

# Grensoverschrijdend Vechtwerk: op naar betere Nederlands-Duitse samenwerking met de KRW?

**In 1999 leek de Kaderrichtlijn Water, die toen nog volop in de maak was, mogelijkheden te gaan bieden voor verbeterde grensoverschrijdende samenwerking in internationale stroomgebieden. Gezamenlijke meetnetten, dezelfde doelstellingen en intensiever contact<sup>3),4),6)</sup> werden gezien als belangrijke ingrediënten voor grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer gericht op het bereiken van de goede ecologische toestand van de Europese wateren<sup>7)</sup>. Nu, zeven jaar later en halverwege het implementatieproces (in 2015 moeten de doelen van de KRW gehaald zijn), is het tijd een voorlopige balans op te maken, in dit geval voor het stroomgebied van de Overijsselse Vecht. Vormt de KRW echt een motor voor grensoverschrijdende samenwerking?**



Foto: Waterschap Velt en Vecht

De Vecht ontspringt in het Munsterland (Nordrhein-Westfalen), waar diverse bronnen te vinden zijn die de rivier samen voeden. Na 107 kilometer passeert de rivier de Duits-Nederlandse grens, alwaar zij na 60 kilometer uitmondt in het Zwarte water bij Zwolle. Behalve twee Duitse deelstaten (Nordrhein-Westfalen en Niedersachsen) beslaat het stroomgebied van de Vecht twee Nederlandse provincies: Overijssel en Drenthe. Daarnaast stroomt de Vecht door het beheersgebied van twee waterschappen: Velt en Vecht en Groot Salland. Het stroomgebied van de Vecht maakt deel uit van het stroomgebied van de Rijn en beslaat 3.780 km<sup>2</sup>. De Vecht watert af op het IJsselmeergebied met een debiet van 45 tot 83 kubieke meter per seconde.

De Kaderrichtlijn Water bracht in 2000 een aantal 'nieuwe' verplichtingen met zich mee. De drie belangrijkste zijn:

- het aanwijzen van stroomgebiedsdistricten en bevoegde autoriteiten  
Nederland heeft dit inmiddels gedaan. Behalve het stroomgebied van de Rijn zijn in Nederland de Maas, de Schelde en de Eems aangewezen. De Rijn, verreweg het grootste stroomgebied, is in Nederland opgedeeld in vier stroomgebiedsdistricten;
- het verzamelen van informatie op stroomgebiedniveau  
De informatie is door de afzonderlijke lidstaten verzameld en door de multilaterale stroomgebiedcommissies ondergebracht in één rapport. Dit zijn de zogeheten artikel 5-rapportages;
- het vaststellen en uitvoeren van stroomgebiedbeheersplannen  
Nederland is druk doende met het vaststellen van het Nederlandse deel van de internationale stroomgebiedbeheersplannen. Dit gebeurt centraal in Den Haag. Het idee is, om het aantal mogelijkheden steeds verder te verkleinen ('trechters') door drie belangrijke

momenten in te lassen voor besluitvorming en de keuzes vast te leggen in drie nota's. Deze nota's worden de decembernota's genoemd.

In Nederland heeft de introductie van de KRW geleid tot grote veranderingen in de planstructuur. Het al eerder genoemde 'trechters', maar vooral de indeling in stroomgebied(districten) hebben grote gevolgen voor de organisatie van de verplichtingen die voortvloeien uit de KRW. Voor elk van de vier stroomgebieden overleggen de diverse Nederlandse overheden in het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) en het Regionaal Ambtelijk Overleg (RAO). Voor het grote stroomgebied van de Rijn zijn dat er weer vier. RBO's en RAO zijn puur Nederlands. Over de internationale afstemming van stroomgebiedbeheersplannen wordt overlegd door een nationale delegatie in de internationale stroomgebiedcommissies.

## Historie

In 1960 sloten Nederland en Duitsland een grensverdrag met daarin onder andere bepalingen betreffende het beheer van grensoverschrijdende wateren. Een onderdeel vormde de oprichting van een permanente grenswaterencommissie (PGC) en diverse subcommissies per stroomgebied. Voor de Vecht is dit de subcommissie B Vecht/Dinkel. In de subcommissie komen vertegenwoordigers van de verschillende overheden aan beide kanten van de grens bijeen. In 1999 wordt geconstateerd dat deze laatste groep op zich goed functioneert<sup>4)</sup> op zes kanttekeningen na: de te geringe vergaderfrequentie, de zeer beperkte agenda, het beperkte mandaat van de commissieleden, de lange terugkoppelprocedures aan beide kanten van de grens die het proces vertragen, een geldtekort aan Duitse zijde én onbegrip vanwege culturele verschillen tussen Nederland en Duitsland.

Een meer algemeen probleem is de benedenstroomse positie die Nederland in

het stroomgebied inneemt. Een direct gevolg daarvan is dat Nederland bij grensoverschrijdende samenwerking altijd de vragende partij is: Nederland heeft meer belang bij een goede en vlotte samenwerking<sup>3)</sup>. Beleidsadviseur integraal waterbeheer H. van Dijk van de Provincie Overijssel beaamt dit: Nederland is als benedenstroomse partij actiever in de samenwerking en maakte in het verleden bijvoorbeeld de jaarlijkse grenswaterrapportages, maar bepaalde ook voor een belangrijk deel de agenda.

Naast de permanente grenswaterencommissie en haar subcommissies is er de al eerder genoemde Internationale Rijncommissie. De Vecht maakt deel uit van het stroomgebied van de Rijn, maar in de commissie is alleen een afvaardiging van Nederland (op nationaal niveau) te vinden en geen aparte afvaardiging uit de substroomgebieden van het Rijnstroomgebied. De informatie vanuit deze stroomgebieden wordt nationaal, per oeverstaat, geregeld.

Stroomgebiedbeheer heeft in het stroomgebied van de Vecht een vrij lange historie. Er zijn meerdere stroomgebiedvisies geschreven en er zijn meerdere regionale initiatieven ontplooid om het waterbeheer beter te regelen. De komst van de KRW werd door velen gezien als een mogelijkheid de grensoverschrijdende samenwerking in het stroomgebied te verbeteren. Van Dijk twijfelt hier echter aan.

### De KRW in het PGC-netwerk?

Om de stroomgebiedbeheersplannen bilateraal tussen Nederland en Duitsland op elkaar af te stemmen (een KRW-verplichting), werd rond 2002 een 'Steuerungsgruppe' opgericht. Deze werd ambtelijk ondersteund door een informele werkgroep op ambtelijk niveau. De Nederlandse delegatie in deze werkgroep had globaal dezelfde samenstelling als de PGC. Vanuit Den Haag werd dan ook het initiatief genomen het werk van de werkgroep op ambtelijk niveau voortaan te laten doen door de al bestaande subcommissies uit het grensverdrag en zo te formaliseren.

Het leek, zeker vanuit Nederlands perspectief, een zinvolle zet: de delegaties aan Nederlandse zijde leken immers nagenoeg gelijk. Het idee werd aan Duitse zijde echter niet geaccepteerd. Daar zijn buiten waterbeheerders ook onder andere de Kreise en Gemeinden aan grenswatercommissies toegevoegd. De Duitsers waren er nadrukkelijk geen voorstander van om de ambtelijke werkgroep te formaliseren door



De Overijsselse Vecht (foto: Aart Sander).

het werk voortaan te laten doen door de PGC en haar subcommissies. Dan zouden alle partijen die op dit moment deelnemen aan dit overleg, plaats willen nemen in de ambtelijke werkgroep. Een onwerkbaar situatie, aangezien het aan Duitse zijde meer dan 50 partijen betreft. Het aantal partijen aan Nederlandse zijde is op twee handen te tellen.

Een aantal PGC-subcommissies is daarop gestopt. Vanwege het grensverdrag van 1960 blijft er wel ieder jaar een brief rondgaan met de vraag of er agendapunten zijn voor bilateraal overleg. Afgesproken is echter dat in principe niet meer vergaderd wordt. Het Nederlandse initiatief om het bestaande bilaterale netwerk verder te ontwikkelen en daar ook KRW-zaken te behandelen, lijkt dus de directe doodssteek van dit netwerk geworden, aldus Van Dijk.

Het is echter niet zo dat nu geen bilateraal overleg meer plaatsvindt. De KRW heeft er voor gezorgd dat parallel aan het PGC-netwerk de Steuerungsgruppe en het ambtelijk overleg zijn ingesteld. Deze overleggen vinden veel frequenter plaats, waardoor het contact verbeterde. Bovendien zal DGW op verzoek van de Steuerungsgruppe op korte termijn het ambtelijk

overleg een formele status verlenen. Daarnaast betekenen de gezamenlijke doelen en verplichtingen die de KRW aan zowel Duitsland als Nederland stelt, een grotere urgentie van grensoverschrijdende samenwerking. Al was het maar vanwege de longitudinale effecten van het waterkwali-teits- en morfologisch beheer<sup>7)</sup>. Naast de formele netwerken moeten ook het informele netwerk aan de grens niet vergeten worden. Sectordirecteur watersysteem en waterzuivering R. Schuiling van Waterschap Velt en Vecht benadrukt dat dit contact veel concretere resultaten oplevert dan het PGC-circuit. Veel zaken worden door de waterbeheerders direct aan de grens onderling geregeld en afgesproken, wat zij als veel effectiever ervaren.

### KRW zegen voor grensoverschrijdende samenwerking?

Aan de introductie van de KRW zitten voor het stroomgebied van de Overijsselse Vecht voor- en nadelen. Het traditionele bilaterale netwerk van PGC en substroomgebiedcommissies lijkt min of meer om zeep te zijn geholpen. Dit lijkt echter geen direct gevolg van de KRW te zijn, maar eerder van een machtsstrijd aan de Duitse kant van de grens.

## Hervormingen in Duitsland

Het Duitse staatsbestel kent vele overheidslagen. Naast de federale regering in Berlijn kent elke deelstaat een aparte regering. Voor Niedersachsen zetelt die in Hannover en voor Nordrhein-Westfalen in Keulen. Onder de Landesregierung kent men nog de zogeheten Bezirke, Kreise/ Kreisfreie Städte en de Gemeinden. Al deze lagen zijn vertegenwoordigd in de subcommissies van de permanente grenswaterencommissie. In de laatste jaren is besloten de verantwoordelijkheden in het waterbeheer anders te organiseren (van oorsprong is de landbouwlobby in de Bezirke en Gemeinde zeer sterk). De Gemeinde hebben beduidend meer invloed gekregen ten koste van de Kreise. In Niedersachsen zijn de Kreise zelfs geheel afgeschaft. De uitvoerende waterbeheerders (StuAs) kregen daarentegen veel meer verantwoordelijkheden. Zo werd onder andere het risico dat de landbouwlobby het KRW-proces in Duitsland teveel zou frustreren, geminimaliseerd.



De Overijsselse Vecht (foto: Aart Sander).

Overigens is dit ook aan Nederlandse zijde geen onbekend proces: zowel Schuiling als Van Dijk geven aan dat de samenwerking tussen provincie en waterschappen veel beter kan. Het waterschap als waterbeheerder heeft de meeste financiële middelen in handen terwijl van de provincie een regisserende rol wordt verwacht. Schuiling is van mening dat de provincie deze rol in zeer beperkte mate vervult, terwijl Van Dijk de houding van waterschappen omschrijft als: 'wie betaalt, bepaalt', wat de rol van de Provincie Overijssel wel erg klein maakt door het relatief kleine budget.

Hoe erg is het dat het PGC-netwerk slaapt? Het lijkt zonde te zijn van alle contacten die in de loop der jaren zijn opgebouwd. Anderzijds draaien informele netwerken, zoals dat van Velt en Vecht, volop door. Bovendien kan het goed zijn dat de KRW-structuur van werkgroep naar ambtelijk overleg en Steuerungsgruppe en groot aantal van de problemen oplost. De vergaderfrequentie ligt hoger, namelijk vijf a zes keer per jaar. Hierdoor wordt volgens Van Dijk het wederzijds begrip groter en vormen culturele verschillen minder een probleem. Een ander probleem dat misschien gemakkelijker omzeild kan worden, is de communicatie met Duitse bestuurders. Nu nog is het moeilijk bestuurders van de Bundesländer te bereiken vanwege zogeheten ritsproblemen (het niveau waar men bestuurders vindt, verschilt en bestuurders praten liever met een partner die net een niveau hoger zit dan het eigen niveau<sup>2)</sup>). Doordat de Steuerungsgruppe geen van de 'lagere' Duitse bestuurders bevat, zou het kunnen dat lijnen korter zijn en besluiten sneller kunnen worden genomen.

### Conclusie

De zegeningen van de KRW zijn in de case van de Vecht ingewikkelder op te sporen dan men op het eerste gezicht zou denken.

De gelijke doelstellingen lijken voordelen van de KRW, maar blijken door de grotere urgentie van het proces juist druk te zetten op het organisatorisch bestuurlijke aspect dat aan de uitvoering van de richtlijn kleef. De grotere urgentie, door de einddata en het feit dat lidstaten kunnen worden 'afgerekend' op resultaten, leidt in zowel Nederland als Duitsland tot toegenomen regelzucht. Dit gaat ten koste van bestaande regionale grensoverschrijdende structuren en is in tegenspraak met de intentie van de KRW die juist een stroomgebiedgewijze aanpak voorstaat met oog voor de lokale situatie, inclusief participatie van het maatschappelijk netwerk. Tegelijkertijd ontstaan ook binnen deze nieuwe kaders weer verbindende structuren.

Teisman<sup>5)</sup> beschrijft zo'n proces: ordezoekende pogingen van leidinggevend en grijpen op elkaar in en veroorzaken nieuwe verwarring. De implementatiekloof in complexe systemen kan niet worden overbrugd. Hoe strenger de regels en hoe meer rigide de contracten, taken en bevoegdheden, des te harder ze elkaar bijten en des te scherper ze elkaar uitsluiten. Versterking van de sturing door hiërarchische organisaties, bedacht om KRW-doelen te halen, brengt het bestaande informele systeem in gevaar. Teisman suggereert om leidinggevend vermogen te ontwikkelen dat synchroon voldoet in verschillende systemen. Dit leidinggevend vermogen werkt van buiten naar binnen: zowel het maatschappelijk netwerk als de institutionele ketens waarin de eigen organisatie zich bevindt, zijn bepalend voor het handelen van de organisatie, die vraaggestuurd werkt. De competenties en ambities worden nu enkel bepaald door de vraag in de institutionele keten en leveren weinig vernieuwing en maatschappelijke verankering op.

In de samenleving voltrekken zich steeds vaker ontwikkelingen die goed in deze

netwerkgedachte passen. In het integraal waterbeheer zijn pro-actieve publieke participatie en publiek-private samenwerking hiervan voorbeelden. Ervaringen met brede platforms, zoals in het besluitvormings-traject in het Schelde-estuarium, de eerste ervaringen met brede klankbordgroepen in het Maasstroomgebied, laten zien dat deze het proces, de inhoud en de opbrengst kunnen verrijken.

Op dit moment denkt men nog te vaak vanuit de eigen organisatie. Voor het stroomgebied van de Vecht blijkt dit duidelijk uit de moeite om vanuit de gezamenlijkheid tot een organisatie tussen verschillende instituties aan beide kanten van de grens te komen. Maar uiteindelijk is de hele KRW bedacht met een gezamenlijk doel: het verbeteren van de Europese wateren. Samen denken en doen, zoals Teisman beschrijft, is een uitstekende manier om dat gezamenlijke doel te bereiken.

**Wietske Keetman (Unie van Waterschappen)**  
**Annemiek Verhallen (Wageningen Universiteit)**

#### Noten

- 1) Rijkswaterstaat (1999). Verkenning vernieuwing in stroomgebieden. Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling.
- 2) Keetman W. (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.
- 3) Schrotenboer. (2000). Van data naar informatie. Resultaten van een metadata-inventarisatie bij de waterbeheerders in het Nederlandse deel van het stroomgebied van de Vecht als voorbereiding op de samenwerking op stroomgebiedschaal volgens de EU-KRW. Eindscripctie Wageningen Universiteit.
- 4) Smit T. (1999). Veranderingen voor de Vecht. Een inventarisatie van de gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Waterbeheer voor het beheer van de Duits-Nederlandse Vecht. Wageningen Universiteit.
- 5) Teisman G. (2005). Publiek management op de grens van chaos en orde. Academic Service.
- 6) Verhallen A., J. Leentvaar en G. Broseliske (2000). Consequences of the European Union Water Framework Directive for information management in its interstate river basins. Integrated Water Resources Management. Proceedings of a symposium held at Davis (California). Ed. Miguel A. Marino et al.. IAHS Publ. nr. 272, pag. 31-35.
- 7) Verhallen A., H. van Dijk en W. van Densen (2001). Administrative capacity to perceive long-term trends in water quality. Consequences for transboundary river management. Proceedings of the workshop Monitoring Tailor-Made III, pag. 209-217.