

Het nut van goede bestuurlijke netwerken in de stroomgebieden

Cultuurverschillen en problemen bij het vinden van de juiste samenwerkingspartner over de grens zijn barrières die telkens terugkeren bij het grensoverschrijdende samenwerking in internationale stroomgebieden¹. Deze barrières zijn alleen te overwinnen door elkaar regelmatig te ontmoeten, te investeren in contacten over de grens en het bouwen aan een wederzijdse vertrouwensbasis. Met de internationale conferentie over de Kaderrichtlijn Water op 26 en 27 april in Maastricht beoogden het Ministerie van Verkeer & Waterstaat en de Unie van Waterschappen bestuurders uit de stroomgebieden van Eems, Rijn, Maas en Schelde nader te laten kennis maken als basis voor verdere samenwerking.

Samenwerken met partners over de grens is hard nodig. In 2009 is het zover: de eerste internationaal afgestemde stroomgebiedbeheersplannen in het kader van de KRW worden dan in Brussel verwacht. En in 2015 moeten de KRW-doelstellingen voor een groot deel behaald zijn.

Helmut Blöch, vertegenwoordiger van de Europese Commissie, wees er tijdens de conferentie als één van de eerste sprekers op dat voor Nederland nog flink wat werk aan de winkel is: in Nederland zijn bijna alle wateren 'at risk'. Wel constateert de commissie dat Nederland inmiddels flink aan de slag is gegaan: de Nederlandse rapportages zijn van bovengemiddelde kwaliteit.

De toenemende Europeanisering van het waterbeheer en met name de komst van de KRW bieden een aantal kansen om de grensoverschrijdende samenwerking te intensiveren. Zo worden in de KRW beleidsuitspraken en principes geïntroduceerd die richting bieden voor alle lidstaten. Problemen rondom de 'discours' van het waterbeleid² worden daardoor gedeeltelijk weggenomen. Bovendien introduceert de KRW een aantal deadlines voor stroomgebiedbeheersplannen, maatregelenprogramma's en de implementatie daarvan, waardoor lidstaten in de planvorming min of meer gelijk lopen. De 'sense of urgency' die de KRW met haar deadlines bij de Europese lidstaten teweeg heeft gebracht, vormt een katalysator voor veranderprocessen in het waterbeheer.

Voordelen van grensoverschrijdende samenwerking

Desalniettemin blijft sprake van een aantal barrières in het grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer. Deze hebben vooral te maken met de verschillen die we aantreffen tussen de landen in een internationaal stroomgebied. De verschillende politieke prioriteiten, culturele verschillen, de uiteenlopende institutionele organisaties en de verschillende geografische situaties (bovenstrooms-benedenstrooms gerelateerde problemen) van actoren maken het

samenwerken over de landsgrenzen soms flink gecompliceerd.

In een substroomgebied is echter sprake van minder overheden, minder actoren, minder talen, minder belangen en een grotere bekendheid met elkaars cultuur. Bewoners van een grensstreek steken de grens vaker over, waardoor zij vaak beter bekend zijn met de regionale mores in het buurland, terwijl deze vanuit Den Haag niet altijd gemakkelijk te doorgronden zijn.

In Nederland zijn direct aan de grens talloze initiatieven te vinden waarbij men regionaal de handen ineenslaat om bij het waterbeheer in de grensregio's optimaal samen te werken (zie met name de projecten aan de Duitse grens: Dinkel, Vecht, Roer, Niers etc.). Veel waterschappen ervaren, dat regionaal samenwerken in substroomgebieden in veel gevallen inderdaad gemakkelijker gaat dan in de grote stroomgebieden. De belangrijkste reden hiervoor is de relatieve overzichtelijkheid van een substroomgebied

in vergelijking tot de vele malen grotere internationale stroomgebieden.

Ook in substroomgebieden lopen waterbeheerders echter tegen problemen aan bij het grensoverschrijdend samenwerken. Vooral het vinden van de juiste partners met mandaat aan de andere zijde van de grens is niet altijd even eenvoudig. Taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld over verschillende overheden op diverse niveaus en vind tussen al die organisaties maar eens de juiste!

Een voorbeeld is het aantal Duitse overheden waarmee men te maken heeft bij het grensoverschrijdend waterbeheer in het stroomgebied van de Vecht: Lulofs en Coenen² identificeren er niet minder dan zes: de Landergemeinschaft Wasser Bezirksregierungen, Staatlicher Umweltamter, Wasserverbände, Unterhaltungsverbände en Gemeinden voor de deelstaten Niedersachsen en Nordrhein Westfalen.

Helmut Blöch.





Jörg Janning (Umweltministerium Niedersachsen) en Monique de Vries.

Daarbij komt nog dat zowel Vlaanderen als Duitsland wat betreft waterbeheer vrij hiërarchisch zijn georganiseerd. De regionale partners aan de andere kant van de grens hebben daardoor vaak niet het mandaat en de financiële middelen om beslissingen te nemen die in Nederland onder het gezag van waterschappen en provincies vallen. Veelal is hiervoor toestemming nodig van het betreffende Bundesland of het Vlaams gewest. Het verkrijgen van zo'n toestemming en de bijbehorende euro's kan maanden of zelfs jaren in beslag nemen. In zo'n geval kan een goed ontwikkeld bestuurlijk netwerk interveniëren op het niveau waar de knopen moeten worden doorgehakt om vastgelopen situaties weer op gang te brengen. Daarvoor is het belangrijk dat Nederlandse bestuurders schakelen tussen de verschillende niveaus, zowel in eigen land als bij de bureaus. Deze 'route bovenlangs' over de grens is alleen mogelijk wanneer men beschikt over een goed netwerk van bestuurders in de buurlanden. Zo kan bij stagnatie op regionale schaal het juiste luisterende oor gevonden worden over de grens.

Maastricht 2007

De conferentie in Maastricht vormde het tweede momentum waarop bestuurders uit de stroomgebieden van Eems, Rijn, Maas en Schelde elkaar op informele wijze konden ontmoeten en ervaringen uitwisselen. In Edam werd vorig jaar de eerste bestuurlijke KRW-conferentie gehouden. Die had vooral tot doel te leren van de ons omringende landen. Tijdens de bijeenkomst in Maastricht kwamen onder meer betrokkenen aan het woord die al zeer intensief samenwerken. Duo's uit de grensregio's lichtten de praktische kanten van grensoverschrijdend waterbeheer in de regio toe. Ervaringen met grensoverschrijdende samenwerking

werden openhartig met de zaal gedeeld waarbij enige zelfspot niet werd geschuwd. Opvallend is, dat ervaringen in de grensgebieden grotendeels overeenkomen. De waterbeheerders van de Vecht (Waterschap Velt en Vecht en Kreis Grafschaft Bentheim) lieten zien dat bijvoorbeeld het uitwisselen van medewerkers van gelijksoortige organisaties aan beide kanten van de grens een goede mogelijkheid is 'eens bij elkaar in de keuken te kijken'. Dit voedt het wederzijds begrip en is een duidelijk signaal dat de organisatie wil investeren in de onderlinge relaties. Bovendien kan zo'n medewerker in de toekomst fungeren als contactpersoon en individuele personen met elkaar in contact brengen. Collega's uit het grensgebied met Vlaanderen (Waterschap Brabantse Delta en de provincie Antwerpen) lieten zien dat grensoverschrijdende samenwerking ook reflecterend kan werken. De typische Vlaming werd daarbij weergegeven als een relaxte visser aan de waterkant, terwijl de Nederlanders toch wat stress ervaren: 'Obligations first!'. Waterbeheerders uit het stroomgebied van de Eems (Rijkswaterstaat Noord en het Niedersachsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz) gingen met elkaar in dialoog over de wederzijdse ervaringen. Zij maakten duidelijk dat vooral ook de persoonlijke aspecten en het 'willen leren van elkaar' van belang zijn voor het slagen van grensoverschrijdende samenwerking. Maar bovenal is samenwerken over de grens leuk en inspirerend!

Een meer praktisch voorbeeld van samenwerking in grensoverschrijdend beheer kwam naar voren tijdens de excursie, die georganiseerd was door de gastheren van Waterschap Roer en Overmaas en Rijkswaterstaat Limburg. Het waterschap ontwikkelt

in samenwerking met Natuurmonumenten in het dal van de Roode Beek een gebied met vooral vochtige heide en hellingveen. Om te voorkomen dat het gebied teveel dichtgroeit, zijn door beheerder Natuurmonumenten Schotse hooglanders ingezet. De Duitse gemeente Gangelt, die eigenaar is van een deel van het gebied, heeft het beheer wat betreft de grazers uit handen gegeven aan de Nederlandse organisatie. Een stap waarvoor vertrouwen in de Nederlandse partners essentieel is.

Bovenstaande voorbeelden zijn een inspirerende basis voor bestuurders om juist nu te kiezen voor grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer. Door te investeren in mensen, relaties en vertrouwen op te bouwen met partners aan de grens. Dat vertrouwen is noodzakelijk om de uitvoering van de KRW met elkaar zo efficiënt en kosteneffectief te realiseren. Want één ding is zeker, als Nederlandse waterbeheerders kunnen we het niet alleen. Samenwerking binnen stroomgebieden is noodzakelijk om de beste resultaten te bereiken tegen de laagste maatschappelijke kosten. Het is nu zaak om de gelegde contacten 'warm' te houden en indien nodig direct te benutten. Want hoewel de focus bij de analyse van grensoverschrijdende samenwerking vaak ligt op de barrières die de partners ondervinden, heeft de conferentie in Maastricht aangetoond dat grenzen juist ook een plaats zijn waar, door de aanwezigheid van verschillende situaties, vernieuwing plaatsvindt.

Wietske Keetman (Unie van Waterschappen)

- 1) Keetman (2006). Grensoverschrijdend waterbeheer in de regio, een studie naar handelingsopties om te komen tot stroomgebiedbeheer over de landsgrenzen heen. Thesis Wageningen Universiteit en Unie van Waterschappen.
- 2) Lulofs en Coenen (2006). Cross border cooperation in the Vecht river basin with regard to EFD and water quality issues. Framework paper Rivercross-project. Universiteit van Twente.