - óók onderhevig is aan verandering. De context evolueert mee, wat soms kan verklaren waarom (institutionele) verandering plots mogelijk wordt na lange tijd van (institutionele) inertie.

3.3 Slot

In het opzet van onderzoek naar de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen is 1990 aangeduid als een scharniermoment. De periode vóór 1990 wordt onderzocht met een historische analyse. Methodisch wordt deze historische analyse vooral geïnspireerd door historisch institutionalisme, een belangrijke onderzoeksbenadering binnen het nieuw institutionalisme. De periode ná 1990 wordt onderzocht met een meervoudige case study naar de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid, de bekkenwerking en de deelbekkenwerking. Voor de analyse van deze drie cases wordt gebruik gemaakt van een combinatie van methoden: methoden die aandacht besteden aan het verloop van beleidsprocessen en aan de analyse van de organisatorische setting voor samenwerking tussen actoren. Voor zowel de historische analyse als de case studies werd een stappenplan voor dataverzameling besproken en werden oplossingen aangereikt voor methodische knelpunten.

In de hierna volgende hoofdstukken volgt het empirische gedeelte van het proefschrift. Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van een historische analyse van het 'pre 1990'-tijdperk. Hoofdstuk 5, 6 en 7 bevatten de neerslag van respectievelijk de case study naar de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid en de case studies over de deelbekken- en de bekkenwerking.

Hoofdstuk 4
Ontwikkelingen in het waterbeleid vanuit een historisch perspectief

4.0 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een historische analyse van het waterbeleid in Vlaanderen in drie stappen en drie overeenkomstige paragrafen.

Paragraaf 4.1 laat de historische evolutie zien van het Vlaamse waterbeleid. Voor drie beleidsvelden: waterlopenbeheer, waterkwaliteitsbeleid en drinkwatervoorziening, wordt een chronologische reconstructie gemaakt van de belangrijkste historische ontwikkelingen. Bijzondere aandacht gaat naar de oprichting, de ontwikkeling, de aanpassing en het verval van instituties. Er wordt nagegaan met welk (beleids)doel institutionele arrangementen worden opgericht, en welke doelverschuivingen in de loop van de jaren hebben plaatsgevonden. Dit impliceert aandacht voor onder meer veranderende inhoudelijke en organisatorische discoursen.

Paragraaf 4.2 start bij een karakterisering van de problemen waarmee het waterbeleid in de jaren 80 had af te rekenen. De probleemschets leidt tot de conclusie dat actoren in het Vlaamse waterbeleid in de jaren 80 de effectiviteit van een aantal (lange tijd stabiele) instituties in vraag stelden. Een reconstructie laat zien dat Vlaanderen vanaf de jaren 90, onder meer door te investeren in een stroomgebiedbenadering, oplossingen zocht voor problemen.

Paragraaf 4.3 illustreert dat Vlaanderen in zijn ontwikkeling van stroomgebiedbeheer is beïnvloed door de internationale en Europese gemeenschap. Er wordt een reconstructie gemaakt van de ontwikkelingsgeschiedenis van *integrated water management* in de internationale context en van de verschuivingen in het Europese waterbeleid. Deze reconstructie zal duidelijk maken dat Vlaanderen zich in zijn opvattingen over waterbeleid heeft laten inspireren en motiveren door Europa en de internationale wereld.

4.1 Evolutie van het waterbeleid in Vlaanderen

In deze paragraaf wordt de geschiedenis van het Vlaamse waterbeleid gereconstrueerd. De aandacht gaat naar drie belangrijke beleidsvelden in het waterbeleid: het beheer van waterlopen, het waterkwaliteitsbeleid en de drinkwatervoorziening. In hoofdstuk 3 (paragraaf

3.1.1) werd beargumenteerd dat de aandacht wordt toegespitst op deze drie beleidsvelden omdat ze materieel belangrijke onderdelen zijn van het waterbeleid. Er wordt ingegaan op de belangrijkste gebeurtenissen en evoluties: die gebeurtenissen en evoluties die essentieel zijn voor een goed begrip van de lange termijn institutionele ontwikkelingen in het waterbeleid.

Padafhankelijkheid is in de analyse van de geschiedenis van het Vlaamse waterbeleid een belangrijk begrip. Instituties zijn persistent, en strategische pogingen van actoren om verandering te realiseren stranden vaak op institutionele weerstand. Padafhankelijkheid zit zowel in discoursen als in de organisatie van het (water)beleid: fundamentele opvattingen over waterbeleid veranderen niet gauw, net zomin als organisatorische regelingen. Als instituties toch veranderen, wordt dat in verband gebracht met gewijzigde opvattingen over de aard van (beleids)problemen, het na te streven beleidsdoel en de wijze waarop dat doel kan gerealiseerd worden. Instituties staan onder druk te staan als niet langer met rationele argumenten kan worden verdedigd dat de bestaande institutionele arrangementen kunnen bijdragen tot het oplossen van collectieve problemen.

Internationaal (vergelijkend) onderzoek naar historische evoluties in waterbeleid laat zien dat padafhankelijkheid zich manifesteert bij vier cruciale en onderscheidende kenmerken van institutionele arrangementen in het waterbeleid. Die kenmerken houden verband met de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving, en tussen overheid en markt. Die kenmerken hebben ook betrekking op de schaal voor waterbeleid (waterbeleid op de schaal van watersystemen of ambtsgebieden?) en op de plaats van besluitvorming (centraal of decentraal?). In vele Westerse landen liggen de verantwoordelijkheden voor waterbeleid bij de overheid, maar er zijn verschillen in klemtonen: in sommige landen bestaat er historische institutionele ruimte voor participatie van de markt en de samenleving, in andere landen niet. Soms ligt de beslissingsverantwoordelijkheid vooral bij de 'hogere overheid' (de staat), terwijl in andere landen decentrale overheden de meeste beslissingsmacht hebben. In sommige landen wordt sinds jaren waterbeleid gevoerd op de schaal van rivierbekkens, terwijl elders vooral wordt gewerkt op de schaal van ambtsgebieden.

Ghiotti (2006) analyseerde de geschiedenis van de Franse *politique de l'eau*; hij illustreert de Franse historische keuze voor centralisatie en voor waterbeleid op watersysteemschaal. Barraqué (1995) vergeleek het waterbeleid van 15 Europese lidstaten en kwam tot de conclusie dat in alle onderzochte landen keuzes worden gemaakt voor publiek of deels privaat georganiseerd waterbeleid. Ook het onderzoek van Kuks naar 'regime changes' in het Nederlandse waterbeleid (Kuks 2004) en Dicke's vergelijkende analyse van Nederlands, Engels en Welsh waterbeleid (Dicke 2001) laten historische regelingen zien voor de taakverdeling

tussen overheid, markt en samenleving, en voor decentraal of centraal aangestuurd waterbeleid.

De volgende paragrafen maken, zoals gezegd, een chronologische reconstructie van de geschiedenis van het waterlopenbeheer, het waterkwaliteitsbeleid en de drinkwatervoorziening in Vlaanderen. Voor elke tijdsperiode wordt nagegaan welk institutioneel 'pad' er werd gekozen. Letterlijk in de marge van de tekst wordt met een schema geïllustreerd:

1. waterbeleid door de overheid	< of >	waterbeleid door de samenleving
2. waterbeleid door de overheid	< of >	waterbeleid door de private sector, de markt
3. waterbeleid op watersysteemschaal	< of >	waterbeleid op de schaal van ambtsgebieden
4. waterbeleid met decentrale beslissingen	< of >	waterbeleid met centraal genomen besluiten

De illustraties in de marge hebben tot doel aandacht te vestigen op de institutionele keuzes die zijn gemaakt. Een potentieel methodologisch probleem is het risico dat historische situaties worden geanalyseerd en geïnterpreteerd met concepten die niet thuishoren in het onderzochte tijdsvak. Zo is het onderscheid tussen overheid, markt en samenleving pas nuttig vanaf de moderne tijd (19de eeuw); in de periode daarvoor is het lastig dat onderscheid te maken. Om anachronismen te vermijden, is hierna terughoudend omgegaan met interpreteren; bestaande interpretaties van historische situaties worden kritisch beschreven (zie ook hoofdstuk 3).

4.1.1 Het beheer van waterlopen

Een chronologische reconstructie van de geschiedenis van het waterlopenbeheer leidt via de Middeleeuwen en Napoleon, naar meer recente ontwikkelingen in de Belgische context.

Beheer van de waterlopen in de Middeleeuwen

Het waterlopenbeheer in de rurale samenleving van de Middeleeuwen beoogde het behartigen van specifieke belangen: het voorkomen van waterschade en het afvoeren van water in functie van de landbouw. De discoursen over deze belangen materialiseerden zich in een welbepaalde organisatie van het waterbeheer. Vanaf de 9de eeuw wierpen boeren in dienst van hun feodale landheer kleine dijkjes op, om woonkernen en landbouwareaal te beschermen tegen overstromingen (Waterwegen en Zeekanaal NV 2007). De boeren organiseerden zich gemeenschap per gemeenschap. Later kregen de lokale gemeenschappen steun van de landvorsten bij dijkaanleg en -beheer. De Graven van Vlaanderen lieten dijkringen aanleggen:

aaneengesloten netwerken van dijken ter voorkoming van waterschade (Van de Ven 1996: 42-44).

Vanaf de 12de eeuw namen abdijen het initiatief voor dijkaanleg en inpoldering. Abdijen waren in die tijd grote en rationeel opgezette landbouwbedrijven, die grote winsten boekten door verkoop van graan in de steden. Het landbouweconomische succes leverde financiële middelen op die zij o.m. (her)investeerden in dijkaanleg en het inpolderen van laaggelegen gebieden.

Vanaf de 12de eeuw werden ook afzonderlijke eenheden opgericht voor het beheer van watergevoelige gebieden: wateringen, polders, broeken, moeren enzovoort (Berckx 1993). Aanvankelijk waren dat private genootschappen van landeigenaars en pachters. Vanaf de 14de eeuw werd hen publiekrechtelijke taken toegekend: ze kregen het recht belastingen te heffen en kregen het recht beslissingen te nemen voor de gemeenschap. In ruil verrichtten zij taken waarmee zij de landbouwbelangen van de ingelanden dienden.

Niettegenstaande de bijdrage van zwak georganiseerde centrale overheden en volgens marktprincipes handelende abdijen was het waterbeheer in de middeleeuwse rurale samenleving ook in handen van burgers die, al dan niet in private genootschappen, hun eigen waterbelangen behartigden.

1. WATERBELEID DOOR DE OVERHEID.....
< **BELANGHEBBENDEN IN DE SAMENLEVING**

Toen in de 12de eeuw het belang van de steden toenam, had dit gevolgen voor het waterbeheer. In de stedelijke middeleeuwse samenleving kwam waterbeheer vooral in functie te staan van handel en transport. De organisatie van het waterbeheer werd aan die doelstellingen aangepast. In de middeleeuwse steden pasten de stedelijke overheden het waterbeheer aan aan de noden van de economie: handelaars wilden een toegang tot de zee, en de stedelijke overheden zorgden daarvoor met middelen die ze genereerden uit stedelijke handel en nijverheid (Van de Ven 1996). Rivieren werden geschikt gemaakt voor scheepvaart en kanalen werden aangelegd met het oog op goede transportmogelijkheden. In de middeleeuwse steden werden beslissingen over waterlopen lokaal genomen, in functie van plaatselijke economische belangen, zonder veel bezorgdheid over de gevolgen van die beslissingen elders, bijvoorbeeld waar woongelegenheid werd opgeofferd voor kanaalaanleg.

4. PLAATS VAN BESLUITVORMING: BOVENLOKAAL
< ..... **LOKAAL**

Beheer van waterlopen verandert fundamenteel onder Napoleon

Onder Napoleon werd een modern overheidsbestuur gerealiseerd. 'Modern overheidsbestuur' impliceerde het afschaffen van talrijke pseudo-overheidsorganisaties en het formeel creëren van

bestuurslagen (staat, provincies en gemeenten). De nieuwe principes voor het overheidsbestuur hadden gevolgen voor het waterlopenbeheer.

Napoleon maakte bij het begin van de 19de eeuw komaf met oude bestuursvormen die zijn gezag konden ondermijnen, waaronder de polders en wateringen. Deze instanties mochten geen belastingen meer heffen, waardoor ze geen middelen meer hadden om de uitvoering van waterbeheerstaken te financieren. Onder druk van talloze overstromingen, onder meer in het Oost-Vlaamse Krekenland, heeft Napoleon in sommige eigenlijke poldergebieden polders en wateringen toch moeten gedogen (Berckx 1993).

Napoleon verdeelde de taken in het waterbeheer tussen staat, provincies, gemeenten en burgers. De provincies werden aangesteld de *bevaarbare* waterlopen te beheren. Voor taken die de provinciale mogelijkheden overtroffen, richtte Napoleon een landelijk Corps Ingénieurs op binnen de Administration des Ponts et Chaussées (Van de Ven 1996: 163). De administratie Bruggen en Wegen, een keurkorps van ingenieurs, stond in voor het realiseren van de grotere infrastructuurwerken. Het beheer van de *onbevaarbare* waterlopen werd geregeld in de Code Civil. De eigenaars van de percelen langs de waterlopen werden verplicht de nodige beheerswerken uit te voeren (Teclaff 1996: 362). De gemeentebesturen kregen de taak toezicht te houden op de naleving van deze verplichting.

Opmerkelijk in het waterbeheer sinds Napoleon is de behoefte een uniforme regeling uit te werken voor waterlopenbeheer. Ook de claim die de overheid legt op het waterbeheer, is opvallend. Burgers kregen wel individuele verantwoordelijkheden opgelegd in het waterbeheer, maar ze mochten zich niet langer door polders en wateringen laten vervangen.

Een ander opvallend gegeven is dat de introductie van bestuurslagen heeft gezorgd voor waterbeheer op de schaal van ambtsgebieden. De moderne opvattingen over goed overheidsbestuur lieten weinig ruimte voor een gebiedsgerichte en ad hoc aanpak van waterproblemen. Gebiedsspecifiek waterbeheer maakte plaats voor uniform georganiseerd waterbeheer in ambtsgebieden.

1. **WATERBELEID DOOR DE OVERHEID**..... >
.....DOOR BETROKKEN BELANGHEBBENDEN

3. WATERBELEID OP WATERSYSTEEMSCHAAL.....
< **WATERBELEID OP SCHAAL AMBTSGEBIEDEN**

Daarbij werd ook de traditie verlaten om beslissingen inzake waterlopenbeheer goeddeels ad hoc te nemen, op de plaats waar het probleem zich stelde. Er werd gekozen voor een systeem van gecombineerde inspanningen door gemeenten, provincies en staat. De taakverdeling tussen deze overheden was gebaseerd op een 'zuiver' criterium: de bevaarbaarheid of onbevaarbaarheid van waterlopen. Daarbij werd ook een onderscheid gemaakt tussen lokale of bovenlokale belangen in het beheer van de waterlopen.

4. **DECENTRAAL WATERBELEID**.....
+...**CENTRAAL GEORGANISEERD WATERBELEID**

Beheer van waterlopen: de Belgen vullen het Napoleontische systeem aan

In 1830 werd België opgericht, in een periode waarin de industrialisatie zorgde voor ingrijpende maatschappelijke veranderingen. De jonge Belgische staat bediende het economische leven met openbare werken. Tussen 1830 en 1880 werd fors geïnvesteerd in het vernieuwen en uitbreiden van het waterwegennet (Willems 1949: 106). De bedienende rol van de staat had gevolgen voor de organisatie van het waterbeleid: tegen het einde van de 19de eeuw was het Belgische Ministerie van Openbare Werken uitgegroeid tot een grote bestuurskrachtige administratie.

Inzake het beheer van de onbevaarbare waterlopen volgde de Belgische overheid het pad dat eerder Napoleon had bewandeld (padafhankelijkheid!). De hoofdlijnen van de Napoleontische organisatie van het waterbeheer werden behouden, maar er werden wijzigingen aangebracht. De overheid nam almaar meer verantwoordelijkheden op in het waterlopenbeheer. Omdat de aangelanden de onderhoudsverplichtingen in de Code Civil niet naleefden, legde de Wet op de Politie der Niet Bevaarbare en Niet Bevlotbare Waterlopen van 1877 de verantwoordelijkheid voor het beheer van de onbevaarbare waterlopen bij de gemeenten. De kosten voor het beheer werden wel nog doorgerekend aan de aangelanden (Vannieuwenhuyse 2001: 27).

1. **WATERBELEID DOOR DE OVERHEID**..... >
.....DOOR BETROKKEN BELANGHEBBENDEN

Eind 19de eeuw was er een tendens bevoegdheden over te hevelen naar een hoger bestuursniveau (centralisatie). De provincies kregen nieuwe taken. In de wet van 1877 werd hen de opdacht gegeven toezicht te houden op de gemeenten in hun beheer van de onbevaarbare waterlopen. Verder werden de provincies in dezelfde wet gevraagd beleidsondersteunend materiaal te creëren: kaarten en informatiedossiers over de ligging van de waterloop, over de debieten enz. (Vannieuwenhuyse 2001: 9). Ook de staat kreeg nieuwe opdrachten. Terwijl voorheen de provincies de bevaarbare waterlopen beheerden, werd op het eind van de 19de eeuw het beheer van de waterwegen overgedragen aan de staat, aan het Ministerie van Openbare Werken. De provincies waren daar niet ontevreden over: ze hadden in verhouding te weinig inkomsten uit tolheffingen om de dure beheerskosten te dragen (Vannieuwenhuyse 2001).

4. DECENTRALISATIE BEVOEGDHEDEN.....
< .....**CENTRALISATIE BEVOEGDHEDEN**

Beheer van waterlopen na WOII

Na de Tweede Wereldoorlog werd de kloof tussen het beheer van onbevaarbare en bevaarbare waterlopen steeds groter. Het beheer van de onbevaarbare waterlopen diende de landbouw, het beheer van de bevaarbare waterlopen diende vooral de economie en het transport. Ook institutioneel groeiden de twee sub-beleidsvelden uit elkaar. Het beheer van de onbevaarbare waterlopen viel onder het Ministerie van Landbouw, het beheer van de bevaarbare waterlopen werd (op ruime afstand van het beheer van onbevaarbare waterlopen) opgenomen door het Ministerie van Openbare Werken. Er groeiden twee, min of meer gescheiden beleids-arrangementen: met eigen actoren, eigen spelregels enz.

Het Ministerie van Openbare Werken bleef na WOII een sterke en krachtige organisatie voor het beheer van de *bevaarbare* waterlopen. Het ministerie maakte met de buurlanden afspraken over de tonnenmaat voor internationale waterwegen, zorgde voor een renovatie van het Belgische waterwegennet, en kreeg ook extra taken toevertrouwd (Ministerie van Openbare Werken 1985: 34). De stormvloed van 1 februari 1953 en later de stormvloed van 2 januari 1976 waren maatschappelijk en politiek belangrijke gebeurtenissen. Het Ministerie van Openbare Werken kreeg de opdracht te werken aan een veiliger en betrouwbaarder beschermingssysteem tegen overstromingen. De extra opdrachten hadden een positieve invloed op de beschikbare middelen en de expertise bij het ministerie.

4. DECENTRALISATIE BEVOEGDHEDEN.....

<.....**CENTRALISATIE BEVOEGDHEDEN**

In het arrangement voor het beheer van de *onbevaarbare* waterlopen, valt na WOII vooral de steeds verdergaande centralisatie op: taken werden systematisch doorgeschoven naar een hoger hiërarchisch bestuursniveau. Twee wetten zijn in dat verband van bijzonder belang.

- De wet van 15 maart 1950 tot wijziging van de wetgeving betreffende de onbevaarbare waterlopen introduceerde een indeling van de onbevaarbare waterlopen in drie categorieën. De provincies, die tot voorheen enkel instonden voor toezicht op de gemeenten, kregen het beheer van de grote onbevaarbare waterlopen van de 1ste categorie toebedeeld. Het toezicht op de provincies werd uitgeoefend door het Ministerie van Landbouw. De gemeenten kregen in de wet van 1950 de opdracht de kleinere onbevaarbare waterlopen van de 2de en de 3de categorie te beheren.
- In 1967 wordt de wet op de onbevaarbare waterlopen van 1950 herzien (Vannieuwenhuyse 2001: 36). De indeling in drie categorieën werd behouden, alleen werden de taken één niveau naar boven opgeschoven. De provincies moesten het beheer van de waterlopen van 1ste categorie afstaan aan het Ministerie van Landbouw. De provincies kregen in de plaats het

beheer van de waterlopen van 2de categorie. De gemeenten doen sinds de wet van 1967 alleen nog het beheer van de waterlopen van 3de categorie. De polders en wateringen, die tevoren in hun ambtsgebied zowel waterlopen van 1ste, 2de als 3de categorie mochten beheren, verliezen met de wet van 1967 hun bevoegdheden over het beheer van waterlopen van 1ste categorie; ze mogen in hun ambtsgebied alleen nog waterlopen van 2de en 3de categorie beheren. Het beheer van de onbevaarbare waterlopen stond vooral in functie van de belangen van de landbouw: de belangrijkste doelstellingen waren waterafvoer (afwateren van waterzieke landbouwgronden) en watertoevoer (in geval van waterschaarste).

1. **WATERBEELEID DOOR DE OVERHEID..... >**

.....DOOR BETROKKEN BELANGHEBBENDEN

Na de Tweede Wereldoorlog helt de balans tussen self-government door betrokken belanghebbenden en overheidsbeleid sterk door naar overheidsbeleid. Twee voorbeelden illustreren de evolutie naar *verstatelijking* na WOII.

- De wet van 1967 bepaalt dat de beheerder van de waterloop officieel eigenaar is van de waterloop (Vannieuwenhuyse 2001: 36). Tevoren waren de eigendomsrechten versnipperd over de aangelanden. Door alle waterlopen eigendom te maken van de beherende overheid werden aangelanden definitief ontheven van elke financiële en onderhoudsverplichting. De overheid kreeg alle rechten, maar nam tegelijk alle verplichtingen op zich.
- De verstatelijking gold ook voor polders en wateringen. De polders en wateringen werden in de jaren 50 officieel overheidsbesturen, terwijl ze voorheen private organisaties waren met publieke taken. De watersnoodramp van 1953 was een katalysator voor de reorganisatie van de polders en wateringen. Na de zware overstromingen van 1953 werd een commissie opgericht die in 1954 twee wetsontwerpen indiende bij de Senaat: één organieke wet betreffende de polders en één organieke wet betreffende de wateringen (Berckx 1993). De wet betreffende de wateringen werd op 5 juli 1956 goedgekeurd; de wet betreffende de polders op 3 juni 1957.

Jaren 70 en 80: opborrelende kritiek op de monofunctionele aanpak, in de verdrukking door een lastige staatshervorming

De klassieke beheersaanpak van de waterloopbeheerders, die erin bestond waterlopen recht te trekken, te verbreden en te verdiepen, leidde tot groter wordende risico's op overstromingen. Tot diep in de jaren 70 werden daar geen vragen bij gesteld: beheer van de waterlopen stond in functie van transport en landbouw, en de verantwoordelijke diensten waren ervan overtuigd dat ze met een technische aanpak veiligheidsrisico's tot aanvaardbare proporties konden terugbrengen.

Later in de jaren 70, en zeker vanaf de jaren 80, werd er vanuit de jonge milieubeweging steeds krachtiger op aangedrongen rekening te houden met andere belangen dan alleen landbouw en transport. Milieu- en natuurverenigingen wezen op het belang van natuur en landschapszorg. Ze eisten een oplossing voor het probleem van de waterverontreiniging (zie ook volgende paragraaf) en ze benadrukten de kwalijke gevolgen van natuuronvriendelijk waterlopenbeheer. De milieubeweging waarschuwde dat - door het rechttrekken van waterlopen, het aanbrengen van oeververstevigingen en ruwe en slecht getimede ruimingen - de ecologische waarden van de watersystemen werden aangetast (Abts & Maene 1984). Met haar kritiek introduceerde de milieubeweging een nieuw inhoudelijk discours dat inging tegen eeuwenlang onbetwist waterbeheer in functie van landbouw en transport.
Ook het organisatorisch discours veranderde. De milieubeweging stond een stroomgebied-benadering voor, een benadering die was geënt op de idee dat waterbeheer gebiedsgericht werk moest zijn op de schaal van ecosystemen (Abts & Maene 1984). Het jarenland dominante discours over functionele taakverdeling en werken op de schaal van ambtsgebieden werd sterk bekritiseerd, en er werd een nieuwe 'policy image' tegenover gesteld (Baumgartner & Jones 1993), één waarin *river basin management* een voorname rol speelt (zie ook paragraaf 4.3).

3. **WATERBELEID OP SCHAAL AMBTSGEBIEDEN ?**
.....WATERBELEID OP WATERSYSTEEMSCHAAL !

De milieubeweging vond dat de bestaande institutionele arrangementen niet aangepast waren aan ecologisch verantwoord waterlopenbeheer. De belangrijkste kritiek luidde dat het waterlopenbeheer te veel versnipperd was over verschillende overheidsdiensten, dat er te weinig ruimte was voor participatie en inspraak, en dat de instrumenten van het waterlopenbeleid te weinig waren afgestemd op ecologisch verantwoord waterbeheer (Abts & Maene 1984).

1. **WATERBELEID DOOR DE OVERHEID.....?**
.....DOOR BETROKKEN BELANGHEBBENDEN !

Het waterlopenbeheer kreeg dus in de loop van de jaren 70 en 80 af te rekenen met een verlies aan legitimiteit van de toen dominante aanpak. Dit verlies aan legitimiteit leidde niet onmiddellijk tot beleidsbijsturing. De verontreiniging van het oppervlaktewater kreeg nog aandacht van beleidsmakers, maar voor een reorganisatie van het waterlopenbeheer was er geen ruimte op de politieke agenda: de aandacht van beleidsverantwoordelijken werd opgeslorpt door achtereenvolgende staatshervormingen en economische crisissen.

Die staatshervormingen bleven niet zonder gevolgen voor het waterlopenbeheer. In 1980 werden de bevoegdheden inzake waterbeleid overgedragen aan de gewesten. De meeste diensten voor waterlopenbeheer bleven echter tot 1989 functioneren op het nationale niveau.

De evolutie van nationaal naar Vlaams waterlopenbeheer verliep voor het beheer van de onbevaarbare waterlopen langs een ander traject dan het beheer van de waterwegen.

- Op 1 augustus 1989 werd de Landelijke Waterdienst overgeheveld van het nationale Ministerie voor Landbouw naar het Vlaamse Gewest (Vlaams Parlement 1993). De Landelijke Waterdienst stond in voor het onderhoud van de onbevaarbare waterlopen van 1ste categorie, en ook o.m. voor toezicht op de polders en wateringen. De Landelijke Waterdienst kwam na de regionalisering terecht onder de Algemene Technische Diensten van het Vlaamse Gewest (De Paepe 1984: 705). De vroegere Landelijke Waterdienst werd in 1995 vervolgens samengevoegd met de Dienst voor Water- en Bodembeleid, die al in 1983 was opgericht onder de koepel van de Vlaamse Administratie Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu (AROL). De nieuwe geïntegreerde dienst kreeg de naam afdeling Water en opereerde vanuit de Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer (AMINAL). Afdeling Water combineerde vanaf 1995 de operationele uitvoerende taken van de Landelijke Waterdienst en de veeleer strategische beleidsvoorbereidende taken van de Dienst voor Water- en Bodembeleid (afdeling Water 2003: 9). De regionalisering van het waterbeleid zorgde ervoor dat de milieubelangstelling in het waterlopenbeheer toenam.

- Ook het beheer van de bevaarbare waterlopen werd pas vanaf 1 januari 1989 organisatorisch ondergebracht bij het Vlaamse Gewest. Openbare werken, waterwegen en aanhorigheden, loods- en bebakeningsdiensten, en de reddings- en sleepdiensten werden per 1 januari 1989 volledig onder Vlaamse vlag gevoerd. Pas in een KB van 6 november 1992 werden de waterwegen 'met naam en toenaam' overgedragen.

3. DECENTRAAL GENOMEN BESLISSINGEN.....
<.....CENTRAAL GENOMEN BESLUITEN

De staatshervormingen van de jaren 80 en het begin van de jaren 90 bevestigden het belang van centraal genomen beslissingen in het waterlopenbeheer. Bij de regionalisering werden bevoegdheden overgedragen van de staat aan de gewesten, waardoor deze de centrale, aansturende rol van de staat overnamen.

4.1.2 Waterkwaliteitsbeleid

Net als voor het waterlopenbeheer wordt hierna de historische evolutie van het waterkwaliteitsbeleid geschetst. Opnieuw gaat de aandacht naar de keuzes die werden gemaakt in de institutionalisering van waterbeleid. Daarbij wordt met aandacht gekeken naar de taakverdeling tussen overheid, markt en samenleving, naar centralisatie en decentralisatie van bevoegdheden, en naar de schaal waarop beleid wordt gevoerd (de schaal van watersystemen of ambtsgebieden?).

Waterkwaliteitsbeleid tot en met de 19de eeuw

Vóór de 19de eeuw was waterkwaliteit alleen een probleem als vervuild water de beschikbaarheid van zuiver drinkwater in het gedrang bracht. Oplossingen voor het drinkwaterprobleem werd gezocht door particulieren zelf (regenwatercaptatie), of ze werden gecreëerd in lokaal gemeenschapsverband: gesteund door een lokaal bestuur werden, per stadswijk of per plattelandsdorp, waterputten of waterleidingen aangelegd. Verder werden problemen met de drinkwatervoorziening opgevangen door waterventers die drinkbaar water te koop aanboden. Tot de 19de eeuw werden collectieve problemen rond drinkwater dus vooral opgelost door een combinatie van 'self-government' door belanghebbenden, van overheidsbestuur en de werking van de markt.

1. **WATERBELEID DOOR DE OVERHEID**.....
+.....**DOOR BETROKKEN BELANGHEBBENDEN**
2. **WATERBELEID DOOR DE OVERHEID**.....
+.....**WATERBELEID DOOR DE MARKT**

Vanaf de 19de eeuw werd waterkwaliteit, onder invloed van de industrialisatie, een belangrijk maatschappelijk probleem. Industrialisatie zorgde voor vervuiling. Het afvalwater van de fabrieken kwam terecht in het oppervlakte- en grondwater, en in de overbevolkte steden zorgden slechte hygiënische omstandigheden voor stank, open riolen en dreigende epidemieën. Voordien waren er al vermoedens dat de slechte kwaliteit van drinkwater ziektes veroorzaakte, maar in de 19de eeuw kwam daar ook wetenschappelijk bewijs voor. Wetenschappers voerden pleidooien voor een 'sanitaire revolutie', waarin zou moeten worden geïnvesteerd in de afvoer van afvalwater en de aanvoer van zuiver drinkwater (de Swaan 1989). Onder invloed van de wetenschappelijke inzichten veranderde het politieke en maatschappelijke discours over drinkwatervoorziening en de vervuiling van waterlopen.

De achtereenvolgende cholera-epidemieën in West-Europa en de nieuwe wetenschappelijke inzichten zetten overheden in het midden van de 19de eeuw zwaar onder druk om initiatieven te nemen voor de volksgezondheid. Vooral de stedelijke overheden zetten zich aan het werk. Open riolen en grachten werden gedempt, krottenwijken werden gesloopt en de stadscentra werden heraangelegd met brede lanen, riolen en drinkwaterleidingen (de Swaan 1989). Stedenbouw was voor de stedelijke beleidsverantwoordelijken een zaak van verfraaiing maar vooral ook een zaak van sanering. De stadsbesturen wilden de steden meer leefbaar maken door de aanleg van riolen en het overkappen van stedelijk binnenwater, een evolutie hand in hand ging met een ontwikkeling waarin de overheid de verantwoordelijkheid opnam voor het openbare domein.

1. **WATERBELEID DOOR DE OVERHEID**..... >
.....DOOR BETROKKEN BELANGHEBBENDEN

Niet alleen de steden, ook de staat ondernam op het einde van de 19de eeuw pogingen om iets aan de slechte waterkwaliteit te doen. In een wet van 1877 over het beheer van de onbevaarbare waterlopen werd gesteld dat de waterlopen moesten beschermd worden tegen verontreiniging. De wet stipuleerde echter niet *hoe* die waterlopen moesten beschermd worden en *wie* daarvoor verantwoordelijk was (Veestraeten 1999). Dit maakte de wet van 1877 weinig doeltreffend.

Waterkwaliteitsbeleid van 1900 tot 1960

In het begin van de 20ste eeuw bleef het 'sanitatieprobleem' op de politieke agenda staan, onder meer omdat riolering werd aanzien als een initiatief waarmee maatschappelijke, economische en technische vooruitgang kon worden getoond. Veel concrete initiatieven werden in het begin van de 20ste eeuw echter niet genomen. Er werden enkele studiecommissies opgericht die onderzoek verrichtten naar de oorzaken van watervervuiling en ook beleidsaanbevelingen formuleerden. Daarna volgden twee wereldoorlogen die de ontwikkeling van waterzuivering afremden.

Na WOII werd (in 1950) een wet goedgekeurd die de gemeenten formeel verantwoordelijk stelde voor het bouwen en exploiteren van zuiveringsstations. De gemeenten schoten tekort in hun opdracht (Veestraeten 1999: 10). Gemeentelijke beleidsverantwoordelijken maakten geen prioriteit van riolering en afvalwaterzuivering. Ze zochten ook niet actief naar mogelijkheden om samen te werken met buurgemeenten, wat de eventuele werking van de zuiveringsinstallaties zowel technisch als economisch had kunnen optimaliseren (Veestraeten 1999). Het water(zuiverings)beleid werd gezien als een zuiver gemeentelijke aangelegenheid, waarbij er geen behoefte was aan samenwerkingsverbanden over de grenzen van de ambtsgebieden heen. De enige uitzondering daarop was de Tussengemeentelijke Vereniging voor Zuivering van het Afvalwater van de Kust (TVZAK), die in de jaren 50 - onder invloed van het toenemende kusttoerisme - uitgroeide tot een zuiveringsmaatschappij voor de gehele Kuststreek.

4. **DECENTRAAL WATERBELEID**.....>

.....CENTRAAL GEORGANISEERD WATERBELEID

3. WATERBELEID OP WATERSYSTEEMSCHAAL.....

< WATERBELEID OP SCHAAL AMBTSGEBIEDEN

De staat richtte in 1934 een Dienst voor Zuivering van Afvalwater op. DZA had de opdracht subsidies te verlenen aan gemeenten die een zuiveringsinstallatie wilden bouwen; DZA verleende ook lozingsvergunningen. Het probleem van DZA was een tekort aan bestuurlijk vermogen. De dienst had een te klein budget om gemeentelijke werken te subsidiëren, en DZA

had te weinig personeel om gemeenten technische ondersteuning aan te bieden. De zwakke positie van DZA bevestigde dat, inzake waterzuivering, de grootste verantwoordelijkheid bij de gemeenten lag.

Waterkwaliteitsbeleid op het einde van de jaren 60 en in de jaren 70

In de *Golden Sixties* begon het besef rond de aangroeiende milieuproblemen te groeien. De milieuvervuiling nam toe, de bevolking werd zich bewust van het gevaar van milieuvervuiling en beleidsmakers stonden onder toenemende politieke en maatschappelijke druk om milieuproblemen aan te pakken. Internationale publicaties als Rachel Carson's *Silent Spring* (1962) waren een verontrustend signaal over het gevaar van slechte waterkwaliteit, maar ook lokale vervuiling van waterlopen was vaak een aanleiding voor actie: de plaatselijke vuile beek werd ook in Vlaanderen het symbool voor het falend waterzuiveringsbeleid.

3. **WATERBELEID OP WATERSYSTEEMSCHAAL...>**

.....WATERBELEID OP SCHAAL AMBTSGEBIEDEN

4. DECENTRAAL WATERBELEID.....

<...CENTRAAL GEORGANISEERD WATERBELEID

In België zorgde het toegenomen probleembesef in 1966, bij het aantreden van een nieuwe regering, voor nieuwe beleidsinitiatieven. De minister voor volksgezondheid wenste een nieuwe wet te maken waarin de oprichting van drie bekkenmaatschappijen, één per stroomgebied, zou worden voorzien. Hij liet zich daarbij leiden "door de toen internationaal aanvaarde regel dat de oppervlaktewaterverontreiniging per waterbekken moet worden bestreden" (Veestraeten 1999: 14). Op 26 maart 1971 werd de Wet op de Bescherming van Oppervlaktewateren tegen Verontreiniging goedgekeurd. De in de wet voorziene waterzuiveringsmaatschappijen voor Schelde, Maas en Kust/IJzer zouden lozingsvergunningen gaan verlenen, en onder meer de gemeentelijke taken inzake waterzuivering overnemen.

Bij de uitvoering van de wet van 1971 liep het grondig fout: er was hevig Waals verzet tegen de oprichting van de waterzuiveringsmaatschappijen. "On vole l'eau de la Wallonie" klonk het in Wallonië (Van Fraechem 2003: 24), waarbij onder andere Samber en Maas werden beschouwd als natuurlijke grondstoffen waarover de Vlamingen geen beslissingsbevoegdheden mochten krijgen in waterzuiveringsmaatschappijen per rivierbekken. De non-implementatie van de wet van 1971 had tot gevolg dat de DZA bevoegd bleef voor het kwaliteitsbeheer en zich organisatorisch wist te versterken. In 1972 werd het personeelsbestand van de DZA uitgebreid (Veestraeten 1999: 21). Binnen de DZA werden provinciale afdelingen opgericht, en ook de werkingsmiddelen namen toe: er werden grote budgetten vrijgemaakt, onder meer voor het verlenen van subsidies aan gemeenten en bedrijven voor de aanleg van zuiveringsinstallaties. De centrale overheid nam dus geleidelijk meer taken op in het waterzuiveringsbeleid.

Waterkwaliteitsbeleid sinds de jaren 80

In de jaren 80 veranderde de organisatie van het waterzuiveringsbeleid ingrijpend ten gevolge van de staatshervorming. Nadat in een KB van 8 januari 1975 al bevoegdheden rond waterzuivering werden overgedragen, formaliseerde de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 de nieuwe taken van gemeenschappen en gewesten (Veestraeten 1999: 18). De gewesten werden onder meer verantwoordelijk gesteld voor de zuivering van afvalwater en voor riolering. Het regionaliseren van de bevoegdheden zorgde niet onmiddellijk voor een doeltreffender waterzuiveringsbeleid. Er moesten eerst grote organisatorische problemen worden opgelost.
Een eerste probleem was het ontbreken van homogene bevoegdheidspakketten (Veestraeten 1999: 18). Vlaanderen was dan wel vanaf 1980 verantwoordelijk voor de zuivering van afvalwater en riolering, de nationale overheid bleef bevoegd voor onder meer het opstellen van sectorale lozingsvoorwaarden en het bepalen van subsidietarieven voor bedrijven die wilden investeren in afvalwaterzuivering. De bijzondere wet van 8 augustus 1988 en het Sint-Michielsakkoord (in 1993 in wetteksten omgezet) zorgden voor meer homogeniteit in de bevoegdheidsverdeling.
Het tweede probleem waren de voortdurende wijzigingen in organisatiestructuren. In 1975 werd, in uitvoering van de wet van 1971, de Waterzuiveringsmaatschappij voor het Kustbekken (WZK) opgericht; de zuiveringsmaatschappijen voor Schelde en Maas kwamen om communautaire redenen nooit in actie. In 1981 besliste de Vlaamse cel in de unitaire nationale regering, ter compensatie, de Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij (VWZ) op te richten. VWZ nam vergelijkbare taken op als WZK, maar dan voor het Vlaamse gedeelte van de Schelde- en Maasbekkens (Veestraeten 1999). Omdat er zware kritiek was op de bedrijfsvoering van WZK, werd in 1988 een fusie gerealiseerd tussen WZK en VWZ. De nieuwe organisatie werd Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering (VMZ) genoemd en was actief in heel Vlaanderen, waarmee dus werd afgestapt van waterkwaliteitsbeleid op de schaal van stroomgebieden.

3. WATERBELEID OP WATERSYSTEEMSCHAAL.....
<...WATERBELEID OP SCHAAL AMBTSGEBIEDEN

Na een doorlichting van de waterzuivering door het studiesyndicaat SOBEMAP, kwam ook de VMZ onder vuur te liggen (Veestraeten 1999). Het rapport bekritiseerde de politisering van VMZ, administratieve spelregels die de werking van VMZ hinderden, en het algemene gebrek aan financiële middelen voor de realisatie van waterzuiveringsinfrastructuur (Vlaams Parlement 1990: 6). Omdat het bestuurlijk vermogen van VMZ in twijfel werd getrokken, werd op 1 januari 1991 de Vlaamse Milieumaatschappij opgericht: VMM nam de taken van VMZ over.

Eind jaren 80, begin jaren 90 steeg ook de druk vanuit Europa om een goede waterkwaliteit te realiseren (Veestraeten 1999). De Europese Gemeenschap legde de lidstaten normen op voor

de waterkwaliteit (via immissierichtlijnen) en bepaalde standaarden voor de uitstoot van vervuilende stoffen in het water (via emissierichtlijnen). Bovendien verloren Europese richtlijnen geleidelijk hun vrijblijvendheid: in het begin van de jaren 90 kregen de lidstaten allerlei strikte richtlijnen opgelegd, waaronder de Richtlijn Stedelijk Afvalwater en de Nitraatrichtlijn, die de druk op de lidstaten om doeltreffend waterkwaliteitsbeleid te voeren, verder opdreef. Paragraaf 4.3, verder in dit hoofdstuk, gaat dieper in op deze evoluties.

Terwijl de druk van Europa toenam, voelde Vlaanderen zich in toenemende mate tekortschieten. Er moest een grote achterstand worden ingehaald in het aanleggen van riolen en zuiveringsstations. De gemeenten moesten gestimuleerd worden om meer initiatief te nemen. De instrumenten om landbouw en industrie aan te zetten tot milieuvriendelijker gedrag moesten hervormd worden (bv. de vervanging van de lozingsvergunningen door één geïntegreerde milieuvergunning). En bovenal: er moest veel geld gevonden worden om de achterstand in de aanleg van zuiveringsinfrastructuur weg te werken. Voor dat laatste werd in 1990 de NV Aquafin opgericht: een publiek-privaat samenwerkingsverband met de opdracht bovengemeentelijke infrastructuur te ontwerpen, te financieren, aan te leggen en te beheren. Aquafin nam uitvoerende taken op, terwijl het Vlaams Gewest bevoegd bleef voor onder meer de planning. De Vlaamse Milieumaatschappij had de verantwoordelijkheid bovengemeentelijke en gemeentelijke investeringsprogramma's op te stellen; Aquafin hielp deze vervolgens uit te voeren (Van Zele 2003). In tegenstelling tot de stroomgebiedbenadering die, zoals hierna zal worden geïllustreerd, incrementeel is ingevoerd, was de oprichting van de NV Aquafin een plotse ingrijpende institutionele verandering in de organisatie van het Vlaamse water(kwaliteits)-beleid: de markt mocht, naast de overheid, een belangrijke rol spelen.

2. **WATERBELEID DOOR DE OVERHEID**.....
+.....**WATERBELEID DOOR DE MARKT**

Terwijl het Vlaams Gewest druk doende was het waterzuiveringsbeleid te optimaliseren, zwol de kritiek van de milieubeweging. De milieubeweging hekelde de grote en dure Aquafin-projecten en meende dat deze projecten onvoldoende zouden bijdragen tot het realiseren van goede waterkwaliteit (Van Braeckel 2005). De milieubeweging pleitte onder meer voor maatwerk en voor beleidsruimte om initiatieven rond kleinschalige waterzuivering te ontwikkelen. Net als in het waterlopenbeheer, pleitte de milieubeweging ervoor rekening te houden met ecologische belangen, in plaats van prioriteit te geven aan de economische belangen van Aquafin en de (rioolbuizen producerende) betonindustrie.

4.1.3 Drinkwatervoorziening

Drinkwatervoorziening is het derde en laatste beleidsveld in het waterbeleid waarvan een historische analyse wordt gemaakt. Opnieuw wordt de aandacht gevestigd op de keuzes die zijn gemaakt in de institutionalisering van het beleidsveld.

Drinkwatervoorziening in de 19de eeuw

De zorg voor de drinkwatervoorziening werd onder Napoleon toevertrouwd aan de gemeenten. De gemeenten kregen die opdracht vanuit een bezorgdheid voor de volksgezondheid. De gemeentebesturen moesten helpen ziekten en epidemieën te voorkomen. De cholera-epidemieën in de 19de eeuw versterkten de vraag naar overheidsoptreden in de drinkwatersector (Steurs 2002: 22).

1. **WATERBELEID DOOR DE OVERHEID**..... >
.....DOOR BETROKKEN BELANGHEBBENDEN

De uitbouw van de drinkwatervoorziening door de overheid ging eerst traag en onevenwichtig, om twee redenen. Ten eerste ontbrak het plattelandsgemeenten aan geld, kennis, politieke bereidheid en maatschappelijke interesse voor de aanleg van een waterdistributienet. In de steden verliep de ontwikkeling van de drinkwaterdistributie sneller. Ten tweede was er een verschil tussen Vlaanderen en Wallonië in de snelheid waarmee drinkwaterleidingen werden aangelegd. Wallonië beschikte over vele kleine waterbronnen, die privaat geëxploiteerd werden door talrijke kleine drinkwaterbedrijfjes. Op het Vlaamse platteland kwam de drinkwaterwinning trager op gang, onder meer door een gebrek aan waterbronnen en het gebrek aan interesse vanuit de markt om zich in te laten met drinkwatervoorziening (Protos 2006: 6).

2. **WATERBELEID DOOR DE OVERHEID**..... >
.....WATERBELEID DOOR DE MARKT

Tegen het einde van de 19de eeuw beslisten gemeenten, ook in Vlaanderen, hun krachten te bundelen en samen publieke maatschappijen op te richten die, onder gemeentelijke controle, de winning, het transport en de distributie van drinkwater realiseerden.

Drinkwatervoorziening van 1900 tot 1980

De wet van 1907 gaf intercommunales een wettelijk kader en bood de gemeenten extra stimulansen om samen te werken (Protos 2006: 7). De intercommunales konden genieten van: de voordelen van commerciële maatschappijen, het recht op onteigening, en de mogelijkheid

om leningen aan te gaan tegen een lage rentevoet (Protos 2006: 7). Naast de wet op de intercommunales werden in het begin van de 20ste eeuw andere initiatieven genomen om de gemeenten te stimuleren tot samenwerking. Er werd een subsidieregeling getroffen voor de aanleg van infrastructuur voor watervoorziening, en de intercommunales kregen de toezegging dat ze zouden worden bijgestaan door de technische diensten van de provincies en de staat (Protos 2006: 7).

4. **DECENTRAAL WATERBELEID** ..... + ...**CENTRAAL GEORGANISEERD WATERBELEID**

In 1913 richtte de Belgische staat de Nationale Maatschappij der Waterleidingen (NMDW) op (Protos 2006: 7). Deze maatschappij moest initiatieven nemen als de gemeenten het lieten afweten drinkwaterleidingen te voorzien. De NMDW kreeg ook de opdracht te zorgen voor ondersteuning bij de planning en coördinatie van de drinkwatervoorziening. Gemeenten en provincies konden participeren in de waterdistributie op hun grondgebied door de NMDW, en privé-personen of maatschappijen die dat wensten, konden zich aansluiten bij de maatschappij. De oprichting van de NMDW in 1913 luidde het begin in van de veralgemening van publieke waterdistributie in Vlaanderen. Vooral Vlaamse plattelandsgemeenten en kleine steden zonder grote financiële mogelijkheden gingen in zee met de NMDW, onder meer omdat zij via de deze maatschappij konden genieten van staatssubsidies. De twee wereldoorlogen vertraagden de activiteiten van de NMDW; daarna werd weer gestadig verder gewerkt aan de uitbouw van de openbare waterdistributienetwerken: in 1981 was de aansluitingsgraad van de huishoudens gestegen tot 98% (Protos 2006).

Drinkwatervoorziening sinds de jaren 80

De staatshervorming had gevolgen voor de drinkwatervoorziening. De Nationale Maatschappij der Waterleidingen werd opgesplitst, en in Vlaanderen werd zij in 1983 opgevolgd door de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening, de VMW (Protos 2006: 8). Het gevolg van de regionalisering was dat de rol van de nationale overheid in de drinkwatervoorziening heel beperkt werd. Enkel de controle op de drinkwaterprijzen en de productnormering (bijvoorbeeld voor bouwproducten die in contact komen met drinkwater) bleef in handen van de staat.

Naast de staatshervorming waren er nog andere krachten die de organisatie van de drinkwatervoorziening onder druk plaatsten.

3. **WATERBELEID OP EEN ANDERE SCHAAL** ...> .....WATERBELEID OP SCHAAL AMBTSGEBIEDEN

Vlaanderen telde in 1986 136 onafhankelijke drinkwatermaatschappijen met elk eigen productiecentra en distributiekanalen. Omdat in de

jaren 80 de renovatie van de bestaande infrastructuur zich opdrong, rees de vraag naar schaalvergroting en efficiëntere inzet van middelen. Het aantal drinkwatermaatschappijen nam in de loop van de jaren 80 drastisch af. Op dit ogenblik (begin 2008) telt Vlaanderen nog 14 drinkwatermaatschappijen (Lamote 2007: 8). Onder deze 14 bevinden zich de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening, 7 intercommunales en 6 gemeentelijke drinkwaterbedrijven.

In het begin van de jaren 1980 ondernam de privé-sector pogingen om in de drinkwatervoorziening in te treden. Deze pogingen waren kortstondig en marginaal. Het publieke karakter van de drinkwatersector lijkt in Vlaanderen niet in vraag te worden gesteld (Lamote 2007: 54). Internationaal is dat anders: de inbreng van privé-kapitaal en privé-beheer van drinkwaterinfrastructuur is er een waarneembare tendens (Lamote 2007: 40). Het feit dat de Vlaamse (drink)watersector geen overnames kent vanuit de privé-sector en het buitenland, heeft verschillende redenen. Drinkwater wordt in Vlaanderen sterk geassocieerd met volksgezondheid en daarbij horen strikte wettelijke bepalingen over drinkwaterkwaliteit. Daarbij komt dat de drinkwatersector een beperkt groeipotentieel heeft ten gevolge van steeds rationeler watergebruik, wat de sector niet interessant maakt voor de markt. Bovendien zijn drinkwaterprijzen in België niet vrij te bepalen: de prijzen en prijswijzigingen moeten worden voorgelegd aan een prijzencommissie (Lamote 2007: 45).

4.1.4 Conclusies

Net zoals historische analyses van het waterbeleid in andere landen laten zien (Kuks 2004; Barraqué 1995; Ghiotti 2006; Dicke 2004), geldt in Vlaanderen dat de institutionalisering van het waterbeleid in Vlaanderen langs enkele welbepaalde lijnen is verlopen.

Er zijn enkele duidelijke tendensen. Ten eerste is self-government door de samenleving (door betrokken belanghebbenden) sinds de 19de eeuw een uitzondering geworden: de overheid heeft zowat alle taken in het waterbeleid naar zich toegetrokken, zowel in het waterlopenbeheer, de waterzuivering als in de drinkwatervoorziening. Hetzelfde geldt, ten tweede, voor de inbreng van de private sector: met uitzondering van Aquafin in de waterzuivering, speelt de markt nauwelijks een rol. Ten derde valt op dat, ondanks de verantwoordelijkheden die voor de gemeentebesturen zijn weggelegd, hogere overheden in toenemende mate bevoegdheden op zich nemen. Wat betreft de keuze voor een schaal van beleidsvoering (per ambtsgebied of op watersysteemschaal?), laat de geschiedenis een wisselend beeld zien: overheden blijken nog

liefst te werken op de schaal van hun ambtsgebied, maar tegelijk ondervinden ze dat die schaal niet altijd optimaal is. Drinkwatermaatschappijen evolueerden naar schaalvergroting om redenen van efficiency, in de waterzuivering werd in de jaren 70 geëxperimenteerd met maatschappijen per rivierbekken, en in de jaren 80 weerklonk in het waterlopenbeheer de vraag naar toepassing van een stroomgebiedbenadering. Deze conclusies leiden tot dit beeld:

1. waterbeleid door de overheid	>	waterbeleid door de samenleving
2. waterbeleid door de overheid	>	waterbeleid door de private sector, de markt
3. waterbeleid op watersysteemschaal	< + >	waterbeleid op de schaal van ambtsgebieden
4. waterbeleid met decentrale beslissingen	<	waterbeleid met centraal genomen besluiten

De historische analyse laat verder zien dat de keuze voor het ene of het andere wordt beïnvloed door de definitie van het beleidsprobleem. Als Napoleon de polders en wateringen afschafte, paste dat in de toen geldende opvattingen over 'modern overheidsbestuur'. Toen de Belgische overheden vanaf het einde van de 19de eeuw begonnen te investeren in drinkwaterdistributie en riolering, was dat conform het toen actuele debat over bevordering van volksgezondheid. Kortom, de institutionele vormgeving van het waterbeleid weerspiegelt de geldende discoursen. Discoursen evolueerden door de tijd. De aanleg van riolen wordt momenteel niet meer gezien als een maatregel ter bevordering van de volksgezondheid, maar als een maatregel ter bescherming van de oppervlaktewaterkwaliteit. Hetzelfde geldt voor het waterlopenbeheer. Het beheer van de onbevaarbare waterlopen wordt dan nog wel deels ten dienste van de landbouw gevoerd, ondertussen wordt ook het belang van andere functies erkend, bijvoorbeeld de ecologische, recreatieve en andere functies van de waterloop.

Tot slot, vooroplopend op meer uitgebreide beschouwingen in hoofdstuk 8, kan hier alvast worden geconcludeerd dat de historische analyse van het waterbeleid in Vlaanderen veel institutionele persistentie laat zien. Eens keuzes zijn gemaakt over de organisatorische vormgeving van het beleid, worden deze keuzes later vaak niet meer in vraag gesteld. Padafhankelijkheid speelt daarbij een belangrijke rol: keuzes die in het verleden zijn gemaakt, beperken de keuzemogelijkheden in de toekomst. Institutionele persistentie blijkt in sterke mate gekoppeld te kunnen worden aan vier onderscheidende kenmerken van waterbeleid (centraal-decentraal, ambtsgebied-watersysteem, overheid-markt, overheid-samenleving).

Refererend aan het analysekader van Baumgartner en Jones (1993) zijn in de historische kenschets enkele 'punctuated equilibria' te ontdekken in specifieke beleidsvelden. Bijvoorbeeld: de wet van 1907 op de intercommunales betekende een scharniermoment in de drinkwatervoorziening, en de koppeling van inzichten in volksgezondheid aan ingenieurskennis

was in het midden van de 19de eeuw een keerpunt voor de aanleg van riolen. Kenmerkend voor scharniermomenten, keerpunten of breuklijnen is dat vanaf dan een nieuw 'policy image' wordt aangehangen. Dat valt onder meer af te leiden van de veranderende waarden en de aangepaste visies op beleid. De aanleg van een aderlijk-slagaderlijk stelsel met riolen en drinkwaterleidingen is bijvoorbeeld terug te brengen tot de (in de 19de eeuw nieuwe) opvatting dat de overheid verantwoordelijkheid draagt over het openbare domein en over volksgezondheid.

4.2 Recente ontwikkelingen in het Vlaamse waterbeleid

In de jaren 80 werd scherpe kritiek geleverd op het Vlaamse waterbeleid. Zowel het waterlopenbeheer, het waterkwaliteitsbeleid als de drinkwatervoorziening hadden anomalieën, en deze werden publiekelijk aan de kaak gesteld. Hierna, in paragraaf 4.2.1, worden de belangrijkste problemen aangewezen, geordend en geïnterpreteerd. Daarna, in paragraaf 4.2.2, wordt aangegeven hoe Vlaanderen probeerde een oplossing te creëren voor deze problemen. Er wordt meer bepaald ingegaan op de initiatieven die zijn genomen om integraal waterbeleid als een nieuwe beleidsstrategie te institutionaliseren.

4.2.1 Probleemschets van het waterbeleid in de jaren 80

Het Vlaamse waterkwaliteitsbeleid schoot tekort op vier punten: doeltreffendheid, legitimiteit, coördinatie en financiering.

- Vlaanderen kampte in de jaren 80 met een ernstige achterstand in het realiseren van een hoge riolerings- en zuiveringsgraad, zeker in vergelijking met buurlanden zoals Nederland (EEA 2004: 5). Het probleem van de waterkwaliteit werd bovendien almaar groter ten gevolge van de toenemende verontreiniging door onder meer vermesting. Vlaanderen beoogde de waterkwaliteitsproblemen aan te pakken, maar slaagde er niet in betere beleidsprestaties neer te zetten. Dat werd, zeker naar het eind van de jaren 80, in toenemende mate als een probleem ervaren, niet in het minst omdat Europa geleidelijk de druk om goed te presteren opvoerde met de Nitraatrichtlijn en de Richtlijn Stedelijk Afvalwater (Veestraeten 1999).
- Het probleem van *ondoeltreffendheid* ging hand in hand met een toenemend tekort aan *legitimiteit* van het beleid. In de jaren 80 beschikte de overheid over onvoldoende bestuurlijk vermogen om de waterkwaliteitsproblemen aan te pakken. De staatshervorming en de veelvuldige reorganisaties van de bevoegde diensten, creëerden een beeld van een overheid die vooral met interne reorganisatie bezig was. Het Vlaams Gewest had bovendien moeite om zichzelf georganiseerd te krijgen, met achtereenvolgende hervormingen van WZK, VWZ en VMZ tot uiteindelijk in 1991 de Vlaamse Milieumaatschappij werd opgericht. Ook de beleidsstrategie

van het Vlaams Gewest kende legitimiteitsproblemen: grote en dure projecten voor waterzuivering werden door de milieubeweging afgewezen, onder meer omdat ze niet altijd de meest doelmatige investeringen bleken te zijn (Abts en Maene 1984).

- Een derde probleempunt was een gebrek aan *coördinatie* tussen de bevoegde diensten. De bevoegdheden in het waterkwaliteitsbeleid waren verdeeld tussen gemeenten, het Vlaams Gewest en (in de jaren 80 nog deels) de nationale overheid (De Paepe 1984: 703). De versnippering van bevoegdheden en het overlappen van taken leidden tot het afschuiven van verantwoordelijkheden (De Paepe 1984: 713-714). De besturen wezen elkaar met de vinger als het erop aankwam het falende waterzuiveringsbeleid te verklaren.

- In de jaren 80 was vooral ook de *financiering* van het waterzuiveringsbeleid een groot probleem. Het investeringsritme dat men nodig achtte voor een goed beleid kon financieel niet bijgehouden worden: de investeringskosten lagen hoog en de overheid kon intern onvoldoende middelen vrij maken. Het ontbreken van financiële middelen versterkte de ondoeltreffendheid van het waterzuiveringsbeleid.

Ook het <u>waterlopenbeheer</u> had zwakke punten en werd daarop bekritiseerd in de jaren 80. In het waterlopenbeheer stelden zich problemen met legitimiteit, coördinatie, externe integratie en wetgeving.

- De milieubeweging vond dat het waterlopenbeheer te veel was gericht op waterafvoer (in functie van de landbouw) en het voorkomen van waterschade. Ze pleitte ervoor rekening te houden met de belangen van natuur en landschapszorg (Abts & Maene 1984: 37). De milieubeweging bekritiseerde ook het rechttrekken, verbreden en verdiepen van waterlopen. Met deze kritiek droeg de milieubeweging bij tot het afkalven van het *draagvlak* voor het waterlopenbeheer volgens de 'oude stijl'.

- Een tweede punt van kritiek was het gebrek aan *coördinatie* tussen de voor waterlopenbeheer bevoegde diensten. De taken in het waterlopenbeheer waren versnipperd tussen gewest, provincies, gemeenten en polders en wateringen. Door de doorgedreven taakverdeling en door het afschuiven van verantwoordelijkheden tussen de waterloopbeheerders onderling werden inefficiënties vastgesteld in de uitvoering van beheerstaken. Zowel door klokkenluiders onder de betrokken ambtenaren als door de milieubeweging werd aandrongen op een betere coördinatie.

- In de jaren 80 was er niet alleen de kritiek dat de waterbeheerders onderling te weinig gecoördineerd beleid voerden, ook de *afstemming met andere beleidsdomeinen* werd als een probleem ervaren. Vooral het beleidsdomein leefmilieu oordeelde dat de andere beleidsdomeinen te weinig in het voordeel van het leefmilieu handelen. Het beheer van de onbevaarbare waterlopen van 1ste categorie, tot 1989 in handen van het Nationale Ministerie voor Landbouw, investeerde volgens beleidsmakers in het milieubeleid te weinig in natuur-vriendelijk waterlopenbeheer. Ook de afstand tussen de beleidsdomeinen leefmilieu en

openbare werken werd te groot bevonden. In het beleidsdomein leefmilieu streefden zowel ambtenaren als politici ernaar de verantwoordelijken voor openbare werken aan te zetten tot meer milieuvriendelijk investeringsbeleid. Verder was er in het beleidsdomein leefmilieu ook ontevredenheid over de wijze waarop de ruimtelijke ordening omging met water: er werd te weinig rekening gehouden met de 'natuurlijke' werking van watersystemen, wat onder meer bleek uit het ontbreken van ruimte voor water in de plannen van ruimtelijke ordening (Snacken 1984: 585).

- Tot slot oordeelden de critici dat een gebrekkige *wetgeving* mede aan de basis lag van de problemen in het waterlopenbeheer: de wetgeving was nauwelijks gecoördineerd (De Paepe 1984: 714). Er werd openlijk gepleit voor meer duidelijkheid in de regelgeving, zodat helder zou worden wie precies waarvoor verantwoordelijk is. De opeenvolgende wetten van 1950 en 1967 en de daaropvolgende staatshervormingen hadden de organisatie van het waterlopenbeheer namelijk behoorlijk complex gemaakt.

Ook de drinkwatervoorziening had in de jaren 80 af te rekenen met problemen, waaronder financiële, concurrentie- en uitvoeringsproblemen. In het begin van de jaren 80 waren in heel Vlaanderen de aansluitingen op het distributienetwerk voor drinkwater goeddeels gerealiseerd, maar de drinkwaterleidingen van de eerste generatie waren alweer aan vernieuwing toe. Het onderhoud en de instandhouding van het distributienetwerk was een grote *financiële dobber* voor de drinkwatermaatschappijen. Dit probleem werd mede in de hand gewerkt door de *concurrentie* tussen de maatschappijen onderling (De Brabander 1984: 31-32). In vele gemeenten waren meerdere drinkwatermaatschappijen actief: iedere maatschappij met haar eigen infrastructuur, wat de onderhouds- en beheerskosten voor deze maatschappijen erg groot maakte. De drinkwatermaatschappijen werden ook gehinderd door *uitvoeringsproblemen*. In de jaren 80 kwam het geregeld voor dat de administratieve dossiers van hun projecten geblokkeerd zaten bij administraties. Zo kon het soms jaren duren voor de nodige vergunningen voor een project verleend werden.

De problemen in het waterkwaliteitsbeleid, het waterlopenbeheer en de drinkwatervoorziening leidden ertoe dat, vooral de milieubeweging en beleidsmakers in het beleidsdomein leefmilieu, historische beleidskeuzes in het waterbeleid in vraag stelden.

- Uit de analyse in paragraaf 4.1 is gebleken dat sinds de 19de eeuw de overheid zowat alle taken in het waterbeleid naar zich toe heeft getrokken, terwijl de betrokkenheid van belanghebbenden door de jaren geleidelijk tot een minimum is beperkt. Vanaf eind jaren 70, en zeker vanaf de jaren 80, werd de wenselijkheid van deze evolutie in vraag gesteld. Vooral de milieu- en natuurverenigingen vroegen open dialoog en mogelijkheden om te participeren in het beleid. Naast het democratische argument, gebruikten zij ook het argument dat de overheid op

dat ogenblik veel te weinig rekening hield met andere belangen, die maatschappelijk relevant werden gevonden (De Paepe 1984: 715).

- In de jaren 80 werd ook de *relatie met marktpartijen* in vraag gesteld. Waar vroeger marktpartijen systematisch werden geweerd van medeverantwoordelijkheid in het waterbeleid, kwam er bij Vlaamse beleidsverantwoordelijken geleidelijk meer sympathie voor de idee dat marktpartijen zouden deelnemen aan het beleid, daarbij uiteraard beïnvloed door privatiseringsbewegingen in andere landen (bv. onder Thatcher in het Verenigd Koninkrijk). In het Vlaamse waterbeleid werden begin jaren 90 private middelen geïnjecteerd in het waterzuiveringsbeleid. De NV Aquafin werd opgericht als een publiek-privaat samenwerkingsverband met de opdracht bovengemeentelijke infrastructuur te ontwerpen, aan te leggen, te beheren en vooral: te financieren.

- Ten derde werd de verhouding tussen *centraal en decentraal* te nemen beslissingen in de jaren 80 vanuit een ander perspectief bekeken. De versnippering van bevoegdheden werd als een belangrijk probleem ervaren, en er werd een pleidooi gehouden voor meer samenwerking en afstemming tussen alle betrokkenen in het waterbeleid: zowel tussen de waterbeheerders onderling als met vertegenwoordigers van belendende beleidsdomeinen. Dit discours past in een ruimere evolutie waarin eind jaren 80, zowel in het milieubeleid als in andere beleidssectoren, interne en externe integratie van het overheidsbeleid werd bepleit. De brede stroming rond New Public Management was een katalysator in het aanzwengelen van strategische en organisatorische veranderingen in het overheidsbeleid (Padt 2007: 56-57).

- Het werken op een *andere schaal dan op de schaal van ambtsgebieden* werd in de jaren 80 gezien als een mogelijke oplossing voor de problemen in het waterbeleid. De drinkwatermaatschappijen beslisten via schaalvergroting een deel van hun financiële en concurrentieproblemen aan te pakken. In het waterzuiveringsbeleid werd weliswaar afgestapt van waterzuiveringsmaatschappijen per stroomgebied, maar de interne organisatie van de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering (en later de Vlaamse Milieumaatschappij) werd wel afgestemd op rivierbekkens. Zo werden onder meer Algemene Waterzuiveringsplannen (AWP's) per rivierbekken opgesteld. Ook in het waterlopenbeheer was er een evolutie naar meer gebiedsgericht beheer. In de jaren 80 werd bijvoorbeeld geëxperimenteerd met 'bijzondere stuurgroepen' in het kader van de landinrichtingscomités (Akkermans 1984: 11). Die experimenten beoogden een werkkader te creëren waarin, via gebiedsgerichte werking, draagvlak zou worden gecreëerd voor projecten waarin belangen tegen elkaar afgewogen moesten worden, waaronder de belangen van landbouw, natuurbehoud, huisvesting en industrie.

4.2.2 Integraal waterbeleid als oplossing

Als tot dan toe padafhankelijke keuzes in het waterbeleid in vraag worden gesteld, komt er ruimte vrij voor ideeën over een andere beleidsaanpak. Uit het voorgaande bleek dat Vlaanderen tegen het einde van de jaren 80 open stond voor participatie van belanghebbenden in het beleid, en dat het Vlaamse Gewest bereid was meer inspanningen te leveren voor coproductie met marktpartijen. Gebiedsgericht geïntegreerd waterbeleid op de schaal van stroomgebieden werd naar voren geschoven als een mogelijke oplossing voor de problemen. Hierna wordt aangegeven hoe (gebiedsgericht) geïntegreerd waterbeleid, als een discours én als een beleidsstrategie, in het begin van de jaren 90 in Vlaanderen is binnengekomen, en hoe het zich in de daaropvolgende jaren heeft geïnstitutionaliseerd.

In 1990 en 1991 werden de eerste bekkencomités opgericht. Eerst voor het bekken van de Demer, daarna voor de IJzer, de Dender, de Nete en de Bovenschelde (Crabbé 2005: 21). Het bekkencomité verenigde vertegenwoordigers van alle besturen en diensten actief binnen het bekken, waaronder de gemeenten, de provincies, de polders en wateringen, en meerdere administraties van het Vlaamse Gewest. Aan de vergaderingen van de bekkencomités namen ook vertegenwoordigers van belangenorganisaties deel, waaronder van de landbouw- en natuurverenigingen. De belangrijkste meerwaarde van de bekkencomités bestond er in, via een interbestuurlijk overlegplatform, de versnippering en fragmentatie van bevoegdheden te compenseren. Het voorwerp van overleg was ruim: kwaliteitsbewaking van het oppervlaktewater, waterbeheersing en ecologisch verantwoord waterlopenbeheer. Door samenwerking te bevorderen tussen de overheden, door belangenverenigingen rond de tafel te brengen, en door te streven naar gedragen/legitiem waterbeleid, speelden de bekkencomités in op aanhoudende kritieken op het waterbeleid. Hoofdstuk 7 gaat in meer detail in op de ontwikkeling van de bekkenwerking in Vlaanderen, voornamelijk omwille van de laboratoriumfunctie die zij vervulde in het institutionaliseren van integraal waterbeleid in Vlaanderen.

Begin jaren 90 is begonnen met de voorbereidingen van een decreet integraal waterbeleid. Met een decreet wensten Vlaamse beleidsverantwoordelijken in het milieubeleid in te spelen op meerdere behoeftes. Enerzijds geloofden zij zodanig in de meerwaarde van de bekkenwerking, dat zij in een decreet de bekkencomités een officieel statuut en een duidelijke taakstelling wilden geven. Anderzijds wilden zij ook het probleem van de versnipperde waterwetgeving oplossen door het uitvaardigen van nieuwe, gecoördineerde wetgeving. De voorbereiding van een decreet integraal waterbeleid bleek een traag en moeilijk proces. Zowel minister De Batselier als later minister Kelchtermans redigeerden een ontwerp van decreet, respectievelijk

in 1994 en 1998, maar geen van beide wetteksten werd een volwaardig decreet. In 2003 werd, na 10 jaar voorbereidend werk, wel een Decreet Integraal Waterbeleid goedgekeurd. Dat decreet biedt een juridisch statuut voor initiatieven rond gebiedsgericht geïntegreerd waterbeleid en het introduceert ook nieuwe beleidsinstrumenten. Hoofdstuk 5 gaat uitvoerig in op de totstandkoming van het decreet, omdat de ontwikkeling van het decreet een cruciaal element is in onderzoek naar de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen.

In de loop van de jaren 90 werd Vlaanderen vanuit de internationale context gestimuleerd werk te maken van gebiedsgericht geïntegreerd waterbeheer. Een van de stimulansen was het Verdrag van Helsinki (1992), waarnaar ook in paragraaf 4.3 zal worden verwezen. Het verdrag beoogt staten aan te zetten tot bescherming en geïntegreerd beheer van grensoverschrijdend oppervlakte- en grondwater. Naar aanleiding van het verdrag werden in 1994 de Internationale Verdragen ter Bescherming van de Schelde en Maas gesloten (Teclaff 1996: 390). Deze verdragen, die het Vlaams Gewest als verdragspartij heeft ondertekend, legden de basis voor gestructureerd internationaal overleg in de Internationale Commissies ter Bescherming van de Schelde en de Maas (ICBS en ICBM). Voorheen waren er al commissies voor grensoverschrijdende waterproblemen, maar deze hadden meestal een specifieke technische opdracht rond rivierverdieping of waterkwaliteitsproblemen. De nieuwe Internationale Commissies mochten alle relevante aspecten voor het waterbeheer behandelen, ook ecosysteembeheer in het stroomgebied.

In mei 1996 werd op verzoek van de Vlaamse minister voor leefmilieu Kelchtermans het Vlaams Integraal Wateroverleg Comité (VIWC) opgericht. Het VIWC was een platform voor overleg en uitwisseling van informatie tussen alle relevante actoren in het Vlaamse waterbeleid en -beheer. In het VIWC werden alle relevante Vlaamse administraties uitgenodigd voor overleg, en ook de belangenverenigingen van de provincies, de steden en gemeenten, en de polders en wateringen werden rond de tafel gebracht. De opdracht van VIWC was het integraal waterbeheer in Vlaanderen beleidsmatig vorm te geven, te begeleiden en de realisatie ervan op te volgen (VIWC 2007). Het VIWC bood dus voor het eerst, op de schaal Vlaanderen, een breed samengesteld overlegplatform waarin afstemming en coördinatie konden worden gerealiseerd tussen alle waterbeherende instanties (VIWC 2000: 3).

In de tweede helft van de jaren 90 werd werk gemaakt van integrale waterbeleidsplannen. Het VIWC begon in 1998 met de voorbereidingen voor een Vlaams waterbeleidsplan. In 1997 werden voor de zes resterende Vlaamse rivierbekkens bekkencomités opgericht, en in het gewestelijke milieubeleidsplan 1997-2001 werd bepaald dat voor alle 11 Vlaamse rivierbekkens bekkenbeheerplannen zouden worden opgesteld. In 2001 vatte het Vlaamse Gewest ook nog de

idee op gemeenten en provincies te stimuleren beleidsplannen te maken op de schaal van deelbekkens: kleinere stroomgebieden binnen rivierbekkens (zie hoofdstuk 6). De bedoeling van al deze beleidsplannen was dezelfde: eensgezindheid creëren over de belangrijkste problemen in het watersysteem, gezamenlijk zoeken naar de gewenste oplossingen, en actief werken aan draagvlak voor het uitvoeren van beleidsacties en maatregelen. De overtuiging bestond dat gebiedsgerichte beleidsplanning - met participatie van alle betrokken diensten en alle relevante belangenorganisaties - het vermogen had bij te dragen tot meer geïntegreerd, beter gecoördineerd en meer legitiem waterbeleid: iets waar het het waterbeleid in de jaren 80 aan ontbrak, getuige de probleembeschrijving in paragraaf 4.2.1 van dit hoofdstuk.

De inspanningen van Vlaamse beleidsmakers (in het milieubeleid) om integraal waterbeleid te institutionaliseren, kregen in 2000 een extra stimulans door de goedkeuring van de Kaderrichtlijn Water. In de Kaderrichtlijn stimuleert de Europese Unie de toepassing van een stroomgebiedbenadering, zoals in paragraaf 4.3 in detail zal worden toegelicht. Planning, monitoring en rapportering worden in de Kaderrichtlijn naar voor geschoven als belangrijke instrumenten voor *integrated water management*. De Kaderrichtlijn Water legt de nadruk op *stakeholder involvement*: Europa wil dat de lidstaten hun sturingsmacht delen met andere belanghebbenden in het waterbeleid, in de verwachting daarmee betere beleidsresultaten te boeken. De Kaderrichtlijn verheft dus stroomgebiedbeheer tot de norm, wat door beleidsmakers in het Vlaamse milieubeleid werd geïnterpreteerd als een bevestiging van alle inspanningen die in de jaren 90 werden geleverd ten voordele van integraal waterbeleid.

4.2.3 Samenvatting

De jaren 80 was een periode waarin knelpunten in het waterbeleid aan de kaak werden gesteld, vooral door de milieubeweging en beleidsmakers in het milieubeleid. Hoewel de klemtonen verschilden tussen de beleidsvelden, is het duidelijk dat zowel het waterlopenbeheer, de waterzuivering als de drinkwatervoorziening problemen hadden met doeltreffendheid, en ook met coördinatie, externe integratie en legitimiteit. Deze problemen leidden in de loop van de jaren 80 tot het in vraag stellen van eerder gemaakte keuzes in het waterbeleid: moet de overheid wel alle taken naar zich toetrekken, of moet er in tegendeel meer ruimte komen voor deelname van maatschappelijke sectoren en marktpartijen aan het beleid? Moet beleid ontwikkeld worden voor ambtsgebieden, of is het beter te werken op een andere schaal?

Het in vraag stellen van eerder gemaakte keuzes in het waterbeleid bracht Vlaamse beleidsmakers in het milieubeleid ertoe experimenten op te zetten voor gebiedsgericht geïntegreerd waterbeleid. Wat in 1990 klein begon met het oprichten van het eerste

bekkencomité, evolueerde tot het nemen van andere initiatieven zoals het opzetten van een wetgevingsproces en het installeren van internationale stroomgebiedcommissies. Het overzicht in paragraaf 4.2.2 illustreerde een consequent streven naar beter gecoördineerd waterbeleid, naar participatief opgezet waterbeleid, en naar waterbeleid dat is afgestemd met het beleid van belendende beleidsdomeinen. In de beschrijving werd ook gesteld dat Vlaanderen, in zijn pogingen om een beleidsstrategie rond integraal waterbeleid uit te bouwen, werd gestimuleerd door de internationale en de Europese gemeenschap. Over die internationale en Europese stimulansen gaat de volgende paragraaf.

4.3 Ontwikkelingen op een andere schaal

Hierna wordt beschreven hoe *integrated water management* op het internationale niveau is opgekomen, en hoe op een Europese schaal de stroomgebiedbenadering geleidelijk is uitgegroeid tot een norm. De bedoeling van deze paragraaf is een preciezer beeld te krijgen van de invloed die de Europese en internationale context heeft gehad op ontwikkelingen rond integraal waterbeleid in Vlaanderen.

4.3.1 *Integrated water management* in de internationale context

De idee van gebiedsgericht geïntegreerd waterbeheer op de schaal van stroomgebieden heeft zich, in de internationale context, in drie fasen ontwikkeld: in de periode van 1950 tot 1970 (fase 1), in de periode van 1970 tot 1987 (fase 2) en in de periode na 1987 (fase 3). Voor elke periode volgt hierna een beknopte toelichting. Om de evolutie door de tijd te illustreren, wordt gewerkt met een tijdsbalk.

De eerste fase, tussen 1950 en 1970, was een periode waarin stroomgebiedbeheer een experimentele denkoefening was van specialisten in internationaal publiekrecht.

In 1961 schaarde de International Law Association (ILA) zich achter de idee om het concept *stroomgebied* te gebruiken als eenheid voor gemeenschappelijk beheer van rivieren door oeverstaten. Ze werden geïnspireerd door feitelijke problemen bij het gebruik van internationale

rivieren door oeverstaten. In de Verklaring van Salzburg (1961), die de ILA op eigen initiatief opstelde, was de premisse: oeverstaten hebben gelijke rechten op het gebruik van rivierwater. In de Helsinki Rules (1966) introduceerde de ILA een gedetailleerde uitwerking van de principes van internationale samenwerking op stroomgebiedniveau. Dit juridische werk werd later gebruikt om 'river basin management' als een beleidsconcept te operationaliseren. Belangrijk in het werk van de juristen is dat ze oeverstaten aanzetten tot samenwerking. Oeverstaten werden gestimuleerd het denken en werken in ambtsgebieden op te geven ten voordele van gezamenlijk stroomgebiedbeheer.

Vanaf de jaren 70 breekt een tweede fase aan, een fase waarin waterbeleid sterk wordt gekoppeld aan milieubeleid en milieuhygiëne. 1972 is in dat verband een belangrijk jaar. Toen organiseerde de Verenigde Naties in Stockholm (Zweden) een eerste mondiale conferentie waar de dreiging van milieuvervuiling als een belangrijk probleem werd erkend. De afrondende Stockholm-Verklaring legt de basisbeginselen vast voor het internationale milieubeleid en milieurecht (Deketelaere 2007). In de Stockholm-Verklaring wordt verwezen naar het belang van geïntegreerd water(voorraden)beheer.

Op het vlak van waterbeleid was nog een andere conferentie belangrijker dan de Stockholm-conferentie: de VN-conferentie over water in Mar del Plata (Argentinië). Tijdens die conferentie in 1977 werd een groot aantal resoluties aangenomen, die bekend staan als het Mar del Plata Action Plan. In dat actieplan wordt een aantal concepten gelanceerd, waaronder multifunctioneel watergebruik, geïntegreerde beleidsplanning in het waterbeheer en de bescherming van aquatische ecosystemen (Grijns 1992: 78). In de uitvoering van het Mar del Plata Action Plan liep het mis: de internationale politieke gemeenschap was in de jaren 70 en 80 wel bereid te investeren in waterzuivering, maar geïntegreerde afweging van alle relevante aspecten van waterbeheer was op dat ogenblik nog een brug te ver.

Belangrijk in de tweede fase is de geleidelijke kanteling in de opvattingen over waterbeleid. Terwijl het beheer van water op de schaal van ambtsgebieden tevoren niet in vraag werd gesteld, schaarde een toenemend aantal betrokkenen (politici, ambtenaren, wetenschappers, belangenvertegenwoordigers...) zich in de jaren 70 achter de idee van stroomgebiedbeheer. Ook België was de idee genegen, zoals in paragraaf 4.1 werd toegelicht: in de jaren 70 experimenteerde België met de oprichting van waterzuiveringsmaatschappijen voor IJzer, Schelde en Maas, geïnspireerd door het internationale discours over stroomgebiedbeheer.

Stroomgebiedbenadering en multifunctioneel waterbeheer waren in de jaren 70 dan wel relatief nieuwe begrippen in het discours van de internationale gemeenschap, enkele landen hadden eerder al experimenten opgezet rond stroomgebiedbeheer.

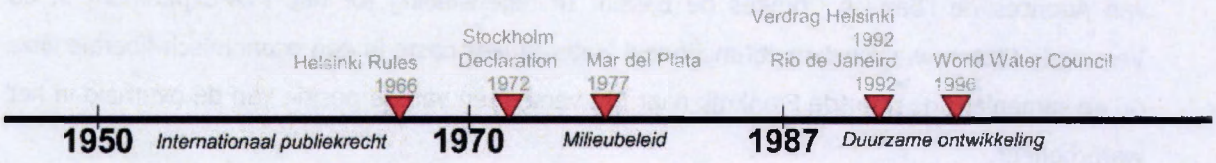
In 1933 werd in de Verenigde Staten de Tennessee Valley Authority (TVA) opgericht (Teclaff 1996: 366). Dat was een overheid met de opdracht allerlei projecten te ontwikkelen zoals het bevaarbaar maken van waterlopen, het beveiligen van land tegen overstromingen, maar ook herbebossing, elektriciteitsproductie en sociale tewerkstelling. De doelstelling van TVA was waterbeheer te koppelen aan de economische en sociale ontwikkeling van het valleigebied van de Tennessee (Water Encyclopedia 2007). Dit was voor die tijd bijzonder vernieuwend: multifunctioneel waterbeheer werd in de Tennessee Valley voor het eerst in praktijk gebracht.

Niet alleen in de VS, ook in Europa werden initiatieven genomen voor stroomgebiedbeheer.
- In Frankrijk werd waterbeheer na de Tweede Wereldoorlog, net als in de VS, gezien als een vehikel waarmee economische ontwikkeling kon worden gestimuleerd (Bressers 2004). Met la Loi sur l'Eau van 16 december 1964 creëerde Frankrijk het juridische kader voor de oprichting van Agences de l'Eau en Comités de Bassin. In tegenstelling tot het TVA-experiment in de Verenigde Staten, waar het multifunctioneel waterbeheer paste in een economisch-liberale visie op de samenleving, streefde Frankrijk naar het versterken van de positie van de overheid in het waterbeheer.
- Ook in Engeland werd na de Tweede Wereldoorlog geëxperimenteerd met *integrated water management*. Engeland wilde vooral het probleem van de drinkwaterschaarste oplossen door een kader te ontwikkelen waarin de gebruiksfuncties van water tegen elkaar konden afgewogen worden. De Water Act van 1945 was de eerste wet die, op de schaal van stroomgebieden, geïntegreerde belangenafweging mogelijk maakte. Later, in 1964, werd een Water Resources Board opgericht voor heel Engeland en in 1973 werden, naar aanleiding van een nieuwe Water Act, tien Water Authorities opgericht. Bij deze Water Authorities werden de bevoegdheden voor drinkwatervoorziening, waterzuivering en rivierbeheer gecentraliseerd. Op die manier hoopten Engelse beleidsverantwoordelijken een einde te maken aan de coördinatieproblemen tussen de drie beleidsvelden (Dicke 2001: 116).

Enkele pionierslanden haakten in de jaren 80 af. De Verenigde Staten stopte vroeg in de jaren 80 met de stroomgebiedcommissies die waren opgericht onder de Water Resources Planning Act van 1965 (Teclaff 1996: 371). In Engeland werden in 1989, onder Thatcher, essentiële taken van de Water Authorities geprivatiseerd (Grijns 1992: 78). In de literatuur wordt gespeculeerd over de redenen voor het afhaken van deze landen. Grijns (1992: 78) veronderstelt dat de complexiteit en de praktische uitvoerbaarheid tijdens de jaren 80 veel scepsis opriepen. Teclaff (1996: 369-371) gaat ervan uit dat de 'tegendruk' te groot was: demografische evoluties die de vraag naar water deden toenemen, de toegenomen mogelijkheden om met technische middelen en technologie waterproblemen op te lossen, en de

opgang van een sterk privatiseringsdiscours in de loop van de jaren 80 waren genoeg redenen om hoge ambities inzake integrated water management op te geven.

In tegenstelling tot de VS en Engeland waren er ook landen die hun belangstelling voor stroomgebiedbeheer behielden en zelfs versterkten. Spanje en Italië installeerden nieuwe organen op de schaal van stroomgebieden en op een nationale schaal, en ze maakten werk van waterbeleidsplanning (Teclaff 1996: 371). In Frankrijk werd de waterwet van 1964 in 1992 vernieuwd. De nieuwe waterwet van 1992 stimuleerde het Franse stroomgebiedbeheer door nieuwe planningsinstrumenten te voorzien (de SAGE: les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux, en het SDAGE: le Schéma *Directeur* d'Aménagement et de Gestion des Eaux) en ook door nieuwe instituties op te richten: de Commissions Locales de l'Eau (CLE).



In 1987 breekt een nieuwe fase aan, een fase waarin duurzame ontwikkeling centraal komt te staan. In 1987 verscheen het rapport 'Our common future' van de World Commission on Environment and Development van de Verenigde Naties, ook het Brundtland-rapport genoemd. Het rapport introduceert een definitie van duurzame ontwikkeling waarnaar later in vele publicaties is verwezen: 'duurzame ontwikkeling is de ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen' (Brundtland 1987). Er wordt gepleit voor een goede combinatie tussen economische, sociale en ecologische doelstellingen.

In de jaren 90 waren er een groot aantal internationale conferenties die de idee van duurzame ontwikkeling overnamen voor waterbeheer. Een belangrijke conferentie was de International Conference on Water and Environment in Dublin (1992). Tijdens die conferentie werden ideeën naar voren geschoven die later dat jaar tijdens de VN-top in Rio de Janeiro zouden worden overgenomen. In Rio de Janeiro werd Agenda 21 opgesteld, een actieplan, waarin (in hoofdstuk 18) zeven beleidspunten rond water naar voor worden geschoven: (1) geïntegreerd beheer van watervoorraden, (2) evaluatie van de beschikbare watervoorraden, (3) bescherming van watervoorraden, waterkwaliteit en aquatische ecosystemen, (4) drinkwatervoorziening en afvalwaterzuivering, (5) water en duurzame ontwikkeling in steden, (6) water voor duurzame

voedselvoorziening en plattelandsontwikkeling en (7) impact van klimaatverandering (Global Development Research Center 2007).

Het blijft niet bij het uitspreken van mooie principes, er worden ook engagementen aangegaan. In het begin van de jaren 90 was het enthousiasme om dat te doen bijzonder groot. Op 18 maart 1992 werd het Verdrag van Helsinki gesloten tussen lidstaten van de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). Het Verdrag van Helsinki, ook wel het verdrag over grensoverschrijdende waterlopen en meren genoemd, is bedoeld om het nationale beleid van de staten rond de bescherming en het ecologisch geïntegreerd beheer van grensoverschrijdend oppervlaktewater en grondwater, te versterken (UNECE 2007). Het Verdrag van Helsinki was voor Vlaanderen van groot belang omdat het het kader aanreikte dat Frankrijk, Nederland en de drie Belgische gewesten inspireerde om in 1994 de Maas- en Scheldeverdragen te sluiten (voor een beleidsanalyse hiervan: zie Meijerink 1999; voor een juridische analyse: zie Maes 1997).

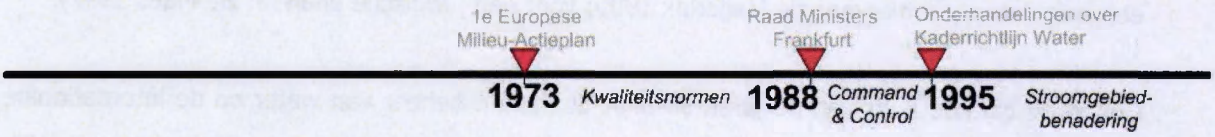
Ook in de tweede helft van de jaren 90 blijft duurzaam beheer van water op de internationale agenda staan, onder meer tijdens bijeenkomsten van de World Water Council en tijdens de VN-top in Johannesburg.

- De World Water Council (WWC) die in 1996 werd opgericht als een multi-stakeholder platform, organiseert driejaarlijks een World Water Forum. WWC sensibiliseert, werft politieke steun en zet beleidsmakers op alle beleidsniveaus aan tot duurzaam waterbeleid (World Water Council 2007). Tijdens de driejaarlijkse World Water Forums wordt steevast de nood aan 'good governance' en geïntegreerd watervoorradenbeleid benadrukt.
- De wereldtop in Johannesburg (Zuid-Afrika) in 2002, georganiseerd door de Verenigde Naties, bevestigde de Millenium Development Goals van 2000: tegen 2015 moet het aandeel mensen dat geen toegang heeft tot zuiver drinkwater gehalveerd zijn. Johannesburg bracht nauwelijks vernieuwing, alleen een bevestiging van de principes die tien jaar eerder in Rio werden bepaald.
- Tot slot moeten ook het VN-verdrag inzake internationale waterlopen anders dan voor de scheepvaart (1997) en de Berlin Rules on Water Resources (2004) van de International Law Association worden vermeld. De Berlin Rules, hoewel voorlopig onbekend bij het brede publiek, zijn vooruitstrevend en toekomstgericht. Ze bouwen voort op de ervaring die sinds de Helsinki Rules (1966) is opgebouwd met het beheer van internationale stroomgebieden, en gaan onder meer in op ecologische integriteit, duurzaamheid, publieke participatie en beperking van milieuschade (Dellapenna 2006).

4.3.2 Europees (integraal) waterbeleid

Toen de Europese Gemeenschap zich in de jaren 70 met milieu begon bezig te houden, was waterbeleid één van de eerste sectoren die aandacht kreeg. Eerst legde de Europese Gemeenschap de nadruk op het harmoniseren van milieuregelgeving in de lidstaten en op het beschermen van de volksgezondheid. Later werd het blikveld verruimd en kwamen doelstellingen als milieubescherming en duurzame ontwikkeling centraal te staan (Kallis & Nijkamp 1999: 3).

In 1973 schrijft de EG haar eerste Milieu Actie Programma. Sindsdien heeft het Europese waterbeleid zich in drie fasen ontwikkeld, aldus Aubin en Varone (2002: 3).



Een eerste fase, tussen 1973 en 1988, was gericht op de bescherming van water tegen menselijke invloed. Er werden twee types Europese richtlijnen uitgevaardigd: immissie- en emissierichtlijnen.

- De immissierichtlijnen waren gericht op het beschermen van de kwaliteit van oppervlaktewater en drinkwater, door het stellen van kwaliteitsnormen. Die kwaliteitsnormen hadden betrekking op specifieke types water: oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterproductie (75/440/EEC), zwemwater (76/160/EEC), viswater (78/659/EEC) en water waarin schelpdieren leven (79/623/EEC).
- Emissierichtlijnen zijn richtlijnen waarin standaarden worden gezet voor de uitstoot van vervuilende stoffen in het water. De bedoeling van deze richtlijnen is dat het leefmilieu en de volksgezondheid worden beschermd tegen het opnemen van gevaarlijke stoffen. De richtlijnen gevaarlijke stoffen van 1976 (76/464/EEC) en 1980 (80/68/EEC) hebben tot doel industriële lozingen in oppervlakte- en grondwater te voorkomen of te beperken.

Hoewel de eerste generatie Europese waterrichtlijnen het nadeel had van een vrijblijvend karakter: de richtlijnen lieten veel discretionaire ruimte voor de lidstaten, hadden ze ook wel verdiensten. De eerste generatie Europese waterrichtlijnen zette de lidstaten ertoe aan hun nationale regelgeving aan te passen, kwaliteitsnormen te bepalen en monitoringsystemen op te zetten (Aubin & Varone 2002). De belangrijkste meerwaarde van de immissie- en emissierichtlijnen was dat ze de bestrijding van waterverontreiniging op de beleidsagenda's van

de lidstaten plaatsten. Ook in België hebben de eerste waterrichtlijnen lopende beleidsprocessen aangezwengeld en versterkt. Vlaanderen stelde eind jaren 80 eigen waterkwaliteitsnormen op, en de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering (later opgevolgd door VMM) investeerde in de ontwikkeling van monitoringsystemen.

De tweede fase in het Europese waterbeleid, tussen 1988 en 1995, vult het beleid van de eerste fase aan met meer specifieke maatregelen. Tijdens een bijeenkomst van alle Europese milieuministers in Frankfurt in 1988 werd de conclusie getrokken dat het Europese waterbeleid tekort schoot: de kwaliteit van kustwater, oppervlakte- en grondwater ging steeds verder achteruit (Kallis & Nijkamp 1999: 8). Er werd besloten doelgericht te werken aan het belangrijkste probleem van het waterbeleid in Noord- en West-Europa: de eutrofiëring, het proces dat leidt tot een toestand waarin het water te voedselrijk is voor waterplanten. Om eutrofiëring te bestrijden werden een Richtlijn Stedelijk Afvalwater (91/271/EEC) uitgevaardigd, een Nitraatrichtlijn (91/676/EEC) en een richtlijn tegen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (91/414/EEC). Deze richtlijnen beoogden vervuilende uitstoot van huishoudelijk afvalwater, mestoverschotten en pesticidengebruik in te dijken (Aubin & Varone 2002: 10).
De tweede generatie richtlijnen wordt gekenmerkt door een 'command & control'-benadering. De verplichtingen waren zeer strikt en zetten de lidstaten ertoe aan een grote inspanning te leveren. Ook het Vlaamse Gewest werd door de richtlijnen onder druk gezet betere beleidsprestaties neer te zetten. De Nitraatrichtlijn was een belangrijke stimulans voor het opstellen van de Vlaamse Mestactieplannen, en de NV Aquafin werd begin jaren 90 met publiek-private middelen opgericht om op termijn te kunnen voldoen aan de bepalingen van de Richtlijn Stedelijk Afvalwater.

In 1995 startte een derde fase in het Europese waterbeleid, met de voorbereiding van een Kaderrichtlijn Water. De jaren voorafgaand aan de voorbereiding van de Kaderrichtlijn Water kon een groeiende interesse worden vastgesteld voor de toepassing van de stroomgebiedbenadering in meerdere Europese lidstaten.
- In de jaren 80 was er een internationaal gedragen beleid voor de Noordzee tot stand gekomen. Ministers van de oeverstaten werden uitgenodigd voor de zogenaamde Noordzeeconferenties en samen maakten zij afspraken over de inspanningen die nodig waren voor een verbetering van de waterkwaliteit in de Noordzee. De Noordzeeconferenties waren succesvol, onder meer door hun holistische benadering van milieuproblemen. Op basis van een analyse van de bestaande toestand, werden beslissingen genomen over de meest wenselijke beleidsacties. Daarbij kwam men tot gedragen beslissingen over de inspanning die iedere oeverstaat zou moeten leveren.

- De stroomgebiedbenadering was voor een aantal van de betrokken landen geen nieuwigheid. In afgezwakte vorm kwam de stroomgebiedbenadering al voor, onder meer in Engeland (met de Water Authorities) en in Frankrijk (met de Comités de Bassin) (Grijns 1992: 89). Verder hadden sommige Europese landen al succesvol samengewerkt rond grensoverschrijdende rivieren, zoals rond de Rijn en de Elbe, maar ook rond Schelde en Maas (zie onder meer Dieperink 1997 en Meijerink 1999).

In 1995 ging de Europese Unie van start met de voorbereidingen van een Kaderrichtlijn Water. De totstandkoming van deze richtlijn was een moeilijke oefening, die na vijf jaar heeft geleid tot het (in 2000) uitvaardigen van de richtlijn. De Kaderrichtlijn speelt in op belangrijke ontwikkelingen, waaronder een evolutie naar multi-actor beleidsvoering (waarin overheid en belanghebbenden samenwerken), een evolutie naar liberalisering van de watermarkt, en een evolutie naar betere coördinatie tussen alle betrokken actoren en instituties in het waterbeleid (Kaika 2003).

De Kaderrichtlijn Water is belangrijk omdat zij een uniform kader biedt voor het waterbeleid van alle Europese lidstaten. Centraal in dat kader staat de toepassing van een stroomgebiedbenadering. De lidstaten worden opgelegd geïntegreerde beleidsplannen op te stellen voor het beheer van de stroomgebieden en een geïntegreerde afweging te maken over watervoorradenbeheer. De Kaderrichtlijn benadrukt dat waterkwaliteit alleen maar kan beschermd worden als er actief gewerkt wordt aan een emissie- en grondwaterbeleid. Eens de Kaderrichtlijn Water volledig in uitvoering zal zijn, vervangt zij alle oude Europese waterrichtlijnen.

4.3.3 Conclusies

Uit de beschrijving van de internationale en Europese ontwikkelingen rond *integrated water management* zijn meerdere conclusies te trekken.

- Waterbeleid is almaar internationaler en Europeser geworden, met verdragen en richtlijnen die de staten aansporen tot het opdrijven van hun inspanningen. Ook het Vlaams Gewest liet zich inspireren en motiveren door internationale en Europese bepalingen. Zo stimuleerde het Verdrag van Helsinki het internationale beheer van Schelde en Maas, en zo hebben talrijke Europese waterrichtlijnen Vlaanderen aangespoord tot meer inspanningen in het waterkwaliteitsbeleid.
- Stroomgebiedbeheer of *integrated water management* is zeker in de jaren 90 internationaal en Europees uitgegroeid tot dé norm voor het waterbeleid. De invulling die het begrip kreeg, is door de tijd geëvolueerd. Terwijl in de eerste experimenten waterbeheer op stroomgebied-

niveau in functie stond van economische en sociale ontwikkeling (cf. het TVA-experiment en de eerste generatie Comités de Bassin in Frankrijk), staat waterbeheer op stroomgebiedniveau nu voor een geïntegreerde afweging van verschillende belangen.

- De invulling van het begrip stroomgebiedbeheer ondervond verder de invloed van bredere sociale, economische en politieke ontwikkelingen. In de huidige invulling is stroomgebiedbeheer geënt op een coproductie tussen overheid, samenleving en markt. Stroomgebiedbeheer wordt verder gezien als een vehikel waarmee gecoördineerde beleidsvoering van instituties en actoren kan worden bevorderd. De Kaderrichtlijn Water illustreert bij uitstek deze evolutie.

4.4 Samenvatting en vooruitblik

Paragraaf 4.1 bevatte een historische analyse van drie beleidsvelden in het waterbeleid. Het kon worden geïllustreerd dat de ontwikkeling van instituties in het waterbeleid deels padafhankelijk is, en dat sommige keuzes in de institutionalisering van het waterbeleid almaar terugkomen: de keuze over een taakverdeling tussen overheid, markt en samenleving, de keuze over de schaal van beleidsvoering (ambtsgebied of stroomgebied?) en de keuze over decentraal of centraal aangestuurd waterbeleid.

Paragraaf 4.2 gaf aan dat in de jaren 80 instituties in het waterbeleid in vraag werden gesteld. Er waren problemen met de doeltreffendheid van het beleid, en ook legitimiteit, coördinatie van beleidsinspanningen en externe integratie (tussen beleidsdomeinen) bleken knelpunten. Sommige actoren, en in het bijzonder de milieubeweging en beleidsmakers in het milieubeleid, toonden zich begin jaren 90 voorstander van experimenten voor de toepassing van een stroomgebiedbenadering. Sindsdien werden er meerdere initiatieven genomen om een beleidsstrategie rond 'integraal waterbeleid' in praktijk om te zetten en te institutionaliseren.

Paragraaf 4.3 illustreerde dat het in praktijk brengen van integraal waterbeleid in Vlaanderen werd geïnspireerd en gestimuleerd door ontwikkelingen en gebeurtenissen op het internationale en Europese niveau. Het feit dat *integrated water management* in internationale fora en de Europese Unie uitgroeide tot de nieuwe norm, was een extra argument om in Vlaanderen ook werk te maken van de invoering van een stroomgebiedbenadering.

De evolutie naar gebiedsgericht geïntegreerd waterbeleid in Vlaanderen doet allerlei nieuwsgierige vragen stellen, zoals: hoe gaat het invoeren van een stroomgebiedbenadering, hoe verloopt het proces van institutionalisering van integraal waterbeleid? De volgende hoofdstukken laten specifiek voor Vlaanderen zien dat 'oude' bestaande instituties in het waterbeleid niet eenvoudig te veranderen zijn.

- In hoofdstuk 5 komt de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid aan bod. Deze casus illustreert dat de invoering van nieuwe wettelijke regels de aanleiding is voor strategische discussies over de wenselijkheid van een nieuwe beleidsaanpak. Discoursen over integraal waterbeleid blijken tijdens het wetgevingsproces te conflicteren met allerlei andere discoursen. De analyse van het wetgevingsproces illustreert ook dat actoren, door tegenstrijdige belangen, terecht komen in lastige strategische debatten over de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen.
- Hoofdstuk 6 en 7 laten zien dat integraal waterbeleid niet alleen geïnstitutionaliseerd wordt door de invoering van wetgeving, maar dat ook ambtelijke experimenten met gebiedsgericht georganiseerd overleg bijdragen tot het invoeren, uitbouwen en stabiliseren van nieuwe institutionele arrangementen voor integraal waterbeleid. Hoofdstuk 6 bespreekt de redenen voor het opzetten van deelbekkenwerking, analyseert het proces van institutionalisering van de deelbekkenwerking tot nog toe, en wijdt beschouwingen aan discoursen en botsende belangen van betrokken actoren. Hoofdstuk 7 doet precies hetzelfde, maar dan voor de invoering van een institutioneel arrangement voor de bekkenwerking.

Hoofdstuk 5 Totstandkoming decreet integraal waterbeleid

5.0 Inleiding

In hoofdstuk 4 is gekeken naar de historische evolutie van het waterbeleid in Vlaanderen, met daarbij vooral aandacht voor institutionele ontwikkelingen. Het hoofdstuk illustreerde dat in Vlaanderen sinds het begin van de jaren 90 allerlei initiatieven zijn genomen onder de noemer integraal waterbeleid, geïnspireerd door de internationale en Europese beleidscontext. Integraal waterbeleid werd geïnterpreteerd als een discours waarin de klassieke voorkeur voor overheidsoptreden, de geleidelijke centralisatie van bevoegdheden bij 'hogere overheden', en de praktijk van waterbeleid op de schaal van ambtsgebieden in vraag werden gesteld. Integraal waterbeleid bleek niet alleen een discours; de invoering van nieuwe arrangementen (zoals het VIWC, de bekken- en de deelbekkenwerking) illustreerde de institutionalisering van een nieuwe benadering in het Vlaamse waterbeleid.

Dit hoofdstuk richt zich op een specifiek onderdeel van het veranderingsproces dat het Vlaamse waterbeleid sinds de jaren 90 heeft doorgemaakt. Er wordt gekeken naar de invoering van *wetgeving* over integraal waterbeleid. Meerdere ministers hebben in de loop van de jaren 90 initiatieven genomen om een decreet over integraal waterbeheer in te voeren. Dit hoofdstuk bespreekt die initiatieven en maakt een procesanalyse van het wetgevingsproces dat finaal (in 2003) heeft geleid tot een decreet integraal waterbeleid (2003). De bedoeling van deze focus is te onderzoeken *hoe* integraal waterbeleid in Vlaanderen institutionaliseert. Het decreet wordt opgevat als een institutioneel arrangement, waarin een discours over integraal waterbeleid wordt gematerialiseerd in regels, waarin nieuwe taken en bevoegdheden worden verdeeld, en waarin actoren worden aangespoord in de toekomst (op een andere manier) samen te werken. De procesanalyse besteedt aandacht aan de kwesties die tijdens het wetgevingsproces op tafel lagen, aan de actoren die zich in de discussie hebben gemengd, aan argumenten pro en contra, en aan het vermogen van de actoren om een gezamenlijke koers te bepalen. Van de procesanalyse wordt verwacht dat ze inzicht oplevert in de wijze waarop het strategische gedrag van actoren invloed uitoefent op de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen, en omgekeerd: hoe de institutionele setting soms beperkend, soms stimulerend werkt voor de betrokken actoren.

Naast een inleiding en een slot, bevat het hoofdstuk drie paragrafen. Paragraaf 5.1 gaat in op twee wetgevende initiatieven die niet hebben geleid tot de goedkeuring van een decreet. De inhoud van de betreffende voorontwerpen krijgt aandacht, net als de redenen die verklaren waarom ze het niet hebben gehaald. Paragraaf 5.2 bevat een analyse van het wetgevingsproces dat in 2003 heeft geresulteerd in de goedkeuring van het decreet integraal waterbeleid. Het wetgevingsproces wordt uiteengelegd in fasen; per fase wordt nagegaan welke kwesties aan de orde waren en welke actoren zich hebben gemanifesteerd. Paragraaf 5.3 bevat ter afronding beschouwingen bij het proces van institutionalisering van integraal waterbeleid, via het decreet. Discoursen pro en contra een decreet komen aan de orde, er wordt ingegaan op tegenstrijdige belangen van actoren in het wetgevingsproces en tot slot volgen conclusies over de betekenis van het decreet voor de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen.

5.1 Een decreet als oplossing voor problemen in het waterbeleid

Minister De Batselier en minister Kelchtermans hebben, respectievelijk in 1994 en 1998, pogingen ondernomen om een decreet over integraal waterbeheer in te voeren. De toelichting hierna gaat in op de ambities van deze twee pogingen, en bespreekt de redenen waarom ze het niet hebben gehaald. Paragraaf 5.1 schetst daarmee de historische achtergrond waartegen in 1999 een derde wetgevingsproces is gestart, dat in 2003 heeft geleid tot de goedkeuring van het decreet integraal waterbeleid.

5.1.1 Poging nummer 1 onder De Batselier

De Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht, ook de Commissie Bocken genoemd naar haar voorzitter, had de opdracht het milieuhygiënerecht te rationaliseren (Verlinden 2000: 141). Eén van de werken van de commissie betrof een 'geïntegreerde regeling voor de sector water'. Minister De Batselier gebruikte een tussentijdse tekstversie van de Commissie Bocken om in 1994 een voorontwerp van decreet te maken 'betreffende het rivierbekkenbeleid en de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging'.

De titel van het voorontwerp laat blijken dat minister De Batselier met het voorontwerp bij voorkeur problemen in het waterkwaliteitsbeleid wilde oplossen. De nadruk op waterkwaliteit was niet verwonderlijk. Vlaanderen had eind jaren 80, begin jaren 90 een historische achterstand in te halen inzake waterzuivering (zie hoofdstuk 4). De Vlaamse regering had zich voorgenomen die problemen te verhelpen met de oprichting van Aquafin, de invoering van nieuwe beleidsinstrumenten (de milieuheffing, de milieuvergunning), het bepalen van

waterkwaliteitsnormen enzovoort. Het invoeren van gebiedsgericht geïntegreerd waterbeleid op de schaal van rivierbekkens en het juridisch verankeren ervan zou een bijkomend instrument leveren om de waterkwaliteitsproblemen aan te pakken. De redenering was: als Vlaanderen zijn doelstellingen inzake waterkwaliteit wil bereiken, moet het gebruik van watersystemen worden aangepast aan de draagkracht van die systemen (De Batselier 1994: p. 12-13 memorie van toelichting). In die redenering waren stroomgebieden of deelstroomgebieden de ideale eenheid voor waterkwaliteitsbeleid.

In zijn voorontwerp van decreet wilde minister De Batselier het bestaande multi-actor overleg op de schaal van rivierbekkens formaliseren. In hoofdstuk 4 (paragraaf 4.2.2) werd al vermeld dat er in 1994 vijf bekkencomités actief waren in Vlaanderen. Het voorontwerp van minister De Batselier wilde de bekkencomités een officieel statuut en een duidelijke taakstelling geven zodat hun positie stabiel zou worden. De organieke regels in het voorontwerp van decreet stemden grotendeels overeen met de ambtelijke werkregels die op dat moment golden voor de bekkencomités. De bekkencomités mochten beschikken over drie thematische werkgroepen, gecoördineerd door een stuurgroep. Het voorontwerp voorzag één werkgroep voor waterkwaliteit, één voor waterkwantiteit en één voor natuurbehoud. In de organisatie van de bekkencomités was ook een algemene vergadering voorzien waarin diensten van het Vlaamse Gewest, gemeenten, provincies, polders en wateringen, maar ook belangenverenigingen participeerden.

Het bleek niet alleen de bedoeling de bestaande, feitelijke toestand wettelijk te regelen, in het voorontwerp van De Batselier kregen de bekkencomités ook nieuwe mogelijkheden toegekend. Terwijl de bekkencomités tevoren in hoofdzaak een overlegfunctie hadden, gaf het voorontwerp hen de opdracht bekkenrapporten op te stellen. De idee om bekkenrapporten en bekkenbeheer-plannen op te stellen is later almaar blijven terugkeren. De idee van bekkenbeheerplannen was succesvol omdat beleidsverantwoordelijken in beleidsplanning een oplossing zagen voor twee belangrijke organisatorische problemen in het waterbeleid. Ten eerste werd een planmatige aanpak naar voor geschoven om "een optimale besteding van financiële, materiële en menselijke middelen te garanderen" (N.N. 1992: 1). De nadruk op een efficiënte inzet van middelen werd geïnspireerd door de slechte ervaringen, in de jaren 80, met een falend en duur waterzuiveringsbeleid. Ten tweede werd planvorming een uitstekend middel geacht om betere coördinatie te realiseren tussen versnipperde diensten voor waterbeleid. De memorie van toelichting bij het voorontwerp van De Batselier legt veel nadruk op de nood aan samenwerking tussen waterloopbeheerders, waterkwaliteitsbeheerders en alle verantwoordelijken voor de drinkwatervoorziening (De Batselier 1994: p. 14 memorie van toelichting).

Het voorontwerp van De Batselier kreeg in december 1994 de principiële goedkeuring van de Vlaamse regering, maar werd uiteindelijk niet uitgevaardigd. Scherpe kritieken deden het voorontwerp de das om. De belangrijkste kritiek had betrekking op het gebrek aan integratie. De Minaraad (1994) was bijvoorbeeld van oordeel dat het voorontwerp te veel aandacht schonk aan oppervlaktewaterkwaliteit, terwijl andere aspecten in verhouding te weinig aan bod kwamen. De Minaraad vroeg de minister met nadruk óók oplossingen te zoeken voor andere problemen in het waterbeleid, zoals de versnippering van bevoegdheden in het waterlopenbeheer en de beperkte beleidsruimte om natuurvriendelijk waterbeheer te ontwikkelen.

Naast de kritiek op het gebrek aan integratie, werden ook andere commentaren geformuleerd. Zo waren de sociale partners en de milieubeweging er niet van overtuigd dat de ambitieuze doelen in het voorontwerp realiseerbaar waren met de voorziene middelen. Zij verwachtten dat de beschikbare financiële, personele en andere middelen tekort zouden schieten (Minaraad 1994). Tussen de werknemersorganisaties werd ook gediscussieerd over de aansturing van de bekkenwerking (Geeraerts 2006: 46): moest de ambtelijke leiding in handen komen van VMM of van AMINAL? Het betrof niet louter getouwtrek tussen administraties om bevoegdheden, achter de discussie scholen ook verschillende opvattingen over de plaats van de bekkenwerking tussen het andere beleid. Moest bekkenbeleid gezien worden als een instrument voor *waterkwaliteitsbeleid* op de schaal van watersystemen, of moest het bekkenbeleid geïnterpreteerd worden als een instrument voor gebiedsgericht geïntegreerd *milieubeleid*? In de eerste opvatting was het logisch dat VMM de bekkenwerking zou aansturen, in de andere opvatting was AMINAL de meest aangewezen projectleider. In het voorontwerp van De Batselier werd de coördinatieopdracht toegewezen aan VMM. Opvallend is dat het beleidsdomein leefmilieu, dat zich naar buiten toe altijd profileerde als dé grote voorstander van gebiedsgerichte werking in het waterbeleid, intern verdeelde standpunten had: een conclusie die ook hierna nog enkele keren zal worden getrokken.

5.1.2 Poging nummer 2 onder Kelchtermans

Nadat het voorontwerp van De Batselier was afgevoerd door een gebrek aan steun, overwoog zijn opvolger, minister Kelchtermans, in het voorjaar van 1998 een nieuwe poging te ondernemen. Om de steun voor een nieuw wetgevend initiatief af te tasten, legde Kelchtermans SERV en Minaraad de titel 'water' voor, een onderdeel van het voorontwerp decreet milieubeleid dat in 1995 was opgesteld door de Commissie Bocken (ICHM 1995). De Minaraad schreef een briefadvies, de SERV stelde een volwaardig advies op. Uit beide

documenten bleek dat de voorgelegde tekst niet voldeed voor de milieubeweging en de sociale partners (Minaraad 1998a; SERV 1998a).

De belangrijkste kritiek was dat het voorontwerp geen rekening hield met evoluties die er tussen 1994 en 1998 waren geweest. Zo hield het tekstontwerp geen rekening met het Vlaams Integraal Wateroverlegcomité dat in 1996 was opgericht, en er werd ook niet ingespeeld op de krachtlijnen en principes van de Europese Kaderrichtlijn Water die op dat moment volop werd voorbereid. De adviesraden drongen erop aan een nieuw voorontwerp op te stellen waarin wél rekening werd gehouden met deze recente evoluties (Geeraerts 2006: 47). Ze gaven daarbij het bijkomende advies aandacht te schenken aan integratie in het waterbeleid. Integraal waterbeleid mocht volgens hen niet alleen in functie staan van waterkwaliteitsbeleid zoals in het voorontwerp van De Batselier, er moest ook worden ingegaan op wateroverlast en verdroging, op ecologie en op de versnippering van bevoegdheden.

Geïnspireerd door de raadgevingen van Minaraad en SERV bracht Kelchtermans een nieuw voorontwerp van decreet in (Kelchtermans 1998). Het voorontwerp werd door de Vlaamse regering op 23 juli 1998 voor de eerste keer principieel goedgekeurd. Het voorontwerp bevatte zes titels die zouden worden toegevoegd aan het Decreet Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid (DABM) van 5 april 1995. De zes titels betroffen integraal waterbeleid, oppervlaktewaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwantiteit, grondwater, watervoorziening, en toezicht en strafbepalingen. Door een titel te wijden aan elk van deze onderwerpen wilde de minister benadrukken dat hij geen eenzijdige belangstelling had voor waterkwaliteitsbeleid. In de titel integraal waterbeleid legde Kelchtermans nadruk op het belang van multifunctionaliteit: "naast bescherming en herstel van de waterkwaliteit, moet ook de waterafvoer worden verzekerd, moeten overstromingsrisico's en verdroging worden teruggetrokken, en moeten ecologische waarden worden behouden en hersteld" (Kelchtermans 1998: p. 13-14 memorie van toelichting).

Het was een opmerkelijke beslissing de nieuwe regelgeving te koppelen aan het DABM, zijnde hét kaderdecreet voor het Vlaamse milieubeleid. De bedoeling was te benadrukken dat de nieuwe waterwetgeving legistiek een eenheid zou vormen met de milieuwetgeving. Zeker in het beleidsdomein leefmilieu bestond er bezorgdheid over de afstemming tussen water- en milieubeleid; AMINAL wilde niet dat het waterbeleid door zijn integrale benadering los zou komen te staan van het gebiedsgerichte geïntegreerde beleid dat in het milieubeleidsplan werd voorgestaan. Precies omwille van die bezorgdheid benadrukte Kelchtermans in zijn voorontwerp dat de waterbeleidsplannen zouden worden ingepast in het Vlaamse milieubeleidsplan (Kelchtermans 1998).

Het ter goedkeuring aanbieden van zes nieuwe titels waterwetgeving was een ambitieuze doelstelling. Kelchtermans nam de gelegenheid te baat leemtes op te vullen in de bestaande waterwetgeving, en verouderde waterwetgeving aan te passen aan nieuwe inzichten. In de titel oppervlaktewaterkwantiteit, bijvoorbeeld, werden twee hoofdstukken voorzien. Het ene hoofdstuk bevatte regelgeving over het beheer van waterkwantiteit in de waterwegen, een onderwerp waarover tevoren geen regelgeving bestond. Het andere hoofdstuk ambieerde de wet op de onbevaarbare waterlopen van 1967 geheel te vernieuwen. In het voorontwerp van decreet werden ook nieuwe inzichten in het waterbeleid opgenomen. Zo werd de herwaardering van grachtenstelsels als beleidsdoelstelling ingeschreven.

Net als in het voorontwerp van De Batselier werd in het voorontwerp van Kelchtermans uitgegaan van een stroomgebiedbenadering. Er werd belang gehecht aan het toekennen van een juridisch statuut aan de bekkencomités en aan het formaliseren van hun opdrachten. Voor de organisatie van de bekkencomités deed Kelchtermans wel andere voorstellen dan De Batselier. Kelchtermans voorzag niet langer in drie thematische werkgroepen plus een algemene vergadering. De drie thematische werkgroepen werden vervangen door één ambtenarenwerkgroep, met de argumentatie dat het de afstemming tussen waterkwaliteit, waterkwantiteit en natuurbehoud zou bevorderen. Het voorontwerp van Kelchtermans regelde ook de positie van het Vlaams Integraal Wateroverlegcomité dat in 1996 was opgericht. Het Vlaamse overlegorgaan voor integraal waterbeleid kreeg onder meer de opdracht een waterbeleidsplan op te stellen voor heel Vlaanderen.

Ook het voorontwerp van Kelchtermans kreeg af te rekenen met zware kritiek. Een eerste kritiek betrof, opnieuw, de mate van integratie. Zowel SERV als Minaraad stelden in hun adviezen dat het ontwerp van decreet wel een aanzet gaf tot integratie van verschillende waterbelangen, maar dat er geen volwaardige vorm van integratie werd gerealiseerd tussen waterkwaliteitsbeleid, waterkwantiteitsbeleid, watervoorziening enzovoort (Minaraad 1998b; SERV 1998b). Ze illustreerden hun standpunt door te refereren aan de op te stellen bekkenbeheerplannen. Dat zou een samenvoegsel worden van drie deelplannen over waterkwaliteit, waterkwantiteit en ecologie, geschreven door verschillende administraties. De adviesraden stelden dat het op zijn minst geïntegreerde plannen moesten worden.
Een tweede kritiek betrof de ambitie om de gehele waterwetgeving te vernieuwen. Vooral de Minaraad vond dit politiek niet haalbaar en zelfs niet wenselijk. De raad oordeelde dat het misschien nog politiek haalbaar zou kunnen zijn de eerste titel over integraal waterbeheer goed te keuren, maar de combinatie met de overige titels zou het wetgevingsproces doen vastlopen. De Minaraad spaarde ook zijn kritiek niet op de titels II t.e.m. V: ze zouden een ongelukkige

collage bevatten van bestaande wetgeving (Geeraerts 2006: 48). De raad vroeg Kelchtermans alle titels inhoudelijk bij te schaven.

Ten derde suggereerden de adviesraden na te denken over een reorganisatie van bevoegdheden. De SERV vond het een gemiste kans dat het voorontwerp van decreet niet raakte aan de bevoegdheden van de bij het waterbeleid betrokken actoren, vooral omdat deze (volgens de sociale partners) grote nood hadden aan evaluatie en stroomlijning (Geeraerts 2006: 49). Daarbij werd in het bijzonder gedacht aan de zwakke en wankele positie van de polders en wateringen.

Naar aanleiding van de adviezen van SERV en Minaraad werd het voorontwerp aangepast. Op 24 november 1998 liet Kelchtermans het bijgeschaafde voorontwerp voor een tweede keer principieel goedkeuren door de Vlaamse regering. Daarna ging de ontwerptekst voor advies naar de Raad van State, die op 11 februari 1999 een advies verleende. Er werd vervolgens een nieuw voorontwerp gemaakt, maar dat heeft het niet gehaald. Een van de redenen voor het afvoeren van het voorontwerp was het verzet van de Boerenbond, de provincie West-Vlaanderen, en de West- en Oost-Vlaamse polders en wateringen (Geeraerts 2006: 50). De kritieken van deze organisaties betroffen onder meer de nieuw voorziene mogelijkheid dat ingelande besturen een waterschap zouden oprichten per deelrivierbekken (Kabinet Kelchtermans 1999). Het waterschap zou bevoegdheden van provincies, polders en wateringen, en gemeenten overnemen. De betrokken besturen wilden hun bevoegdheden niet verliezen. Ze propageerden het behoud van de bestaande organisaties en het verderzetten van de klassieke beleidsaanpak: waterlopenbeheer in functie van aan- en afvoer van water, in functie van de landbouwbelangen.

Omwille van de zware kritiek op het voorontwerp, besliste de Vlaamse regering het voorontwerp op een elegante manier terzijde te schuiven. De Vlaamse regering nam op 30 maart 1999 het besluit de laatste tekstversie van het voorontwerp voor advies voor te leggen aan de Commissie Bocken (Vlaamse Regering 1999). Het voorontwerp werd daarmee de facto afgevoerd: de Commissie Bocken was op dat ogenblijk niet meer operationeel, en er bestond geen intentie om de commissie (tijdelijk) weer op te richten.

5.2 Analyse van het wetgevingsproces 1999-2003

Na twee mislukte pogingen om een decreet over integraal waterbeheer te laten goedkeuren, werd in 1999 een nieuw wetgevingsproces opgestart dat in 2003 is uitgemond in de goedkeuring van een decreet integraal waterbeleid. Hierna wordt het wetgevingsproces in fasen uiteengelegd, met bijzondere aandacht voor de inhoudelijke discussiepunten en de standpunten

van de betrokken actoren. Deze procesanalyse heeft de ambitie inzicht op te leveren in de wijze waarop strategisch handelende actoren invloed uitoefenen op de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen, en omgekeerd: hoe een institutionele setting actoren kan stimuleren of belemmeren in hun strategisch gedrag tijdens het wetgevingsproces.

5.2.1 Fase 1: De start van de paarsgroene regering in de zomer van 1999

De verkiezingen van 1999 zorgden voor een nieuwe samenstelling van de Vlaamse regering. De christendemocraten belandden in de oppositie; socialisten, liberalen en groenen vormden een nieuwe bestuurscoalitie. In hun regeerakkoord beslisten de regeringspartijen tijdens de lopende legislatuur een decreet integraal waterbeleid op te stellen. Agalev kreeg in de nieuwe regering de ministerportefeuille van leefmilieu en landbouw; Dua werd aangesteld als bevoegd minister. Dua hechtte veel belang aan de goedkeuring van een decreet integraal waterbeleid. Zij nam het 'Strategisch Project Integraal Waterbeleid' op als een prioriteit in haar beleidsnota (Dua 2000a).

Minister Dua en de overige leden van de Vlaamse regering vonden de goedkeuring van een decreet integraal waterbeleid om meerdere redenen belangrijk (Crabbé 2005: 28; Geeraerts 2006: 50-51). Ten eerste hadden zware overstromingen in Vlaanderen (o.m. in 1998) de maatschappelijke druk opgevoerd om ander waterbeleid te voeren. Ten tweede nam vanuit Europa de druk toe om nieuwe wetgevende initiatieven te nemen: in 1999 was de EU ver gevorderd met de voorbereiding van een Kaderrichtlijn Water, die Vlaanderen vervolgens in eigen regelgeving zou moeten omzetten. Ten derde formuleerde de Minaraad eind 1999 een strategisch belangrijk advies over integraal waterbeleid (Geeraerts 2006: 51). In het advies, dat in de relevante passages door alle raadsleden werd gesteund, stond dat Vlaanderen nu maar eens eindelijk werk moest maken van de inhoudelijke, instrumentele en organisatorische integratie van het waterbeleid (Minaraad 1999). Dit laatste impliceerde dat ook de belangenorganisaties positief stonden ten aanzien van (regelgeving over) integraal waterbeleid.

De Vlaamse regering nam zich niet alleen voor tijdens de legislatuur 1999-2004 een decreet integraal waterbeleid goed te keuren. De regering wenste in dezelfde legislatuur ook de gehele waterwetgeving te vernieuwen. Eerst zou gestart worden met de voorbereidingen voor een 'basisdecreet' (een titel I) over integraal waterbeleid. Daarna zouden andere titels volgen. Het goedkeuren van een basisdecreet werd als een prioriteit aanzien: het decreet moest "dringend de juridische lacune invullen inzake de beginselen, de planning (...) en de organisatiestructuur" (Dua 2000a: 56). Dit citaat illustreert de manifeste behoefte om de bestaande 'softlaw' en experimentele initiatieven voor gebiedsgericht overleg te onderbouwen met een wettelijk kader.

5.2.2 Fase 2: Het voorbereidend werk bij de administratie

Minister Dua besloot begin 2000, in het kader van haar Strategisch Project Integraal Waterbeleid, een projectteam op te richten (Geeraerts 2006: 52). Dat projectteam had een tweeledige opdracht: enerzijds het decreet integraal waterbeleid voorbereiden en anderzijds gebiedsgerichte projecten voor integraal waterbeheer opzetten en uitvoeren. Met betrekking tot het decreet werd het team opgedragen conceptueel denkwerk te verrichten over basisprincipes, gewenste overlegstructuren, planningsprocedures en organisatie van inspraak (Strategisch Projectteam 2001a: 4). Het Strategisch Projectteam was multidisciplinair samengesteld. Het bestond zowel uit juristen als uit technische experts, en zowel uit ambtenaren van AMINAL en VMM (beleidsdomein leefmilieu) als van AROHM (beleidsdomein ruimtelijke ordening) en AWZ (beleidsdomein mobiliteit en openbare werken). Ook het Instituut voor Natuurbehoud en het VIWC-secretariaat waren betrokken. Met de oprichting van een ambtelijk projectteam wilde de minister niet alleen het decreet inhoudelijk voorbereiden, de minister wenste ook draagvlak op te bouwen bij de belanghebbende administraties (Interview 5.1).

Binnen een jaar slaagde het projectteam er in een aantal relevante administratieve werkstukken op te stellen, waaronder een oriënterende nota rondom het Strategisch Project en een bestektekst: een opdracht aan juristen om het decreet te schrijven (N.N. 2000). Tegen eind 2000 was duidelijk dat van het projectteam niet meer output mocht verwacht worden. Het team stuitte op belangrijke inhoudelijke knopen, die het ambtelijk samengestelde team op eigen kracht niet kon ontwarren en waarover politieke beslissingen moesten worden genomen. Hierna worden enkele van de inhoudelijke knopen op een rij gezet. Het betreffen aspecten van inhoudelijke integratie (de wijze waarop integraal waterbeleid wordt gekaderd) en aspecten van organisatorische integratie (hoe ingrijpend moet de organisatie van het Vlaamse waterbeleid worden veranderd bij het institutionaliseren van integraal waterbeleid via een decreet?).

In het Strategisch Projectteam bestond er - zeker bij de vertegenwoordigers van het beleidsdomein leefmilieu - geen twijfel dat het integraal waterbeleid zou worden aangestuurd vanuit het beleidsdomein leefmilieu. Zij hadden daarvoor inhoudelijke argumenten (het milieubeleid is beter in staat gebiedsgerichte afwegingen te maken volgens een geïntegreerde benadering) en ook historisch-organisatorische argumenten (het milieubeleid is sinds het begin van de jaren 90 trekker van gebiedsgericht georganiseerd wateroverleg). Ondanks de overtuiging dat integraal waterbeleid vanuit het beleidsdomein leefmilieu moest worden aangestuurd, was er in 2000 geen uitgewerkt idee over de plaats die integraal waterbeleid *in* het beleidsdomein leefmilieu zou gaan innemen. De twijfels daarover uitten zich in discussies over twee cruciale vragen.

De eerste vraag was: moet de regelgeving over integraal waterbeleid als een nieuwe titel worden toegevoegd aan het Decreet Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid, of moet het een apart decreet worden? Beide mogelijkheden hadden voor- en nadelen (Strategisch Projectteam 2000). Een koppeling aan het DABM zou de verbondenheid van integraal waterbeleid met het milieubeleid benadrukken. Een apart decreet impliceerde dat de planfiguren in het waterbeleid (waaronder bekkenbeheerplannen en deelbekkenbeheerplannen) juridisch losgekoppeld zouden worden van het milieubeleidsplan, een plan met de ambitie het gehele milieubeleid, inclusief waterbeleid, bij elkaar te houden.
De kwestie over een al dan niet een losstaand decreet hing samen met een tweede vraag: moet er een Vlaams waterbeleidsplan worden opgesteld, en zo ja: hoe moet dat zich verhouden tot het Vlaamse milieubeleidsplan? Moet de ontwikkeling van een Vlaams waterbeleidsplan worden *gekoppeld* aan de ontwikkeling van het milieubeleidsplan, of moet het waterbeleidsplan worden *geïntegreerd* in het milieubeleidsplan? En in geval van een koppeling of integratie, hoe zou de relatie zijn tussen het Vlaamse waterbeleidsplan en de internationale afspraken in de stroomgebiedbeheerplannen? Deze vragen illustreren dat het, op dat tijdstip in het wetgevingsproces (2000), nog niet duidelijk was welk plaats de nieuwe spelregels, en daarmee de nieuwe arrangementen voor integraal waterbeleid zouden innemen ten opzichte van bestaande arrangementen in het milieubeleid.

Naast de discussies over de plaats van integraal waterbeleid in het milieubeleid, zat het Strategisch Projectteam in 2000 ook in de knoop met de wijze waarop integraal waterbeleid georganiseerd moest worden (Strategisch Projectteam 2000). De leden van het projectteam stelden zich vragen over de wijze waarop *organisatorische integratie* moest worden nagestreefd. Enkele voorbeelden van de discussies en de twijfels.
- Als het integraal waterbeleid overlegd zou worden in een op te richten Interministeriële Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid, zoals was voorzien, waar zou deze commissie dan organisatorisch worden ondergebracht: bij de diensten van de minister-president, aangezien integraal waterbeleid afstemming vereist tussen meerdere ministers, of onder het beleidsdomein leefmilieu? Moest integraal waterbeleid uit het beleidsdomein leefmilieu worden 'getild' of mocht de aansturing van het integraal waterbeleid (zoals voorheen) blijven gebeuren vanuit het beleidsdomein leefmilieu?
- Was het nodig, naast een ambtelijke pijler (met een bekkenteam en een bekkencoördinator), ook te voorzien in een bestuurlijke en een maatschappelijke pijler voor het bekkenniveau (met een bekkenbestuur en een bekkenraad)? Zouden de nieuwe structuren op het bekkenniveau uitgroeien tot sterke, individueel opererende besturen met eigen personeel, middelen en bevoegdheden? Zou dat laatste dan ook betekenen dat de bestaande verdeling van

bevoegdheden op het Vlaamse niveau zou opgeheven worden ten voordele van bevoegdheden voor de nieuwe bekkenbesturen?

- Ook over de deelbekkenwerking bestond veel discussie. Zou de ontwikkeling van deelbekkenbeheerplannen verplicht worden gesteld, ja of nee? Zouden de plannen eenmalig worden opgesteld of zou er worden voorzien in een planningscyclus? Zou er ruimte worden gecreëerd voor bottom-up beleidsontwikkeling door waterschappen, of zouden de deelbekkens louter instructies uitvoeren van het bekkenniveau? Kortom, hoe zelfstandig en hoe sterk zou het institutionele arrangement op het deelbekkenniveau mogen worden?

Dat het projectteam in deze kwesties niet tot conclusies kwam, had deels te maken met het gebrek aan overeenstemming binnen het projectteam, maar ook met de onzekerheid die de bestuurlijke reorganisatie Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) met zich meebracht. In 2000 had de Vlaamse regering een grootschalige reorganisatie ingezet van de Vlaamse administratie. Daardoor was niet duidelijk welke generieke organisatieregels 'van buitenaf' aan de organisatie van het Vlaamse waterbeleid zou worden opgelegd. De politieke en ambtelijke discussies over inhoud en draagwijdte van BBB, en de daaruit voortvloeiende onderzekerheid hebben het wetgevingsproces over het decreet in belangrijke mate beïnvloed, zoals ook verder in de analyse zal blijken.

Tegen eind 2000 nam het ongeduld bij minister Dua toe. In haar beleidsbrief van oktober 2000 benadrukte zij dat het decreet integraal waterbeleid er zo snel mogelijk moest komen (Dua 2000b). De druk om een decreet goed te keuren nam stelselmatig toe. Enerzijds was in oktober 2000 de Europese Kaderrichtlijn uitgevaardigd, wat tot gevolg had dat Vlaanderen op korte termijn werk zou moeten maken van de formele omzetting. Anderzijds wenste minister Dua tijdens de lopende legislatuur vervolgdecreten uit te vaardigen: hoe langer het basisdecreet over integraal waterbeleid op zich zou laten wachten, hoe minder tijd er zou overblijven voor vervolgdecreten.

Om vaart te brengen in het wetgevingsproces besliste minister Dua het Strategisch Project Integraal Waterbeleid naar zich toe te trekken (Geeraerts 2006: 53). Het projectteam werd afgeslankt. De andere beleidsdomeinen naast leefmilieu: mobiliteit en openbare werken, en ruimtelijke ordening, werden niet langer uitgenodigd voor vergaderingen van het projectteam: men wenste eerst te werken aan consensus binnen het beleidsdomein leefmilieu vóór het debat zou worden gevoerd met andere beleidsdomeinen (Interviews 5.1 en 5.2). Per 1 maart 2001 kreeg het projectteam een andere voorzitter: een kabinetsmedewerker van minister Dua. Verder stelde de minister een juridisch team aan om een voorontwerp van decreet te schrijven. Het juridisch team bestond uit juristen van de Universiteit Gent en juristen van de administratie

(AMINAL-afdeling Europa en Milieu, VMM en de afdeling Juridische Dienstverlening van het departement Leefmilieu en Infrastructuur). De coproductie met juristen uit de administratie had onder meer tot doel ambtelijk draagvlak te vormen voor de ontwerpteksten van het decreet (Interviews 5.1 en 5.3).

5.2.3 Fase 3: Het voorbereidend werk door juristen en kabinet

Tijdens de eerste helft van 2001 werd een aantal belangrijke knopen doorgehakt over de inhoud van het decreet. Het juridisch team stelde in samenwerking met het kabinet een inhoudsopgave vast. Het decreet zou zes hoofdstukken bevatten: hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen, hoofdstuk 2 Voorwerp, doelstellingen en beginselen, hoofdstuk 3 Instrumenten voor integraal waterbeleid, hoofdstuk 4 Geografische indeling van de watersystemen in Vlaanderen, hoofdstuk 5 Organisatie van het integraal waterbeleid op de schaal van stroomgebied(district)en, Vlaanderen, bekkens en deelbekkens, en hoofdstuk 6 Inhoud, procedure en opmaak van plannen voor integraal waterbeleid.

Er werd ook beslist een afzonderlijk decreet op te stellen, los van het DABM. Daar werden juridisch-technische en politieke argumenten voor gegeven. De juristen meldden dat de Raad van State juridisch-technische argumenten had om een afzonderlijk decreet te verkiezen (Strategisch Projectteam 2001b). De politieke redenen hadden te maken met de opvatting dat integraal waterbeleid als een afzonderlijk, op zichzelf staand beleidsdomein diende te worden beschouwd, met raakpunten aan meerdere beleidsdomeinen, wat het opstellen van een afzonderlijk decreet verantwoorde (Maes 2003). Verder waren de moeilijke relaties tussen de waterplannen en het Vlaamse milieubeleidsplan een politiek argument om het decreet los te koppelen van het DABM. Er was geen draagvlak om een apart Vlaams waterbeleidsplan op te stellen: omwille van extra planningslasten voor het Vlaamse Gewest en omwille van de overlap met het Vlaamse milieubeleidsplan (Interview 5.1). Verder had een koppeling aan het DABM geïmpliceerd dat de planningscyclus van het milieubeleidsplan van vijf op zes jaar had moeten worden gebracht (om in overeenstemming te zijn met de planningscyclus van de Europees gereglementeerde stroomgebiedbeheerplannen). Ook daar was politiek en administratief geen draagvlak voor: de vijfjaarlijkse planningscyclus van het milieubeleidsplan moest de vijf jaar durende legislatuur blijven volgen (Strategisch Projectteam 2001b).

Kabinet en juridisch team beslisten in het decreet ook instrumenten in te voeren voor integraal waterbeleid. Samen wensten ze concrete hulpmiddelen aan te reiken om goed waterbeheer te realiseren (Interviews 5.1, 5.2 en 5.3). In het voorontwerp werd voorzien in instrumenten voor de verwerving van onroerende goederen, zoals de 'onteigening ten algemene nutte'. Er werd

ook een watertoets ingevoerd: een beoordeling, bij het verlenen van vergunningen of het goedkeuren van plannen, van de schadelijke effecten die handelingen of activiteiten kunnen hebben op het watersysteem (CIW 2008a). Het voorontwerp van decreet voerde ook het afbakenen en beheren van oeverzones in. Oeverzones bevorderen de natuurlijke werking van watersystemen en bieden bescherming tegen erosie en het inspoelen van bestrijdingsmiddelen en meststoffen (Vlaams Parlement 2003c: 6). De beslissing om deze instrumenten in te voeren had institutionele gevolgen. De watertoets was een nieuwe institutionele regeling die ingreep op regels in de stedenbouw en de ruimtelijke ordening. Met de invoering van de oeverzones gunde het beleidsdomein leefmilieu zichzelf een extra hulpbron: hiermee werd een leemte opgevuld in de regelgeving over mestbeleid, wat een voordeel is in het kader van het waterkwaliteitsbeleid (Interviews 5.2 en 5.4).

Ook op het vlak van de organisatie van het integraal waterbeleid werden door kabinet en juridisch team knopen doorgehakt. De Interministeriële Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid zou niet ressorteren onder de minister-president; de minister voor leefmilieu zou het initiatief nemen in de afstemming met andere beleidsdomeinen. Er werd ook beslist geen Vlaams waterbeleidsplan op te stellen. Er zou wel een zesjaarlijks te herziene waterbeleidsnota worden geschreven met daarin de visie van het Vlaams Gewest op integraal waterbeleid en stroomgebiedbeheer. De waterbeleidsnota was duidelijk een tussenoplossing om de bestaande institutionele regels over het milieubeleidsplan niet hoeven te schenden of aan te passen. Het kabinet besliste ook de mogelijkheid in te schrijven dat ingelande besturen bevoegdheden zouden kunnen overdragen aan waterschappen. Deze beslissing impliceerde dat het kabinet aan de deelbekkenwerking hulpbronnen wilde toekennen die haar zouden toelaten tot sterke en bestuurskrachtige arrangementen uit te groeien.

5.2.4 Fase 4: Doelgroepenoverleg via een discussiedag

Op 27 juni 2001 werd een discussiedag 'Naar een nieuw basisdecreet integraal waterbeleid' georganiseerd in het Kasteel van Ham in Steenokkerzeel. Vertegenwoordigers van administraties, doelgroepen en belangenorganisaties werden uitgenodigd voor een presentatie van het juridisch team, gevolgd door thematische besprekingen in werkgroepen. Het doel van de discussiedag was belanghebbende actoren in te lichten over concepten en inhoudelijke keuzes in het decreet. De organisatoren wensten via het overleg een akkoord te vragen over de hoofdlijnen (Strategisch Projectteam 2001c). Om discussies over punten en komma's te vermijden, werd geen ontwerptekst van het decreet verspreid vóór de discussiedag. Ter zitting werd een conceptnota ter beschikking gesteld. Deze tekst was het resultaat van de

werkzaamheden van het Strategisch Projectteam in 2000; de tekst was lichtjes bijgeschaafd door het kabinet Dua, zonder grote inhoudelijke wijzigingen (Geeraerts 2006: 56).

Analyse van de verslagen leert dat de commentaren die op 27 juni 2001 werden geformuleerd, in hoofdzaak betrekking hadden op drie punten. Een eerste punt was het ontbreken van een multifunctionele insteek. Vanuit het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken, door de drinkwatermaatschappijen en door de sectoren landbouw en industrie werd gesteld dat het voorontwerp van decreet in verhouding te veel de belangen van milieu en natuur diende. Op andere functies van het watersysteem: veiligheid tegen overstromingen, scheepvaart, drinkwatervoorziening, recreatie enzovoort, werd volgens de critici te weinig ingegaan (N.N. 2001).

Ten tweede werd commentaar geleverd op het ontbreken van een definitieve regeling voor het lokale waterbeheer. De ideeën over waterschappen werden niet rijp genoeg gevonden, en de deelnemers aan de discussiedag drongen erop aan duidelijkheid te creëren over de toekomst van de polders en wateringen. Over de waterschappen verkondigden de provincies een uitgesproken mening: de provinciebesturen zouden pas intreden in de waterschappen als ze de garantie kregen dat ze de waterschappen zouden mogen coördineren (N.N. 2001).

Ten derde hadden de deelnemers aan de discussiedag opmerkingen over de 'zware' organisatie van het integraal waterbeleid, met de voorziene oprichting van bekkenbesturen, bekkenraden, bekkensecretariaten, waterschappen, een ambtelijke coördinatiecommissie enzovoort. Er werd ook kritiek geformuleerd over het opstellen van zoveel planfiguren en over het overvragen van bevolking, doelgroepen en belangengroepen bij de totstandkoming en goedkeuring van de plannen. Er werden dus vragen gesteld bij de noodzaak zó ver te gaan in het realiseren van een gebiedsgerichte benadering (N.N. 2001).

5.2.5 Fase 5: Bilateraal overleg tussen de kabinetten Dua en Stevaert

Kort na de discussiedag op het Kasteel van Ham wilde het kabinet Dua werk maken van politiek overleg in de zogenaamde IKW's: interkabinettenwerkgroepen. Op 18 juli 2001 werd een eerste IKW-vergadering belegd; die vond uiteindelijk niet plaats. De vertegenwoordigers van het liberale kabinet van de minister-president lieten zich excuseren omwille van agendaproblemen, de vertegenwoordigers van het socialistische kabinet Stevaert deelden mee dat ze de IKW-vergaderingen graag lieten voorafgaan door bilateraal overleg tussen de kabinetten Dua en Stevaert. Het kabinet van vice-minister-president Stevaert vond dat het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken, als beheerder van de waterwegen, recht had op inspraak over de inhoud van het decreet integraal waterbeleid (Geeraerts 2006: 56). Het kabinet Dua stemde in met de vraag en bilateraal overleg werd opgestart.

Uit het bilaterale overleg bleek dat het kabinet Stevaert met drie kwesties fundamentele problemen had. Ten eerste vroeg men naar een 'verfijning van de multifunctionaliteit' (Archiefstuk 1). Zoals al was gebleken tijdens de discussiedag op het Kasteel van Ham vond het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken dat het beleidsdomein leefmilieu een te grote stempel zette op het integraal waterbeleid. De idee van een minister voor leefmilieu die als een 'superminister' belangen zou gaan verzoenen in een Interministeriële Coördinatiecommissie, stuitte op verzet. Ook het onderbrengen van de Ambtelijke Coördinatiecommissie bij het beleidsdomein leefmilieu, verhoogde de indruk dat leefmilieu alle touwtjes in handen zou krijgen. Volgens het kabinet Stevaert hoorde het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken ook zeggenschap te hebben in de institutionele arrangementen die in het kader van het integraal waterbeleid zouden worden opgericht.
Ten tweede vond het kabinet Stevaert het geen goed idee eerst te starten met een basisdecreet integraal waterbeleid, om pas daarna verder te gaan met vervolgdecreten over de rest van de waterwetgeving. Het kabinet Stevaert was voorstander van één wetgevingsproces waarin alle nieuwe regelgeving in één keer door het politieke proces werd geloodst, een aanpak die eerder (zonder succes) door Kelchtermans werd gehanteerd (Archiefstuk 1). Het kabinet Dua kon zich vinden in de ambitie om alle waterwetgeving tijdens de lopende legislatuur te vernieuwen, maar verkoos een aanpak in twee fasen: dat leek beter haalbaar.
Ten derde eiste het kabinet Stevaert een definitieve regeling voor de polders en wateringen (Archiefstuk 1). Net als aanwezigen tijdens de discussiedag in Steenokkerzeel drong het kabinet Stevaert aan op een meer doortastende hervorming van het lokale waterbeheer. De oprichting van waterschappen kon een einde maken aan de versnippering van bevoegdheden tussen de waterbeheerders. Daarmee zou ook (na decennia van onzekerheid) duidelijkheid komen over de toekomst van de polders en wateringen.

Het kabinet Dua kwam deels tegemoet aan de verzuchtingen van het kabinet Stevaert. Omwille van de politieke gevoeligheid liet men de idee van een Interministeriële Coördinatiecommissie varen. Het kabinet Dua was er ook mee akkoord dat er een meer doortastende hervorming van het lokale waterbeheer moest komen. Met de instemming van het kabinet Stevaert werd een ad hoc werkgroep over lokaal waterbeheer opgericht. De eis van het kabinet Stevaert om alle waterwetgeving in één wetgevingsproces te vernieuwen werd niet ingewilligd. Het kabinet Dua kon het kabinet Stevaert overtuigen dat een aanpak in twee fasen beter was.

5.2.6 Fase 6: Overleg over het lokale waterbeheer

Eind 2001 werd een ad hoc werkgroep lokaal waterbeheer opgericht door het kabinet Dua. De oprichting van de werkgroep was een reactie op eerder geformuleerde kritieken over de

onduidelijke toekomst van het lokale waterbeheer. Vertegenwoordigers van AMINAL-afdeling Water, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP), de Vereniging van Vlaamse Polders en Wateringen (VVPW), Natuurpunt, Boerenbond en het kabinet Stevaert werden uitgenodigd. De ad hoc werkgroep kwam in november 2001 drie keer samen (Archiefstuk 2).

Tijdens het overleg werden scenario's doorgesproken over de toekomstige organisatie van het waterbeleid en -beheer op de schaal van deelbekkens. De ad hoc werkgroep kwam tot de conclusie dat provincies, gemeenten en polders en wateringen vier opties zou worden geboden (Archiefstuk 3). De eerste optie was geen waterschap op te richten. Provincies, gemeenten, polders en wateringen zouden dan wel de gevolgen moeten dragen: als ze geen waterschap oprichtten, hoefden ze niet te rekenen op subsidies van het Vlaamse Gewest voor uitvoering van werken. De tweede optie was de oprichting van een waterschap type I: een formeel samenwerkingsverband zonder eigen bestuur. Provincies, gemeenten, polders en wateringen zouden blijven instaan voor hun waterbeheer; ze zouden wel samen een beleidsplan maken. De derde optie was de oprichting van een waterschap type II: een formeel samenwerkingsverband met een eigen bestuur. Dat bestuursorgaan zou bestaan uit mandatarissen van de deelnemende besturen. De vierde en laatste optie was de oprichting van een waterschap type III: een formeel samenwerkingsverband met een bestuur, bestaande uit mandatarissen van de betrokken besturen plus rechtstreeks gekozenen van het waterschap. Deze laatste optie impliceerde de organisatie van waterschapsverkiezingen. De ad hoc werkgroep kwam ook tot de conclusie dat de huidige werking van de polders en wateringen niet compatibel zou zijn met de oprichting van waterschappen. De werkgroep stelde voor dat de polders en wateringen binnen vijf jaar na goedkeuring van het decreet zouden worden opgeheven. Hun taken en bevoegdheden zouden overgenomen worden door een waterschap van type I, II of III, al naargelang de keuze van de ingelande besturen van het waterschap.

Toen de resultaten van het ad hoc overleg in januari 2002 werden voorgesteld aan minister Dua bleek zij reserves te hebben: de minister vond de vier keuzemogelijkheden te complex (Interview 5.1). Ze stelde een vereenvoudiging voor, in de hoop met vereenvoudigde voorstellen gemakkelijker steun te vinden bij haar collega's in de Vlaamse regering. Dua ging, net als de werkgroep, uit van de gedachte dat een hervorming van de polders en wateringen nodig was in het licht van de oprichting van waterschappen. Haar voorstel week af van de opvattingen in de werkgroep waar zij voorstelde de oprichting van een waterschap type I verplicht te maken in alle deelbekkens. Op termijn zouden deze waterschappen rechtspersoonlijkheid kunnen verwerven, wat hen zou toelaten personeel aan te werven en financieel verantwoordelijk te zijn voor de uitvoering van werken. Het bestuur van het

waterschap met rechtspersoonlijkheid zou volgens Dua samengesteld moeten worden uit mandatarissen van de betrokken besturen en vertegenwoordigers van belanghebbende sectoren. Dua achtte het onwaarschijnlijk dat de regering zou instemmen met de mogelijkheid 'waterschapsverkiezingen' in te voeren. De polders en wateringen zouden een overgangstermijn van vijf jaar krijgen om zich te laten opgaan in een waterschap met rechtspersoonlijkheid (Interview 5.1).

5.2.7 Fase 7: Samenwerkingsovereenkomst en kerntakendebat

Het overleg in de ad hoc werkgroep lokaal waterbeheer vond plaats in november 2001, op het moment dat de onderhandelingen over de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004 zich in een eindstadium bevonden (de samenwerkingsovereenkomst is een vrijwillige overeenkomst over milieubeleid, die gemeenten en provincies afsluiten met de Vlaamse overheid). Tijdens de onderhandelingen over de Samenwerkingsovereenkomst tussen gewest, gemeenten en provincies kwamen enkele, voor de totstandkoming van het decreet, relevante punten aan bod. Het Vlaams Gewest stimuleerde gemeenten en provincies DuLo-waterplannen op te stellen: deze plannen waren bedoeld als een vingeroefening voor het opstellen van deelbekkenbeheerplannen (zie hoofdstuk 6). De contracttekst bepaalde dat de provincies actief zouden participeren in het opstellen van DuLo-waterplannen. Meer bepaald zouden de provincies een regisserende en bemiddelende rol opnemen. Het toekennen van een coördinerende functie was voor de provincies een belangrijke meerwaarde: daarmee kregen ze een bevoegdheid toegewezen die ze als een verworvenheid konden presenteren in de onderhandelingen over het decreet (Interviews 5.4 en 5.5).

Het overleg van de ad hoc werkgroep lokaal waterbeheer sloot ook aan op de start van het kerntakendebat in december 2001. Het kerntakendebat beoogde nieuwe afspraken tussen de Vlaamse regering, de gemeenten (en OCMW's) en de provincies over een betere taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de drie bestuursniveaus. In een thematische werkgroep over leefmilieu en natuur kwam de organisatie van het integraal waterbeleid op de schaal van deelbekkens aan bod. De thematische werkgroep kwam niet tot conclusies over de toekomst van het lokale waterbeheer, en ook het overkoepelende politieke coördinatieorgaan hakte geen knopen door (Geeraerts 2006: 58). Het overleg leidde wel tot het zetten van enkele bakens: in het bestuur van de waterschappen moesten gemeentelijke vertegenwoordigers in de meerderheid zijn, en er moest voorzien worden in voldoende democratische terugkoppeling met de ingelande besturen (Archiefstuk 4). In analytische termen vertaald: de gemeenten wensten voldoende hulpbronnen aangereikt te krijgen om het beleid van de waterschappen te kunnen beïnvloeden, en zowel gemeenten als provincies wensten dat in de organisatie van de

deelbekkenwerking respect zou worden opgebracht voor de politieke verantwoordelijkheid van de mandatarissen van het gemeentelijke en provinciale niveau.

5.2.8 Fase 8: Ambtelijk en interkabinettair overleg

Terwijl volop debatten werden gevoerd over de organisatie van het lokale waterbeheer, werd door het juridisch team gewerkt aan andere onderdelen van het voorontwerp van decreet. Eind 2001 was een nieuwe tekstversie klaar die voor advies werd voorgelegd aan VMM, afdeling Water, AWZ en AROHM. VMM en afdeling Water voegden suggesties toe, maar waren op hoofdlijnen akkoord met de voorliggende teksten. AWZ bleef de mening toegedaan dat het decreet milieu- en natuurbelangen vooropstelde en dat de gewenste multifunctionaliteit in het waterbeheer onvoldoende in het decreet werd uitgewerkt. AROHM waarschuwde onder meer voor financiële gevolgen van de planschadevergoeding die uitgekeerd zou moeten worden als bestemmingen niet kunnen gerealiseerd worden, bv. na het uitvoeren van een watertoets of bij het afbakenen van een overstromingsgebied (Van Bockstal 2002).

Terwijl het juridisch team de ambtelijke opmerkingen en suggesties in ontvangst nam en verwerkte, was het kabinet Dua bezig met de organisatie van een IKW-vergadering over het voorontwerp van decreet (Interview 5.1). Tijdens een IKW-vergadering in april 2002 bleek dat de VLD-coalitiepartner fundamentele kritiek had, zowel over procedurele als over inhoudelijke aangelegenheden. Procedureel voelden de liberalen zich gepasseerd door het bilaterale overleg tussen de kabinetten Dua en Stevaert (zie fase 5). Verder had de VLD inhoudelijke kritiek. De liberalen stelde dat het decreet veel verder ging dan de Kaderrichtlijn Water oplegde. De uitvoering van het decreet zou grote budgettaire consequenties hebben. De nadruk lag te veel op planning, en het Vlaamse Gewest zou zich te dirigistisch opstellen. Het grootste probleem voor de VLD was de sterke samenwerking, de inspraak en de besluitvorming op het bekkenniveau. De liberale partij bracht het bezwaar in dat met bekkenbesturen, bekkenraden en bekkensecretariaten een nieuwe bestuurslaag zou worden gecreëerd zonder democratische legitimiteit, aangezien voor het bekkenniveau geen verkiezingen zouden worden georganiseerd.

De VLD stond een andere organisatie van de bekkenwerking voor: de liberalen verkozen de oprichting van grote, professionele waterschappen naar Nederlands model (Strategisch Projectteam 2002). De waterschappen zouden de grenzen van de provincies volgen. Per waterschap zou één waterschapsplan worden opgesteld. De coördinatie van het waterschap zou in de handen van het provinciebestuur worden gelegd: een bestuursorgaan met democratische legitimiteit. Voor elk waterschap zou een algemene vergadering worden opgericht. De vertegenwoordiging in deze algemene vergadering zou zijn gebaseerd op 'zakelijke rechten'. De

VLD stelde met andere woorden voor het integraal waterbeleid te organiseren op de schaal van bestaande ambtsgebieden (van de provincies) in plaats van op de schaal van watersystemen. Refererend aan de institutionele keuzes die in hoofdstuk 4 werden besproken, was de VLD niet bereid keuzes uit het verleden in vraag te stellen. De liberalen propageerden prioriteit te geven aan het behartigen van de transport- en landbouwbelangen in het waterbeheer. De VLD wenste niet mee te gaan in een gebiedsgerichte organisatie van het waterbeleid. Vanuit liberale hoek werd de voorkeur gegeven aan waterbeleid dat is georganiseerd op de schaal van ambtsgebieden. De liberale partij pleitte verder uitdrukkelijk voor decentralisatie van bevoegdheden: van het Vlaams Gewest naar de provinciebesturen.

Minister Dua en haar partij Agalev waren niet te spreken over het verzet van de liberalen. Naar hun indruk was dit het zoveelste dossier waarin liberalen Agalev stokken in de wielen staken. In het Vlaams parlement en in de media beschuldigden Agalev-mandatarissen de VLD ervan een niet-loyale regeringspartner te zijn (Geeraerts 2006: 59). Omgekeerd prikkelden de VLD-ministers de groenen door aan de sturen op de snelle realisatie van bedrijventerreinen en het versneld aansnijden van woonuitbreidingsgebieden, dossiers waartegen Agalev zich verzette. Tijdens een politiek congres van Agalev in mei 2002 eisten de leden van de groene partij dat de Vlaamse regering werk zou maken van drie belangrijke milieudossiers: het decreet integraal waterbeleid, de (eerste fase van) het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN), en het afvalbeleid. Deze eis leidde niet direct tot verandering. Er kwam pas een doorbraak na forse uitspraken van minister Dua in kranteninterviews. Begin juni 2002 uitte minister Dua publieke beschuldigingen aan het adres van haar collega's in de Vlaamse regering: Dua sprak over een systematische boycot van groene beleidsprojecten en ze haalde uit naar de niet-loyale houding van minister-president Dewael (Deweerdt 2002a; Deweerdt 2002b).

De opgelopen spanning leidde tot een initiatief van minister-president Dewael om enkele hangende dossiers te beslechten in een zogenaamd zomerakkoord. Op vrijdag 21 juni 2002 raakte de Vlaamse regering het eens over een synthesenota met prioritaire maatregelen. De regering engageerde zich om het decreet integraal waterbeleid nog tijdens de legislatuur 1999-2004 rond te krijgen. Er werd ook een timing afgesproken: de Vlaamse regering zou het ontwerp decreet vóór het zomerreces van 2002 voor een eerste keer principieel goedkeuren. Agalev kreeg nog andere dingen voor elkaar: de groenen kregen de zegen van de regering om een bodemsaneringsfonds op te richten en om door te gaan met de afbakening van het VEN. Het zomerakkoord was een schoolvoorbeeld van een package deal: het akkoord had, naast voordelen voor de groenen, ook voordelen voor liberalen en socialisten. Op vraag van de VLD stemden de coalitiepartners in met een toelating voor gemeenten om (onder voorwaarden) woonuitbreidingsgebieden aan te snijden. SP.A mocht van Agalev en VLD scoren in het dossier

over de afschaffing van gemeentelijke forfaitaire huisvuilbelasting (Deweerdt 2002c; Eeckhout 2002).

Op 19 juli 2002 keurde de Vlaamse regering, in overeenstemming met het zomerakkoord, het voorontwerp van decreet voor de eerste keer principieel goed. De VLD leverde geen kritiek meer op de installatie van bekkenbesturen, bekkenraden en bekkensecretariaten en eiste niet langer de afbakening van waterschappen op de schaal van provincies. Maar wat gebeurde met de organisatie van het lokale waterbeheer? Het nieuwe ontwerp werkte twee modellen uit: een waterschap mét en een waterschap zonder rechtspersoonlijkheid.

- Het waterschap *zonder* rechtspersoonlijkheid stond voor een samenwerkingsverband 'op loutere overeenkomst' tussen het Vlaams Gewest en de betrokken provincie(s), gemeenten, polders en wateringen (N.N. 2002). De waterschappen zonder rechtspersoonlijkheid kregen in het voorontwerp geen verplichte taken opgelegd naast de verplichting samen een deelbekkenbeheerplan op te stellen. De betrokken besturen kregen de vrijheid zelf in een overeenkomst te bepalen hoe ver hun samenwerking zou gaan. Het secretariaat zou opgenomen worden door de provincie, zoals ook was afgesproken in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst.
- De waterschappen *met* rechtspersoonlijkheid zouden, overeenkomstig het Decreet op de Intergemeentelijke Samenwerking van 6 juli 2001 (Vlaamse Gemeenschap 2008), vormgegeven worden als een opdrachthoudende vereniging. In deze vereniging zouden gemeenten participeren en ook de provincie. Het Vlaams Gewest en de polders en wateringen zouden er geen deel van uitmaken. De polders en wateringen zouden uiterlijk in 2009 ophouden te bestaan. Het Vlaams Gewest zou een beheersovereenkomst sluiten met het waterschap met rechtspersoonlijkheid voor het realiseren van uitvoerende taken. Het Vlaams Gewest zou, samen met vertegenwoordigers van maatschappelijke sectoren (landbouw, natuur, industrie...) zetelen in een op te richten adviescomité bij het waterschap. Het waterschap zou jaarlijks rapporteren over de uitvoering van de beheersovereenkomst.

Institutioneel had deze nieuwe regeling voor de waterschappen belangrijke consequenties. In juli 2002 was er duidelijk een politiek akkoord om de polders en wateringen op termijn definitief af te schaffen. Ook voor de gemeenten en provincies waren er op termijn institutionele consequenties: zij zouden bevoegdheden kunnen overdragen aan de waterschappen. In tegenstelling tot de polders en wateringen, hadden zij (alvast formeel) de mogelijkheid hun bevoegdheden te behouden.

5.2.9 Fase 9: Een adviesronde bij VIWC, Minaraad en SERV

Enkele dagen nadat de Vlaamse regering op 19 juli 2002 het ontwerp van decreet voor de eerste keer principieel had goedgekeurd, vroeg minister Dua het Vlaams Integraal Water-overlegcomité, de Minaraad en de SERV om advies.

Op 13 september 2002 bracht het VIWC zijn advies uit over het voorontwerp van decreet (VIWC 2002). Het Vlaams Integraal Wateroverlegcomité beschouwde het voorontwerp als een degelijke basis voor de organisatie, de planning en de opvolging van het integraal waterbeleid in Vlaanderen. Het VIWC onderschreef *in globo* de definities, principes, instrumenten, organisatie, voorbereiding en opvolging van het integraal waterbeleid zoals bepaald in het voorontwerp. Het had wel bedenkingen, suggesties en vragen ter verduidelijking, waarin de standpunten van de participerende administraties doorschemerden. Afdeling Water en VMM bevestigden hun eerder ingenomen standpunt dat ze zich konden vinden in het voorontwerp. Ze uitten wel hun bezorgdheid over onder meer de aansturing van de bekkenteams. Tot dan had de Vlaamse milieuadministratie altijd ingestaan voor de operationele leiding over de bekkenwerking; als de gouverneurs voorzitter zouden worden van de bekkenbesturen, zou een bevoegdheidsconflict kunnen ontstaan over de aansturing van het bekkensecretariaat. Het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken uitte, zoals eerder, bezorgdheid over het gebrek aan multifunctionaliteit: waterbeheer mocht niet alleen in functie staan van milieu en natuur, ook de belangen van economie en transport moesten worden gerespecteerd. De administratie ruimtelijke ordening had bezwaren tegen de mogelijke gevolgen van de watertoets: de watertoets zou kunnen leiden tot overbelasting en vertraging in de vergunningsprocedures.

Op 14 oktober 2002 bracht de Minaraad advies uit over het voorontwerp (Minaraad 2002). Het ABVV, het ACLVB, het ACV, de Boerenbond, de UNIZO en het VEV onthielden zich daarbij. De sociale partners kozen ervoor in dit dossier een advies uit te brengen via de SERV. Door het ontbreken van de steun van de sociale partners was het Minaraad-advies vooral een advies van de milieu- en natuurorganisaties, waarin ook VVSG en VVP een belangrijke inbreng hadden (Geeraerts 2006: 61). De Minaraad was in grote lijnen positief over het voorontwerp van decreet, maar had ook kritische bemerkingen: over de doelstellingen van het decreet en over de mate van inhoudelijke, organisatorische en instrumentele integratie (Minaraad 2002).

- *Doelstellingen.* De Minaraad drong erop aan dat het voorontwerp zodanig zou worden bijgesteld dat het volledig conform zou worden met de relevante delen van de Kaderrichtlijn Water. Het advies toonde aan dat dit voor een aantal punten niet het geval was. Er ontbrak bijvoorbeeld een referentiedatum voor het standstill-principe, iets waar de milieubeweging

zwaar over viel. De raad was ook onaangenaam verrast door de uitzonderingsmogelijkheden die Vlaanderen voorzag om af te wijken van de Europees opgelegde milieudoelstellingen.

- *Inhoudelijke integratie, over de grenzen van beleidsdomeinen en -velden.* De Minaraad drong er op aan de integratie tussen de beleidsvelden te verbeteren. Er werden vragen gesteld over de afstemming tussen de waterbeleidsplannen en het Vlaamse milieubeleidsplan. De raad was ook ontevreden met het feit dat het voorontwerp van decreet geen procedures, timing of sancties voorzag voor het al dan niet opstellen van water-RUP's: ruimtelijke uitvoeringsplannen met betrekking tot 'ruimte voor water'.

- *Instrumentele integratie.* Ook met betrekking tot de instrumenten voor integraal waterbeleid had de Minaraad reserves. De definitie van oeverzones was te vaag. De raadsleden wilden ook weten wat onder 'dwingende redenen van groot maatschappelijk belang' moest worden begrepen als het ging om redenen om vergunningen toch toe te kennen ondanks een negatieve watertoets. Verder drong de Minaraad er op aan de waterzorgplicht op te nemen in het voorontwerp. De waterzorgplicht had in een tekstontwerp gestaan, maar was er tijdens het bilaterale overleg met het kabinet Stevaert uit verdwenen.

- *Organisatorische integratie.* De Minaraad vond dat er geen oplossing werd geboden voor de versnippering van bevoegdheden in het waterbeleid. Er was wel een aanzet gegeven op het niveau van de deelbekkens, maar de versnippering op de schaal van bekkens werd volgens de raad onvoldoende aangepakt. De raad was er ook niet enthousiast over dat de waterschappen met rechtspersoonlijkheid een samenwerkingsverband zouden worden tussen gemeenten en provincies, zonder deelname van het Vlaams Gewest. De Minaraad pleitte voor een interbestuurlijke samenwerking met een ruimere samenstelling.

Op 27 november 2002 bracht de SERV zijn advies uit over het voorontwerp van decreet (SERV 2002). ABVV, ACV, ACLVB, VEV, Boerenbond en UNIZO waren erg kritisch. De sociale partners stelden dat het voorontwerp van decreet te veel aandacht richtte op milieu en natuur, en te weinig op andere doelstellingen en sectoren zoals economie, landbouw, toerisme en recreatie. De sociale partners hadden bedenkingen bij de instrumenten voor integraal waterbeleid. Ze pleitten ervoor de watertoets te integreren in bestaande procedures en deze bij voorkeur toe te passen op plannen en programma's, niet op vergunningen. Ze waarschuwden ook voor de rechtsonzekerheid die zou ontstaan voor eigenaars en gebruikers als overstromingsgebieden zouden worden afgebakend. De SERV uitte zich verder kritisch over de organisatie en de planning van het integraal waterbeleid. Met betrekking tot de organisatie stelde SERV dat de CIW (de opvolger van het VIWC) meer macht en middelen moest krijgen zodat zij de ontwikkeling van stroomgebied- en bekkenbeheerplannen zou kunnen aansturen. Het deelbekkenniveau kon volgens de raad best worden ontmanteld. De SERV stelde ook voor de grote hoeveelheid planfiguren te herbekijken: men vreesde dat de plannen een te grote last

zouden leggen op administraties en besturen. De raad was ook van mening dat het voorontwerp onvoldoende duidelijk was over de afstemming tussen de verschillende planfiguren.

5.2.10 Fase 10: Overstromingen tijdens de jaarovergang

Eind december 2002 kwam het waterbeleid hoog op de politieke en maatschappelijke agenda te staan. Tijdens de jaarwisseling 2002-2003 werd Vlaanderen op verscheidene plaatsen getroffen door wateroverlast. De kranten stonden vol met berichtgeving over de overstromingen en over het onvermogen van de politiek om overstromingsrisico's te beperken. Het Vlaams parlement wijdde op 8 januari 2003 een actualiteitsdebat aan de problematiek. De ministers voor leefmilieu, ruimtelijke ordening en openbare werken werden ter verantwoording geroepen. De parlementsleden drongen er bij de ministers op aan het ontwerp van decreet zo snel mogelijk op de parlementaire agenda te plaatsen (Geeraerts 2006: 63).

Het kabinet Dua en het juridisch team stelden in die periode alles in het werk om het wetgevingsproces zo snel mogelijk af te ronden (Interview 5.3). In december 2002 en januari 2003 werkten kabinet en juridisch team aan een nieuwe versie van het voorontwerp; daarin verwerkten ze de opmerkingen van VIWC, Minaraad en SERV. Het kabinet Dua organiseerde ook nog enkele vergaderingen met vertegenwoordigers van de polders en wateringen, de provincies en de leefmilieuadministratie om het model van de waterschappen met rechtspersoonlijkheid op punt te stellen. Op 7 februari 2003 werd een nieuwe tekstversie van het voorontwerp voorgelegd aan de Vlaamse regering, die het voor de tweede keer principieel goedkeurde. Het voorontwerp werd daarna voor advies voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

5.2.11 Fase 11: VLD en SP.A trekken hun steun in

Toen het ontwerp van decreet geagendeerd werd bij het Vlaams parlement zwol geleidelijk de kritiek bij de achterban van SP.A en VLD. In maart 2003 stapte de (SP.A) gedeputeerde voor waterbeleid van de provincie Antwerpen naar de pers om zich, in naam van alle provinciebesturen, te beklagen over de jongste versie van het voorontwerp (Wouters 2003). De kritiek betrof vooral de invoering van een regel die, in navolging van het decreet intergemeentelijke samenwerking, stelde dat het provinciebestuur slechts een aandeel van 20% kon hebben in het waterschap met rechtspersoonlijkheid (N.N. 2003a).

Het kabinet Dua probeerde de plooien glad te strijken door overleg, en probeerde ook spoed te zetten achter het wetgevingsproces. Gesteund door haar collega's in de Vlaamse regering vroeg minister Dua op 7 april 2003 een spoedbehandeling bij de Raad van State. De afdeling Wetgeving van de Raad van State stemde toe en bracht op 17 april 2003 advies uit (Raad van State 2003). De inhoud van het advies betekende olie op het vuur in de discussie over de waterschappen. De Raad van State stelde dat het voorontwerp niet (of slechts gedeeltelijk) voldeed aan voorschriften in de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980. Die wet bepaalt dat, bij de oprichting van gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen, regels moeten worden uitgevaardigd over samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht (Geeraerts 2006: 64). De Raad van State oordeelde dat deze aspecten zeer beperkt geregeld werden in het voorontwerp.

In april en mei 2003 bleef men in interkabinettair overleg zoeken naar een oplossing voor het probleem met de waterschappen. Tijdens de IKW-vergaderingen werden de bepalingen met betrekking tot de waterschappen aangepast aan de opmerkingen van de Raad van State. In de nieuwe tekstversie van het decreet werden niet alleen de rechtsvorm en de deelname, maar ook de andere kenmerken in detail uitgewerkt: de opdrachten, de wijze van oprichting, de statuten, de organen, de werking en het toezicht (Geeraerts 2006: 66). Ook de resterende politieke knopen werden ontward. Het waterschap met rechtspersoonlijkheid kreeg de vorm van een publiekrechtelijk rechtspersoon met beheersoverdracht. De nieuwe afspraak was dat, in het bestuursorgaan van de waterschappen met rechtspersoonlijkheid, de gemeenten een meerderheid zouden hebben. Het Vlaams Gewest zou *kunnen* participeren, en de beperking van de inbreng van de provincies (20%), waarvan sprake in het decreet intergemeentelijke samenwerking, werd opgeheven (N.N. 2003a).

De volgehouden inspanningen loonden niet. Op de laatste IKW-vergaderingen voor de cruciale ministerraad van 9 mei 2003 weigerden SP.A en VLD de bepalingen van het waterschap met rechtspersoonlijkheid goed te keuren. Het voorontwerp werd wel goedgekeurd, maar de optie van de waterschappen met rechtspersoonlijkheid werd op de valreep geschrapt. Meerdere redenen verklaren de ingetrokken steun van SP.A en VLD. De twee regeringspartijen ondervonden weerstand tegen waterschappen met rechtspersoonlijkheid bij hun (provinciale) achterban, er was maatschappelijk ongenoegen bij het (VLD) kiespubliek over het groene beleid van de regering én er heerste verkiezingskoorts (op 18 mei 2003 waren federale verkiezingen voorzien). Op zondag 11 mei 2003, twee dagen na de bewuste ministerraad van 9 mei, organiseerde het Platform Buitengebied en de vzw Landelijk Vlaanderen een 'Mars voor een Leefbaar Platteland' in de straten van Gent, de thuisbasis van minister Dua. Twintigduizend

landbouwers, hengelaars en jagers protesteerden tegen het Vlaams Ecologisch Netwerk en tegen 'de groene betutteling' (N.N. 2003b). Ook de VLD liep mee in de optocht.

5.2.12 Fase 12: Parlementaire bespreking en goedkeuring van het decreet

In juni 2003 werd het ontwerp van decreet behandeld in het Vlaams parlement. Minister Sannen, die minister Dua had vervangen na de voor Agalev tegenvallende federale verkiezingsresultaten, gaf op 5 juni een toelichting in de commissie Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening. Op 10 en 12 juni organiseerde de parlementaire commissie hoorzittingen over het ontwerp van decreet. VVSG, VVP, VVPW, Boerenbond, Algemeen Boerensyndicaat, Vlaams Agrarisch Centrum, BBL, Natuurpunt, WWF, 2 Oost-Vlaamse polders, Febestral, SERV en Minaraad werden gehoord (Vlaams Parlement 2003a).

Tijdens de hoorzittingen kregen belanghebbende actoren de kans hun bezorgdheden en standpunten te uiten.

- VVSG stelde dat de gemeenten tevreden waren met het decretale kader voor integraal waterbeleid, hoewel het decreet de gemeenten hier en daar meer had kunnen stimuleren tot het aanpakken van waterproblemen aan de bron (via groendaken, hemelwateropvang enz.). VVSG vond het ook een gemiste kans dat de waterschappen geen rechtspersoonlijkheid konden krijgen: het niet toekennen van rechtspersoonlijkheid maakt de waterschappen "vleugellam" (Vlaams Parlement 2003a: 4). De belangenorganisatie van de gemeenten wilde zich niet uitspreken voor of tegen het afschaffen van de polders en wateringen: de verschillen tussen de individuele besturen waren te groot om ze over één kam te scheren.
- De Vereniging van Vlaamse Provincies kon het decreet appreciëren, zeker de artikels over de coördinerende rol van de provincies in de deelbekkenwerking. De provinciebesturen waren tevreden met het hen toekennen van initiatiefrecht in het oprichten van waterschappen, en ze vonden het een goede zaak dat hen verantwoordelijkheid werd toegewezen in de organisatie van het secretariaat van de waterschappen. De provinciebesturen benadrukten verder dat het een goede beslissing was om geen waterschappen met rechtspersoonlijkheid in te voeren: "Er is geen nood aan nog eens een honderdtal nieuwe structuren, waardoor een bestuurlijke chaos niet ver meer af zou zijn" (Vlaams Parlement 2003a: 7). In feite was het niet de bestuurlijke chaos die de provincies afschrok, wel de toekomst na 2009. Een vertegenwoordiger van de Vlaamse provincies stelde dat de provincies wilden vermijden eerst te investeren in de waterschappen, om vanaf 2009 hun rol te verliezen: in eerdere tekstversies van het voorontwerp was de trekkersrol van de provincies na 2009 niet meer decretaal verankerd (Vlaams Parlement 2003a: 9).

- De Vereniging van Vlaamse Polders en Wateringen argumenteerde tijdens de hoorzitting dat de polders en wateringen van waarde zijn in het waterbeheer, ook in de toekomst. VVPW stelde dat de polders en wateringen bereid zijn zich te heroriënteren naar de doelstellingen en beginselen van integraal waterbeleid, maar dat ze vooral nood hebben aan een reorganisatie met een geografische en bestuurlijke herstructurering, een taakbijstelling en aangepaste wetgeving (Vlaams Parlement 2003a: 11). VVPW pleitte niet duidelijk voor of tegen de waterschappen met rechtspersoonlijkheid: de polders en wateringen waren het er onderling niet over eens.
- Vertegenwoordigers van de landbouwsector toonden zich weinig enthousiast over het decreet. Boerenbond vermoedde een verborgen agenda achter het decreet: de groenen die natuurontwikkeling probeerden te realiseren via het waterbeleid. De Boerenbond en het Algemeen Boerensyndicaat vonden samen dat de beginselen in het decreet te veel gericht waren op milieu en natuur. Zij bepleitten algemene beginselen op te nemen zoals rechtszekerheid, zorgvuldig bestuur en het probleem-belang-zeggenschap beginsel. Inzake dit laatste beginsel voorspelden de landbouworganisaties dat ze ondervertegenwoordigd zouden zijn in de op te richten overlegorganen (CIW en het bekkenbestuur). Ook over de invoering van de instrumenten voor integraal waterbeleid, waaronder de watertoets en de oeverzones, waren ze niet te spreken.

Na de hoorzittingen dienden parlementairen van de Commissie Leefmilieu in totaal 73 amendementen in, waarvan 30 door leden van de meerderheid en 43 door de oppositie. Alleen de amendementen van de meerderheid werden aangenomen en leidden tot een aanpassing van het ontwerp decreet. De amendementen wijzigden niets meer aan het meest heikele punt in het wetgevingsproces: de oprichting van waterschappen met rechtspersoonlijkheid. De wijzigingen betroffen wel onder meer: het aanpassen van een formulering conform een Benelux-beschikking over vrije mismigratie (amendement nr. 3), de beslissing om deelbekkenbeheerplannen samen met de bekkenbeheerplannen in openbaar onderzoek te laten gaan (amendement nr. 49) en de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om deelbekkenbeheerplannen voorlopig vast te stellen in afwachting van de bekkenbeheerplannen (amendement nr. 63) (Vlaams Parlement 2003c). Eén van de meer opmerkelijke tekstwijzigingen was het aanduiden van de Vlaamse Milieumaatschappij als verantwoordelijke voor het secretariaat en de ondersteuning van de planningscel van de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (amendement nr. 25): overige aangelegenheden met betrekking tot de werking van CIW zouden in een uitvoeringsbesluit worden geregeld.

Op 19 juni keurde de Commissie Leefmilieu het ontwerp van decreet goed, op 9 juli 2003 gaf het Vlaams Parlement in plenaire zitting zijn akkoord en op 18 juli 2003 werd het decreet

bekrachtigd door de Vlaamse regering. Het decreet integraal waterbeleid werd op 14 november 2003 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en trad op 24 november 2003 in werking. Daarmee was Vlaanderen erin geslaagd de Kaderrichtlijn Water tijdig om te zetten.

5.3 Beschouwingen bij het wetgevingsproces

De opvattingen over de wenselijkheid en de inhoud van het decreet integraal waterbeleid liepen erg uiteen. Paragraaf 5.3.1 bespreekt de discursieve breuklijnen tijdens het wetgevingsproces: de discoursen pro en contra. Paragraaf 5.3.2 gaat in op de botsende belangen van actoren tijdens het wetgevingsproces. Sommige actoren hadden iets te winnen met de goedkeuring van dit decreet, anderen hadden wat te verliezen. Dat maakte van het wetgevingsproces een strijd waarin het ging over de winst en het verlies van hulpbronnen en macht. Paragraaf 5.3.3 gaat tot slot in op de vraag: wat is de bijdrage van het decreet integraal waterbeleid aan de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen? Welke kwesties werden in het decreet geregeld, welke zijn geregeld maar moeten in de uitvoering nog worden aangevuld, en welke kwesties kregen geen regeling? De laatste paragraaf beoogt daarmee een 'institutionele effectenrapportage' te maken bij het decreet.

5.3.1 Discoursen pro en contra

Voorstanders van een decreet, waaronder minister Dua, brachten drie argumenten in om de goedkeuring van een decreet te motiveren. Een *eerste* belangrijk argument was de noodzaak de Kaderrichtlijn Water tijdig (tegen 22 december 2003) om te zetten in intern recht. Vooral Agalev vond het belangrijk Europese richtlijnen tijdig en correct om te zetten. De groenen wilden het voor elkaar krijgen dat Vlaanderen in de kop van het Europese peloton zou zitten, in plaats van in de staart (Vlaams Parlement 1999: 43). Een *tweede* belangrijk argument voor het invoeren van een decreet integraal waterbeleid was de wens een nieuwe beleidsstrategie in te voeren om de historische problemen in het waterbeleid op te lossen. Politici van de paarsgroene regering refereerden regelmatig aan herhaalde problemen met wateroverlast en aan het onvermogen van vorige regeringen om die problemen op te lossen (bv. Vlaams Parlement 2002). De paarsgroene regering wilde, onder meer met de goedkeuring van een decreet integraal waterbeleid, tonen: wij doen het anders en beter dan rooms-rode coalities uit het verleden (Vlaams Parlement 2003b: 17). Een *derde* argument bestond erin het decreet naar voor te schuiven als een ideaal voertuig om de versnippering van bevoegdheden in het waterbeleid aan te pakken. Die versnippering werd al jaren aangewezen als een oorzaak van falend waterbeleid: waterbeheerders die bij problemen de verantwoordelijkheid naar elkaar

doorschuiven. De beslissing om een decreet integraal waterbeleid te maken bood Vlaamse beleidsmakers een 'window of opportunity' om taken en bevoegdheden te herschikken.

De toenmalige paarsgroene regering schoof het decreet naar voor als haar unieke antwoord op de uitdagingen in het waterbeleid, maar het discours over de invoering van een decreet was niet nieuw. Zoals in 5.1 werd beschreven, zagen ook voorgangers van minister Dua voordelen in het opzetten van een wetgevingsproject. Meer nog, de keuze voor een decreet als een beleidsinstrument was een padafhankelijke keuze: er bestond brede consensus over de potentie van een decreet om integraal waterbeleid te helpen institutionaliseren. Ook over de inhoud van het decreet was men het in het beleidsdomein leefmilieu al langer op hoofdlijnen eens: de watersystemen in Vlaanderen zouden in het decreet geografisch afgebakend worden, planfiguren zouden worden ingeschreven, en het decreet zou leiden tot de oprichting van multi-actor overlegplatforms die voor de gebiedsgewijze planvorming zouden instaan. Minister Dua, haar administratie leefmilieu en het juridisch team, aangesteld voor de redactie van het decreet, recupereerden discursieve elementen uit vorige wetgevende oefeningen en gebruikten deze als basis voor een nieuw voorontwerp.

Minister Dua heeft tot ver in het wetgevingsproces voordeel gehad aan de positieve vertogen over een decreet integraal waterbeleid. De druk om de Kaderrichtlijn Water om te zetten werd tijdens het wetgevingsproces almaar groter (deadline in december 2003), en door de overstromingen tijdens de jaarwisseling 2002-2003 werd het decreet integraal waterbeleid extra hoog op de politieke agenda geplaatst (zie paragraaf 5.2: fase 10). De voor het wetgevingsproces gunstige discoursen bleven echter niet dominant. Zeker vanaf maart 2003 keerde het tij. Minister Dua werd opgejaagd door het mediaoptreden van een Antwerpse député die zich in maart 2003 - in naam van de provincies - beklaagde over een toenmalige tekstversie van het decreet (zie paragraaf 5.2: fase 11). Landbouw- en andere organisaties zetten zich af tegen 'groene betutteling' en regelneverij, culminerend in verzet tegen het VEN en het decreet integraal waterbeleid. Daarbij kwamen de politieke oppositie van de VLD-coalitiepartner in de Vlaamse regering en de voor Agalev tegenvallende resultaten van de federale verkiezingen in mei 2003. Het 'contra-discours' weerklonk in het voorjaar 2003 steeds luider, wat de positie van de groene ministers en daarmee ook de legitimiteit van hun beleid ondermijnde.

Achter het politieke steekspel zaten fundamentele verschillen in de opvattingen over integraal waterbeleid. In het wetgevingsproces was er een discourscoalitie tussen de voorstanders van integraal waterbeleid, en er was een groep van tegenstanders. De voorstanders zaten verspreid in verschillende organisaties: bij de Vlaamse milieuadministratie, bij sommige provincies en

gemeenten, bij de milieubeweging, in de academische wereld en op het ministeriële kabinet. Eigen aan het discours van de voorstanders was hun waardering voor een ecosysteembenadering. De voorstanders, die ook ecologisten kunnen worden genoemd, zien in milieu en natuur ecosystemen waarin alles van alles afhankelijk is. De 'gezondheid' van een ecosysteem hangt volgens hen af van respect voor de delicate evenwichten in het systeem. Om die reden zijn ze voorstander van een stroomgebiedbenadering: waterproblemen moeten aangepakt worden op de schaal van watersystemen, en er moet bij voorkeur aandacht zijn voor de onderlinge relatie tussen de waterproblemen.

Het verankeren van een ecologie-discours in een decreet integraal waterbeleid kende ook tegenstanders. Actoren in het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken en in het beleidsdomein ruimtelijke ordening waren, samen met belangenorganisaties voor landbouw en industrie, de belangrijkste critici. In hun discours keerden sommige bezwaren almaar terug. AWZ beklaagde zich over het gebrek aan aandacht en waardering voor andere belangen, naast milieu en natuur (zie paragrafen 5.2: fasen 4, 5, 8 en 9). Samen met AROHM verzette ze zich ook tegen het feit dat het beleidsdomein leefmilieu voortdurend wilde ingrijpen in het beleid van andere beleidsdomeinen (Interviews 5.6 en 5.7). In de kritiek van landbouw en industrie kwamen regelmatig uitspraken naar voor over regelneverij, logge bureaucratie en administratieve lasten ten gevolge van milieubeleid (zie bijvoorbeeld VOKA 2004). Opvallend daarbij is dat vanuit de oppositie niet de waarde van de stroomgebiedbenadering in twijfel werd getrokken. Er werd wel kritiek geleverd op de invoering van nieuwe regels en nieuwe organisatiestructuren bij het institutionaliseren van integraal waterbeleid. Kortom, het discours over integraal waterbeleid leidde er niet toe dat actoren hun overtuigingen over de organisatie van het beleid veranderden: hun 'policy beliefs' bleven hetzelfde (refererend aan onder meer het *advocacy coalition framework* in hoofdstuk 2).

5.3.2 Botsende belangen

De coalitievorming en de oppositie tussen actoren tijdens het wetgevingsproces was niet alleen ingegeven door het gemeenschappelijk verdedigen of bekritiseren van integraal waterbeleid als discours, maar ook door een complexe strijd om belangen en macht. Het decreet integraal waterbeleid had de ambitie in te grijpen op bestaande institutionele arrangementen in het waterbeleid, wat ertoe leidde dat actoren met het decreet iets te winnen of te verliezen hadden. Hierna wordt voor elk van de betrokken actoren aangegeven wat de inzet was van het decreet over integraal waterbeleid. Eerst komen de belangen van de voorstanders aan bod, daarna deze van de tegenstanders.

Afdeling Water van AMINAL had belangrijke hulpbronnen te winnen bij de goedkeuring van het decreet. De bekkenwerking, waarvoor afdeling Water zich al jaren profileerde als trekker (zie hoofdstuk 7), kreeg in het decreet een juridisch statuut. Dat decretale statuut zorgde voor legitimiteit en voor nieuwe mogelijkheden om de bekkenwerking te laten uitgroeien tot hét schaalniveau voor het gewestelijke waterbeleid. Ook de decretale bepalingen over de bekkenbeheerplannen waren voor afdeling Water van belang. Afdeling Water vervulde het projectleiderschap in de ontwikkeling van de bekkenbeheerplannen en het decretaal vaststellen van de inhoudsopgave en de goedkeuringsprocedure maakte van de bekkenbeheerplannen méér dan experimentele oefeningen in gebiedsgerichte beleidsplanning. Het decreet gaf het beleidsdomein leefmilieu bovendien mogelijkheden om stedenbouw en de ruimtelijke ordening (via de bekkenbeheerplannen en de watertoets) aan te zetten actief rekening te houden met het watersysteem: mogelijkheden die hen tevoren ontbraken. Ook het officialiseren van de deelbekkenwerking was voor afdeling Water een meerwaarde: men kreeg kansen het waterbeheer door provincies, gemeenten en polders en wateringen te sturen, bijvoorbeeld door het sluiten van beheersovereenkomsten tussen het Vlaams Gewest en de (eerst in het vooruitzicht gestelde) waterschappen met rechtspersoonlijkheid.

Hoewel de lijst baten voor de Vlaamse Milieumaatschappij minder lang is, behoorde VMM zeker tot de voorstanders van het decreet integraal waterbeleid. Het decreet verankerde de samenwerking in de internationale stroomgebieden van Schelde en Maas. VMM investeerde al lang in internationale samenwerking en kreeg daarbij extra belang toen zij begin 2003 een trekkersrol opnam in *Scaldit*: een Europees gefinancierd project waarin de oeverstaten van de Schelde Europese richtsnoeren testen voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. De Vlaamse Milieumaatschappij had ook belangen bij de installatie van een Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid, waarvan de aansturing zou gebeuren vanuit het beleidsdomein leefmilieu. In de fase van parlementaire goedkeuring heeft een amendement op het ontwerp decreet de voorzittersrol en de leiding over het secretariaat van de CIW toegewezen aan VMM. VMM was verder voorstander van een decreet omdat de 'winst' die afdeling Water boekte ook ten voordele was van de VMM. In het kader van de bestuurlijke reorganisatie van de Vlaamse overheid (BBB) werd een fusie voorzien tussen de afdeling Water en de Vlaamse Milieumaatschappij, waardoor de bevoegdheden van beide organisaties in één intern verzelfstandigd agentschap zouden terechtkomen.

Naast afdeling Water en VMM behoorde ook de milieubeweging tot de coalitie van voorstanders van een decreet integraal waterbeleid. De milieubeweging zette haar schouders onder het institutionaliseren van integraal waterbeleid door in 1999 in het kader van de Minaraad – toen nog samen met de sociale partners – een belangrijk advies te formuleren over de wenselijkheid

van een decreet (zie paragraaf 5.2: fase 1). Ook door een parlementair verzoekschrift in te dienen in januari 2003 zette de milieubeweging de wateroverlast, maar tegelijk de goedkeuring van het decreet, op de parlementaire agenda. De milieubeweging ondernam deze initiatieven, deels met het oog op haar achterban, om het ecologisch discours te laten doordringen bij politiek verantwoordelijken. Daar staat tegenover dat de milieubeweging - evenzeer anticiperend op reacties van de achterban - scherpe kritiek had op de compromissen die in het kader van het wetgevingsproject werden gesloten. Toen de regering een ontwerp van decreet voorlegde aan het Vlaams parlement waarin de optie van waterschappen met rechtspersoonlijkheid was geschrapt, toonde de milieubeweging zich zwaar teleurgesteld en noemde het ontwerpdecreet 'nieuwe wijn in oude zakken' (Geeraerts 2006: 66).

Administraties van de beleidsdomeinen mobiliteit en openbare werken en ruimtelijke ordening waren niet a priori tegen gebiedsgericht geïntegreerd waterbeleid (Interviews 5.1, 5.6 en 5.7). Integendeel, sommige elementen uit het integraal waterbeleid discours werden overgenomen in de werking van de administraties. Zoals AWZ, die de ecologische functie van waterwegen als één van de vijf hoofdfuncties van haar beleidswerking aanduidde (AWZ 2007), en AROHM die het bij de afbakening van het buitengebied belangrijk vond water als een ordenend principe mee te nemen (Interview 5.7). De spanningen rond de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid hadden veeleer te maken met het feit dat het beleidsdomein leefmilieu systematisch de indruk gaf te willen raken aan de taken en bevoegdheden van de andere administraties (Interview 5.4). AWZ uitte zich bezorgd over de afbakening van oeverzones (ook aan onze kades?), over het aanleggen van overstromingsgebieden (dat doen wij toch ook?), over het beheer van de kanalen (onze kanalen lopen door meerdere bekkens) en over de verhouding tussen het bekkenbeheerplan van de Benedenschelde en het geactualiseerde Sigmaplan (twee plannen voor grotendeels hetzelfde gebied). AROHM had het niet begrepen op de regel om ruimtelijke plannen via de bekkenbeheerplannen verplicht in herziening te stellen. Ook de verplichte watertoets bij stedenbouwkundige procedures werd niet geapprecieerd vanwege de extra werkbelasting. AROHM zag toen ook weinig meerwaarde in het verplicht afvaardigen van AROHM-personeel voor de bekkensecretariaten, een eis van het beleidsdomein leefmilieu. Het was de stellige indruk van AWZ en AROHM dat het beleidsdomein leefmilieu zich inhalig en dominant opstelde. De administraties hadden niet het gevoel iets te kunnen winnen met de goedkeuring van een decreet. Het beleidsdomein leefmilieu beoogde ook geen win-win situatie: leefmilieu wilde via het decreet invloed krijgen op de verhoudingen en processen bij andere beleidsdomeinen.

Kregen openbare werken en ruimtelijke ordening steun van de kabinetten van hun respectievelijke ministers: Stevaert en Van Mechelen? Niet echt. Minister Stevaert had als vice-

minister-president twee kabinetten: het kabinet algemeen beleid en het kabinet openbare werken. Het dossier van het decreet integraal waterbeleid werd opgevolgd door het kabinet algemeen beleid, dat zich op hoofdlijnen meewerkend opstelde in het wetgevingsproces. Het kabinet Stevaert volgde de ecosysteemvisie op waterbeleid: de SP.A die haar groene flank afdekte. Het kabinet Van Mechelen werkte voor het decreet integraal waterbeleid vooral samen met het kabinet van minister-president Dewael (Interviews 5.1 en 5.2). De twee VLD-kabinetten behartigden liberale belangen. Ze probeerden via het regeringsbeleid boeren, provincies, polders en wateringen te bedienen: actoren die bij ontstentenis van christendemocratische ministers in de regering rekenden op de VLD. Het spel werd op kabinettair niveau vooral politiek gespeeld, met daarbij (vooral op het einde van het wetgevingsproces) een diepe kloof tussen blauwe en groene belangen (zie paragraaf 5.2: fase 11).

De provinciebesturen hadden een ambivalente houding tijdens het wetgevingsproces, te wijten aan de verschillen tussen de provinciebesturen onderling. Sommige provinciebesturen zagen het provinciale waterlopenbeheer als een verlengstuk van het provinciale milieubeleid; andere provinciebesturen vatten waterlopenbeheer op als een technische dienst in functie van de landbouw en de bescherming tegen overstromingen (Interview 5.4). Voorstanders van ecologisch waterlopenbeheer bij de provincies vonden deelbekkenwerking een goede zaak, zeker als de provinciebesturen daarbij nieuwe verantwoordelijkheden zouden krijgen. Bij de voorstanders van het klassieke waterlopenbeheer was het opnemen van een coördinerende opdracht een meer delicate aangelegenheid: als de provincie de deelbekkenwerking zou coördineren, zouden er spanningen kunnen ontstaan met de polders en wateringen over de leiding van het waterschap (Interviews 5.8 en 5.9). Ondanks deze verschillen waren alle provincies het er wel over eens dat het winnen van een nieuwe bevoegdheid goed zou zijn voor het jarenlang met afschaffing bedreigde provinciale bestuursniveau. De provincies zagen in hun coördinerende functie in de deelbekkenwerking een manier om hun positie van bovenlokale overheid te versterken. De provincies hadden daarom ook een probleem met regels die het provinciale aandeel in de waterschappen zou beperken (bv. de 20%-beperking uit het Decreet Intergemeentelijke Samenwerking).

De gemeenten waren niet vijandig ten aanzien van de invoering van waterschappen, integendeel, alle initiatieven die de taaklast voor gemeenten zouden kunnen verlichten, konden rekenen op gemeentelijke belangstelling. 'Intercommunalisatie' was een trend die al eerder was ingezet, bijvoorbeeld in de drinkwatervoorziening en de afvalverwijdering, dus aan de idee van intergemeentelijke/interbestuurlijke samenwerking waren de gemeenten wel gewoon. Gemeenten namen ook genoegen met de toezegging dat de gemeenten een meerderheid zouden vormen in de waterschappen en ze waren tevreden met de belofte gemeentelijke

mandatarissen te laten deelnemen aan het waterschapsbestuur (zie paragraaf 5.2: fase 7). Anderzijds stonden de gemeenten neutraal ten aanzien van de waterschappen. Als waterschappen zouden worden opgericht, zouden ze de taaklast van de gemeenten kunnen verlichten. Als ze niet zouden worden opgericht, zou alles gewoon bij het oude blijven: zonder winst, maar ook zonder verlies voor de gemeenten (Interview 5.10).

Net als bij de provinciebesturen is de groep polders en wateringen erg verscheiden. Sommige polders en wateringen bestaan enkel nog op papier, andere houden er een actieve werking op na (zie ook hoofdstuk 6). Bij diegenen met een actieve werking, is bovendien een onderscheid te maken tussen conservatieven en toekomstdenkers. De eerste groep pleit ervoor alles bij het oude te laten; de andere groep benadrukt de noodzaak van een reorganisatie van de polders en wateringen ('anders hebben we geen toekomst'). De onzekerheid over de toekomst van polders en wateringen bestaat al sinds de jaren 70; meerdere pogingen tot reorganisatie mislukten (Vlaams parlement 2003a: 25). Toen in 1999 een groene minister aantrad, toonde deze aandacht voor de polders en wateringen. Minister Dua wilde de polders en wateringen een toekomst geven, op voorwaarde dat ze zich inschakelden in het integraal waterbeleid (Bats 2001). Een aantal polders en wateringen vond dit een waardevol voorstel. In verband met het decreet integraal waterbeleid was de invoering van een waterschap met rechtspersoonlijkheid hét discussiepunt. Voor de toekomstdenkers bij de polders en wateringen was dit initiatief een goede zaak op voorwaarde dat de kennis, de mensen en de expertise van de polders en wateringen niet verloren zouden gaan. Voor de conservatieven was de idee van een waterschap met rechtspersoonlijkheid onbespreekbaar omdat de polders en wateringen als onafhankelijke besturen zouden ophouden te bestaan, uiterlijk in 2009 (Interviews 5.1, 5.3 en 5.11). De toekomstgerichte polders en wateringen hadden het gevoel met het decreet iets te kunnen winnen ('een toekomst'), de conservatieve vleugel zag vooral de nadelen (de ontbinding van polders en wateringen in 2009).

De belangenorganisaties voor landbouw en industrie vonden het decreet integraal waterbeleid een bedreiging. De invoering van instrumenten voor integraal waterbeleid (zoals de oeverzones) werd geïnterpreteerd als nieuwe pogingen om landbouwers grond te ontnemen (Vlaams Parlement 2003a: 13). Het bezwaar bij de industrie lag vooral bij het creëren van nieuwe planfiguren, extra organisatiestructuren en bijkomende administratieve lasten (bv. bij de watertoets). De invoering van waterschappen was een doorn in het oog van zowel de landbouw als de industrie. Belangenorganisaties voor landbouw en industrie vreesden het ontstaan van 'kleine koninkrijkjes' die op ad hoc basis voor landbouw en industrie ingrijpend beleid zouden gaan voeren (Interviews 5.12 en 5.13). Landbouw en industrie zagen dus voor zichzelf meerdere redenen om zich te verzetten tegen de goedkeuring van het decreet.

Het decreet appelleerde aan de net genoemde actoren en hun belangen. Dit leidde ertoe dat tijdens het wetgevingsproces een felle strijd is gevoerd. In die strijd waren het behoud, de winst of het verlies van hulpbronnen van deze actoren aan de orde. Aan de zijde van de voorstanders van een decreet waren het vooral afdeling Water, VMM en de provinciebesturen die zochten naar mogelijkheden om hun bevoegdheden en invloedsmogelijkheden te verruimen. Aan de zijde van de tegenstanders probeerden vooral de polders en wateringen, het beleidsdomein ruimtelijke ordening en het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken te voorkomen dat het decreet hen nadeel zou berokkenen.

Bij het behartigen van hun belangen maakten actoren gebruik van diverse middelen. Er werd gelobbyd: bij het kabinet, bij het juridisch team dat in 2001 werd belast met de redactie van het voorontwerp, en bij Vlaamse parlementairen (Interviews 5.1, 5.2, 5.3 en 5.11). Er werd invloed uitgeoefend via adviesraden zoals Minaraad, SERV en VIWC. Ook via de pers probeerden actoren druk uit te oefenen. Er valt te denken aan het initiatief van de Antwerpse deputé in maart 2003, en aan de Mars voor een Leefbaar Platteland in mei 2003, toen het ontwerp van decreet geagendeerd zou worden bij het Vlaams parlement (zie paragraaf 5.2: fase 11). Actoren hebben ook voordeel gehad aan hun deelname aan parallelle beleidsprocessen. De provincies hebben bijvoorbeeld in de onderhandelingen over de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004 een hulpbron weten te verwerven: de toewijzing van een bemiddelende en regisserende rol in de deelbekkenwerking. Ook de besluitvorming over het kerntakendebat en de BBB-reorganisatie van de Vlaamse administratie zorgden voor extra mogelijkheden invloed uit te oefenen op de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid. Tot slot moet gezegd dat de actoren voordeel hebben gehad aan externe factoren die het wetgevingsproces beïnvloedden, zoals de overstromingen tijdens de jaarwisseling 2002-2003 en de institutionele druk van de Europese Unie om de Kaderrichtlijn Water tijdig om te zetten.

5.3.3 Bijdrage van het decreet aan de institutionalisering van integraal waterbeleid

Gezien de hevigheid waarmee de strijd over het decreet is gevoerd, is het verwonderlijk dat het wetgevingsproces heeft geleid tot een 'eindproduct': een decreet. Onder De Batselier (in 1994) en onder Kelchtermans (in 1998) werden ook voorontwerpen geschreven, maar zij leidden niet tot de goedkeuring van nieuwe regelgeving. De goedkeuring van een decreet betekent een belangrijke stap in de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen, vooral omdat het decreet de beginselen, de instrumenten, de structuren, de voorbereiding en opvolging van integraal waterbeleid vastlegt.

Hierna wordt nader ingegaan op het decreet als een institutioneel arrangement: als een nieuwe regeling voor de inhoud, de organisatie en de instrumenten van het integraal waterbeleid in Vlaanderen.

Inhoudelijke integratie. Het decreet legt een aantal basisregels vast over de invulling van integraal waterbeleid in Vlaanderen. Eén van de punten die tijdens het wetgevingsproces zijn opgehelderd, is de plaats van integraal waterbeleid tussen andere beleidsvelden. Tijdens het wetgevingsproces werd consensus gevonden over de opvatting dat integraal waterbeleid een arrangement is dat thuishoort onder het Vlaamse milieubeleid. Het aanduiden van de Vlaamse minister voor leefmilieu als de bevoegde minister, en het onderbrengen van het CIW-secretariaat bij de Vlaamse Milieumaatschappij bevestigen de trekkersrol van het beleidsdomein leefmilieu. De inhoudelijke integratie van integraal waterbeleid in het beleidsdomein leefmilieu gaat echter niet zó ver dat de regels van het milieubeleid worden aangepast aan de regels van het integraal waterbeleid. Tijdens het wetgevingsproces werd bijvoorbeeld beslist de planningscyclus van het Vlaamse milieubeleidsplan (5 jaar) niet aan te passen aan de planningscyclus in het integraal waterbeleid (6 jaar), wat illustreert dat regels over het milieubeleidsplan primeren.

Organisatorische integratie. Naast overeenstemming over de plaats van integraal waterbeleid, leidde het decreet ook tot regels over de organisatie van het integraal waterbeleid in Vlaanderen. Het decreet voorziet in de oprichting van bekkenraden, bekkensecretariaten, bekkenbesturen, de CIW en waterschappen. Daarmee werd een deels bestaande beleidspraktijk de jure vastgelegd en verankerd. Bekkenwerking, deelbekkenwerking en VIWC/CIW zijn arrangementen waarover het decreet *nieuwe* regels heeft bepaald. Deze regels zorgen voor het institutioneel versterken van deze bestaande arrangementen: ze kregen nieuwe hulpbronnen toegekend, waaronder de mogelijkheid personeel in te zetten voor de bekkensecretariaten en het toekennen van beslissingsbevoegdheid aan de bekkenbesturen.

Instrumentele integratie. Het decreet introduceert de mogelijkheid om oeverzones af te bakenen en onteigeningen te doen 'ten algemene nutte'. Het decreet legt ook de verplichting op zogenaamde watertoetsen uit te voeren in stedenbouwkundige vergunningsprocedures en in procedures voor de vaststelling van beleidsplannen. Met deze instrumenten kreeg het beleidsdomein leefmilieu nieuwe hulpbronnen toegewezen. De afbakening van oeverzones is een middel om beleidsdoelen eigen aan het beleidsdomein te realiseren: de oeverzones zijn een instrument in het waterkwaliteitsbeleid. De watertoets is een instrument van een andere orde: daarmee wordt ingegrepen op het beleid van andere beleidsdomeinen, waaronder stedenbouw.

Het decreet zoals het in 2003 is goedgekeurd, realiseert niet alle ambities van minister Dua toen zij in 2000 van start ging met het Strategisch Project. In het uiteindelijk goedgekeurde

decreet wordt geen mogelijkheid voorzien waterschappen met rechtspersoonlijkheid op te richten, terwijl initieel werd uitgegaan van de idee dat via de waterschappen het mogelijk moest zijn de verantwoordelijkheden in het lokale waterbeheer te 'ontsnipperen' (Bats 2001). Een andere ambitie die niet gerealiseerd is, is het uitvaardigen van vervolgdecreten op het decreet integraal waterbeleid. Hoewel ontwerpteksten van de vervolgdecreten waren voorbereid door het juridisch team, werd er politiek geen gevolg meer aan gegeven. Na de goedkeuring van het decreet in 2003 bleef er tijdens de legislatuur 1999-2004 geen tijd meer over voor nieuwe wetgevende initiatieven. De oranje-paarse bestuurscoalititie die na de verkiezingen van 2004 aantrad, had geen interesse in het opzetten van nieuwe wetgevingsprojecten voor integraal waterbeleid. De politieke prioriteiten lagen vanaf 2004 bij sociaal-economische thema's (Vlaamse Regering 2004). Het nieuwe kabinet voor leefmilieu gaf bovendien te kennen 'no golden plate'-aanpak te willen hanteren in de implementatie van Europese richtlijnen, ook niet in functie van de Europese Kaderrichtlijn Water (Interview 5.2).

Het decreet integraal waterbeleid van 2003 regelt niet alle aspecten van het integraal waterbeleid. Er zijn uitvoeringsbesluiten nodig om over de voorziene instrumenten en organisatiestructuren operationeel te maken. Die uitvoeringsbesluiten werden tot nog toe slechts druppelsgewijs uitgevaardigd. In september 2005 vaardigde Vlaams minister voor leefmilieu Peeters (CD&V) een eerste uitvoeringsbesluit uit over de samenstelling van de nieuw op te richten organisatiestructuren. Het uitvoeringsbesluit ging gepaard met afspraken over de inzet van personeel voor de bekkensecretariaten. In juli 2006 keurde de Vlaamse regering een tweede uitvoeringsbesluit goed: deze keer over de watertoets. Dit besluit geeft de lokale, provinciale en gewestelijke overheden die een vergunning moeten verlenen, richtlijnen voor de toepassing van de watertoets. In 2007 vroeg de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid aan minister Crevits (CD&V), opvolgster van minister Peeters, aandacht voor het uitvoeringsbesluit dat gaat over de financiële instrumenten van het decreet integraal waterbeleid, voor de eventuele noodzaak van een uitvoeringsbesluit voor het instrument oeverzones en voor de nood aan een wetgevend kader voor kano- en kajakvaart (CIW 2008b). Begin 2008 was er op de vraag van CIW nog geen politiek antwoord. Het schoorvoetend uitvaardigen van uitvoeringsbesluiten illustreert de beperkte behoefte bij de politiek verantwoordelijken om nieuwe stappen te zetten in het proces van institutionalisering van integraal waterbeleid. Respondenten brengen één en ander in verband met de sterke positie van de landbouwsector: de administratie landbouw en de belangenorganisaties van de landbouw vinden tijdens de huidige oranje-paarse legislatuur gehoor bij de christendemocraten in de Vlaamse regering, wat de besluitvorming over milieubeleid en integraal waterbeleid vertraagt (Interviews 5.14 en 5.15)

5.4 Tot slot

In dit hoofdstuk werd onderzoek verricht naar het wetgevingsproces dat vooraf is gegaan aan de goedkeuring van het decreet integraal waterbeleid in 2003. Het wetgevingsproces werd opgesplitst in fasen, en per fase werd in kaart gebracht welke kwesties aan de orde waren en welke actoren zich daarbij hebben gemanifesteerd. De analyse laat zien dat de discussies tijdens het wetgevingsproces gingen over beginselen, organisatiestructuren, plannen en instrumenten van integraal waterbeleid.

Tijdens het wetgevingsproces werd strijd gevoerd om van de ecosysteembenadering de meest dominante visie te maken in het waterbeleid. De voorstanders van een ecosysteembenadering gebruikten het concept integraal waterbeleid als een 'policy image' om andere beleidsdomeinen, andere bestuursniveaus en doelgroepen te overtuigen van de meerwaarde van een gebiedsgerichte geïntegreerde aanpak. De watersysteemvisie werd door de anderen niet afgewezen, maar de noodzaak om integraal waterbeleid te materialiseren in regels, organisatiestructuren, plannen en instrumenten werd wél in vraag gesteld. Vooral op het einde van het wetgevingsproces werd de kritiek op de ontwikkeling van een decreet integraal waterbeleid almaar groter (zie paragraaf 5.2: fase 11). Leefmilieu werd afgeschilderd als een inhalig en dominant beleidsdomein; verantwoordelijken voor milieubeleid werd regelneverij en betutteling verweten. De belangrijkste blokkades in het wetgevingsproces betroffen het herschikken en inleveren van bevoegdheden. Dat laatste bleek het duidelijkst in de aanhoudende discussie over de waterschappen.

Zijn de betrokken actoren erin geslaagd een gezamenlijke koers te bepalen in het decreet? Het decreet integraal waterbeleid heeft het voordeel dat het een juridisch statuut en een formele taakstelling biedt aan de bestaande arrangementen voor integraal waterbeleid, waaronder de bekkenwerking en de deelbekkenwerking. De rechtsbasis voor deze arrangementen impliceert (de indruk van) stabiliteit en zekerheid voor het integraal waterbeleid in Vlaanderen. Dat het decreet slechts in zeer beperkte mate stabiliteit en zekerheid verschaft, wordt verder geïllustreerd in hoofdstuk 6 en 7. Die hoofdstukken illustreren het wisselvallige verloop van de institutionalisering van integraal waterbeleid op de schaal van deelbekkens en bekkens.

Hoofdstuk 6 Deelbekkenwerking

6.0 Inleiding

In hoofdstuk 4 werd de opkomst van de deelbekkenwerking geschetst als een onderdeel van de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen. Hoofdstuk 5 liet zien dat het bepalen van wettelijke regels over de deelbekkenwerking een gevoelig thema was bij de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid. In dit hoofdstuk wordt een in-depth analyse gemaakt van de geleidelijke institutionele ontwikkeling van de deelbekkenwerking in Vlaanderen. Deelbekkenwerking mag hier begrepen worden als een initiatief van gebiedsgericht en geïntegreerd werken aan integraal waterbeleid op de schaal van kleine stroomgebieden. Figuur 1.1 in hoofdstuk 1 toont de afbakening van de 103 Vlaamse deelbekkens.

Hoofdstuk 6 bevat drie paragrafen. In paragraaf 6.1 wordt stil gestaan bij de redenen voor deelbekkenwerking. Waarom achtten Vlaamse beleidsmakers deelbekkenwerking relevant en nuttig? Welke drijfveren motiveerden de ontwikkeling van gebiedsgericht overleg op de schaal van deelbekkens? Paragraaf 6.2 besteedt aandacht aan de geschiedenis van de deelbekkenwerking. De ontwikkeling van het arrangement wordt opgesplitst in fasen; voor elke fase komt aan bod welke stappen zijn gezet in de institutionele ontwikkeling van de deelbekkenwerking. In paragraaf 6.3 volgen beschouwingen bij institutionalisering van de deelbekkenwerking. De discoursen pro en contra deelbekkenwerking worden op een rij gezet, en er wordt ingegaan op belangentegenstellingen tussen betrokken actoren.

6.1 Redenen voor deelbekkenwerking

Hoofdstuk 4 beschreef hoe de overheid, sinds de tweede helft van de 19de eeuw, geleidelijk meer en meer inspanningen leverde ter voorkoming en sanering van watervervuiling. Het hoofdstuk beschreef ook dat de inspanningen van het Vlaams Gewest gevoelig toegenomen zijn onder invloed van Europese richtlijnen over waterkwaliteit. De nitraatrichtlijn en de richtlijn over de zuivering van stedelijk afvalwater waren begin jaren 90 een belangrijke stimulans voor nieuwe beleidsinitiatieven. Sinds 2000 is de Europese Kaderrichtlijn Water een belangrijke motor in het waterkwaliteitsbeleid: Europa legt op tegen 2015 een goede toestand te realiseren.

Beleidsverantwoordelijken in Vlaanderen ondervinden grote moeilijkheden bij het realiseren van de (zichzelf en Europees opgelegde) doelstellingen inzake waterkwaliteit. De waterkwaliteit in Vlaanderen is matig en de 'distance to target' blijft groot (Peeters 2005, Peeters 2006 en Peeters 2007). Gezien Aquafin NV, in opdracht van het Vlaams Gewest, een groot deel van de achterstand in de aanleg van bovengemeentelijke infrastructuur (zuiveringsstations en collectoren) heeft weggewerkt (Aquafin 2008), ziet het Vlaams Gewest nu vooral grote uitdagingen in het realiseren van een aangepaste gemeentelijke infrastructuur. Gemeenten zijn zijn bevoegd voor onder meer de aansluiting van riolen op het bovengemeentelijke netwerk van Aquafin. Het Vlaams Gewest, en ook de milieubeweging, uiten kritiek op gemeenten: gemeenten zouden in verhouding te weinig investeren in de aanleg van riolen (VMM 2006), gemeenten zouden er ook te weinig op aandringen bij burgers dat het nodig is afvalwater in de riool in plaats van in de beek te lozen (VMM 2004), en het vernieuwen van oude en lekkende riolen is een bijkomend probleem waarop gemeenten te weinig zouden anticiperen (Peeters 2006).

Niet alleen is er kritiek op lokale inspanningen voor waterzuivering, ook het gemeentelijke waterlopenbeheer wordt negatief beoordeeld. Gemeenten zijn bevoegd voor het beheer van waterlopen van de 3de categorie (tenzij polders en wateringen die taak van hen overnemen op hun grondgebied). Het Vlaams Gewest en de milieubeweging bekritiseren de beperkte aandacht die gemeenten schenken aan ecologisch verantwoord beheer van hun waterlopen (Dua 2001a; Van Gils 2007). De Vlaamse milieuadministratie wijst ook op fouten die gemeentebesturen in het verleden hebben gemaakt: gemeenten traden niet op tegen het rechttrekken of dempen van waterlopen, waardoor watersystemen uit evenwicht geraakten (Thomas 2001). Naast kritiek van de milieubeweging en Vlaamse milieubeleidsmakers, tonen ook landbouworganisaties hun ontevredenheid over het gemeentelijke waterlopenbeheer. Boerenorganisaties vragen aan gemeenten onder meer vervuilde waterbodems van hun waterlopen te saneren, zodat historische vervuiling van waterbodems geen vertekend beeld kan geven van de impact van de landbouw op de waterkwaliteit (Interview 6.1).

Sinds de jaren 90, maar eigenlijk al eerder, heerst een overwegend negatief discours over de doeltreffendheid van het gemeentelijke waterbeleid: bij de Vlaamse milieuadministratie, bij de milieubeweging, bij landbouworganisaties enz. Vooral de milieubeweging is scherp in haar kritiek en verwijt de gemeenten passiviteit en onkunde. Persartikels waarin de Bond Beter Leefmilieu het woord krijgt, stellen: gemeenten hebben te weinig belangstelling voor waterzuivering, ze maken er te weinig financiële middelen voor vrij, ze hebben te weinig kennis in huis over hun rioolstelsel, ze hebben geen visie op wat prioritair is, ze hebben geen politieke moed om de burger te wijzen op zijn plichten, ze willen de burger niet hinderen met

wegeniswerken voor riolering enzovoort (Van Gils 2007; Ghys 2007). Omgekeerd bekritiseren gemeentebesturen het Vlaams Gewest: we krijgen onvoldoende subsidies, we hebben lang moeten wachten op zoneringsplannen (die bepalen wie waar verantwoordelijk is voor collectering en zuivering van afvalwater), er zijn problemen met het Aquafin-netwerk enzovoort (VVSG 2004). Inzake het waterlopenbeheer wijzen gemeenten naar het provinciebestuur, afdeling Water, de administratie Waterwegen en Zeewezen enzovoort. Ook polders en wateringen worden door sommige gemeentebesturen verwijten gemaakt. De gemeentelijke kritiek luidt dat ze geen vat hebben op het waterlopenbeheer van de polders en wateringen, en dat ze een eenzijdige belangstelling hebben voor de waterbelangen van de landbouw (Interviews 6.2 en 6.13). Omgekeerd blijkt dat polders en wateringen op hun beurt anderen beschuldigen, waaronder het Vlaams Gewest: we zijn jarenlang verwaarloosd en werken bijgevolg met een onaangepaste organieke wetgeving, we hebben onvoldoende financiële mogelijkheden om goed te besturen (Vlaams Parlement 2003). Wat daarbij dus opvalt, is dat beleidsverantwoordelijken in het waterbeleid elkaar veel verwijten maken, dat daarbij verantwoordelijkheid wordt afgeschoven en dat er klaarblijkelijk een algemene ontevredenheid bestaat over de resultaten en de organisatie van het waterbeheer in Vlaanderen (Interview 6.1).

Vooral kleinere gemeentebesturen benadrukken dat zij waterproblemen niet alleen krijgen opgelost, dat er nood is aan extra bestuurlijke capaciteit (meer mensen, meer middelen), en dat er moet uitgekeken worden naar mogelijkheden om waterproblemen op een ruimere schaal op te lossen (Interviews 6.5 en 6.17). Het Vlaams Gewest speelt deels in op deze vraag door sinds 2002 gebiedsgericht, geïntegreerd waterbeleid op de schaal van deelbekkens te stimuleren. Deelbekkenwerking concretiseert een stroomgebiedbenadering, maar dan op een veel kleinere schaal dan de Europese Kaderrichtlijn Water oplegt. Het Vlaams Gewest benadrukt de voordelen van deelbekkenwerking voor het lokale waterbeleid: interbestuurlijke samenwerking op de schaal van deelbekkens zorgt voor extra bestuurlijke capaciteit (onder meer door de inzet van de provinciebesturen), gezamenlijke planvorming kan leiden tot betere afstemming tussen het beleid van buurgemeenten (maar ook tussen het beleid van gemeenten, provincies en Vlaams Gewest), en op termijn kan deelbekkenwerking zelfs leiden tot het ontlasten van gemeenten bij het vervullen van hun gemeentelijke taken (Interview 6.16). Naast voordelen voor de gemeenten ziet het Vlaams Gewest in de deelbekkenwerking ook voordelen voor zichzelf. De ervaring met het opstellen van bekkenbeheerplannen leert dat het Vlaamse Gewest zich op het bekkenniveau niet alle lokale waterproblemen kan aantrekken. Het aanvullen van de bekkenwerking met deelbekkenwerking kan het bekkenniveau ontlasten van de meer lokale, specifieke waterproblemen (zie ook hoofdstuk 7).

6.2 Fasen in de institutionalisering van deelbekkenwerking

De deels spontaan gegroeide, deels door het Vlaams Gewest gecreëerde behoefte aan gebiedsgericht overleg en samenwerking tussen gemeenten, provincies, polders, wateringen en gewest heeft geleid tot het opstarten van initiatieven voor deelbekkenwerking. Hierna wordt - in navolging van de methode die in hoofdstuk 3 is toegelicht - de geschiedenis van de deelbekkenwerking uiteengelegd in vier fasen: (1) plaatselijke experimenten met interbestuurlijke samenwerking op het einde van de jaren 90, (2) gewestelijke initiatieven voor de subsidiëring van DuLo-waterplannen en waterhuishoudingsplannen in 2001-2002, (3) de aansluitende ontwikkeling van DuLo-waterplannen en waterhuishoudingsplannen in de periode 2002-2006 en tot slot (4) de oprichting van waterschappen en de goedkeuring van deelbekkenbeheerplannen in de periode 2006-2007. Bij de bespreking van elke fase is er aandacht voor de initiatieven die werden genomen, voor de actoren die betrokken waren, en voor de kwesties die werden bediscussieerd.

6.2.1 Fase 1: plaatselijke experimenten met interbestuurlijke samenwerking

Deelbekkenwerking heeft pas rond 2002-2003 haar intrede gedaan in het waterbeleid van gemeenten, polders, wateringen en provincies, toen het Vlaams Gewest de genoemde besturen is beginnen subsidiëren voor het opstellen van lokale waterbeleidsplannen (zie fase 2). Toch verwijst het Vlaams Gewest graag naar bottom-up initiatieven die het gewest hebben geïnspireerd bij het ondersteunen van de deelbekkenwerking (Interview 6.16). De plaatselijke experimenten met interbestuurlijke samenwerking gingen eind jaren 90 uit van enkele provincies, gemeenten en polders en wateringen, en gaven het Vlaams Gewest de indruk dat de tijd rijp was voor het ondersteunen van gebiedsgericht interbestuurlijk lokaal waterbeheer.

Provinciebesturen, waaronder Antwerpen en Oost-Vlaanderen, hebben eind jaren 90 projecten gevoerd rond de ecologische inrichting van waterlopen van de 2de categorie, waterlopen waar zij bevoegd voor zijn. Een aantal van deze projecten werd in detail uitgewerkt en leidden tot een grotere vertrouwensbasis tussen het provinciebestuur en gemeenten, polders en wateringen die als belanghebbenden in de projecten betrokken waren (Crabbé 2004: 24). De betrokken provinciebesturen toonden in deze projecten dat ze een evolutie hadden doorgemaakt in hun denken: waterlopenbeheer werd niet langer gezien als een technische en louter uitvoerende opdracht, de provincies wilden waterbeleid voeren waarin er ook ruimte was voor overleg en samenwerking met gemeenten, polders en wateringen (Interviews 6.1 en 6.3). De provinciebesturen slaagden erin vertrouwen en gezag te winnen bij hun lokale partners, door zich als initiatiefnemer en trekker op te stellen in deze projecten. Sommige projecten

werden met eigen provinciale middelen gefinancierd (Interview 6.1); andere projecten werden deels bekostigd met subsidies die het Vlaams Gewest via de convenant 1997-1999 en de convenant 2000-2001 ter beschikking stelde.

Ook enkele gemeenten, polders en wateringen toonden zich eind jaren 90 voorstander van gebiedsgericht waterbeleid, in samenwerking met andere besturen. De gemeente Bierbeek was een voorloper: in 1998-1999 ondernam zij een vernieuwend initiatief rond geïntegreerd ecologisch waterbeheer. Later werd dit initiatief uitgebreid door, in samenwerking met buurgemeenten Hoegaarden en Boutersem en gesteund door het Vlaams Gewest, een gebiedsgerichte werking op te starten (Crabbé 2004: 24; Interview 16). Enkele jaren later werd met veel lof gesproken over de zin voor initiatief die enkele besturen in Haspengouw aan de dag legden. In 2002 maakten het stadsbestuur en de watering van Sint-Truiden, het stadsbestuur van Herk-de-Stad en de gemeentebesturen van Gingelom, Geetbets en Nieuwerkerken financiële middelen vrij om in Zuidwest-Limburg concrete projecten voor erosiebestrijding en lokaal waterlopenbeheer te ontwikkelen en uit te voeren (Vandaele 2005; Samenwerking Land en Water 2007). De provinciebesturen van Limburg en Vlaams-Brabant ondersteunden het samenwerkingsverband met financiële en logistieke middelen, en ook het Vlaams Gewest kwam financieel tussen door subsidiëring van erosiebestrijdingsprojecten en het financieel ondersteunen van de ontwikkeling van een waterhuishoudings- en een DuLo-waterplan.

6.2.2 Fase 2: subsidies voor DuLo-waterplannen en waterhuishoudingsplannen

In 2001-2002 vatte het Vlaams Gewest de idee op gemeenten, polders, wateringen en provincies actief aan te sporen tot gebiedsgericht waterbeleid in een interbestuurlijk samenwerkingsverband. Om de betrokken besturen daartoe aan te zetten maakte het Vlaams Gewest gebruik van subsidies. Gemeente- en provinciebesturen werden via de Samenwerkingsovereenkomst aangemoedigd zogenaamde DuLo-waterplannen te maken: plannen voor **Du**urzaam **Lo**kaal waterbeleid. Omdat polders en wateringen niet via de Samenwerkingsovereenkomst kunnen gesubsidieerd worden (het is een subsidie-instrument louter voor provincies en gemeenten), werd voor de polders en wateringen in 2002 een apart subsidiebesluit uitgevaardigd met stimulansen om, voor hun ambtsgebied, waterhuishoudingsplannen te schrijven. Hierna worden de subsidies voor DuLo-waterplannen en waterhuishoudingsplannen in detail besproken.

Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004: subsidies voor DuLo-waterplannen

De Samenwerkingsovereenkomst is een vrijwillige overeenkomst die een gemeente of provincie sluit met de Vlaamse overheid over milieubeleid. In ruil voor het uitvoeren van taken krijgt ze financiële en inhoudelijke ondersteuning van de Vlaamse overheid (Samenwerkingsovereenkomst 2007; Geeraerts 2005; Bachus 2001; Bachus 2005). In de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004 was de cluster water een verplicht onderdeel voor iedere gemeente en provincie die intekende, wat illustreert dat het Vlaams Gewest veel belang hechtte aan waterprojecten. Het belangrijkste project in de cluster water was de opdracht DuLo-waterplannen op te stellen.

Voor de gemeenten werd gewerkt met twee (ambitie)niveaus. Als gemeenten op niveau 1 intekenden, werden ze verplicht twee fasen in de ontwikkeling van het DuLo-waterplan te voltooien: het opzetten van een projectorganisatie en het afronden van een doelstellingennota. Engageerden gemeenten zich op niveau 2, dan werden ze verondersteld ook de derde en laatste fase van de planvorming te voltooien: het schrijven van een actieplan. Als provinciebesturen de Samenwerkingsovereenkomst op niveau 1 ondertekenden, kregen ze de opdracht een regisserende rol te vervullen in de totstandkoming van de DuLo-waterplannen. Zoals toegelicht in het vorige hoofdstuk, was dit een opdracht waarmee de provinciebesturen bijzonder tevreden waren. Als de provinciebesturen intekenden op niveau 2, kregen ze bijkomende opdrachten; het hogere ambitieniveau had echter geen directe gevolgen voor de ontwikkeling van DuLo-waterplannen.

Figuur 6.1: Overzicht van het aantal gemeenten dat, verspreid over de Vlaamse provincies, besliste de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004 niet te ondertekenen, te ondertekenen op niveau 1 of niveau 2 (voor de cluster water)

	Samenwerkings-overeenkomst niet ondertekend	Samenwerkings-overeenkomst ondertekend op niveau 1, cluster water is verplicht	Samenwerkings-overeenkomst ondertekend op niveau 2, cluster water (een vrijwillige keuze)	Totaal
West-Vlaanderen	18 *(28 %)*	45 *(70 %)*	1 *(2 %)*	64 *(100%)*
Oost-Vlaanderen	24 *(37 %)*	38 *(58 %)*	3 *(5 %)*	65 *(100%)*
Antwerpen	14 *(20 %)*	42 *(60 %)*	14 *(20 %)*	70 *(100%)*
Vlaams-Brabant	14 *(22 %)*	39 *(60 %)*	12 *(18 %)*	65 *(100%)*
Limburg	7 *(16 %)*	24 *(54 %)*	13 *(30 %)*	44 *(100%)*
Totaal	77 *(25 %)*	188 *(61 %)*	43 *(14 %)*	308 *(100%)*

Noot: berekeningen gebaseerd op cijfers van 2002 en 2003
Bron: Crabbé 2004: 26 (www.samenwerkingsovereenkomst.be, 26 augustus 2004)

De vijf Vlaamse provinciebesturen hebben de Samenwerkingsovereenkomst minstens op niveau 1 ondertekend. Bij de gemeenten is het beeld minder uniform, zo blijkt uit figuur 6.1. 188 gemeenten (of 61% van de 308 Vlaamse gemeenten) hebben zich geëngageerd het DuLo-waterplan tot en met de doelstellingennota af te werken (niveau 1). 43 gemeenten (of 14%) toonden zich enthousiast een volledig DuLo-waterplan te ontwikkelen, inclusief een actieplan (niveau 2). Dat betekent dat - in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004 - samen 75% van de Vlaamse gemeenten zich heeft ingeschreven om financiële ondersteuning te krijgen voor het ontwikkelen van DuLo-waterplannen. De overige 25% van de gemeenten wenste op dat ogenblik niet gesubsidieerd te worden.

Er zijn belangrijke verschillen in de percentages per provincie, zo blijkt uit de intekeningsgraad voor de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004 in figuur 6.1. Opvallend is dat slechts 1 op 64 West-Vlaamse gemeenten zich engageerde voor de ontwikkeling van een volledig DuLo-waterplan, en slechts 3 op 65 gemeenten in Oost-Vlaanderen. Dat stond in contrast tot de Antwerpse, Limburgse en Vlaamse-Brabantse gemeenten: respectievelijk 14, 13 en 12 gemeenten in deze provincies engageerden zich vrijwillig om actieplannen te ontwikkelen (op niveau 2). De verschillen in de mate waarin gemeenten intekenen op de Samenwerkingsovereenkomst zijn moeilijk eenduidig te verklaren. Uit een evaluatie blijkt dat vooral kleinere gemeenten hun ambitieniveau bewust laag houden (De Paepe in: Bachus 2005), ongeacht de provincie waarin ze gelegen zijn. Gemeenten laten zich tegenhouden door een gebrek aan organisatorische capaciteit die nodig is om de extra inspanningen te leveren die horen bij de uitvoering van de Samenwerkingsovereenkomst op niveau 2.

De Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004 liep ten einde in 2004. In de Samenwerkings-overeenkomst voor de daaropvolgende periode (2005-2007) werd de subsidiëring van de ontwikkeling van DuLo-waterplannen met één jaar verlengd: van 2004 tot 2005. Verder, in paragraaf 6.2.3, wordt verklaard waarom dat precies is. Figuur 6.2 hierna toont dat, in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst 2005-2007, 97 Vlaamse gemeenten zich vrijwillig engageerden om de cluster water te realiseren op niveau 2. Dat is een opmerkelijke stijging ten opzichte van de vorige Samenwerkingsovereenkomst: van 43 naar 97, meer dan een verdubbeling. De tijdens interviews meest gehoorde verklaring voor deze stijging is dat gemeenten maximaal willen profiteren van de subsidies die worden aangeboden, aangezien de gemeenten toch decretaal verplicht zijn gesteld deelbekkenbeheerplannen op te stellen (Interviews 6.1, 6.3, 6.5 enz.). De hoge inschrijvingsgraad op niveau 2 van de Samenwerkingsovereenkomst 2005-2007 impliceert dat bijna 1 op 3 (31%) van de Vlaamse gemeenten betrachtte subsidies te ontvangen voor het opstellen van een actieplan.

Figuur 6.2: Overzicht van het aantal gemeenten dat, verspreid over de Vlaamse provincies, besliste de Samenwerkingsovereenkomst 2005-2007 niet te ondertekenen, te ondertekenen op niveau 1 of niveau 2 (voor de cluster water)

	Samenwerkings-overeenkomst niet ondertekend	Samenwerkings-overeenkomst ondertekend op niveau 1, cluster water is verplicht	Samenwerkings-overeenkomst ondertekend op niveau 2, cluster water (een vrijwillige keuze)	Totaal
West-Vlaanderen	11 *(17 %)*	51 *(80 %)*	2 *(3 %)*	64 *(100%)*
Oost-Vlaanderen	23 *(35,5 %)*	32 *(49 %)*	10 *(15,5 %)*	65 *(100%)*
Antwerpen	9 *(13 %)*	26 *(37 %)*	35 *(50 %)*	70 *(100%)*
Vlaams-Brabant	5 *(8 %)*	30 *(46 %)*	30 *(46 %)*	65 *(100%)*
Limburg	1 *(3 %)*	23 *(52 %)*	20 *(45 %)*	44 *(100%)*
Totaal	49 *(16 %)*	162 *(53 %)*	97 *(31 %)*	308 *(100%)*

Noot: berekeningen gebaseerd op cijfers van 2006
Bron: www.samenwerkingsovereenkomst.be, 3 oktober 2007

Subsidiebesluit (2002): stimulans tot ontwikkelen waterhuishoudingsplannen

De Vlaamse Regering keurde voor de polders en wateringen een apart subsidiebesluit goed in 2002 (Vlaamse regering 2002). In dat subsidiebesluit worden polders en wateringen gestimuleerd om, in ruil voor financiële middelen, een waterhuishoudingsplan op te stellen. Het waterhuishoudingsplan moet volgens het subsidiebesluit een beleidsplan zijn dat is gebaseerd op de principes van integraal waterbeheer, dat opgesteld wordt voor één of meerdere VHA-zones in het ambtsgebied van het bestuur (en dus niet: per deelbekken!) en dat ontwikkeld wordt in nauwe samenwerking met andere belanghebbende besturen en maatschappelijke sectoren (Vlaamse regering 2002).[1] De Vlaamse Regering wilde op die manier polders en wateringen een kans geven zich te profileren als waterbeheerders die meegaan met hun tijd en aandacht hebben voor geïntegreerde afweging van belangen (Dua 2001b).

Uit gegevens van afdeling Water blijkt dat polders en wateringen tussen 2003 en 2006 subsidies hebben aangevraagd voor het opstellen van in totaal 30 waterhuishoudingsplannen (Absillis 2007a). Eén polder blijkt een waterhuishoudingsplan opgesteld te hebben zonder subsidies aan te vragen (Absillis 2007a). Voor 9 van de in totaal 31 waterhuishoudingsplannen die werden opgesteld, sloten polders en wateringen een samenwerkingsverband met naburige polders en wateringen: zij werkten samen voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk plan. Op basis van gegevens van afdeling Water kan besloten worden dat, alle samenwerkingsverbanden in acht genomen, in totaal 42 van 106 Vlaamse polders en

[1] VHA-zones zijn hydrografische zones. VHA staat voor Vlaamse Hydrografische Atlas.

wateringen (i.e. 40%) meewerkten aan het, al dan niet gesubsidieerd, ontwikkelen van een waterhuishoudingsplan (Absillis 2007b).

In die deelbekkens waar polders en wateringen beslisten een waterhuishoudingsplan te ontwikkelen, werd het initiatief tot planvorming gekoppeld aan de ontwikkeling van het DuLo-waterplan. Het waterhuishoudingsplan werd meer bepaald geïntegreerd in het DuLo-waterplan. Die aspecten van het waterhuishoudingsplan die betrekking hadden op het beheer van onbevaarbare waterlopen van de 2de en de 3de categorie (de bevoegdheid van polders en wateringen), en eventueel over het beheer van oud-geklasseerde waterlopen en grachten, werden in het zogenaamde 6de beleidsspoor van het DuLo-waterplan ingepast. Het 6de beleidsspoor betreft kwantitatief, kwalitatief en ecologisch duurzaam waterlopenbeheer, zoals blijkt uit figuur 6.3.

Figuur 6.3: 7 sporen bij het opstellen van waterhuishoudingsplannen en DuLo-waterplannen

1. Maximale retentie (infiltratie, berging en vertraagde afvoer) van hemelwater aan de bron
2. Sanering afvalwaterlozingen
3. Bewaking en verbetering van de kwaliteit van de riolerings- en zuiveringsinfrastructuur
4. Voorkomen en beperken van diffuse verontreiniging
5. Voorkomen en beperken van erosie en sedimenttransport naar de waterloop
6. Kwantitatief, kwalitatief en ecologisch duurzaam waterlopenbeheer
7. Duurzaam (drink)watergebruik

Bron: Code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid (AMINAL 2002)

Het Vlaams Gewest bepaalde de grenzen en de regels

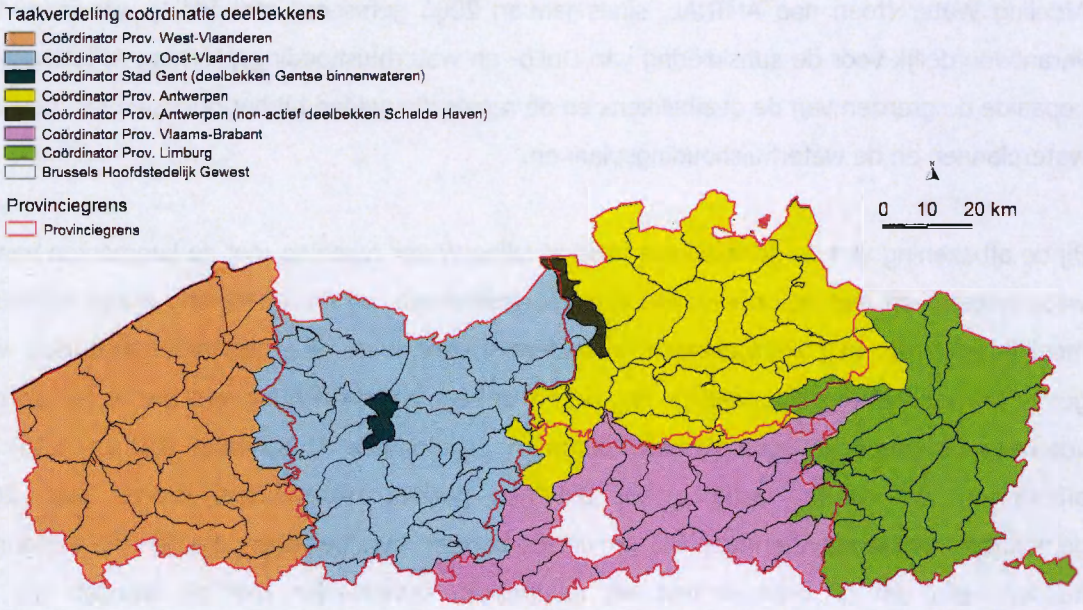
Afdeling Water (toen nog AMINAL, sinds januari 2006 gefuseerd met VMM) was inhoudelijk verantwoordelijk voor de subsidiëring van DuLo- en waterhuishoudingsplannen. Afdeling Water bepaalde de grenzen van de deelbekkens en de regels die gelden bij het opstellen van de DuLo-waterplannen en de waterhuishoudingsplannen.

Bij de afbakening van de deelbekkens hield afdeling Water rekening met de kenmerken van het watersysteem en met de oppervlakte van het deelbekken. Bij de afbakening doken technische moeilijkheden op. In poldergebieden en andere streken waar de waterafvoer technisch wordt geregeld, was het moeilijk deelbekkengrenzen te bepalen: de richting van het water wordt er voornamelijk geregeld door stuwen, dammen en pompen (Interviews 6.1 en 6.16). De afbakening was verder lastig omdat het een politiek niet-neutraal proces was. Zowel gemeenten, polders, wateringen als provincies hadden hun belangen. Polders en wateringen hadden liefst dat de grenzen van het deelbekken samenvielen met de grenzen van hun ambtsgebied: dat bood hen gunstige perspectieven in het kader van de op te richten

waterschappen (Interview 6.9). Ook gemeentebesturen verdedigden hun belangen: om redenen van organisatorische capaciteit waren zij liefst bij zo min mogelijk deelbekkens betrokken (beperking van de vergaderlast). De provincies bepleitten dan weer pragmatisme bij de afbakening: als bijvoorbeeld een grote waterweg als de Schelde de natuurlijke, sociale en bestuurlijk-administratieve grens is tussen twee gemeenten, moeten die gemeenten volgens de provincies niet samenwerken, enkel omdat het water naar dezelfde rivier afvloeit (Interview 6.3).

Omdat sommige deelbekkens de provinciegrenzen overschrijden, moesten de provinciebesturen een taakverdeling maken. De provincies hadden er weinig moeite mee de coördinatie van de betreffende deelbekkens toe te wijzen aan het ene of het andere provinciebestuur (Interviews 6.3 en 6.4). Figuur 6.4 visualiseert de afspraken die zijn gemaakt. In de figuur vallen de deelbekkens Gentse binnenwateren en Schelde Haven op. In tegenstelling tot de andere Oost-Vlaamse deelbekkens werd het opstellen van het DuLo-waterplan voor de Gentse binnenwateren overgelaten aan de stad Gent. Het Gentse stadsbestuur wilde graag zelf een plan maken; dit paste in een (Europees gesubsidieerd) project voor herwaardering van water in het historisch stadscentrum. In 2002 besliste het Antwerpse provinciebestuur het deelbekken Schelde Haven niet te activeren. Voor het deelbekken werd geen deelbekkenbeheerplan opgesteld omdat het volledig in havengebied ligt. Het havengebied is voorwerp van vele andere beleidsplannen, waaronder plannen over maritieme toegang, die omwille van het sociaal-economische belang het lokale niveau overstijgen.

Figuur 6.4: Taakverdeling in de coördinatie van deelbekkens



Bron: data ter beschikking gesteld door de provinciale coördinatoren van de deelbekkenwerking

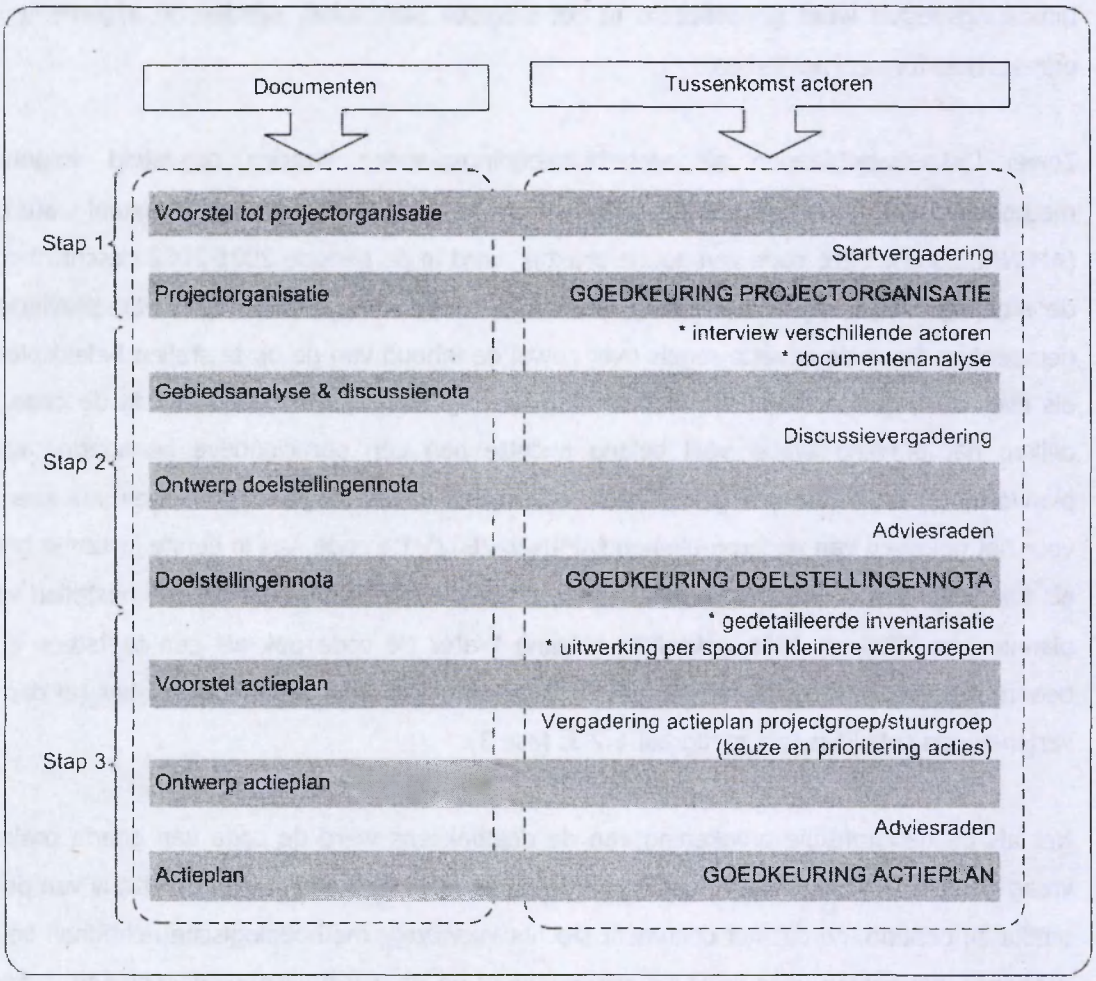
Toen de gemeenten en provincies medio 2002 begonnen met het opstellen van DuLo-waterplannen, waren de grenzen van de deelbekkens administratief vastgelegd door afdeling Water, en politiek goedgekeurd in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst. Er was wel het vooruitzicht dat de geografische afbakening nog zou worden geformaliseerd in een uitvoeringsbesluit bij het decreet integraal waterbeleid. Hoewel de geografische afbakening via een uitvoeringsbesluit niet meer dan een formaliteit was (Interviews 6.1 en 6.6), waren provincies en gemeenten er gevoelig voor: zolang de deelbekkens niet via een uitvoeringsbesluit afgebakend waren, was het niet écht zeker dat het Vlaams Gewest zou doorgaan met de (voorlopige) indeling. Na 2 december 2005, de datum waarop het eerste uitvoeringsbesluit werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, werden de argumenten van onzekerheid formeel achterhaald.

Zowel DuLo-waterplannen als waterhuishoudingsplannen werden opgesteld volgens de methodologische richtlijnen van de code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid (AMINAL 2002). Deze code van goede praktijk werd in de periode 2001-2002 geschreven door de afdeling Water, in samenwerking met onder meer vertegenwoordigers van provincies en gemeenten. De code bevatte regels over zowel de inhoud van de op te stellen beleidsplannen, als over de organisatie van de planvorming (zie figuur 6.5). De bepalingen in de code laten blijken dat afdeling Water veel belang hechtte aan een participatieve benadering van de planvorming; er diende ook geïnvesteerd te worden in het zorgvuldig afwegen van scenario's voor het oplossen van waterproblemen (AMINAL 2002). De code was in eerste instantie bedoeld als handleiding voor provincies, gemeenten, en polders en wateringen bij het opstellen van de plannen. In 2005 en 2006 gebruikte afdeling Water de code ook als een toetsteen bij het beoordelen van de waterhuishoudings- en DuLo-waterplannen, in functie van het (al dan niet) verlenen van subsidies (zie paragraaf 6.2.3: fase 3).

Net als de geografische afbakening van de deelbekkens werd de code van goede praktijk in vraag gesteld. Afdeling Water heeft bijgedragen aan de onzekerheid over de status van de code omdat zij benadrukte dat het document slechts *voorlopige* methodologische richtlijnen bevatte: richtlijnen die golden voor de DuLo-waterplannen en de waterhuishoudingsplannen, maar niet noodzakelijk voor de decretaal opgelegde deelbekkenbeheerplannen (Interview 6.16). Haar argumenten haalde zij uit het decreet integraal waterbeleid dat bepaalde dat de Vlaamse regering, na voorbereiding door de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid, de methodologie zou vaststellen voor het opstellen van deelbekkenbeheerplannen. Hoewel DuLo-waterplannen en waterhuishoudingsplannen door het kabinet Dua bestempeld werden als legitieme bouwstenen voor de deelbekkenbeheerplannen, zaaide afdeling Water twijfel en onzekerheid: deels omdat in haar opvatting de code van goede praktijk een 'work in progress'

was, waarmee zij beleidsruimte wilde creëren om de methodologische richtlijnen op termijn bij te schaven. Het provinciebestuur van West-Vlaanderen heeft de dubbelzinnigheid over de code ingeroepen als indicator van gewestelijke twijfels over de gewenste inhoud van de deelbekkenbeheerplannen. Ook andere provincies waren niet tevreden met de dubbelzinnige houding van het Vlaams Gewest. Zij stelden dat het contraproductief was de richtlijnen voor de planvorming al op de helling te zetten, nog voor de penhouders goed en wel begonnen waren aan het opstellen van de plannen.

Figuur 6.5: Procesmatige en organisatorische richtlijnen voor het opstellen van de plannen



Bron: Website provinciebestuur Antwerpen: www.provant.be/waterbeleid, laatst geraadpleegd in augustus 2004

Terugkoppelend aan hoofdstuk 2, toont bovenstaande analyse dat meerdere redenen verklaren waarom in 2002 de deelbekkenwerking is ontstaan. Het blijkt dat afdeling Water zich in die periode heeft opgeworpen als een *policy entrepreneur* die een oplossing (river basin management op de schaal van deelbekkens) koppelde aan de stroom van problemen en kritieken op het lokale waterbeleid. Afdeling Water slaagde erin de Vlaamse regering (the

political stream) te overtuigen de deelbekkenwerking financieel te ondersteunen via subsidies. Afdeling Water maakte daarbij gebruik gemaakt van een *window of opportunity* (de aanwezigheid van een groene minister voor leefmilieu die de stroomgebiedbenadering ondersteunde) om een nieuw institutioneel arrangement te initiëren.

Het *entrepreneurschap* van afdeling Water kan enerzijds worden geïnterpreteerd als een rationele beslissing van een actor om het lokale waterbeleid te optimaliseren (RCI), anderzijds kan het ook worden gezien als het verspreiden en ondersteunen van een specifiek discours (DA), van een nieuw *policy image* (PEF), van een nieuw *policy belief* (ACF) en van een nieuwe norm (NI), te weten: een geïntegreerde en gebiedsgerichte werking kan een oplossing zijn voor het ondoeltreffende lokale waterbeleid. Door in te spelen op hun belangen werden actoren als gemeentebesturen, polders en wateringen, en provinciebesturen aangespoord zich in te zetten voor deelbekkenwerking. Gemeenten (zeker de kleinere) en ook de polders en wateringen waren aangetrokken door de extra ondersteuning die het Vlaams Gewest hen via de deelbekkenwerking aanbood. Provinciebesturen zagen in de coördinatie van de deelbekkenwerking een mogelijkheid om hun rol als bovenlokaal bestuur te versterken.

Refererend aan de benaderingen en analysekaders die in hoofdstuk 2 werden besproken, kan hier voorlopig worden besloten dat zowel ideeën uit het multiple streams framework, rational choice institutionalism (RCI) en discoursanalyse (DA), als uit het punctuated equilibrium framework (PEF), het advocacy coalition framework (ACF) en het normatief institutionalisme (NI) verandering helpen te verklaren.

6.2.3 Fase 3: ontwikkeling van DuLo-waterplannen en waterhuishoudingsplannen

In het ontwikkelingstraject van de waterhuishoudings- en DuLo-waterplannen worden grosso modo drie stappen onderscheiden, zoals figuur 6.5 heeft geïllustreerd. De eerste stap resulteert in het goedkeuren van een 'nota projectorganisatie'. De tweede stap leidt, via een basisinventarisatie, tot de goedkeuring van een 'doelstellingennota'. De derde en laatste stap mondt uit in het bepalen van een gezamenlijk gedragen 'actieplan'. De code van goede praktijk bepaalt per stap welke documenten moeten worden opgeleverd en welke actoren moeten worden betrokken. De wijze waarop deze drie stappen werden gezet in de Vlaamse deelbekkens komt hierna aan bod.

Nota projectorganisatie

De nota projectorganisatie is een informatief document van het coördinerende provinciebestuur aan de andere lokale waterbeheerders: de gemeentebesturen, eventueel (indien aanwezig) ook polders en wateringen. Naast een bondige beschrijving van het lokale watersysteem van het

deelbekken, zet de nota projectorganisatie de organisatorische spelregels uiteen voor de samenwerking in het deelbekken. De betrokken besturen worden erin opgesomd en bij elk van hen wordt vermeld wat hun procentuele aandeel ambtsgebied is in de totale oppervlakte van het deelbekken. Deze fysieke parameter maakte de betrokken besturen duidelijk welk gewicht, welk belang ze hebben als partner in het deelbekken. In de nota projectorganisatie worden ook keuzes naar voor geschoven met betrekking tot de verdeling van de kosten van het planproces en de aanstelling van een penhouder.

De Samenwerkingsovereenkomst en later het decreet hebben een belangrijke regel bepaald voor de organisatie van de deelbekkenwerking: de provinciebesturen zouden een coördinerende rol opnemen. De provinciebesturen namen deze rol ter harte. Zij stelden elk één of meerdere ambtenaren aan voor de dagelijkse opvolging van de deelbekkenwerking, zij namen het initiatief de partners samen te roepen, en zij profileerden zich als 'trekker' van het initiatief: de provinciebesturen zouden de andere besturen de praktische beslommeringen uit handen nemen, de provinciebesturen zouden de planvorming *faciliteren*. Niettegenstaande de coördinerende rol die alle provinciebesturen opnamen, waren er belangrijke verschillen in de wijze waarop de provincies hun rol invulden. Vooral inzake penhouderschap en financiële steun werden uiteenlopende regelingen getroffen.

In sommige provincies waren de provinciale coördinatoren penhouder in de ontwikkeling van de DuLo-waterplannen, in andere niet. Het Antwerpse provinciebestuur schreef de Antwerpse DuLo-waterplannen zelf. Het provinciebestuur Oost-Vlaanderen schreef voor 15 (van zijn 24) deelbekkens de basisinventaris plus doelstellingennota; de overige taken in de planvorming werden uitbesteed aan studiebureaus. In Limburg stelden de provinciale coördinatoren enkel voor het deelbekken Voeren het gehele DuLo-waterplan op; in de overige Limburgse deelbekkens werden de lokale waterbeleidsplannen geschreven door wateringen en/of door studiebureaus. In West-Vlaanderen was het provinciebestuur in geen enkel deelbekken auteur. Daar schreven medewerkers van twee intercommunales (tegen betaling) aan de basisinventaris en de doelstellingennota; studiebureaus schreven waterhuishoudingsplannen in opdracht van de polderbesturen.

In alle provincies, met uitzondering van West-Vlaanderen, kwamen de provinciebesturen ook financieel tussen. In Oost-Vlaanderen zette het provinciebestuur niet alleen de eigen subsidies van de Samenwerkingsovereenkomst in, het betaalde ook extra kosten die niet konden gedekt worden met subsidies die gemeenten (en eventueel polders) van het Vlaams Gewest ontvingen. In Limburg betaalde het provinciebestuur de gehele planvorming; de afspraak met de gemeentebesturen luidt wel dat zij een deel van de gemaakte kosten terugbetalen aan het

provinciebestuur (met een maximum van 75% van de subsidies die de gemeenten ontvangen van het gewest). In Vlaams-Brabant betaalde het provinciebestuur ook de volledige ontwikkeling van de DuLo-waterplannen, maar de gemeenten werden niet gevraagd financiële middelen in te brengen (met uitzondering van drie deelbekkens waar wateringen aan de gemeenten een financiële tussenkomst vroegen voor het opstellen van een waterhuishoudingsplan). Ook het Antwerpse provinciebestuur ging van bij de start van het planproces het engagement aan de ontwikkeling van het volledige DuLo-waterplan te betalen, met uitzondering van de financiering van extra studies.

De sturende rol van de provinciebesturen stond in sommige deelbekkens in een lastige verhouding tot de ambities van polders en wateringen. Vier op tien polder en wateringen waren (zelf of via een naburige polder of watering) betrokken in het opstellen van een waterhuishoudingsplan (zie paragraaf 6.2.2: fase 2). Hun waterhuishoudingsplan zou (als spoor 6) worden ingeschoven in het DuLo-waterplan. Omdat hun waterhuishoudingsplan een belangrijk onderdeel zou worden van het DuLo-waterplan, wensten de betrokken polders en wateringen zeggenschap in het interbestuurlijke samenwerkingsverband op het deelbekkenniveau. Er waren wel verschillen in de ambities van de betrokken polders en wateringen. Soms vroegen ze een protocollaire functie te mogen vervullen (gastheer spelen tijdens vergaderingen; vergaderingen voorzitten), soms eisten ze het onversneden leiderschap van de deelbekkenwerking. De provinciebesturen hebben de polders en wateringen afgeraden claims te leggen op leidinggevende functies in de deelbekkenwerking met het argument dat de Samenwerkingsovereenkomst en het decreet duidelijk waren over de coördinerende rol: die was weggelegd voor de provinciebesturen (Interview 6.3). Toch konden in sommige deelbekkens ad hoc afspraken worden gemaakt ten voordele van polders en wateringen, meer bepaald als provinciebesturen verwachtten dat een samenwerking constructief zou kunnen verlopen. De provinciebesturen baseerden zich daarbij op eerdere ervaringen met samenwerking, en anticipeerden op toekomstige dossiers waarin de provincies en de polders/wateringen elkaar nog zouden nodig hebben (Interview 6.4).

De startvergaderingen over de planvorming werden in alle deelbekkens gehouden vanaf het najaar van 2002 tot het voorjaar van 2003. De vergaderingen zijn vlot verlopen, zonder veel verzet tegen de noodzaak van de planvorming en de modaliteiten daarvan. Het decreet en de Samenwerkingsovereenkomst maakten deelbekkenwerking onafwendbaar, wat de aanvaarding ervan bespoedigde. Na de startvergadering werden de betrokken colleges van burgemeester en schepenen, en de besturen van polders en wateringen gevraagd het ontwerp van de 'nota projectorganisatie' officieel goed te keuren. De goedkeuring van de nota projectorganisatie

werd opgevat als een engagementsverklaring: de partners onderschreven daarmee de organisatorische afspraken die zouden gelden bij de ontwikkeling van de waterplannen.

Basisinventarisatie

Na het opzetten van de projectorganisatie was het maken van een basisinventarisatie een tussenstap in de planvorming. De basisinventarisatie omvatte twee delen: een gebiedsanalyse en een interviewronde.

De *gebiedsanalyse* leidde tot een tekst van ongeveer 30 pagina's waarin de belangrijkste kenmerken van het deelbekken werden beschreven, aangevuld met een bundel kaarten. In de gebiedsanalyse kwamen zowel watersysteemkenmerken als andere kenmerken van het deelbekken aan bod (reliëfkaarten, kaarten met grondgebruik enz.). De gebiedsanalyse verzamelde bestaande (geen nieuwe) informatie. De gebiedsanalyse die - naargelang de coördinerende provincie - werd opgesteld door provinciale ambtenaren, een intercommunale, een polder of watering, of een studiebureau, was vooral waardevol voor de penhouders, omdat ze hen - voor zover nodig - vertrouwd maakte met de regio waarvoor het plan werd opgesteld.

De *interviews* leidden tot het verzamelen van informatie over de knelpunten en kansen in het watersysteem van het deelbekken. Bij de inventarisatie van kansen en knelpunten werd gelet op de hydrologische problemen in het deelbekken, op de eventuele afwenteling van problemen tussen actoren en op knelpunten in de dagelijkse praktijk van de waterbeheerders (tekort aan kennis, tekort aan financiële middelen enz.). Verspreid over de deelbekkens werden alle (308) gemeentebesturen en alle (106) polders en wateringen geïnterviewd om te vragen naar kansen en knelpunten. In de meeste deelbekkens werd het ook wenselijk geacht andere overheidsdiensten te spreken, zoals buitendiensten van de afdeling Water en de Administratie Waterwegen en Zeewezen. Sommige provinciebesturen namen het initiatief vertegenwoordigers van natuurverenigingen en landbouwers te interviewen, om hen van bij de basisinventarisatie deelgenoot te maken van het planningsinitiatief. De code van goede praktijk drong daar op aan, maar een aantal penhouders (waaronder de provinciebesturen Vlaams-Brabant en Limburg) heeft aan die opdracht verzaakt: deels omwille van tijdsgebrek, deels omwille van de verwachte overlap met de sectorale bevraging die op het bekkenniveau werd georganiseerd (zie hoofdstuk 7).

Over de interviewronde werden werkafspraken gemaakt met de planningsverantwoordelijken op het bekkenniveau. In bekkens waar men voorsprong had in het opstellen van bekkenbeheerplannen (in het IJzer-, Dender- en Netebekken) werden eerder interviews

afgenomen: de informatie die daarbij werd verzameld, werd ter beschikking gesteld van de penhouders in de DuLo-waterplanning. Als op het bekkenniveau nog geen interviews werden georganiseerd, werkten de penhouders op het deelbekkenniveau (of ad hoc gecontracteerde studiebureaus) de interviews met de gemeentebesturen af. De interviewresultaten werden vervolgens bezorgd aan de planningsverantwoordelijken op het bekkenniveau. Ook voor de interviews gold dat ze een gelegenheid boden voor de provinciale coördinatoren (en/of de penhouders) om nader kennis te maken met de partners waarmee het DuLo-waterplan zou worden ontwikkeld en met de problemen in het deelbekken.

Doelstellingennota

Na de basisinventarisatie werd als tweede stap een doelstellingennota gemaakt. De doelstellingennota's bevatten weinig of geen gebiedsspecifieke doelstellingen voor het betrokken deelbekken. In de doelstellingennota werden vooral beleidsprincipes vermeld (voor elk van de zeven beleidssporen), en werden nauwelijks concrete scenario's geformuleerd om strategische doelstellingen te bereiken. In de doelstellingennota's werden geen prioriteiten bepaald voor het oplossen van lokale knelpunten. De doelstellingennota's vermeldden ten hoogste bondig welke gebiedseigen problemen *eventueel* in aanmerking zouden kunnen komen voor beleidsactie. Het resultaat was dat de doelstellingennota's een algemeen verhaal bevatten, met onderdelen die (via copy and paste) ook in de doelstellingennota's van naburige deelbekkens te vinden zijn (Vercruyce 2006: 41).

De eerste tekstversie van de doelstellingennota, die men discussienota noemde, werd getoetst bij betrokken bestuurlijke en maatschappelijke partners. Er werd een discussievergadering of een workshop georganiseerd waarin een meestal sereen debat (op tekstbasis of op basis van stellingen) werd gevoerd. Achteraf werd advies gevraagd aan lokale adviesraden: de milieuraden, eventueel ook de landbouwraden en andere adviesorganen. Nadat de laatste (zelden fundamentele) opmerkingen en suggesties waren verwerkt door de penhouders in het planproces, werd de aangepaste discussienota (formeel: de ontwerp-doelstellingennota) voorgelegd aan de politieke organen van de polders, wateringen en gemeentebesturen: zij keurden de doelstellingennota goed, zonder problemen of verzet. De politiek-neutrale aard van de doelstellingennota was daar niet vreemd aan, en ook de bekendheid met het discours over gebiedsgericht geïntegreerd waterbeleid maakte van de goedkeuring van de doelstellingennota een formaliteit.

In het voorjaar 2005 werden de nota's projectorganisatie en de doelstellingennota's ingediend bij de afdeling Water, met het oog op het ontvangen van subsidies in het kader van de

Samenwerkingsovereenkomst (niveau 1). Deze documenten kregen van afdeling Water overal een positieve beoordeling waardoor gemeenten en provincies alvast een deel van de subsidies voor de ontwikkeling van DuLo-waterplannen kregen uitbetaald.

Actieplan

De derde en laatste stap in het planproces was de ontwikkeling van een actieplan. De verwachtingen bij de gemeenten, polders en wateringen waren hoog gespannen: men ging ervan uit dat de planvorming bij het ontwikkelen van actieplannen nu wel haar 'ware gelaat' zou tonen (Interview 6.13). Tijdens de actieplanning zou duidelijk worden welke concrete beleidsacties zouden geprogrammeerd worden. De torenhoge verwachtingen werden niet helemaal ingelost.

Het provinciebestuur van West-Vlaanderen heeft als coördinator van de deelbekkenwerking beslist om in zijn ambtsgebied geen actieplannen op te stellen of te laten maken. De West-Vlaamse deputatie formuleerde daarvoor een aantal argumenten (West-Vlaamse deputatie 2005). Het belangrijkste argument was dat er (eind 2004) nog geen uitvoeringsbesluit was genomen bij het decreet integraal waterbeleid. Dat uitvoeringsbesluit diende de grenzen van de deelbekkens formeel af te bakenen, waarna de oprichting van waterschappen juridisch mogelijk werd. Het provinciebestuur van West-Vlaanderen vond het niet zinvol beleidsplannen te maken voor waterschappen die, bij ontstentenis van formeel bepaalde deelbekkengrenzen, nog niet konden opgericht worden (West-Vlaamse deputatie 2005). Een andere reden voor het uitstellen van de actieplanning was dat West-Vlaamse gemeenten het provinciebestuur niet onder druk zetten werk te maken van de planvorming. Slechts één op 64 West-Vlaamse gemeenten had de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004 op niveau 2 ondertekend; op basis van die vaststelling oordeelde het provinciebestuur dat de ontwikkeling van actieplannen voor de West-Vlaamse gemeenten niet prioritair was (West-Vlaamse deputatie 2005). Een derde en laatste argument was het vooruitzicht van gemeentelijke en provinciale verkiezingen in 2006. Het West-Vlaamse provinciebestuur wilde zichzelf en de gemeentebesturen niet engageren voor de uitvoering van acties, met het vooruitzicht dat de politieke samenstelling van gemeente- en provinciebesturen op korte termijn zou wijzigen.

In de overige provincies werden wel actieplannen opgesteld. Door het opnieuw opnemen van DuLo-waterplannen in de Samenwerkingsovereenkomst 2005-2007 kregen de provincie-besturen een jaar extra om de actieplannen te maken. Dat was ook nodig: eind 2004 moest met de ontwikkeling van actieplannen nog zowat overal gestart worden, terwijl in de regel alle actieplannen tegen 1 april 2005 afgewerkt en goedgekeurd moesten zijn. Het Vlaams Gewest

had zijn redenen om de provincies en gemeenten uitstel te gunnen: er was vertraging in het opstellen van de bekkenbeheerplannen, en bekken- en deelbekkenbeheerplannen moesten (zo was bepaald in het decreet integraal waterbeleid) samen in openbaar onderzoek gaan. Met het uitstel voor de DuLo-waterplannen was het eenvoudiger toelating te krijgen voor een jaar uitstel in de oplevering van de (door het Vlaams Gewest op te stellen) bekkenbeheerplannen (zie hoofdstuk 7).

De code van goede praktijk legde de nadruk op open planvorming, in dialoog met alle betrokkenen. In de praktijk bleek dat het opstellen van de actieplannen meer weg had van 'blueprint-planning' dan van 'collaborative planning' (Healey 1997). De penhouders in de planvorming hebben actiefiches opgesteld voor de initiatieven die zij wenselijk en haalbaar achtten. Ze hebben deze lijst met uiteenlopende acties en maatregelen voorgelegd aan de andere partners: de polders/wateringen en de gemeentebesturen. Tijdens het werkoverleg kon al snel, met uitzondering van redactionele en technische discussies, overeenstemming worden gevonden over de inhoud van de ontwerpteksten. Een belangrijke verklaring voor de snelle en relatief probleemloze besluitvorming was de, op voorzet van de provinciebesturen genomen beslissing géén acties als bindend aan te duiden (tenzij in Antwerpen: alleen voor het provinciebestuur bindende acties) (Interview 6.6). De provinciebesturen hadden praktische en strategische redenen om geen discussies aan te gaan over bindende of niet-bindende acties. Ze wilden tijdrovende en politiek gevoelige discussies over bindende acties vermijden: die zouden ertoe leiden dat de penhouders de actieplannen niet tijdig zouden kunnen afwerken. De actieplannen - in sommige provincies meer dan in andere - gelijken erg op een 'wensenlijst', met een uitgebreide opsomming van acties waarvoor provincies, gemeenten, polders en wateringen op termijn hopen subsidies te ontvangen. Er werden weinig acties uitgesloten uit vrees later, voor de uitvoering van de acties, geen Vlaamse subsidies te kunnen krijgen (Interview 6.6). Belangrijk, tot slot, is de vaststelling dat actieplannen zonder moeite goedgekeurd werden door politieke mandatarissen in de deelbekkens: politici beschouwden de plannen als ambtelijke oefeningen met een hoog vrijblijvend karakter (Interview 6.1).

De actieplannen bevatten geen 'ready for implementation'-acties. De belangrijkste reden daarvoor is dat de penhouders onvoldoende tijd hadden om de acties inhoudelijk en organisatorisch uit te werken (Interviews 6.1 en 6.6). Het ontbrak hen ook aan middelen voor het nodige voorbereidende studiewerk. Het gevolg van het ontbreken van 'ready for implementation'-acties is dat de plannen, na goedkeuring, verder bediscussieerd moeten worden. Er moet een selectie worden gemaakt van acties die prioriteit krijgen, het ambitieniveau moet geëxpliciteerd worden, de acties moeten geoperationaliseerd worden. Dat laatste betekent dat er stappenplannen zullen moeten gemaakt worden, dat er een timing

moeten worden opgesteld, en dat er afspraken zullen moeten gemaakt worden over de inzet van mensen en middelen. De inspanningen voor beleidsplanning en beleidsvoorbereiding moeten dus worden verdergezet buiten het kader van de DuLo-waterplanning, die door de Samenwerkingsovereenkomsten werd gesubsidieerd. In het najaar van 2007 waren de provinciale coördinatoren van de deelbekkenwerking alvast begonnen met de operationalisering van de beleidsacties, in afwachting van de formele goedkeuring van de deelbekkenbeheerplannen door de Vlaamse regering.

Het Vlaams Gewest, meer bepaald afdeling Water, toonde zich verbolgen over de wijze waarop provinciebesturen invulling hebben gegeven aan de actieplanning (Interviews 6.1 en 6.4). De acties zijn voor afdeling Water te vaag, te weinig uitgewerkt, en er is (voor wie de actieplannen vergelijkt) opnieuw te veel aan 'copy and paste' gedaan. Om deze redenen besliste afdeling Water - in tegenstelling tot haar beslissing over de doelstellingennota's - geen subsidies te verlenen aan de Oost-Vlaamse, Antwerpse en Vlaams-Brabantse gemeenten en provincies die, in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst, actieplannen hebben opgesteld. Enkel de Limburgse actieplannen werden goed bevonden (in West-Vlaanderen werden geen actieplannen opgesteld). Limburg heeft, in vergelijking met de drie andere provincies die elkaar op hoofdlijnen volgden, een andere aanpak gehanteerd: de aangestelde studiebureaus schreven actieplannen die inspeelden op aandachtspunten waarvan afdeling Water (in de code van goede praktijk) had aangegeven dat ze belangrijk waren, zoals het afwegen van alternatieven, het opstellen van een uitgebreide (probleem)inventaris enzovoort (Interview 6.4). Inhoudelijk verschilden de Limburgse actieplannen niet sterk van de andere actieplannen; de Limburgse actieplannen waren alleen tekstueel iets beter gestoffeerd, met meer referenties naar de code van goede praktijk (Interviews 6.1 en 6.6).

6.2.4 Fase 4: oprichting waterschappen en goedkeuring deelbekkenbeheerplannen

In uitvoering van het decreet integraal waterbeleid en het eerste uitvoeringsbesluit dat op 2 december 2005 is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, startten de provinciebesturen begin 2006 met de voorbereidingen voor de oprichting van waterschappen. Waterschappen zijn samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid, gebaseerd op een overeenkomst met daarin regels over organisatie en werking (zie figuur 6.6). In Vlaanderen werden in de loop van 2006 52 waterschappen opgericht (zie figuur 6.7). De provinciebesturen hebben bij de oprichting van de waterschappen soms meerdere deelbekkens in één waterschap geclusterd. De clustering had tot doel een (voor het provinciale secretariaat) werkbaar aantal samenwerkingsverbanden over te houden. Ook in West-Vlaanderen, waar geen actieplannen werden opgesteld, werden waterschappen opgericht. Eens de deelbekkens formeel afgebakend

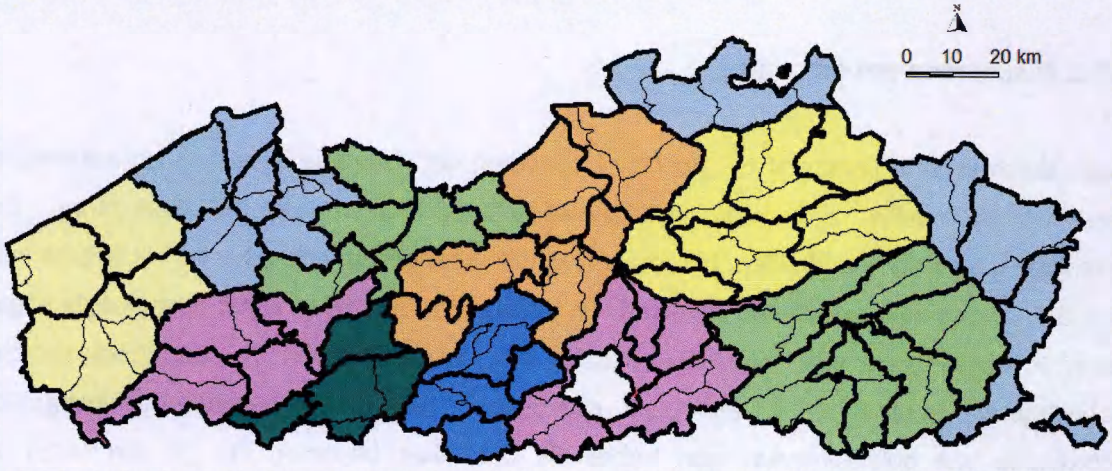
waren in het uitvoeringsbesluit zag het West-Vlaamse provinciebestuur voor zichzelf geen redenen meer om terughoudend te zijn in de ontwikkeling van de deelbekkenwerking. Het provinciebestuur van West-Vlaanderen is ondertussen dan ook gestart met het ontwikkelen van deelbekkenbeheerplannen voor de West-Vlaamse deelbekkens. Eind 2007 werd onderzocht hoe deze plannen op termijn formele goedkeuring kunnen krijgen van de Vlaamse regering (Interview 6.18).

Figuur 6.6: Samenvatting van de afspraken in de oprichtingsovereenkomst van een waterschap

In de overeenkomst tot oprichting van een waterschap engageren de betrokken besturen zich voor onbepaalde tijd (art. 2). Ze engageren zich om een synergie te vinden voor geïntegreerd en efficiënter waterbeheer, zonder dat die samenwerking hoeft gepaard te gaan met bevoegdheidsoverdracht (art. 1). De oprichtingsovereenkomst bepaalt dat het waterschap minstens drie taken opneemt: opmaak van een deelbekkenbeheerplan per deelbekken, verlenen van advies over het ontwerp van bekkenbeheerplan, en formulering van een voorstel tot een adequate bevoegdheidsverdeling van de waterwegen en de onbevaarbare waterlopen (art. 3). Deze taken worden opgenomen onder leiding van een stuurgroep (art. 4). Er wordt ook voorzien in een secretariaat dat wordt ondersteund door minstens de initiatiefnemende provincie (art. 5). De oprichtingsovereenkomst van de waterschappen herhaalt verder de regels uit het decreet integraal waterbeleid met betrekking tot het deelbekkenbeheerplan (art. 6). De overeenkomst oppert ook de mogelijkheid samenwerkingsscenario's te ontwikkelen: kwestie van de beheerstaken van de deelnemende partners in de toekomst beter te coördineren (art. 7). De overeenkomst benadrukt ook dat de samenwerking bereidheid vergt om kennis en knowhow ter beschikking te stellen (art. 8). Wat betreft de financiering van het waterschap, wordt onder meer afgesproken dat de werking van het secretariaat ten laste is van het provinciebestuur en dat de kosten verbonden aan specifieke projecten of afspraken in overleg zullen worden verdeeld (art. 9).

Bron: Overeenkomst tot oprichting van het waterschap
http://www.provant.be/binaries/oprichtingsovereenkomst%20waterschappen_tcm7-16698.pdf, 22 aug. '07

Figuur 6.7: De grenzen van de 52 waterschappen in Vlaanderen



Noot: De dikke zwarte lijnen markeren de grenzen van de waterschappen; de dunne zwarte lijnen bakenen de deelbekkengrenzen af. De inkleuring van de waterschappen verwijst naar bekkens waarin de waterschappen zijn gelegen.

De oprichting van waterschappen was een noodzakelijke voorwaarde om de procedure voor de goedkeuring van bekken- en deelbekkenbeheerplannen goed te laten verlopen; de waterschappen dienden de ontwerp-deelbekkenbeheerplannen goed te keuren en advies te verlenen over de ontwerp-bekkenbeheerplannen. De waterschappen in alle provincies, met uitzondering van deze in West-Vlaanderen waar geen actieplannen werden opgesteld, hebben in 2006 'hun' ontwerp-deelbekkenbeheerplannen goedgekeurd en voor advies voorgelegd aan de verantwoordelijke organen op het bekkenniveau. Het bekkensecretariaat heeft de afstemming onderzocht tussen de inhoud van de ontwerp-bekken- en deelbekkenbeheer-plannen. Opmerkingen van afdeling Water bij de ontwerp-deelbekkenbeheerplannen toonden aan dat bevoegdheidsgrenzen streng werden bewaakt. Afdeling Water vroeg uitdrukkelijk alle acties waarvoor het Vlaams Gewest initiatiefnemer is of die tot de bevoegdheid van het Vlaams Gewest behoren, te schrappen uit de ontwerp-deelbekkenbeheerplannen. De provinciale coördinatoren van de deelbekkenwerking hebben deze vraag niet in alle gevallen willen inwilligen omdat sommige acties gewestelijke problemen betreffen waarin lokale besturen ook een rol te vervullen hebben (bv. in de rattenbestrijding en in de aanpak van zogenaamde parasitaire debieten). De provinciebesturen interpreteerden 'grensbewaking' door afdeling Water als een nieuwe uiting van wantrouwen in de aanpak van de deelbekkenwerking door de provinciebesturen (Interview 6.1).

6.3 Beschouwingen bij de institutionalisering van deelbekkenwerking

Hierna worden beschouwingen gemaakt bij de discoursen pro en contra de deelbekkenwerking, bij de botsende belangen van gemeenten, provincies, gewest, en polders en wateringen, en bij de institutionalisering van de deelbekkenwerking.

6.3.1 Discoursen pro en contra

Zoals beschreven in paragraaf 6.1 heerst de opvatting dat gemeenten, polders en wateringen medeverantwoordelijk zijn voor het ondoeltreffende waterbeleid in Vlaanderen. De versnippering van bevoegdheden, het afschuiven van verantwoordelijkheden en het gebrek aan initiatief worden aangewezen als oorzaken van 'beleidsfalen'. Afdeling Water formuleerde begin jaren 90 een discours over mogelijke oplossing van deze problemen: (1) de introductie van gebiedsgericht georganiseerd waterbeleid, ook op de schaal van kleine stroomgebieden; (2) coördinatie van beleidsinspanningen tussen de betrokken besturen, én (3) investeren in beleidsvoorbereiding en -planning. Via 'collaborative planning' wilde men, door een gezamenlijke inspanning van diverse actoren, alle neuzen in dezelfde richting krijgen.

De gemeenten, polders, wateringen en provinciebesturen hebben het discours over gebiedsgericht, gecoördineerd en planningsgericht waterbeleid goeddeels van het Vlaams Gewest overgenomen. Sommigen deden dat uit overtuiging, anderen deden dat omdat ze het gevoel kregen dat de evolutie naar deelbekkenwerking onafwendbaar was. Vooral sinds de verankering van de deelbekkenwerking in het decreet integraal waterbeleid was er de idee: er is geen weg meer terug; gebiedsgericht waterbeleid op de schaal van watersystemen, en alles wat daarbij hoort, is hét beleidsdiscours dat de organisatie van het toekomstige waterbeleid zal aansturen. De subsidies in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst en het subsidiebesluit voor polders en wateringen waren een extra stimulans om te starten met oefeningen in gemeenschappelijke planvorming.

Naast het dominante discours over de wenselijkheid van een gebiedsgerichte en geïntegreerde aanpak, waren er ook andere, kritische geluiden te horen. Die andere *storylines* hadden betrekking op het nut en de noodzaak van nieuwe arrangementen in het waterbeleid, op het 'ineenschuiven' van hulpbronnen en op de nadruk op beleidsplanning.

- *Twijfels over het nut en de noodzaak van nieuwe arrangementen.* Vele gemeentebesturen, polders en wateringen vinden dat de organisatiestructuren op het bekken- en deelbekkenniveau de bestuurlijke complexiteit opdrijven (Interviews 6.10, 6.13 en 6.19). Ze illustreren hun stelling door erop te wijzen dat, met de oprichting van bekkenbesturen, bekkenraden, bekkensecretariaten en waterschappen, het aantal overleg- en beleidsorganen in het waterbeleid is toegenomen. Daarenboven spelen er twijfels over de meerwaarde die waterschappen kunnen realiseren (Claeys 2006). Waterschappen hebben geen rechtspersoonlijkheid, wat impliceert dat ze geen eigen middelen hebben, geen personeel en geen budget. Die situatie leidt tot statements als: "een waterschap kan niet meer zijn dan een praatbarak" (Interview 6.9), "het opzetten van interbestuurlijke projecten kunnen we zo ook, daar hebben we geen waterschap voor nodig" (Interview 6.8).

- *Twijfels over het ineenschuiven van hulpbronnen.* Niet alle gemeenten, polders, wateringen en provincies zijn voorstander van het institutioneel versterken van de waterschappen (Vercruyce 2006: 61). De waterschappen hoeven voor sommigen écht geen rechtspersoonlijkheid te krijgen, met bijhorende middelen en bevoegdheden. Ze verwachten in dat geval een 'zero sum game': de bevoegdheden die waterschappen verwerven, zijn bevoegdheden die gemeenten, polders, wateringen en provincies verliezen (Interview 6.7). Omdat er geen dreiging is voor de oprichting van waterschap met rechtspersoonlijkheid, is het niet duidelijk hoe groot de groep gemeenten, polders/wateringen en provincies precies is die zich verzet tegen het herschikken van hulpbronnen. Wat wel duidelijk is, is dat - bij de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid - vertegenwoordigers van polders, wateringen en provincies sterk genoeg bleken om de invoering van waterschappen mét rechtspersoonlijkheid af te wenden (zie hoofdstuk 5),

wat illustreert dat ze via hun gezag en/of connecties over voldoende hulpbronnen beschikken om gewestelijke beslissingen over de waterschappen te beïnvloeden.

- *Twijfels over de nadruk op beleidsplanning.* Volgens sommige gemeenten, polders en wateringen heeft het Vlaams Gewest de verkeerde strategie aangewend om de lokale waterbeheerders te stimuleren tot deelbekkenwerking. Volgens hen wordt op voorzet van het Vlaams Gewest té veel nadruk gelegd op planvorming, getuige de subsidiëring van DuLo-waterplannen en waterhuishoudingsplannen, en ook de nadruk op planvorming in het decreet integraal waterbeleid. Sommige vertegenwoordigers van gemeentebesturen, polders en wateringen spreken over een *planningsfetisj*, die niet alleen in het waterbeleid opduikt maar typisch lijkt voor alle milieu- en natuurbeleid van het Vlaamse Gewest (Interviews 6.2 en 6.14). Hun redenering gaat: beleidsplannen zullen de waterproblemen niet oplossen, de bijhorende vergaderingen slorpten integendeel alleen maar organisatorische capaciteit op. Ook de voorbereidende stappen in de planvorming (basisinventarisatie, doelstellingennota's) lokten verzet uit: volgens de critici waren de acties die nodig zijn al langer bekend bij de betrokken diensten; de actieplanning had niet vooraf moeten worden gegaan door rituele inventarisaties en ronkende verklaringen over beleidsdoelen (Interview 6.12).

In institutionele termen uitgedrukt: de kritische geluiden over deelbekkenwerking komen voort uit twijfels over het einddoel van de institutionalisering van samenwerking (een eenvoudig overlegorgaan of een nieuw bestuur?). Er zijn ook twijfels over de procesvoering, over de wijze waarop samenwerking best georganiseerd kan worden. Sommigen twijfelen of beleidsplanning de beste manier was om beter gecoördineerd en meer doeltreffend lokaal waterbeleid na te streven. De meest kritische gemeenten, provincies, polders en wateringen zien in bijkomende bestuurlijke complexiteit, het streven naar organisatorische integratie en de nadruk op planvorming factoren die de afstand tot het te bereiken beleidsdoel veeleer vergroten dan verkleinen.

6.3.2 Botsende belangen

De hiervoor besproken kritieken op de deelbekkenwerking hangen samen met het feit dat actoren tegenstrijdige belangen hebben in de deelbekkenwerking. De provinciebesturen, de gemeentebesturen en de polders en wateringen zijn dé centrale actoren in de deelbekkenwerking, en ze nemen hun taken op in coproductie met het Vlaams Gewest. Elk van deze actoren heeft eigen belangen bij het (al dan niet) institutionaliseren van gebiedsgerichte samenwerking op de schaal van deelbekkens.

Provinciebesturen

Provinciebesturen trekken zich de deelbekkenwerking aan. Ze nemen een coördinerende rol op, ze hebben daarvoor zelf gelobbyd en gepleit in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst en het decreet integraal waterbeleid, en ze nemen initiatieven om de overige partners rond de tafel te roepen. Sommige provinciebesturen zetten eigen personeel in om de plannen te schrijven en bieden aan de kosten van de planvorming (geheel of gedeeltelijk) te dragen. De provinciebesturen vervullen ook het secretariaat van de waterschappen. Daarmee tonen ze zich een belangrijke *trekker* van de deelbekkenwerking.

De provinciebesturen doen dat niet voor niets. De coördinatie van de deelbekkenwerking biedt de provinciebesturen kansen voor het opbouwen van nieuwe competenties. Ze bouwen ervaring op met het opstellen van waterbeleidsplannen (voor een aantal provinciebesturen was dat nieuw). Ze kunnen hun terreinkennis aanvullen met de informatie die de andere partners aanleveren. Bovendien was de coördinerende opdracht in de deelbekkenwerking een opportuniteit om de legitimiteit van het provinciebestuur, als een intermediair en bovenlokaal bestuur, te versterken. In het begin van de jaren 90 werd nog een negatief vertoog gevoerd over de relevantie van het provinciale bestuursniveau (VVP 2006). In politieke kringen en in de media werden twijfels geuit over de bestuurlijke en maatschappelijke meerwaarde van de provinciebesturen. De provincies hebben de kritiek overleefd, maar zoeken tot op dit moment naar argumenten die hun bestaansrecht verder onderbouwen. Ze zetten graag in de verf dat hun meerwaarde ligt in het innemen van een intermediaire positie tussen de gewestelijke en de lokale bestuurslagen, en ze zijn tevreden dat het kerntakendebat heeft geleid tot het bevestigen van de positie en de rol van de provinciebesturen (Bestuursakkoord 2003; Interviews 6.1 en 6.11). Ook in de deelbekkenwerking wordt het argument van de intermediaire positie door de provinciebesturen geformuleerd: de provinciebesturen zijn naar eigen zeggen ideaal geplaatst om de brug te vormen tussen de bekkenwerking en de lokaal waterbeherende instanties zoals gemeenten, polders en wateringen (Awouters 1998).

Het Vlaams Gewest is meegegaan in de argumentatie van de provinciebesturen. De Vlaamse overheid heeft hen, zowel in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst als in het kader van het decreet integraal waterbeleid, coördinerende bevoegdheden toegewezen in de deelbekkenwerking. In het kader van de Samenwerkingsovereenkomst leverde de coördinerende opdracht financiële middelen op. De provinciebesturen hebben deze middelen gebruikt voor het aanwerven van extra personeel en (in sommige provincies) voor het bekostigen van (een deel van) de planvorming.

De provinciebesturen zagen dan wel allemaal het belang in van een coördinerende rol in de deelbekkenwerking, het is opvallend hoe verschillend de provinciebesturen hun engagement invulden, getuige het al dan niet penhouder zijn en het al dan niet financieel bijdragen in de planvorming. Verklaringen voor deze verschillen liggen onder meer in de institutionele geschiedenis van de betrokken provinciebesturen. In sommige provincies heeft waterbeleid nooit bijzondere politieke belangstelling gekend, in andere provincies wel. De verschillen in politieke steun leidden tot een verschil in financiële ruimte voor de bevoegde diensten: hoe meer belangstelling in het verleden, hoe groter de ambtelijke verworvenheden (personeel, financiële middelen), en hoe meer mogelijkheden voor de provinciale administratie om extra inspanningen te leveren in het kader van de deelbekkenwerking. Ook de rol van polders en wateringen in de betreffende provincies is een verklarende factor voor de mate waarin provinciebesturen zich engageren als trekker van de deelbekkenwerking. Als er in de provincie sterke en actieve polders en wateringen zijn, is het provinciebestuur niet geneigd in een coördinerende functie een dominante rol op te nemen: de provinciebesturen willen goede relaties met polders en wateringen liever niet hypothekeren door in de deelbekkenwerking de lakens uit te delen (Interviews 6.4, 6.5 en 6.7). Een andere verklarende factor is de dynamiek die provinciale (ambtelijke) diensten voor waterbeleid willen leggen in de deelbekkenwerking. Sommige (leidinggevende) ambtenaren geloven sterk in de meerwaarde van interbestuurlijke samenwerking en willen daarin investeren; andere doen dat liever niet. Enthousiasmerende figuren bij de provinciebesturen zorgen ervoor dat (politiek) veel meer dingen mogelijk zijn in de deelbekkenwerking (Interview 6.6); eerder behoudsgezinde ambtenaren remmen initiatieven rond de deelbekkenwerking af (Interview 6.8).

De provinciebesturen zijn voor gemeenten, polders en wateringen interessante partners. De provinciebesturen beschikken van oudsher over talrijke hulpbronnen, die aangepast zijn op het intermediaire (bovenlokale) bestuursniveau waarop ze opereren (Interview 6.9). Ze zijn ervaren in gebiedsgerichte beleidswerking. Ze hebben ambtelijke diensten voor waterbeleid waar kennis en expertise is verzameld. Ze hebben formeel toegekende bevoegdheden in het waterlopenbeheer en in de deelbekkenwerking. Ze hebben in verhouding een groot budget voor waterlopenbeheer. Deze en andere hulpbronnen leveren de provinciebesturen een 'natuurlijk' hiërarchisch gezag. Toch is hun positie in de deelbekkenwerking niet onbetwist. Zowel bij enkele polders en wateringen als bij het Vlaams Gewest klinkt kritiek op de dominante houding die sommige provinciebesturen zich permitteren. Hierna gaat het over de botsende belangen van provincies, polders en wateringen en Vlaams Gewest.

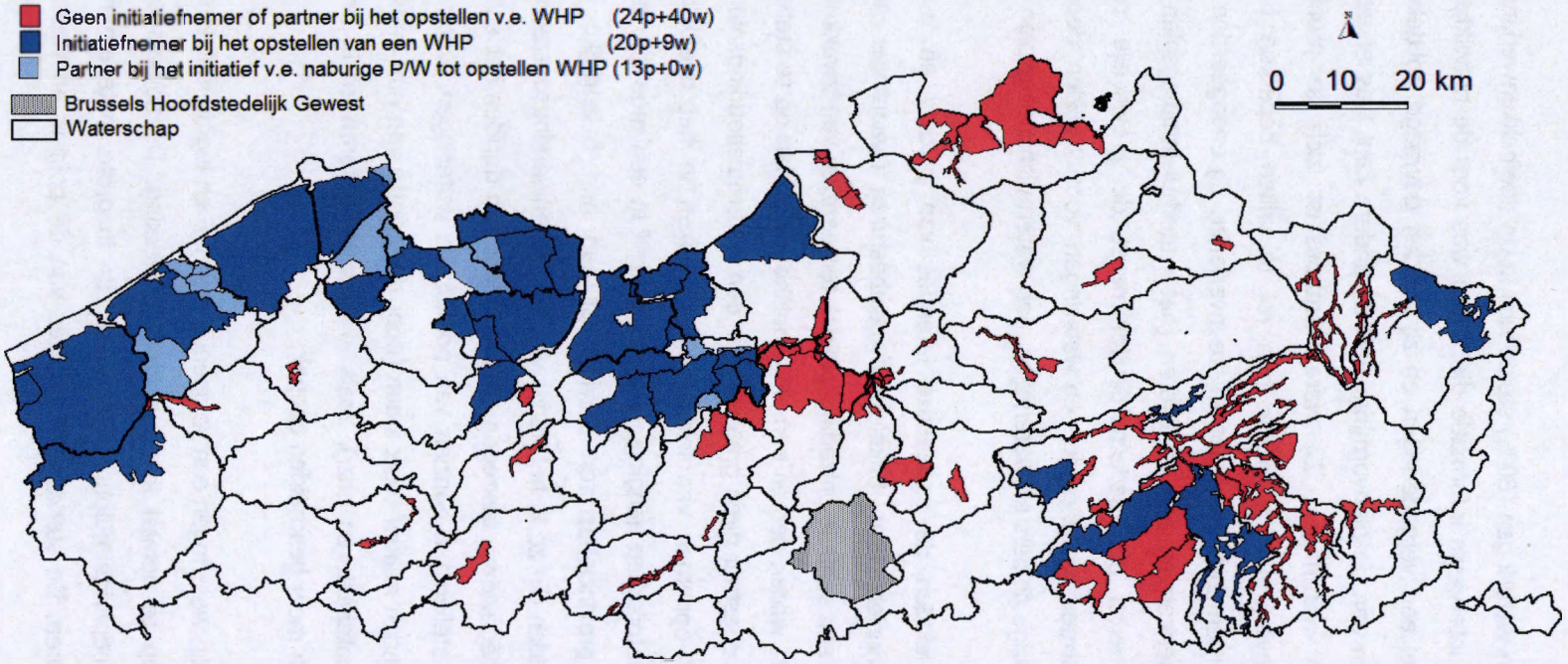
Provincies versus polders en wateringen

Een groot aantal polders en wateringen (60%) stelde zich in de deelbekkenwerking vrij passief op. Zij verstrekten tijdens interviews informatie die nuttig was voor de ontwikkeling van het beleidsplan, zij namen deel aan vergaderingen en zij werden gevraagd politieke, soms ook financiële steun te verlenen aan de planvorming. Aan de andere kant was er een groep van meer actieve polders en wateringen. Zij waren enthousiast zich te profileren in de deelbekkenwerking. Zij gaven niet de indruk hun rol te willen beperken tot deze van informatieverstrekker, waarnemend participant en steunverlener. Zij engageerden zich om een deel van het deelbekkenbeheerplan aan te leveren (het waterhuishoudingsplan). Sommigen wilden zich zelfs positioneren als medecoördinator naast de provinciale coördinerende ambtenaar. Figuur 6.8 illustreert welke polders en wateringen 'vooruit wilden' door, al dan niet in samenwerking met naburige polders en wateringen, een waterhuishoudingsplan op te stellen.

In een aantal gevallen leidden de ambitieuze intenties van polders en wateringen tot spanningen met het provinciebestuur. Enkele provinciebesturen (waaronder Antwerpen en Oost-Vlaanderen) voerden een subtiele ontradingspolitiek ten aanzien van 'zwakkere' polders en wateringen die het initiatief wilden nemen een waterhuishoudingsplan op te stellen. In andere gevallen, waar het provinciebestuur geen graten zag in een waterhuishoudingsplan, ontstonden soms discussies over het opnemen van leidinggevende taken in het deelbekken. Wie de discussie over het coördinatorschap aanging, plaatste zichzelf in een moeilijke positie. In een confrontatie hielden de provinciebesturen stevig vast aan hun belangrijke hulpbron: de leidinggevende bevoegdheden die ze in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst en het decreet formeel hadden toegewezen gekregen. Provinciebesturen durfden het echter niet altijd aan zich dominant op te stellen ten aanzien van polders en wateringen. Zeker in provincies waar polders en/of wateringen relatief sterk staan (door de grootte van hun ambtsgebied, hun goede relatie met gemeentebesturen enz.), zoals in West-Vlaanderen en in Limburg, kozen provinciebesturen voor een meer bescheiden aanpak.

De vraag is of de polders en wateringen een voldoende machts- en legitimiteitsbasis hebben om een leidinggevende rol op te nemen in de deelbekkenwerking. De polders en wateringen beschikken over relatief beperkte hulpbronnen en ze zijn in grote mate afhankelijk van de goodwill van andere actoren. De sterktes en zwaktes van de polders en wateringen komen hierna in detail aan bod.

Figuur 6.8: Polders en wateringen die al dan niet een waterhuishoudingsplan (WHP) hebben ingediend bij het Vlaams Gewest, tegen de achtergrond van de 52 Vlaamse waterschappen



Noot 1: Waterhuishoudingsplannen werden niet noodzakelijk opgesteld voor het gehele ambtsgebied van de polders en wateringen, zoals ingekleurd op deze kaart. Waterhuishoudingsplannen werden opgesteld per VHA-zone of een logische groepering van VHA-zones. Deze kaart illustreert enkel of polders en wateringen (al dan niet) bereid waren inspanningen te leveren om een waterhuishoudingsplan te maken.
Noot 2: Sommige polders en wateringen hebben meegewerkt aan meerdere waterhuishoudingsplannen. Twee polders en één watering waren elk twee keer initiatiefnemer, één polder was twee keer partner, en vier andere polders waren de ene keer initiatiefnemer en de andere keer enkel partner. In dat laatste geval werd de betrokken polder op de kaart ingekleurd als initiatiefnemer.
Bron: afdeling Water van de Vlaamse Milieumaatschappij

De belangrijkste hulpbron van polders en wateringen is hun expertise (Interviews 6.1, 6.7 en 6.15): medewerkers van polders en wateringen weten veel over de werking van het lokale watersysteem, zeker over de onbevaarbare waterlopen van de 2de en de 3de categorie die zij als bevoegde instantie beheren (in plaats van de provincie- en gemeentebesturen). Hun kennis over het lokale watersysteem is specifiek en omvangrijk, o.a. omdat die kennis in vele gevallen van (landbouwers)generatie op (landbouwers)generatie werd overgedragen. Vele medewerkers van polders en wateringen voelen zich sterk verbonden met de streek en met de waterproblemen die er zich voordoen, omdat ze in het gebied wonen en werken. Hun fysieke nabijheid (met een polderhuis in het ambtsgebied) zorgt ervoor dat zij snel klaar staan om acute problemen op te lossen (Interview 6.9). Vooral voor gemeentebesturen die praktische opdrachten inzake waterbeheer graag delen of overlaten aan anderen, zijn polders en wateringen dankbare partners.

Maar om een grote (leidinggevende) rol te vervullen in de deelbekkenwerking hebben polders en wateringen in verhouding te weinig hulpbronnen. Een belangrijk nadeel waarmee de meeste polders en wateringen kampen, is de beperkte grootte van hun ambtsgebied: vele polders en wateringen hebben een ambtsgebied dat niet gebiedsdekkend is voor het waterschap (zie figuur 6.8). De meeste polders en wateringen hebben bovendien weinig personeel ter beschikking. Naast eventueel een beperkt aantal werkmannen hebben de polders en wateringen vaak slechts één medewerker in dienst: de ontvanger-griffier. Omwille van de werkdruk door zijn reguliere taken, heeft die zelden tijd om extra initiatieven te nemen. Verder is er bij de polders en wateringen een structureel gebrek aan financiële middelen. De Vlaamse enveloppe voor de subsidiëring van werken door polders en wateringen is beperkt, en de geïnde polderbelastingen zijn meestal niet voldoende om meer ambitieuze projecten te realiseren (Interview 6.9). Gezien hun overwegend operationele en uitvoerende taken in het waterbeheer, hebben ze meestal ook geen ervaring met beleidsplanning, wat in de deelbekkenwerking een nadeel is.

Een ander nadeel van polders en wateringen is dat hun positie als autonoom bestuur al jaren op de tocht staat. Er heerst een sterk 'afschaffingsdiscours' dat om de zoveel jaren opnieuw de kop opsteekt (Vlaams Parlement 2003; Vlaams Parlement 2007). De polders en wateringen zitten in een voortdurend betwiste en onstabiele positie. Het negatieve vertoog over de polders en wateringen omvat een aantal argumenten. Van de polders en wateringen wordt beweerd dat ze een duf en folkloristisch imago hebben. De samenstelling van de bestuursorganen is gebaseerd op eigendomsrechten, wat (nu, in tegenstelling tot vroeger) ondemocratisch wordt geacht. Het bestuurlijke vocabularium komt oubollig over met woorden als dijkgraaf, ontvanger-griffier, ingelanden, polderschouwing enzovoort. In bepaalde polders en wateringen zijn

bovendien vooral oudere mensen 'actief', met een gemiddelde leeftijd van 70 jaar of ouder. Er wordt hen een tekort aan professionalisme verweten, wat in verband wordt gebracht met de leeftijd en de opleidingsgraad van personeel en mandatarissen. Verder worden polders en wateringen geïdentificeerd met één sectoraal belang: met landbouwbelangen. Polders en wateringen worden om die redenen ongeschikt bevonden om een grote (leidinggevende) rol te spelen in de deelbekkenwerking.

Toch zijn polders en wateringen het levende bewijs dat instituties taai zijn. Hun institutionele weerbarstigheid kan minstens deels verklaard worden door hun ambitie om hun weerbaarheid te vergroten. Sommige polders en wateringen nemen initiatieven waarmee ze proberen nieuwe, extra hulpbronnen te verwerven, die hen toelaten hun positie te versterken. Sommigen streven een fusie of een structurele samenwerking na met naburige polders en wateringen (bv. de nieuwe Middenkustpolder, waarvan de oprichting is goedgekeurd in een Besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2007). Eén watering, die van Sint-Truiden, creëerde voor zichzelf beleidsruimte door een interbestuurlijk samenwerkingsverband aan te gaan voor het bestrijden van water- en erosieproblemen in haar regio (zie paragraaf 6.2.1). Kenmerkend is dat de betrokken polders en wateringen hun positie alleen maar kunnen versterken als ze daarbij gesteund worden door de provincies, het Vlaams Gewest en de gemeentebesturen. Polders en wateringen blijven om die reden vaak in een kwetsbare en afhankelijke positie zitten.

Gewest versus provincies

Afdeling Water (vroeger behorende tot AMINAL; sinds 1 januari 2006 onderdeel van VMM) heeft ambities om - vanuit haar hiërarchisch hogere positie - een rol te spelen in de aansturing van de deelbekkenwerking. Afdeling Water verrichtte beleidsvoorbereidend werk voor de introductie van subsidies voor de ontwikkeling van DuLo-waterplannen en waterhuishoudingsplannen (zie paragraaf 6.2.2). Afdeling Water heeft bovendien een bijdrage geleverd door de deelbekkengrenzen af te bakenen en door, in een breed samengestelde werkgroep met vertegenwoordigers van provincies, gemeenten, polders en wateringen, een code van goede praktijk voor te bereiden. Vanuit die optiek is afdeling Water een 'architect' van de deelbekkenwerking.

Afdeling Water houdt echter ook afstand tot de deelbekkenwerking. Afdeling Water stelt dat de deelbekkenwerking in de eerste plaats door gemeenten, provincies, polders en wateringen moet getrokken worden. Een actieve participatie van afdeling Water (ook van de buitendiensten) acht zij ongewenst omdat, door het "machtsoverwicht" van het gewest, deelname van afdeling Water zou leiden tot "spontane scheeftrekking". Afdeling Water toont zich ook soms afwezig als

gemeenten, polders en wateringen en/of provinciebesturen problemen in de deelbekkenwerking aankaarten. Provinciale coördinatoren van de deelbekkenwerking beklaagden zich tijdens interviews onder meer dat afdeling Water traag reageerde op de vraag (eenvoudige) informatie ter beschikking te stellen die op het bekkenniveau was verzameld (Interviews 6.1, 6.3 en 6.6). Afdeling Water blijkt niet te beschikken over voldoende capaciteit (mensen en middelen) om haar sturende ambities in de deelbekkenwerking waar te maken.

Tussen afdeling Water en de provinciebesturen blijken de verhoudingen gespannen. Afdeling Water oordeelt dat sommige provinciebesturen misbruik maken van hun machtspositie in de deelbekkenwerking. Sommige provinciebesturen zouden de deelbekkenwerking te sterk naar zich toetrekken door systematisch de leiding op te nemen. Afdeling Water keurt een dominante rolinvulling door de provinciebesturen af omdat daardoor de ruimte voor gemeenten, polders en wateringen om een actieve inbreng te hebben, wordt gereduceerd (Interview 6.16). Omgekeerd vinden de provinciebesturen de houding van afdeling Water vaak ontmoedigend en contraproductief (Interview 6.3). De provinciebesturen vinden dat afdeling Water te veel bezig is met het bewaken van de bevoegdheidsgrenzen tussen de bekkenwerking (een verantwoordelijkheid van het Vlaams Gewest) en de deelbekkenwerking (gecoördineerd door de provinciebesturen). Eén van de hoogtepunten in de gespannen relatie tussen afdeling Water en sommige provinciebesturen, was het afkeuren van de actieplannen die waren opgesteld voor de Antwerpse, Oost-Vlaamse en Vlaams-Brabantse deelbekkens. De provinciebesturen stellen dat afdeling Water door deze beslissing lokale besturen het vertrouwen heeft ontnomen dat zij de deelbekkenwerking gunstig gezind is (Interview 6.6).

Gemeenten en hun eigen belangen

Gemeentebesturen benadrukken hun behoefte aan interbestuurlijke samenwerking voor lokaal waterbeleid (Interviews 6.13, 6.14 en 6.15). Gemeentelijke mandatarissen en ambtenaren geven aan dat gemeentebesturen, door hun kleinschaligheid, weinig institutionele capaciteit hebben om krachtdadig en doeltreffend gemeentelijk waterbeleid te voeren. Ze rekenen op het provinciebestuur en het Vlaamse Gewest: voor financiële middelen, voor opleiding en administratieve ondersteuning, voor het aanbieden van beleidskaders voor het gemeentelijke beleid enz. Het feit dat provinciebesturen (en in sommige gevallen ook polders en wateringen) zich profileren als trekker in de deelbekkenwerking, overtuigt hen van de slaagkansen van interbestuurlijke samenwerking voor het lokale waterbeleid. De gemeenten hopen dat de deelbekkenwerking een katalysator is om het lokale waterbeleid doeltreffender te maken, dat het op te richten waterschap praktische en administratieve lasten van hen kan overnemen, en dat (door samenwerking) extra financiële middelen kunnen gegenereerd worden.

De coalitiepartners van de gemeenten stellen zich (soms cynisch) de vraag of de gemeentebesturen bereid en in staat zijn niet alleen de baten, maar ook de kosten van de deelbekkenwerking te dragen. Er zijn enkele factoren die het gemeentelijke enthousiasme voor de deelbekkenwerking kunnen temperen.

Gemeentebesturen kunnen het niet appreciëren dat deelbekkenwerking zou raken aan hun gemeentelijke *autonomie*. De gemeenten benadrukken dat ze maar al te vaak worden opgevorderd beleid uit te voeren dat op andere bestuursniveaus wordt ontwikkeld. Gemeenten uiten de wens dat ze in de toekomst, niettegenstaande de deelbekkenwerking, naar eigen inzicht en goeddunken gemeentelijk waterbeleid kunnen blijven voeren. Gezien de afstemming van het lokale waterbeleid in de toekomst (minstens deels) zal plaatsvinden in een samenwerkingsverband op het deelbekkenniveau, schuilt in het vasthouden aan gemeentelijke autonomie een faalfactor voor het uitvoeren van interbestuurlijk gedragen beleidsacties.

Gemeentebesturen zullen ook afhaken als blijkt dat de deelbekkenwerking er onvoldoende in slaagt *gemeentelijke belangen* te dienen. Gemeentebesturen verwachten onder meer dat de deelbekkenwerking voordelen zal opleveren inzake het (dure) gemeentelijke riolenbeleid. Gemeentebesturen koesteren de hoop dat deelbekkenwerking deels kan bijdragen aan het verlichten van de gemeentelijke lasten voor de waterzuivering. Omdat de deelbekkenwerking voorlopig beperkt blijft tot het gezamenlijk opstellen van een beleidsplan, en de waterschappen afhankelijk zijn van de inspanningen die de gemeenten zelf willen voeren, zorgt de deelbekkenwerking niet direct voor extra ondersteuning op dat vlak. Gemeenten bleken overigens de laatste jaren opvallend gevoelig voor het verleidelijke aanbod van drinkwatermaatschappijen: zij bieden de gemeenten aan het beheer van hun gemeentelijke riolen over te nemen (Lamote 2007).

Gemeenten verwachten bovendien dat de deelbekkenwerking een *financiële meerwaarde* zal opleveren. Gemeenten benadrukken dat zij slechts beperkte mogelijkheden hebben om financieel bij te dragen aan de uitvoering van de deelbekkenbeheerplannen. Voor de financiering van de geprogrammeerde beleidsacties rekenen zij op subsidies van het Vlaams Gewest. De gemeenten onderling hadden eind 2007 nog geen afspraken gemaakt over de kostenverdeling. Dit illustreert de opvatting van gemeenten: deelbekkenwerking is nuttig als middel om fondsen te werven, maar deelbekkenwerking heeft de gemeenten (voorlopig) niet kunnen aansporen geld vrij te maken voor de uitvoering van acties.

6.3.3 Institutionalisering

Hoewel sinds 2002 meerdere stappen zijn gezet in de institutionalisering van de deelbekkenwerking (getuige de analyse in paragraaf 6.2), blijkt de invoering van een gebiedsgerichte en geïntegreerde benadering op de schaal van deelbekkens te verlopen langs

een hobbelig parcours. De discoursen pro en contra de deelbekkenwerking, en ook de uiteenlopende belangen van de betrokken actoren zorgen ervoor dat er geen eenduidigheid bestaat over de ambities die de deelbekkenwerking zou moeten vervullen (zie paragrafen 6.3.1 en 6.3.2). Hierna worden factoren besproken die erop wijzen dat de institutionalisering van deelbekkenwerking een eind gevorderd is. Daarna worden factoren benoemd die institutionele verankering van de deelbekkenwerking ophouden.

Volgende bevindingen indiceren robuustheid in institutionalisering van de deelbekkenwerking:

- De deelbekkenwerking werd overal in Vlaanderen opgestart.
- De deelbekkenwerking is, door de institutionele context, geen 'free floating initiative'.
- Het discours over gebiedsgericht en geïntegreerd waterbeleid is wijdverspreid.

De deelbekkenwerking werd overal in Vlaanderen opgestart. Deelbekkenwerking is geen ad hoc initiatief van enkele waterbeheerders. In alle Vlaamse deelbekkens (met uitzondering van het deelbekken Schelde Haven, zie hiervoor) werd gestart met het opstellen van DuLo-waterplannen. In 2006 werden ook overal in Vlaanderen waterschappen opgericht. Daarmee werd de deelbekkenwerking de facto generiek beleid. De deelbekkenwerking is bovendien juridisch onderbouwd met wettelijke regels: het decreet integraal waterbeleid bepaalde in 2003 de belangrijkste regels over het doel, de organisatie en de beleidsplanning op het deelbekkenniveau.

De deelbekkenwerking past in de context. De Vlaamse overheid, maar vooral ook de Europese Unie, steunen de toepassing van een stroomgebiedbenadering. De deelbekkenwerking sluit dus aan bij de strategische beleidslijn die andere overheden belangrijk vinden. Deelbekkenwerking is geen 'free floating initiative'. Het is via decretale en andere regels verbonden met andere institutionele arrangementen in het Vlaamse waterbeleid. Zo vult de deelbekkenwerking de bekkenwerking aan voor die beleidsacties die - door het detailniveau - best niet op een hoger niveau worden behartigd. De planvorming op het deelbekkenniveau past ook in de tijdsgeest van 'collaborative planning'. In de deelbekkenwerking wordt het belangrijk gevonden een plan te schrijven dat wordt gedragen door de betrokken actoren. Daarbij is er oog voor de belangen van de bevoegde waterbeheerders, en - zij het in niet overdreven mate - voor de belangen van maatschappelijke sectoren en burgers.

Het discours over gebiedsgericht en geïntegreerd waterbeleid is wijdverspreid. Zowel de inhoudelijke als de organisatorische principes van geïntegreerd waterbeleid maken deel uit van het discours over het oplossen van effectiviteitsproblemen in het lokale waterbeleid. Bij de lokale waterbeheerders bestaat bereidheid om gebiedsgericht geïntegreerd waterbeleid in

praktijk te brengen omdat ze geloven dat samenwerking en geïntegreerde afweging van belangen nodig zijn. Er zijn geen gevallen bekend van gemeenten, polders en wateringen die weigerden deel te nemen aan het planproces op het deelbekkenniveau: iedereen was bereid mee te werken. Er zijn ook geen gevallen bekend van situaties waarin waterbeheerders beleidsinhoudelijke beginselen van geïntegreerd waterbeleid aanvallen: beginselen als 'werken van bron naar monding', 'tijdelijk bovenstrooms ophouden van water', 'ecologisch beheer van waterlopen' enz. worden door alle lokale waterbeheerders als legitiem beschouwd. Het aanvaarden van de beginselen van integraal waterbeleid zegt uiteraard niets over de legitimiteit van de acties die in de deelbekkenbeheerplannen staan... Daarmee belanden we bij de factoren die twijfels doen rijzen over verdere institutionalisering van de deelbekkenwerking.

Het discours over integraal waterbeleid is wijdverspreid, maar als het erop aankomt integraal waterbeleid organisatorisch te verankeren, staat er een rem op de institutionalisering van de deelbekkenwerking. Volgende factoren spelen een rol.

Er is geen overeenstemming dat het nieuwe arrangement voor de deelbekkenwerking nodig is, althans in deze vorm: als een waterschap zonder rechtspersoonlijkheid. Sommige gemeenten, provincies, polders en wateringen stellen: de huidige waterschappen zijn lege dozen, praatbarakken, overlegplatforms zonder daadkracht (Interviews 6.8, 6.9 en 6.14). Vooral ambtenaren, mandatarissen en belangengroepen die op het terrein concrete verandering willen zien, benadrukken dat de deelbekkenwerking na zes jaar weinig heeft opgeleverd, "naast wat papier" (Interview 6.19). Ze blijken ook weinig vertrouwen te hebben dat de waterschappen in de toekomst toegevoegde waarde kunnen bieden. Omdat de waterschappen geen rechtspersoonlijkheid hebben, kunnen ze geen eigen beleid voeren. Voor het voeren van concrete acties zijn ze afhankelijk van de instemming en de financiële bijdragen van de partners. Sommigen betwijfelen of de 5 provincies, de 308 gemeenten en de 106 polders en wateringen in de toekomst loyaal zullen meewerken aan de uitvoering van de plannen. Zolang de waterschappen geen rechtspersoonlijkheid hebben verworden, zullen de waterschappen weinig tot geen slagkracht hebben, aldus de voorstanders.

De meningen over het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de waterschappen zijn sterk verdeeld. Volgens de voorstanders zijn waterschappen mét rechtspersoonlijkheid beter: omdat ze het vermogen hebben eigen personeel aan te werven en omdat ze kunnen werken met eigen budgetten (bv. voor de financiering van gezamenlijke projecten); ze zijn ook minder vatbaar voor veto's van deelnemende partners (Interviews 6.8 en 6.12). Met rechtspersoonlijkheid zouden waterschappen meer capaciteit hebben om uit te groeien tot zelfstandige, institutioneel sterke en beleidskrachtige actoren. Dat vooruitzicht was en is voor de andere actoren een

voldoende reden om de ontwikkeling naar sterke waterschappen tegen te houden. Zij verkiezen waterschappen te behouden in hun huidige vorm: als een platform voor dialoog en informatie-uitwisseling, zonder ambities om hiërarchisch sturend op te treden ten aanzien van de deelnemende partners. Een belangrijke verklaring is dat waterschappen met rechtspersoonlijkheid botsen met de belangen van de betrokken actoren. De provincies vrezen dat organisatorisch sterke waterschappen ten koste gaan van hun coördinerende positie in de deelbekkenwerking. Gemeenten, polders en wateringen blijken niet bereid bevoegdheden af te staan ten voordele van de waterschappen.

Gezien de verdeeldheid leggen gemeenten, provincies, polders en wateringen geen bottom-up druk bij het Vlaams Gewest om nieuwe regels te creëren over de waterschappen. Eind 2007, begin 2008 wordt vooral ingezet op het operationaliseren en verder concretiseren van de beleidsacties die in de deelbekkenbeheerplannen zijn opgenomen. Dat het Vlaams Gewest bereid is de uitvoering van concrete acties te subsidiëren (in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst 2008-2013), stemt de partners in de deelbekkenwerking (uiteraard) tevreden. Door de toekenning van financiële steun door het Vlaams Gewest wordt de barrière om zelf te investeren in de uitvoering van acties wat kleiner.

Hoofdstuk 7 Bekkenwerking

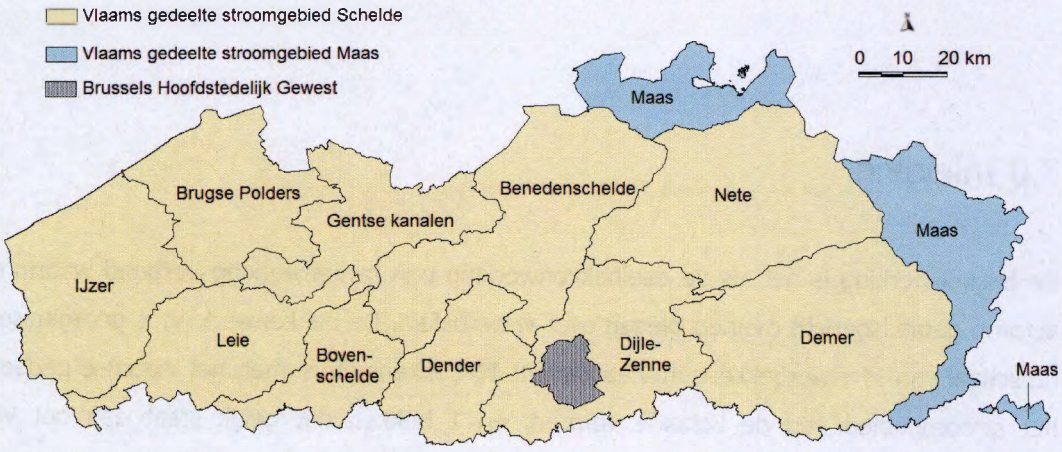
7.0 Inleiding

De bekkenwerking is net als de deelbekkenwerking een samenwerkingsverband waarin diverse actoren gebiedsgericht overleg plegen over waterbeleid. De bekkenwerking is georganiseerd op de schaal van 11 rivierbekkens in Vlaanderen: 10 bekkens die samen het Vlaamse gedeelte van het stroomgebied van de Schelde vormen, en 1 bekken dat gelijk staat aan het Vlaamse gedeelte van het stroomgebied van de Maas (zie figuur 7.1).

De bekkenwerking is, net als de deelbekkenwerking en het decreet integraal waterbeleid, een uitdrukking van de institutionele veranderingen die zich in Vlaanderen hebben ingezet rond integraal waterbeleid. Uit het historische overzicht in hoofdstuk 4 bleek dat de bekkenwerking één van de eerste en dus één van de oudste oefeningen is van gebiedsgerichte samenwerking onder de noemer integraal waterbeleid (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.2). Hoofdstuk 5 liet zien dat de bekkenwerking een inspiratiebron én een drijfveer was voor de ontwikkeling van een decreet integraal waterbeleid (zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.1). Dit hoofdstuk gaat in op de institutionele groei die het arrangement voor de bekkenwerking heeft gekend sinds zijn ontstaan in het begin van de jaren 90. De meerwaarde van deze casus ligt onder meer in het ontdekken van de dynamiek die de bekkenwerking heeft teweeggebracht bij verschillende administraties en beleidsdomeinen van het Vlaams Gewest. Het hoofdstuk vormt daarmee een aanvulling op hoofdstuk 6, waarin het voornamelijk ging over coproductie tussen provincies, gemeenten, en polders en wateringen in het kader van de deelbekkenwerking.

Het hoofdstuk start met een overzicht van de redenen voor bekkenwerking (paragraaf 7.1). Daarna wordt een analyse gemaakt van het ontwikkelingsproces van de bekkenwerking (paragraaf 7.2). De geschiedenis van de bekkenwerking wordt uiteengelegd in fasen, met aandacht voor de betrokken actoren en de gevoerde discussies. In een laatste paragraaf volgen concluderende beschouwingen bij de discoursen pro en contra de bekkenwerking en bij de botsende belangen van betrokken actoren (paragraaf 7.3). Het hoofdstuk wordt afgerond met een evaluatie van de institutionalisering van de bekkenwerking tot nog toe; daarbij worden factoren benoemd die de institutionele toekomst van het arrangement beïnvloeden, in stimulerende en belemmerende zin.

Figuur 7.1: 11 bekkens in Vlaanderen, verspreid over twee stroomgebieden



7.1 Redenen voor bekkenwerking

Eind jaren 80 kende het waterbeleid in Vlaanderen talrijke problemen, zowel in het waterlopenbeheer, het waterkwaliteitsbeleid als in de drinkwatervoorziening (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.1). Hoewel de klemtonen enigszins verschilden tussen deze beleidsvelden, waren er problemen met coördinatie tussen bevoegde diensten, met afstemming tussen beleidsdomeinen (externe integratie) en met afstemming tussen overheid en belangenorganisaties. Beïnvloed door een internationaal discours over duurzame ontwikkeling en integraal waterbeleid, startte het Vlaams Gewest begin jaren 90 met experimenten voor gebiedsgericht overleg over waterproblemen, georganiseerd op de schaal van rivierbekkens: eerst voor de Demer, daarna voor IJzer, Dender, Nete en Bovenschelde. Aangezien de problemen met waterkwaliteit begin jaren 90 politiek de meeste prioriteit kregen, was het de opdracht van de bekkenwerking zich bezig te houden met het saneren van de oppervlaktewaters. Zeker bij Vlaamse administratie leefmilieu bestond echter toen al de overtuiging dat de zorg voor waterkwaliteit moest gecombineerd worden met de zorg voor waterkwantiteit en ecologisch waterbeheer (Claus 1997).

Het voeren van rivierbekkenbeleid was eind jaren 80 een beleidskeuze die kaderde in het eerste MINA-plan: het eerste Vlaamse milieubeleidsplan van minister Kelchtermans (Kelchtermans 1989). Het Bestuur Algemeen Milieubeleid, dat was opgericht in de Vlaamse milieuadministratie, kreeg de opdracht de bekkenwerking in Vlaanderen op te starten. Dat bestuur schreef een eerste beleidsvisie die als handleiding diende voor alle bekkencomités die zouden worden opgericht (Claus 1997). De initiatiefnemers bij de Vlaamse milieuadministratie hadden van bij

het begin ambitieuze doelen voor ogen met de bekkenwerking. Om gezonde waterhuishoudkundige systemen te ontwikkelen en in stand te houden, achtten ze het belangrijk *interbestuurlijke samenwerking* tot stand te brengen tussen alle diensten die zich met waterbeleid bezig hielden. Daarbij wilde men zelfs verder gaan dan integratie binnen het waterbeheer: ook de ruimtelijke ordening en het milieu- en natuurbeleid moesten betrokken worden in de overlegplatforms op het bekkenniveau (Claus 1997). De achterliggende idee was: al deze actoren hebben andere belangen te verdedigen, we moeten een optimale organisatievorm vinden waarin ze kunnen overleggen over maatregelen die van belang zijn voor het watersysteem.

Van bij het begin wilde de initiatiefnemers voorkomen dat het overleg op het bekkenniveau vrijblijvend zou blijven voor de betrokken actoren. Daarom werd aan de bekkencomités (onder meer) de opdracht gegeven zogenaamde bekkenrapporten op te stellen. Deze bekkenrapporten dienden te bevatten: een beschrijving van de huidige toestand, een overzicht van doelstellingen (gebaseerd op verwachtingen over toekomstige evoluties), en een lijst met maatregelen, nodig om doelstellingen inzake waterkwaliteit, waterkwantiteit en ecologische natuurlijkheid in een rivierbekken te realiseren (Claus 1997). De achterliggende idee van de bekkenrapporten was: als actoren samenwerken aan een gezamenlijk rapport of plan, zullen ze gemakkelijker bereid zijn de inhoud van het plan te respecteren en het plan helpen uit te voeren (Strategisch Projectteam 2001d). Beleidsrapportering en beleidsplanning werden gezien als middelen waarmee het Vlaams Gewest de doeltreffendheid en ook de legitimiteit van het waterbeleid kon verhogen.

De ambities met bekkenwerking reikten verder dan planvorming. Op termijn was het de bedoeling van de Vlaamse milieuadministratie om op het bekkenniveau *beleidskrachtige organisaties* te installeren: organisaties die door hun positie en door hun werking in staat zouden zijn de doelstellingen inzake duurzaam omgaan met watersystemen waar te maken. De bedoeling was organisaties op te richten die vergelijkbaar zouden zijn met de waterzuiveringsmaatschappijen die in de wet van 1970 waren voorzien (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.1.2), maar dan nu voor het voeren van integraal beleid in plaats van louter waterzuiveringsbeleid. De ambitie was bekkenorganisaties te creëren die zouden uitgroeien tot centra met kennis, informatie en ervaring inzake waterbeleid en -beheer. Die kennis zou als 'service' worden aangeboden aan de watergebruikers, en ze zou ook worden ingezet voor het beleid: bijvoorbeeld in de vergunningverlening of in de ruimtelijke planning (Strategisch Projectteam 2001d).

Om al die ambitieuze doelen met de bekkenwerking te realiseren, vond het Vlaams Gewest het begin jaren 90 nodig te werken aan een wettelijke regeling voor de bekkenwerking. Alleen via een verankering in regelgeving zou de gebiedsgerichte, geïntegreerde aanpak op het bekkenniveau kansen hebben om uit te groeien tot stabiele overlegplatforms, tot instanties voor legitieme bekkenbeheerplanning en uiteindelijk tot beleidskrachtige organisaties. De experimenten voor bekkenwerking moesten dus (liefst zo snel mogelijk) hun experimenteel karakter verliezen en evolueren naar dé centrale organisaties voor het Vlaamse waterbeleid. Zoals in hoofdstuk 5 toegelicht, hebben meerdere ministers pogingen ondernomen om een juridisch statuut en een formeel takenpakket te voorzien voor de bekkenwerking. De volgende paragraaf illustreert dat, naast de wetgevende oefeningen, ook op het administratieve niveau stapsgewijs werd gewerkt aan institutionele verankering van de bekkenwerking.

7.2 Fasen in de institutionalisering van bekkenwerking

In het proces van institutionalisering van de bekkenwerking zijn vijf fasen te onderscheiden:

- Fase 1: Oprichting van de eerste bekkencomités in de periode 1990-1993
- Fase 2: Oprichting van bekkencomités voor de resterende bekkens in 1997-1998
- Fase 3: 'Dynamisering van de bekkenwerking' in 2001, met aansluitend:
- Fase 4: Ontwikkeling van bekkenbeheerplannen
- Fase 5: Oprichting van bekkenbesturen, bekkenraden en bekkensecretariaten in 2006

7.2.1 Fase 1: Oprichting van de eerste bekkencomités

In 1990 werd het eerste bekkencomité, dat van de Demer, opgericht als een proefproject voor gebiedsgerichte werking in het waterbeleid. Kort daarna, tussen 1991 en 1993, werden bekkencomités voor vier andere bekkens geïnstalleerd: IJzer, Dender, Bovenschelde en Nete. De keuze voor deze vijf rivierbekkens werd ingegeven door pragmatiek. In deze bekkens waren er grote problemen met water (waterkwaliteit en/of waterlopenbeheer), en vooral: ambtenaren toonden er zich enthousiast voor het oprichten van overlegplatforms en waren bereid de kar te trekken (Interviews 7.1, 7.2 en 7.3). In de keuze voor deze vijf rivierbekkens waren ook strategische overwegingen aan de orde. Bij de Dienst Water- en Bodembeleid, de bevoegde administratie, was er een voorkeur voor rivierbekkens waarin de belangrijkste waterloop minder belangrijk was in het kader van de scheepvaart (Interview 7.3). Waterlopen zonder 'harde' functies boden meer mogelijkheden om maatregelen te nemen voor natuurontwikkeling, ecologische herinrichting enz., domeinen waar de Dienst Water- en Bodembeleid zich bij voorkeur op richtte (Crabbé 2005: 21).

Het stimuleren van de bekkenwerking was in 1990 een beleidskeuze die paste in het eerste milieubeleidsplan van toenmalig minister Kelchtermans (Kelchtermans 1989; Kelchtermans 1990; Claus 1997). De minister bedeelde de eerste bekkencomités volgende taken toe: (1) adviseren over alle aspecten van het waterbeleid in het bekken, (2) sensibiliseren en informeren over de toestand van het watersysteem en over het gevoerde waterbeleid en (3) het jaarlijks opstellen van een bekkenrapport met beleidsaanbevelingen, gericht aan de diverse betrokken overheden (Claus 1997). De facto werd niet zo strikt vastgehouden aan deze opdrachten. De bekkencomités bleken in de praktijk vooral de functie van overlegplatform te vervullen. De waterbeheerders in het bekken werden geïnformeerd over nieuwe initiatieven. Als ze dat wensten, konden ze input leveren bij elkaars projecten (Interviews 7.4 en 7.5). De belangrijkste meerwaarde zat in de verbeterde interactie en communicatie tussen de waterbeheerders. De deelnemers aan de bekkencomités leerden elkaar beter kennen tijdens de vergaderingen, ze vernamen de argumentatie voor bepaalde opvattingen, en ze kregen oog voor beleidsaspecten die buiten hun eigen bevoegdheden lagen (Crabbé 2005: 22). Naast het aanbieden van een overlegplatform waren de bekkencomités organisatorisch niet in staat extra taken op te nemen: de bekkencomités hadden daarvoor noch de mensen, noch de middelen (Interview 7.3).

De eerste vijf bekkencomités boden meerdere fora voor overleg: drie thematische werkgroepen, eventueel ad hoc werkgroepen, een overkoepelende stuurgroep, en een algemene vergadering. Het hart van de bekkencomités waren de drie *thematische werkgroepen*: één over waterkwaliteit, één over waterkwantiteit en één over ecologisch waterlopenbeheer. De thematische werkgroepen werden voorgezeten door ambtenaren van functioneel bevoegde instanties. De Dienst Water- en Bodembeleid zat meestal de thematische werkgroep over waterkwantiteit voor. De Vlaamse Milieumaatschappij leverde meestal de voorzitter voor de werkgroep waterkwaliteit. Het voorzitterschap van de werkgroep voor ecologisch waterlopenbeheer wisselde: het was niet aan een vaste (milieu)administratie toegewezen (Interviews 7.1 en 7.6). De thematische werkgroepen vergaderden minstens 3 à 4 keer per jaar. In sommige bekkens werden de drie thematische werkgroepen aangevuld met *ad hoc werkgroepen*. In de ad hoc werkgroepen werden gebiedsspecifieke problemen in het bekken besproken. Alle werkgroepen van de bekkencomités, zowel de thematische als de ad hoc werkgroepen, werden overkoepeld door een *stuurgroep*. In de praktijk kwamen stuurgroepen zelden samen. In de organisatie van de bekkencomités was ook een *algemene vergadering* voorzien. Dat was een ruim opgezette vergadering waarbij álle betrokken (ambtenaren, politici, vertegenwoordigers van maatschappelijke belangengroepen, deskundigen en anderen) werden uitgenodigd voor overleg over bekkenspecifieke aangelegenheden. Tussen 1990 en 1997 werden slechts uitzonderlijk algemene vergaderingen gehouden (Interviews 7.1 en 7.7). Vooral het overleg in de werkgroepen was het meest frequent en levendig. De bedoeling van het

formeel voorzien van een stuurgroep en een algemene vergadering was te anticiperen op de oprichting van (wettelijk te verankeren) bestuurs- en adviesorganen, die er op termijn moesten toe bijdragen dat de bekkencomités bestuurskrachtige organisaties zouden worden (zie paragraaf 7.1).

Spilfiguren in de beginperiode van de bekkenwerking waren de bekkencoördinatoren. Zij hadden de opdracht de vergaderingen samen te roepen en te zorgen voor dynamiek in het overleg. De bekkencoördinatoren, in de eerste jaren steevast ambtenaren van de Dienst Water- en Bodembeleid, hadden geen voltijdse functie. Bekkencoördinator zijn, was voor de betrokken ambtenaren een extraatje, een activiteit in de marge van hun andere taken. Bekkencoördinatoren trokken de bekkenwerking vooral vanuit een inhoudelijke overtuiging: de overtuiging dat werken aan gebiedsgericht geïntegreerd waterbeleid nuttig en nodig was (Interviews 7.3 en 7.4) . Ze kregen ruimte van de minister om bekkencoördinator te zijn, maar ze beschikten niet over veel hulpbronnen: er was geen juridisch statuut voor de bekkencomités, de bekkencomités hadden geen eigen personeel en er waren weinig werkingsmiddelen. Ondanks het gebrek aan hulpbronnen, slaagden velen van de eerste generatie bekkencoördinatoren erin (op basis van persoonlijk enthousiasme en gedrevenheid) prima resultaten te boeken in het bekkencomité: de interbestuurlijke contacten en interbestuurlijke samenwerking verbeterden voelbaar onder invloed van de dynamiek die de bekkencoördinatoren in het bekkenoverleg konden realiseren (Interviews 7.2 en 7.5).

7.2.2 Fase 2: Oprichting van bekkencomités voor de resterende bekkens

Vlaams minister voor leefmilieu Kelchtermans richtte in 1996 het Vlaams Integraal Wateroverlegcomité (VIWC) op. Het VIWC was een ambtelijk overlegorgaan met de opdracht het waterbeleid op het niveau van Vlaanderen te coördineren. Formeel had het VIWC tot taak: "het integraal waterbeheer in Vlaanderen beleidsmatig vorm te geven, te begeleiden en de realisatie ervan te volgen" (VIWC 1996). Het VIWC kende een aantal werkgroepen, waaronder ook de stuurgroep bekkencomités. Op voorzet van die werkgroep gaf minister Kelchtermans in 1997 de opdracht bekkencomités op te richten voor alle rivierbekkens die nog geen bekkencomité hadden. Als actie 130 van het Milieubeleidsplan 1997-2001 werd deze opdracht geformaliseerd. Dit alles leidde ertoe dat tussen 1997 en 1998 zes nieuwe bekkencomités werden geïnstalleerd: voor de bekkens Dijle-Zenne, Benedenschelde, Leie, Maas, Gentse kanalen en Brugse polders (Afdeling Water 2003: 23). Daarmee kwam het totaal aantal bekkencomités op 11.

Afdeling Water, sinds 1995 een fusie van de Dienst Water- en Bodembeleid en de Landelijke Waterdienst (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.1.1), zag in de expliciete politieke steun voor de bekkenwerking een *window of opportunity*: een kans op fondsenwerving en op de aanstelling van nieuw personeel. Afdeling Water stelde een nota op met een raming van de middelen die nodig waren voor de werking van de bekkencomités. Afdeling Water rekende er op dat zij, als afdeling, extra middelen en bijkomend personeel zou mogen verwelkomen. Besluitvorming in het VIWC leidde echter tot een andere beslissing. De voorzitter van het VIWC stelde voor de Administratie Waterwegen en Zeewezen van het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken te betrekken in de organisatie van de bekkenwerking. AWZ werd gevraagd of zij - met eigen middelen - bekkencoördinatoren kon aanstellen voor enkele bekkens. 4 van de 11 Vlaamse bekkens kregen uiteindelijk een AWZ-coördinator. Afdeling Water was daar weinig enthousiast over (Interviews 7.6 en 7.8). Niet alleen liep afdeling Water middelen mis, zij verwachtte ook sturingsproblemen: AWZ-bekkencoördinatoren waren moeilijker te instrueren dan de bekkencoördinatoren van de eigen afdeling. Bovendien werd een strategisch belangrijke keuze gemaakt: het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken kreeg via de functie van bekkencoördinator een hulpbron toegewezen, waardoor ze *mede-eigenaar* werd van de (integrale) bekkenwerking: iets waarover sommige ambtenaren in het beleidsdomein leefmilieu niet tevreden waren.

In de praktijk bleek al gauw dat de 11 bekkencomités een verschillende koers voeren, met een duidelijk onderscheid tussen de AWZ-bekkens en de bekkens van afdeling Water (Interview 7.9). De AWZ-bekkencoördinatoren konden in hun bekkencomités niet zoveel dynamiek creëren als in de bekkencomités van afdeling Water. Een vaak genoemde verklaring was dat AWZ-coördinatoren druk bezette afdelingshoofden waren van hun eigen administratie: ze vonden tijd om de bekkencomités voor te zitten, maar hadden geen tijd voor bijkomende initiatieven (Interviews 7.3 en 7.4). AWZ-bekkencoördinatoren stelden tijdens interviews (in het kader van dit onderzoek) zelf dat ze, zeker de eerste jaren, niet de inhoudelijke overtuiging hadden die bekkencoördinatoren van afdeling Water wél hadden. AWZ-coördinatoren zagen de meerwaarde van overleg op het bekkenniveau, maar ze waren niet doordrongen van de wenselijkheid om de gebiedsgerichte watersysteembenadering te versterken met extra taken en bevoegdheden: iets waar men bij afdeling Water wel met overtuiging voor pleitte.

Naast de oprichting van nieuwe bekkencomités, veranderde er nog iets: op voorzet van het VIWC werd de organisatie van de bekkenwerking op een andere leest geschoeid: de thematische werkgroepen werden afgeschaft om, per bekken, nog één ambtenarenwerkgroep over te houden. De VIWC-voorzitter, tevens hoofd van het (onder meer AMINAL, AROHM en AWZ overkoepelende) departement Leefmilieu en Infrastructuur, was van mening dat de

thematische benadering niet in overeenstemming was met de integratiegedachte: thematische werkgroepen zorgden ervoor dat waterkwaliteit, waterkwantiteit en ecologie (zoals vroeger) los van elkaar behandeld werden (Desmyter 1997). De Vlaamse minister voor leefmilieu besliste in 1998 het standpunt van de VIWC-voorzitter te volgen en alle thematische werkgroepen af te voeren, om ze te vervangen door één *ambtenarenwerkgroep* per bekken. Afdeling Water was niet tevreden met deze verandering. Afdeling Water verweet de VIWC-voorzitter een ministeriële beslissing te hebben voorbereid ten nadele van de watersysteembenadering. Het ging niet alleen om een inhoudelijk meningsverschil over welke organisatievorm het beste was voor de bekkenwerking; het beviel afdeling Water vooral niet dat de VIWC-voorzitter - met zijn persoonlijke geschiedenis als AWZ-ingenieur - zich mengde in de aansturing van de bekkenwerking, een beleidsveld waarin afdeling Water zich tot dan toe alleen had kunnen profileren (Interviews 7.3 en 7.8).

Niettegenstaande het verzet van afdeling Water bevestigde minister Kelchtermans het voorstel van het VIWC: per bekken werd één *ambtenarenwerkgroep* opgericht met daarin vertegenwoordigers van afdeling Water, AWZ, VMM, de drinkwatersector, de betrokken provincie(s), gemeenten, polders en wateringen, AROHM en VLM. Het voorzitterschap werd in de handen van de bekkencoördinator gelegd (van afdeling Water of AWZ). De ambtenarenwerkgroepen kregen de door de minister toegekende opdracht advies te verlenen over de waterzuiveringsinfrastructuur, meer bepaald over het rollend vijfjaarlijks investeringsprogramma van VMM en over de technische plannen van Aquafin (Strategisch Projectteam 2001). Zonder dat ze daartoe de formele opdracht hadden werden ook investeringsplannen en onderhoudsplannen van de waterbeheerders en andere kwesties (AWP2's, overstromingen...) besproken[2]. Naast de regelmatig samenkomende ambtenarenwerkgroep werd ook voorzien in een *plenaire vergadering*. In de plenaire vergadering zetelden mandatarissen van gemeenten, provincies en polders en wateringen. Het voorzitterschap werd waargenomen door een provinciaal ambtenaar of een mandataris. De plenaire vergaderingen waren louter passief informerend, bij gebrek aan formele beslissingsbevoegdheden. De plenaire vergaderingen zijn zelden of nooit samengekomen. Het VIWC had verder de intentie voor elk bekken een *adviesorgaan* te creëren met vertegenwoordigers van maatschappelijke sectoren en doelgroepen. Die adviesorganen zijn uiteindelijk nooit opgericht. Terwijl afdeling Water met de plenaire vergadering en het adviesorgaan de ambitie had te anticiperen op een bestuurlijke en maatschappelijke institutionalisering van de bekkenwerking, was er (noch bij politiek verantwoordelijken, noch bij

[2] Een AWP2, een Algemeen Waterkwaliteitsplan van het niveau 2, opgesteld door de Vlaamse Milieumaatschappij, ging in op de waterkwaliteitsproblemen in het betreffende bekken, en werkte de doelstellingen van het meer generieke AWP1 bekkenspecifiek uit.

de administratie) veel enthousiasme om de bekkenwerking boven het niveau van een ambtelijk overlegplatform uit te tillen.

Het opstellen van bekkenbeheerplannen was een ambitie die al sinds het begin van de jaren 90 leefde bij de Vlaamse milieuadministratie (zie paragraaf 7.1). In 1997 ging de Vlaamse regering hierover - na lang aandringen van afdeling Water - een engagement aan: het Vlaamse milieubeleidsplan 1997-2001 bevatte een actie (actie 131) die de ontwikkeling van integrale bekkenbeheerplannen in het vooruitzicht stelde. Afdeling Water was daar gelukkig mee. De bekkenwerking stond gelijk met overleg en informatie-uitwisseling, en hoewel iedereen daarvan de meerwaarde inzag, vond afdeling Water de bekkenwerking té vrijblijvend: niemand werd onder druk gezet engagementen aan te gaan (Interviews 7.3 en 7.8). De gedachte was dat de bekkenbeheerplannen die vrijblijvendheid zouden kunnen keren. Door samen een plan op te stellen, zouden de betrokken diensten zich verbinden aan integraal waterbeleid op het bekkenniveau. De ambtenarenwerkgroep zou de ontwikkeling van het bekkenbeheerplan administratief opvolgen, de bestuurlijke pijler van het bekkencomité (de plenaire vergadering) zou het plan politieke legitimiteit geven, en de (op te richten) maatschappelijke pijler van het bekkencomité zou het bekkenbeheerplan adviseren. Kortom, de ambitie was dat de bekkenbeheerplannen een ambtelijk, politiek en maatschappelijk gedragen visie zouden bevatten op de bekkens.

In 1998 werd gestart met de ambtelijke voorbereidingen voor het opstellen van de bekkenbeheerplannen. Zowel overheidsintern als in samenwerking met universiteiten en studiebureaus werden studies gevoerd: naar de methodologie van de planvorming en naar de toestand van de waterhuishouding in de bekkens. Ondanks het uitstippelen van een methodologie en de toestandsbeschrijving van de bekkens, kwam het ontwikkelen van de bekkenbeheerplannen niet van de grond, voornamelijk ten gevolge van een gebrek aan personeel en middelen bij afdeling Water. De periode tussen 1998 en 2001 kan daarom (op het bekkenniveau) nog het best omschreven worden als 'business as usual': de ambtenarenwerkgroepen die hun rol als overlegplatform vervulden, zonder dat (op het bekkenniveau) concrete inspanningen werden geleverd om bekkenbeheerplannen op te stellen, terwijl op het Vlaamse niveau uiteraard wel werd geïnvesteerd in studiewerk ter voorbereiding van de bekkenbeheerplannen.

7.2.3 Fase 3: Dynamisering van de bekkenwerking

In 2001 werd, na een beslissing van Vlaams minister voor leefmilieu Dua (Agalev), het project 'dynamisering bekkenwerking' aangevat. Het project had tot doel in elk van de 11 Vlaamse

bekkens het ontwikkelen van bekkenbeheerplannen praktisch mogelijk te maken door het ter beschikking stellen van mensen en middelen (Dua 2001c: 17). Een ambtenaar van afdeling Water werd aangesteld als projectleider, en per bekken werden planningsteams samengesteld. De planningsteams bestonden uit planningsverantwoordelijken die deels nieuw werden aangeworven, en deels gerekruteerd werden in de administratie. Het intern rekruteren van planningsverantwoordelijken bleek niet eenvoudig. Afdeling Water kon gemakkelijk overtuigd worden mensen ter beschikking te stellen. Bij VMM was het mobiliseren van personeel moeilijker: VMM oordeelde dat zij al input leverde aan de bekkenbeheerplannen door bekkenspecifieke Algemene Waterkwaliteitsplannen (AWP2's) te ontwikkelen (Interviews 7.6 en 7.8). VMM kon uiteindelijk wel overtuigd worden enkele ambtenaren voltijds in te schakelen in de planningsteams, maar de terughoudendheid illustreert dat bij VMM de ontwikkeling van bekkenbeheerplannen werd gezien als een opdracht die in de eerste plaats aan afdeling Water was toegewezen. Ook AWZ werd in 2001 uitgenodigd personeel in te zetten voor de ontwikkeling van bekkenbeheerplannen. AWZ besliste niet op die vraag in te gaan. Hun verantwoordelijke minister wenste geen extra middelen vrij te maken en de optie van een interne budgetverschuiving vond geen draagvlak binnen de administratie. Het afhaken van AWZ leidde ertoe dat afdeling Water voluit verantwoordelijk was voor de aansturing van de bekkenbeheerplanning.

Bij het aanvatten van de planvorming in elk van 11 bekkens besliste de Vlaamse minister voor leefmilieu, op basis van een voorzet van afdeling Water, de plannen met verschillende snelheden te schrijven. Drie bekkens werden aangewezen als prioritaire bekkens: Nete, Dender en IJzer. In de groep van de prioritaire bekkens werd het Netebekken uitgekozen als het meest prioritaire bekken. De ervaring met het opstellen van het bekkenbeheerplan voor het Netebekken zou toelaten lessen te trekken om de planvorming in de overige bekkens sneller en efficiënter te laten verlopen (Dua 2001c: 17). Nete, Dender en IJzer werden uitgekozen als prioritaire bekkens om meerdere redenen: de bekkencomités in die drie bekkens bleken in het verleden de meest dynamische bekkencomités, en over de genoemde bekkens was veel studiewerk beschikbaar. Het enthousiasme van de plaatselijke bekkencoördinatoren was een bijkomend argument om de planvorming er sneller te laten verlopen (Interviews 7.2, 7.5 en 7.8).

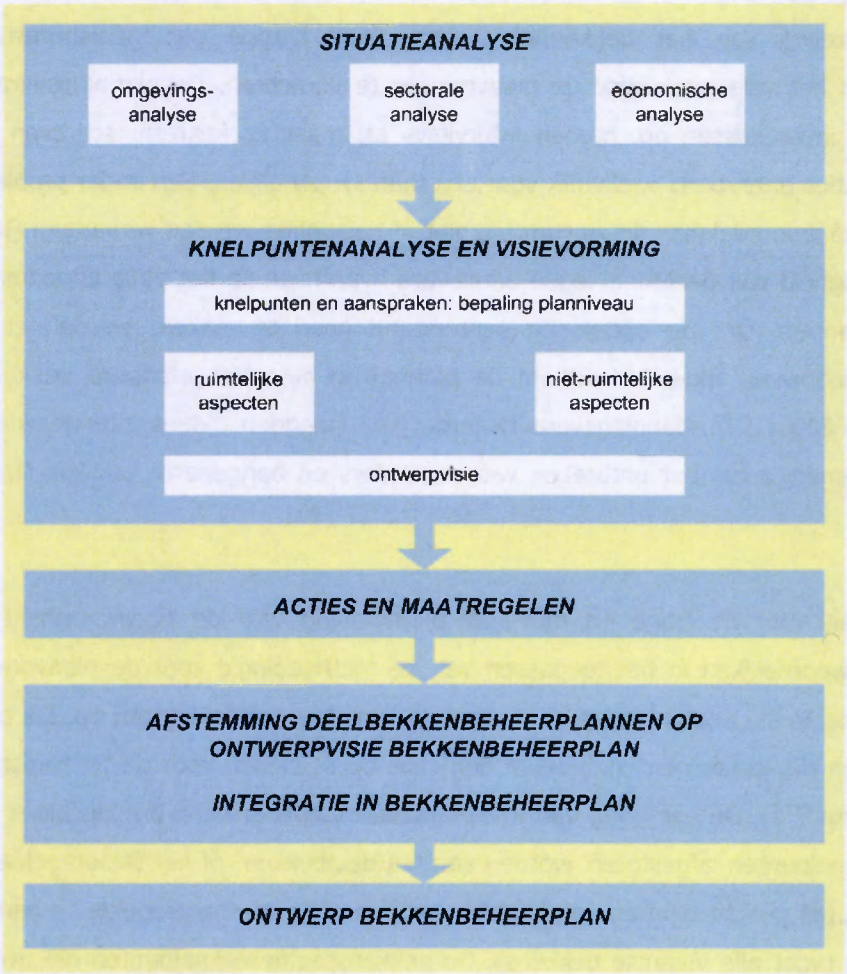
7.2.4 Fase 4: Ontwikkeling van de bekkenbeheerplannen

Voorzien van een projectleider en planningsverantwoordelijken startte afdeling Water in 2001 met het toepassen van de methodologie voor de planvorming. De bedoeling was de eerste bekkenbeheerplannen voor Nete, Dender en IJzer klaar te hebben tegen eind 2003

(Milieubeleidsplan 2003-2007, 2003: 154). Die timing werd niet gehaald. Terwijl de bekkenbeheerplannen voor de drie prioritaire bekkens eind 2003 klaar hadden moeten zijn, werden ze pas twee jaar later (eind 2005) afgerond. In de niet-prioritaire bekkens werden de bekkenbeheerplannen in het voorjaar 2006 opgeleverd. De vertraging in de planvorming had meerdere redenen.

Een eerste reden voor de vertraging is de tijd die is besteed aan de situatieanalyse. De situatieanalyse was de startfase in de ontwikkeling van de bekkenbeheerplannen, met drie (op papier) evenwaardige onderdelen: een omgevingsanalyse, een sectorale analyse en een economische analyse (zie figuur 7.2). In de praktijk hebben de planningsverantwoordelijken van de projectleiding nooit een concrete opdracht gekregen om de economische analyse te maken (Interview 7.10). De planningsverantwoordelijken gingen wel uitgebreid in op de omgevings- en sectorale analyse.

Figuur 7.2: Onderdelen in de ontwikkeling van een bekkenbeheerplan



Bron: afdeling Water, 2004: 8

In het kader van de omgevingsanalyse werd een uitgebreide inventaris gemaakt van alle fysische, ruimtelijke, juridische en beleidsmatige basisgegevens van het bekken. Voor de sectorale analyse werden de problemen en de aanspraken van de verschillende maatschappelijke sectoren in kaart gebracht. Het studiewerk in het kader van de omgevings- en sectorale analyse heeft veel tijd en inspanningen gevraagd: gedurende ruim 3 jaar (van 2001 tot 2004) werd veel gedetailleerde informatie verzameld over elk bekken. Welke relevantie deze data hadden voor het opstellen van bekkenbeheerplannen was op den duur voor niemand nog duidelijk (Interview 7.6). Dat leidde tot kritiek: zowel planningsverantwoordelijken van afdeling Water en VMM, als andere waterbeheerders en administraties (vertegenwoordigd in de CIW) lieten weten dat ze vonden dat de omgevingsanalyse 'doorgeschoten' was, en dat er te veel kruit werd verschoten in studiewerk (Crabbé 2005: 37).

Een andere reden voor de trage oplevering van de bekkenbeheerplannen is het gebrekkige personeelsbeleid voor de planningsteams. In het Nete- en Denderbekken hebben (met een wisselende samenstelling) altijd meerdere planningsverantwoordelijken gewerkt, maar in het IJzerbekken en in de niet-prioritaire bekkens werkte in praktijk slechts één voltijds equivalent aan de ontwikkeling van het bekkenbeheerplan. Deze krappe personeelsbezetting was onvoldoende om het vele werk voor de planvorming te verrichten. De planningsverantwoordelijken stelden inventarissen op, namen interviews af, maakten kaarten, schreven teksten, hielden presentaties enzovoort: veel werk voor één man/vrouw alleen. Een ander probleem was dat planningsverantwoordelijken die opstapten, niet of nauwelijks werden vervangen (Interview 7.11). De afwezigheid van personeel legde een zware hypotheek op het tijdig afwerken van de bekkenbeheerplannen. Om de opgelopen achterstand goed te maken, werden eind 2005 inderhaast studiebureaus ingeschakeld om de plannen in vier niet-prioritaire bekkens af te werken (Crabbé 2005: 53). Planningsverantwoordelijken klaagden tijdens interviews ook over logistieke problemen, zoals het ontbreken van computers en aangepaste printers (Interviews 7.10 en 7.12).

Een derde reden voor de trage en moeilijke planvorming was de onervarenheid van de planningsverantwoordelijken in het toepassen van de methodologie voor de planvorming. De omgevings- en sectorale analyse leverden een waslijst knelpunten en kansen op. De bedoeling was op basis van die kansen en knelpunten een visie op te stellen voor de toekomst van het bekken (zie figuur 7.2). De overgang van knelpuntenanalyse naar visievorming bleek moeilijk. Eerst moesten knelpunten 'afgestoten' worden aan het deelbekken- of het stroomgebiedniveau, of moest een appel gericht worden aan de Vlaamse regering om maatregelen te nemen voor heel Vlaanderen (voor alle Vlaamse bekkens). De bekkenspecifieke knelpunten die overbleven, moesten vervolgens worden gekoppeld aan een visie op het bekken. De visievorming boezemde

de planningsverantwoordelijken twijfels en angst in omwille van de politieke, ambtelijke en maatschappelijke gevoeligheid van een toekomstplan (Crabbé 2005: 46). Het belangrijkste probleem was keuzes maken tussen tegenstrijdige belangen: ruimte voor natuur of ruimte voor landbouw; waterkwaliteitsverbetering maar ten koste waarvan? Om de visievorming te vergemakkelijken, investeerde de projectleiding in een op GIS-gebaseerde softwaretoepassing voor een ruimtelijke analyse. In die ruimtelijke analyse werden kaartlagen op elkaar gelegd en werden locaties gezocht waar verschillende claims op de ruimte mogelijk konden verzoend worden (Staes 2005). Niettegenstaande de ontwikkelde software uniek was, lokte de simulaties met het computerprogramma kritiek uit (Crabbé 2005: 43-44). Sommige deelnemers aan het planningsproces zagen niet dat de ruimtelijke analyse slechts een ondersteunend instrument was in de planvorming. Zij vreesden dat de ruimtelijke analyse de ambitie had de ruimte te herverdelen, zoals in plannen van de ruimtelijke ordening. Planningsverantwoordelijken slaagden er niet of moeilijk in twijfels daarover weg te nemen, mede omdat de projectleiding (afdeling Water) geen ruimte liet voor overleg en debat: het ontwerpplan moest zo snel mogelijk worden opgeleverd (Interviews 7.10 en 7.12).

Terwijl de weerstanden tegen de methodologie voor de planvorming (en vooral tegen de ruimtelijke analyse) toenamen, bleven de planningsverantwoordelijken worstelen met de visietekst. De planningsverantwoordelijken stelden het naar buiten brengen van tekstvoorstellen uit, en probeerden via een andere weg tot een plan te komen. In thematische werkgroepen, soms in bilateraal overleg, werden besprekingen georganiseerd over mogelijke oplossingen voor knelpunten in het bekken. Bij het overleg werd niet vertrokken van de ambitie om één gedeelde visie te ontwikkelen; men bouwde stapsgewijs en pragmatisch aan het opstellen van een lijst met beleidsacties voor de verschillende knelpunten en kansen in het bekken (Interviews 7.5 en 7.12). Na ruim vier jaar planvorming werd (in 2005/2006) in elk van de 11 bekkens een ontwerp van visietekst, gekoppeld aan een ontwerp van actie- en maatregelenprogramma, voorgelegd aan de 'bekkengroep' waarin vertegenwoordigers zetelden van de administratie en (in sommige bekkens ook) van maatschappelijke sectoren. In de eerste tekstversies was de relatie tussen visie en acties nogal vaag, wat bekritiseerd werd door de leden van de bekkengroep (Interviews 7.1 en 7.10). Meerdere feedbackrondes tussen de projectleiding en de planningsverantwoordelijken hebben dat probleem opgelost. De visie en acties werden gekoppeld aan de vijf krachtlijnen uit de Vlaamse waterbeleidsnota, goedgekeurd door de Vlaamse regering op 8 april 2005 (Vlaamse regering 2005). Door de bekkenbeheerplannen in te delen volgens de vijf krachtlijnen anticipeerden de planningsteams op de politieke wensen van de Vlaamse regering.

Terwijl de discussies over de bekkenbeheerplannen op het bekkenniveau relatief sereen zijn verlopen, werden op het Vlaamse niveau scherpe debatten gevoerd over de planvorming. Zowat iedereen had iets aan te merken op de totstandkoming van de plannen. Er kwam kritiek van het beleidsdomein ruimtelijke ordening en het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken. Ook tussen het Vlaamse Gewest en de (op het deelbekkenniveau werkende) provinciebesturen waren er spanningen.

De spanningen met het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken waren het meest voelbaar in de werkgroep bekkenwerking van de CIW, de opvolger van het VIWC. In de werkgroep zetelden bekkencoördinatoren van AWZ en afdeling Water; het voorzitterschap werd (sinds 2004) waargenomen door de directeur-generaal van AWZ. Tijdens de vergaderingen van de werkgroep gaf afdeling Water toelichting bij de vorderingen in de ontwikkeling van de bekkenbeheerplannen. De voorzitter van de werkgroep uitte zich in 2004 verbaasd over het gebrek aan vooruitgang en stelde kritische vragen bij de gehanteerde aanpak (Interviews 7.9 en 7.13). Afdeling Water vatte de kritische vragen en opmerkingen op als ongepaste bemoeienis van een administratie die zich historisch altijd al 'lastig' opstelde. De spanningen hebben het (in 2004-2005) bijna een jaar onmogelijk gemaakt op een constructieve manier samen te werken in de werkgroep bekkenwerking (Crabbé 2005: 56).

De spanningen met het beleidsdomein ruimtelijke ordening hadden vooral betrekking op de medewerking die het beleidsdomein leefmilieu verwachtte van AROHM bij de uitvoering van bekkenbeheerplannen. Het beleidsdomein leefmilieu wenste dat de afdeling Ruimtelijke Planning van AROHM zou meewerken aan het realiseren van water-RUP's: ruimtelijke uitvoeringsplannen die ruimte voor water creëren (Crabbé 2005: 67-68). Bovendien wenste het beleidsdomein leefmilieu ook dat AROHM personeel zou afvaardigen voor het bemannen van de bekkensecretariaten. Deze claims van leefmilieu werden niet als legitiem ervaren door AROHM. De administratie ruimtelijke ordening wilde zich geen opdrachten laten opdringen, en bovendien hekelde zij de 'commanderende stijl' die vanuit het beleidsdomein leefmilieu werd gehanteerd. Het gebrek aan overeenstemming tussen de twee beleidsdomeinen leidde tot immobilisme en gespannen verhoudingen (Interviews 7.8 en 7.14).

Ook tussen de bekkenwerking en de deelbekkenwerking was de relatie gespannen, vooral ten gevolge van achterdocht tussen het Vlaams Gewest en de provincies. De contacten op het operationele niveau (tussen de planningsverantwoordelijken van bekkens en deelbekkens) waren meestal correct en productief, maar op het strategische niveau werden scherpe discussies gevoerd tussen afdeling Water en vertegenwoordigers van de VVP. Afdeling Water verweet de provincies te inhalig te zijn in hun ambities met de deelbekkenwerking (zie

hoofdstuk 6). Afdeling Water vreesde ook dat de provinciebesturen, als secretarissen van de waterschappen, discussies zouden ontketenen over de bevoegdheidsverdeling tussen Vlaams Gewest, provincies, gemeenten, en polders en wateringen. Het decreet integraal waterbeleid laat aan waterschappen de mogelijkheid voorstellen te formuleren voor een "adequate bevoegdheidsverdeling van de waterwegen en de onbevaarbare waterlopen" (zie hoofdstuk 6, figuur 6.6), wat door afdeling Water als een bedreiging werd ervaren (Interviews 7.15 en 7.16). Omgekeerd verweten de provincies afdeling Water een weinig productieve houding, onder andere in de subsidiëring van de DuLo-waterplannen en in het ter beschikking stellen van informatie die al op het bekkenniveau was verzameld.

De banden tussen de bekkenwerking en de 'stroomgebiedwerking' waren, in de periode 2004-2006, zwak tot onbestaande. Het overleg over de stroomgebieden van Schelde en Maas wordt sinds 1994 georganiseerd in het kader van internationaal samengestelde commissies (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3). Uit interviews blijkt dat deze commissies aparte arrangementen zijn met eigen actoren, eigen spelregels en een specifiek discours (Interview 7.3, 7.6, 7.8 en 7.17). Terwijl sommige Vlaamse ambtenaren als commissielid wel een brugfunctie vervullen tussen de stroomgebiedcommissie(s) en Vlaanderen, staan de beleidsprocessen in de commissies feitelijk relatief los van de beleidsprocessen in het binnenlandse waterbeleid. Ook het Scaldit-project zorgde niet meteen voor toenadering tussen het stroomgebied- en het bekkenniveau. Scaldit is een door Europa gefinancierde oefening in het toepassen van 'guidance documents' voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (2003-2008). De Vlaamse Milieumaatschappij, die is aangesteld als 'lead partner' van het project, neemt de inhoud van de bekkenbeheerplannen mee als achtergrondinformatie voor het opstellen van (het Vlaamse gedeelte van) de stroomgebiedbeheerplannen, maar gaat ervan uit dat niet per se intense samenwerking nodig is met de verantwoordelijken voor de bekkenbeheerplannen (Interviews 7.6 en 7.18). De achterliggende idee bij de KRW-verantwoordelijken bij VMM is dat de stroomgebiedbeheerplannen tot stand moeten komen in hun eigen arrangement, met een eigen specifieke dynamiek. De projectleiding in de ontwikkeling van de bekkenbeheerplannen (afdeling Water) had hetzelfde idee over de bekkenbeheerplannen: ook de bekkenbeheerplannen moeten tot stand komen in hun eigen arrangement, met een eigen specifieke dynamiek.

Het decreet integraal waterbeleid bepaalde in 2003 dat alle bekkenbeheerplannen tegen december 2006 goedgekeurd moesten zijn. Omwille van de vertraging in de planvorming en omwille van de lange formele goedkeuringsprocedure voor de plannen bleek het eind 2005 onmogelijk deze strikte timing te halen. De Vlaamse regering besliste daarom de goedkeuring van de bekkenbeheerplannen met een jaar uit te stellen, van december 2006 tot december

2007. De ontwerpversies van de bekkenbeheerplannen konden eind 2005 (voor de prioritaire bekkens) en medio 2006 (voor de niet-prioritaire bekkens) worden opgeleverd. Tussen 22 november 2006 en 22 mei 2007 gingen 11 bekkenbeheerplannen, zo'n 80 deelbekkenbeheerplannen en de zogenaamde waterbeheerskwesties (een voorbereidend document voor de ontwikkeling van stroomgebiedbeheerplannen van Schelde en Maas) in openbaar onderzoek (CIW 2007a). Uiterlijk op 22 december 2007 zou de Vlaamse regering de plannen goedkeuren. Op 15 februari 2008, de datum waarop dit proefschrift werd afgerond, was de goedkeuring nog geen feit. Volgens respondenten ligt het probleem bij de koppeling van het dossier aan de uitvaardiging van een nieuw uitvoeringsbesluit bij het decreet integraal waterbeleid (Interviews 7.10 en 7.15). Onder meer de Vlaamse milieuadministratie vindt het belangrijk dat het uitvoeringsbesluit over recht van voorkoop, aankoopplicht, vergoedingsplicht enzovoort, zo snel mogelijk wordt uitgevaardigd, omdat deze instrumenten nodig zijn om bepaalde acties uit de bekkenbeheerplannen uit te voeren, zoals het aanduiden van oeverzones en het afbakenen van overstromingsgebieden. De Vlaamse regering kwam er nog niet toe het uitvoeringsbesluit uit te vaardigen omwille van maatschappelijk verzet tegen de inhoud ervan. Een ontwerptekst van het uitvoeringsbesluit werd medio 2007 negatief ontvangen bij de Vlaamse administratie landbouw en bij belangenorganisaties van de landbouwers (Van Bossuyt 2007). Gezien de historische nauwe banden tussen de christendemocratische partij en de landbouwsector, is de uitvaardiging van het uitvoeringsbesluit een lastige politieke beslissing voor de christendemocratische ministers in de Vlaamse regering (Interviews 10 en 15).

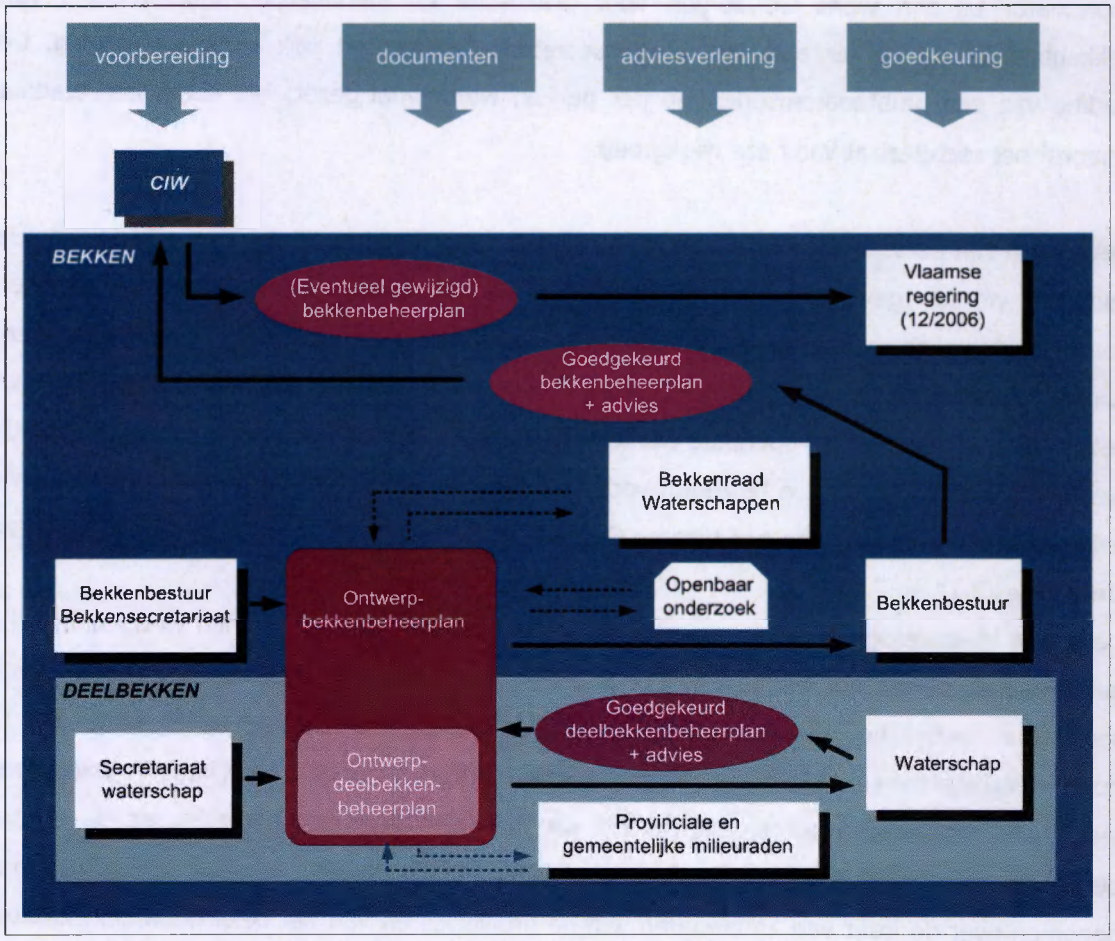
Over de inhoud van de bekkenbeheerplannen zelf bestaat weinig discussie. De planningsverantwoordelijken hebben er - tijdens de administratieve voorbereiding - voor gezorgd dat de bekkenbeheerplannen een zo groot mogelijke kans hadden op goedkeuring. Er werd vooral gelet op de financiële en politieke haalbaarheid van de acties. De inhoud van de bekkenbeheerplannen is op zich niet bijzonder vernieuwend: de plannen stellen projecten in het vooruitzicht die meestal al langer op het programma van de betrokken administraties stonden. Het ontbreken van vernieuwende beleidsacties wordt niet als een probleem ervaren. Het feit dat de diverse waterbeheerders (en dan vooral afdeling Water, VMM en AWZ) hun beleidsprogramma's 'inpluggen' in de bekkenbeheerplannen wordt gezien als een vooruitgang: het tot dan toe versnipperde waterbeleid van de verschillende beheerders wordt in de bekkenbeheerplannen voor het eerst bij elkaar gezet (Interviews 7.6 en 7.8).

7.2.5 Fase 5: Operationalisering van nieuwe bekkenstructuren

Het decreet integraal waterbeleid beschrijft de goedkeuringsprocedure voor de (ontwerp)-bekkenbeheerplannen (zie figuur 7.3). De procedure vereiste in 2006 de oprichting van nieuwe

organisatiestructuren: bekkensecretariaten, bekkenraden, bekkenbesturen, waterschappen en de CIW. Na een eerste uitvoeringsbesluit bij het decreet integraal waterbeleid, door de Vlaamse regering goedgekeurd op 9 september 2005, werd werk gemaakt van de oprichting van deze instanties.

Figuur 7.3: Procedure voor de goedkeuring van deelbekken- en bekkenbeheerplannen



Bron: afdeling Water, 2004: 13

De voorstanders van de bekkenwerking, vooral in het beleidsdomein leefmilieu, waren tevreden met de oprichting van bekkensecretariaten, bekkenraden en bekkenbesturen. Ze hebben het altijd noodzakelijk gevonden dat de bekkenwerking haar experimentele karakter zou inruilen voor een institutioneel sterke organisatie (zie paragraaf 7.1 in dit hoofdstuk). De ambities met de bekkenwerking waren begin jaren 90 heel groot: de bekkencomités zouden uitgroeien tot nieuwe, zelfstandige actoren met eigen werkingsmiddelen, eigen personeel en eigen bevoegdheden. Onder meer de besluitvorming over het decreet integraal waterbeleid (zie hoofdstuk 5) heeft deze ambities getemperd. De ambitie in het decreet reikt niet verder dan het oprichten van overlegorganen die ambtelijk, politiek en maatschappelijk draagvlak verlenen aan

bekkenbeheerplannen. Hierna volgt een bespreking van de institutionele vernieuwing die de bekkensecretariaten, de bekkenbesturen en de bekkenraden brengen.

Bekkensecretariaat. Het bekkensecretariaat is de ambtelijke pijler van de organisatiestructuren op het bekkenniveau. De bekkensecretariaten hebben de opdracht te werken aan zesjaarlijkse bekkenbeheerplannen en aan jaarlijkse voortgangsrapportages. Ze helpen de bekken-coördinator bij zijn werk. Ze zorgen voor praktische en inhoudelijke ondersteuning van bekkenbestuur en bekkenraad. Het bekkensecretariaat stimuleert ook ambtelijk overleg. De traditie van een ambtenarenwerkgroep per bekken wordt voortgezet; het bekkensecretariaat verzorgt het secretariaat van deze werkgroep.

Het vinden van personeel voor de bekkensecretariaten bleek niet evident: er moesten financiële middelen worden gevonden voor de aanstelling van ambtenaren, en bovendien moesten daarover afspraken worden gemaakt tussen de beleidsdomeinen leefmilieu, openbare werken, ruimtelijke ordening én de provinciebesturen. Het beleidsdomein ruimtelijke ordening, het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken, en de provinciebesturen waren in eerste instantie niet enthousiast personeel in te zetten voor de bekkensecretariaten. Zij gingen ervan uit: het beleidsdomein leefmilieu van het Vlaams Gewest moet maar personeel ter beschikking stellen (Interviews 7.14 en 7.19).
De eerste hindernissen in het bemannen van de bekkensecretariaten werden weggenomen bij het uitvaardigen van een eerste uitvoeringsbesluit bij het decreet integraal waterbeleid (op 9 september 2005): het Vlaams Gewest maakte middelen vrij voor de aanwerving van 11 bekkencoördinatoren en 5 extra ambtenaren voor AROHM. Voor de 11 bekkens in Vlaanderen werden 6 bekkencoördinatoren aangesteld van het beleidsdomein leefmilieu en 5 van het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken (CIW 2006). In 2006 werden ook beslissingen genomen over de inzet van ambtenaren van de provincies en van het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken. De *provinciebesturen* wilden geen detachering van 'hun' deelbekkencoördinatoren naar de bekkensecretariaten; zij verkozen een gestructureerde samenwerking (Interviews 7.15 en 7.16). Er werd overeengekomen dat de deelbekkencoördinatoren samenwerken met de bekkensecretariaten op de momenten dat gemeenschappelijke stappen moeten gezet worden, zoals de afstemming tussen bekken- en deelbekkenbeheerplannen, en zoals de verwerking van bezwaren uit het openbaar onderzoek (Interview 15). Het *beleidsdomein mobiliteit en openbare werken* besliste in 2006 5 extra personeelsleden aan te werven: zij worden als planningsverantwoordelijken ingezet in die bekkens waar mobiliteit en openbare werken niet de bekkencoördinator levert. De bedoeling is in elk bekken, hetzij via de bekkencoördinator hetzij via een planningsverantwoordelijke, een vertegenwoordiging te hebben van mobiliteit en openbare werken (Interview 7.6).

Het resultaat van al deze afspraken is dat elk bekkensecretariaat is samengesteld uit een bekkencoördinator, één of meerdere planningsverantwoordelijken van het beleidsdomein leefmilieu, en twee deeltijdse personeelsleden van respectievelijk het beleidsdomein ruimtelijke ordening en het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken. De provinciebesturen zijn niet vertegenwoordigd in het bekkensecretariaat, maar werken wel actief mee aan opdrachten die afstemming vereisen tussen het bekken- en het deelbekkenniveau.

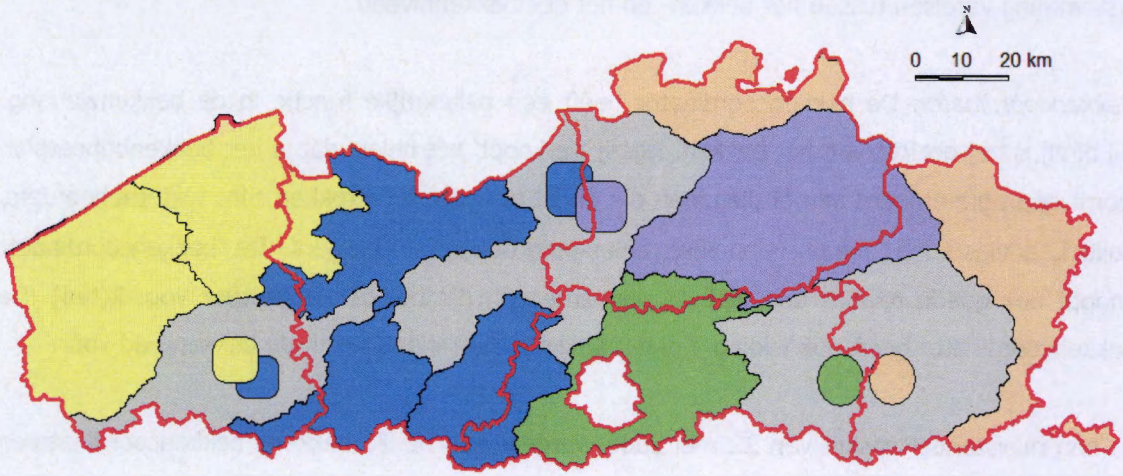
Bekkencoördinator. De bekkencoördinator heeft een belangrijke functie in de bekkenwerking. Hij of zij is het gezicht van het bekken. Hij/zij 'verkoopt' het beleid dat in het bekkenbeheerplan wordt geprogrammeerd aan al diegenen die direct of indirect betrokken zijn: waterbeheerders, politici, adviesraden, maatschappelijke belangengroepen en burgers. De bekkencoördinator knoopt ook goede relaties aan met de gouverneur(s) die het bekkenbestuur voorzit(ten). De bekkencoördinator geeft ook leiding aan het bekkensecretariaat, en zit de bekkenraad voor.

In een ministerieel besluit van 22 mei 2006 werden voor de 11 bekkens bekkencoördinatoren aangeduid. Nieuw is dat deze bekkencoördinatoren een voltijdse betrekking aangeboden krijgen, terwijl de taak van bekkencoördinator tot nog toe een bijkomende functie was, naast de reguliere taken van de ambtenaar in kwestie. Lange tijd werd gespeculeerd of ambtenaren van het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken hun kandidatuur zouden stellen voor de functie van bekkencoördinator. De 'oude' AWZ-bekkencoördinatoren beslisten hun reguliere job niet te laten staan voor een voltijdse betrekking als bekkencoördinator (Interview 7.4). Het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken leverde wel vijf ambtenaren aan die in evenveel bekkens de functie van bekkencoördinator opnamen. Vanuit het beleidsdomein leefmilieu werden de vacatures voor bekkencoördinator in de overige zes bekkens opgevuld. Door het aanstellen van bekkencoördinatoren bevestigde het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken dat zij geen intentie heeft haar mede-eigenaarschap van de bekkenwerking op te geven.

Bekkenbestuur. De bekkenbesturen zijn de politiek-bestuurlijke pijler van de bekkenwerking. De vergaderingen van de bekkenbesturen worden voorgezeten door de provinciegouverneur. Omdat bekkens soms provinciegrenzen overschrijden, maakten provinciegouverneurs medio 2006 afspraken over een taakverdeling (CIW 2006). In het Leiebekken en het bekken van de Benedenschelde kwamen gouverneurs overeen samen voorzitter te zijn van het bekkenbestuur: de West- en Oost-Vlaamse gouverneur zijn covoorzitter van het Leiebekken, de gouverneurs van Antwerpen en Oost-Vlaanderen delen het voorzitterschap in het Benedenscheldebekken (zie figuur 7.4). Voor het Demerbekken werd een beurtrol afgesproken: de gouverneur van Vlaams-Brabant neemt de eerste twee jaren de voorzittersrol op, en wordt daarna opgevolgd door de

gouverneur van Limburg. In de bekkens van Brugse Polders, IJzer, Gentse Kanalen, Bovenschelde, Dender, Dijle-Zenne, Nete en Maas werd het voorzitterschap aan één enkele gouverneur toegewezen.

Figuur 7.4: Voorzitterschap van de bekkenbesturen



Noot: De geel ingekleurde bekkens hebben de West-Vlaamse provinciegouverneur als voorzitter van het bekkenbestuur, de blauwe bekkens de Oost-Vlaamse gouverneur, de paarse de Antwerpse gouverneur, de oranje de Limburgse gouverneur en de groene de gouverneur van Vlaams-Brabant. In de grijs ingekleurde bekkens werden specifieke afspraken gemaakt over covoorzitterschap (vierhoeken) of afwisselend voorzitterschap (cirkels).

Naast de gouverneur bestaat het bekkenbestuur voornamelijk uit vertegenwoordigers van overheidsdiensten en waterschappen: in principe zetelt in het bekkenbestuur één vertegenwoordiger per waterschap, naast vertegenwoordigers van de belangrijkste administraties. In het bekkenbestuur zetelen geen vertegenwoordigers van niet-overheden. De details van de samenstelling van het bekkenbestuur worden geregeld in een huishoudelijk reglement per bekken (Interviews 7.6 en 7.12).

In oktober 2006 vonden in alle 11 bekkens oprichtingsvergaderingen plaats. Tijdens de oprichtingsvergadering werden de leden van het bekkenbestuur gevraagd toestemming te verlenen om het ontwerp-bekkenbeheerplan en de ontwerp-deelbekkenbeheerplannen in openbaar onderzoek te laten gaan. In sommige bekkens vonden de leden van het bekkenbestuur het moeilijk toestemming te geven: het bekkenbestuur had zelf nog niet de gelegenheid gehad kennis te maken met de inhoud van de plannen (Interviews 7.3 en 7.12). Die gelegenheid kregen ze tijdens een tweede vergadering in maart-april 2007.

Over de rol van het bekkenbestuur in de toekomst bestaan twijfels en onzekerheden. De actieve betrokkenheid van politici boezemt sommigen angst in: ze vrezen de nadelige gevolgen

van een *politisering* van het gebiedsgerichte waterbeleid. Vooral ambtenaren, die veel belang hechten aan technische kennis over watersystemen, vrezen dat politici licht over technische expertise heen zullen gaan. Ook over de rol van de gouverneurs bestaat twijfel. Zullen zij zich de waterproblematiek in het bekken persoonlijk aantrekken en zullen zij erin slagen dynamiek te brengen in het bekkenbestuur? En hoe zullen zij hun rol als politiek neutrale 'vader des vaderlands' vervullen als zij in het bekkenbestuur worden geconfronteerd met sterk politiek geïnspireerde discussies (Interview 7.9)? De antwoorden op deze vragen zullen duidelijk worden, als de bekkenbesturen de tijd hebben gehad hun eigen dynamiek te ontwikkelen.

Bekkenraad. In november 2006 vond, onder voorzitterschap van de bekkencoördinatoren, de oprichtingsvergaderingen plaats van 11 bekkenraden. In de bekkenraden zetelen vertegenwoordigers van organisaties uit de sectoren landbouw, milieu en natuur, industrie en handel, ontginningen en energie, visserij, toerisme, wonen, en transport. Tijdens de oprichtingsvergaderingen werd het huishoudelijk reglement van de bekkenraden besproken en werd toelichting gegeven bij de adviestaak van de bekkenraad met betrekking tot het bekkenbeheerplan, de deelbekkenbeheerplannen en de waterbeheerskwesties. In maart-april 2007 bereidde iedere bekkenraad een advies voor over deze documenten (CIW 2007b). De vertegenwoordigers van de sectoren waren positief over de mogelijkheid om in de bekkenraad adviezen te formuleren over waterproblemen (Interview 7.20). In enkele bekkens slaagden de sectoren er in om een (op details na) unaniem advies te formuleren, wat het gewicht van het advies deed toenemen bij de verwerking van de bezwaren (Interview 7.3).

Net zoals bij de bekkenbesturen bestaan er twijfels en onzekerheid over de rol die de bekkenraden in de toekomst zullen opnemen. Sommigen vrezen de *vermaatschappelijking* van het gebiedsgerichte waterbeleid: een evolutie die ervoor zou zorgen dat het waterbeleid een speelbal wordt in de handen van maatschappelijke belangengroepen. Net als voor de bekkenbesturen zal de rolinvulling door de bekkenraden afgewacht moeten worden. Het voorzitterschap van de bekkencoördinator laat vermoeden dat de discussies in de bekkenraden alvast zullen gestoffeerd worden met ambtelijk beschikbare informatie.

7.3 Beschouwingen bij de institutionalisering van bekkenwerking

Het beleidsdomein leefmilieu van het Vlaams Gewest heeft van bij het begin grote ambities gehad met de bekkenwerking (zie paragraaf 7.1). Door de tijd is men erin geslaagd een aantal van deze ambities te realiseren: in alle rivierbekkens in Vlaanderen werden bekkencomités opgericht, voor alle bekkens werden bekkenbeheerplannen opgesteld, en er werd voorzien in decretaal verankerde bekkenstructuren (zie paragraaf 7.2). De institutionalisering van de

bekkenwerking sinds het begin van de jaren 90 verliep niet zonder slag of stoot. De evolutie naar het stabiliseren en aanvullen van de bekkenwerking met nieuwe taken wordt gekenmerkt door sterke discoursen pro en contra (zie paragraaf 7.3.1), door botsende belangen van betrokken actoren (zie paragraaf 7.3.2) en door rigiditeit van bestaande instituties in het waterbeleid (zie paragraaf 7.3.3).

7.3.1 Discoursen pro en contra

De dominantie van het discours over integraal waterbeleid sinds het begin van de jaren 90 heeft ertoe bijgedragen dat het beleidsdomein leefmilieu van het Vlaams Gewest stelselmatig heeft kunnen werken aan het realiseren van zijn ambities met de bekkenwerking. De beleidsruimte die in Vlaanderen bestond om stappen te zetten in het proces van institutionalisering van de bekkenwerking wijst op een relatief brede consensus over de principes van integraal waterbeleid: het is goed te werken aan interbestuurlijke afstemming in het waterbeleid, er moet openheid en dialoog zijn met de maatschappelijke sectoren, coördinatie kan gerealiseerd worden via beleidsplanning enz. Hoewel iedereen het er over eens lijkt te zijn dat het nastreven van gebiedsgericht waterbeleid een waardevolle beleidsdoelstelling is, is de invulling van de bekkenwerking een punt van discussie. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen discoursen op het bekkenniveau zelf en discoursen die over de bekkenwerking worden gevoerd op het Vlaamse niveau.

De partners in de planvorming op het bekkenniveau, zowel de betrokken administraties en besturen als vertegenwoordigers van maatschappelijke sectoren, staan positief ten aanzien van de bekkenwerking (Interviews 7.5, 7.10, 7.11 e.a.). Inzake de planvorming bijvoorbeeld uiten zij hun waardering over het geleverde studie- en inventarisatiewerk van de planningsverantwoordelijken. Ze zijn ervan overtuigd dat het bekkenbeheerplan goed onderbouwd is met een degelijke omgevingsanalyse en een volledige sectorale analyse. Er heerst ook een positief discours over de samenwerking tussen de betrokken overheidsdiensten en maatschappelijke belangengroepen. De maatschappelijke sectoren zijn tevreden met de kans om in een vroeg stadium van de planvorming hun knelpunten en kansen mee te geven, hoewel na 3 à 4 jaren planvorming ook bij hen de vermoeidheid toenam. Vertegenwoordigers van besturen, meer dan vertegenwoordigers van maatschappelijke sectoren, toonden op het einde van het planningsproces (2005) beperkt vertrouwen in een goede afloop: ze geloofden niet meer dat het bekkenbeheerplan een meerwaarde zou kunnen realiseren, gezien het negatieve discours op het Vlaamse niveau (zie verder). Toen de bekkenbeheerplannen eind 2005, begin 2006 uiteindelijk administratief werden afgewerkt, was er vooral opluchting dat het jarenlange voorbereiding van de plannen kon worden beëindigd. In 2007 overheerste opnieuw

nieuwsgierigheid. De oprichting van nieuwe bekkenstructuren zette een nieuw nulpunt: iedereen is benieuwd hoe de bekkensecretariaten, de bekkenbesturen en de bekkenraden in de praktijk zullen werken en welke nieuwe kansen zij kunnen bieden.

Op het niveau Vlaanderen zijn de discoursen over de bekkenwerking vaak negatiever van aard. Die negatieve discoursen betreffen de strategische aansturing van de bekkenwerking. Een van de belangrijkste kritieken is dat het Vlaams Gewest de ontwikkeling van de bekkenbeheerplannen verkeerd zou hebben aangepakt (Interview 7.2, 7.3, 7.9 en 7.12). De methodologie zou te complex geweest zijn. De ruimtelijke analyse zou een contraproductieve en volgens sommigen zelfs nutteloze investering zijn geweest, en bovendien: de projectleiding zou niet open gestaan hebben voor een constructief debat over de aanpak van de planvorming. Deze kritiek werden niet alleen geformuleerd door andere beleidsdomeinen (zoals ruimtelijke ordening en mobiliteit en openbare werken: de klassieke 'tegenstrevers'), maar werd bijgetreden door vertegenwoordigers van provincies en zelfs door collega-ambtenaren van het beleidsdomein leefmilieu. Omgekeerd werd vanuit het beleidsdomein leefmilieu (en dan vooral door afdeling Water) aangevoerd dat het onmogelijk was integraal waterbeleid te realiseren samen met de beleidsdomeinen ruimtelijke ordening, en mobiliteit en openbare werken. Die andere beleidsdomeinen zouden voortdurend stokken in de wielen gestoken hebben: door de methodologie voor de planvorming in vraag te stellen, door openlijk kritiek te formuleren, en door niet bereid te zijn compromissen te sluiten. Ook aan het adres van de provincies werden verwijten geformuleerd: inhalig, dominant, en niet bereid tot het respecteren van bevoegdheidsgrenzen. Vooral in de eindfase van de planvorming was het discours over de strategische aansturing van de bekkenwerking uiterst negatief. Zelfs in die mate dat men vooropstelde dat het project 'dynamisering bekkenwerking' zou leiden tot 'dynamitering' van de bekkenwerking (Interview 7.2).

7.3.2 Botsende belangen

De negatieve vertogen over de bekkenwerking op het niveau Vlaanderen hebben in belangrijke mate te maken met de botsende belangen van drie betrokken beleidsdomeinen in integraal waterbeleid: het beleidsdomein leefmilieu, het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken, en het beleidsdomein ruimtelijke ordening. De negatieve vertogen staan ook in verband met de nieuwe afstemmingsproblemen die er zijn ontstaan door gebiedsgericht te werken op drie niveaus: stroomgebied, bekken en deelbekken.

Drie beleidsdomeinen in conflict

Het beleidsdomein leefmilieu heeft grote belangen in de bekkenwerking. Historisch is het beleidsdomein leefmilieu altijd de trekker geweest van een gebiedsgerichte en geïntegreerde aanpak op het bekkenniveau (zie paragraaf 7.2). Dit resulteerde in leidinggevende en aansturende functies. De minister voor leefmilieu is traditioneel de minister voor integraal waterbeleid. Het overwicht van het beleidsdomein leefmilieu blijkt ook uit de aansturende rol van de administratie leefmilieu. Zo werd de projectleiding voor de ontwikkeling van bekkenbeheerplannen toegewezen aan afdeling Water, en het voorzitterschap van de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid is (sinds het decreet integraal waterbeleid) in handen van de Vlaamse Milieumaatschappij.

Om zijn positie in het voeren van integraal waterbeleid te verstevigen, is het beleidsdomein leefmilieu voortdurend op zoek naar hulpbronnen die kunnen helpen zijn sturingsmogelijkheden te vergroten. Een hulpbron waarin het beleidsdomein leefmilieu veel vertrouwen heeft, is regelgeving. Regelgeving is een krachtig instrument voor sturing: voor interne sturing (binnen de overheid) en voor externe sturing (ten aanzien van doelgroepen). Dat het decreet integraal waterbeleid er is gekomen, is mede te danken aan de voortdurende druk die vanuit het beleidsdomein leefmilieu is uitgeoefend om de bekkenwerking een juridisch statuut en een decretaal verankerde opdracht te gunnen (zie hoofdstuk 5).

Het beleidsdomein leefmilieu hanteert een veeleer offensieve aanpak ten aanzien van andere beleidsdomeinen. Zowel AWZ als AROHM geven aan dat vanuit het beleidsdomein leefmilieu wordt geprobeerd "in te breken" door claims te leggen op hulpbronnen die in handen zijn van andere administraties. AWZ verwijst naar aanslepende discussies over het overdragen van het beheer van onbevaarbare waterlopen die officieel nog geklasseerd staan als bevaarbare waterwegen (zoals de Demer). Bij AROHM tracht het beleidsdomein leefmilieu medewerking te vinden voor het maken van water-RUP's, die conclusies in de bekkenbeheerplannen moeten omzetten in ruimtelijke plannen. Zowel AWZ als AROHM zijn niet bereid bevoegdheden of beleidsinstrumenten zomaar ter beschikking stellen van het beleidsdomein leefmilieu. Beide beleidsdomeinen behartigen hun eigen belangen, zoals hierna wordt geïllustreerd.

Het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken engageert zich in de bekkenwerking, maar niet in dezelfde mate of met dezelfde intensiteit als het beleidsdomein leefmilieu. In 1997/1998 gaf het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken het eerste signaal dat het zich wilde inzetten in de bekkenwerking. Openbare werken nam het besluit ambtenaren in te zetten om de functie van bekkencoördinator op te nemen (zie paragraaf 7.2.2). Toen in 2001 van start

werd gegaan met de voorbereiding van bekkenbeheerplannen, wilde AWZ dan weer liever geen personeel inzetten voor het bemannen van de planningsteams (zie paragraaf 7.2.3). Ook toen in 2005-2006 personeel moest gevonden worden voor de bekkensecretariaten, heeft mobiliteit en openbare werken zich lange tijd afwezig getoond (zie paragraaf 7.2.5). De houding van het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken wordt dus gekenmerkt door bereidheid om de bekkenwerking mee te sturen, maar tegelijk door terughoudendheid, zeker bij het ter beschikking stellen van personeel.

Het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken wilde, door zijn deelname aan de bekkenwerking, in de eerste plaats zijn belangen veilig stellen. Het beleidsdomein is de beheerder van de waterwegen en heeft door die bevoegdheid belangen in de bekkenwerking: de hoofdloop van een rivierbekken is meestal een bevaarbare waterloop die onder de bevoegdheid valt van mobiliteit en openbare werken. Het beleidsdomein beheert ook kanalen en de kunstwerken aan waterwegen. Mobiliteit en openbare werken wilde er vooral voor zorgen dat in de bekkenwerking rekening zou worden gehouden met de belangen van scheepvaart, economie en transport. Het feit dat mobiliteit en openbare werken zich wil inzetten voor deze belangen, is historisch te verklaren: het ministerie van openbare werken heeft sinds de 19de eeuw een traditie om het economische leven (via openbare werken) te ondersteunen (zie hoofdstuk 4).

Ambtenaren in het beleidsdomein leefmilieu beoordelen het waterbeheer van mobiliteit en openbare werken traditioneel op negatieve wijze (Interviews 7.3, 7.6 en 7.8). Een belangrijke reden is dat waterbeheer in functie van de scheepvaart, economie, transport... een negatieve invloed heeft op het functioneren van het watersysteem: waterlopen worden rechtgetrokken en ingedijkt, de vaargeul wordt verbreed waardoor het afvoerdebiet groter wordt, en kades maken het de fauna en flora in de omgeving van de waterlopen erg moeilijk. Ook maatregelen in functie van de veiligheid rond waterwegen impliceren vaak grootschalige (beton)werken. Vanuit het beleidsdomein leefmilieu wordt een meer ecologische benadering voor waterbeheer voorgestaan, met hermeanderingsprojecten, natuurcompensaties bij economische maatregelen, wegwerken van vismigratieknelpunten enz. De kloof tussen beide benaderingen van waterbeheer was inhoudelijk altijd al groot.

Sinds een aantal jaren wordt - ook geleidelijk binnen het beleidsdomein leefmilieu - vastgesteld dat mobiliteit en openbare werken zijn blik op waterbeheer heeft verruimd (Interviews 7.3 en 7.6). Onder invloed van onder meer zijn bevoegdheden voor recreatie op en langs waterwegen heeft het beleidsdomein meer aandacht gekregen voor waterkwaliteit. Onder dwang van de milieuwetgeving zijn natuurcompensaties bij economische maatregelen een vast onderdeel

geworden van projecten, en ook natuurtechnische maatregelen bij infrastructuurwerken zijn ingeburgerd (Interview 7.4). Die blikverruiming bij mobiliteit en openbare werken laat zich voelen in de strategische beleidsdoelstellingen van het beleidsdomein. Sinds enkele jaren worden vijf basisfuncties onderscheiden voor waterwegen: de aan- en afvoerfunctie, de economische functie, de recreatieve functie, de ecologische functie en inpassing in het landschap (AWZ 2007). Vooral de twee laatste functies laten blijken dat het blikveld van het beleidsdomein is verruimd. De verandering in het discours en de mentaliteitsverandering in het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken worden echter niet door iedereen opgemerkt, vooral niet in het beleidsdomein leefmilieu: sommige Vlaamse milieuambtenaren laten zich niet gemakkelijk overtuigen dat mobiliteit en openbare werken zijn inhoudelijke koers heeft bijgesteld.

Het beleidsdomein ruimtelijke ordening probeerde zijn taken in integraal waterbeleid zo beperkt mogelijk te houden. Tot AROHM in het najaar 2005 financiële middelen kreeg om personeel af te vaardigen in de bekkensecretariaten, participeerde het beleidsdomein ruimtelijke ordening slechts zeer wisselvallig aan de bekkenwerking. De participatiegraad was afhankelijk van provinciale buitendienst tot provinciale buitendienst (Interview 7.10). Het beleidsdomein leefmilieu drong er bij het hoofdbestuur van AROHM herhaaldelijk op aan dat de ruimtelijke ordening zich consequent en met overgave zou inzetten, maar het hoofdbestuur van AROHM zag in de ontwikkeling van de bekkenbeheerplannen geen rol voor zijn ambtenaren (Interviews 7.8 en 7.14). Vanuit AROHM hebben wel altijd ambtenaren deelgenomen aan de vergaderingen van VIWC (nu: CIW) en enkele van zijn werkgroepen. AROHM probeerde daarbij te wegen op dossiers die directe gevolgen hebben voor het beleidsdomein ruimtelijke ordening. Sinds de bekkensecretariaten in 2006 zijn opgestart, gaat de samenwerking met AROHM op het bekkenniveau vlotter (Interview 7.6 en 7.10). Eén werkdag per week werkt een AROHM-ambtenaar voor het bekkenteam. Ook de medewerking van een AROHM-ambtenaar aan het CIW-secretariaat, heeft de relaties sinds kort in positieve zin veranderd.

Bij de administratie ruimtelijke ordening hanteert men een veeleer defensieve strategie. Ambtenaren van AROHM laten duidelijk merken dat ze geen 'uitvoerder' willen zijn van beslissingen die in het beleidsdomein leefmilieu worden genomen over integraal waterbeleid. Zij hebben zich bijvoorbeeld sterk verzet tegen de verwachting dat AROHM water-RUP's zou maken, als dat werd voorzien in de bekkenbeheerplannen. AROHM laat zich niet gemakkelijk verleiden bijkomende taken te aanvaarden, tenzij zij politieke opdrachten daartoe krijgt en tenzij zij extra middelen kan verwerven voor de uitvoering van de opgelegde taken (Interview 7.6).

In het gebrek aan bereidheid bij AROHM om mee te werken aan de ruimtelijke vertaling van waterbeleid ziet het beleidsdomein leefmilieu een bevestiging van onwil om rekening te houden met het watersysteem (Interviews 7.8 en 7.14). Bij de administratie leefmilieu kan men hier weinig of geen begrip voor opbrengen en beklaagt men zich over de onbuigzame houding van het beleidsdomein ruimtelijke ordening. AROHM benadrukt dat zij water erkent als 'ordenend principe', maar laat ook weten dat zij er niet van overtuigd is dat water een *primair* ordenend principe is dat moet voorgaan op andere claims: een gedachte waar het beleidsdomein leefmilieu liefst van uitgaat. De administratie ruimtelijke ordening heeft zich door de jaren wel geassimileerd aan een veranderend discours over 'ruimte voor water'. Waar 15 jaar geleden bij de ruimtelijke planning niet spontaan gedacht werd aan ruimte voor water, wordt het principe nu wel belangrijk gevonden (AROHM 2007). Net zoals voor AWZ geldt voor AROHM dat het milieugedachtegoed wordt geïnternaliseerd in het eigen beleid, maar dan wel op eigen voorwaarden en in eigen termen.

De intermediaire positie tussen stroomgebied en deelbekken

Vlaanderen heeft de watersysteembenadering geoperationaliseerd op drie niveaus: (internationale) stroomgebieden, bekkens en deelbekkens. Bekkenwerking neemt een intermediaire positie in tussen de op veel grotere schaal afgebakende stroomgebieden en de juist veel kleinere deelbekkens. Het werken volgens een horizontaal geïntegreerde watersysteembenadering op drie niveaus creëert nieuwe problemen van verticale afstemming. Hierna gaat het over de afstemming tussen de bekkenbeheerplannen enerzijds en de stroomgebiedbeheerplannen en deelbekkenbeheerplannen anderzijds. De ontwikkeling van deze waterplannen leidt tot nieuwe, botsende belangen.

Het stroomgebied van de Schelde omvat 10 Vlaamse rivierbekkens; het stroomgebied van de Maas staat op het Vlaamse grondgebied gelijk aan één gelijknamig rivierbekken (zie figuur 7.1). De ontwikkeling van beleidsplannen voor de bekkens en stroomgebieden gebeurt met een andere snelheid. In overeenstemming met wat daarover in het decreet integraal waterbeleid is bepaald, werden eerst de bekkenbeheerplannen afgewerkt en pas daarna de stroomgebiedbeheerplannen. De stroomgebiedbeheerplannen dienen tegen 2009 goedgekeurd te zijn, zoals de Kaderrichtlijn Water voorschrijft. De logica die in het decreet integraal waterbeleid is vastgelegd, is: de bekkenbeheerplannen zijn bouwstenen voor het opstellen van de stroomgebiedbeheerplannen (Vlaams Parlement 2003b: 44).

In de praktijk blijkt dat de bekkenbeheerplannen wel een bron van informatie, maar geen 'grondstof' zijn voor de stroomgebiedbeheerplannen (Crabbé 2005: 110-111). De ontwikkeling van de stroomgebiedbeheerplannen heeft een eigen forum, met andere actoren, andere spelregels en andere discoursen dan op het bekkenniveau. Het feit dat de stroomgebiedbeheerplannen in een internationale context tot stand komen zorgt bijvoorbeeld voor een specifieke dynamiek; de afwegingen van belangen tussen oeverstaten maakt het vinden van overeenstemming niet eenvoudig, zoals ook blijkt uit analyses van andere onderzoekers, al dan niet in het stroomgebied van de Schelde (Meijerink 1999; Dieperink 1997; Van Ast 2000).

De ontwikkeling van bekken- en stroomgebiedbeheerplannen gebeurt niet alleen gescheiden in de tijd en gescheiden in aparte fora voor overleg, ook de verantwoordelijkheden voor beide planningsprocessen zijn gescheiden. De ontwikkeling van de bekkenbeheerplannen gebeurde onder leiding van afdeling Water. Deelnemen aan het overleg op de schaal van internationale stroomgebieden gebeurt door de Vlaamse Milieumaatschappij; VMM is ook verantwoordelijk voor het coördineren van het Scaldit-project. Het overleg tussen afdeling Water en VMM ten tijde van de ontwikkeling van bekkenbeheerplannen bleef beperkt tot enkele concrete issues, wat illustreert dat de organisatorische kloof tussen stroomgebied- en bekkenwerking relatief groot was (Interviews 7.6, 7.8 en 7.18). De kloof tussen VMM en AMINAL-afdeling Water werd sinds januari 2006 wel kleiner omdat afdeling Water en VMM fuseerden in het kader van de bestuurlijke reorganisatie BBB.

Voor afdeling Water is het wenselijk dat VMM in internationale samenwerking afdwingt wat nodig is voor het realiseren van de bekkenbeheerplannen: via de ontwikkeling van stroomgebiedbeheerplannen moet het mogelijk worden gemaakt grensoverschrijdende waterproblemen op te lossen. VMM houdt interne Vlaamse druk af en wacht af hoe de internationale ontwikkeling van stroomgebiedbeheerplannen in de nabije toekomst zal evolueren. VMM laat blijken dat haar prioriteit ligt bij het voorzien van maatregelen die nodig zijn voor het voldoen aan de normen die Europa in de Kaderrichtlijn Water oplegt.

Elk bekken omvat een tiental deelbekkens (zie hoofdstuk 6, figuur 6.7). Het Vlaams Gewest heeft er belang bij dat het de lokale, gebiedsspecifieke problemen kan afstoten naar de deelbekkens, omdat het Vlaams Gewest niet de capaciteit heeft om zich met alle waterproblemen op het bekkenniveau bezig te houden. Tegelijk dringt het Vlaams Gewest erop aan dat de deelbekkenbeheerplannen in hun eigen forum tot stand komen en dat de waterschappen de kans krijgen zich te ontwikkelen volgens de wensen en behoeften van de plaatselijke partners (Interviews 7.6, 7.7 en 7.8).

Terwijl afdeling Water met de deelbekkenwerking deels hoopt eigen ambities te realiseren, vragen de lokale partners in de deelbekkenwerking veel van het Vlaams Gewest. Ze willen subsidies voor de planvorming, ze willen handleidingen om die plannen te kunnen opstellen, ze willen regels over de afbakening van de deelbekkens, en ze willen liefst ook subsidies voor de uitvoering van acties in de deelbekkenbeheerplannen. Het Vlaams Gewest voert in deze een strategie van geven en terughoudend zijn: aanreiken van hulpbronnen waar mogelijk, maar tegelijk rekening houdend met de schaarste aan mensen en middelen waarmee het Vlaams Gewest zelf kampt (zie ook hoofdstuk 6, paragraaf 6.3.2). Het Vlaams Gewest heeft met andere woorden niet de capaciteit op alle eisen van gemeenten, polders en wateringen in te gaan.

De afstemming tussen bekkenwerking en deelbekkenwerking wordt, zoals in dit hoofdstuk en ook al in het vorige hoofdstuk werd gesteld, gehinderd door een spanningsveld tussen het gewestelijke en het provinciale bestuursniveau. De provincies hebben een coördinerende rol in de deelbekkenwerking en proberen met die bevoegdheid een ambitieuze strategie van zelfontplooiing te realiseren. Afdeling Water wijst een al te ambitieuze provinciale deelname aan de deelbekkenwerking af. Eén van de redenen daarvoor is dat afdeling Water de indruk heeft dat sommige provincies via de deelbekkenwerking de concurrentie zouden willen aangaan met de bekkenwerking. De decretaal bepaalde opdracht van de waterschappen om adviezen te formuleren over de bevoegdheidsverdeling in het beheer van de onbevaarbare waterlopen en de waterwegen, wordt daarbij door het afdeling Water gezien als een bedreiging (Interview 7.19).

7.3.3 Institutionalisering

De institutionalisering van de bekkenwerking is een lang proces met occasionele doorbraken. Een belangrijke hulpbron uit de beginperiode was het enthousiasme van de bekkencoördinatoren: dat leidde tot verbeterde interbestuurlijke relaties, en tot openheid en dialoog met belangenorganisaties. Op enthousiasme kon de bekkenwerking niet blijven drijven, wist het beleidsdomein leefmilieu, de trekker van het initiatief. In de loop van de jaren 90 volgden daarom meerdere pogingen om de bekkenwerking te stabiliseren en institutioneel te versterken. Het verwerven van die hulpbronnen en regels werd door ambtenaren van de Vlaamse milieuadministratie gezien als een moeilijke en verbeten strijd (Interviews 7.7 en 7.8). De tijd die nodig was om decreet integraal waterbeleid te creëren, is illustratief voor de moeilijke vooruitgang die in het proces van institutionalisering kon worden geboekt (zie hoofdstuk 5). Dat de institutionalisering traag en met horten en stoten verliep, kan deels worden toegeschreven aan het vaak negatieve discours over de bekkenwerking, en deels aan de weerstand tegen de versterking van de bekkenwerking.

De discoursen over de bekkenwerking zijn ambivalent. Enerzijds is er de positieve teneur over de principes van integraal waterbeleid: waterlopen moeten van bron tot monding beheerd worden, interbestuurlijke samenwerking is daarbij noodzakelijk, net als dialoog met allerhande belanghebbenden en doelgroepen. Anderzijds zijn er de negatieve verhalen over de dominantie van het beleidsdomein leefmilieu, over de onmogelijkheid tot samenwerking met andere beleidsdomeinen (openbare werken en ruimtelijke ordening) en over de, zo lijkt het: alles overheersende strijd om hulpbronnen en macht. Vooral de wijze waarop op het Vlaamse niveau wordt gediscussieerd over de bekkenwerking wekt wrevel op en vermindert de bereidheid om de bekkenwerking verder te institutioneel uit te bouwen.

Weerstanden beletten nieuwe stappen in de institutionalisering van de bekkenwerking. Uit de analyse bleek dat vooral de spanningsvelden tussen de beleidsdomeinen leefmilieu, ruimtelijke ordening, en mobiliteit en openbare werken zorgen voor trage en moeilijke besluitvorming over de bekkenwerking. Het beleidsdomein leefmilieu heeft altijd grote ambities gehad met de bekkenwerking, terwijl de belangen van openbare werken en ruimtelijke ordening altijd veeleer lagen in het 'onder controle houden' van de ambitieuze plannen van leefmilieu. In tegenstelling tot het dominante discours bij leefmilieu, zijn er sinds het eind van de jaren 90 wel meer mogelijkheden om 'zaken te doen' met die andere beleidsdomeinen. Uit analyse blijkt dat zowel bij openbare werken als bij ruimtelijke ordening integraal waterbeleid een gevestigde waarde (een 'policy belief') is geworden. Leefmilieu profiteert mogelijk te weinig van de openingen die er zijn om samen te werken met de beleidsdomeinen die historisch, en nog steeds, als tegenstrevers worden aanzien.

Niettegenstaande de ambivalente discoursen en de weerstanden, zijn er factoren die de indruk wekken dat de bekkenwerking zijn eindpunt in 'institutionele groei' nog niet heeft bereikt.

De negatieve discoursen en de institutionele weerstanden hebben het beleidsdomein leefmilieu niet belet een groot aantal ambities met de bekkenwerking te realiseren. Sinds de start van de eerste initiatieven voor gebiedsgericht waterbeleid op de schaal van rivierbekkens is de bekkenwerking geëvolueerd van een platform voor interbestuurlijke informatieoverdracht naar een projectorganisatie voor de ontwikkeling van bekkenbeheerplannen. Met de oprichting van bekkenstructuren werd een nieuwe stap gezet in het proces dat leidt naar het verstevigen van de positie van de bekkenwerking. Het feit dat het beleidsdomein leefmilieu deze weg heeft kunnen afleggen, bewijst dat het in staat is in te spelen op zogenaamde 'windows of opportunity': gesteund door meedenkende ministers en af en toe geholpen door (de samenleving beroerende) overstromingen, is het beleidsdomein erin geslaagd integraal waterbeleid gedurende 18 jaar op de politieke en bestuurlijke agenda te houden. De kans is

reëel dat ook in de toekomst nieuwe hulpbronnen kunnen losgeweekt worden voor de bekkenwerking. Het internationale en Europese discours over 'integrated water management' zorgt alvast voor een aanhoudende druk om het waterbeleid gebiedsgericht te organiseren (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3).

Zowel op het Vlaamse niveau als bij de actoren op het bekkenniveau, bestaat er *nieuwsgierigheid naar de mogelijkheden die de pas opgerichte bekkenbesturen, bekkenraden en bekkensecretariaten zullen bieden.* De installatie van deze organen heeft gezorgd voor een nieuw nulpunt. Dat was belangrijk voor de dynamiek in de bekkenwerking na de aanslepende planvorming die in de periode 2004-2006 voor wrevel en onzekerheid heeft gezorgd (zie paragraaf 7.2.4). De bedoeling is het bekkenbestuur, de bekkenraad en het bekkensecretariaat in elk van de 11 bekkens voor zichzelf een rol zoeken die aangepast is aan de taken die decretaal zijn toegekend. De ervaringen die daarmee worden opgedaan, zullen een basis zijn om nieuwe of aangepaste claims te leggen op personeel, financiële middelen en andere hulpbronnen voor de bekkenwerking.

Een derde en laatste factor die verwachtingen doet groeien over verdere institutionalisering van de bekkenwerking zijn de *positieve discoursen over de samenwerking op het bekkenniveau.* In sommige bekkens is sinds het begin van de jaren 90 een productieve samenwerking ontstaan tussen deelnemers aan het bekkenoverleg. Betere persoonlijke contacten, kansen om elkaar te leren kennen, en zelfs eenvoudige informatie-uitwisseling zijn voldoende redenen om tijdens de vergaderingen van de zogenaamde ambtenarenwerkgroepen een goede opkomst te hebben. Die overlegtraditie bestaat in sommige bekkens al 18 jaar, wat illustreert dat de bekkenwerking daar stabiel en sterk staat, mede te danken aan de inzet van enthousiaste bekkencoördinatoren en/of gedreven planningsverantwoordelijken. Voor de toekomst is van belang: hoe zullen de nu fulltime inzetbare bekkencoördinatoren hun functies invullen? Duidelijk is dat zij, als 'gezicht' van de bekkenwerking, een belangrijke rol spelen in het 'trekken' van de bekkenwerking.

Hoofdstuk 8 Conclusies

Dit proefschrift gaat over de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen. In hoofdstuk 1 is aangegeven dat het vooral gaat om de mate waarin veranderingen in de ideeën over waterbeleid (discursieve veranderingen) doorwerken in de organisatie van het beleid, en meer bepaald leiden tot de installatie van strategisch relevante arrangementen voor integraal waterbeleid. Dit hoofdstuk bevat de conclusies van het onderzoek. Die conclusies hebben vooral betrekking op de empirische vaststellingen en analyses in de hoofdstukken 4 tot 7, maar ze blikken ook terug op het theoretisch-analytisch raamwerk, zoals ontwikkeld in de hoofdstukken 2 en 3.

De historisch-institutionele analyse van hoofdstuk 4 leidt in paragraaf 8.1 tot een schets van de historisch gegroeide institutionele kenmerken van het Vlaamse waterbeleid tot omstreeks 1990. De pararaaf besluit met de vraag waarom integraal waterbeleid in het begin van de jaren 90 ook in Vlaanderen een populair discours werd. In paragraaf 8.2 wordt in het kort teruggeblikt op het theoretisch-analytisch kader voor dit onderzoek, zoals uiteengezet in de hoofdstukken 2 en 3. Paragraaf 8.3 belicht, op basis van de hoofdstukken 5, 6 en 7, de drie arrangementen die als empirische casus voor de institutionalisering van het discours over integraal waterbeleid zijn onderzocht. Paragraaf 8.4 ten slotte bevat een theoretische terugblik en een empirische vooruitblik op de toekomst van de nieuwe institutionele arrangementen voor integraal waterbeleid.

8.1 Vlaams waterbeleid in historisch-institutioneel perspectief

Internationaal en vergelijkend onderzoek naar ontwikkelingen in het waterbeleid laat zien dat instituties in het waterbeleid minstens vier cruciale en onderscheidende kenmerken vertonen (Ghiotti 2006; Barraqué 1995; Kuks 2004 en Dicke 2001). Die vier cruciale kenmerken betreffen (a) de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving, (b) de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en markt; (c) de schaal voor waterbeleid (waterbeleid op de schaal van specifieke watersystemen of van generieke ambtsgebieden?) en (d) de plaats van besluitvorming (centraal of decentraal?). Elk van deze 4 kenmerkende vragen impliceert een meer of minder uitgesproken keuze in het verleden. Die keuzes zijn af te leiden uit de gekozen institutionele vormgeving van het waterbeleid.

Tegen de achtergrond van deze vier onderscheidende kenmerken reconstrueert hoofdstuk 4 de geschiedenis van drie belangrijke beleidsvelden in het Vlaamse waterbeleid: waterlopenbeheer, waterkwaliteitsbeleid en drinkwatervoorziening. Die reconstructie laat toe de historische gegroeide institutionele kenmerken van het Vlaamse waterbeleid te identificeren.

Napoleons invloed op het waterbeleid

De historische analyse in hoofdstuk 4 maakt duidelijk dat sommige historische beslissingen en wendingen tot vandaag doorwerken in de organisatie van het Vlaamse waterbeleid. Zonder de voorgeschiedenis te kort te willen doen, is duidelijk dat Napoleontische ideeën en beslissingen over staatsorganisatie en *politique de l'eau* een belangrijke invloed hebben gehad, en die invloed tot de huidige dag behouden. Enkele voorbeelden:

1. Napoleon richtte een landelijk Corps Ingénieurs op binnen de Administration des Ponts et Chaussées (Van de Ven 1996: 163). De administratie Bruggen en Wegen, een keurkorps van ingenieurs, stond in voor het realiseren van de grotere infrastructuurwerken. Het departement mobiliteit en openbare werken zoals Vlaanderen dat nu kent, is gebaseerd op een - met de modernistische visie van toen - vergelijkbaar idee: (ingenieurs)kennis, in casu voor waterinfrastructuur, wordt toegepast in functie van welvaart. Toen en nu is er sprake van een *fier korps van ingenieurs* dat, via openbare werken bijdraagt tot economie en werkgelegenheid.
2. Er zijn nog restanten van privaatrechtelijke regelingen, maar sinds Napoleon neemt de overheid de kernverantwoordelijkheid op in het waterbeheer. Het beheer van waterlopen, het beleid inzake waterkwaliteit en de drinkwatervoorziening zijn in belangrijke mate overheidskwesties. Ze worden uitgevoerd in coproductie tussen gemeenten, provincies en de staat (sinds de staatshervorming: de gewesten). Op basis van taakverdeling en specialisatie is - op elk van deze deelterreinen - een *rationele bestuursorganisatie* tot stand gekomen. De toenemende complexiteit en de perceptie van versnippering deed eind jaren 80 de nood aan coördinatie en samenwerking tussen de bevoegde overheidsactoren toenemen.
3. Napoleon wilde af van oude bestuursvormen zoals *polders en wateringen*. Deze gebiedsgericht opererende, functionele en domeinspecifieke besturen pasten niet goed in de hiërarchische ordening van algemene overheidsbesturen (staat, provincies en gemeenten). Terwijl elders in Europa, vooral in Nederland, die gebiedsspecifieke waterbesturen een belangrijke rol hebben behouden, zijn ze in België/Vlaanderen weliswaar gedoogd, maar toch vooral geleidelijk in een marginale positie weggedrongen.

Zelfs al was de praktijk op het terrein wellicht genuanceerder dan de principiële beslissingen, de Napoleontische ideeën en besluiten impliceerden een heldere en stevige positiebepaling voor elk van de vier genoemde typerende kenmerken van waterbeleid. Hoofdstuk 4 maakt duidelijk hoe lang en hoe grondig die ideeën en besluiten dominant zijn in de institutionele ontwikkeling van het Belgische/Vlaamse waterbeleid.

De 20ste eeuw

Sinds de 19de eeuw heeft het waterbeleid uiteraard andere ontwikkelingen gekend. De historische analyse in hoofdstuk 4 beschrijft ze in meer detail, maar samengevat zijn dit enkele van de belangrijkste evoluties:

1. Vanaf eind 19de eeuw, maar zeker in de 20ste eeuw is een *trend van centralisatie en schaalvergroting* zichtbaar: bevoegdheden worden overgeheveld van gemeenten naar provincies, van provincies naar staat. Dat geldt in het waterlopenbeheer, waar meer en meer beheerstaken geleidelijk werden 'opgetild' naar een hoger bestuursniveau. Het geldt ook in het waterkwaliteitsbeleid: de gemeenten werden in de jaren 70 niet langer verantwoordelijk gesteld voor zuiveringsstations en collectoren. In de drinkwatervoorziening was het vooral de rechtsfiguur van de intercommunale die de individuele gemeentebesturen verlichtte van hun opdracht.
2. Geheel in lijn met de Napoleontische gedachte van overheidsdominantie, werden burgers in de 20ste eeuw *in toenemende mate ontheven van verantwoordelijkheid*. Burgers hoefden bijvoorbeeld niet langer zelf in te staan voor het beheer van waterlopen, en ze droegen ook niet meer (op herkenbare wijze) de kosten voor het waterlopenbeheer van de overheid. De overheid nam verantwoordelijkheden van de burger over, waardoor waterbeheer geleidelijk ver af is komen te staan van burgers. Burgers kregen een gevoel van veiligheid en comfort: de verzekering dat de overheid zorgt voor het voorkomen van wateroverlast, voor drinkwateraanvoer en afvalwaterafvoer.
3. De meeromvattende trend van neo-liberalisme vanaf de jaren 80 hield een trend naar *vermarkting* in, ook in het waterbeleid. Concerns als Severn Trent en La Lyonnaise des Eaux spelen op wereldschaal een rol in de aanleg en het beheer van zuiveringsinstallaties; in Vlaanderen is Aquafin NV opgericht voor de prefinanciering van de aanleg van waterzuiveringsinfrastructuur, en daarmee voor het goedmaken van de achterstand in de naleving van de Europese richtlijn stedelijk afvalwater. Terwijl de invloed van milieuholdings op de Europese en internationale schaal blijvend groot is, leidde de trend naar vermarkting van het waterbeleid niet tot ingrijpende institutionele veranderingen in het Vlaamse waterbeleid. Ook in

de drinkwatersector blijft de invloed van marktspelers klein; er zijn geen indicaties dat dit op korte termijn zal veranderen (Lamote 2007).

Deze drie punten illustreren opmerkelijke ontwikkelingen in de *organisatie* van het waterbeheer en waterbeleid, soms als een voortzetting of zelfs versterking van het verleden, soms als een min of meer grote trendbreuk met dat verleden. De 20ste eeuw laat echter ook ontwikkelingen zien in de *inhoud* van het waterbeleid.

1. Waterlopenbeheer heeft vanouds het bevorderen van *landbouw en transport* tot doel, zoals in hoofdstuk 4 is geïllustreerd met verwijzingen naar onder andere inpoldering en kanalisatie. Sinds de industrialisatie in de 19de eeuw is de druk op watersystemen en daarmee op de waterkwaliteit sterk toegenomen. De zogeheten sanitaire revolutie maakte het vanaf de tweede helft van de 19de eeuw technisch mogelijk vervuild water af te voeren en zuiver (drink)water aan te voeren. Maar na de Tweede Wereldoorlog, met een sterk groeiende economie, werd de druk steeds groter, wat leidde tot 'milieuproblemen'. Het toenemende milieubewustzijn leidde op zijn beurt tot de opkomst van een nieuw beleidsdomein: leefmilieu.
2. Milieubeleid raakte geïnstitutionaliseerd in regelgeving, overheidsdiensten, onderzoek en beleidsinstrumenten. Waterkwaliteit was één van de eerste beleidsterreinen in het milieubeleid. Het beleidsdomein milieu heeft, in Vlaanderen en ook in andere Westerse landen, het waterbeleid in een inhoudelijk en organisatorisch andere context doen terechtkomen. Het waterbeleid kreeg in toenemende mate doelstellingen mee rond *waterkwaliteit en ecologie*. Er veranderde ook geleidelijk iets aan de sturing van het waterbeleid: het beleidsdomein leefmilieu toonde zich een ambitieuze trekker in het water(kwaliteits)beleid, waardoor ze een sturende actor werden in het waterbeleid, naast openbare werken en landbouw.
3. Sinds de jaren 70 zijn aan het waterbeleid (en aan het milieubeleid) *nieuwe doelen* toegevoegd. Nieuwe belangen zoals ecologisch waterlopenbeheer, waterrecreatie, de aandacht voor landschapszorg enzovoort, kwamen naast de oude doelen en belangen (waaronder landbouw, transport, drinkwatervoorziening) te staan. Om al deze verschillende belangen te kunnen dienen, moesten watersystemen 'multifunctioneel' beheerd worden. Recht doen aan die multifunctionaliteit betekende ook recht doen aan de betrokkenheid van veel actoren, uit de overheidssfeer, maar ook uit de markt en de samenleving. Er gingen steeds meer stemmen op om de spreekwoordelijke muren tussen beleidsvelden in het waterbeleid (waterlopenbeheer, waterkwaliteitsbeheer, drinkwatervoorziening) te slopen, en ook de relaties tussen belendende beleidsdomeinen (zoals ruimtelijke ordening, leefmilieu, openbare werken en landbouw) dienden te worden verbeterd. Op die manier leidden inhoudelijke ontwikkelingen onwillekeurig tot de behoefte aan organisatorische ontwikkelingen (en andersom).

Inhoudelijke en organisatorische bijstelling van het waterbeleid

De verbreding van de doelen van het milieu- en waterbeleid leidde tot een verdere institutionele versterking van het *beleidsdomein leefmilieu* sinds de jaren 70, met extra hulpbronnen zoals financiële middelen, personeel enz. Het beleidsdomein leefmilieu droeg bij tot de verspreiding van een discours over het belang van goede waterkwaliteit. Het hanteerde bovendien een offensieve aanpak om invloed te krijgen op het beleid van andere domeinen. Het beleidsdomein landbouw verloor het beheer van onbevaarbare waterlopen (1e categorie) aan het beleidsdomein leefmilieu. Het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken werd zwaar onder druk gezet meer milieuvriendelijk beleid te voeren.

Dat het beleidsdomein leefmilieu meer en meer taken op zich nam in het waterbeleid, eerst in het waterzuiveringsbeleid, daarna in het beheer van onbevaarbare waterlopen, is niet alleen in Vlaanderen te zien. Ook in andere Europese landen nam het belang van het beleidsdomein leefmilieu toe, niet in het minst beïnvloed door de ontwikkeling van het *Europees milieubeleid* waarvan waterkwaliteit één van de eerste voorwerpen van communautair beleid was. Sindsdien zijn de Europese waterkwaliteitsrichtlijnen alleen maar strenger geworden, en vraagt de EU de lidstaten steeds grotere inspanningen te leveren. Met de Kaderrichtlijn Water legt de EU trouwens niet alleen meer kwaliteitsnormen op voor water, zij verplicht de lidstaten ook tot een bepaalde organisatie van de planvorming, de monitoring, de participatie enzovoort. Van alle totnogtoe uitgevaardigde EU-richtlijnen is de KRW allicht degene met de meest verstrekkende institutionele consequenties, zowel inhoudelijk als organisatorisch (Kaika 2003).

Eén van de inhoudelijk leidende ideeën van de KRW is de notie 'integraal waterbeleid'. Die idee van een *geïntegreerde benadering, liefst op de schaal van watersystemen*, kreeg vanaf eind jaren 80 geleidelijk meer aanhangers, ook in Vlaanderen. Het werken binnen de grenzen van ambtsgebieden werd geacht hinderlijk te zijn, de (aloude) idee van het werken op de schaal van een watersysteem kwam weer terug. In de jaren 60-70 was in België al de idee van waterzuiveringsmaatschappijen voor onder meer Schelde en Maas geopperd, dus van een stroom- en gebiedsgerichte benadering. De waterzuiveringsmaatschappijen zijn nooit van de grond gekomen door ongunstige contextfactoren: de staatshervormingen en de economische crises. Eind jaren 80 kwam de idee van een stroomgebiedbenadering terug en werd ze zelfs verbreed: gebiedsgerichte samenwerking zou niet alleen in functie staan van waterzuivering, er zou ook worden ingezet op waterlopenbeheer, drinkwatervoorziening en andere aspecten van waterbeleid. Mede met een enthousiasmerend discours over een stroomgebiedbenadering leek eind jaren 80 de weg vrijgemaakt voor de institutionalisering van een gebiedsgerichte, geïntegreerde benadering in het Vlaamse waterbeleid.

Drie lessen uit de historisch-institutionele analyse

De historisch-institutionele analyse van hoofdstuk 4, natuurlijk mede gebaseerd op internationaal en vergelijkend onderzoek, leidt tot drie conclusies.

1. Een historisch-institutionele benadering laat zien dat de basis voor het huidige waterbeleid ligt in de 19de eeuw. Sindsdien is het waterbeleid geëvolueerd: zowel de inhoud als de organisatie van het waterbeleid is veranderd, maar toch blijkt er een opvallend grote continuïteit. Sinds Napoleon werd bijvoorbeeld nauwelijks getornd aan de principes van overheidsdominantie en taakverdeling tussen overheden. Ook tendensen zoals schaalvergroting en centralisatie bleven stabiel aanwezig. De padafhankelijkheid op elk van de 4 cruciale vragen bleek groter dan de verandering, wat leidt tot een grote institutionele stabiliteit.

2. De dominante rol van de overheid is een opvallende constante in twee eeuwen waterbeleid. Binnen de overheid is bovendien sprake van een doorgedreven taakverdeling, op basis van specialisatie, expertise, capaciteit en competentie. Er wordt veel gedacht en gesproken in termen van bevoegdheidsgrenzen. Een andere constante is de beperkte beleidsruimte voor zowel marktpartijen, maatschappelijke sectoren en burgers. Zij worden meestal bestempeld als doelgroepen van, maar niet als partners in het beleid.

3. Beide constanten leidden in de jaren 70 en 80 van de 20ste eeuw tot problemen. De rationele, hiërarchische en specialistische organisatie van het waterbeleid leidde niet tot de gewenste resultaten. 'Versnippering' werd het discours tegenover 'specialisatie'. Bovendien leek de dominantie van de overheid en het ontbreken van afstemming met maatschappelijke sectoren en marktpartijen een deel van het probleem. Beide leidden tot een groeiende behoefte aan afstemming van beleidsinitiatieven tussen alle betrokken actoren. Dat verklaart, zo besluit hoofdstuk 4, de (althans verbale) verwelkoming van een discours over een gebiedsgerichte, geïntegreerde aanpak van waterproblemen op de schaal van watersystemen, met inbreng van alle betrokkenen.

De populariteit van een discours

Het discours over integraal waterbeleid kwam begin jaren 90 niet uit de lucht gevallen. Het paste in de eerste plaats in een internationaal steeds sterker geworden discours over stroomgebiedbeheer. Het TVA-experiment in de jaren 30, toen in het grote valleigebied van de Tennessee waterbeheer werd gekoppeld aan sociale en economische ontwikkeling, was een verre voorloper van een geïntegreerde gebiedsgerichte benadering van waterbeleid. In de jaren 60 waren de *Helsinki Rules*, opgesteld door de Internationale Juristenvereniging, een belangrijke bron van inspiratie voor beleidsmakers die (internationaal) wilden samenwerken aan het beheer van stroomgebieden. Ook andere voorbeelden inspireerden: Engeland werkte aan

een gebiedsgerichte benadering om problemen met drinkwatervoorziening op te lossen; Frankrijk hoopte met een gebiedsgerichte aanpak de economische ontwikkeling van de regio's te bevorderen. De zoektocht naar andere organisatie- en sturingsvormen, in het bijzonder voor gebiedsgebonden en gebiedsspecifieke problemen, was dus internationaal al langer ingezet.

Met het Brundtland-rapport uit 1987 kregen begrippen als stroomgebiedbeheer en integraal waterbeleid nog een andere discursieve context. Zij werden nu, juist ook internationaal, in verband gebracht met duurzame ontwikkeling, met bijzondere nadruk op het belang van aquatische natuur, watervoorradenbeheer, de toegang tot (drinkbaar) water enz. Het discours van de stroomgebiedbenadering werd gekoppeld aan andere populaire *storylines* zoals duurzame ontwikkeling (inclusief de koppeling van ecologische, economische en sociale kwaliteit en ontwikkeling), stakeholderparticipatie, medeverantwoordelijkheid van markt en samenleving en andere.

Het discours over stroomgebiedbeheer en integraal waterbeleid was niet alleen aantrekkelijk, aan het begin van de jaren 90 had Vlaanderen er ook al enige ervaring mee opgedaan. De bekkenwerking werd in 1990 opgestart, en naar het model van de Rijncommissie werden in 1994-1995 de internationale commissies voor bescherming van Schelde en Maas opgericht, mede vanuit Vlaanderen geïnitieerd. Ook verder in de jaren 90 werden pogingen ondernomen om integraal waterbeleid in Vlaanderen te institutionaliseren, onder meer door een decreet integraal waterbeleid voor te bereiden, op te stellen en uit te vaardigen.

Het discours over integraal waterbeleid bleek dus, ook in Vlaanderen, een wervend discours. Het bevat storylines die vele actoren aanspraken, in het beleidsdomein leefmilieu maar ook daarbuiten. Dat integraal waterbeleid een containerbegrip is, met een ruime en vage betekenis, was daarbij geen probleem. Integendeel, juist de vaagheid en meervoudigheid maakt dat velen zich in het begrip herkenden, en dat het makkelijk gekoppeld kon worden aan discoursen die het waterbeleid ver overstegen: duurzame ontwikkeling, stakeholderparticipatie, Europeanisering enzovoort. Integraal waterbeleid leek bovendien een ogenschijnlijk perfecte oplossing voor problemen in het Vlaamse waterbeleid, onder meer met betrekking tot doelbereiking en een gebrek aan legitimiteit.

8.2 Verklaringen voor institutionele stabiliteit en verandering

Voor het begrijpen en duiden van de lange termijn ontwikkelingen in het Belgische/Vlaamse waterbeleid is in hoofdstuk 4 bij herhaling beroep gedaan op inzichten vanuit het historisch institutionalisme. Kort samengevat ligt de nadruk daarbij op de stabiliteit van instituties, mede

in de hand gewerkt door mechanismen van padafhankelijkheid, institutionele stapeling, institutionele inertie en andere. In de historische ontwikkeling van het waterbeleid is elk van die mechanismen te zien, sommige bij herhaling, sommige uitgesprokener. Het historisch institutionalisme laat toe die ontwikkelingen, in casu de stabiliteit en weerbarstigheid van instituties beter te begrijpen.

In hoofdstuk 2 zijn, naast historisch institutionalisme, ook andere benaderingen gepresenteerd voor verklaring van institutionele stabiliteit. *Normatief institutionalisme* benadrukt de stabiliserende werking van normen en waarden, en het belang van de internalisering van opvattingen. Het *punctuated equilibrium framework* verklaart stabiliteit door te wijzen op het belang van dominante 'policy images'. PEF gaat verder uit van de hypothese dat lange, institutioneel stabiele periodes slechts kort onderbroken worden door korte perioden van verandering. De ervaring bij het schrijven van dit proefschrift leert dat de verklaringen van zowel normatief institutionalisme als punctuated equilibrium framework niet veel toegepast konden worden. Er kon occasioneel verwezen naar de 'logic of appropriateness' die sommige actoren in het waterbeleid ertoe aanzette, getrouw aan welbepaalde opvattingen over waterbeleid, normconform te handelen, maar historisch institutionele concepten als padafhankelijkheid konden in verhouding stabiliteit beter verklaren. In hoofdstuk 4 is ook een enkele keer gerefereerd aan het punctuated equilibrium framework. De conclusie die daar is getrokken is dat er in specifieke beleidsvelden korte periodes zijn van ingrijpende verandering, zoals de wet van 1907 op de intercommunales een scharniermoment betekende in de drinkwatervoorziening, maar de 'overall conclusion' was: in de evolutie van het waterbeleid valt vooral institutionele persistentie op, die is gekoppeld aan de vier onderscheidende kenmerken van waterbeleid (centraal-decentraal, ambtsgebied-watersysteem, overheid-markt, overheid-samenleving).

Dat integraal waterbeleid, ondanks alle institutionele persistentie, toch is kunnen binnendringen in de organisatie van het Vlaamse waterbeleid, is toe te schrijven aan het succes van het discours over integraal waterbeleid, zoals in de vorige paragraaf al is beschreven. De *discursieve benaderingen*, die in hoofdstuk 2 naar voren zijn geschoven als een potentiële verklaring voor verandering, bleken dus toepasselijk. Die conclusie is enerzijds evident, aangezien in de vraagstelling van dit proefschrift al werd uitgegaan van de invloed van discours op de institutionele setting van het waterbeleid. Anderzijds bevestigt de analyse ook in het bijzonder het belang van discursieve coalities. Meermaals kon de conclusie worden getrokken dat de invoering van een stroomgebiedbenadering in Vlaanderen, sinds de jaren 90, verband hield met discursieve eensgezindheid tussen actoren. Het discours over integraal waterbeleid werd, zo beschrijft hoofdstuk 4, actief uitgedragen door zogeheten *epistemic communities*: de

internationale juristenvereniging, in Vlaanderen ook de Leerstoel Integraal Waterbeleid, en specialisten uit overheid en wetenschap. In hoofdstuk 5 worden zij aangeduid als ecologisten: voorstanders van een ecosysteem- en een watersysteembenadering. Het ging niet om een bewust opgezette, maar wel om een feitelijke *advocacy coalitions* met gedeelte opvattingen over wat waterbeleid hoorde te zijn. Terugblikkend op analysekaders die in hoofdstuk 2 zijn voorgesteld als inspiratiebronnen bij het verklaren van verandering, kan hier worden besloten dat zowel het epistemic community framework (experts dragen kennis uit en geven daardoor stimulansen tot verandering) en het advocacy coalition framework (discourscoalities die verandering bepleiten) waardevolle en complementaire verklaringen bieden voor verandering: strategisch handelende actoren blijken in staat, door een wervend discours en gedeelte opvattingen over 'wenselijk beleid', te tornen aan persistente instituties in het waterbeleid. Uiteraard blijft kritische afstandelijkheid gepast, gezien de genoemde analysekaders niet in detail werden toegepast in dit onderzoek; ze zijn meegenomen als inspiratiebron voor het verklaren van verandering.

Uit de analyse blijkt ook dat verandering kan worden verklaard door de koppeling van een voortdurende stroom aan kritiek (op problemen in het waterbeleid) aan een oplossing (stroomgebiedbeheer). Uit de analyse blijkt dat sommige beleidsmakers van het beleidsdomein leefmilieu *policy entrepreneurs* waren, door bijvoorbeeld begin jaren 90 te starten met experimenten voor bekkenwerking. Actieve voorstanders van integraal waterbeleid in Vlaanderen bleken hun moment te moeten kiezen om beleidsbeslissingen te forceren: vaak was het wachten op een geschikt *window of opportunity* om integraal waterbeleid onder de aandacht van politici te brengen. Deze vaststellingen leiden tot de conclusie dat, zeker bij het maken van procesanalyses, het *multiple streams framework* een nuttig hulpmiddel is bij hét duiden en interpreteren van verandering. Een belangrijke kritiek op het multiple streams framework is wel dat *toeval* een erg dominante verklarende factor is. Er wordt nogal gemakkelijk voorbijgegaan aan het feit dat actoren welbewust, op ratio gebaseerde strategieën ontwikkelen om verandering te realiseren. Onder meer de procesanalyse van de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid illustreert dat er een rationeel onderbouwde strategie was om via een decreet de institutionalisering van integraal waterbeleid op te dringen. *Rational choice institutionalism* blijkt dus bij het verklaren van verandering ook een onmiskenbaar belangrijke benadering te zijn.

In hoofdstuk 2 zijn de benaderingen en analysekaders niet alleen naast elkaar gezet en vergeleken. De vergelijking hiervoor leidt ook tot de conclusie dat deze benaderingen, en de verklaringen die ze aandragen voor institutionele stabiliteit en verandering, complementair zijn. Ze weerspiegelen elk een deel van het verhaal. Daarom is bewust niet geopteerd één van deze

benaderingen toe te passen, maar ze juist alle mee te nemen als inspiratiebron. Dat leidde min of meer vanzelf naar de beleidsarrangementenbenadering (Leroy, Arts & Van Tatenhove 2003). Ook die benadering ambieert de voordelen van de verschillende institutionele perspectieven te combineren, terwijl ze tegelijkertijd pretendeert een meer operationeel analysekader voor institutionele analyse te bieden. De beleidsarrangementenbenadering bood bepaald geen 'ready to use toolbox', maar ze leek geschikt omdat ze belangrijke principes weerspiegelt die ook in andere benaderingen en analysekaders begrepen zitten. De beleidsarrangementenbenadering legt bijvoorbeeld ook nadruk op de combinatie van discours én organisatie, en zij nodigt uit het belang van coalities, hulpbronnen en spelregels in beschouwing te nemen. Net zoals onder meer het advocacy coalition framework wijst zij op het belang van contextfactoren (exogenous factors) bij het institutionaliseren van nieuwe arrangementen.

De kernvraag in het onderzoek was: hoe wordt het discours over integraal waterbeleid omgezet in de organisatie van het Vlaamse waterbeleid? Die vraag viel niet te beantwoorden zonder een selectie te maken in het voorwerp van het onderzoek: een proces van 20 jaar discussie over integraal waterbeleid en de institutionalisering ervan valt immers niet te analyseren. Het was noodzakelijk een keuze te maken voor een drietal sleutel-episodes in het proces van institutionalisering. Drie cases werden geselecteerd: de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid, de ontwikkeling van de deelbekkenwerking, en de ontwikkeling van de bekkenwerking.
De drie case studies in de hoofdstukken 5 tot 7 maken een doorgedreven procesanalyse waarin een antwoord wordt gezocht op vragen naar wie, wat, wanneer, vanuit welk belang enz. De antwoorden op deze vragen geven inzicht in de betrokken strategisch handelende actoren, hun wisselende posities, hun onderlinge verhoudingen enz. Hoofdstukken 5 tot 7 laten ten gevolge daarvan veel discursieve onenigheid en een felle machtsstrijd zien. Maar naast deze strategische belangen en interacties, leidt de analyse toch vooral tot aandacht voor institutionele vraagstukken, zoals verwoord in vragen als: 'ontwikkelen actoren (ook op het niveau van de bekkens en de deelbekkens) een gezamenlijk discours in deze arrangementen?' en 'is de organisatie (zoals voorzien in het decreet en zoals feitelijk vormgegeven in de bekken- en deelbekkenwerking) afgestemd op de ideeën over integraal waterbeleid?'. De analyses in de hoofdstukken 5 tot 7 laten in detail zien in welke mate en op welke wijze ideeën over integraal waterbeleid verankerd worden in institutionele arrangementen.

8.3 Nieuwe arrangementen voor integraal waterbeleid

Hoofdstukken 5 tot 7 onderzoeken, zoals gezegd, de stabilisering en verankering van arrangementen voor integraal waterbeleid. De nieuwsgierige vraag daarachter is: hoe gaat

integraal waterbeleid van een fluïde discours naar solide arrangementen? Een belangrijke afbakening van dat onderzoek, aangekondigd in hoofdstuk 1, is dat strategische veranderingen worden onderzocht, niet veranderingen op het operationele niveau. Het gaat niet over, bijvoorbeeld, de verschuiving in budgetten voor waterbeleid, of over fundamentele trendbreuken in de beslissingen die gemeentebesturen nemen over waterbeleid. Het gaat over de oprichting en de ontwikkeling van institutionele arrangementen die onder de noemer integraal waterbeleid zijn opgericht.

De totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid

Na meerdere vergeefse pogingen in de jaren 90, is in 2003 het decreet integraal waterbeleid door het Vlaams Parlement goedgekeurd. Een analyse van het wetgevingsproces voorafgaand aan die goedkeuring laat zien dat het decreet, vanzelfsprekend, een politiek compromis is. Het decreet is er gekomen omdat de groenen, nieuw in de Vlaamse regering, daar prioriteit aan gaven; VLD en SP.A steunden het initiatief, maar voerden vanuit de regering ook oppositie tegen bepaalde aspecten ervan. Ook voor de belanghebbende actoren in het waterbeleid is het decreet een compromis. Zo is de mogelijkheid om waterschappen met rechtspersoonlijkheid te creëren, geschrapt omwille van het verzet van sommige provinciebesturen. Van haar kant kon de Vlaamse Milieumaatschappij tijdens de parlementaire bespreking de verantwoordelijkheid over het CIW-secretariaat opeisen. Kortom, vanuit een strategisch perspectief bekeken, weerspiegelt de uiteindelijke inhoud van het decreet het 'geven en nemen' van betrokken actoren. Vanuit een institutioneel perspectief is duidelijk dat de discussies over het decreet gingen over kwesties die bestaande, delicate machtsbalansen uit evenwicht zouden brengen. Om die laatste reden is de totstandkoming van het decreet een interessante casus: het decreet is een belangrijk en redelijk transparant schakelmoment tussen continuïteit en vernieuwing in het waterbeleid.

De analyse van de totstandkoming van het decreet illustreert de offensieve aanpak vanuit het beleidsdomein leefmilieu: de minister was gedreven eindelijk een decreet integraal waterbeleid uit te vaardigen en de Vlaamse leefmilieuadministratie zat te wachten op nieuwe wetgeving. Het beleidsdomein leefmilieu hechtte veel belang aan het vastleggen van nieuwe regels over integraal waterbeleid, enerzijds vanwege de behoefte aan een wettelijk statuut voor de bekkenwerking, anderzijds om het takenpakket van de gebiedsgerichte werking te verruimen. De administratie maakte gebruik van een *window of opportunity*: een groene minister van leefmilieu die de decretale verankering van de stroomgebiedbenadering genegen was.

De offensieve aanpak van het beleidsdomein leefmilieu had echter onvermijdelijk consequenties voor de relaties met andere beleidsdomeinen. Nog tijdens het wetgevingsproces verzuurden de relaties tussen het beleidsdomein leefmilieu en de beleidsdomeinen ruimtelijke ordening en openbare werken. Het ontwikkelen van een decreet leidde niet tot het ontstaan van een - door sommigen gewenste - brede coalitie, maar veeleer tot een sterkere oppositie tegen - in elk geval sommige aspecten van - integraal waterbeleid. Bij de beleidsdomeinen ruimtelijke ordening en openbare werken bestaat de idee dat het beleidsdomein leefmilieu het decreet tegen wil en dank heeft doorgedrukt. De ontevredenheid, zij het over andere aspecten, gold trouwens ook voor andere besturen, zoals de provinciebesturen.

Wat is de betekenis van het decreet integraal waterbeleid voor de institutionalisering van de stroomgebiedbenadering in Vlaanderen? Het decreet verankert bestaande beleidspraktijken in juridische regels, en dat soort van formele regels zijn belangrijke bouwstenen voor instituties. Het decreet voorziet, naast juridische structuren voor internationaal stroomgebiedbeheer, bekkenwerking en deelbekkenwerking, ook instrumenten voor integraal waterbeleid, zoals de afbakening van oeverzones en overstromingsgebieden. Die instrumenten zijn hefbomen voor het beleidsdomein leefmilieu om, respectievelijk, de waterkwaliteit te beschermen en ruimte te creëren voor water. Vanuit een strategisch perspectief maakt het decreet het daarmee mogelijk dat het beleidsdomein leefmilieu 'binnendringt' in de bevoegdheden van de beleidsdomeinen landbouw, openbare werken en ruimtelijke ordening. Vanuit een institutioneel perspectief creëert het decreet de juridisch verankerde mogelijkheid om belendende beleidsarrangementen met elkaar te verbinden.

Hoe belangrijk ook, het decreet is - zo blijkt - een belangrijke maar geen voldoende voorwaarde voor institutionele verandering. Alleen al om uitvoerbaar te zijn, moeten bij het decreet uitvoeringsbesluiten worden uitgevaardigd. Analyse van de periode sinds 2003 laat zien dat, na de uitvaardiging van het decreet, het *window of opportunity* werd gesloten. Vooral door een lagere politieke prioriteit voor integraal waterbeleid en door stille ambtelijke tegenwerking kwamen de uitvoeringsbesluiten slechts druppelsgewijs tot stand, bovendien telkens na moeilijke politieke besluitvorming.

Bekkenwerking

De offensieve ambities en aanpak vanuit het beleidsdomein leefmilieu hebben ook gezorgd voor geleidelijke institutionalisering van de bekkenwerking. De ambities die het beleidsdomein leefmilieu begin jaren 90 had met de bekkenwerking zijn stapsgewijs vervuld. Sinds de start van de eerste initiatieven voor gebiedsgericht waterbeleid op de schaal van rivierbekkens is de

bekkenwerking geëvolueerd van een platform voor interbestuurlijk overleg naar een projectorganisatie voor de ontwikkeling van bekkenbeheerplannen. Met de oprichting van bekkenstructuren werd in 2006 een nieuwe stap gezet in het proces van institutionalisering van de bekkenwerking.

Op het bekkenniveau, in de bekkencomités, is er een traditie van informeren en overleggen, een traditie die teruggaat op de periode van vóór het decreet. Actoren nemen trouw deel aan het overleg, en de trekkers van het overleg hebben kennelijk de capaciteit om belangen te verzoenen: niet met formele hulpbronnen zoals bevoegdheden en financiële middelen, maar met communicatie als instrument. De actoren hebben elkaar door de jaren beter leren kennen, en zij verklaren meer inzicht en begrip te hebben ontwikkeld voor elkaars professionele wereld. Op het bekkenniveau, in de bekkencomités, is dus - met weinig formele middelen - door de jaren een gezamenlijke basis gelegd voor integraal waterbeleid. Die basis bestaat uit actoren die elkaar beter kennen en vertrouwen, geleidelijk een gemeenschappelijke visie op problemen en oplossingen hebben ontwikkeld, en geleidelijk ook gezamenlijke spelregels voor informatie, omgang en overleg hebben ontwikkeld. Met andere woorden: hier wordt een (deels geformaliseerd, deels informeel en feitelijk) institutioneel arrangement ontwikkeld.

De positieve ervaringen met het overleg op het bekkenniveau contrasteren met het kritische discours dat op Vlaams niveau wordt gevoerd over de bekkenwerking. Discussies over de methodologie voor het opstellen van de bekkenbeheerplannen, gevoerd in het kader van de CIW-werkgroep bekkenwerking, zorgden bijvoorbeeld voor gespannen verhoudingen tussen de beleidsdomeinen leefmilieu en openbare werken. Ook de onderhandelingen met ruimtelijke ordening over het opstellen van water-RUP's zorgden voor gespannen verhoudingen tussen ruimtelijke ordening en leefmilieu. De discussies tussen de beleidsdomeinen gaan, zoals eerder gesuggereerd, over 'inbraak' en domeinbewaking: over belangenconflicten betreffende de verdeling van mensen, middelen, beleidsinstrumenten en andere factoren die de machtsverhoudingen tussen de beleidsdomeinen potentieel beïnvloeden. Die strategische machtsstrijd is op Vlaams niveau kennelijk actueler en scherper, in elk geval veel zichtbaarder en hinderlijker dan op het bekkenniveau. De machtsstrijd op gewestelijk niveau leidde, onder meer bij het uitvaardigen van uitvoeringsbesluiten bij het decreet, tot een rem op de institutionele uitbouw van de bekkenwerking.

In hoofdstuk 7 is geïllustreerd dat de planvorming en de communicatie daarover in de CIW-werkgroep bekkenwerking niet vlekkeloos zijn verlopen. Top-down opgelegde procedures voor de planvorming, die in de praktijk weinig tijd en ruimte boden voor debat en discussie, maakten van de bekkenbeheerplannen sterk ambtelijk geïnspireerde werkdocumenten. In de

bekkenbeheerplannen worden de facto - eerder bestaande - werkprogramma's van de betrokken overheidsdiensten geformaliseerd. De bekkenbesturen en bekkenraden die in 2006 zijn opgericht, zorgen voor bespreking en goedkeuring van de plannen en de jaarlijkse voortgangsrapporten, waarmee die ook een bepaalde legitimering krijgen. Er is een reëel risico dat bekkenorganen als 'lege dozen' worden bestempeld omdat zij, naast goedkeuring en bespreking van plannen en voortgangsrapporten, weinig overige bevoegdheden hebben. Daar staat tegenover dat de bekkensecretariaten in 2007 hun meerwaarde voor het interbestuurlijke overleg hebben bewezen. De samenwerking tussen ambtenaren van de beleidsdomeinen ruimtelijke ordening, openbare werken en leefmilieu in het 'bekkenteam', en het bredere overleg in de ambtenarenwerkgroep zorgden voor een bevestiging van het belang van de overlegfunctie van de bekkencomités. Het is onzeker wat de uitkomst van deze institutie 'in the making' is, c.q. hoe relatief goede ervaringen op lokaal niveau zich zullen verhouden met doorgaande machtsstrijd op regionaal niveau.

Deelbekkenwerking

De DuLo-waterplannen en de waterhuishoudingsplannen, die geïntegreerd werden in deelbekkenbeheerplannen, zijn de eerste producten van de deelbekkenwerking. Het initiatief tot deelbekkenwerking is genomen door het Vlaamse Gewest. Van daar uit is aangedrongen op planvorming, via de Samenwerkingsovereenkomst met gemeenten en provincies, en via een subsidiebesluit voor polders en wateringen. Het Vlaamse Gewest zag en ziet in de deelbekkenwerking de toepassing van een stroomgebiedbenadering op kleine schaal. Die kan de bekkenwerking aanvullen voor die waterproblemen die tot de bevoegdheidssfeer van gemeenten, polders en wateringen, en provincies behoren. De deelbekkenwerking moet dus het institutionele complement zijn van het arrangement voor de bekkenwerking.

De provinciebesturen zijn in 2002 met grote middelen aan de deelbekkenwerking begonnen, onder meer met de inzet van provinciale ambtenaren. De plannen zijn ondertussen opgeleverd, maar het planproces heeft slechts matig enthousiasme kunnen opwekken bij de betrokkenen. Net als van de bekkenbeheerplannen wordt van de deelbekkenbeheerplannen gezegd dat het vooral ambtelijke werkstukken zijn. Bij de ontwikkeling en goedkeuring van de plannen bleek er beperkte politieke belangstelling te bestaan en het maatschappelijke debat naar aanleiding van het openbaar onderzoek ging niet veel verder dan een oppervlakkige adviesverlening door adviesraden. De deelbekkenbeheerplannen bevatten op hun beurt niet veel meer dan een door ambtenaren opgestelde lijst met wenselijke acties. De penhouders hebben gelet op de uitvoerbaarheid en de haalbaarheid van de voorziene acties, maar de plannen zorgden voor weinig animo bij politici en samenleving.

In 2006 zijn, op basis van het decreet uit 2003, waterschappen opgericht. De constructie van waterschappen creëert een juridisch verankerd platform voor overleg over waterbeleid, dicht bij de leefwereld van gemeenten, polders en wateringen, en provincies. De bekkenwerking kan die rol niet overnemen omdat de besprekingen op dat niveau meestal niet raken aan de specifieke en individuele problemen van gemeenten, polders en wateringen. De waterschappen maken van de regelmatige bijeenkomsten tussen de lokale waterbeheerders een gewoonte. De lokale waterbeheerders hebben daarmee gemakkelijk toegang tot elkaar voor informatie-uitwisseling en overleg. De provincies van hun kant zijn gedreven in het vervullen van de secretariaatsfunctie. Zij zijn duidelijk bereid ook in de toekomst een trekkersrol te vervullen in de deelbekkenwerking. Eén en ander versterkt hun positie en ambitie van bovenlokale coördinator en regisseur van geïntegreerde beleidsvoering. Dit alles illustreert dat er ook hier een arrangement 'in the making' is, waarbij geleidelijk gegroeide informele regels en praktijken van taakverdeling en omgang met elkaar, minstens zo belangrijke bouwstenen zijn als de decretaal geformaliseerde spelregels.

Opvallend in de analyse in hoofdstuk 6 is - ook hier - de ambivalente rol van de Vlaamse milieuadministratie. Enerzijds wordt de deelbekkenwerking gestimuleerd met subsidies en met gunstige regelgeving; anderzijds is de deelbekkenwerking aanleiding voor strategische vijandigheden tussen de Vlaamse milieuadministratie en, in dit geval, de provinciebesturen. Deels liggen opnieuw domeinconflicten aan de basis van de vijandigheden, maar daarnaast spelen ook de sturings- en organisatie-ambities van het Vlaamse Gewest een rol. De Vlaamse milieuadministratie wil met de deelbekkenwerking een nieuw model voor de organisatie en sturing van het lokale waterbeleid creëren met een generiek karakter. Een dergelijk generiek model creëren blijkt echter moeilijk, gezien de verscheidenheid van de betrokken gebieden en de betrokken actoren. Deelbekkenwerking lijkt meer voordeel te hebben bij lokaal maatwerk, maar voor het regionale niveau is het moeilijk te aanvaarden dat dit maatwerk kan leiden tot organisatorische formules en praktijken waar het gewest niet achterstaat. De aloude vraag naar een generieke of specifieke vormgeving, naar een centrale of decentrale aansturing van het waterbeleid is daarmee nog steeds actueel.

8.4 Een theoretische terugblik, een empirische vooruitblik

Aan het slot van het laatste hoofdstuk van dit proefschrift past een terugblik en een vooruitblik. De terugblik betreft de analyse en interpretatie van de institutionalisering van het discours 'integraal waterbeleid' in Vlaanderen aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering. De vooruitblik betreft de vraag hoe stabiel de nieuwe arrangementen zijn, hoe stevig zij als instituties zullen blijken.

Een theoretische terugblik

In dit onderzoek is, in hoofdstuk 4, vooral beroep gedaan op inzichten uit het historisch institutionalisme om lange termijn ontwikkelingen en vooral langdurige stabiliteit en continuïteit van de instituties in het waterbeleid te kunnen duiden. Tegen die achtergrond is, in de hoofdstukken 5 tot 7, de beleidsarrangementenbenadering gebruikt als analysekader voor de meer recente institutionele ontwikkelingen. Om recente historie te beoordelen is gekozen voor een diepgaande analyse van drie beleidsarrangementen die illustratief, zelfs representatief zijn voor de bredere ontwikkeling: het decreet integraal waterbeleid, de bekkenwerking en de deelbekkenwerking. Het zijn, ondanks hun vaak al wat langere (voor)geschiedenis, drie arrangementen in ontwikkeling. Een definitief oordeel is daarom nog niet mogelijk (zie hierna: een empirische vooruitblik).

Toch, en misschien juist vanwege hun nog onafgeronde karakter, bleek de beleidsarrangementenbenadering een nuttig analysekader. Twee punten verdienen daarbij kort de aandacht. In de eerste plaats laat de beleidsarrangementenbenadering een dubbele interpretatie toe van de arrangementen decreet, bekkenwerking en deelbekkenwerking. Ze worden enerzijds gezien als institutionele arrangementen, dus (deels) als 'structuur' met vaststaande regels die het gedrag van actoren beïnvloeden. Anderzijds worden die arrangementen ook opgevat als arrangementen-in-ontwikkeling: de regels over decreet, bekkenwerking en deelbekkenwerking zijn, ook omdat zij door concrete actoren met wisselende voorkeuren dagelijks in praktijk worden gebracht, voortdurend aan verandering onderhevig. Binnen een geformaliseerd kader nemen actoren dus dagelijks deels informele, maar wel zeer relevante beslissingen over de feitelijke werking van deze arrangementen. De beleidsarrangementenbenadering doet daarmee recht aan zowel (vaste) structuur als aan (veranderlijk) gedrag van actoren, en is daarmee ook compatibel met Giddens' opvatting over de dualiteit van actor en structuur (zie hoofdstuk 2).

Op vergelijkbare wijze besteedt de beleidsarrangementenbenadering evenwichtig aandacht aan de inhoudelijke en de organisatorische kanten van institutionele ontwikkelingen, in casu van het integraal waterbeleid in Vlaanderen. Discoursen hebben hun plaats naast de bestaande organisatie, taak- en bevoegdheidsverdeling. Beide, inhoud en organisatie, spelen een cruciale en dialectische rol in de verklaring van stabiliteit en verandering van instituties en beleid.

Daarmee is de beleidsarrangementenbenadering noch zaligmakend, noch exclusief. Bij herhaling is hiervoor beroep gedaan op inzichten uit andere benaderingen. Deels zijn dat strategische en institutionele benaderingen waarop de beleidsarrangementenbenadering mede

voortbouwt: discoursanalyse, historisch institutionalisme, advocacy coalition framework, epistemic community framework en punctuated equilibrium framework. Maar verder is, vooral in de procesanalyses van de hoofdstukken 5 tot 7, gebruik gemaakt van begrippen als 'windows of opportunity' en 'policy entrepreneurs', begrippen uit het multiple streams framework die goed aansluiten bij een methode zoals intensieve procesanalyse. Geen van de genoemde benaderingen is in detail toegepast, noch was het de bedoeling de arrangementenbenadering met die andere analysekaders te integreren. Wél is bewust gezocht naar verrijking van de beleidsarrangementenbenadering met andere inzichten, daar waar de empirie daar aanleiding toe gaf.

Overigens is hiervoor - opnieuw - gebleken dat de beleidsarrangementenbenadering bepaald geen toolbox biedt. Onderzoekers moeten zelf op zoek gaan naar concepten die de benadering kunnen aanvullen, en de benadering geeft ook geen suggesties voor het gebruik van methoden. In dit onderzoek is de beleidsarrangementenbenadering methodisch vooral gekoppeld aan de intensieve procesanalyse en de machtsbalansanalyse, die overigens beide geamendeerd en aangepast zijn. Juist die combinatie liet toe zowel de strategische machtsstrijd tussen actoren in kaart te brengen als cruciale momenten in het institutionaliseringsproces te identificeren en te analyseren.

Een empirische vooruitblik

Een zowel academisch als beleidsmatig relevante en uitdagende vraag is: zullen de nieuwe arrangementen voor integraal waterbeleid in Vlaanderen overleven? Zonder ijdele speculatie, maar juist op basis van wat theorie en empirie over deze instituties aan inzichten te bieden hebben, volgt hier een voorzichtige vooruitblik. In hoofdstuk 2 is op basis van theoretische overwegingen gesteld dat flexibiliteit (adaptability) een belangrijke voorwaarde is voor arrangementen om op termijn stand te houden. Uitgaande van die cruciale voorwaarde wordt hierna beargumenteerd dat de institutionele arrangementen voor integraal waterbeleid in Vlaanderen voldoende flexibel zijn om zich aan te passen aan een veranderde context. Het begrip context wordt daarbij geoperationaliseerd in termen van een veranderende politieke conjunctuur, belendende beleidsdomeinen, veranderingen in het beleidsdomein leefmilieu, en bredere maatschappelijke en politieke ontwikkelingen.

Flexibiliteit in een veranderende politieke conjunctuur. Het decreet, de bekkenwerking en de deelbekkenwerking hebben intussen meerdere ministers en bestuurscoalities overleefd. De decretale onderbouw van het integraal waterbeleid maakt van de gebiedsgerichte geïntegreerde overlegplatforms redelijk stabiele institutionele arrangementen: de organisatie van het integraal

waterbeleid ligt vast, net als de procedures en de verantwoordelijkheden, en de actoren op het terrein hebben er - door de jaren ervaring - hun eigen informele regels aan toegevoegd. Die ervaring leidt niet tot overdreven groot enthousiasme om verdere stappen te zetten in het institutionaliseringsproces, maar wel tot feitelijke, goede samenwerking en tot toegenomen onderling vertrouwen. Natuurlijk kunnen nieuwe ministers en regeringen op eerdere beslissingen terugkomen of de regels over de (deel)bekkenwerking aanpassen. In de praktijk blijken die wijzingen tot nog toe echter beperkt. De kans dat een minister of regering de nieuwe institutionele arrangementen voor integraal waterbeleid definitief en radicaal afvoert, is klein. Wellicht dat reproductie van de intussen gegroeide lokale praktijken tot padafhankelijkheid en daarmee tot continuïteit leiden.

Flexibiliteit tegenover belendende beleidsdomeinen. De beleidsdomeinen leefmilieu, mobiliteit, openbare werken en ruimtelijke ordening stonden en staan vaak met getrokken messen tegenover elkaar in een strategische machtsstrijd over inhoud en organisatie. De 'sturm und drang' van het beleidsdomein leefmilieu voor de verankering van integraal waterbeleid lag daar minstens deels aan de basis van. Tegelijkertijd is vast te stellen dat openbare werken en ruimtelijke ordening door de jaren hun discours enigszins verruimd hebben, bijvoorbeeld met inzichten uit de ecosysteembenadering, en met meer aandacht voor waterkwaliteit, vismigratie en natuurlijke waterlopen, en voor het principe 'ruimte voor water'. De beleidsdomeinen blijven uiteraard verschillende inhoudelijke accenten leggen en uiteenlopende belangen verdedigen, met bevoegdheidsconflicten als gevolg. Overeenstemming vinden is daarmee een voortdurende evenwichtsoefening. Maar signalen over constructieve samenwerking in het secretariaat van de CIW en in de bekkensecretariaten in 2007 geven vertrouwen voor de toekomst.

Flexibiliteit bij veranderingen in het beleidsdomein leefmilieu zelf. De bestuurlijke reorganisatie Beter Bestuurlijk Beleid leidde al sinds 2000 tot onzekerheid, onrust en verandering binnen - onder meer - het beleidsdomein leefmilieu. Mede ten gevolge van BBB heeft afdeling Water meer afstand genomen van de aansturing van de bekken- en deelbekkenwerking. Afdeling Water is een onderdeel geworden van de Vlaamse Milieumaatschappij, die onder meer het secretariaat van de CIW verzorgt. Het CIW tracht op zijn beurt het waterbeleid van verschillende beleidsdomeinen en bestuurslagen te coördineren. De secretariaats- en voorzittersrol in de CIW verplicht de VMM te modereren tussen de verschillende belangen van verschillende beleidsdomeinen en besturen. Dat leidt onwillekeurig tot enige matiging in de historisch offensieve benadering van het beleidsdomein leefmilieu.

Flexibiliteit ten aanzien van bredere ontwikkelingen. Ontwikkelingen buiten het waterbeleid en buiten Vlaanderen beïnvloeden de institutionalisering van integraal waterbeleid. Op korte

termijn vereist vooral de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water grote inspanningen. Voldoen aan de kaderrichtlijn impliceert vooral: voldoen aan de opgelegde waterkwaliteitseisen. De richtlijn propageert daarvoor een gebiedsgewijze aanpak, wat de bestendiging van de arrangementen op het (deel)bekkenniveau in de hand lijkt te werken.

Tot zover een vanuit de begrippen flexibiliteit en 'adapatability' beredeneerde vooruitblik op de toekomst van integraal waterbeleid in Vlaanderen, en de daarvoor tot nog toe gecreëerde institutionele arrangementen. Die voorspelling blijft met veel onzekerheden omgeven. Voorstanders van een stroomgebiedbenadering, vooral vertegenwoordigers van het beleidsdomein leefmilieu, argumenteren dat het eindpunt van de institutionalisering van integraal waterbeleid in Vlaanderen nog niet is bereikt. Zij bepleiten rechtspersoonlijkheid voor de waterschappen en overdracht van bevoegdheden naar het bekkenniveau: een duidelijk ánder antwoord op de cruciale vragen over hoe generiek of specifiek, respectievelijk hoe centraal of decentraal het waterbeleid moet zijn. Het is, zelfs vanuit milieuoogpunt, niet zeker of het - via formele regelwijziging - institutioneel versterken van de (deel)bekkenwerking het meest wenselijke doel is. Misschien blijven de waterschappen en de bekkenorganen best doen waar ze tot nog toe sterk in bleken: het aanbieden van een goeddeels informeel overlegplatform, het werken aan gezamenlijke planvorming en het benutten van de mogelijkheid om op andere beleidsdomeinen en andere besturen (morele en politieke) druk te zetten voor het ondernemen van acties die wenselijk zijn, voor het watersysteem en voor de samenleving.

Bijlage 1: Dataverzameling casus totstandkoming decreet

De bijlage bevat drie onderdelen:

a) documentatiemateriaal gebruikt voor de casus totstandkoming decreet
b) een lijst met interviews
c) een lijst met lectoren die het ontwerp casusrapport hebben becommentarieerd

Bijlage 1a: Documentatiemateriaal casus totstandkoming decreet

Het documentatiemateriaal wordt op de volgende manier geordend:

- *beleids- en wetgevend kader*: kaderstellende en/of richtinggevende stukken;
- *casusspecifieke documentatie:* stukken die toelieten de casus 'in depth' te onderzoeken;
- *andere documentatie:* een overzicht van geraadpleegde websites, onderzoeks-rapporten, krantenartikels en nieuwsbrieven.

BELEIDS- EN WETGEVEND KADER

Beleids- en wetgevende stukken van het Vlaams Gewest

Vlaams milieubeleidsplan 1997-2001 (MINA-plan 2)

Dua, V. (2000), *Beleidsnota Leefmilieu 2000-2004*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, kabinet Vlaams minister voor Leefmilieu en Landbouw.

Het kerntakendebat – Profiel van de overheidsniveaus. Nota ten behoeve de thematische politieke werkgroepen, goedgekeurd na overleg in het politiek coördinatieteam van woensdag 27 februari en de werkgroep bestuurszaken van woensdag 6 maart 2002.

aBB (2005), *Draaiboek voor de implementatie van Europese regelgeving in Vlaanderen*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Buitenlands Beleid, Afdeling Buitenlands Beleid binnen Europa, Brussel.

Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, B.S. 14 november 2003

Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de geografische indeling van watersystemen en de organisatie van het integraal waterbeleid in uitvoering van Titel I van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, B.S. 9 september 2005

Belgische beleidsdocumenten

Brief aan Federaal Ministerie van Landbouw en Bosbouw, Oostenrijk met betrekking tot het Belgische standpunt omtrent sleutelamendementen opgesteld door het Comité Leefmilieu van het Europees Parlement.

VMM-presentatie over voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen voor het waterbeleid, Hoorzitting MiNa-Raad, 18 december 1997.

Verslagen van de CCIM SG Water, 1997-2000.

Documenten van de Europese Unie

Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid

European Commission (2001), *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC),* Strategic document as agreed by the Water Directors under Swedish Presidency, 2 May 2001.

Commissie (2000), *Advies van de Commissie overeenkomstig artikel 251, lid 2, onder c) van het EG-verdrag, over de amendementen van het Europees Parlement op het gemeenschappelijke standpunt van de Raad inzake het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (COM(97)49 def.), COM(97)614 def., COM(98)76 def. en COM(99)271 def., COM(2000)219 def,* Brussel: 5 juni 2000.

Commissie (1999), *Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (COM(97)49 def.), COM(99)271 def.*, Brussel: 17 juni 1999.

Advies Comité van de Regio's over het "Voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor de communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid", PB C 11 juni 1998.

Advies Economisch en Sociaal Comité over het "Voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor de communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid", PB C 21 november 1997.

Commissie (1997), *Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (COM(97)49 def.), door de Commissie ingediend op 15 april 1997, PB C 184 van 17.6.1997.*

CASUSSPECIFIEKE DOCUMENTATIE

Documenten van/voor het Strategisch Project Integraal Waterbeleid

Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaams Gewest (1995), *Voorontwerp Decreet Milieubeleid.* Brugge: Die Keure, 1255 p.

Vlaamse regering (1999), *Voorontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen milieubeleid met titels betreffende het*

integraal waterbeheer, oppervlaktewaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwantiteit, grondwater en watervoorziening. Niet door de Vlaamse regering goedgekeurde versie van april 1999.

Ontwerp Waterbeleidsplan Vlaanderen 2002-2006, versie 3 juli 2000, 125 p.

Strategisch project Integraal Waterbeleid, 28 juni 2000, 22 p.

Bestek nr. LIN/AMINAL/AEM/2000/001 "Ontwikkeling en implementatie van een integraal waterbeleid in het Vlaamse overheidsbeleid: "Het Decreet integraal waterbeleid", AMINAL, Brussel, 2000.

Offerte op bestek nr. LIN/AMINAL/AEM/2000/001 "Ontwikkeling en implementatie van een integraal waterbeleid in het Vlaamse overheidsbeleid: "Het Decreet integraal waterbeleid", Maritiem Instituut & Centrum voor Milieurecht van de Universiteit Gent, 2000.

Discussiedag "Naar een nieuw basisdecreet Integraal Waterbeleid", Toelichtingsnota, Kasteel van Ham, Steenokkerzeel, 27 juni 2001, 18 p.

Discussiedag "Naar een nieuw basisdecreet integraal waterbeleid" 27 juni 2001, Oriënterende vragen voor de thematische bespreking in werkgroepen, Kasteel van Ham, Steenokkerzeel, 27 juni 2001, 2 p.

Antwoord op de reacties op het voorontwerp van decreet integraal waterbeleid, versie 16 van 26 juni 2001, 19 p.

Voorontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid, versie 16 van 26 juni 2001, 27 p.

Voorontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid, versie kabinet van 21 mei 2001, 11 p.

Reacties van Vlaamse administraties

AMINAL & VMM (2002), *Gecoördineerde nota van AMINAL en VMM t.a.v. het VIWC aangaande voorontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid*, september 2002.

AROHM (2002), *Opmerkingen op het voorontwerp decreet betreffende het integraal waterbeleid vanuit het beleidsveld ruimtelijke ordening*, 9 september 2002.

AWZ (2002), *AWZ en het voorontwerpdecreet integraal waterbeleid*, 2 september 2002.

Stukken, handelingen, resoluties, en vragen en interpellaties van het Vlaams Parlement

Vlaams Parlement, Stuk 1730 (2002-2003) – Nr. 4, *Ontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid, Verslag namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening uitgebracht door de heren Patrick Lachaert en Jef Van Looy*, Brussel: 23 juni 2003, 115 p.

Vlaams Parlement, Stuk 1730 (2002-2003) – Nr. 3, *Ontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid, Hoorzittingen, Verslag namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening uitgebracht door de heren Patrick Lachaert en Jef Van Looy*, Brussel: 23 juni 2003, 43 p.

Vlaams Parlement, Stuk 1730 (2002-2003) – Nr. 1, *Memorie van toelichting (7 februari 2003)*, Brussel: 19 mei 2003, p. 1-60.

Vlaams Parlement, Stuk 1730 (2002-2003) – Nr. 1, *Voorontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid*, Brussel: 19 mei 2003, p. 61-114.

Vlaams Parlement, Stuk 1730 (2002-2003) – Nr. 1, *Ontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid (7 februari 2003)*, Brussel: 19 mei 2003, p. 181-223.

Vlaams Parlement, Stuk 1156 (1998-1999), - Nr. 1, *Met redenen omklede motie van mevrouw Gerda Raskin tot besluit van de op 7 oktober 1998 door ... in de commissie gehouden interpellaties tot de heer Theo Kelchtermans, Vlaams Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling, en tot de heer Steve Stevaert, minister vice-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening, respectievelijk over het gevoerde waterbeleid, naar aanleiding van de recente wateroverlast, over de recente overstromingen en de nood aan integraal waterbeheer in het Vlaamse Gewest over de recente watersnood*, Brussel: 7 oktober 1998.

Vlaams Parlement - Plenaire vergadering - nr. 27 - 8 januari 2003, *Actualiteitsdebat over de algemene problematiek van de wateroverlast in het Vlaams Gewest.*

Vlaams Parlement - *Resolutie van het Vlaams Parlement aangaande de langetermijnvisie Schelde-estuarium*, aangenomen op de plenaire zitting van 15 mei 2001.

Vlaams Parlement (1998-1999), *Interpellatie van de heer Johan Malcorps tot de heer Theo Kelchtermans, Vlaams minister van Leefmilieu en Tewerkstelling, en tot de heer Steve Stevaert, minister vice-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening, over het gevoerde waterbeleid, naar aanleiding van de recente wateroverlast*, 7 oktober 1998.

Vlaams Parlement (1998-1999), *Interpellatie van de heer Johan Sauwens tot de heer Steve Stevaert, minister vice-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening, en tot de heer Theo Kelchtermans, Vlaams minister van Leefmilieu en Tewerkstelling, over de recente overstromingen en de nood aan integraal waterbeheer in het Vlaams Gewest*, 7 oktober 1998.

Adviezen van MiNa-raad en SERV, en enkele andere adviezen

MiNa-Raad (2002), *Advies van 14 oktober 2002 over het voorontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid*, 2002/44, 36 p.

MiNa-Raad (1999), *Advies van 21 december 1999 over richtinggevende principes voor integraal waterbeleid*, 1999/28, 54 p.

MiNa-Raad (1998), *Advies van 6 oktober 1998 over het voorontwerp van decreet betreffende integraal waterbeheer, oppervlaktewaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwantiteit, grondwater en watervoorziening*, 1998/17, 51 p.

MiNa-Raad (1998), *Advies van 15 januari 1998 over het voorontwerp van decreet milieubeleid, Deel 10 Water*, 1998/17, briefadvies.

MiNa-Raad (1994), *Advies van 5 mei 1994 over het voorontwerp van decreet betreffende het rivierbekkenbeleid en de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging*, 26 p.

MiNa-Raad (1994), *Advies van 19 december 1994 over de ontwerpen van het Sectoraal milieubeleidsplan oppervlaktewater en het AWP II Dender en Mark*, 35 p.

SERV (2002), *Advies over het voorontwerp van decreet integraal waterbeleid*, Brussel: 27 november 2002.

SERV (1998), *Advies over het voorontwerpdecreet 'Water'*, Brussel: 14 oktober 1998, 26 p.

SERV (1998), *Advies over het voorontwerp van decreet milieubeleid – deel water*, Brussel: 11 maart 1998, 16 p.

SERV (1994), *Brief van de secretaris-generaal van de SERV aan de heer N. De Batselier, Minister Vice-President van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Leefmilieu en Huisvesting omtrent het gevraagde advies over het voorontwerp van decreet betreffende het rivierbekkenbeleid en de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging*, Brussel, 19 april 1994.

VIWC (2002), *Advies van het Vlaams Integraal Wateroverleg Comité over het voorontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid*, 13 september 2002.

Raad van State (2003), *Advies 34.887/3 van de afdeling wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid*, 9 p.

Documenten van belangenorganisaties en doelgroepen

VVSG (2003), *Samenvatting Voorontwerp van het Decreet betreffende het Integraal Waterbeleid, versie 20 mei 2003*, Brussel: 22 mei 2003, 8p.

VVP (2004*), Vragen en antwoorden m.b.t. de rol van de provincies op deelbekkenniveau in het nieuwe decreet integraal waterbeleid*, 2 p.

VVP (2004), *VVP-Sectordossier Integraal Waterbeleid ten behoeve van de Vlaamse minister van milieu*, juni 2004, 21 p.

VVP (2004), *VVP-sectordossier Milieu ten behoeve van de Vlaamse minister van milieu*, juni 2004.

VVP (2002), *Enkele bestuurlijke aandachtspunten van de VVP bij het voorontwerp van decreet op het integraal waterbeheer ten behoeve van het VIWC*, 2 september 2002.

VVPW (2002), *Voorontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid, Advies betreffende de organisatie van het deelbekkenniveau*, 2 september 2002.

Boerenbond (2002), *Het waterdossier: ontwerp van decreet integraal waterbeheer.* Met inbegrip van verslag van de hoorzitting in de SERV van 7 september 2002.

Ibens, W., Gysels, J., e.a. (2003), *Parlementair verzoekschrift naar aanleiding van de recente overstromingen, Voor meer ontharding en ruimte voor water*, Brussel: januari 2003, 6 p.

ANDERE DOCUMENTATIE

Onderzoeksrapporten

Geeraerts, K. (2006), *De formele omzetting van de Kaderrichtlijn Water in Vlaanderen: succes- en faalfactoren bij de totstandkoming van het Decreet Integraal Waterbeleid.* Antwerpen: Universiteit Antwerpen. Onderzoeksrapport in het kader van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen.

Bergmans, A., M. Coenen, P. Konings, I. Loots, P. Meire, A. Schneiders, M. Sys, P. Van Bockstal, J. van der Welle en R. Verheyen (1999), *Integraal waterbeheer in Vlaanderen: concept, methodologie en structuren.* Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, 267 p. Studie in het kader van het Vlaams Milieubeleidsplan 1997-2001.

Krantenartikels

PSR, 'Groenen stellen regering milieu-eisen' in: *De Standaard*, 25 mei 2002.

Dobbelaere B., 'Agalev wil groen zilverfonds voor het milieu' in: *De Standaard*, 27 mei 2002.

Deweerdt, M., 'Dewael streeft naar zomerakkoord over milieu' in: *De Tijd*, 8 juni 2002.

Deweerdt, M., 'Het signaal van Dua' In: *De Tijd*, 8 juni 2002.

Deweerdt, M., 'Zomerakkoord schrapt forfaitaire huisvuilbelasting' in: *De Tijd*, 22 juni 2002.

Eeckhout, B., 'Blauw, rood en groen verdelen krenten in Vlaams zomerakkoord' in: *De Morgen*, 22 juni 2002.

PSR, 'Milieuverenigingen vragen degelijk waterbeleid' in: *De Standaard*, 9 januari 2003.

AW, 'Graag meer plaats voor water' in: *De Standaard*, 10 januari 2003.

Wouters, A., 'Iemand moet neen zeggen aan de buurman' in: *De Standaard*, 10 maart 2003.

N., 'Waterfront vraagt integraal waterbeleid' in: *De Standaard*, 24 maart 2003.

Nieuwsbrieven

Van Gils, W. (2003), 'Decreet integraal waterbeleid gepluimd ... en goedgekeurd door regering', in: *Het Vlaams Waterfront – Nieuwsbrief 05*, jaargang 1, april-mei-juni 2003.

Van Gils, W. (2003), 'Beleidsnieuws – Decreet integraal waterbeheer', in: *Het Vlaams Waterfront – Nieuwsbrief 04*, jaargang 1, februari-maart 2003.

Van Gils, W. (2002-2003), 'Beleidsnieuws – Decreet integraal waterbeleid – Adviezen van SERV en MINA-Raad', in: *Het Vlaams Waterfront – Nieuwsbrief 03*, jaargang 1, december 2002 – januari 2003.

Van Gils, W. (2002), 'Beleidsnieuws – Het ontwerpdecreet integraal waterbeheer', in: *Het Vlaams Waterfront – Nieuwsbrief 01*, jaargang 1, september-oktober 2002.

ENDS Report (1992), 'EC environmental policy in the melting pot', 209, 14-16

ENDS Report (1993), 'Brussels signals shake-up of water directives', 218, 37-38

ENDS Report (1995), 'Strategic rethink on water urged by MEPs', 245, 42-43

ENDS Report (1996), 'DoE revises cost estimates for new drinking water rules', 263, 27-28

ENDS Report (1997), 'Lengthy negotiations ahead for directive on water resources', 266, 41-44

ENDS Report (2004), 'Policy and Legislation: Water framework directive implementation', 349, 56 p.

ENDS Environment Daily (1999), 'WWF urges tighter framework water directive', issue 607, 21 September 1999.

ENDS Environment Daily (2000), 'EU parliament softens on water pricing', issue 688, 27 January 2000.

ENDS Environment Daily (2000), 'MEPs abandon Ospar commitment', issue 771, 26 May 2000.

ENDS Environment Daily (2000), 'Major EU water protection law finalised', issue 792, 29 June 2000.

ENDS Environment Daily (2000), 'EU parliament softens on water pricing', issue 688, 27 January 2000.

Persoonlijke archieven

Persoonlijk archief Frank Maes, voorzitter van het juridisch team integraal waterbeleid

Persoonlijk archief Patrick Van Bockstal, voormalig kabinetsmedewerker en trekker van het dossier

Bijlage 1b: Interviews casus totstandkoming decreet

Maart 2006

Annemie Bollen en Peter van Humbeeck, secretariaat SERV
Peter Symens, Natuurpunt

April 2006

Frans Creemers, Vereniging van Vlaamse Polders en Wateringen (VVPW)
Ludo Plessers, AWZ, afdeling Beleid, Haven, Waterwegen en Zeewezen, Cel IWABEL
Didier D'hont, AMINAL, afdeling Water
Dirk Uyttendaele, secretariaat Minaraad
Rik Awouters, provinciebestuur Limburg, Sectie Waterlopen
Fabienne Vanderstraeten, AMINAL, afdeling Europa en Milieu

Mei 2006

Maud Plouy, toenmalig VVSG-medewerkster waterbeleid (schriftelijk)
Frank Maes, UGent, toenmalig voorzitter van het juridisch team integraal waterbeleid

Juni 2006

Peter De Smedt, UGent, toenmalig lid van het juridisch team integraal waterbeleid
Gwendoline Gonsaeles, UGent, toenmalig lid van het juridisch team integraal waterbeleid
Patrick Van Bockstal, toenmalig kabinetsmedewerker en trekker van het dossier

Bijlage 1c: Samenstelling leescommissie

Referenten en lectoren in de case study van Kristof Geeraerts

Op 13 december 2006 werd door Kristof Geeraerts een studiemiddag georganiseerd waarop de resultaten van zijn case study naar de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid werden voorgesteld en bediscussieerd. Voorafgaand aan de discussie gaven twee sprekers een reactie vanuit hun respectievelijke beroepspraktijk:

> Marnik Decock gaf zijn visie op het dossier en de studie vanuit zijn hoedanigheid van Vlaams ambtenaar verantwoordelijk voor de Vlaamse inbreukdossiers bij de Afdeling Internationaal Milieubeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie.
>
> Sander Meijerink, werkzaam aan het departement ruimtelijke planning van de Radboud Universiteit Nijmegen, wierp vanuit een academisch en Nederlands perspectief een licht op het onderzoek.

Verschillende van de geformuleerde opmerkingen, en in het bijzonder de (schriftelijke) opmerkingen van Marnik Decock, zijn meegenomen in het onderzoeksrapport van Kristof Geeraerts.

Kristof Geeaerts nodigde verder enkele geïnterviewde respondenten uit tot het formuleren van schriftelijk commentaar op het ontwerp van zijn onderzoeksrapport. Volgende respondenten bezorgden hun opmerkingen en suggesties:

> Patrick Van Bockstal, toenmalig kabinetsmedewerker van de ministers Dua, Sannen en Tavernier
>
> Frank Maes, UGent, toenmalig voorzitter van het juridisch team integraal waterbeleid
>
> Ludo Plessers, AWZ, afdeling Beleid, Haven, Waterwegen en Zeewezen, Cel IWABEL

Lectoren van het ontwerp hoofdstuk 5 van dit proefschrift

Ook ontwerpversies van hoofdstuk 5 van dit proefschrift werden tussen juli en oktober 2007 nagelezen en becommentarieerd door:

> Patrick Van Bockstal, toenmalig kabinetsmedewerker van de ministers Dua, Sannen en Tavernier
>
> Frank Maes, UGent, voorzitter van het juridisch team integraal waterbeleid en tevens lid van de doctoraatscommissie bij dit proefschrift
>
> Kristof Geeraerts, voormalig medewerker van de Universiteit Antwerpen en auteur van het originele casusrapport over de totstandkoming van het decreet

Bijlage 2: Dataverzameling casus deelbekkenwerking

De bijlage bevat drie onderdelen:

d) documentatiemateriaal gebruikt voor de casus deelbekkenwerking
e) een lijst met interviews
f) een lijst met lectoren die het ontwerp casusrapport hebben becommentarieerd

Bijlage 2a: Documentatiemateriaal casus deelbekkenwerking

Het documentatiemateriaal wordt op de volgende manier geordend:

- *beleids- en wetgevend kader*: kaderstellende en/of richtinggevende stukken;
- *casusspecifieke documentatie:* stukken die toelieten de casus 'in depth' te onderzoeken;
- *andere documentatie:* een overzicht van geraadpleegde websites, onderzoeks-rapporten, krantenartikels en nieuwsbrieven.

BELEIDS- EN WETGEVEND KADER

Wetgevende stukken

Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, B.S. 14 november 2003

Memorie van Toelichting bij het ontwerpdecreet integraal waterbeleid, Stuk 1730 (2002-2003), nr. 1, d.d. 19 mei 2003

Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid

Wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen

Wet van 3 juni 1957 betreffende de polders

Wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen

Besluit van de Vlaamse regering van 18 januari 2002 houdende het toekennen van een gewestbijdrage aan polders, wateringen, verenigingen van polders of verenigingen van wateringen voor het uitvoeren van bepaalde waterhuishoudkundige werken en tot vaststelling van de procedure inzake subsidiëring van deze werken, B.S. 25 april 2002

Beleidsdocumenten Vlaams Gewest

Toelichtingsnota 'Indeling in deelbekkens ten behoeve van DULO-waterplannen, waterhuishoudingsplannen, deelbekkenbeheerplannen, datum onbekend

Vlaams Milieubeleidsplan 2003-2007

Ontwerp uitvoeringsbesluit bij het Decreet Integraal Waterbeleid van 18 juli 2003, betreffende de geografische indeling van watersystemen en de organisatie van het integraal waterbeleid, d.d. juni 2004

Samenwerkingsovereenkomst

Brochure bij de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004

Toelichting bij de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004, voor provincies en gemeenten

Contractteksten van de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004 (provincies en gemeenten)

Code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid

'Samenwerken met lokale overheden. Een terugblik op 2002-2003'

Ontwerp-contracttekst provincies ter voorbereiding van de samenwerkingsovereenkomst 2005-2007, cluster water

Ontwerp-contracttekst gemeenten ter voorbereiding van de samenwerkingsovereenkomst 2005-2007, cluster water

Frequently Asked Questions met betrekking tot de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004 via www.samenwerkingsovereenkomst.be, geraadpleegd op 2 oktober 2003

Overzicht goedgekeurde intekeningen op de Samenwerkingsovereenkomst 2002, gecorrigeerde versie van 27 maart 2003, 4 p.

Samenwerkingsovereenkomst met de provincies, steden en gemeenten: 'milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling'. Wie doet mee in 2002? Overzicht van de inschrijvingen, juli 2002, 5 p.

Overzicht 1e evaluatie Samenwerkingsovereenkomst, milieujaarprogramma 2002, 4 p.

Evaluatiewijzer Samenwerkingsovereenkomst, evaluatiejaar 2002, 2e evaluatie, 8 p.

Samenwerkingsovereenkomst lokale overheden. Overzicht intekeningen 2003, versie 24 juli 2003, 5 p.

Evaluatiewijzer Samenwerkingsovereenkomst, evaluatiejaar 2003, 2e evaluatie, 4 p.

Samenwerkingsovereenkomst 2003, 1e evaluatie. Toelichting bij het advies, 25 p.

Samenwerkingsovereenkomst: 'milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling'. Samenwerken met lokale overheden. Een terugblik op 2002-2003.

Verslag van de clusterbijeenkomst water in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004, 12 november 2003

CASUSSPECIFIEKE DOCUMENTATIE

Documenten provinciebestuur of deelbekkens Vlaams-Brabant

Overzicht deelbekkens in Vlaams-Brabant, taakverdeling tussen provinciale coördinatoren (intern en extern), aanduiding prioritaire en niet-prioritaire bekkens

Samenstelling dienst Waterlopen van het provinciebestuur van Vlaams-Brabant, met vermelding van contactgegevens

Powerpoint-bestand met dia's die getoond werden voor een presentatie van Filip Remmerie en Peter Maris over DULO-waterplannen tijdens het Lokaal Waterbeleidsoverleg 2003 (8 december 2003)

Provinciaal 10-puntenprogramma 'een actieplan tegen wateroverlast', goedgekeurd door de provincieraad van Vlaams-Brabant op 26 juni 2001

Provinciaal milieubeleidsplan 2000-2004

Provinciaal milieujaarprogramma 2003

Voorstel tot projectorganisatie in het kader van de ontwikkeling van het deelbekkenbeheerplan voor deelbekken 'De Marke' (15 juli 2003)

Ontwerp van de tekst die werd opgesteld in het kader van de basisinventarisatie voor het deelbekken 'De Marke' (december 2003)

Kaart met overzicht stand van zaken in de goedkeuring van de nota projectorganisatie door gemeentebesturen in Vlaams-Brabant (december 2003)

Kaart met overzicht stand van zaken in de goedkeuring van de engagementsverklaring door gemeentebesturen in Vlaams-Brabant (december 2003)

Kaart met overzicht stand van zaken in de goedkeuring van de nota projectorganisatie door wateringen in Vlaams-Brabant (december 2003)

Kaart met overzicht stand van zaken in de goedkeuring van de engagementsverklaring door wateringen in Vlaams-Brabant (december 2003)

Dienstnota provinciebestuur Vlaams-Brabant, 'Het hoe en het waarom van het waterhuishoudingsplan'

Antwoorden op een beknopte schriftelijke enquête van de onderzoekers d.d. april 2004

...

Documenten provinciebestuur of deelbekkens West-Vlaanderen

Waterbeleidsprogamma Integraal Waterbeheer van de Technische Dienst Waterlopen van het provinciebestuur van West-Vlaanderen, opgesteld voor de periode 2001-2006

West-Vlaamse Milieubytes, februari 2004 – nr. 1 (provinciale organisatie in het kader van de samenwerkingsovereenkomst)

Provinciaal milieubeleidsplan 2004-2008

Info over provinciaal beleid gericht op de leefomgeving (> natuur > waterbeleid), via www.west-vlaanderen.be, geraadpleegd op 17 november 2003

WVI-info, driemaandelijkse nieuwsbrief van de West-Vlaamse Intercommunale, januari 2004, artikel 'het decreet integraal waterbeleid'

Nota projectorganisatie 'DULO-waterplan voor het deelbekken Damse Polder', opgesteld door WVI, februari 2004

Nota basisinventarisatie 'DULO-waterplan en waterhuishoudingsplan voor het deelbekken van de Oudlandpolder Blankenberge', opgesteld door WVI en WES, december 2003

Ontwerp van verslag van de workshop (discussievergadering) over de deelbekkens Oudlandpolder Blankenberge en Zwinstreek, mei 2004

West-Vlaamse Milieubytes, elektronische nieuwsbrief van het provinciebestuur West-Vlaanderen over het beleidsdomein leefmilieu, april 2004, nr. 2

Antwoorden op een beknopte schriftelijke enquête van de onderzoekers d.d. april 2004

...

Documenten provinciebestuur of deelbekkens Antwerpen

Powerpoint-bestand met de dia's van de presentatie over de Antwerpse deelbekkenwerking, die werd gehouden tijdens de regiovergadering op 19 januari 2004

Gebiedsanalyse voor de opmaak van het DULO-waterplan voor het deelbekken Beneden-Nete, versie januari 2004

Verslag van de discussievergadering over het deelbekken Beneden-Nete, gehouden op 2 maart 2003

Organogram van de Dienst Waterbeleid van het provinciebestuur Antwerpen, versie november 2003, geraadpleegd via www.provant.be/waterbeleid in november 2003

Tabel met de taakverdeling tussen waterbeheerders zoals wettelijk voorzien, geraadpleegd via www.provant.be/waterbeleid in november 2003

Provinciaal milieubeleidsplan 1998-2002

Provinciaal milieubeleidsplan 2003-2008

Masterplan voor geïntegreerd waterlopenbeheer, provinciebestuur Antwerpen, maart 2002

Provinciaal milieujaarprogramma 2003

Schema procesplanning ontwikkeling DULO-waterplan/deelbekkenbeheerplan, geraadpleegd via www.provant.be/waterbeleid in november 2003

Kaartje met de taakverdeling in de provinciale deelbekkencoördinatie, versies van november 2003 en maart 2004, geraadpleegd via www.provant.be/waterbeleid

Stand van zaken in de opmaak van DULO-waterplannen/deelbekkenbeheerplannen, versies november 2003 en maart 2004, geraadpleegd via www.provant.be/waterbeleid

Kaartje met de Antwerpse deelbekkens en de gemeentegrenzen, geraadpleegd via www.provant.be/waterbeleid op 18 november 2003

Lijst met vragen die gesteld worden tijdens interviews met gemeenten en steden

Verslag van de startvergadering in het deelbekken Kleine Nete, 13 februari 2003

Nota projectorganisatie voor de opmaak van het DULO-waterplan voor het deelbekken Wimp, versie januari 2003

Discussienota voor de opmaak van het DULO-waterplan voor het deelbekken Bovenlopen Kleine Nete, versie november 2003

Verslag van de discussievergadering over het deelbekken Boven-Schijn, 17 december 2003

Nota projectorganisatie voor de opmaak van het DULO-waterplan voor het deelbekken Boven-Schijn, versie maart 2003

Gebiedsanalyse voor de opmaak van het DULO-waterplan voor het deelbekken Boven-Schijn, versie november 2003

Discussienota voor de opmaak van het DULO-waterplan voor het deelbekken Boven-Schijn, versie november 2003

Ontwerp-doelstellingennota voor de opmaak van het DULO-waterplan voor het deelbekken Boven-Schijn, versie februari 2004

Discussienota voor de opmaak van het DULO-waterplan voor het deelbekken Beneden-Nete, versie januari 2004

Antwoorden op een beknopte schriftelijke enquête van de onderzoekers d.d. april 2004

Ontwerp samenwerkingsovereenkomst in uitvoering van artikel 31 van het Decreet Integraal Waterbeleid van 18 juli 2003

...

Documenten provinciebestuur of deelbekkens Oost-Vlaanderen

Kaartje met namen en grenzen van deelbekkens die op Oost-Vlaams grondgebied gelegen zijn

Provinciaal milieubeleidsplan 2000-2004

Provinciaal milieujaarprogramma 2003

Webinformatie over dienst 81 planning en natuurbehoud van het Oost-Vlaamse provinciebestuur, www.oost-Vlaanderen.be/milieu, geraadpleegd op 17 november 2003

Webinformatie over de taken van het provinciebestuur inzake waterbeleid en –beheer, www.oost-vlaanderen.be/milieu, geraadpleegd op 17 november 2003

Webinformatie over dienst 36 waterlopen van het Oost-Vlaamse provinciebestuur, www.oost-vlaanderen.be/infrastructuur, geraadpleegd op 17 november 2003

'Stand van zaken deelbekkenbeheersplannen' in Ommekeer: Natuur- en Milieutijdschrift van het provinciebestuur Oost-Vlaanderen (nummer 24, augustus 2003)

Access-database over de stand van zaken in het opstellen van deelbekkenbeheerplannen, eigendom van de 'cel deelbekkenwerking' van dienst 81 planning en natuurbehoud van het provinciebestuur Oost-Vlaanderen (stand van zaken november 2003)

Startnota voor de ontwikkeling van het deelbekkenbeheerplan voor het deelbekken Oude Kale, versie 27 november 2003

Startnota voor de ontwikkeling van het deelbekkenbeheerplan voor het deelbekken Barbierbeek, versie augustus 2003

Startnota voor de ontwikkeling van het deelbekkenbeheerplan voor het deelbekken Land van Waas, versie januari 2003

Verslag van de startvergadering in de ontwikkeling van het deelbekkenbeheerplan voor het deelbekken Oude Kale, 23 september 2003

Verslag van de startvergadering in de ontwikkeling van het deelbekkenbeheerplan voor het deelbekken Land van Waas, 5 december 2003

Bestek voor het opstellen van een waterbeheersplan voor het deelbekken Krekenland

Gebiedsanalyse van het deelbekken Oude Kale, besproken op de vergadering van 3 december 2003

Gebiedsanalyse van het deelbekken Barbierbeek, besproken op de vergadering van 15 december 2003

Verslag van de vergadering over de gebiedsanalyse in het deelbekken Oude Kale, 3 december 2003

Rapport met geactualiseerde principes strategisch plan linkerscheldeoevergebied, september 2003

Kaartenbundel strategisch plan linkerscheldeoevergebied, toelichting 4 november 2003

Voortgangsrapport strategisch plan linkerscheldeoevergebied, ontwerp 4, september 2003

Antwoorden op een beknopte schriftelijke enquête van de onderzoekers d.d. april 2004

...

Documenten provinciebestuur of deelbekkens Limburg

Kaartje met de afbakening van de deelbekkens op het grondgebied van de provincie Limburg

Kaartje met het intekeningsniveau van de Limburgse gemeenten in het kader van de cluster water van de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004

Startnota in het kader van de ontwikkeling van het DULO-waterplan voor het deelbekken Melsterbeek

Subsidieaanvraag voor het ontwikkelen van een waterhuishoudingsplan voor het deelbekken Melsterbeek

Aanvraag voor het ontwikkelen van een (inter)gemeentelijk erosiebestrijdingsplan voor het deelbekken Melsterbeek

Voorstel tot wijziging van afbakening deelbekkens ten behoeve van DULO-wateplannen en waterhuishoudingsplan, geschreven door de Watering van Sint-Truiden

Doelstellingennota in het kader van de ontwikkeling van het DULO-waterplan voor het deelbekken Melsterbeek

Voorontwerp van DULO-waterplan voor het deelbekken Melsterbeek. Stap 3: inventarisatie, stap 4: diagnose en stap 5: oplossingsscenario's

Toelichting bij stap 6 in het kader van de ontwikkeling van het DULO-waterplan voor het deelbekken Melsterbeek: keuze, prioritering en planning

...

ANDERE DOCUMENTATIE

Websites

www.polderblankerberge.be, februari 2004, raadpleging wettelijk en bestuurlijk kader

www.volvanwater.be, oktober 2007, raadpleging ontwerp (deel)bekkenbeheerplannen

www.ciwvlaanderen.be, oktober 2007, raadpleging nieuwsmeldingen

Onderzoeksrapporten en andere wetenschappelijke publicaties

Maes, F., Lavrysen L. (red.), *Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland – Verslagboek van de studiedag van 31 oktober 2003 (Gent).* Brugge: Die Keure, 358 p.

Bachus, K., Bruyninckx, H., Gysen, J. et al. (2001), *Evaluatie van de gemeentelijke en provinciale milieuconvenanten 1992-1999 met het oog op een nieuw initiatief vanaf 2002.* Leuven: Hoger Instituut voor de Arbeid, 251 p.

Vandeputte, M., Bachus, K., Sepelie, R. et al. (2004), *Evaluatie van de samenwerkingsovereenkomst.* Eindrapport. Leuven: Hoger Instituut voor de Arbeid, 122 p.

Informatiebrochures

Informatiebrochure 'Ruimte voor water. Bronnen van inspiratie. 15 projecten van waterbeheer in Vlaanderen', een uitgave van het VIWC, 2002.

Informatiebrochure van de Vlaamse Milieumaatschappij: 'Het Decreet Integraal Waterbeleid, mijlpaal voor het Vlaamse waterbeleid', 2004.

Brokken, F. en W. De Greyt (2003), *75 jaar polder Sinaai-Daknam (1928-2003). Van strijd tegen het water tot integraal waterbeheer*, 110 p.

Documenten belangenorganisaties

VVSG (2002), Werkdocument '*mini-enquête polders en wateringen*', opgesteld door Maud Plouy, in het kader van de ontwikkeling van het Decreet Integraal Waterbeleid.

VVSG (2003), Lijst met inschrijvingen voor de werkwinkel over DULO-waterplannen in het kader van de VVSG-trefdag 2003.

VVP (juni 2004), Appèl aan de medebesturen. *VVP-memorandum 2004* aan de nieuwe Vlaamse overheid.

Nieuwsbrieven of persberichten

Vlaamse Regering (2004), Persmededeling van 28 mei 2004: Vlaamse gemeenten ontvangen 105 miljoen euro voor een duurzaam lokaal milieubeleid.

Bond Beter Leefmilieu (2004), Persbericht 21 mei 2004: Milieubeweging evalueert Vlaams milieubeleid.

Bijlage 2b: Interviews casus deelbekkenwerking

Interviews sensu strictu

November 2003

Bianca Veraart, provinciebestuur Antwerpen, Dienst Waterbeleid
Marie-Paule De Poorter, provinciebestuur Oost-Vlaanderen, dienst 81 Planning en Natuurbehoud
Steven Beyen, provinciebestuur Limburg, sectie waterlopen

December 2003

Filip Remmerie, provinciebestuur Vlaams-Brabant, dienst Waterlopen
Jef Casteleyn, provinciebestuur West-Vlaanderen, Technische Dienst Waterlopen

Januari 2003

Marie-Paule Devroede en Anne-Sophie Van Eyck, AMINAL, afdeling Water

Maart 2004

Ann Tack, West-Vlaamse Intercommunale, cel Milieu en Natuur
Daniël Demeyere, Nieuwe Polder van Blankenberge
Mich De Clercq, toenmalig planningsverantwoordelijke bekken van de Dender

April 2004

Karel Vandaele, Watering van Sint-Truiden

Mei 2004

Marleen Vandewalle, gemeentebestuur Knokke-Heist
Marc Machielsen, stadsbestuur Turnhout
Stijn Deconinck, gemeentebestuur Boortmeerbeek
Stefaan Bonhomme, stadsbestuur Halle
Maud Plouy, Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten
Geert Linthout, polderbestuur Land van Waas en bestuurslid VVPW

Juni 2004

Filip Brokken, stadsbestuur Sint-Niklaas

December 2006

Filip Remmerie, provinciebestuur Vlaams-Brabant, dienst Waterlopen

Aanvullende gesprekken/correspondentie

2003-2004

Mieke De Leeuw, provinciebestuur West-Vlaanderen, Technische Dienst Waterlopen
Barbara Vael, AMINAL – afdeling Water
Kathleen Van Dorslaer, provinciebestuur Oost-Vlaanderen, dienst 81 Planning en Natuurbehoud
Stefan Baes, provinciebestuur Oost-Vlaanderen, dienst 81 Planning en Natuurbehoud
Liesbet Bruyndonx, provinciebestuur Antwerpen, Dienst Waterbeleid
Guido Janssen, planningsverantwoordelijke bekken van de Benedenschelde

2007

Sigilinde Absillis, VMM, afdeling Water
Marie-Paule De Poorter, provinciebestuur Oost-Vlaanderen, dienst 81
Peter Maris, provinciebestuur Vlaams-Brabant, Dienst Waterlopen
Jan Vandecavey, provinciebestuur West-Vlaanderen, Technische Dienst Waterlopen
Steven Beyen, provinciebestuur Limburg, sectie Waterlopen

Bijlage 2c: Participerende observatie casus deelbekkenwerking

Vergadering van de projectgroep in het deelbekken Oude Kale om het resultaat van de gebiedsanalyse te bespreken (Gent, 3 december 2003)

Vergadering van de projectgroep in het deelbekken Barbierbeek om het resultaat van de gebiedsanalyse te bespreken (Temse, 15 december 2003)

Vergadering van de projectgroep in het deelbekken Oudlandpolder Blankenberge om de discussienota te bespreken (Jabbeke, 19 april 2004)

Workshop (discussievergadering) over de deelbekkens Oudlandpolder Blankenberge en Zwinstreek (Brugge, 11 mei 2004)

Vergadering van de projectgroep in het deelbekken Land van Waas om de stand van zaken in de planvorming te bespreken (Sint-Gillis-Waas, 19 maart 2004)

Discussievergadering over het deelbekken Beneden-Nete (Lier, 2 maart 2004)

Discussievergadering over het deelbekken Boven-Schijn (Wommelgem, 17 december 2004)

Interview met het gemeentebestuur van Beveren in het kader van de ontwikkeling van een geïntegreerd waterbeleidsplan voor het deelbekken Land van Waas (Beveren, 12 februari 2004)

Interview met het gemeentebestuur van Sint-Gillis-Waas in het kader van de ontwikkeling van een geïntegreerd waterbeleidsplan voor het deelbekken Land van Waas (Sint-Gillis-Waas, 11 maart 2004)

Interview met de Administratie Waterwegen en Zeewegen – Maritieme Toegang, AMINAL – afdeling Water en het gemeentelijk havenbedrijf Antwerpen in het kader van de ontwikkeling van een geïntegreerd waterbeleidsplan voor het deelbekken Land van Waas (Kallo, 26 februari 2004)

Interview met het gemeentebestuur van Boortmeerbeek in het kader van de ontwikkeling van het deelbekkenbeheerplan (Boortmeerbeek, 27 mei 2004)

Interview met het stadsbestuur van Halle in het kader van de ontwikkeling van het deelbekkenbeheerplan (Halle, 28 mei 2004)

Interview met natuur- en boswachters die werken in het gebied van deelbekken Aa (Antwerpen, 21 januari 2004)

Interview met leden van Natuurpunt, afdeling Heist-op-den-Berg in het kader van de ontwikkeling van het lokale deelbekkenbeheerplan (Heist-op-den-Berg, 11 mei 2004)

Interview met landbouwers die werken in de deelbekkens Kleine Aa en Weerijs (Wuustwezel, 16 maart 2004)

Voorstelling van het proces van deelbekkenbeheerplanning voor de gemeentelijke MINA-raden van het deelbekken Boven-Schijn (Wommelgem, 28 april 2004)

Regiovergadering milieu & natuur, een bijeenkomst van de PIH-regiowerker en gemeentelijke milieuambtenaren in Sint-Katelijne-Waver waar een voorstelling werd gegeven over de deelbekkenwerking in de provincie Antwerpen en over recente vernieuwingen in het waterbeleid (19 januari 2004)

Vergadering van de cluster water in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst Vlaams Gewest – provinciebesturen – gemeentebesturen (Brussel, 15 januari 2004)

Vergaderingen van thematische werkgroepen in het kader van de ontwikkeling van het bekkenbeheerplan voor de Dender: duurzaam watergebruik (voormiddag) en waterverontreiniging (namiddag) (Aalst, 23 maart 2004)

Bijlage 2d: Samenstelling leescommissies casus deelbekkenwerking

Michelinne Van Den Langenbergh, VMM, Planningscel
Lieve De Roeck, VMM, Planningscel
Kathy Haustraete, VMM, Planningscel
Barbara Tieleman, VMM, MIRA-projectteam
Marie-Paule Devroede – Vander Linden, AMINAL, afdeling Water
Anne-Sophie Van Eyck, AMINAL, afdeling Water
Bianca Veraart, Provinciebestuur Antwerpen, afgevaardigde voor VVP
Sigrid Verhaeghe, VVP
Maud Plouy, VVSG
Jan Spaas, VVPW

De resultaten van de case study naar de deelbekkenwerking werden verwerkt in een hoofdstuk van MIRA-BE 2005:

Crabbé, A. (2005), 'Lokaal waterbeleid in de kering: tussentijdse evaluatie van de deelbekkenwerking', p. 113-140 in: Van Steertegem, M. (red.), *MIRA-BE 2005. Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen: beleidsevaluatie*. Aalst: Vlaamse Milieumaatschappij. http://www.milieurapport.be/upload/main/docs/Administrators/MIRA-BE/MiraBE2005-3Def.pdf, laatst geraadpleegd op 29 oktober 2007.

Dit hoofdstuk werd becommentarieerd door volgende lectoren:

Leen Bas, Afdeling Monitoring en Studie, ALT
Stefan Baes, Provinciebestuur Oost-Vlaanderen
Ann Braekevelt, OVAM
Eva Brusselman, Ambtelijke Adviescommissie Water, VVP
Mieke De Leeuw, Ambtelijke Adviescommissie Water, VVP
Marie-Paule De Poorter, Ambtelijke Adviescommissie Water, VVP
Lieve De Roeck, VMM
Peter De Smedt, APS, Departement AZF
Peter De Smedt, LDR Milieuadvocaten - Centrum voor Milieurecht, UGent
Isabel Dobbelaere, WES Onderzoek & Advies
Pieter Gabriëls, Afdeling Monitoring en Studie, ALT
Kathy Haustraete, VMM
Annick Lamote, Studiedienst, SERV
Frank Maes, Vakgroep Internationaal Publiekrecht, UGent
Katleen Marien, Kenniscentrum VOKA -Vlaams Economisch Verbond
Anik Schneiders, NARA, Instituut voor Natuurbehoud
Bart Thibau, OVAM
Paul Thomas, Afdeling Water, AMINAL
Dirk Uyttendaele, Secretariaat, MiNa-Raad
Frank Van Audenaerde, Agoria Vlaanderen
Patrick Van Bockstal, Vlaamse Landmaatschappij
Kathleen Van Dorslaer, Provinciebestuur Oost-Vlaanderen
Wim Van Gils, Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw
Michaël Van Rompaey, Resource Analysis nv
Bianca Veraart, Provinciebestuur Antwerpen
Rudi Verheyen, Departement Biologie, UA

Een ontwerpversie van hoofdstuk 6 van dit proefschrift werd in september 2007 ook nagelezen en becommentarieerd door:

Marie-Paule De Poorter, provinciebestuur Oost-Vlaanderen, dienst 81 Planning en Natuurbehoud

Bijlage 3: Dataverzameling casus bekkenwerking

De bijlage bevat drie onderdelen:

g) documentatiemateriaal gebruikt voor de casus bekkenwerking
h) een lijst met interviews
i) een lijst met lectoren die het ontwerp casusrapport hebben becommentarieerd

Bijlage 3a: Documentatiemateriaal casus bekkenwerking

Het documentatiemateriaal wordt op de volgende manier geordend:

- *beleids- en wetgevend kader*: kaderstellende en/of richtinggevende stukken;
- *casusspecifieke documentatie:* stukken die toelieten de casus 'in depth' te onderzoeken;
- *andere documentatie:* een overzicht van geraadpleegde websites, onderzoeks-rapporten, krantenartikels en nieuwsbrieven.

BELEIDS- EN WETGEVEND KADER

Wetgevende stukken

Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, B.S. 14 november 2003

Memorie van Toelichting bij het ontwerpdecreet integraal waterbeleid, Stuk 1730 (2002-2003), nr. 1, d.d. 19 mei 2003

Besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2005 betreffende de geografische indeling van watersystemen en de organisatie van het integraal waterbeleid in uitvoering van Titel I van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid

Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid

Wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen

Wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen

Wet van 3 juni 1957 betreffende de polders

Beleidsdocumenten en publicaties van het Vlaams Gewest

Vlaams Milieubeleidsplan 2003-2007

Waterbeleidsnota zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 8 april 2005

Afdeling Water van de administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer (2003), *Waterbeheer in beweging. De afdeling Water, pijler voor het integrale waterbeheer in Vlaanderen.* Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Afdeling Water van de administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer (2004), *Methodologie voor het opmaken van bekkenbeheerplannen: boegbeeld voor integraal waterbeleid in Vlaanderen.* Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

CASUSSPECIFIEKE DOCUMENTATIE

Documentatie Werkgroep Bekkenwerking / Stuurgroep Bekkencomités CIW/VIWC

Verslagen van vergaderingen van de Stuurgroep Bekkencomités van het VIWC
- 6 mei 1998
- 11 januari 1999
- 10 maart 1999
- 6 juli 1999
- 5 november 1999
- 20 januari 2000
- 3 mei 2000
- 12 februari 2002
- 23 oktober 2002
- 5 feburari 2003
- 18 april 2003
- 25 juni 2003
- 3 december 2003

Rapportering over de bekkens in het VIWC in de periode 2002-2003
- nota wateroverlast eindejaar 2002-2003
- stramien voor rapportering over overstromingen per bekken
- stramien voor rapportering over overstromingen van de eindejaarsperiode 2002-2003

Verslagen van vergaderingen van de Werkgroep Bekkenwerking van de CIW
- 9 juni 2004
- 1 juli 2004
- 7 september 2004
- 8 oktober 2004
- 18 oktober 2004

Discussienota voor de CIW-werkgroep Bekkenwerking 9 maart 2005.

Standpunt ten aanzien van de discussienota voor de CIW-werkgroep Bekkenwerking 9 maart 2005.

Werkplannen van het VIWC
- 1997
- 1998
- 1999
- 2000
- 2001
- 2002

- 2003
- 2004
- 2005

ANDERE DOCUMENTATIE

Websites

www.ciwvlaanderen.be, november 2007, raadpleging nieuwsmeldingen

www.bekkenwerking.be, november 2007

www.volvanwater.be, november 2007, raadpleging ontwerp (deel)bekkenbeheerplannen

Bijlage 3b: Interviews casus bekkenwerking

Maart 2005

Mich De Clercq, afdeling Water, planningsverantwoordelijke Denderbekken
Lieve De Roeck, VMM, secretaris Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid
Jan Balduck, AWZ, bekkencoördinator bekken Gentse Kanalen
Ronny De Keer, afdeling Water, planningsverantwoordelijke bekken Gentse Kanalen
Marc Florus, afdeling Water, bekkencoördinator Netebekken
Michel Bruyneel, secretaris Internationale Scheldecommissie
Kurt Despierre, VMM, planningsverantwoordelijke IJzerbekken
Ludo Plessers, AWZ, coördinator integraal waterbeleid
Didier Soens, provinciebestuur Antwerpen, Dienst Waterbeleid en VVP-afgevaardigde
Katrien Moens (1), Marc Van den Bosch en Kathleen Mariën (2)
(1) Kamer van Koophandel Oost-Vlaanderen
(2) Adviseur Kenniscentrum VEV
Johan Sanders, organisatieconsulent Boerenbond

April 2005

Kobe Boussauw en Inge Penninckx, afdeling Ruimtelijke Planning, AROHM
Hendrik Pylyser, ontvanger-griffier Polder van de Noordwatering van Veurne
Johan Bellon, diensthoofd Waterwinning en Milieu, PIDPA
Maud Plouy, stafmedewerker waterbeleid, VVSG
Marc Van Ginderdeuren, hoofd Technische Dienst, stadsbestuur Aalst
Patrick Van Bockstal, voormalig adviseur kabinet leefmilieu (2001-2004)
Gwen Gonsaeles en Peter De Smedt, UGent, vakgroep Internationaal Publiekrecht
Geert Linthout, ontvanger-griffier Polder Land van Waas en adjunct-secretaris VVPW
Jan Strubbe, directeur-generaal AWZ, voorzitter werkgroep bekkenwerking CIW
Ann Walraevens en Staf Aerts, Natuurpunt Grote Nete
Didier D'Hont, afdeling Water, projectleider project dynamisering bekkenwerking

September 2005

John Emery, VMM, secretaris werkgroep Kaderrichtlijn Water CIW

December 2006

Kurt Despierre, VMM, planningsverantwoordelijke IJzerbekken

Bijlage 3c: Samenstelling leescommissie casus bekkenwerking

Het ontwerp van onderzoeksrapport betreffende de bekkenwerking werd nagelezen en becommentarieerd door de leden van een ambtelijke begeleidingscommissie bij de case study:

Lieve De Roeck, VMM en CIW
Ludo Plessers, AWZ
Didier D'Hont, AMINAL, afdeling Water

Een ontwerpversie van hoofdstuk 7 van dit proefschrift werd in september-oktober 2007 nagelezen en becommentarieerd door:

Kristien Gevers, bekkencoördinator Dijle-Zennebekken

Bibliografische referenties

Absillis, S. (2007a), Schriftelijke reactie op een e-mail waarin werd gepeild naar het aantal polders en wateringen dat een aanvraag heeft ingediend voor het subsidiëren van de ontwikkeling van waterhuishoudingsplannen. Persoonlijke e-mail d.d. 30 augustus 2007.

Absillis, S. (2007b), Excel-tabel met lijsten van de polders en wateringen die een aanvraag hebben ingediend voor het subsidiëren van een waterhuishoudingsplan, met specificatie van de betreffende VHA-zones, het deelbekken waarin deze VHA-zones zijn gelegen en met vermelding van de namen van andere polders en wateringen die de aanvraag ondersteunen. Bijlage in een persoonlijke e-mail d.d. 22 oktober 2007.

Abts, H. en L. Maene (1984), 'Natuurbehoud en waterbeheer. Standpunten vanuit de bekkenwerkgroep van de Belgische Natuur- en Vogelreservaten', p. 36-40 in: Vereniging voor Groenvoorziening vzw, *Water voor groen: vierde Vlaams Wetenschappelijk Congres over Groenvoorziening*. Brussel, 29-30 juni 1984. Volume congresbijdragen.

Afdeling Water (2003), *Waterbeheer in beweging. De afdeling Water, pijler voor het integrale waterbeheer in Vlaanderen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Afdeling Water (2004), *Methodologie voor het opmaken van bekkenbeheerplannen: boegbeeld voor integraal waterbeleid in Vlaanderen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Akkermans, P. (1984), 'Openingsrede', p. 9-12 in: Vereniging voor Groenvoorziening vzw (1984), *Water voor groen: vierde Vlaams Wetenschappelijk Congres over Groenvoorziening*. Brussel, 29-30 juni 1984. Volume notulenboek.

AMINAL (2002), *Code van goede praktijk voor duurzaam lokaal waterbeleid*. Bijlage bij de cluster Water van de Samenwerkingsovereenkomst 2002-2004. http://www.mina.be/uploads/so_ bijlWA03.doc, laatst geraadpleegd op 21 augustus 2007.

Aquafin (2008), *Over Aquafin: organisatie*. Webpagina op de website van Aquafin NV. http://www.aquafin.be/nl/indexb.php?n=7&e=17, laatst geraadpleegd op 28 januari 2008.

AROHM (2007), *Over de opmaak van een ruimtelijke visie: hoe zal de ruimtelijke visie eruit zien?* Pagina op de website van ruimtelijke ordening. http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/ruimtelijk/Nrup/Planningsproc/PlPr_BG/LandNatBos/PlPr_BG_LNB_faq.htm#Wat%20is%20een%20ruimtelijke%20visie?, laatst geraadpleegd op 28 augustus 2007.

Arts, B. and J. van Tatenhove (2006), 'Political Modernisation', p. 21-43 in: Arts, B. and P. Leroy (eds.), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Dordrecht: Springer.

Arts, B. and H. Goverde (2006), 'The Governance Capacity of (New) Policy Arrangements: A Reflexive Approach', p. 69-92 in: Arts, B. and P. Leroy (eds.), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Dordrecht: Springer.

Arts, B. and P. Leroy (2006), 'Institutional Processes in Environmental Governance: Lots of Dynamics, not Much Change?', p. 267-282 in: Arts, B. and P. Leroy (eds.), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Dordrecht: Springer.

Aubin, D. and F. Varone (2002), *European Water Policy. A Path towards an Integrated Resource Management*. Final report for the EUWARENESS Project, Working Paper of the CSTM: University of Twente. http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/espo/documents/Chap_EU_watpol_final.pdf, most recently consulted on 28 November 2007.

Awouters, H. en V. Cornelis (1998), 'De Vlaamse provincies: standvastige partners in een veranderend waterbeleid' in: *Tijdschrift Water*, nr. 100 (mei/juni). http://www.tijdschrift water.be/pdf/ wetgeving/13.pdf, laatst geraadpleegd op 23 augustus 2007.

AWZ (2007), *Integraal waterbeleid*. Pagina op de website van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken. http://www.lin.vlaanderen.be/awz/html/iwabel.htm, laatst geraadpleegd op 28 augustus 2007.

Bachus K. et al. (2001), *Evaluatie van het gemeentelijk en provinciaal Milieuconvenant met het oog op een nieuw initiatief vanaf 2002*. Leuven: HIVA. Onderzoeksrapport.

Bachus, K. (2005), 'Carte blanche of korset: Evaluatie van de Samenwerkingsovereenkomst' in: Van Steertegem, M. (red.), *Milieurapport Vlaanderen: beleidsevaluatie. MIRA-BE 2005.* Aalst: Vlaamse Milieumaatschappij.

Barraqué, B. (1995), *Les politiques de l'eau en Europe.* Paris: La Découverte.

Bats, A. (2001), *Waterbeleid in een stroomversnelling.* Persmededeling van het kabinet van Vlaams minister Dua. Brussel: 30 november 2001. http://www.emis.vito.be/ShowPage.cfm?PageID=45News_ID=16, laatst geraadpleegd op 25 januari 2008.

Baumgartner, F.R. and B.D. Jones (1993), *Agendas and Instability in American Politics.* Chicago: University of Chicago Press.

Beck, U., A. Giddens and S. Lash (1994), *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order.* Cambridge: Polity Press.

Berckx, P. (2003), 'De toestandsregeling van het personeel der openbare besturen Polders en Wateringen' in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, jg. 48, nr. 9.

Bestuursakkoord tussen het Vlaams, het provinciaal en het lokaal bestuursniveau omtrent effectief en burgergericht overheidsbestuur. Brussel, 25 april 2003. http://www.vlaamse vincies.be/ paginas/beleidssectoren/binnenlandse-aangelegenheden/documents/bestuurs akkoordkerntaken debat25april2003.pdf, laatst geraadpleegd op 23 augustus 2007.

Bogaert, D. (2004), *Natuurbeleid in Vlaanderen. Natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwing?* Brussel: Instituut voor Natuurbehoud. Doctoraal proefschrift.

Boonstra, F. (2004), *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland.* Assen: Koninklijke Van Gorcum. Doctoraal proefschrift.

Bressers, H. en S. Kuks (2001), 'Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip' in: *Beleidswetenschap*, jg. 15, nr. 1, p. 76-103.

Bressers, H. and S. Kuks (eds.) (2004), *Integrated Governance and Water Basin Management. Conditions for Regime Change and Sustainability.* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Brundtland, G. (ed.), (1987), *Our Common Future: The World Commission on Environment and Development.* Oxford: Oxford University Press.

Bulmer, S.J. (1998), 'New Institutionalism and the Governance of the Single European Market' in: *Journal of European Public Policy*, vol. 5, no. 3, p. 365-386.

Carson, R. (1962), *Silent Spring.* Boston: Houghton Mifflin.

Claeys, Ch. (2006), 'Leve de waterschappen?' in: *Lokaal: voor gemeente & OCMW*, nr. 12, p. 28-29. Uitgave van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten.

Claus, P. (1997), 'De huidige werking van het IJzerbekkencomité' in: *Tijdschrift Water*, nr. 97 (november-december), p. 280-286. http://www.viwc.be/water/pdf/wetgeving/339.pdf, laatst geraadpleegd op 28 augustus 2007.

CIW (2006), *Nieuwsbrief van de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW)*, jg. 3, nr. 2 (oktober). www.ciwvlaanderen.be/over-ciw/nieuws-van-de-ciw, laatst geraadpleegd op 31 januari 2008.

CIW (2007a), *Welkom bij Vol van Water.* Pagina op de website 'Vol van Water', opgericht naar aanleiding van het openbaar onderzoek over de (deel)bekkenbeheerplannen en de waterbeheerskwesties. http://www.volvanwater.be/, laatst geraadpleegd op 28 augustus 2007.

CIW (2007b), *Nieuwsbrief van de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW),* jg. 4, nr. 1 (mei). www.ciwvlaanderen.be/over-ciw/nieuws-van-de-ciw, laatst geraadpleegd op 31 januari 2008.

CIW (2008a), *De watertoets.* Webpagina op de website van CIW Vlaanderen: http://www.ciwvlaanderen.be/watertoets, laatst geraadpleegd op 24 januari 2008.

CIW (2008b), *Nieuwsbrief van de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid en de bekkenstructuren*, jg. 5, nr. 1 (januari). www.ciwvlaanderen.be/over-ciw/nieuws-van-de-ciw, laatst geraadpleegd op 31 januari 2008.

Crabbé, A. en P. Leroy (2004), *Op weg naar vernieuwd lokaal waterbeleid. Tussentijdse analyse en beoordeling van de ontwikkeling van waterbeheerplannen op deelbekkenniveau.* Antwerpen: Universiteit Antwerpen. Onderzoeksrapport in het kader van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen.

Crabbé, A. (2005), *De bekkenwerking in Vlaanderen: een beleidsarrangement in de kering.* Antwerpen: Universiteit Antwerpen. Onderzoeksrapport in het kader van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen.

Crevits, H. (2007), *Brief aan de Bestendige Deputatie van Oost-Vlaanderen betreffende de Samenwerkingsovereenkomst – bezwaarschriften DuLo-waterplannen provincies.* Brief d.d. 4 september 2007.

Crozier, M. et E. Friedberg (1977), *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective.* Paris: Seuil.

De Batselier, N. (1994), *Voorontwerp van decreet betreffende het rivierbekkenbeleid en de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.* Voorontwerp van decreet en memorie van toelichting.

De Brabander, K. (1984), 'Een algemene methodologie inzake waterbeheer. Standpunten', p. 31-32 in: Vereniging voor Groenvoorziening vzw, *Water voor groen: vierde Vlaams Wetenschappelijk Congres over Groenvoorziening.* Brussel, 29-30 juni 1984. Volume congresbijdragen.

De Paepe, R. (1984), 'Coördinatie besturen', p. 703-720 in: Vereniging voor Groenvoorziening vzw, *Water voor groen: vierde Vlaams Wetenschappelijk Congres over Groenvoorziening.* Brussel, 29-30 juni 1984. Volume congresbijdragen.

de Swaan, A. (1989), *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd.* Amsterdam: Bert Bakker.

de Vries, M.S. (1999), 'Het idee van beleidsgeneraties: een aanzet tot het ontwikkelen van een positieve theorie over beleidsverandering' in: *Beleidswetenschap*, jg. 13, nr. 3, p. 207-231.

Deketelaere, K. (2007), 'Milieurecht: Verklaring van Stockholm' in: Campuskrant KULeuven. http://www.kuleuven.ac.be/ck/2004_05/10/ck16-10-topvijf.php, laatst geraadpleegd op 28 november 2007.

Dellapenna, J.W. (2006) *The Berlin Rules on Water Resources : the New Paradigm for International Water Law.* Paper communicated at the 5th Iberian conference on Water Management and Planning (December 2006). http://www.ualg.pt/5cigpa/comunicacoes/Berlin%20Rules%20Summary.doc, most recently consulted on 28 November 2007.

Deweerdt, M. (2002a), 'Dewael streeft naar zomerakkoord over milieu' in: *De Tijd*, 8 juni 2002.

Deweerdt, M. (2002b), 'Het signaal van Dua' in: *De Tijd*, 8 juni 2002.

Deweerdt, M. (2002c), 'Zomerakkoord schrapt forfaitaire huisvuilbelasting' in: *De Tijd*, 22 juni 2002.

Desmyter, F. (1997), 'Grondslagen en organisatie van het integraal waterbeheer' in: *Tijdschrift Water*, nr. 97 (november/december), p. 231-232. http://www.tijdschriftwater. be/pdf/wet geving/329.pdf, laatst geraadpleegd op 28 augustus 2007.

Dicke, W. (2001), *Bridges & Watersheds. A Narrative Analysis of Water Management in England, Wales and the Netherlands.* Amsterdam: Aksant. Doctoraal proefschrift.

Dieperink, C. (1997), *Tussen zout en zalm. Lessen uit de ontwikkeling van het regime inzake de Rijnvervuiling.* Amsterdam: Thesis Publishers. Doctoraal proefschrift.

DiMaggio, P. and W. Powell (1983), 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields' in: *American Sociological Review*, vol. 48, p. 147-160.

Dua, V. (2000a), *Beleidsnota 2000-2004 Leefmilieu.* Brussel: kabinet Vlaams minister voor leefmilieu en landbouw. http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/regering/beleidsnotas1999/leefmilieu.pdf, laatst geraadpleegd op 30 mei 2007.

Dua, V. (2000b), *Beleidsbrief leefmilieu, Beleidsprioriteiten 2000-2001.* Brussel: kabinet Vlaams minister voor leefmilieu en landbouw. http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2000-2001/g442-1.pdf, laatst geraadpleegd op 30 mei 2007.

Dua, V. (2001a), *Antwoord op de schriftelijke vraag nr. 162 van 4 mei 2001 van mevrouw Isabel Vertriest over landelijke waterlopen – beheer.* http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/bva/atomiseringen/ato2000-2001/nrs14-15-16/dua/162.pdf, laatst geraadpleegd op 21 augustus 2007.

Dua, V. (2001b), Toespraak van Vera Dua, Vlaams minister van leefmilieu en landbouw tijdens het symposium '*Ruimte voor water, de beste verzekering tegen wateroverlast*', gehouden te Brussel op 15 mei 2001. http://geo-vlaanderen.gisvlaanderen.be/Geo-Vlaanderen/overstromingskaarten/help/openingstoespraak_dua.pdf, laatst geraadpleegd op 20 augustus 2007.

Dua, V. (2001c), *Beleidsbrief leefmilieu. Beleidsprioriteiten 2001-2002.* Stuk 882 (2001-2002), nr. 1 van het Vlaams Parlement, d.d. 25 oktober 2001. http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2001-2002/g882-1.pdf, laatst geraadpleegd op 28 augustus 2007.

Dudley, G. and J. Richardson (1996), 'Why does Policy Change over Time? Adversarial Policy Communities, Alternative Arenas, and British Trunk Roads Policy 1945-95' in: *Journal of European Public Policy*, vol. 3, no. 1, p. 63-83.

EEA (2004), *Indicator Fact Sheet. WEU16 - Urban waste water treatment.* Report concerning the implementation of the European Urban Waste Water Treatment Directive. http://themes.eea.europa.eu/Specific_media/water/indicators/WEU16,2004.05/WEU16_UWWT_180504.pdf, most recently consulted on 28 November 2007.

Eeckhout, B. (2002), 'Blauw, rood en groen verdelen krenten in Vlaams zomerakkoord' in: *De Morgen*, 22 juni 2002.

Fischer, F. and J. Forester (1996), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.* Durham: Duke University Press.

Geeraerts, K., P. Leroy en P. Bursens (2005), *Overeenkomstig sturen? Centraal-lokale relaties in het Vlaamse water- en afvalbeleid.* Antwerpen: Universiteit Antwerpen. Onderzoeksrapport in het kader van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen.

Geeraerts, K. (2006), *De formele omzetting van de Kaderrichtlijn Water in Vlaanderen: succes- en faalfactoren bij de totstandkoming van het Decreet Integraal Waterbeleid.* Antwerpen: Universiteit Antwerpen. Onderzoeksrapport in het kader van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen.

Ghiotti, S. (2006), *Les territoires de l'eau. Gestion et développement en France.* Paris: CNRS Éditions.

Ghys, I. (2007), 'Te veel gezinnen lozen afvalwater in de beek' in: *De Standaard*, 13 juli 2007.

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society.* Berkeley: University of California Press.

Glasbergen, P. (2003), 'De feilbare politieke modernisering', p.59-82 in: Arts, B. en P. Leroy, *Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid. Klassieke en post-moderne arrangementen.* Nijmegen: Nijmegen University Press.

Global Development Research Center (2007), *Rethinking Global Agreements on Water.* A brief outline of the agreements on water issues, made in Dublin 1992, Rio de Janeiro 1992 and The Hague 2000. http://www.gdrc.org/uem/water/global-water.html, most recently consulted on 28 November 2007.

Goverde, H.J.M. en J.P.P. Hinssen (1994), 'Machtsbalansanalyse', p. 98-119 in: Huberts, L.W.J.C. en J. Kleinneijenhuis (red.), *Methoden van invloedsanalyse.* Amsterdam: Boom.

Grijns, L.C. en J. Wisserhof (1992), *Ontwikkelingen in integraal waterbeheer. Verkenning van beleid, beheer en onderzoek.* Delft: Delft University Press.

Haas, P.M. (1990), *Saving the Mediterranean – The Politics of International Environmental Co-operation.* New York: Columbia University Press.

Haas, P.M. (1992a), 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Co-ordination' in: *International Organization*, vol. 46, no. 1, p. 1-36.

Haas, P.M. (1992b), 'Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone' in: *International Organization*, vol. 46, no. 1, p. 187-224.

Hall, P. and R. Taylor (1996), 'Political Science and the Three New Institutionalisms' in: *Political Studies*, vol. 44, p. 936-957.

Hajer, M.A. (1995), *The Politics of Environmental Discourse.* Oxford: Oxford University Press.

Healey, P. (1997), *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies.* London: MacMillan Press.

Huberts, L.W.J.C. (1994), 'Intensieve procesanalyse', p. 38-60 in: Huberts, L.W.J.C. en J. Kleinneijenhuis (red.), *Methoden van invloedsanalyse.* Amsterdam: Boom.

Hutjes, J.M. en J.A. van Buuren (1992), *De gevalsstudie. Strategie van kwalitatief onderzoek.* Amsterdam: Boom.

ICHM of Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaams Gewest (1995), *Voorontwerp Decreet Milieubeleid.* Brugge: Die Keure.

Jones, B.D. and W. Williams (2006), *Tax Cut Delusions. Flawed Economic Ideas and the Decline of Good Governance in America.* Seattle: University of Washington, Center for Americal Politics and Public Policy. http://www.policyagendas.org/pdf/JonesWilliams.pdf, most recently consulted on 19 March 2007.

Kabinet Kelchtermans (1999), *Nota aan de Vlaamse Regering d.d. 23/03/1999 betreffende Voorontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met titels betreffende het integraal waterbeheer, oppervlaktewaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwantiteit, grondwater en watervoorziening.* Brussel: kabinet van de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling.

Kaika, M. (2003), 'The Water Framework Directive: a New Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework' in: *European Planning Studies*, vol. 11, no. 3, p. 303-320. http://www.anu.edu.au/NEC/Archive/KAIKA.pdf, most recently consulted on 28 November 2007.

Kallis, G. and P. Nijkamp (1999), *Evolution of EU Water Policy: a Critical Assessment and a Hopeful Perspective.* Research Memorandum 1999-27. Amsterdam: Free University Amsterdam. http://ideas.repec.org/p/dgr/vuarem/1999-27.html, most recently consulted on 28 November 2007.

Kelchtermans, Th. (1989), *Mina-plan 2000: analyse en voorstellen voor een vernieuwd Vlaams milieu- en natuurbeleid.* Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Kelchtermans, Th. (1990), *Milieubeleidsplan – Natuurontwikkelingsplan: mensen, structuren en financiën. Concrete uitwerking voor de periode 90-95 van de uitgangspunten en opties vervat in het MINA-plan 2000.* Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Kelchtermans, Th. (1998), *Voorontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met titels betreffende het integraal waterbeheer, oppervlaktewaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwantiteit, grondwater en watervoorziening.* Voorontwerp van decreet en memorie van toelichting.

Keman, H. (1997), 'Institutions and Public Life' in: Steunenberg, B. and F.A. van Vught (eds.), *Institutions and the Analysis of Public Policies.* Dordrecht: Kluwer.

Kingdon, J.W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2nd ed. New York: Harper Collins College Publishers.

Krasner, S. (1984), 'Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics' in: *Comparative Politics,* vol. 16, no. 2, p. 223-246.

Kuks, S. (ed.) (2004), *Water Governance and Institutional Change.* Enschede: Twente University Press.

Lamote, A. (2007), 'De Vlaamse watersector: analyse en uitdagingen', p.443-510 in: SERV, *Sociaal-Economisch Rapport Vlaanderen 2007.* Gent: Academia Press.

Layder, D. (1998), *New Strategies in Social Research. An Introduction and Guide.* Cambridge: Polity Press.

Leroy, P., B. Arts en J. van Tatenhove (2003), 'Verandering en continuïteit in milieubeleid: een kader voor analyse en duiding', p. 5-30 in: Arts, B. en P. Leroy, *Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid.* Nijmegen: Nijmegen University Press.

Leroy, P. (2005), 'Barkruksociologie', p. 220-231 in: van der Ploeg, J.D. en H. Wiskerke (red.), *Het landbouwpolitieke gebeuren – Liber Amicorum voor Jaap Frouws.* Wageningen: Wageningen Universiteit, Leerstoelgroep Rurale Sociologie.

Leroy, P. and B. Arts (2006), 'Institutional Dynamics in Environmental Governance', p. 1-19 in: Arts, B. and P. Leroy (eds.), *Institutional Dynamics in Environmental Governance.* Dordrecht: Springer.

Leroy, P. en M. Wiering (2007), 'Inhoudelijke ontwikkelingen, doelstellingen en uitgangspunten van het milieubeleid', p. 75-99 in: Driessen, P. en P. Leroy (red.), *Milieubeleid: analyse en perspectief.* Bussum: Coutinho.

Liefferink, D. (2006), 'The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the Tetrahedron', p. 45-68 in: Arts, B. and P. Leroy (eds.), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Dordrecht: Springer.

Maes, F. (1997), 'The Content of the Agreements on the Protection of the Rivers Scheldt and Meuse' in: *Belgisch Tijdschrift voor Internationaal Recht – Revue Belge de Droit International (BTIR-RBDI)*, nr. 2, p. 661-681.

Maes, F. (2003), 'Inleiding' in: Maes, F. en L. Lavrysen (red.), *Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland*. Brugge: Die Keure.

March, J.G. and J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

Meijerink, S. (1999), *Conflict and Cooperation on the Scheldt River Basin. A Case Study of Decision Making on International Scheldt Issues between 1967 and 1997*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Meijerink, S. (2005), 'Understanding Policy Stability and Change. The Interplay of Advocacy Coalitions and Epistemic Communities, Windows of Opportunity, and Dutch Coastal Flooding Policy' in: *Journal of European Policy*, vol. 12, no. 6, p. 1060-1077.

Milieubeleidsplan 2003-2007 zoals goedgekeurd door de Vlaamse regering op 19 september 2003. www.milieubeleidsplan.be, laatst geraadpleegd op 28 augustus 2007.

Minaraad (1994), *Advies van 5 mei 1994 over het voorontwerp van decreet betreffende het rivierbekkenbeleid en de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging*. Brussel: Minaraad.

Minaraad (1998a), *Advies van 15 januari 1998 over het voorontwerp van decreet milieubeleid, Deel 10 Water*, 1998/17 (briefadvies). Brussel: Minaraad.

Minaraad (1998b), *Advies van 6 oktober 1998 over het voorontwerp van decreet betreffende integraal waterbeheer, oppervlaktewaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwantiteit, grondwater en watervoorziening*, 1998/17. Brussel: Minaraad.

Minaraad (1999), *Advies van 21 december 1999 over richtinggevende principes voor integraal waterbeleid*, 1999/28. Brussel: Minaraad.

Minaraad (2002), *Advies van 14 oktober 2002 over het voorontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid*, 2002/44. Brussel: Minaraad.

Ministerie van Openbare Werken (1985), *De waterwegen in België*. Brussel: Ministerie van Openbare Werken, Bestuur der Waterwegen. Brochure naar aanleiding van het 26ste congres van de Permanente Internationale Vereniging der Scheepvaartcongressen.

N.N. (1992), *Decreet inzake instelling en organisatie van het rivierbekkenbeleid in Vlaanderen*. Versie 8 december 1992.

N.N. (2000), *Bestek nr. LIN/AMINAL/AEM/2000/001 Ontwikkeling en implementatie van een integraal waterbeleid in het Vlaamse overheidsbeleid: het Decreet integraal waterbeleid*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AMINAL.

N.N. (2001), *Antwoord op de reacties op het voorontwerp van decreet integraal waterbeleid, naar aanleiding van de discussiedag op 27 juni 2001*. Digitale tekstversie beschikbaar onder de naam Archiefstuk 5.

N.N. (2002), *Nota aan de Vlaamse regering betreft voorontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid*. Digitale tekstversie beschikbaar onder de naam Archiefstuk 6.

N.N. (2003a), *Nota aan de leden van de Vlaamse regering: voorontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid*. Digitale tekstversie beschikbaar onder de naam Archiefstuk 7.

N.N. (2003b), 'De overlevingsstrijd van de Vlaamse groenen. Dua en Agalev kop van jut. Mars voor Leefbaar Platteland hekelt 'betutteling'' in: *Gazet van Antwerpen*, 12 mei 2003. http://www.gva.be/dossiers/-a/agalev/mars.asp, laatst geraadpleegd op 5 juli 2007.

Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.

Ostrom, E. (1999), 'Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework', p. 35-72 in: Sabatier, P.A. (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview.

Ostrom, E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*. New Jersey: Princeton University Press.

Padt, F. (2007), 'New Public Management and Beyond', p. 51-72 in: *Green Planning. An Institutional Analysis of Regional Environmental Planning in the Netherlands.* Delft: Eburon.

Peeters, B. W. De Cooman et al. (2005), 'Water. Beoogde fysisch-chemische kwaliteit van het watersysteem nog veraf' in: Van Steertegem, M. (red.), *Milieurapport Vlaanderen: thema's. MIRA-T 2005.* Leuven: Lannoo Campus.

Peeters, B., W. De Cooman et al. (2006), 'Oppervlaktewater: biologische kwaliteit nog steeds ondermaats' in: Van Steertegem, M. (red.), *Milieurapport Vlaanderen, MIRA-T 2006: focusrapport*. Leuven: Lannoo Campus.

Peeters, B. W. De Cooman et al. (2007), 'Kwaliteit oppervlaktewater – Druk op oppervlaktewater daalt, maar onvoldoende' in: Van Steertegem, M. (red.), *Milieurapport Vlaanderen, MIRA-T 2007: focusrapport*. Leuven: Lannoo Campus.

Peters, G. (1999), *Institutional Theory in Political Science. The 'New' Institutionalism.* New York: Continuum.

Pierson, P. (1996), 'The Path to European Integration: a Historical Institutionalist Perspective' in: *Comparative Political Studies*, no. 29, p. 123-163.

Pierson, P. and Th. Skocpol (2002), 'Historical Institutionalism in Contemporary Political Science', p. 693-721 in: Katznelson I. and H.V. Milner (eds.), *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton.

Powell, W.W. and P.J. DiMaggio (eds.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Protos (2006), *Drinkwatervoorziening in Vlaanderen vanaf 1800 tot heden: Vlaamse intercommunale drinkwatervoorziening kan lokale besturen in het Zuiden inspireren.* Gent: Protos, in samenwerking met het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement Leefmilieu, Natuur en Energie.

Raad van State (2003), *Advies 34.887/3 van de afdeling wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid*. Brussel: Raad van State.

Sabatier, P.A. and H.C. Jenkins-Smith (eds.) (1993), *Policy Change and Learning – An Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press.*

Samenwerking Land en Water (2007), Toelichting over *Samenwerking Land en Water*. www.samenwerking-land-en-water.be, laatst geraadpleegd op 11 december 2007.

Samenwerkingsovereenkomst (2007), *Samenwerkingsovereenkomst: milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling*. www.samenwerkingsovereenkomst, laatst geraadpleegd op 11 december 2007.

Scaldit (2007), *Scaldit 2003-2008.* Webpagina op de website van het Scaldit-project: http://www.scaldit.org/, laatst geraadpleegd op 28 augustus 2008.

Scharpf, F. (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy.* Boulder: Westview Press.

Schön, D.A. and M. Rein (1994), *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.

Scott, W.R. (2001), *Institutions and Organizations,* 2nd ed. Thousand Oaks: Sage.

Scott, R. and J.W. Meyer (eds.) (1994), *Institutional Environments and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.

SERV (1998a), *Advies van 11 maart 1998 over het voorontwerp van decreet milieubeleid – deel water*. Brussel: SERV.

SERV (1998b), *Advies van 14 oktober 1998 over het voorontwerpdecreet 'Water'*. Brussel: SERV.

SERV (2002), *Advies van 27 november 2002 over het voorontwerp van decreet integraal waterbeleid*. Brussel: SERV.

Shepsle, K.A. (1989), 'Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach' in: *Journal of Theoretical Politics*, no. July, p. 131-49.

Snacken, F. (1984), 'Water en groen in de ruimtelijke planning', p. 585-586 in: Vereniging voor Groenvoorziening vzw, *Water voor groen: vierde Vlaams Wetenschappelijk Congres over Groenvoorziening*. Brussel, 29-30 juni 1984. Volume congresbijdragen.

Staes, J. en P. Meire (2005), 'Publieke participatie bij de opmaak van bekkenbeheerplannen' in: *Tijdschrift Water*, nr. september-oktober, p. 1-7.

Steinmo, S., K. Thelen, et al. (eds.) (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.

Steunenberg, B., J. de Vries, en J.L.M.L. Soeters (1996), 'Het neo-institutionalisme in de bestuurskunde' in: *Bestuurskunde*, jg. 5, nr. 5, p. 212-216.

Steurs, G., V. Minne, P. Den Hertog en H. de Groot (2002), *Drinkwater in Vlaanderen: van drinkwatersector naar watercluster?* Onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AMINAL, afdeling Water. Uitgevoerd door IDEA Consult en Dialogic. http://www.mina.be/uploads/watercluster.pdf, laatst geraadpleegd op 28 november 2007.

Strategisch Projectteam (2000), *Strategisch Project Integraal Waterbeleid. Bespreking stand van zaken voorontwerp decreet IWB – 30 november 2000.* Powerpoint-bestand gebruikt tijdens de presentatie van het Strategisch Projectteam tijdens de vergadering op het Kabinet Dua op 30 november 2000. Digitale tekstversie beschikbaar onder de naam Archiefstuk 8.

Strategisch Projectteam (2001a), *Discussiedag 'Naar een nieuw basisdecreet integraal waterbeleid': toelichtingsnota.* Digitale tekstversie beschikbaar onder de naam Archiefstuk 9.

Strategisch Projectteam (2001b), *Verslag vergadering 31 januari 2001 SP/IWB – Kabinet.* Digitale tekstversie beschikbaar onder de naam Archiefstuk 10.

Strategisch Projectteam (2001c), *Verslag vergadering 13 juni 2001.* Digitale tekstversie beschikbaar onder de naam Archiefstuk 11.

Strategisch Projectteam (2001d), *Beleidsnota voor een kerndecreet integraal waterbeleid* (versie 8 januari 2001). Digitale tekstversie beschikbaar onder de naam Archiefstuk 14.

Strategisch Projectteam (2002), *Verslag vergadering 24 april 2002.* Digitale tekstversie beschikbaar onder de naam Archiefstuk 12.

Teclaff, L.A. (1996), 'The Evolution of the River Basin Concept in National and International Law' in: *National Resources Journal*, vol. 36, no. 2, p. 359-392.

Tilly, Ch. (1984), *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russell Sage Foundation.

Tosh, J. (1991), *The Pursuit of History. Aims, Methods and New Directions in the Study of Modern History*, 2nd ed. London: Longman.

UNECE (2007), *Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes.* Summary. http://www.unece.org/env/water, most recently consulted on 28 November 2007.

Van Ast, J.A. (2000), *Interactief watermanagement in grensoverschrijdende riviersystemen.* Delft: Eburon.

Van Bockstal, P. (2002), *Verslag vergadering 28 januari 2002 tussen kabinet Dua, juridisch team en ambtenaren van de administraties leefmilieu, waterwegen en zeewezen, en ruimtelijke ordening.* Digitale tekstversie beschikbaar onder de naam Archiefstuk 13.

Van Bossuyt, P. (2007), 'Beheerplannen zonder financiële instrumenten' in: *Boer & Tuinder*, nr. november. http://www.agripress.nl/start/artikel/285613/nl, laatst geraadpleegd op 2 januari 2008.

Van Braeckel, D. (2005), *De Aquafin-constructie. Analyse van de veranderingen in het beleidsarrangement rond de bovengemeentelijke afvalwaterzuivering in Vlaanderen (1989-2004).* Heerlen: Open Universiteit. Rapport afstudeeronderzoek in de beleidsgerichte specialisatie van de opleiding Milieu-natuurwetenschappen.

Van de Ven, G.P. (red.) (1996), *Leefbaar laagland. Geschiedenis en landaanwinning in Nederland.* Utrecht: Uitgeverij Matrijs.

Van der Zouwen, M. (2006), *Nature Policy between Trends and Tradition. Dynamics in Nature Policy Arrangements in the Yorkshire Dales, Doñana and the Veluwe.* Delft: Eburon. Doctoraal proefschrift.

van Doorn, J.J.A. (1966), *Sociologie van de organisatie. Beschouwingen over organiseren in het bijzonder gebaseerd op een onderzoek van het militaire systeem.* Leiden: Stenfert Kroese.

Van Fraechem, S. (2003), *Goede nabuurschap? De waterverdragen tussen België en Nederland 1960-2002.* Gent: Academia Press. Reeks Historische Economie en Ecologie.

Van Gils, W. (2007), Milieublog archief: juli 2007. *Wateroverlast in West-Vlaanderen: brute pech of eigen schuld?* Op het internet geplaatst op 26 juli 2007. http://www.bondbeterleefmilieu.be/page.php/milieublog/2007/07#37, laatst geraadpleegd op 20 augustus 2007.

Van Zele, L. en P. Leroy (2003), 'Gemeenten en de uitbouw van de infrastructuur voor waterzuivering' in: Van Steertegem, M. (red.), *Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen: beleidsevaluatie. MIRA-BE 2003.* Aalst: Vlaamse Milieumaatschappij.

Vandaele, K., J. Lammens, P. Priemen en F. Creemers (2005), 'Participatie bij de opmaak van DuLo-waterplan van de Melsterbeek' in *Tijdschrift Water*, nr. 19 (september-oktober 2005). http://www.viwc.be/water/water19-art03HI.pdf, laatst geraadpleegd op 21 augustus 2007.

Vannieuwenhuyse, J. (2001), *In kaart gebracht. De Provincie West-Vlaanderen en het beheer van de onbevaarbare waterlopen 1800-heden.* Brugge: Provincie West Vlaanderen, Archiefdienst.

Veestraeten, J. (1999), *Omkijken naar morgen: 25 jaar milieu-engagement van de VMM en haar voorgangers.* Erembodegem: Vlaamse Milieumaatschappij.

Vercruyce, A. (2006), *Samenwerking in het subregionale waterbeleid in Vlaanderen: een kwalitatieve analyse van twee deelbekkens.* Gent: Hogeschool Gent, Departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde. Scriptie opleiding bestuurskunde.

Verklaring van Rio (1992) of 'Rio Declaration on Environment and Development'. http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163, laatst geraadpleegd op 29 oktober 2007.

Verlinden, A. (2000) 'Knelpunten bij en krachtlijnen voor het ontwerp van een nieuwe Vlaamse wetgeving inzake integraal waterbeleid' in: *Milieu- en energierecht*, nr. 7-8, p. 138-187.

Vlaams Parlement (1990), *Handelingen van de 46e plenaire vergadering. Dinsdag 12 juni 1990 (middagvergadering).* http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/handelingen_plenaire/1989-1990/plen-46-.pdf, laatst geraadpleegd op 28 november 2007.

Vlaams Parlement (1993), 'Vraag nr. 101 van 25 februari 1983 van de heer P. Breyne', p. 518 in: *Bulletin van Vragen en Antwoorden – 19 april 1993.* http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/bva/1992-1993/va-11-.pdf, laatst geraadpleegd op 28 november 2007.

Vlaams Parlement (2003a), Stuk 1730 (2002-2003) – Nr. 3, *Ontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid, Hoorzittingen, Verslag namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening uitgebracht door de heren Patrick Lachaert en Jef Van Looy.* Brussel: 23 juni 2003.

Vlaams Parlement (2003b), *Ontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid.* Stuk 1730 (2002-2003), nr. 1, d.d. 19 mei 2003. Memorie van Toelichting (p. 3-60). http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2002-2003/g1730-1.pdf, laatst geraadpleegd op 28 augustus 2007.

Vlaams Parlement (2007), *Vraag om uitleg van de heer Rudi Daems tot de heer Kris Peeters, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, over polders en wateringen die geen rekening houden met het integraal waterbeleid.* Verslag van de Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed. Vergadering van 26/04/2007. http://jsp.vlaamsparlement.be/website/htm-vrg/490667.html, laatst geraadpleegd op 23 augustus 2007.

Vlaamse Gemeenschap (2008), *Decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking*; gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 31 oktober 2001.

http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/wetgeving/decr6.7.2001.htm, laatst geraadpleegd op 18 januari 2008.

Vlaamse Regering (2002), *Besluit van de Vlaamse regering houdende het toekennen van een gewestbijdrage aan polders, wateringen, verenigingen van polders of verenigingen van wateringen voor het uitvoeren van bepaalde waterhuishoudkundige werken en tot vastlegging van de procedure inzake subsidiëring van deze werken.* Goedgekeurd door de Vlaamse regering op 18 januari 2002; gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 25 april 2002. http://www.vvpw.be/webpagina/subsidiebesluit.htm, laatst geraadpleegd op 21 augustus 2007.

Vlaamse Regering (2005), *Waterbeleidsnota zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 8 april 2005.* http://www.ciwvlaanderen.be/publicaties/publicaties/sites/www-ciwvlaanderen.be/stroomgebieddistricten/vlaams/waterbeleidsnota_april2005_aanp_VR_DEF.pdff, laatst geraadpleegd op 28 augustus 2007.

VIWC (1996), *Oprichting en taken van het VIWC.* Webpagina op de archiefwebsite van het VIWC: http://viwc.lin.vlaanderen.be/info.html, laatst geraadpleegd op 30 juli 2007.

VIWC (2000), *Ontwerp Waterbeleidsplan Vlaanderen 2002-2006.* Deel 1: Voorwoord, inhoudstafel en inleiding. http://viwc.lin.vlaanderen.be/wbppdfdeel1.pdf, laatst geraadpleegd op 28 november 2007.

VIWC (2002), *Advies van het Vlaams Integraal Wateroverleg Comité over het voorontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid*, 13 september 2002.

VIWC (2003), *Ruimte voor water: bronnen van inspiratie.* Brochure, gepubliceerd door het Vlaams Integraal Wateroverleg Comité.

VIWC (2007), *Oprichting en taken van het VIWC.* Informatie op de archiefwebsite van het VIWC. http://viwc.lin.vlaanderen.be/info.html, laatst geraadpleegd op 28 november 2007.

VMM (2004), *Veel voorkomende problemen in rioleringsstelsels.* Bijdrage van VMM aan info-avonden over het waterzuiveringsbeleid, georganiseerd door VVSG en VMM voor de gemeenten. http://www.vvsg.be/nl/omgeving/water/riolering.shtml#klare_kijk, laatst geraadpleegd op 20 augustus 2007.

VMM (2006), *Jaarverslag water- en waterbodemkwaliteit - Lozingen in het water - Evaluatie saneringsinfrastructuur 2005.* Erembodegem: Vlaamse Milieumaatschappij. http://www.vmm.be/pub/water/publicaties/jvs_water_2005.html, laatst geraadpleegd op 20 augustus 2007.

VVP (2006), *Een beknopt overzicht van de geschiedenis van het provinciaal bestuursniveau.* Tekst samengesteld door R. Van Loock, VVP-directeur, ter beschikking gesteld op de website van de Vereniging van Vlaamse Provincies. http://www.vlaamseprovincies.be/paginas/voorstellingvvp/geschiedenis/documents/Historiek_Provincies_def.doc, laatst geraadpleegd op 23 augustus 2007.

VVSG (2004), *Waterzuiveringsbeleid: 6 vragen en voorstellen van steden en gemeenten. Memorandum van de VVSG naar aanleiding van de Vlaamse verkiezingen in 2004.* http://www.vvsg.be/nl/omgeving/water/riolering.shtml#zes_knelpunten, laatst geraadpleegd op 20 augustus 2007.

Water Encyclopedia (2007), *River Basin Planning.* http://www.waterencyclopedia.com/Re-St/River-Basin-Planning.html, most recently consulted on 28 November 2007.

Waterwegen en Zeekanaal NV (2007), *De verlokking van de vallei.* http://www.sigmaplan.be (historiek > De verlokking van de vallei), laatst geraadpleegd op 28 november 2007.

Weale, A. (1992), *The New Politics of Pollution.* Manchester: Manchester University Press.

West-Vlaamse deputatie (2005), *Beslissing van 29 september 2005 over de ontwikkeling van ontwerp-deelbekkenbeheerplannen.* Informatie ter beschikking gesteld door Jan Vandecavey in een persoonlijke e-mail d.d. 4 september 2007.

Wiering, M.A. and P.P.J. Driessen (2001), 'Beyond the Art of Diking: Interactive Policy on River Management in The Netherlands' in: *Water Policy*, vol. 3, no. 4, p. 283-296.

Wiering, M.A. and A. Crabbé (2006), 'The Institutional Dynamics of Water Management in the Low Countries', p. 93-114 in: Arts, B. and P. Leroy (eds.), *Institutional Dynamics in Environmental Governance.* Dordrecht: Springer.

Willems, G., A. Bijls, A. Caullier en J. Blockmans (1949), 'Een eeuw bedrijvigheid van het Bestuur van Bruggen en Wegen, op het gebied der Waterwegen. Hoofdstukken I à III' in: *Tijdschrift der Openbare Werken van België*, jg. 1949, nr. 2 (juni), p. 99-127.

World Water Council (2007), *World Water Council: An International Multi-Stakeholder Platform for a Water Secure World.* http://www.worldwatercouncil.org, most recently consulted on 28 November 2007.

Yin, R.K. (1994), *Case Study Research: Design and Methods*, 2nd ed. Thousand Oaks: Sage.

Zucker, L. (1987), 'Institutional Theories of Organization' in: *Annual Review of Sociology*, vol. 42, no. 13, p. 43-64.

Afkortingen

ABVV	Algemeen Belgisch Vakverbond, de Belgische socialistische vakbond
ACF	Advocacy coalition framework
ACLVB	Algemene Centrale der Liberale Vakverbonden van België, de liberale vakbond
ACV	Algemeen Christelijk Vakverbond, de christelijke vakbond
Agalev	Anders Gaan Leven, de voormalige partijnaam van de Vlaamse groenen
AMINAL	Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer
AROHM	Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten
AROL	Administratie Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu
AWZ	Administratie Waterwegen en Zeewezen
BBB	Beter Bestuurlijk Beleid
BBL	Bond Beter Leefmilieu
(afdeling) BHWZ	(afdeling) Beleid Havens, Waterwegen en Zeewezen
CCIM	Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid
CD&V	Christen-Democratisch en Vlaams, de Vlaamse christendemocratische partij
CFK	Chloorfluorkoolwaterstoffen
CIW	Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid
DA	Discoursanalyse
DABM	Decreet Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid
DuLo-waterplan	Plan voor duurzaam lokaal waterbeleid
DZA	Dienst voor Zuivering van Afvalwater
Febestral	Federatie van de betonindustrie
ICBM	Internationale Commissies ter Bescherming van de Maas
ICBS	Internationale Commissies ter Bescherming van de Schelde
ICHM	Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht
IKW	Interkabinettenwerkgroep
KB	Koninklijk Besluit
KRW	Kaderrichtlijn Water
LIN	Departement Leefmilieu en Infrastructuur
MINA-plan	Vlaams milieubeleidsplan; MINA staat voor Milieu en Natuur
MSF	Multiple streams framework
NI	Normatief institutionalisme
NMDW	Nationale Maatschappij der Waterleidingen

PCB	Polychloorbifenyl
PEF	Punctuated equilibrium framework
RCI	Rational choice institutionalism
RUP	Ruimtelijk uitvoeringsplan
SAGE	Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SP.A	Sociaal Progressief Alternatief, de Vlaamse socialistische partij
SVW	Samenwerking Vlaams Water
TVA	Tennessee Valley Authority
TVZAK	Tussengemeentelijke Vereniging voor Zuivering van het Afvalwater van de Kust
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNIZO	Unie van Zelfstandige Ondernemers
VEN	Vlaams Ecologisch Netwerk
VEV	Vlaams Economisch Verbond
VIWC	Vlaams Integraal Wateroverlegcomité
VLD	Vlaamse Liberalen en Democraten, de Vlaamse liberale partij
VLM	Vlaamse Landmaatschappij
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
VMW	Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening
VMZ	Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
VVP	Vereniging van Vlaamse Provincies
VVPW	Vereniging van Vlaamse Polders en Wateringen
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
VWZ	Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij
WHP	Waterhuishoudingsplan
WWC	World Water Council
WWF	World Wildlife Fund
WZK	Waterzuiveringsmaatschappij voor het Kustbekken

Colofon

Auteur	Ann Crabbé
Vormgeving	Anita Muys, Universiteit Antwerpen - Nieuwe Mediadienst
Foto cover	[Microsoft Office Online – Illustraties]
Druk	Paul Clerckx, Universiteit Antwerpen – Reprografie Campus Drie Eiken
Depotnummer	[Aan te vragen]
ISBN	[Aan te vragen]
Hoe citeren?	Crabbé, A. (2008), *Integraal waterbeleid in Vlaanderen: van fluïde naar solide.* Proefschrift voorgelegd tot het behalen van de graad van Doctor in de Politieke en Sociale Wetenschappen. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.