

Polders en Wateringen in de 21^o eeuw

Dirk Vancraeynest

Wie, om welke reden ook, opzoekingen doet in Rijks- en andere archieven heeft reeds op de een of andere manier kennis gemaakt met het fenomeen van de 'Wateringen'. Vooral historici en heemkundigen die in de kuststreek actief zijn, worden er regelmatig mee geconfronteerd. De gigantische omvang van de vaak goed bewaarde archieven van deze lokale besturen zijn het duidelijke bewijs van een groots verleden. In Vlaanderen dateert het vroegste (tot dusver bekende) document dat wijst op het bestaan en de werking van een bestuurlijk organisme, belast met de zorg over het lokale waterbeheer, uit 1183 (Watering van Veurne-Ambacht). Zonder hier de nodige wetenschappelijke argumentatie te kunnen aanleveren, mag wellicht worden verondersteld dat het ontstaan van verenigingen van ingelanden met het oog op het gemeenschappelijk beheersen van het binnenwater van de ingedijkte gronden langs onze Noordzeekust, reeds veel eerder kan worden gedateerd. De eerste inpolderingen in onze contreien worden immers gesitueerd in de laatste helft van de 10^{de} eeuw. Het is bijna ondenkbaar dat, met het bouwen van de dijk, niet tegelijk gemeenschappelijke en afdwingbare regelingen onder de gelanden zijn getroffen die de bescherming van het nieuw gewonnen land op het oog hadden. Bovendien de instandhouding van de dijk, was dit vooral het uitbouwen en onderhouden van een ingewikkeld netwerk van waterlopen, sluizen en stuwen, alsook het operationeel houden van een uitgebreid landelijk wegennet. Zo komen we tot de vaststelling dat de Polders en Wateringen in Vlaanderen nagenoeg een 1000-jarige ervaring en verantwoordelijkheid hebben inzake het lokale waterbeheer.

De werking van de Polders en de Wateringen is vandaag nog steeds geregeld door de wetten van 1956 en 1957, die zelf geïnspireerd zijn op rapporten van een parlementair onderzoek uit 1929. We mogen dus stellen dat de regelgeving inzake Polders en Wateringen reeds meer dan 70 jaar oud is. Telkens lagen overstromingen ten grondslag aan deze wetgevende initiatieven : in de periode 1926-1928 waren het aanhoudende overstromingen in de streek van Dendermonde, terwijl de wetten van 1956 en 1957 het directe gevolg waren van de rampzalige overstromingen in het kustgebied in februari 1953. Het is dan ook duidelijk dat het lokale waterbeheer in Vlaanderen, zoals de wetgever het destijds voor de Polders en de Wateringen heeft uitgetekend, principieel gericht is op het vermijden van overstromingen en wateroverlast. In de wet is een brede waaier van zowel administratieve als operationele verplichtingen en acties opgesomd die de Polders en de Wateringen moeten in acht nemen en uitvoeren om hun grondgebied en de ingezetenen tegen wateroverlast te beveiligen.

De Polders en de Wateringen hebben in hun eeuwenlange bestaan, maar vooral de laatste decennia, vaak zware kritiek te verduren gekregen. Uit vroegere tijden is vooral de wijze bekend waarop Napoleon, vanuit het toen gangbare centralistische gedachtegoed, de macht van de lokale overheden probeerde te breken en meer bevoegdheden naar het centrale gezag poogde over te hevelen. Voor de Polders en de Wateringen uitte zich dat in het afschaffen van de watering- of dijkgeschotten (de polderbelastingen dus), waardoor die besturen van hun belangrijkste inkomstenbron werden

afgesneden. Het resultaat was dan ook onmiddellijk voelbaar. De centrale overheid, die doorgaans onvoldoende detailkennis heeft van de lokale watersystemen en bovendien niet die directe betrokkenheid heeft met het lokale watergebeuren, moest vaststellen dat de waterhuishouding in de polders hopeloos ontregeld raakte. Napoleon is zich persoonlijk van deze precaire situatie in de Vlaamse kuststreek komen vergewissen en stuurde een zekere Charles Maillard, auditeur bij de Raad van State, met een bijzondere opdracht naar de poldergebieden om de toestand ter plaatse te onderzoeken. Uit deze opdracht, en uit de verslagen van de auditeur, zijn vervolgens een aantal nieuwe decreten voortgekomen die het lokale waterrecht in ons land gedurende 150 jaar zouden beheersen. Het gevolg was wel dat de Polders en de Wateringen hun werkzaamheden konden hervatten, waardoor de watersnood snel tot het verleden behoorde.

Recent hoort men ten allen kante weer de roep om de Polders en de Wateringen af te schaffen. Om uit de geschiedenis te kunnen leren, is het echter noodzakelijk dat men die geschiedenis kent. Het moet gezegd dat de toestand anno 2001 niet dezelfde is als in het begin van de 19^{de} eeuw. Toch verdient het aanbeveling om, in het kader van een eventuele hervorming van onze wateringenwetgeving, de adelsbrieven van de Polders en de Wateringen naar waarde te schatten.

Dat de werking en de organisatie van de huidige Polderbesturen voor kritiek vatbaar zijn, is een gegeven dat voor die besturen zelf reeds lang bekend en erkend is. Reeds sinds de jaren '80 bestudeert de Vereniging van Vlaamse Polders en Wateringen (VVPW), die de overgrote meerderheid van de besturen vertegenwoordigt, mogelijkheden en scenario's om de organisatie van het lokale waterbeheer op moderne leest te schoeien. Uitgangspunt daarbij is, zoals hoger gezegd, dat de waterproblematiek vandaag sterk afwijkt van de toestand van de jaren '50, toen de huidige wetgeving tot stand kwam. Wie met het watergebeuren, al dan niet beroepshalve, vertrouwd is, moet zelfs vaststellen dat de waterproblematiek de laatste 10 jaar dermate ingewikkeld is geworden dat er voor elk antwoord op een gegeven situatie een waaier van nieuwe vragen zijn ontstaan.

Verskillende oorzaken liggen hieraan ten grondslag. Eén van de belangrijkste is wellicht de totale versnippering van bevoegdheden en verantwoordelijkheden inzake het waterbeheer. Deze versnippering is in de eerste plaats zichtbaar in enerzijds het kwalitatieve en anderzijds het kwantitatieve waterbeheer. Verder is er een onderscheid inzake het beheer van het grondwater, het bodemwater en het oppervlaktewater. Ten slotte zijn er de laatste jaren diverse overheden die, hoewel ze geen wettelijke verantwoordelijkheid dragen inzake waterbeheer, in de marge van hun bevoegdheden toch een steeds grotere zeggingschap opeisen in wateraangelegenheden.

Hierna volgt een - niet-limitatieve - opsomming van de besturen, instellingen en diensten die basisverantwoordelijkheid dragen ten aanzien van het waterbeheer :

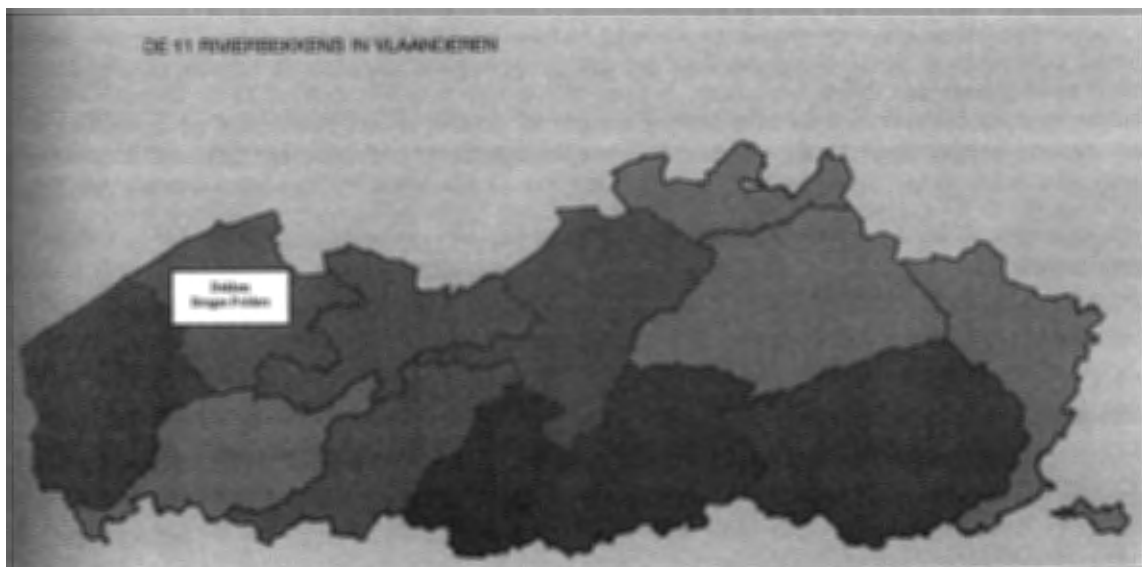
- het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, met zijn verschillende Administraties en Diensten, zoals o.m. de Afdeling Water (voor o.m. de onbevaarbare waterlopen 1^o cat. en het administratief toezicht op Polders en Wateringen), de Administratie

Waterwegen en Zeewezen met haar verschillende Afdelingen (voor kanalen en kusthavens), de Administratie Wegen en Verkeer (voor waterlopen langs wegen)

- de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) en de NV Aquafin (voor waterkwaliteit en -zuivering)
- de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW) (voor drinkwatervoorziening)
- de Provinciebesturen (voor o.m. onbevaarbare waterlopen 2° cat. buiten Polders en Wateringen, alsmede het administratief toezicht op Polders en Wateringen)
- de rioleringsbeleid en voor de onbevaarbare waterlopen 3° cat. buiten Polders en Wateringen)
- de Polders en de Wateringen (voor het kwantiteitsbeheer binnen hun gebieden, met uitzondering van de onbevaarbare waterlopen 1° cat.) ; de sectoren waar Polders en de Wateringen actief zijn beslaat slechts ongeveer 300.000 hectaren of ¼ van het Vlaamse grondgebied
- de (intercommunale en/of gemeentelijke) drinkwatermaatschappijen (voor drinkwatervoorziening en distributie)

Zijn betrokken bij het waterbeheer, doch zonder directe verantwoordelijkheid : de Afdeling Natuur bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, het Bestuur Monumenten en Landschappen, het Bestuur Ruimtelijke Ordening, het Instituut voor Bosbouw en Wildbeheer, het Instituut voor Natuurbehoud, de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), en diverse andere.

Uit wat voorafgaat blijkt dat een grondige reorganisatie van het waterbeleid in Vlaanderen een absolute prioriteit is. Met het operationeel maken (sinds 1999) van de zogenaamde bekkencomité's zijn de eerste (schuchtere) stappen daartoe reeds gezet. Het Vlaamse grondgebied is ingedeeld in 11 bekkens (of stroomgebieden). Met een oppervlakte van ± 100.000 hectaren behoort onze regio tot het "Bekken van de Brugse Polders" (zie kaartje). De taak van de bekkencomité's bestaat essentieel in het coördineren van het waterbeheer op het niveau van het bekken. Om een oordeelkundig beleid op middellange



termijn te kunnen voeren, dient elk bekken te beschikken over een bekkenbeheersplan. Elk bekkencomité dient dus een grondige visie te ontwikkelen waarin duidelijk wordt gesteld hoe de watersystemen binnen het bekken functioneren, welke de knelpunten zijn, en welke de te verwachten evolutie is. Tevens dient een kostenraming gemaakt van de nodige investeringen. Bovendien moet elk bekkenbeheersplan kaderen in het zgn. Vlaamse Waterbeleidsplan, een plan op Vlaams niveau dus. Tegelijk zal het Vlaamse Waterbeleidsplan concrete invulling moeten krijgen van hetgeen van onderuit, dus vanuit de bekken, wordt aangedragen. Momenteel wordt nog druk gestudeerd en overlegd over hoe het Vlaamse Waterbeleidsplan en de bekkenbeheersplannen er zullen moeten uitzien. Dit gebeurt in een overkoepelende organisatie, het Vlaams Integraal Wateroverleg Comité (VIWC), die tevens toeziet op de werking van de bekkencomité's. Bijkomend probleem is dat de bekkenwerking, zoals ze reeds verscheidene jaren loopt, niet de minste wettelijke basis heeft, maar stoelt op een "voorontwerp van decreet betreffende het integrale waterbeheer" dat, zoals de term aangeeft, nog steeds geen definitieve wet is.

De vraag die hier spontaan rijst, is uiteraard welke de plaats is van de Polders en de Wateringen in dit hele verhaal. Van bij de aanvang was het voor de bestuurders van Polders en Wateringen duidelijk dat zij slechts een plaats in het geheel konden verkrijgen wanneer zij in staat waren te bewijzen een daadwerkelijke meerwaarde te kunnen leveren. De elementen die dergelijk bewijs kunnen staven zijn legio. Denken we maar aan de lokale betrokkenheid van de wateringbestuurders, hun directe en democratische besluitvorming, de detaillennis van het terrein, de mogelijkheden om snel en daadkrachtig te reageren op calamiteuze situaties, de nuchtere kijk op de zaken, het spaarzaam omgaan met de middelen, enz.,... Hoewel de Polders en de Wateringen zich, met de uiterst beperkte middelen die zij hebben, tot dusver meestal voortreffelijk van hun taak hebben gekwetend, moet worden toegegeven dat zij vandaag niet steeds opgewassen zijn tegen de enorme uitdagingen die, in het kader van een geïntegreerd waterbeheer, op hen afkomen. Met name de hun beschikbare financiële en logistieke middelen staan volledig buiten verhouding tot de administratieve en technische opdrachten die Polders en Wateringen verwacht worden te voeren ten aanzien van een op modern management geschoeid beleid. Nochtans is de Vereniging van Vlaamse Polders en Wateringen reeds sedert halverwege de jaren '80 in de weer om de hogere (= Vlaamse) overheid ertoe aan te sporen de bestaande Polder- en Wateringwetten te actualiseren en in overeenstemming te brengen met hetgeen een aantal Polder- en Wateringbesturen, ongeacht die gebrekkige wetgeving, in de dagelijkse praktijk reeds toepassen. We denken vooral aan de implementatie van natuur-technische elementen in het waterlopenbeheer, zoals bvb. de aanleg van plasdras zones, het creëren van natuurlijke oevers, het bouwen van vispassages, het aanleggen van wateropvangbekken. In deze context wordt door de Polders en de Wateringen bovendien steeds meer aandacht besteed aan het voeren van een multifunctioneel peilbeheer. Met inachtneming van de primordiale en fundamentele opdracht, nl. het verzekeren van de veiligheid van mensen en goederen, wordt hieronder verstaan het regelen van de waterpeilen in functie van de behoeften van de landbouw, de natuur, de recreatie en alle andere betrokken sectoren en belangen.

Uit een recente enquête is gebleken dat de overgrote meerderheid van de Polders en de Wateringen de ambitie koesteren dat zij in het toekomstig waterbeheer een belangrijke rol te vervullen hebben. De planmatige aanpak, met het Vlaamse Waterbeleidsplan als centraal gegeven, en daaronder de bekkenbeheersplannen, laat immers heel wat ruimte voor de lokale besturen om op een nog lager echelon invulling en sturing aan het beleid te geven. Immers, de 11 bekkens zijn stuk voor stuk te groot in oppervlakte om de zeer specifieke en concrete waterproblemen op het terrein aan te pakken. Bovendien hebben deze nieuwe structuren een onvoldoende democratisch draagvlak, waardoor hun verantwoordelijkheid sterk in vraag komt. Logischerwijze komen dan de zgn. "Wateringen-nieuwe-stijl" in beeld, die na het Vlaamse en het bekkenniveau, op de derde trap concreet invulling zouden kunnen geven aan het beleid met de lokale waterhuishoudingsplannen. De detailkennis die er momenteel op Polder- en Wateringniveau terzake bestaat, kan, samen met de vele andere troeven waarover zij beschikken (zie hoger), doch mits het actualiseren van de structuren en de middelen, ten goede komen aan een doeltreffend waterbeleid, waarbij de betrokkenheid en de verantwoordelijkheid van de lokale bevolking maximaal wordt benut.