

SPRAAKWATER

WATER GOVERNANCE

MET DE BUREN,

VERBINDEN VAN CULTUREN

Mario Cerutti*

■ Enigszins verbaasd reageerde ik toen ik gevraagd werd om iets te schrijven over de culturele context van water governance. De aanleiding bleek mijn vorige functie te zijn. Als voormalig secretaris van de Internationale Maascommissie zou ik vast een aantal interessante culturele aspecten kunnen belichten. Ik verwees naar de huidige secretaris, hij leek mij daarvoor eerder de aangewezen persoon. Daarop werd aangegeven dat dit voor mijn opvolger wellicht te risicovol zou zijn. Was hier een cultuur-aspect waarneembaar?

Cultuur

Volgens de online versie van de Dikke Van Dale kan “cultuur” negen verschillende betekenissen hebben. De negende is in dit geval relevant: “het geheel van normen, waarden, omgangsvormen e.d. in een organisatie of groep”. De “organisatie of groep” zou in dit geval bestaan uit de Internationale Maascommissie.

Contact

Nederland is als benedenstrooms land vragende partij en heeft baat bij contact met bovenstroomse landen. Voor de Maas heeft Nederland erg lang geprobeerd om te komen tot een commissie naar het voorbeeld van de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (Verdrag van Bern, 1963). Duitsland, Zwitserland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland vormen de groep van vijf Rijnsoeverstaten. De “Maasgroep” zou anders moeten worden samengesteld. België zou in ieder geval tot de groep behoren. De omgangsvormen zouden in deze groep anders komen te liggen. Bijvoorbeeld waar Nederland t.o.v. Duitsland klein genoemd kan worden en niet zomaar de boventoon kan voeren, ligt dat voor de Maas anders.

Calvinistisch

Om een “Maasgroep” te kunnen formeren helpt het als de groepsleden elkaar iets te bieden hebben. Nederland mag van bovenstroomse landen verwachten

dat zij maatregelen nemen als de kwaliteit van het water dat over de grens komt niet aan de normen voldoet. Mogen bovenstroomse landen verwachten dat Nederland daarvoor iets terug doet? Dat bleek bij onderhandelingen tussen Nederland en België over verbetering van de Maas niet het geval. Nederland hield vast aan uitgangspunten als de vervuiler betaalt, ieder zijn verantwoordelijkheid en de achterblijver moet niet beloond worden voor laksheid. België zou stappen moeten zetten.

Koopman

In 1975 lukte het Nederland om België aan tafel te krijgen met het aanbod om in ruil voor een schone Maas de Schelde te verdiepen voor de bereikbaarheid van de Antwerpse haven. Zo'n voorstel kon door België moeilijk worden aanvaard. Niet zozeer omdat het gezien werd als een sigaar uit eigen doos (Scheidingsverdrag, 1839), maar vooral omdat het aanbod zou betekenen dat Wallonië de lasten zou moeten dragen, terwijl Vlaanderen de baten zou krijgen. Wallonië gaf geen duimbreed toe, er zat voor haar niets in. Ook powerplay door oud premier Barend Biesheuvel in de tachtiger jaren leverde niets op.

Isoleren

België zag vervolgens dat Nederland in VN-verband heel actief was bij het opstellen van het Verdrag van

* **Mario Cerutti**, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-Generaal Ruimte en Water.



Foto: Mario Cerutti

Afbeelding 1.
**Overleg van de
 Internationale
 Maascommissie.**

Helsinki over grensoverschrijdende wateren en het OSPAR-Verdrag over de milieubescherming van de noordoostelijk Atlantische Oceaan. België kon in deze multilaterale onderhandelingen moeilijk achterblijven. Beide verdragen werden in 1992 getekend, ook door België. Het spel via de internationale band verliep goed. Nu moest Nederland nog steun van Frankrijk verwerven om andermaal te proberen om België te overtuigen. Inmiddels hadden de Belgische Gewesten steeds meer behoefte aan eigen bevoegdheden gekregen. De Belgische federale overheid trok zich terug en kon zo mooi de situatie vermijden dat zij zou moeten kiezen. Wallonië was geïsoleerd en met steun van Frankrijk kreeg Nederland uiteindelijk zijn verdrag (Charleville- Mézières, 1994).

Tegenpolen

Nu moest er samenwerking gaan ontstaan tussen Wallonië, Frankrijk, Brussel, Vlaanderen en Nederland. Niet alleen de afgedwongen handtekening van Wallonië en de verschillende belangen, maar ook de culturele verschillen stonden goede samenwerking in de weg. Zo duurde het om te beginnen geruime tijd voordat de delegaties van de verdragspartijen bij elkaar kwamen, terwijl er bij Verdrag toch een heuse Commissie was ingesteld. De twee grootste partijen, Nederland en Wallonië stonden lijnrecht tegenover elkaar, ieder gesteund door één taalverwante andere partij. Hoe kun je de (cultuur)verschillen tussen die twee blokken overbruggen? Het moet voor mijn voorganger, de eerste secretaris van de Maascommissie, de heer Zijlmans, haast onbegonnen werk zijn geweest.

Groepsuitbreiding

In 2000 besloten de Europese lidstaten dat de geografische eenheid van een stroomgebied de basis werd voor water governance (EU-Kaderrichtlijn Water). Een stroomgebied met meer dan één lidstaat werd samengevoegd tot een internationaal stroomgebiedsdistrict. Dit besluit was aanleiding om de oorspronkelijke “Maasgroep” uit te breiden met Duitsland en Luxemburg. België ging (“voor spek en bonen”) ook mee doen. Aan de door een diepe kloof gescheiden noordelijke en zuidelijke culturen werd een oostelijke toegevoegd. Dit bleek een positieve uitwerking te hebben. Binnen twee jaar kon de nieuwe groep het eens worden over een modern Maasverdrag, dat tegelijk met een nieuw Scheldeverdrag, nu bijna 10 jaar terug werd getekend. (Verdragen van Gent, 3 december 2002)

De landen wezen het jaar daarna de vernieuwde Internationale Maascommissie aan als het orgaan voor hun onderlinge coördinatie. Zonder te tornen aan hun nationale bevoegdheden voegden zij daarmee een extra geografisch niveau van water governance toe, die internationaal, drietalig en multicultureel is.

Verbinden

Cultuurverschillen hoeven geen belemmering te zijn om te kunnen samenwerken, in tegendeel het kan meerwaarde bieden. Daarvoor is het nodig om verbinding te leggen. Om de ander in staat te stellen verbinding te leggen, moet hij ons kunnen begrijpen. Dat kan lastig zijn, blijkt uit het volgende voorbeeld.

Vertrouwen

De zalm terug in de Rijn werd in 1987 het aansprekende internationaal beleidsdoel voor 2000. Het zette landen in de stroomgebieden van Rijn en Maas tot allerlei maatregelen aan, zoals terugdringen van lozingen, bouw van zuiveringsinstallaties, aanleg van vistrappen en kweekprogramma's voor zalm. Nederland startte een onderzoek om de Haringvlietsluizen voor de zalm te openen. In 2004 deelde Nederland mee dat besloten was om het Haringvliet bij wijze van proef vanaf 2008 op een kier te zetten. Een paar jaar later werd de maatregel uitgesteld. Weer een paar jaar later werd de maatregel afgesteld. In het buitenland was hiervoor weinig begrip. Nederland moest in 2011 zwichten onder de toenemende buitenlandse druk en besloot om de sluisen toch te gaan openen.

Groepscultuur

Over het "het geheel van normen, waarden, omgangsvormen e.d." van de Internationale Maascommissie is mijn indruk dat de cultuur van de individuele partijen weliswaar nog vaak bepalend is, maar dat er wel degelijk een begin gemaakt is met het ontwikkelen van een groepscultuur. Het in gezamenlijkheid doen van studies en het maken van producten, zoals kaarten, programma's en stroomgebiedplannen helpt goed om een "Maascultuur" te ontwikkelen. Daarmee kan "international water governance" op stroomgebiedniveau realiteit worden. ■