

De KRW en de Vlaams-Nederlandse samenwerking: doen wat niet verboden is

De Kaderrichtlijn Water richt zich op duurzaam beheer van stroomgebieden, maar laat internationale afstemming over aan de politieke bereidheid van de lidstaten. Mede als gevolg van een gevoelig en complex Europees onderhandelingsproces biedt de officiële tekst geen waterdichte definities van spelregels, begrippen en principes. Gegeven de vrijheidsgraden in interpretatie en internationale afstemming is de vraag in hoeverre de kaderrichtlijn een stimulans zal vormen voor samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland.

Vlaanderen en Nederland zijn wellicht het beste te karakteriseren als twee naaste burens die geleidelijk uit elkaar zijn gegroeid. Zo worden aan beide zijden van de grens andere taalkundige accenten gelegd. Lastiger zijn de deels andere spelregels, omgangsvormen en definities die Vlaanderen en Nederland in de loop van de geschiedenis hebben ontwikkeld voor begrippen en principes van grensoverschrijdend rivierbeheer. De verschillen in politiek-bestuurlijke organisatie en de verdeling van macht en middelen maken de samenwerking niet vanzelfsprekend.

Maar er zijn ook opvallende overeenkomsten. In zowel Vlaanderen als Nederland heeft in de loop der eeuwen in het waterbeheer een evolutie plaatsgevonden van het bekijken en beoordelen van alleen de waterkwantiteit of waterkwaliteit naar een watersysteembenadering waarbij water, bodems, oevers en grond- en oppervlaktewater in hun onderlinge samenhang worden beschouwd. Met de Kaderrichtlijn Water wordt de evolutie van (nationale) watersysteembenadering naar (internationale) stroomge-

biedbenadering versterkt. De kaderrichtlijn is overigens geen *deus ex machina*: de Noordzeeministersconferenties in de jaren 80 hebben al belangrijk sensibiliserend werk verricht. En voor Nederland was ook het internationale beheer van de Rijn een belangrijke ervaring. In beide oeverstaten bestaat, in de bredere context van politieke en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen, een tendens van een grotendeels introvert, van boven opgelegd bestuur naar een mix met meer gedecentraliseerde en extroverte, interactieve planvormingsprocessen waarbij verschillende belanghebbenden worden betrokken.

Zowel Vlaanderen als Nederland zijn druk doende met het informeren en consulteren van maatschappelijke belangenorganisaties via respectievelijk bekkenwerking en klankbordgroepen. Lastig voor de Nederlandse partners in het stroomgebied van de Maas is dat Vlaanderen meer prioriteit legt bij de Schelde (hetgeen te verklaren valt uit het geografisch gegeven dat Vlaanderen voor het grootste deel in het stroomgebied van de Schelde ligt en deze rivier een centrale sociaal-economische motor vormt).

Het concept integraal waterbeheer is in beide staten in woord en geschrift omarmd en vertaald in beleidsdocumenten. Vlaanderen heeft het concept het meest expliciet uitgewerkt in het Decreet Integraal Waterbeleid (vastgesteld in 2003). Nederland, dat last lijkt te hebben van de wet van de remmende voorsprong, volgt de zuiderbuur met de nieuwe Waterwet (die in 2008 in werking treedt).

De Vlaamse context

Vlaanderen heeft lange tijd geworsteld met de bestuurlijke vertaling van de stroomgebiedbenadering. Na meerdere pogingen van opeenvolgende ministers voor leefmilieu in de jaren 90 tot het opstellen van regelgeving, werd uiteindelijk in 2003 een Decreet Integraal Waterbeleid vastgesteld. Het biedt nieuwe organisaties in het waterbeheer een juridische onderbouwing en een duidelijke taakopdracht; het decreet zet ook de Kaderrichtlijn Water om in intern recht. Vlaanderen heeft met de indeling in twee stroomgebied-districten (Maas en Schelde), elf bekkens en 103 deelbekkens (een drievoudige afbakening van stroomgebieden) een goede eerste slag geslagen naar stroomge-

Het Merkske, een zijbeek van de Mark op de grens van Vlaanderen en Nederland



bieden conform natuurlijke, hydrografische grenzen. Elk bekken kent een bekkenbestuur (de overheden), een bekkenraad (maatschappelijke belangenorganisaties) en een bekkensecretariaat (ambtelijke ondersteuning). Daarnaast zijn waterschappen in oprichting die dienen als overlegfora voor het maken van afspraken over uitvoering van maatregelen uit de deelbekkenbeheerplannen. Deze waterschappen zijn qua statuut niet vergelijkbaar met de Nederlandse organisaties die een democratisch gekozen bestuur en eigen financiële middelen hebben (via een heffingenstelsel).

Vlaanderen heeft ervoor gekozen de bevoegdheden van de verantwoordelijke diensten niet samen te voegen in de nieuwe structuren, maar te investeren in vergaande afstemming in het kader van beleidsplanning. Het resultaat is een cascade aan planfiguren: twee stroomgebiedbeheerplannen, elf bekkenbeheerplannen en een 80-tal deelbekkenbeheerplannen. De procedure van openbaar onderzoek voor de bekken- en deelbekkenbeheerplannen is afgelopen zomer de laatste fase ingegaan (verwerking van ingediende bezwaarschriften). De ontwikkeling van stroomgebiedbeheerplannen wordt gezien als een logische volgende stap.

De Nederlandse context

In vergelijking met Vlaanderen worstelt Nederland nog erg met de bestuurlijke vertaling van de stroomgebiedbenadering. De historie van kleine afwateringseenheden met waterschappen als hun talrijke hoeders, is hier deels debet aan. Een geleidelijke opschaling heeft het aantal doen afnemen tot 27. Nederland kent nu een indeling in vier stroomgebieddistricten (Rijn, Maas, Eems en Schelde; een indeling gemaakt vanwege de kaderrichtlijn) en 17 deelstroomgebieden (indeling in het kader van de aanpak van wateroverlast). De Vlaamse bestuurlijke vertaling van de stroomgebiedbenadering is net weer iets anders als het Nederlandse 'kaderrichtlijncircus' met regionale adviserende bestuurlijke overleggen op stroomgebieddistrictniveau. Nederland lijkt gevangen in de watersector en zichzelf te verliezen in een tijdrovend en ingewikkeld ambtelijk en bestuurlijk proces waarin discussies over rollen, posities en bevoegdheden de boventoon voeren. Een spanningsveld tussen het rijk en de regionale en lokale partijen (provincies, waterschappen, gemeenten) komt daarbij boven water: de verschillende bestuurslagen lijken zich vooral te concentreren op wat men van de ander verwacht in plaats van te zoeken naar gedeelde belangen. Nederland slaapt slecht vanwege de (vermeende) resultaatsverplichting van de kaderrichtlijn. Een vaak gehoorde opmerking van Nederlanders is dat 'de Vlamingen meer ontspannen en pragmatisch met de resultaatverplichting omgaan'.

Belemmeringen en stimulators

Vlaanderen en Nederland kiezen voor een andere bestuurlijke organisatie. Vlaanderen benadrukt hydrografische (deel)stroomgebieden



en ontwikkelt overlegplatforms voor het gecoördineerd plannen en uitvoeren van maatregelenprogramma's. Deze nieuwe overlegplatforms ontberen de financiële middelen en de bestuurskracht voor het voeren van slagkrachtig waterbeleid. De Nederlandse functionele waterschappen hebben vooral af te rekenen met hun afhankelijkheid van andere overheden (denk bijvoorbeeld aan grondverwerving en zaken van ruimtelijke ordening). Vlaanderen verkeert overigens net als Nederland in een positie van een benedenstrooms gelegen oeverstaat. Zo geldt de moeilijke afstemming tussen Vlaanderen en Nederland ook tussen Vlaanderen enerzijds en Wallonië en Frankrijk anderzijds. Nederland opereert behoedzaam vanuit het vertrouwde Huis van Thorbecke en poldert verder in additionele regionale bestuurlijke en ambtelijke overleggen voor stroomgebieden waarin de overheden en waterbeheerders zichzelf adviseren. De bijkomende structuren veroorzaken nieuwe afstemmingvragen. De bilaterale stroomgebiedcomités (bijvoorbeeld voor Mark en Dommel) functioneren als informele, ambtelijke netwerkplatforms voor uitwisseling van informatie. De

vergaderfrequentie is echter laag. De comités hebben last van een onduidelijk mandaat en het ontbreken van een bestuurlijke pijler.

Vlaanderen en Nederland verkeren in een andere fase. Voor Vlaanderen is de kaderrichtlijn een stimulans voor een versterking van de positie van waterkwaliteit op de politieke agenda. Verplichtingen uit eerdere Europese richtlijnen worden nu met meer prioriteit ter hand genomen (waaronder de nitraatrichtlijn en de richtlijn voor de zuivering van stedelijk afvalwater). Nederland lijkt verder te zijn met deze basismaatregelen en ervaart de grensoverschrijdende belasting als barrière voor het treffen van aanvullende, kosten-effectieve maatregelen. Gezien dit faseverschil zal Nederland vooral de vragende partij zijn voor het opstarten van een dialoog over samenwerking, terwijl Vlaanderen zich eerst wil richten op het eigen huiswerk.

De drievoudige afbakening van stroomgebieden in Vlaanderen is een vernieuwende vorm van integraal stroomgebiedbeheer, waar (niettegenstaande de inflatie van structuren) positief tegenaan wordt gekeken:



problemen kunnen worden aangepakt op het daartoe meest geschikte schaalniveau (subsidiariteit). Helaas houdt deze veelbelovende benadering op bij de grens met Nederland. Voorts krijgt het binnenlandse werk in Vlaanderen voorrang op internationaal overleg. Ambtenaren hebben weinig tijd voor extra initiatief. Ze laten zich ook tegenhouden door een gebrek aan een mandaat: 'kan ik hier wel afspraken maken voor mijn bestuur?' Zowel in Vlaanderen als Nederland bestaan schotten tussen de lokale werkvloer en de bilaterale en multinationale stroomgebiedcommissies. Wederzijdse terugkoppeling en informatie-uitwisseling is (te) beperkt.

Tenslotte speelt de vraag hoe grensoverschrijdende samenwerking zich verhoudt tot publieke participatie en de resultaatsverplichting van de kaderrichtlijn. Zoals eerder in dit artikel is geconstateerd, sluiten bestuurlijke indelingen van Vlaanderen en Nederland niet eenvoudig op elkaar aan. Participeren in elkaars processen is daardoor lastig, omdat het onduidelijk is in wat voor proces men participeert. Wie is verantwoordelijk? Welke regels en gebruiken gelden? En hoe wordt je als belanghebbende op de hoogte gesteld van ontwikkelingen aan de andere zijde van de grens? Een complicerende factor is verder dat landen erg gericht zijn op de eigen resultaatsverplichting. Men vreest dat grensoverschrijdende participatie (of anders gezegd: bemoeienis van over de grens) leidt tot vertraging in het proces. De bereidheid om het proces open te stellen neemt hierdoor af, hoewel beide landen wel de noodzaak van overleg erkennen om tot effectief beleid te komen.

Gegeven alle verschillen kan de vraag gesteld worden of een internationaal stroomgebiedbestuur wenselijk is. Napoleon was zijn tijd ver vooruit: Hij introduceerde een bestuurlijke indeling van departementen conform grenzen van natuurlijke deelstroomgebieden. Zo betrof het departement van de twee Netes een deel van de huidige provincie Antwerpen en het beheergebied van waterschap Brabantse Delta (met

Antwerpen als hoofdstad). Volgens gedeputeerde Geuens (provincie Antwerpen) wil het feit dat de kaderrichtlijn niet spreekt over dergelijke grensoverschrijdende bestuursorganen niet zeggen dat we deze niet mogen organiseren.

Aan een bestuurlijke samenwerking kleven echter voor- en nadelen. Ook als gekozen zou worden voor een variant 'à la Napoleon' blijft samenhang en afstemming nodig tussen regionale deelstroomgebieden en hogere bestuurlijke schaalniveaus. Meer macht zou de afstemming van doelen, maatregelen en meetnetten kunnen bevorderen. Daartegenover staat de vraag van de democratische legitimiteit van een dergelijk bestuur. Gegeven het soevereiniteitsbeginsel, politiek-bestuurlijke en culturele verschillen, zal het lastig zijn om multinationale en bilaterale riviercommissies uit te rusten met supranationale bevoegdheden. Daarom pleiten wij voor een pragmatische benadering die ruimte en middelen biedt voor lokale en regionale initiatieven van onderaf. Belangrijk is daarbij te voorzien in flexibel aanwendbare overlegstructuren en in regelmatige afstemming. Frequent overleg in functionele werkgroepen zal leiden tot 'vertrouwdheid' met elkaar en elkaars politiek-bestuurlijke organisatie, waarmee een belangrijke barrière voor internationale samenwerking kan worden opgeheven.

Aanbevelingen voor samenwerking

Door te rigide vast te houden aan het soevereiniteitsbeginsel kunnen kansen worden gemist voor een pragmatische, grensoverschrijdende aanpak. Als een eerste belangrijke stap nodigen waterschappen aan beide zijden van de grens elkaar uit (zowel ambtelijk als bestuurlijk) voor deelname aan hun organisatie (niet-bindend adviserend, zonder stemrecht). Dit is een eerste belangrijke stap die wellicht de opmaat is voor grensoverschrijdende werkgroepen. Omdat de waterschappen 'laagdrempelige organen' zijn, is het - vanuit Nederlands oogpunt - ook belangrijk dat Vlaanderen blijvend investeert in de werking van waterschappen. Als onderzoekers pleiten we

ervoor om in aanvulling hierop de bilaterale stroomgebiedcomités een helder mandaat te geven, de samenstelling te verbreden (integratie van beleidssectoren, deelname van nationale/gewestelijke, provinciale en lokale overheden) en de wenselijkheid van een bestuurlijke pijler te onderzoeken. Wellicht kunnen de (Nederlandse) regionale bestuurlijke overleggen en de (Vlaamse) bekkenbesturen hierin een rol vervullen. Belangrijk is dat er voldoende middelen (personeel en financieel) worden vrijgemaakt voor lokale en regionale initiatieven waarbij Europese subsidiestromen kunnen worden benut. Organiseer ook voldoende internationale afstemmingsmomenten en samenhang tussen stroomgebiedcommissies op verschillende hydrografische schaalniveaus. En duidt zowel in Vlaanderen als Nederland sleutelpersonen aan die de verbindingen leggen tussen de verschillende niveaus.

Ons voorstel is om bestaande maatregelprogramma's aan beide zijden van de grens naast elkaar te leggen en op basis daarvan te onderzoeken of (met inachtneming van de principes van de vervuiler en de gebruiker betaalt) Nederland en Vlaanderen over en weer op elkaars grondgebied kunnen investeren in maatregelen als dat kosteneffectiever en/of duurzamer is. Het lijkt verstandig daarbij ruilmiddelen te zoeken in een bredere context van de waterdossiers. Ontwikkel een 'modelproces' voor afstemming van doelen, maatregelen en meetnetten. Kies bijvoorbeeld een grensoverschrijdende beek als proefaquarium. Op deze wijze kunnen goede praktijken ontspruiten en gezamenlijk worden uitgedragen als een voorbeeld van Europese samenwerking. Mogelijk is de Franse uitvinding van riviercontracten een goede optie.

Het arrangeren van publieke participatie hoeft niet altijd vanuit een overheid te komen. Belanghebbenden kunnen zelf zoeken naar medebelanghebbenden aan de andere zijde van de grens om zo de positie in het beleidsproces te verstevigen. Dergelijke coalities benadrukken het grensoverschrijdende belang en kunnen er bovendien toe leiden dat ook overheden uit beide landen elkaar opzoeken. Het zou goed zijn als Vlaamse en Nederlandse universiteiten en kennisinstellingen de krachten bundelen om initiatieven voor grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer - vanuit verschillende disciplines en samen met beleidmakers en waterbeheerders - te ontwikkelen, analyseren en evalueren. Op deze manier kunnen levendige informele netwerken ontstaan die de formele beleid- en beheerarena's kunnen voeden en versterken met actuele kennis en informatie. Tevens kunnen studenten via deze netwerken kennismaken met de praktijk van integraal stroomgebiedbeheer. Waterschap Brabantse Delta begon eind 2005 een samenwerkingsverband met de Radboud Universiteit Nijmegen en wil graag Vlaamse partners uitnodigen voor vergelijkbare initiatieven en uitbreiding van het netwerk.

Leo Santbergen (Waterschap Brabantse Delta) en Ann Crabbé (Universiteit Antwerpen)

Een veldexcursie van het stroomgebiedscomité voor de Mark.

