

RePub Cover Page

May 14, 2007



RePub handle: <http://hdl.handle.net/1765/1832> holds various files of the EUR dissertation by J.A. van Ast [1]

References

- [1] J.A. van Ast. *Interactief watermanagement in grensoverschrijdende riviersystemen*. Utrecht, Eburon, 2000. H9 Grensoverschrijdend waterbeheer in ontwikkeling.

Hoofdstuk 9

Grensoverschrijdend waterbeheer in ontwikkeling

9.1 Inleiding

Nu in het voorgaande een groot aantal voorbeelden is besproken van hetgeen zich in de praktijk van het grensoverschrijdend beheer van riviersystemen voordoet, kan een nader beeld worden verkregen van de meest succesvolle institutionele arrangementen. In de lijn met het zoekraam waterbeheer blijken instituties nooit geïsoleerd voor te komen, zodat in de analyse steeds ook aandacht wordt besteed aan de context waarin de instituties succesvol zijn. In het onderstaande volgen eerst deze omgevingsfactoren binnen de eerste twee aandachtsvelden van het zoekraam. Vervolgens komen de institutionele kernarrangementen organisatie, beleid, middelen en sturing aan de orde. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een indicatie van de mate waarin het waterbeheer zich in de onderzochte gevallen in de richting van interactief watermanagement heeft ontwikkeld en welke successen daarbij zijn geboekt.

9.2 Maatschappelijk systeem, het eerste aandachtsveld

Teruggrijpend op de maatschappelijke indicatoren van het tweede hoofdstuk, kunnen de onderzochte gebieden worden ingevuld. De commissies voor de Rijn en die voor de Grote Meren hebben betrekking op stroomgebieden in landen met een hoog ontwikkelde economie, een moderne samenleving, een hoog kennisniveau (ook van milieu-aspecten) en een hoge bevolkingsdichtheid. Bij de IBWC en in het stroomgebied van de Oranje daarentegen is sprake van in economisch opzicht veel minder ontwikkelde gebieden, zoals Mexico en de staten in zuidelijk Afrika (met uitzondering van enkele regio's in Zuid-Afrika). Deze landen vertonen bovendien in politiek en cultureel opzicht een geheel ander patroon, terwijl bij de IRC en de IJC de betrokken landen veel beter vergelijkbaar zijn (aldus ook Linnerooth [1990: 644])¹.

¹ Ook binnen het tamelijk homogene West-Europa is sprake van relatieve verschillen binnen stroomgebieden, die belangrijke gevolgen voor de samenwerking kunnen hebben. Een voorbeeld biedt de internationale samenwerking met betrekking tot het beheer van de Maas. Wallonië heeft in totaal ongeveer 40 waterbeheerders ter beschikking (en is "understaffed"), aldus Huisman [1998: 106], terwijl er in Nederland alleen al met de Maas vele honderden medewerkers continu bezig zijn. Eerder is ook aangegeven dat de IJC belangrijke verschillen constateert tussen de VS en Canada.

In hoofdlijnen ziet dat er als volgt uit (zie ook WL/RRB [1997: 6-2]).

Gebied	Rijn	Grote Meren	Rio Grande/ Colorado	Oranje
Landen	Nederland, Duitsland, Frankrijk, Zwitserland ²	Canada, VS	Mexico, Verenigde Staten	Namibië, Botswana, Lesotho, Zuid-Afrika
Internationale organisatie	IRC (CCR, KHR)	IJC (GLC)	IBWC (BECC)	- (ORMMC)
Demografie	Dicht bevolkt	Grotendeels dicht bevolkt	Grotendeels dun bevolkt	Deels dun, deels dicht bevolkt
Relatief kennisniveau inwoners	Hoog	Hoog	Laag	Laag
Primair gebruik	Transport, industrie	Transport, industrie	Irrigatielandbouw	Landbouw en industrie
Sociaal-cultureel-politiek systeem	Westerse democratieën	Westerse democratieën	Ook Latijns-amerikaanse democratie	Ook Afrikaanse democratieën
Financiële omstandigheden	Gunstig	Matig gunstig ³	Matig ongunstig	Ongunstig
Internationaliseringsgraad van de economie	Hoog EU, vanaf 1972 ⁴	Matig hoog NAFTA, 1992	Matig NAFTA (BECC, 1994)	Laag SADC, 1992
Mate van horizontalisering (participatiegraad)	Hoog (NGO's)	Hoog (bewoners, NGO's)	Tamelijk laag	Laag (m.u.v. NGO's lokaal in Zuid-Afrika)

Figuur 9.1; vergelijking maatschappelijke systemen

Uit het overzicht blijkt de tweedeling tussen enerzijds de samenwerking in IRC en IJC en anderzijds in IBWC en bij de Oranje gemakkelijk af te lezen. De mate van symmetrie (gelijkwaardigheid op verschillende maatschappelijke indicatoren) tussen de staten heeft in potentie veel invloed op de wijze waarop de samenwerking plaatsvindt. Het bepaalt mede de mogelijkheid voor de sterkere staat om zijn wil op te dringen aan de zwakkere staat. Ook de historische ontwikkeling in de samenwerking en het onderling vertrouwen dat hieruit kan groeien, is hierop van grote invloed. Indien sprake is van een betere maatschappelijke vergelijkbaarheid, betekent dat in het algemeen dat minder tegenstellingen hoeven te worden overbrugd voordat de samenwerking zich bij het beheer ontwikkelt. Vaak ontstaan hierdoor ook meer mogelijkheden voor koppeling van onderwerpen, waardoor uitruil van belangen mogelijk wordt.

Symmetrie van maatschappelijk systeem is onder meer ook een reden voor de

2 De andere landen (Luxemburg, België, Liechtenstein, Oostenrijk, Italië) zijn geen Rijnsoeverstaten en hebben slechts geringe delen van het stroomgebied op hun grondgebied.

3 De oeverstaten van het Grote Merengebied, de VS en Canada, zijn wel rijk, maar voor het vrijmaken van gelden voor publieke bestemmingen zoals internationaal waterbeheer bestaat steeds minder steun.

4 Hoewel reeds eerder Europese economische samenwerking plaatsvond, werd pas met de Europese Akte van 1972 een economische gemeenschap geformaliseerd.

hoofdstuk negen

verschillen in tempo bij de institutionalisering van economische samenwerking. Regionale samenwerkingsverbanden als EU, NAFTA en SADC hebben grote invloed op de samenwerking in het waterbeheer⁵. De wederzijdse afhankelijkheden tussen staten en het vertrouwen dat tussen burgers ontstaat op basis van economische contacten, stimuleren institutionele samenwerking op andere dan economische gebieden. Het is niet toevallig dat convergerende ontwikkelingen in het regime het snelst blijken te gaan in het bijna geheel tot de EU behorende Rijnstroomgebied. De economische en ook politieke samenwerking gaat binnen de EU eveneens het meest voorspoedig. In zuidelijk Afrika heeft de samenwerking vooral door SADC (in het bijzonder bij de oprichting van de Water Sector in 1996) een belangrijke impuls gekregen, maar net als dat met de economische eenwording het geval is, gaan de ontwikkelingen niet snel. De voortgang in NAFTA-verband bevindt zich voor wat betreft de eenwording tussen de EU en SADC in. Overigens zijn de argumenten om dergelijke economische samenwerkingsvormen op te zetten, zoals bijvoorbeeld de "economies of scale" van vergelijkbare waarde voor samenwerking in het waterbeheer.

Een cruciale factor voor interactief watermanagement is de mate waarin de horizontalisering zich in het maatschappelijk systeem ontwikkelt. De paradigma-shift die zich in de Westerse democratieën voordeed, heeft in algemene zin een sterke toename van participatie door de bevolking te zien gegeven. Bij de IRC heeft dit zich inmiddels formeel vertaald in een sterke positie van de maatschappelijke actoren. De vraag kan ook worden gesteld of zonder de Stichting Reinwater, de procederende tuinders en het Rotterdams POR-project, de Rijn even schoon geweest zou zijn als heden ten dage het geval is. In het Grote Meren-gebied werden al eerder activiteiten ondernomen door milieugroepen en plaatselijke bewonersorganisaties. Deze richtten zich vooral tegen de ernstige verontreiniging en waren een belangrijke aanjager van daadwerkelijke veranderingen.

Niettemin zijn de activiteiten van maatschappelijke actoren op zichzelf meestal niet voldoende omdat zij maar beperkt invloed kunnen uitoefenen. Synchroon moeten er vanuit de overheid duidelijke signalen uitgaan (wetgeving, planvorming, voorlichting, samenwerking, verdragssluiting) en bovendien moet er bij een groot deel van de bevolking sprake zijn van een probleemperceptie, vaak gevoed door een acute crisis die met veel publiciteit gepaard gaat. Gezamenlijk kunnen de factoren vervolgens tot daadwerkelijke veranderingen leiden. Een toename van participatie van actoren in de internationale beleidsvorming zou kunnen worden versterkt door meer transparantie door te voeren in de informatievoorziening.

5 *Doordat de watersystemen de nationale grenzen overschrijden zou het te verwachten zijn dat deze ontwikkeling zich doorzet naar internationale samenwerking of een centrale internationale Europese waterstaatsorganisatie boven de nationale waterstaatsorganisaties. Dit is echter nog niet mogelijk vanwege de politieke structuur* [Dubbelman, 1999: 231].

9.3 Historische parallellen

Bij de institutionele ontwikkelingen van het internationale waterbeheer in de onderzochte gebieden is een aantal opmerkelijke parallellen te vinden. Zo blijkt de samenwerking tussen de landen vaak van start te gaan met overleg over scheepvaart of visserij-aangelegenheden. Bij problemen op deze twee terreinen is de benedenstroomse staat evenzeer gebaat met een gezamenlijke oplossing als de bovenstroomse⁶. Na deze beginfase van internationale samenwerking, die zich voor een deel in de negentiende eeuw afspeelde, werd lange tijd weinig gedaan aan het intensiveren van grensoverschrijdend waterbeheer.

Pas aan het begin van de jaren zeventig, na het uitkomen van de verontrustende rapportages aan de Club van Rome, kwam hierin verandering. In deze eerste periode in de ontwikkeling van het milieubesef moesten de problemen eerst nog worden benoemd. Aan het einde van deze erkenningsfase werden de eerste "milieubeschermingsverdragen" gesloten. Steeds werd daarbij gekozen voor een juridische benadering die past binnen de traditie van directe regulering. Ten behoeve van de Rijn werden het Rijnzout- en Rijnchemieverdrag gesloten, ten behoeve van de Colorado een Zoutverdrag en ten behoeve van de Grote Meren het "Great Lakes Water Quality Agreement" (GLWQA). De afspraken hebben in de loop van de tijd bijgedragen aan een aanzienlijke reductie van de lozingen. In dezelfde periode kwam ook de (herziening van de) nationale wetgeving ter bestrijding van de waterverontreiniging tot stand, zoals in Nederland de Wvo (1970), in de Verenigde Staten de federale Water Pollution Control Act (1972)⁷ en in Mexico de Federal Water Law (1972). Het was een tijd waarin veel maatschappelijke steun bestond voor maatregelen tegen verontreiniging en uitputting⁸.

Halverwege de jaren tachtig is, zeker na het verschijnen van "Our Common Future" van de Commissie Brundtland, een tweede periode te herkennen waarin het milieuvraagstuk (met als onderdeel de waterproblematiek), veel aandacht kreeg. Hoewel de eerder tot stand gekomen sectorale regulering inmiddels resultaten begon op te leveren, bleek het allerm minst voldoende voor het oplossen van nieuwe problemen, die in hoog tempo in de erkenningsfase kwamen. Het inzicht ontstond dat de gehanteerde sectorale benadering op het niveau van het watersysteem niet tot de gewenste resultaten kon leiden. De diplomatieke weg van formele internationale verdragen die voor directe regulering noodzakelijk is, bleek veel te traag voor het gewenste resultaat. Met deze achtergrond besloten de Rijnstaten daarom over te gaan op het stimuleren van zelfregulering bij de betrokken landen. Als basis voor het

6 Het synchroniseren van belangen kan daarom uitstekend werken als middel om tot samenwerking te komen.

7 De eerste min of meer volledige Water Pollution Control Act in de VS kwam al wel eerder in 1948 tot stand. Maar de implementatie werd in handen gelegd van de staten en van lokale autoriteiten, zodat van een werkelijk nationale wet geen sprake is.

8 Opmerkelijk is dat tot het einde van de jaren tachtig weinig belangstelling bestond voor de problemen als gevolg van aantasting.

nakomen van de ministeriële afspraken werd voor het eerste niet teruggegrepen op de juridische status van de bepalingen maar op het wederzijds vertrouwen in goede wil van de betrokkenen. Een vergelijkbare ontwikkeling deed zich voor in het Great Lakes Water Quality Agreement, dat al in 1978 werd geamendeerd met regels die zijn gericht op een planmatige aanpak van verstoorde watersystemen, zonder dat daaraan "harde" verplichtingen werden verbonden.

De paradigmaverschuiving die hiermee voor wat betreft het overheidsbestuur zichtbaar wordt, werd eerder aangeduid met begrip "horizontalisering". Het komt bij de IRC voor het eerste duidelijk naar voren in het Rijn Actie Programma (RAP, 1987), en bij de IJC in de (overigens inhoudelijk niet vergelijkbare), Remedial Action Plans (RAP's) en Lakewide Management Plans (LWMP's). De IJC kreeg een coördinatie-taak, met een expliciete zelfstandige monitoringsfunctie ten opzichte van het gevoerde beleid. Dit type planvorming ontbreekt nog steeds bij de IBWC. Toch heeft ook hier een maatschappelijke omslag plaatsgevonden, zoals onder meer te zien is aan de meer gelijkwaardige wijze waarop burgers bij nieuwe projecten worden betrokken.

De derde periode in de ontwikkeling van het milieubeseef vangt aan met de milieuconferentie uit 1992 te Rio de Janeiro. In deze tijd kwam een aantal belangrijke internationale overeenkomsten over wateraangelegenheden tot stand waarin de stroomgebiedsbenadering expliciet centraal werd gesteld. Voorbeelden zijn het Verdrag van Helsinki [ECE, 1992], het Verdrag van de Verenigde Naties [UN, 1997] en de Kaderrichtlijn voor de EU [1999]. Een groot verschil met de voorafgaande perioden betreft de ecosysteembenadering en de nevenschikte positie die maatschappelijke actoren nu innemen.

In de gevalstudies blijken de drie genoemde aandachtsgolven voor het milieu duidelijk te herkennen. In hoofdstuk zes werden deze perioden respectievelijk gekarakteriseerd met de publikaties "Limits to growth" [Meadows e.a., 1972], "Our common future" [WCED, 1987] en "Agenda 21" [UN, 1992a]. In de volgende tabel worden deze institutionele veranderingen met elkaar in verband gebracht.

Gebied/commissie	Rijn/IRC	Great Lakes/IJC	Rio Grande, Colorado/ IBWC	Oranje/-
Begin technische samenwerking	1950 (CCR: 1815, Zalmcie.: 1885)	1909	1889	(ORRS)
1. directe regulering	1976, Rijnchemie/ zout-verdragen	1972 GLWQA	1973, zoutverdrag Colorado; 1979, Minute 261 (Border sanitation)	Zuid-Afrika (Apartheids- regime)
2. zelfregulerings instrumentarium	1987, RAP	1978, GLWQA e- cosystem approach	1983, La Paz- Agreement	

3. interactief waterbeheer	1998, Rijnverdrag	1987, Remedial Action Plans/ Lakewide Management Plans	1994, BECC	1998, Zuid-Afrika: (Water Act)
----------------------------	-------------------	---	------------	-----------------------------------

Figuur 9.2; inzet van instrumenttypes in het waterbeheer

Het bestaande overzicht van het instrumentarium dat in het internationaal waterbeheer werd geïntroduceerd, bevestigt dat sprake is van golfbewegingen. In bepaalde periodes werd op verschillende plaatsen een nieuw type regulering geïntroduceerd. Met inschakeling van het nationale niveau voor de uitvoering, bestaat overigens in alle gebieden de mogelijkheid een combinatie van instrumenten in te zetten.

9.4 Het watersysteem, het tweede aandachtsveld

De tweedeling tussen de besproken watersystemen in maatschappelijke systemen wordt doorgezet in het onderscheid naar watersysteem. Opvallend is dat de IRC en IJC zich in een vochtig gematigd klimaat bevinden, terwijl de IBWC en de samenwerking betreffende de Oranje zich grotendeels in een droog klimaat afspeelt. De verschillen hebben belangrijke gevolgen voor de kringloop waarvan de riviersystemen deel uitmaken.

De mogelijkheden voor menselijk gebruik van het water zijn in IRC en IJC-gebied aanzienlijk omvangrijker dan in het droge gebied van de IBWC en de Oranje. Bij de laatste twee rivieren bestaat op grond van de waterschaarste een grote noodzaak tot technologie die is afgestemd op hergebruik en vasthouden van het onttrokken water. Maar ook bij grootschalige toepassing van dergelijke technologie, die mogelijk zou kunnen leiden tot een voorlopige oplossing van het schaarsteprobleem, kunnen deze rivieren onmogelijk voorzien in alle functies.

Voor het ecologische functioneren van het watersysteem komt door gebrek aan water sterk onder druk te staan. Veel organismen in droge gebieden zijn bijvoorbeeld sterk afhankelijk van periodiek optredende overstromingen. Deze zijn reeds vele tientallen jaren geleden ongedaan gemaakt met stuwwallen, kanalisaties en bedijkingen. Ook hebben maatregelen tegen meanderen en tegen waterverlies naar het grondwater, op verschillende plaatsen geresulteerd in een rivier die is omgevormd tot een betonnen goot. In de vochtige klimaten van de Rijn en de Grote Meren zijn de watersystemen de laatste eeuwen grondig door de mens aangepast, vooral door allerlei fysieke aanpassingen van de bedding waarin het water zich bevindt. In alle gebieden heeft de ontbossing, de drainage en de verharding van het landoppervlak geleid tot een sterke vermindering van landschapselementen die het water eerst als een spons vasthouden en vervolgens langzaam laten uitlekken. Door nieuwe inzichten in deze functie van het natuurlijk systeem, worden inmiddels de eerste experi-

hoofdstuk negen

menten met herstel van de natuurlijke dynamiek in uitvoering genomen. Naast de Rijn en de Colorado zijn voorbeelden te vinden bij de Rhone en de Maas, en voor wat betreft het herstellen van vloedvlaktes bij verschillende Afrikaanse rivieren, zoals de Phongolo, de Zambezi en de Senegal. De ingrijpende gevolgen van dergelijke vormen van sturing van de processen in het waterbeheer vragen in een grensoverschrijdende context om intensieve samenwerking tussen de betrokken landen.

De meeste watersystemen zijn inmiddels zo sterk veranderd dat daardoor het referentiebeeld van de natuurlijke situatie uit het zicht is geraakt. Zo is van het oorspronkelijk watersysteem van de Rio Grande weinig kennis meer aanwezig bij de huidige waterbeheerders en bestaat bijvoorbeeld bij de Nederlandse bevolking een volstrekt verkeerd beeld van de natuurlijke situatie van de grote rivieren. De Rijnstromen, die door vlak polderland met een open uiterwaardengebied stromen, zijn een menselijke creatie. Van oorsprong bestond dit deel van de laaglandrivier uit een met bos omzoomde wirwar van kleine en grote waterlopen. De ontwikkeling van watersystemen is sterk afhankelijk van ecologische successie en organische groei. Omdat bijvoorbeeld oobossen een ontwikkelingsperiode hebben van tenminste 200 jaar, vergt mogelijk herstel van riviersystemen een zeer lange adem. Dergelijke niet-menselijke tijdschalen spelen bij meer natuurlijke ontwikkelingen in het riviersysteem een rol, zoals bij meandering, sedimentatie, bodemdegradatie, bodemdaling en peilverandering.

Net als dat bij het maatschappelijk systeem, kan ook bij watersystemen een toenemende globalisering worden geconstateerd. Door het verbinden van bijvoorbeeld de Rijn met Rhone en Donau, door de aanleg van de "St. Lawrence Seaway", en door transfers van water uit andere systemen, zoals het Lesotho-project, ontstaat langzamerhand een steeds groter stelsel van verbonden waterlopen. Een gevolg hiervan is een verschijnsel dat kan worden aangeduid met "ecologische globalisering": de mondiale verspreiding van dominante organismen. De intrek van exoten kan de samenstelling van flora en fauna ingrijpend wijzigen en heeft uiteindelijk ecologische nivellering tot gevolg.

9.5 Gepercipieerde problematiek

De eerste problemen die in de geschiedenis van het waterbeheer naar voren komen, hebben te maken met waterschaarste. In de onderzochte gebieden was dit echter in de oudheid niet het geval, omdat ofwel sprake was van een overvloed aan water, zoals bij de Rijn en de Grote Meren, ofwel van een geringe bevolking zodat geen acute schaarste ontstond, zoals bij de Rio Grande, de Colorado en de Oranje. Daarom kwamen eerst de scheepvaart en visserij in de internationale aandacht te staan. Waterschaarste kwam aan het begin van de twintigste eeuw (1906) voor het eerst naar voren toen bij de Rio Grande uitputting dreigde als gevolg van bovenstroomse irrigatie en industrialisatie. Tot de oprichting van internationale commissies leidde dit in eerste instantie echter niet⁹, wegens gebrek aan een gemeenschappelijk belang. Het karakter van de conflicterende belangen verhinderde gemeenschappelijke institutionele arrangementen. De eerste grensoverschrijdende riviercommissies daarentegen zijn opgericht bij gepercipieerde problemen waar zich synchroniteit in belangen voordeed. Dit is zowel bij de Rijn als de Grote Meren te zien, waar de belemmeringen die her en der werden gesteld aan de scheepvaart als eerste riviergerelateerde probleem op internationaal niveau naar voren kwam. Vervolgens werd in beide gebieden erkend dat de teruglopende visvangsten afbreuk doen aan het gemeenschappelijk belang van de staten in het stroomgebied.

Zo is in de historische opeenvolging van de aanpak van de verstoringsvormen een vast patroon te ontdekken. Nadat in eerste instantie de aandacht ligt bij uitputting (consumptievis bij de IRC en de IJC; water bij de IBWC en de Oranje), komt vervolgens de verontreinigingsproblematiek aan de orde. Eerst worden de stoffen aangepakt, die directe financiële schade aan de landbouw opleveren, zoals chloriden (IRC, IBWC). Vervolgens worden de nadelige effecten van zuurstofverbruikende stoffen door middel van waterzuiveringinstallaties tegengegaan (IRC, IJC, IBWC). Dan komen de acuut giftige stoffen aan bod (IRC, IJC) en weer later wordt het gevecht tegen de persistente chemische stoffen uit diffuse bronnen aangegaan (IRC, IJC). Als laatste vorm van verontreiniging wordt het gevecht aangegaan met de nutriënten, een strijd die overigens net zo min is gestreden als die tegen verontreiniging vanuit diffuse bronnen.

9 De IBWC werd pas halverwege de twintigste eeuw formeel opgewaardeerd tot watercommissie. In de beginperiode hield de IBC zich primair bezig met grensbepaling.

De gevolgen van aantasting zijn de laatste die hebben geleid tot de perceptie dat zich een probleem voordoet. Voor wat betreft de Rijn zijn de alarmerend hoge waterstanden van 1995 en 1997 een belangrijke stimulerende factor geweest. Toch werd al eerder duidelijk, met de opstelling van het RAP, dat de zalm vooral vanwege aantasting niet meer in de Rijn kon leven. Parallel werden bij de Grote Meren het ecosysteem en de visserij aangetast door de intrek van exoten, wegens de aanleg van verbindende waterwegen. Inmiddels heeft het bewustzijn van aantastingsproblemen bij de Colorado, met name in de Verenigde Staten, geleid tot experimenten met meer op dynamische processen gerichte beheersvormen. Bij de Rio Grande en de Oranje is door de afwezigheid van een duidelijk referentiebeeld van het oorspronkelijke ecosysteem, in combinatie met de dwingende behoefte aan water, van probleemperceptie maar in beperkte mate sprake. Eerder wordt gedacht aan conservering van het schaarse water met nog meer kunstmatige ingrepen.

Bovenstaande problemen bij riviersystemen zijn in de meeste gevallen terug te voeren op verstoring. Door verontreiniging, uitputting en aantasting worden de riviersystemen zodanig verstoord dat ze aan betekenis verliezen voor (vaak andere) staten. Dit betekenisverlies geeft vervolgens aanleiding tot institutionele veranderingen. Regelmatig hebben deze tot successen geleid, al zijn deze nogal eens beperkt tot perceptieveranderingen. Nog steeds is bijvoorbeeld bij de Colorado en de Rio Grande een gebrek aan water, maar van maatschappelijke onrust of een conflict tussen de betrokken landen is geen sprake meer. Ook de zoutconcentratie van de Colorado, de Rio Grande en de Rijn is feitelijk maar in beperkte mate verminderd, maar wordt toch niet meer als probleem ervaren.

Werkelijke verbeteringen zijn in de onderzochte gebieden meestal pas na verloop van veel tijd bereikt. De belangrijkste reden hiervoor is dat de commissies zich in eerste instantie richten op de vraag hoe de nadelen van de verstoring kunnen worden verdeeld tussen de betrokken landen. Het onderliggende verstoringsvraagstuk zelf wordt dan niet aangepakt, waardoor de internationale commissies vaak het probleem nog verergeren. Ze besluiten tot een optimale verdelingssleutel die bij het eerste zuchtje tegenwind in de zin van klimatologische (minder water) of biologische aard (minder vissen) in elkaar stort. Pas als dat gebeurt, en er zich dus in feite een ramp voordoet, worden de onderliggende problemen werkelijk gezamenlijk ter hand genomen. Dan wordt (soms) een reële verbetering in de relatie tussen mens en watersysteem gerealiseerd. Hieruit blijkt dat een duidelijk onderscheid tussen primaire verstoringsproblemen en secundaire verdelingsproblemen.

Tot de prioritaire problemen kunnen worden gerekend:

- verontreiniging met diverse antropogene stoffen;
- uitputting van het water;
- uitputting van consumptievis;
- aantasting van de rivierbedding;
- aantasting van de ecologische structuur.

De secundaire problemen betreffen het verdelingsvraagstuk. Met uitzondering

grensoverschrijdend waterbeheer

van de conflicten over vrije scheepvaart, bestaat steeds een duidelijke relatie met onderliggende verstoringsproblemen. En zelfs fysieke belemmeringen aan de scheepvaart zijn vaak ook tevens een bron van aantastingproblemen, zoals stuwen, sluizen en dammen. Andere secundaire problemen zijn:

- noodzakelijke verontreinigingsbestrijding;
- verdeling van het water;
- verdeling van visrechten;
- noodzakelijke structuurveranderingen in het watersysteem;
- de verdeling van kosten en baten van projecten en maatregelen.

De samenhang met politieke belangen en de potentie van een interstatelijk conflict, maken oplossing van de tweede groep problemen van eminent belang voor alle betrokken staten. Het zijn dan ook de secundaire problemen waar de noodzaak tot samenwerking zich het vaakst heeft vertaald in de institutionalisering van internationale riviercommissies. Eerder werd geconstateerd dat de oplossing hiervan voorbij gaat aan de werkelijke problemen, en deze vaak nog versterkt. Dit betekent dat de inherente nadruk op verdelingskwesties in eerste instantie een negatieve invloed van de commissies laat zien bij het oplossen van de gepercipieerde problematiek.

De wijze waarop een dergelijke commissie vervolgens wordt geïnstitutionaliseerd, is, zo blijkt uit de onderzochte gevallen, veel minder bepalend voor bevredigende resultaten, dan het feit dat de problemen op de gemeenschappelijke politieke agenda worden geplaatst. Dit strookt met de bevindingen van Dieperink [1997: 346] die voor de Rijn vaststelt dat samenloop met acties van andere maatschappelijke actoren dan de overheid, van groot belang zijn. En het strookt met de bevindingen van Nollkaemper [1993: 304] die het juridisch bindend zijn (van gespecificeerd gedrag waarvoor in adequaat toezicht is voorzien) niet als een noodzakelijke voorwaarde beschouwt voor een succesvol waterbeheersregime.

Het blijkt dat het bereiken van succes sneller geschiedt als een bepaalde vorm van synchroniteit tussen de verschillende factoren en actoren aanwezig is. Vooral waar publieke beleidsinspanningen sporen met private initiatieven, zoals bij de Rijn en de IJC het geval is, kunnen successen worden vastgesteld. Gezamenlijk, en in algemene zin, leiden ze tot een gestage vermindering van de problemen die worden gepercipieerd. Uit de gelijktijdigheid in het ontstaan van bepaalde typen institutionele vormgeving, kan vervolgens worden afgeleid dat de maatschappelijke factoren veel sterker bepalen welke institutionele arrangementen worden ingezet, dan de feitelijke problemen die zich in het watersysteem voordoen. Ook de problemen die worden aangepakt, plegen per fase gelijktijdig voor oplossing in aanmerking te komen. Blijkbaar ontwikkelt de globale samenleving zich op een zodanige wijze dat zich periodiek bepaalde problemen openbaren, die vervolgens tot gelijksoortige oplossingsstrategieën leiden.

Met één type oplossingsstrategie kan niet worden volstaan. Ieder nieuw pro-

hoofdstuk negen

bleem dat zich in de loop van de tijd ontwikkelt, vraagt om zijn eigen tijdgebonden instrumentarium. Niettemin is de ontwikkeling er één naar accumulatie van instrumenten binnen een steeds gecompliceerder regime¹⁰, omdat, zoals eerder bij de ontwikkelingsgeschiedenis van het waterbeheer naar voren kwam, ieder nieuw type waterbeheer een nieuwe bijdrage toevoegt aan de vruchten van de eerdere fasen. Aldus kan zich op incrementele wijze een internationaal stroomgebiedsbeheer ontwikkelen.

9.6 Rampsituaties

In hoofdstuk vijf werd uit de agendabouwbenadering opgemaakt dat de overgang van een door maatschappelijke groepen gepercipieerd probleem naar een beleidsmatige oplossingsstrategie in hoge mate wordt beheerst door de aanwezigheid van acute noodsituaties. Opvallend is dat in het waterbeheer de crises periodiek in de aandacht komen te staan.

In het onderstaande worden de acute problemen (1) gerelateerd aan de beleidsmatige reactie (2).

Commissie		IRC	IJC	IBWC	Oranje
eerste golf: Club van Rome 1970-1976 (sectoraal water- beheer)	1	1969 endosulfan / 1970 zuurstof-tekort / chloriden	1969, brandende Cuyahoga 1970 zuurstof- tekort Eriemeer	1961, zoutconcen- tratie Colorado zuurstoftekort	
	2	1976, Rijnchemie-/ zoutverdrag; rwzi's	1972, GLWQA met herziening van 1978; rwzi's	1973, zoutverdrag 1979, riolering	
tweede golf: Cie. Brundtland 1987-1990 (integraal water- beheer)	1	1986, Sandoz	1987; nutriënten en persistente gifstoffen	1980; ernstige water- verontreiniging	
	2	1987, RAP	1987; GLWQA amen- dement: RAP's / LWMP's	1983, La Paz-Agreement	
derde golf: Rio de Janeiro vanaf 1992 (interactief watermanage- ment)	1	1993/1995, hoogwater	1999; plannen tot commer- ciële aanwending watervoorraad Grote Meren	1990, waterverontreini- ging/economische crisis	1990- 1992, droogte
	2	1998, Rijnverdrag	(1999; onderzoek gestart)	1994, BECC	(Water Act ¹¹)

10 Op zichzelf is dit al een reden voor participatie van maatschappelijke actoren, daar overheden het alleen niet meer kunnen bolwerken.

11 De nadruk op waterbesparing in de Water Act is mede het gevolg van de grote droogte in Zuid-Afrika, maar het schrijven van de nieuwe wet was het gevolg van een maatschappelijke omwenteling. Naast

Figuur 9.3; crises in het watersysteem en de maatschappelijke reactie daarop

De ontwikkelingen in de cases bevestigen dus dat herzieningen in het beleid doorgaans verband houden met acute rampsituaties¹². De giflozing van Sandoz in de Rijn (1986) leidde wellicht tot het bekendste voorbeeld van een beleidsintensivering die door een acute crisis wordt afgedwongen. Maar eerdere lozingen in de Rijn met het landbouwbestrijdingsmiddel endosulfan in 1969, leidde evenzeer tot intensief internationaal overleg en een grotere inspanning op waterkwaliteitsgebied in de IRC. Een ander voorbeeld is de Cuyahoga rivier in Cleveland, die in 1969 over een grote afstand begon te branden. De zichtbaarheid van de verontreiniging werd een goede voedingsbodem voor maatregelen tegen de lozingen in het hele Grote Merengebied.

Diverse andere voorbeelden bevestigen de correlatie tussen ramp en beleidsvernieuwing. De snelle maatregelen die in Nederland konden worden ingevoerd naar aanleiding van de extreem hoge waterstanden in 1995 (Delta-plan Grote Rivieren) hadden hun voedingsbodem in een (bijna) ramp. Eerder hadden watersnoodrampen in 1916 en 1953 geleid tot ingrijpende beleidsprogramma's, respectievelijk de afsluiting van de Zuiderzee en het Deltaplan. Zo blijken alle grote waterhuishoudkundige besluiten in Nederland het gevolg te zijn van een ramp. Ook de crisis met de kerncentrale van Tsjernobyl heeft aanleiding gegeven tot een beleidsreactie (onder andere een bouwstop van kernenergiecentrales en compartimentering van IJsselmeerdrinkwater), en hetzelfde geldt voor de rampen met chemische stoffen in 1976 bij het Italiaanse Seveso en in 1984 in het Indiase Bophal (regulering chemische stoffen en industriële veiligheid). Het stinkende zwarte water dat in 1970 door de Rijn de grens werd overgebracht vervulde in Nederland eenzelfde functie (Wvo), de bodemverontreiniging in 1979 van Lekkerkerk (wetgeving bodemsanering) en de zeehondensterfte van 1988/1989 in de Waddenzee (Noordzee Actie Programma)¹³.

Omgekeerd kan worden vastgesteld dat weinig ernstige rampsituaties in de publiciteit zijn gekomen, die niet hebben geleid tot nieuwe maatregelenpakketten¹⁴. Hoewel het verband dus voor de hand lijkt te liggen, blijven twee essentiële vragen onbeantwoord. (1) Zouden de beleidsmaatregelen tot stand gekomen zijn als de ramp niet zou hebben plaats gevonden? En (2) is een ramp op zich voldoende om een effectieve beleidsreactie uit te lokken?

gepercipieerde rampsituaties kunnen perioden van beleidsmatige onrust nieuwe ontwikkelingen op de beleidsagenda genereren. De ministerswisseling die met de teloorgang van het apartheidsbeleid gepaard ging, opende een policy window voor een waterwet waarin op duurzaamheid gerichte beleidsaspecten althans formeel een plaats konden krijgen.

12 "Een ramp op zijn tijd, basis voor een goed beleid", aldus Hofstra & Leentvaar [1995: 314].

13 Ook de watersnoodrampen van 1926 en 1954 hadden in Nederland een ingrijpende beleidsreactie tot gevolg, respectievelijk in de afsluiting van de Zuiderzee en het Deltaplan.

14 Ook de ramp die het uitsterven van de Rijnzalm voor de visserij betekende, heeft geleid tot maatregelen, zoals onder meer het Zalmtractaat van 1885. De werkelijke oplossing bleek echter te ingrijpend en kwam dan ook pas aan het einde van de twintigste eeuw binnen bereik.

hoofdstuk negen

Beide vragen hebben betrekking op de mate van invloed die andere factoren zelfstandig hebben op de het tot stand komen van beleidsmaatregelen. Hoewel een definitief antwoord op deze vragen op basis van het uitgevoerde onderzoek niet mogelijk is, kan wel worden vastgesteld dat behalve een crisis, ook steeds een zekere mate van maatschappelijke druk aanwezig was om het gevoerde beleid te intensiveren. Dit is onder meer af te leiden uit het gegeven dat de veranderingen plaatsvonden in een tijd dat de aandacht voor het milieu-vraagstuk zich in het algemeen op een hoogtepunt bevond. Privaatrechtelijke initiatieven, acties van pressiegroepen en politiek overleg vormen hiervan het beste bewijs. In elk geval bleek dus steeds een voedingsbodem aanwezig voor het nemen van verdergaande maatregelen.

Het lijkt daardoor onwaarschijnlijk dat een ramp op zichzelf voldoende reden is om te komen tot een substantiële intensivering van het beleid. De noodsituatie activeert slechts latente maatschappelijke krachten. Zelfs al zou de ramp veel minder en kortstondiger aandacht trekken als niet sprake was van onderliggende onvrede. Het reeds aanwezige breed gedragen ongenoegen over de ontstane situatie is de maatschappelijke context die de veranderingen in het beleid ondersteunen. In de praktijk blijkt dat er in de loop van de tijd een oplopende maatschappelijke spanning ontstaat, die bij het optreden van een ramp tot ontlading komt. Dit is in overeenstemming met de conclusies van Dieperink [1997: 328], die *rampachtige situaties* beschouwt als uitgelezen condities voor regime-aanpassing die geschikt zijn voor de opening van een "policy window". Het is de doorslaggevende factor, "de druppel die de emmer doet overlopen". Een belangrijke rol is hierbij overigens weggelegd voor de media. Daar de perceptie bepaalt of van een probleem moet worden gesproken, is informatie over de verschijnselen die zich afspelen van groot belang. Juist in rampsituaties komen ook de achterliggende verschijnselen uitgebreid onder de aandacht, waardoor het kennisniveau van de bevolking snel kan stijgen¹⁵ en gemakkelijker een probleemperceptie kan ontstaan. Voor de waterbeheerder die onvoldoende prioriteit krijgt bij het doorvoeren van gewenste maatregelen, betekent dat een opgesteld rampenscenario tevens een anticipatie op mogelijke intensivering van algemeen beleid dient in te houden. Op het moment dat de crisis zich werkelijk voordoet, kunnen vervolgens zonder vertraging de vereiste maatregelen worden doorgevoerd.

15 "Betere" algemene voorlichting kan hieraan weinig veranderen. Door het grote aantal belangrijke problemen dat zich in de wereld voordoet kan niet worden verwacht van de burger dat hij altijd volledig op de hoogte is. Vaak is slechts bij tijdelijke concentratie van de aandacht vanwege een ramp, voldoende informatie over te brengen om de perceptie te beïnvloeden. Tevens kan hierin een pleidooi worden gevonden voor steun aan gespecialiseerde NGO's, om overheden voldoende tegenspel te kunnen bieden bij de afweging ten behoeve van besluiten waarvoor veel ingewikkelde informatie noodzakelijk is.

9.7 Indicatoren voor succesvol waterbeheer

De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk, is welke institutionele arrangementen in de praktijk tot de beste resultaten leiden bij het tegengaan van probleemsituaties. Nu is al eerder aangegeven dat het antwoord hierop zo sterk is gebonden aan plaats en tijd, dat het niet mogelijk is te komen tot één vastomlijnd en overal toepasbaar streefbeeld internationaal waterbeheer. Wel is het mogelijk om aan te geven, welke aspecten onder de huidige omstandigheden niet goed (meer) functioneren. Zo wordt bevestigd dat het streven naar nauwgezette juridische normen in een internationaal verdrag en ontbrekende coördinatie tussen verschillende autonome waterbeheerders een succesvol beleid belemmeren.

Verder bleek het mogelijk een aantal juridische beginselen en beleidsuitgangspunten als leidraad voor institutionalisering toe te passen. In de onderzochte gebieden wordt bij de verdeling van voor- en nadelen, althans formeel, steeds expliciet uitgegaan van het "equitable utilization"-beginsel. In overeenstemming hiermee is de officiële doelstelling van de IBWC primair gericht op "services to the people", maar zijn bij beslissingen over de watertoevoer van de Rio Grande nog steeds de rudimenten van de (in deze contreien geboren) "Harmon-doctrine" te herkennen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de verdragsbepalingen over de Rio Grande. Als zich Mexicaanse tekorten voordoen, hoe nijpend ook, heeft de VS niettemin uitsluitend bij overvloed van water de plicht extra water door te laten (aan Mexico "te lenen"). De vereiste van overvloed betekent dat eerst in alle functies in de VS kan worden voldaan, inclusief waswater en irrigatie. Een dergelijke regeling past niet meer in deze tijd. Wegens de grote droogte in oktober 1995 werd dan ook met een aparte minuut van de IBWC besloten dat de Mexicaanse burgers een minimum aan drinkwater wordt geleverd, ook nu dit ten koste ging van de irrigatielandbouw in de VS.

Een ander beginsel "best joint utilization", zoals dat in de bilaterale commissies in zuidelijk Afrika wordt aanvaard, is in feite achterhaald. Door de focus op de optimalisatie van menselijke gebruiksfuncties, kan het worden beschouwd als een exponent van een achterhaalde vorm van sectoraal waterbeheer. Ook het Rijnverdrag van 1963 spreekt in de preambule over maatregelen "met het oog op verbetering van de gebruiksfuncties". De IRC hield zich tot het RAP van 1987 slechts bezig met het terugdringen van verontreiniging. Officieel wordt pas sinds 1999 het volledige ecosysteem geacht onder de IRC te vallen. Op grond van de ervaringen met het nieuwe Rijnverdrag [IRC, 1998] zal kunnen blijken in hoeverre "no significant harm" als principe in praktijk gebracht zal worden.

Ook het oorspronkelijke verdrag in het IJC-gebied ging uit van gebruiksfuncties: "the use of the waters" [IJC, 1909: art. VIII]. Vooral de ontwikkeling naar de ecosysteembenadering, zoals die door de IJC en de andere belanghebbenden in het Grote Merengebied werd gekozen, heeft echter geleid tot een verschuiving naar de eisen die integraal waterbeheer op internationaal niveau

hoofdstuk negen

stelt. Doelstelling wordt dat geen schade aan duurzame ontwikkeling mag worden veroorzaakt, in welke staat dan ook. Men zou hier kunnen spreken van het "sustainability principle", of in een op menselijke gebruiksfuncties gerichte terminologie "sustainable use" genoemd.

De mate van succes die de onderzochte commissies hebben behaald, kan worden afgemeten aan de mate waarin nog problemen worden gepercipieerd¹⁶. In het volgende schema is een indicatie gegeven van de mate waarin in de onderzochte gebieden een bevredigende oplossing is gevonden voor de eerder genoemde grensoverschrijdende problemen. Het gaat er niet om of het feitelijke probleem ook daadwerkelijk is verdwenen, maar of een perceptie is ontstaan dat de betreffende verschijnselen niet meer als probleem moeten worden ervaren. In het schema wordt met behulp van een plusteken (+) aangegeven dat het probleem is "opgelost", en met een minteken (-) dat het probleem nog steeds (door grote groepen mensen) als zodanig wordt gepercipieerd.

Huidige probleemperceptie als indicator voor succes:	IRC	IJC	IBWC	Oranje
overstromingsrisico's	+ -	+	+	+ -
belemmeringen voor de scheepvaart	+	+		
uitputting water			+ -	-
populaties consumptievis	+ -	+ -		
chlordenconcentratie	+		+	
verontreiniging met chemische stoffen	+ -	+ -	-	-
versterking pieken en dalen in afvoer (door aantasting)	-		-	
ontwikkelingsrichting watersysteem (ecologie)	+	+	-	-
conflicten	+	+	+	-

Figuur 9.4; de mate waarin problemen worden gepercipieerd in de onderzochte grensoverschrijdend riviersystemen; (+ = probleem "opgelost"; - = probleem nog aanwezig).

Uit dit overzicht valt af te lezen dat de institutionele constellatie van de IRC en IJC blijkt samen te gaan met de meeste successen bij het tegengaan van problemen. Hoewel dit op zichzelf niets hoeft te zeggen over samenhang tussen het verdwijnen van deze problemen en de aanwezigheid van bepaalde institutionele arrangementen, rechtvaardigt het wel een vermoeden over de potenties van de betreffende institutionele vormgeving voor grensoverschrijdend waterbeheer¹⁷.

16 Dit moet overigens ruim worden geïnterpreteerd. De bouw van grote stuwdammen is in Zuid-Afrika succesvol geweest vanuit het oogpunt van waterschaarste. Voor wat betreft de ecologische gevolgen kan deze conclusie evenwel zeker niet worden getrokken. Succes is afhankelijk van de mate waarin doelbereiking heeft plaatsgevonden. In het overzicht wordt slechts gekeken naar de vraag of de perceptie met betrekking tot de problemen is veranderd.

17 Omdat niet met zekerheid is vast te stellen in hoeverre de aanwezigheid van de internationale commissies zelf bepalend zijn geweest voor de probleemoplossing, kan slechts een indicatie van mogelijke samenhang worden gegeven en kan worden geconstateerd wanneer de commissies in elk geval geen succes hebben gehad. Uit de bemoeienis die de commissies hebben gehad met de betreffende probleemgebieden valt evenwel een vermoeden van causaliteit te distilleren.

9.8 Institutionele arrangementen

9.8.1 Algemeen

Uitgaande van de waarde van interactief waterbeheer voor de oplossing van problemen, is het zinvol te bezien in hoeverre de basiscomponenten van dit concept kunnen worden teruggevonden in de institutionele arrangementen in de onderzochte gebieden. Het volgende overzicht geeft hiervoor een indicatie, waarbij met een plusteken (+) is aangegeven of een basiscomponent wel en met een minteken (-) dat deze niet is geïnstitutionaliseerd.

	IRC	IJC	IBWC	Oranje
integratie	+	+	+ -	-
duurzaamheid	+	+	-	-
stroomgebiedsbenadering	+	+ -	-	-
interactie	+ -	+	+ -	-

Figuur 9.5; aanwezigheid van basiscomponenten in het geïnstitutionaliseerde grensoverschrijdend waterbeheer (+ = aanwezig; - = niet aanwezig).

In het overzicht wordt bevestigd dat de IRC en IJC vooroplopen bij de invoering van de interactieve benadering. Het zijn ook deze commissies die het meeste succes laten zien bij het bestrijden van de problemen. De IBWC houdt zich nog primair bezig met het verdelen van de gebruiksfuncties van de riviersystemen. Een nadere analyse van de tot stand gekomen institutionele kernarrangementen is nu op zijn plaats. Daarom wordt in het volgende ingegaan op de vraag in hoeverre de praktijkgevallen bruikbare onderdelen bevatten voor interactief watermanagement.

9.8.2 Organisatie

gezamenlijk waterbeheer

Vastgesteld kan worden dat het werk van de drie onderzochte commissies algemeen brede waardering geniet. Deze positieve opvatting bestaat ook ten opzichte van andere stroomgebiedscommissies in de wereld. De bijdrage van de commissies gaat verder dan de bescherming die de naamgeving vaak suggereert. De officiële aanduiding "Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (of van de Maas of de Schelde) doet vermoeden dat slechts conservatief wordt gehandeld. Juist een actieve opstelling is echter vereist. De term bescherming verwijst bovendien te sterk naar het behoud van de waterkwaliteit of de natuur in het riviersysteem. Dit is echter slechts één onderdeel van het totale watersysteem waarvan een rivier deel uitmaakt.

interne organisatie

De twee meest succesvolle commissies, de IRC en de IJC hebben beide een

hoofdstuk negen

structuur met een aantal gespecialiseerde werkgroepen en advisory boards. Doordat het werk in deze secties transparant is en ook mogelijkheden biedt voor belangengroepen, kan langs deze weg relatief veel invloed worden uitgeoefend op de onderwerpen waarover de commissie zich uiteindelijk uitspreekt. Niettemin is de wijze waarop een commissie intern is georganiseerd, van minder belang dan de vraag of voldoende inzet wordt geleverd om openheid van het bestuur te bevorderen. Een op vertrouwen gebaseerde open besluitvorming van de deelnemende landen is een belangrijke conditie voor het functioneren van samenwerking. Openheid kan worden gestimuleerd door middel van een geformaliseerde afstemming van beleid, zowel tussen de verschillende secties van de commissie, als met betrekking tot andere maatschappelijke actoren.

belangen

Uit de cases komt naar voren dat de verplaatsing van thema's naar het stroomgebiedsniveau aanzienlijk sneller optreedt, indien sprake is van symmetrie in belangen. Uiteraard is het in die gevallen eenvoudiger om te komen tot de acceptatie van regels met gemeenschappelijke voordelen. Dit is bij de Rijn te zien aan het vroege tijdstip waarop de scheepvaart (1815) en de teruglopende vangst van migrerende vissen (1885) onderwerp werd voor internationale instituties¹⁸. Het is daarom voor de hand liggend dat wordt overgegaan tot de instelling van stroomgebiedsoverleg. In het gunstigste geval kan dit er zelfs toe leiden dat belangentegenstellingen helemaal uit zicht blijven. Dit is het geval wanneer wordt geredeneerd vanuit een gemeenschappelijk stroomgebiedsbelang. Ook de tegenpool van gedeelde belangen op stroomgebiedsniveau, te vinden bij uitputting, is op het niveau van soevereine staten niet oplosbaar, zolang bovenstroomse staten niet bereid zijn afstand te doen van een deel van hun soevereine rechten. Indien echter een stroomgebiedsbepaling wordt geaccepteerd, komt een oplossing direct in zicht, omdat door een hoger afwegingskader een feitelijke belangentegenstelling ontbreekt. De situatie met betrekking tot de grensoverschrijdende verontreiniging bevindt zich tussen beide uitersten in. Hoewel de directe effecten van bovenstroomse lozingen zich vaak vooral voordoen in het benedenstroomse gebied, worden de indirecte effecten ook bovenstrooms gevoeld. Het verminderde functioneren van het watersysteem uit zich dan in de afnemende biodiversiteit (waaronder voor consumptie geschikte organismen), die ook bovenstrooms waarneembaar is. Het gemeenschappelijk belang dat staten hebben bij een goede waterkwaliteit, kan mogelijk een verklaring geven voor de nadruk die de EU-kaderrichtlijn water legt op kwaliteitsaspecten.

Met betrekking tot aantastingsproblemen komt het onderscheid tussen gedeelde en tegengestelde belangen nog duidelijker aan de orde. Als staten de gezamenlijke voordelen percipiëren van een bepaald project, zoals een stuwdam, wordt alras overleg gestart. Als evenwel over de nadelen van de aantasting moet worden besloten, wordt veel minder snel overeenstemming bereikt¹⁹. Dit geldt nog sterker als het niet om één individueel project gaat, maar om een groot aantal kleine ingrepen die in onderling verband tot problemen leiden, zoals het geval is bij de vele kleine inperkingen van de ruimte waarbinnen het water in de rivier zich vrijelijk kan bewegen.

belemmeringen

18 Ook bijvoorbeeld bij de Donau werd in het Congres van Parijs van 1856 al tot vrije scheepvaart besloten. In de Verenigde Staten werd de controle over de scheepvaart al in 1824 een federale aangelegenheid en in het oprichtingsverdrag van de IJC staat als eerste bepaling dat *the navigation of all navigable boundary waters shall forever be free and open (...)* [IJC, 1909: Art. I].

19 Staten willen wel met de voordelen, maar niet met de nadelen van een project worden geconfronteerd. Daarom worden bijvoorbeeld veel kerncentrales aan de grens gebouwd. Ook stuwen worden regelmatig door het bovenstroomse land tegen de grens aan gebouwd. Gezien de nadelen dat het overstromen van land heeft voor de bewoners kan het op zijn minst opmerkelijk worden genoemd, dat nog nergens op de wereld een benedenstrooms land zonder overleg door middel van een stuw op de grens het bovenstroomse gebied onder water heeft gezet.

hoofdstuk negen

Als belangrijkste belemmeringen voor het functioneren van een adequaat gemeenschappelijk beheer van internationale riviersystemen, komen de volgende factoren in aanmerking²⁰:

1. gebrek aan vertrouwen tussen de landen in het stroomgebied;
2. weerstand tegen het overdragen van nationale soevereiniteit;
3. tekort aan financiële middelen.

Hoewel de laatste factor door de waterbeheerders zelf het meest frequent wordt aangedragen als reden voor minder optimaal functioneren, is dit in het algemeen geen doorslaggevende factor. Zo snel er politieke overeenstemming is, worden de daarbij benodigde middelen ook wel gevonden. De tweede factor, de weerstand tegen het toekennen van nationale bevoegdheden aan overkoepelende organisaties, is van groter belang. Op zijn beurt is deze echter weer afhankelijk van de eerste factor, voldoende onderling vertrouwen tussen de landen. De vertrouwensfactor kan daarom als de diepere oorzaak van de twee andere factoren worden beschouwd. Zonder vertrouwen wordt geen soevereiniteit overgedragen en komt het vrijmaken van middelen daarvoor al helemaal niet ter sprake.

Soms wordt in de sfeer van de belemmeringen ook gewezen op de complicaties die de afbakening van een stroomgebied met zich meebrengt [WL/RBA, 1997: 3-2]. Hoewel bij alle commissies sprake is van arbitraire en soms onduidelijke of kunstmatige definiëring van het territorium, mag dit niet worden beschouwd als een belemmering voor samenwerking. Het vraagstuk van de afbakening komt pas aan de orde als de intentie tot geïnstitutionaliseerde samenwerking is uitgesproken. In aansluiting op WL/RBA [1997: 3-2] kan bij de afbakening gebruik worden gemaakt van de volgende criteria: hydrologische samenhang, beperking aantal overheidsorganisaties per stroomgebieddistrict, beperking benodigde expertise per stroomgebieddistrict, bestaande andere instituties, gewenste grootte en aantal stroomgebiedsinstituties en mogelijk strategische overwegingen. Om te profiteren van schaalvoordelen is het mogelijk kleine wel of niet grensoverschrijdende stroomgebieden toe te voegen aan de grote stroomgebieden waaraan ze grenzen.

20 Teclaff [1996: 383] noemt ook drie factoren: de angst voor het toekennen van een te veel aan autonomie aan internationale instanties, de rivaliteit tussen de verschillende organisaties en de tekorten aan financiële middelen. Linnerooth [1990: 559] concludeert dat de belangrijkste belemmeringen met betrekking tot de gebrekkige aanpak van de verontreiniging van de Donau zijn te vinden in de sterke asymmetrische verhoudingen tussen de boven- en benedenstroomse landen, de wetenschappelijke complexiteit en onzekerheden, het ontbreken van een effectief stroomgebiedsregime voor integrale besluitvorming en de trage ontwikkeling van publieke ongerustheid over de problemen.

Ook voor de veronderstelling dat het succes van een commissie afneemt naarmate het aantal betrokken staten groeit is geen steun in de cases gevonden. Het aantal landen in het Rijnstroomgebied is relatief groot, maar het grensoverschrijdende waterbeheer behoort tot het meest vooruitstrevende van de wereld.

vertrouwen

Bij de IRC en IJC en in zekere mate ook bij de IBWC is een belangrijke mate van vertrouwen tussen de aangesloten landen onderling en tussen de landen en de commissies tot stand gekomen. De vertegenwoordigers van de internationale waterbeheersorganisaties schrijven hier de hoge mate waarin gevolg wordt gegeven aan commissieadviezen aan toe. Het versterkt hun mening dat de neutrale positie van de commissie als adviseur en informant gunstig is voor het functioneren. Op vertrouwen gebaseerde verhoudingen lijken meer resultaat te hebben dan speciaal ten behoeve van de nakoming verleende bevoegdheden. Het vertrouwen dat de partijen hebben in de onpartijdigheid van de besluiten, bevordert dat ze zich er aan houden.

Het is echter de vraag of op vertrouwen gebaseerde verhoudingen uitsluitend een kans hebben in commissies zonder bevoegdheden. In de praktijk bestaat weinig ervaring met commissies die wel politieke of juridische bevoegdheden hebben²¹. Aan commissies die op papier wel over bevoegdheden beschikken, wordt vaak de kans niet gegeven om vertrouwen op te bouwen. *Like the River Plata Basin Treaty, the Niger Basin Authority has been hostage to political rhetoric and thus incapable of undertaking concrete actions* [Milich & Varady, 1993: 13]. Hier was echter het gebrek aan vertrouwen al ten tijde van de oprichting van de commissie afwezig (het was onder meer een reden om bevoegdheden toe te kennen). Het wantrouwen werd met financiële middelen afgekocht, maar onder de oppervlakte bleef de aanwezige politieke weerstand voortduren.

bevoegdheden

21 Bij een commissie met tamelijk vergaande bevoegdheden als de Fins-Zweedse Grenswatercommissie, die onder meer vergunningen uitschrijft voor lozingen naar water, is niet gebleken van vermindering van vertrouwen. Eerder lijkt het vertrouwen te hebben bijgedragen aan een sterke convergentie in water- en milieubeheer.

Hoewel de politieke onwil van landen om soevereiniteit op te geven kan worden gezien als een belangrijke belemmering, blijken de commissieleden zelf ook niet geporteerd te zijn van een toename aan bevoegdheden (en verantwoordelijkheden). Toch zijn er diverse voorbeelden waarin het ontbreken van bevoegdheden een belemmering is voor de uitvoering van uit collectief belang noodzakelijke projecten. Het ontbreken van een mogelijkheid private rechten ongedaan te maken uit het oogpunt van het collectief, kan concrete maatregelen ernstig frustreren. Dit geldt in het bijzonder voor particuliere eigendomsrechten, zoals bijvoorbeeld te zien is bij de grondaankoop bij projecten voor dijkverzwaring of natuurontwikkeling in Nederland²² of de onoverbrugbare barrière voor de overheid die privé eigendom van wateren in Zuid-Afrika vormde voor waterbeheer vanuit een collectief belang. Crebas [1995: 65] wijst er met betrekking tot de maatregelen ter voorkoming van de desastreuze gevolgen van overstromingen in Bangladesh op dat *Land acquisition is a bottleneck for the implementation* van veiligheidsmaatregelen.

kennis

Stroomgebiedscommissies kunnen via onderzoek door internationale multidisciplinaire onderzoeksteams een belangrijke rol spelen bij het verminderen van kennisgebreken voor beleidsbeslissingen. In dit verband is "Capacity building" een gevleugelde term in veel aanbevelingen voor een hogere kwaliteit van het beleid in ontwikkelingslanden [Negenman, 1995: 48]. Het heeft betrekking op de noodzakelijke kennis die aanwezig dient te zijn om het vereiste niveau aan te kunnen. Kennis kan worden ingekocht, bijvoorbeeld bij adviesbureaus, maar voor de continuïteit en de vertrouwensopbouw is het beter dat de commissie zelf de kennis verwerft. De onafhankelijkheid kan worden bevorderd door gezamenlijk aan "fact finding" te doen. De vertegenwoordigers van IBWC en IJC zijn in verband hiermee wars van iedere politieke invloed door hun respectievelijke commissies. Voor hen staat de onafhankelijke positie van een "decision support expertisecenter" [IJC, 1997] centraal, waarbij iedere aanleiding tot mogelijke partijdigheid dient te worden vermeden. De vertegenwoordigers van zowel IRC, IJC als IBWC rekenen dan ook de informatievoorziening tot de belangrijkste taken van de commissie²³

bevorderen van vertrouwen

Het wederzijds vertrouwen kan dus als een cruciale factor worden beschouwd bij het functioneren van internationale stroomgebiedscommissies²⁴. Pas als landen of burgers²⁵ erop vertrouwen dat ook de anderen gemeenschappelijke

22 Natuurontwikkelingsprojecten worden vaak vertraagd als gevolg van problemen met de grondaankoop [BO-Regiwa, 1995]. Een verbetering vormt de uitbreiding van de Wet op de waterhuishouding met een onteigeningsartikel [V&W, 1997: 85], waardoor de afhankelijkheid van de gemeentelijke bevoegdheden op grond van de Onteigeningswet wordt opgeheven.

23 Dieperink [1993: 19] beschouwt informatieverstrekking aan besluitvormende organen en het algemene publiek als de belangrijkste taak van een goed uitgerust commissiesecretariaat.

24 Zoals Milich & Varady [1993] stellen leidde de "history of mistrust" bij het Plata Basin Treaty bijvoorbeeld tot "institutional weakness".

25 Omdat staten uit meer bestaan dan alleen overheden, kan "politieke wil" zeker in horizontaal

afspraken uitvoeren, kan een internationaal waterbeheersorgaan adequaat functioneren²⁶. Een belangrijke vraag is nu hoe dit vertrouwen kan worden bevorderd. Zoals uit de lange geschiedenis van de samenwerking is gebleken, ontstaat vertrouwen pas na jaren van positieve ervaringen. Met name bij de IJC en IBWC heeft de billijke, onafhankelijke en integere wijze waarop de commissieleden steeds tot besluiten zijn gekomen het vertrouwen sterk bevorderd. Verder kan de tamelijk succesvolle technische samenwerking bij de IRC, de IJC en de IBWC worden beschouwd als een basis voor onderling vertrouwen²⁷. De samenwerking in zuidelijk Afrika is nog weinig ontwikkeld, maar de bilaterale samenwerking die nog het beste functioneert is technisch van karakter.

Bij de IRC, de IJC en de IBWC ontstond begrip voor de situatie aan de andere kant van de grens pas in de loop van de jaren door gezamenlijk data te verzamelen en problemen te monitoren. Een voor de hand liggende vervolgstap is de uitwisseling van medewerkers over de grens heen²⁸. Technische samenwerking versterkt de wederzijdse afhankelijkheid van de staten. Het belangrijkste gevolg hiervan is dat de belangen minder geïsoleerd aan landen zijn gebonden, wat vervolgens weer een bevorderende invloed heeft op convergentie van belangen en zo leidt tot een minder snelle polarisatie in de tegenstellingen.

Op grond van de voordelen die aan grensoverschrijdende samenwerking worden toegekend, zou kunnen worden afgeleid dat de oprichting van een gemeenschappelijke organisatie essentieel is voor een goede samenwerking. Hiertegenover staat echter dat verplichtingen de kans op toenemend vertrouwen kunnen reduceren. Van Dam [1993: 228] stelt: *It should come from the neighbouring states by negotiations in peace*. Ook kan een al te strak stramien negatief uitwerken als de plaatselijke situatie hiermee in strijd is of als geen overeenstemming bestaat met de verhoudingen tussen landen in het stroomgebied. Zo zou het op grond van een consequente definering van het stroomgebied noodzakelijk zijn dat bijvoorbeeld Italië, Oostenrijk en Liechtenstein gelijke rechten hebben in de IRC. Een vergelijkbare situatie zou zich om deze reden voordoen in Noord-Amerika, waar Canada gelijke invloed zou krijgen in het gehele Mississippi-gebied en Mexico in het stroomgebied van de Colorado. Het is duidelijk dat deze consequenties niet wenselijk zijn en dat

gestuurde samenlevingen vaak worden opgevat als "maatschappelijke wil". Op stroomgebiedsniveau betekent dit dat het totaal aan maatschappelijke actoren een positieve houding moet hebben ten opzichte van de samenwerking met andere staten.

26 Ook de samenwerking bij de bescherming van het Donausysteem lijdt vooral onder het gebrek aan vertrouwen tussen de staten en het daarmee verband houdende gebrek aan openheid. Zo concluderen Milich & Varady [1998: 35] (...) *the Danube Declaration (...) suffers from Europe's longstanding tendency to forge agreements behind closed doors, excluding public participation in any form and even that of lower-level governments with an obvious interest in the proceedings*.

27 Ook voor Savenije & Van der Zaag [1998: 33] is technische samenwerking de belangrijkste pijler voor het internationale waterbeheer. Uit de ontwikkeling van het Rijnregime leidt Dieperink [1997: 339] af dat de stroomgebiedscommissie in de eerste plaats haar nut kan bewijzen op het vlak van technische samenwerking.

28 Via intensieve technische samenwerking kan, in de opvatting van Driessen [1994], de organisatie het voertuig zijn van de veranderingsprocessen.

hoofdstuk negen

daarom beter afspraken kunnen worden gemaakt over de mate waarin de betreffende landen invloed verkrijgen in de commissie.

nadelen stroomgebiedsorganisatie

Als belangrijk nadeel van de instelling van centrale commissies op stroomgebiedsniveau wordt vaak gewezen op de uitbreiding van bestuurslagen die dit inhoudt en de toename van met centralisatie verbonden bureaucrativering²⁹. Dit argument is zeker reëel, maar kan effectief worden bestreden via integratie van bestaande organen. Zo kan het invoeren van een nieuwe bestuurslaag om redenen van efficiëntie ook juist een positieve uitwerking hebben. Een voorwaarde hierbij is wel dat bevoegdheden worden gedelegeerd. Het alternatief voor het beheer op stroomgebiedsniveau, coördinatie, vergt overigens een minstens zo bureaucratische afstemmingsprocedure. Het gaat er uiteindelijk om dat de aangesloten landen naar het hoogste belang "luisteren". Bevoegdheden zijn daar slechts middelen toe. Ook met behulp van coördinatie en coöperatie is in zekere mate aan de eisen vanuit algemeen belang te voldoen. Hoewel een toename van procedures niet steeds te vermijden zal zijn, kunnen met behulp van de automatisering de meest ongewenste effecten worden voorkomen.

Een tweede potentieel nadeel, het ontbreken van democratische controle, komt pas in de derde fase van interactief watermanagement aan de orde. Zolang zelfs in de meest ontwikkelde commissies (IJC en IRC) nog slechts sprake is van advisering, ligt de democratische controle van de deelnemende landen nog ten volle bij de nationale parlementen³⁰. Indien ook de verdere stappen van interactief watermanagement worden gemaakt, waarbij aan de organisatie supra-nationale bevoegdheden worden toebedeeld, kan een parlementstructuur worden toegevoegd aan de stroomgebiedscommissie, bijvoorbeeld analoog aan de Franse waterparlementen of de Belgische bekkenstructuur. Uit de negatieve opvattingen die de sleutelpersonen in de onderzochte gebieden hebben van een dergelijk vergaande ontwikkeling, blijkt evenwel dat deze zich niet op afzienbare termijn zal voordoen³¹.

29 Durth [1996: 185] vraagt zich bijvoorbeeld naar aanleiding van de Sandoz-ramp af of de uitbreiding van bevoegdheden en budget door de IRC niet moet worden gezien als een voorbeeld van de klassieke bureaucratietheorie (ieder probleem roept een eigen institutioneel arrangement op dat weer nieuwe problemen identificeert).

30 Voor de Rijn geldt dat ook het EU-parlement enige invloed heeft, via de controle op richtlijnen en verordeningen op dit gebied die in de meeste oeverstaten geldingskracht hebben.

31 *Aside from the many advantages and disadvantages it is unlikely that minigovernments with the power to legislate and implement river basin policies across national borders will emerge. The role of transboundary commissions in defining negotiating agendas, linking issues and facilitating the negotiating process may, on the other hand, have considerable potential promise* [Linnerooth, 1990: 648].

crisissituaties

Een onderdeel van de centrale rol in de informatievoorziening op stroomgebiedsniveau komt tot uiting bij noodsituaties. Zowel bij de IRC, de IJC en de IBWC is in dit opzicht sprake van een coördinerende rol van de commissie. Over het functioneren bestaan geen noemenswaardige klachten en de vanzelfsprekendheid waarmee deze rol door alle partijen wordt geaccepteerd, duidt erop dat dit als een logische taak wordt gezien. Een dergelijke taak is in de praktijk geen veelomvattend geheel. Bij de IRC bestaat de alarmeringsregeling uit het sturen van faxen op een standaardformulier aan alle stroomafwaartse waterbeheerders en de IRC. Bevoegdheden om maatregelen te laten treffen zijn voorbehouden aan de nationale staten. Vergelijkbare regelingen kunnen worden aangetroffen bij de IJC en de IBWC, maar hier is de coördinatie van maatregelen in beginsel wel in handen van vertegenwoordigers van de commissies. Nu in de praktijk de commissie slechts een coördinerende rol vertolkt, blijft een sterke afhankelijkheid bestaan ten opzichte van de reguliere instanties van de aangesloten landen. Een belangrijke verbetering zou het zijn als de commissie aan het hoofd staat van een internationaal monitoringssysteem voor "early warning". Langs die weg wordt de verantwoordelijkheidsstructuur meer helder en is steeds één institutie volledig op de hoogte van alles wat zich in het stroomgebied afspeelt.

Opmerkelijk is verder dat, ondanks het stroomgebiedsbrede karakter en de ingrijpende gevolgen, niet steeds een rol is weggelegd voor de commissies in geval van noodsituaties als gevolg van wateroverlast. Het is juist de overkoepelende organisatie die in staat is het beste te kunnen inschatten in welk deel van het stroomgebied de noodzakelijke maatregelen moeten worden genomen. Nationale overheden zijn hiertoe veel minder goed in staat, daar zij niet eenvoudig in staat zijn ingrijpende maatregelen te nemen ten behoeve van benedenstroomse gebieden die buiten hun territorium vallen. Wellicht dat verbeteringen op dit gebied mogelijk zijn, door de commissies meer bevoegdheden te geven. Uiteraard is de aard van de maatregelen sterk afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden, zodat de lokale overheden hierbij op grond van het subsidiariteitsbeginsel de uitvoerende taken moeten blijven houden.

conflictbeslechting

Na gemeenschappelijke belangen als scheepvaart en visserij was het ontstaan van mogelijke conflicten tussen staten vaak de aanleiding voor de institutionalisering van overleg. De onderzochte commissies hebben in het verleden alle een belangrijke rol gespeeld op dit terrein. Mumme & Moore [1990: 684] roemen de excellente wijze waarop de IBWC gedurende lange tijd werkt aan het verbeteren van de historisch moeizame relatie tussen de VS en Mexico. Steeds heeft de commissie potentiële onenigheid in de kiem weten te smoren. Ook de IJC heeft menige tegenstelling tussen Canada en de VS van een oordeel voorzien waarmee de politiek uit de voeten kon. En ook in de drie gevallen waar de stemverhouding tussen de commissieleden gedeeld waren en er dus geen gemeenschappelijk advies kon worden gegeven, had het terugbrengen van het concrete geval tot de feitelijke kern van de zaak een belangrijke rol bij een bevredigende politieke regeling. De bijdrage van de IRC aan conflictpreventie heeft zich vooral gericht op lozingen bovenstrooms, die schade opleverden in het benedenstroomse gebied. Ondanks de lange duur en de diepgang van het conflict over de zoutlozingen tussen met name Nederland en Frankrijk, kan worden vastgesteld dat uiteindelijk een oplossing kon worden bereikt die voor alle staten als aanvaardbaar werd beschouwd. De deelname van andere Rijnstaten aan de IRC heeft bij het vinden van een aanvaardbare regeling, die een gedeeltelijke afkoop inhield, zeker een positieve rol gespeeld. Ook voor andere lozingen is in de loop van de tijd inmiddels blijkbaar in een bevredigende oplossing voorzien, omdat conflicten zich ook hier inmiddels niet meer hebben voorgedaan.

In uitzonderingsgevallen kan ook de uitruil van belangen tot bevredigende oplossingen bijdragen. Een voorbeeld betreft de door de Verenigde Staten veroorzaakte verzilting van de Colorado. Deze kon pas van een bevredigende regeling worden voorzien nadat een koppeling werd gemaakt met andere aspecten die in de politieke relatie tussen Mexico en de Verenigde Staten een rol speelden. Pas daarna waren de Verenigde Staten bereid het zout, tegen hoge kosten, te verwijderen. In feite is de financiële steun van vooral de Wereldbank aan Afrikaanse landen voor de oprichting van een internationale riviercommissie ook een uitruil van belangen. Een vergelijkbare subsidie verkreeg de Induscommissie. Het internationale belang van stabiele samenwerking in de regio werd uitgeruild tegen het financiële belang van de subsidies. Uit de geringe voortgang die in deze gevallen na de eenmalige incentive is behaald, kan echter worden geconcludeerd dat van substantieel succes van financiële compensatie geen sprake is.

Ook in de andere gevallen bleek het succes van de uitruil van verschillende belangen tamelijk gering, terwijl het gevaar van afbreuk aan vertrouwen groot is. In het Scheldegebied koppelde Nederland de belangen van verdieping aan milieumaatregelen en de bouw van een tracé voor de hoge snelheidstrein. De politiek onzorgvuldige wijze waarmee dit geschiedde, leidde echter tot grote problemen in de onderlinge vertrouwensrelatie. Daarom moet worden vastgesteld dat alleen indien alle betrokken landen een koppeling positief

ervaren, een win-win situatie, er succes kan worden behaald. Indien dat niet het geval is, dient belangenuitruil zeer terughoudend en als uiterste redmiddel te worden toegepast. Veel meer succes kan worden bereikt als een gezamenlijke commissie in dergelijke gevallen de besluitvorming bepaalt. Onenigheid zou kunnen worden opgelost via een rechtskamer op stroomgebiedsniveau, waaraan zowel private als publieke actoren ondergeschikt zijn. Een hoger beroepsinstatie (eventueel aangehaakt bij de VN) zou op wereldschaal de vergelijkbaarheid kunnen garanderen. Gezien de haalbaarheidsproblemen waarmee instelling van zo'n nieuwe regionale waterrechtspraak te maken zal hebben, zou een eerste stap kunnen bestaan uit een vaste arbitrageprocedure. Deze zou bijvoorbeeld kunnen luiden als de regeling die tussen Nederland en Vlaanderen is afgesproken in het Verdrag over de afvoer van de Maas. Hier wordt op verzoek van één van de partijen een college van drie arbiters in het leven geroepen als de partijen er zelf niet meer uitkomen³². Belangrijk daarbij is dat het een verplichte procedure is, daar anders een situatie kan ontstaan dat staten zich alleen aan de procedure onderwerpen als zij de uitkomsten daarvan positief inschatten³³.

naar organisaties op supra-stroomgebiedsniveau

Een verdere organisatorische ontwikkeling begint zich af te tekenen bij de IJC. In vervolg op het succes in het Grote Merengebied stelt de IJC [1997: 36] voor om voor alle gemeenschappelijke watersystemen in de VS en Canada te voorzien van internationale stroomgebiedscommissies. De IJC zelf blijft de overkoepelende instantie op supra-stroomgebiedsniveau. Ook in zuidelijk Afrika (via de Water Sector van SADC), en voor bepaalde sectoren in de EU (via de Kaderrichtlijn), zijn deze ontwikkelingen gaande. De uniformering van regelgeving via een eenheid op supra-stroomgebiedsniveau kan om redenen van efficiënt bestuur worden toegejuicht, maar heeft beperkte voordelen als niet eerst adequaat wordt voorzien in de institutionalisering op stroomgebiedsniveau.

9.8.3 Beleid

doelstellingen beleid

Uit de officiële doelstellingen van de drie onderzochte commissies komen geheel verschillende perspectieven op het beleidsobject naar voren, die bovendien nog verschuiven in de tijd. Zo was de oorspronkelijke doelstelling van de IRC uit 1963, gericht op beperking van de verontreiniging. Het verdrag

32 Verdrag tussen het Vlaamse Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de afvoer van het water van de Maas, 17 januari 1995. Art. 6 bepaalt dat iedere partij zelf een arbiter aanwijst en dat gezamenlijk een onafhankelijke derde wordt aangewezen. Besluiten die worden genomen hebben een bindend karakter.

33 Zo weigert de VS om zich nog te onderwerpen aan de beslissingen van het Internationaal Gerechtshof van Justitie (Den Haag). Sinds halverwege de jaren tachtig de vijftien onafhankelijke rechters ook beslissingen in het nadeel van de Verenigde Staten blijken te nemen (zoals te zien was aan de Nicaragua-zaak), voelen zij zich niet meer gebonden aan het gezag van het Internationale Gerechtshof, aldus Nader [1996: 44].

hoofdstuk negen

van 1998 daarentegen richt zich expliciet op *duurzame ontwikkeling van het gehele ecosysteem Rijn*. Het is gezien de beperkte bevoegdheden nog maar de vraag of deze ambitieuze watersysteembenadering in praktijk kan worden gebracht, maar toch is duidelijk sprake van een opschuiven in de richting van interactief watermanagement.

Ook bij de IBWC deden zich in de loop van de tijd veranderingen voor. Bij de oprichting in de negentiende eeuw ging het om het vaststellen van de grens, in het begin van de twintigste eeuw kwam het kwantitatief beheer naar voren en sinds 1983 vallen ook kwaliteitsaspecten nadrukkelijk binnen de competentie. Volgens de "mission statement" richt de IBWC [1998] zich op het verlenen van *environmentally-sensitive (...) services*. Het tweede deel van de statement geeft vervolgens aan dat de aandacht wordt gericht op het voldoen aan gebruiksfuncties en dat aandacht wordt besteed aan de mening van het publiek. Van een watersysteemperspectief is aldus geen sprake. Dit is ook niet expliciet het geval bij de nog steeds geldende "mission statement" van de IJC uit 1909. De IJC [1998] *prevents and resolves disputes (...) and pursues the common good of both countries (...)*. Niettemin wordt juist bij deze commissie, in het bijzonder bij het Grote Meren gebied een relatief vergaande mate van interactief watermanagement in praktijk gebracht³⁴.

Bij de Oranje tenslotte is van een gezamenlijke doelstelling geen sprake. Het Zuidafrikaanse ORRS heeft bijvoorbeeld tot doel een inschatting van vraag en aanbod te maken. Net als bij de andere commissies staat ook hier het beleid dus eerst en vooral in het teken van het optimaliseren van de menselijke gebruiksfuncties³⁵. Vergelijk de Great Lakes Commission [GLC, 1998], die al in 1955 de opdracht kreeg *to promote the orderly, integrated and comprehensive development, use and conservation of the water resources of the Great Lakes Basin*.

34 Het tweede deel van de "mission statement" van de IJC [1998] gaat hier enigszins op in. Het acht de milieu-aspecten van het Grote Merengebied van belang, vanwege het gevaar dat het zou kunnen leiden tot disputen tussen de VS en Canada.

35 Ook in de doelstellingen van de Zambezi River Authority staan diverse gebruiksmiddelen geïnventariseerd. Wel noemen Tumbare & Tsokodayi [1995: 48], die beide afkomstig zijn van de Zambezi River Authority, het *environmental aspect* als een *major concern for any major project implementation*, maar ze gaan niet uit van de voorwaardenstellende positie van het watersysteem, blijkens de toevoeging: *Where impacts are identified as negative, mitigation measures must be implemented*.

beleidsfasering

De meeste commissies houden zich vooral bezig met het voorbereiden van beleid. Dit betekent dat zij in het algemeen taken vervullen uit de onderzoeks-fase van het beleidsveranderingsmodel (zoals beschreven in hoofdstuk vier). In de eerste stap van dit fasenmodel, de monitoring van indicatoren voor het watersysteem (de verkenningsfase), wordt door alle onderzochte commissies in zekere mate voorzien. Hetzelfde geldt voor het mogelijk herkennen en erkennen van problemen en het zoeken naar oplossingsrichtingen. Met deze laatste stap eindigt de onderzoeksfase en begint de beleidsfase, nadat het probleem op de politieke agenda is verschenen. Op dat moment blijken de meeste commissies te moeten afhaken. Aan beleidsplanning, implementatie en daadwerkelijke oplossing wordt weinig aandacht geschonken, omdat dit wordt gerekend tot de competentie van de autoriteiten van de betrokken landen. Pas in de beheersfase komen de commissies weer nadrukkelijker in beeld bij het verzamelen van gegevens. Bij de IJC en IBWC is sprake van taken uit de beleidsfase, in zoverre dat deze commissies door het nemen van besluiten "oplossingen" kunnen forceren voor problemen die in de landen van het stroomgebied zijn gerezen. Uitvoering is in handen van de nationale autoriteiten. Bij de Rijncommissie neemt de ministerconferentie een dergelijke rol op zich en bij de Oranje zijn het vooral de bilaterale contacten van Zuid-Afrika die tot besluitvorming rond dat watersysteem leiden.

duurzaamheid

De IJC tracht duurzaamheid te bereiken via de ecosysteembenadering. Deze gaat uit van het inzicht dat natuurlijke dimensies van een riviersysteem, de afvoer van water is wel de meest in het oog springende, niet volledig naar wens zijn te beheersen. Het begrip duurzaamheid zelf speelt geen prominente rol in het beleid van het commissies. Mede op grond van de beperkte mogelijkheden om in te kunnen grijpen, beschouwen de vertegenwoordigers van de commissies het begrip als ongeschikt voor de dagelijkse werkzaamheden. Het is in de eerste plaats een "politiek" begrip. Dit houdt in dat de uitdaging voor de opstellers van stroomgebiedsgewijze plannen vooral ligt in de operationalisering van het duurzaamheidsbegrip in sociale, economische en ecologische dimensies van het stroomgebied. Een eerste aanzet van de ecologische component kan in dit verband uitgaan van de concretisering van beginselen van voorzorg, preventie, bronaanpak en BBT.

planning

Een belangrijk deel van de voorsprong die IRC en IJC hebben op andere commissies, schuilt in het feit dat zij uit meer bestaan dan alleen een technische of politieke commissie. Getracht wordt de ontwikkelingen in het totale watersysteem te sturen. In woorden van Dieperink en Glasbergen [1999: 46]: *Het vermogen van de oeverstaten om periodiek strategische visies te formuleren met doelstellingen die richting konden geven aan de activiteiten van de commissie, beschouwen wij als een van de belangrijkste factoren die de IRC tot bloei bracht.*

hoofdstuk negen

Daarbij hebben de ontwikkelingen binnen NAFTA en vooral binnen de EU geleid tot beleidscoördinatie in het algemeen en een tendens tot toenemende convergentie van het waterbeheer in het bijzonder³⁶. De mogelijkheden van de onderzochte stroomgebiedsorganisaties om een eigen beleid te ontwikkelen zijn evenwel beperkt vanwege het gebrek aan bevoegdheden. Desalniettemin kan een commissie een eigen visie aan het papier toevertrouwen met daarin een scenario voor de komende periode. De IJC heeft dit gedaan door middel van een vooruitblik op de 21-ste eeuw [IJC, 1997]. Bij de IBWC is van dergelijke planning geen sprake³⁷. Belangrijkste reden hiervoor is de andersluidende opvattingen over overheidsplanning die in Mexico leven, maar het valt te verwachten dat de modernisering ook hier in de komende jaren tot veranderingen zal leiden. Bij de IRC kwam het eerste plan op het niveau van het riviersysteem in de vorm van het Rijn Actie Programma (RAP). Dit uit 1987 stammende plan bevat een globale analyse van de oorzaken van de verminderde ecologische betekenis van de Rijn en de noodzakelijke veranderingen voor herstel (beperking van lozingen en fysieke aanpassing). Het beperkt zich evenwel tot de waterkwaliteit en die aspecten van aantasting die de migratie van de zalm belemmeren en ook wordt geen ontwikkelingsvisie gepresenteerd voor het totaal aan functies waarin het riviersysteem voorziet. De landen mogen zelfs naar eigen inzicht bepalen hoe ze de gebruiksfuncties willen aanpassen om aan de geformuleerde doelstellingen te voldoen. Veel meer potentie heeft het Rijnverdrag van 1998, dat mede een integrale inhoud heeft verkregen als gevolg van de inzichten die de veelvuldige hoogwaterstanden in de jaren negentig brachten. In het verdrag is de taak om een integraal "masterplan" te publiceren expliciet aan de IRC toebedeeld.

De vastlegging van zo'n grensoverschrijdende visie op de ontwikkeling van een riviersysteem kan als de belangrijkste voorwaarde voor een duurzaamheid op stroomgebiedsniveau worden beschouwd. Dit betekent niet een traditioneel op aanbodvergroting (supply) gebaseerd type gecentraliseerde "master planning". Maar het betekent, in woorden van Savenije & Van der Zaag [1998: 45], een *decentralized, flexible, demand-driven way of doing things*. Nu stelt Krol [1993] wel: *Europa is te ver ontwikkeld om generale multinationale planning efficiënt te achten*³⁸. *Maar deze stelling gaat alleen op voor zover het de nauw gedetailleerde planning betreft; strategische lange termijnplanning is van een geheel andere orde. Zoals uit het proces van RAP en het GLWQA valt op te maken kan gemeenschappelijke vastlegging van concrete doelstellingen uitstekende resultaten opleveren. Zelfs de ervaringen met de Zuidafrikaanse ORRS bij de Oranje stemmen hoopvol. Merkwaardig is dat de toekomstige ontwikkelingen in*

36 Daar kan aan worden toegevoegd dat de Kaderrichtlijn [EU, 1999] nog geen verband legt met ruimtelijke ordening en milieu, en daarom achterblijft bij de nieuwe ontwikkelingen naar interactief waterbeheer. In termen van Nederlandse beleidsdocumenten bevat de richtlijn opvattingen uit NW3, in plaats van de nieuwe ideeën uit NW4.

37 Slechts het ad hoc budget voor het komende begrotingsjaar wordt vooruit gepland.

38 Het is in meer algemene zin de vraag of de hoge mate van complexiteit een belemmering mag zijn voor een betere besluitvorming. Als duidelijk is welk plan prioriteit heeft, hoeft de complexiteit niet groter te worden.

het stroomgebied van de Colorado en de Rio Grande in internationaal verband nooit planmatig zijn vastgelegd. De resultaten zouden tenminste een nuttige bron van informatie opleveren voor de vele betrokken overheden en andere actoren wanneer nieuwe activiteiten worden geïnitieerd.

De geschetste ontwikkelingen maken duidelijk dat bij alle onderzochte commissies de behoefte wordt gevoeld om in zekere mate te beschikken over richtlijnen voor de lange termijn. Naast het voorzien in informatie kan het tegemoet komen aan de behoefte aan een referentiekader waarmee de aanvaardbaarheid van activiteiten met gevolgen voor het riviersysteem kan worden beoordeeld. Als in voorkomende gevallen een richtinggevende planning vanuit het centrale niveau niet mogelijk is, kan tenminste worden getracht het beleid dat in de staten wordt gevoerd op stroomgebiedsniveau te integreren.

actieplanmodel

Het succes van actieplannen die voor (delen van) riviersystemen zijn ontwikkeld bevestigt het belang van gecentraliseerde bevoegdheden. Een goed functionerend actieplan concentreert alle gezagsinstanties in (een deel van) een riviersysteem. Bovendien gaat van de naam "actieplan" de verwachting uit dat er daadwerkelijke stappen worden ondernomen. Zeker in een tijd dat grote behoefte ontstaat aan resultaten kan dit een verklaring zijn voor de populariteit van althans de naamgeving. In de loop van de tijd zijn verschillende varianten van het actieplanmodel tot stand gekomen³⁹. De IRC heeft sinds het RAP van 1987 een algemeen geaccepteerde centrale rol kunnen spelen bij het verbeteren van het riviersysteem van de Rijn. Het niet juridische karakter van het RAP resulteerde onder meer in een minder zware diplomatieke uitstraling, zodat de commissie zich sindsdien veel gemakkelijker kon bewegen in het veld van maatschappelijke actoren. Toch is er lang van uitgegaan dat juist de juridische betekenis die aan de variant van een internationaal verdrag wordt toegekend, de beste garantie is voor succes. De snelle (zonder ratificatie), informele wijze waarop de afspraken van het RAP tot stand kwamen en de volkomen open wijze waarop de landen konden bepalen hoe ze de doelstellingen wilden behalen, bleken echter samen te gaan met tot dan toe ongekende successen in de strijd tegen de verstoring van het riviersysteem. Bovendien bleek het nu mogelijk verder te gaan in de doelstellingen dan in bindende besluiten kan worden vastgelegd.

Voor de successen bij het nakomen van de afspraken kunnen verschillende redenen worden aangevoerd:

- de ministers voelen zich moreel gebonden;
- de afspraken hielden een bevestiging in van reeds bestaande directe regulering;
- door de vrijheid van middelen waarmee de afspraken kunnen worden gerealiseerd, wordt creativiteit in de uitvoering gestimuleerd, want landen moeten zelf nadenken over problemen en oorzaken.

Ook kunnen oorzaken worden aangewezen die betrekking hebben op maatschappelijke ontwikkelingen op andere terreinen. Een voorbeeld is de economisch minder voorspoedige periode sinds de oliecrisis van 1973, die pas aan het begin van de jaren tachtig eindigde. In deze tijd werd in de landen van het Rijnbekken oude verontreinigende industrie gesloten. In de periode daarna, waarin de economie zich weer gunstig ontwikkelde, konden nieuwe fabrieken worden gebouwd waarbij rekening moest worden gehouden met de nieuwste milieu-eisen. Ook in het IJC-gebied zijn in de jaren tachtig de oude, vervuilende bedrijven vervangen door een nieuwe generatie.

39 In navolging van het Rijn en Noordzee Actie Programma zijn het Maas en het Schelde Actie Programma tot stand gekomen. Voorbeelden elders zijn de saneringsplannen voor bepaalde gebieden van de IJC en de vooral op economische ontwikkeling gerichte plannen voor de Mekong (Azië) en de Zambezi (Afrika). Ter verbetering van de ecologie bestaat in Europa het Strategisch Actie Plan (SAP) voor de Donau.

Verder kan worden vastgesteld dat bij de betrokken landen ten tijde van de totstandkoming van het RAP reeds een positieve intentie om een einde te maken aan de slechte waterkwaliteit aanwezig was. Met de aansprekende wijze waarop in het RAP een gemeenschappelijke intentieverklaring werd geformuleerd, kon veel aanhang worden verkregen. Doordat niet werd uitgegaan van exacte getallen maar van voor iedereen heldere doelstellingen als "de terugkeer van de zalm", werd een symbolische dimensie aan het beleid toegevoegd. Er zijn weinig argumenten te vinden die tegen een dergelijke doelstelling pleiten.

De term actieplan is met veel succes gebruikt in het IJC-gebied. De Remedial Action Plans (RAP's) van de IJC behelzen concrete saneringsstappen in lokale gebieden, en zijn aldus niet te vergelijken met het Rijn Actie Programma. Beter vergelijkbaar zijn de Lakewide Management Plans (LWAP's), die voor een bepaald sub-stroomgebied een herstelplan inhouden. Maar ook dit zijn geen ministeriële afspraken en ze bevatten verder een aantal verplichtingen die juridisch bindend zijn (zoals elementen van een saneringsprogramma).

De successen van de actieplanbenadering van de IRC suggereert dat internationaal beleid in het vervolg slechts via informele afspraken tot stand zou moeten komen. Uit het voorgaande blijkt echter dat dit een misvatting is, gezien de context waarin de RAP's succes hadden. Eerder moet worden geconstateerd dat de juridische constructie van secundair belang is. Het gaat primair om het vertrouwen dat partijen in elkaar hebben voor wat betreft de nakoming van hun afspraken. Maar op het moment dat deze zelfregulering niet worden nagekomen, kan een juridisch vangnet zeker van waarde zijn. De tijd dat dit kon bestaan uit een gedetailleerde normstelling, is echter voorbij. Staten zijn niet graag bereid zich vast te leggen op juridisch bindende, exacte normen. Het RAP leert dat het uitspreken van intenties beter werkt, mits althans afspraken worden gemaakt die in overeenstemming zijn met het bereiken van algemeen aanvaarde doeleinden. Het juridische vangnet kan vervolgens bestaan uit duidelijke normen met een niet te hoog ambitieniveau; de basiseisen waarover alle betrokken landen het zonder meer eens zijn. Een dergelijke formele vastlegging verschaft staten ook een argument om eventuele onwillige eigen burgers te dwingen zich aan de eisen te houden die gelden voor het volledige stroomgebied.

hoofdstuk negen

Door beide reguleringstypen naast elkaar te hanteren, worden de voordelen geoptimaliseerd⁴⁰. Zo zou een in de vorm van ministeriële afspraken vastgelegd stroomgebiedsplan in twee delen kunnen worden gesplitst. Een juridisch bindend strategisch deel en een actieplan met prioriteiten die op substroomgebiedsniveau worden geoperationaliseerd⁴¹.

integratie

Ondanks alle vooruitgang in het waterbeheer en het bewustzijn dat integratie noodzakelijk is, moet worden vastgesteld dat in de internationale praktijk nog geen sprake is van integraal waterbeheer. Steeds richten internationale initiatieven zich op deelaspecten. Duidelijk is de door Falkenmark [1993: 221] gekwalificeerde "hydroschizofrenia", de neiging oppervlaktewater en grondwater te scheiden, te herkennen. Ook is de relatie met de bodem en de ruimtelijke ordening nog altijd onvoldoende geregeld, al geeft het nieuwe Rijnverdrag [IRC, 1998] enige mogelijkheden. Bij de integrale commissies is verder de scheepvaart buiten de competenties gebleven. Vooral de belangenbehartigers van de scheepvaart, de landbouw en de elektriciteitsproductie hebben de mogelijkheid aangegrepen hun wil op te leggen aan andere sectoren⁴². En juist op deze terreinen blijken aanpassingen aan de waterloop te zijn doorgevoerd die tot in lengte van dagen schade opleveren voor de andere functies van het riviersysteem. Pas met het nieuwe Rijnverdrag [IRC, 1998] zijn in overeenstemming met het voorstel van de Kaderrichtlijn van de EU [1999] ook effecten op het riviersysteem van deze sectoren bij de IRC ondergebracht.

9.8.4 Middelen

financiële mogelijkheden

40 *In feite worden hiermee twee varianten van regulering ingesteld; directe regulering van staten via het juridische deel en zelfregulering via het niet bindende deel. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de Nederlandse planstructuur van het milieu- en waterbeleid in strategische en operationele plannen. Indien deze constructie vervolgens wordt opgenomen in de nieuwe Kaderrichtlijn van de EU, zou via het Europese (en het Zwitserse) parlement kunnen worden voorzien in de democratische legitimiteit van het bindende deel.*

41 *De inhoud van de plannen dient een integrale opzet te hebben. Dat betekent zowel normen voor de waterkwaliteit als voor het gebruik dat bijvoorbeeld scheepvaart en recreatie van het riviersysteem maken. Belangrijk is ook dat wordt vastgesteld hoeveel waterbergend vermogen de bedding (inclusief uiterwaarden en retentiebekkens) dient te hebben om ernstige overstromingen te voorkomen.*

42 *De scheepvaart zou eerder genoeg kunnen nemen met de beperkingen van het watersysteem, door bijvoorbeeld de diepgang af te stemmen op de mogelijkheden; de elektriciteitssector kan gebruik maken van "continuous flow" centrales. Dit zijn een aantal in serie geschakelde centrales die geen gestuwd water nodig hebben; de landbouw zou zich meer kunnen richten op de natuurlijke beschikbaarheid van water, onder meer door gewassen te verbouwen die bij het klimaat passen.*

Op grond van het bovenstaande blijkt dat een aantal initiatieven op het gebied van de institutionele kernarrangementen organisatie en beleid, in het internationale waterbeheer tot stand is gekomen. Op het terrein van de financiële middelen is dit echter allerm minst het geval. Een internationale commissie die haar budget naar eigen inzicht kan besteden is voorlopig in elk geval nadrukkelijk een brug te ver. Bij zowel de IRC als de IBWC en IJC betalen de betrokken staten de kosten van de eigen vertegenwoordiging. Slechts het commissiesecretariaat wordt via een verdeelsleutel gemeenschappelijk bekostigd. Deze constructie geldt voor bijna alle andere internationale riviercommissies in de wereld. Bij de IJC en de IBWC bestaat bovendien veel ongenoegen over het nog verder teruglopen van de toch al beperkte financiële middelen. Daarom kunnen de commissies voorlopig niet zonder de verwerving van fondsen.

fondsen

Het ligt in de lijn der verwachting dat ontwikkelingen bij de EU (één munt, één centrale bank) en in mindere mate ook bij de NAFTA en SADC, gevolgen zullen hebben voor de financiering van het waterbeheer. In het kader van EU-regiobeleid en de BECC-constructie in het IBWC-gebied zijn in een aantal gevallen middelen aan grensoverschrijdende initiatieven toegedeeld. Steeds gaat het daarbij echter om individuele projecten waaraan een gedetailleerde toestemmingsprocedure voor financiering is gekoppeld. De centrale commissies zelf hebben geen vrijheid middelen in te zetten.

Een grote kans op middelenallocatie waarbij het functioneren van het watersysteem als geheel meer centraal komt te staan, is in het IBWC-gebied gemist door de instelling van BECC. Dit historische orgaan mag dan niet zo gemakkelijk veranderen en traditioneel ook niet zo begaan zijn met milieuaangelegenheden, het oprichten van een geheel nieuw orgaan voor de financiering van ook watergerelateerde projecten in de grensstreek, getuigt niet van de wil hierin verandering aan te brengen. Hoewel via het betrekken van commissarissen een nauwe binding met de IBWC is gecreëerd, lijkt het vanuit het oogpunt van efficiëntie en organisatorische helderheid beter de BECC tot een afdeling van IBWC om te vormen. Langs deze weg kan veel beter de prioritering van projecten worden afgewogen, in relatie tot de instandhouding van de watersystemen. Bovendien verkrijgt deze organisatie dan een veel sterkere positie, ook buiten het gebied van de eigenlijke rivierbedding en op terreinen die vanwege de integrale benadering van belang zijn. Niettemin moet de procedure zoals die bij BECC is ingesteld vanwege het bottom up karakter als een positieve verandering in het waterbeheer in deze regio worden beschouwd. Het valt te overwegen deze constructie ook in andere stroomgebieden in te voeren, maar dan wel aangehaakt bij de internationale commissie.

Vooraf bij de Noordamerikaanse commissies bestaat ongenoegen over het gebrek aan middelen, zowel van de commissie zelf als van de autoriteiten waarop voor de uitvoering een beroep kan worden gedaan. Hoewel deze klacht

hoofdstuk negen

niet uniek is bij ambtelijke organisaties, moet worden geconstateerd dat met name in de Verenigde Staten een duidelijke teruggang in financiële mogelijkheden heeft plaatsgevonden. Omdat de doelstellingen van de commissies praktisch ongewijzigd zijn, leidt dit tot minder gunstige resultaten bij de uitvoering. Daar komt bij dat de hiërarchische benadering sterk aan invloed heeft ingeboet, zodat de invloed van lokale/regionale belangen op de besteding van de middelen is vergroot. Het kan ertoe leiden dat vooral beleidsdoelen die op lokaal niveau leven worden ondersteund. Hierdoor kunnen doelstellingen die vanuit stroomgebiedsperspectief noodzakelijk zijn in gevaar komen. Een bijkomend manco is dat geen financiële reserve kan worden aangehouden voor mogelijke ongewenste en onvoorziene effecten van ingrepen in het watersysteem.

subsidies

In bepaalde gevallen kunnen ook subsidies door waterbeheerders ten behoeve van gewenste projecten een gunstige bijdrage leveren, zo was in Nederland de eerdergenoemde Regiwa-subsidie een sterke stimulans voor de invoering van integraal waterbeheer op regionaal niveau. Dit succes kan allen behaald worden als de financiën de enige reden zijn voor het niet entameren van betreffende activiteiten. De wil moet reeds aanwezig zijn om dergelijk maatschappelijk gedrag uit te voeren. Dan kan vervolgens met de subsidie de laatste belemmering worden weggenomen.

beginselen

In geen enkel onderzocht gebied worden de kosten betaald door de veroorzakers, dat wil zeggen degenen die het riviersysteem vervuilen of er de voordelen van genieten. Uitgaande van de Kaderrichtlijn Waterbeheer van de EU [1999], die lozingen beschouwt als waterdiensten, kan worden vastgesteld dat "de vervuiler betaalt" een species is van het genus "de gebruiker betaalt". Dit gezamenlijk als "veroorzakingsbeginsel" aangeduide elementaire principe is in de meeste gevallen en in de meeste landen op nationaal niveau van toepassing verklaard. Op stroomgebiedsniveau is implementatie evenwel niet doorgevoerd, vooral vanwege het ontbreken van substantiële budgettaire bevoegdheden⁴³. De kosten die het grensoverschrijdende waterbeheer met zich meebrengt worden opgebracht via de algemene middelen van de aangesloten staten. Ook in het overleg tussen de staten worden de genoemde beginselen vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid vaak wel van toepassing geacht, maar in de praktijk niet verwezenlijkt. Zo getuigt bijvoorbeeld de kostenverdeling van de taken van de IRC met betrekking tot de zoutverontreiniging en de afspraken over het doorlaten van water door de IBWC van de afhankelijke positie waarin respectievelijk het benedenstroomse Nederland en Mexico verkeren.

prijzen van water

⁴³ En dit, terwijl een stroomgebied juist bij uitstek als "natuurlijke stolp" kan functioneren. Voor het gebied zou een maximale emissie kunnen worden afgesproken, die door de emittenten zelf onderling via een markt kan worden toegedeeld. Ook de maximale waterverbruiksruimte kan op deze manier worden geconcretiseerd.

Doorberekening van alle schade die watergebruik met zich meebrengt in de consumptieprijs vindt in de onderzochte gebieden evenmin plaats. Met uitzondering van een deel van de schade door verontreiniging via vervuilingshellingen worden geen negatieve effecten voor andere gebruiksfuncties, zeker niet op lange termijn en op een hoger systeemniveau, in de prijs meegenomen. Toch moet worden bedacht dat iedere liter water die uit het riviersysteem wordt onttrokken een verkleining van de habitat van in het water levende organismen inhoudt. Eerder dan verrekening in de prijs, doet zich vaak het omgekeerde voor. Dan ontstaat verontwaardiging over het voorstel dat voor de basisgrondstof water een prijs moet worden betaald⁴⁴. Het is echter de vraag of achterliggende ideeën dat water als eerste levensbehoefte vrij beschikbaar moet zijn een toekomst hebben bij het huidige tempo in terugloop aan voorraden. In de gevolgen voor de arme bevolking kan beter met inkomenspolitiek worden voorzien. Een aantrekkelijke gedachte is in dit verband de kosteloze beschikbaarheid van een basisrantsoen voor een ieder, zoals bijvoorbeeld in Zuid-Afrika het geval is. Daarbij moet echter worden bedacht dat het huishoudelijk waterverbruik slechts een zeer gering onderdeel uitmaakt van het totale watergebruik. Aanzienlijk meer waterbesparing is te behalen in de landbouw, industrie en mijnbouw. Zeker als door deze sectoren een vergelijkbare prijs als leidingwater zou moeten worden betaald, zouden veel verdergaande besparingen het gevolg zijn. Duidelijk zou ook worden dat een liter water in irrigatiegebieden een veel lagere economische waarde heeft dan dezelfde liter water als sproeiwater in urbane gebieden. Dit soort vergelijkingen kan een bruikbaar hulpmiddel zijn bij het stellen van de juiste prioriteiten.

Een omrekening van alle gevolgen van projecten op het watersysteem in financiële termen, kan eveneens tot nuttige inzichten leiden. Opmerkelijk is dat slechts zelden evaluaties plaatsvinden waarin alle kosten en baten van grote projecten zijn verdisconteerd. Zowel ex post als ex ante kan "ecological cost accounting" hierin een belangrijk hulpmiddel zijn (zie onder meer Nijssen en Bouma [1998]), vooral indien een koppeling wordt gemaakt met monitoring van prestatie-indicatoren kan een beter inzicht worden verkregen in de mate waarin de ontwikkelingen van een watersysteem als gewenst moeten worden beschouwd. Sinds de berekeningen van de financiële waarde die de ecosystemen vertegenwoordigen [Constanza, e.a., 1998] zijn ook economen gemakkelijker te overtuigen van de essentiële betekenis die ze hebben voor een goed draaiende economie.

44 *In feite geldt dit ook voor het plan voor een pijpleiding voor de vrede zoals dat door Turkije is voorgesteld. Voor de economische basisgrondstof olie zou een soortgelijk plan heel andere reacties te zien hebben gegeven.*

virtueel water

Wellicht dat de omrekening naar monetaire eenheden kan worden aangevuld met de toerekening van eenheden water aan produkten. Via het begrip "virtueel water" [Alan, 1994] wordt bijvoorbeeld direct duidelijk hoe de import van produkten waaraan water kan worden toegerekend, zich verhoudt tot de import van "blauw", water via rivieren. Ook blijkt met een dergelijke berekening dat irrigatie een veel minder waardevolle besteding van water is dan bij veel andere gebruiksfuncties het geval is.

9.8.5 Sturing

paradigmaverschuiving

In algemene zin heeft zich bij de regulering van de voor het waterbeheer relevante systemen een verandering voorgedaan van een conflictmodel naar een harmoniemodel. Bij het natuurlijk systeem is een overschakeling aan de gang van een "gevecht met het water" naar een "dialoog met het systeem"⁴⁵. Met betrekking tot het maatschappelijk systeem is een overgang te bespeuren van het dirigeren van burgers naar het samen met maatschappelijke actoren zoeken naar verbeteringen. Ook de overgang van reguleren naar zelfregulering door burgers en zelfregulatie van watersystemen is duidelijk te constateren. In alle nieuwe instrumenten is de horizontaliseringstendens duidelijk herkenbaar.

De interactie met het watersysteem zoals die bij de IRC en IJC te zien is, steunt vooral op de hoge mate van gemeenschappelijke informatieverzameling. Dieperink [1998: 191] ziet de IRC in de loop van de tijd uitgroeien tot de spil van de internationale kennissamenleving in het Rijnstroomgebied. De geharmoniseerde informatie van de vele meetstations, de waarschuwingssystemen en de grote mate van in aanwezige detailinformatie die in de werkgroepen is geconcentreerd, verleent de IRC een ideale positie in het netwerk. Bovendien functioneert de commissie als een platform van onderhandelingen. Door de ontwikkeling van een groot aantal indicatoren voor de kwaliteit⁴⁶ en het ecosysteem van het riviersysteem wordt de basis gelegd voor effectieve beleidsmaatregelen. Het is echter nog onduidelijk in hoeverre de ontwikkelingen zich doorzetten in de richting van databanken die naast de diagnose van mogelijk ongewenste ontwikkelingen in het watersysteem, kunnen voorzien in informatie ten behoeve van de handhaving van vergunningen, ten behoeve van milieu effect rapportering en ten behoeve van "early warning"-systemen.

Opmerkelijk is dat dit type kennis slechts zeer beperkt aanwezig is bij een aantal commissies. Bij de IBWC, en ook bij de Zuidafrikaanse waterbeheerders, zijn bijvoorbeeld over de waterfauna weinig gegevens voorhanden. De aanwezigheid van migrerende vissen is niet bekend en de eisen waaraan het riviersysteem dient te voldoen voor hun welbevinden zijn geen onderwerp van aandacht. Bij de IJC daarentegen hangt de aanwezigheid van informatie over de fauna direct samen met de eerdergenoemde "ecosystem approach". Bij de Rijn werd ten tijde van de uitvoering van het RAP duidelijk dat een meer interactieve benadering noodzakelijk is voor een goed inzicht in de juiste maatregelen voor het watersysteem als geheel en voor onderdelen daarvan in het bijzonder. De vertaling heeft plaatsgevonden in het nieuwe Rijnverdrag.

45 *Voortgaand op de beschrijving van Dubbelman [1999] (zie hoofdstuk 4) is het weer tijd voor het primaat van de Taoïstische benadering. De Confucianisten hebben inmiddels tijd genoeg gehad om de rivier naar hun hand te zetten.*

46 *De keuze voor bio-indicatoren is een juiste. Het gaat op zichzelf niet om de vraag hoeveel stoffen in het water voorkomen en in welke concentratie. Het gaat erom of deze stoffen ongewenste effecten op het watersysteem hebben. Hiervoor is bijvoorbeeld ook de slibkwaliteit een belangrijke factor. Wel dient het voorzorgsbeginsel te worden toegepast in gevallen van twijfel over de mogelijke effecten.*

hoofdstuk negen

Algemeen kan worden geconstateerd dat tegenwoordig op een geheel andere wijze wordt gedacht over aspecten van waterbeheer dan in het verleden. Werden moerassen nog niet zo lang geleden beschouwd als pure verspilling van ruimte, tegenwoordig hebben juist die gebieden als "wetland" een hoge status in menig beleidsdocument. Pedroli [1998: 5] geeft een aantal andere veelzeggende voorbeelden. Zo betekende "water conservation" per definitie de aanleg van een dam, terwijl nu veel eerder wordt gedacht aan het verminderen van de vraag naar water. Een doelstelling als "reclamation" stond voorheen hoog in het vaandel van waterbeheerders, tegenwoordig echter is het vooral "rehabilitation" en "restoration" waar het om draait.

De interactie met het maatschappelijk systeem, geschiedt voornamelijk via overleg met belangengroepen. De participatie van maatschappelijke actoren die vooral bij de IJC en de IRC is ontstaan, vormt een beloftevolle vernieuwing van de sturing in het waterbeheer, waarbij de inbreng van NGO's belangrijk is toegenomen. De praktijk van de IBWC om de bevolking uit te nodigen voor hoorzittingen, kan voor dit gebied eveneens als een belangrijke innovatie worden aangemerkt. Bhowmik [1998: 8] stelt: A process that has been found to be succesfull in many parts of the USA is to convene public hearings at several central locations where people are invited to come and provide comments. De participatie van burgers is volgens hem vereist bij "integrated management of any natural resources system". De toevoeging die BECC in het gebied levert, door projecten te financieren die de bevolking aan beide zijden van de grens zelf initieert, is een nog verdergaande stap naar interactief watermanagement.

interactieve besluitvorming

De beste mogelijkheden voor interactie tussen de internationale waterbeheerder en de inwoners van een stroomgebied zijn aanwezig bij de totstandkoming van strategische plannen. Minstens zo belangrijk als de inhoud van het stroomgebiedsplan is de wijze waarop het tot stand komt. In overeenstemming met de ontwikkeling naar meer horizontale sturing, verdient het de voorkeur ook in internationale gebieden tot een meer "open planproces" te komen. Uit ervaringen op nationaal niveau met concrete projecten kan worden opgemaakt dat zo een toename aan draagvlak kan ontstaan voor het beleid. Daar moet dan wel de voorwaarde aan worden verbonden dat de procedure kan uitmonden in ieder beleidsdoel dat een oplossing biedt voor het betreffende probleem. De oplossing mag niet vantevoren al zijn vastgelegd, maar participatief worden mogelijke ontwikkelingsrichtingen geconceptualiseerd. Het enige dat vooraf mag vaststaan is het gemeenschappelijke probleem waarvoor gezamenlijk een oplossing moet worden gevonden⁴⁷.

47 *Nog maar eens dient daarbij te worden gewezen op het richtinggevend karakter van een plan; iedere associatie met strakke tot in detail geregelde planeconomieën moet worden vermeden. Het gaat juist om het via interactieve communicatie in kaart brengen van alle actoren en factoren die een rol spelen bij de ontwikkeling van het stroomgebied.*

Met betrekking tot interactieve planvorming dienen de ervaringen met publieksparticipatie bij de BECC nauwlettend te worden gevolgd. Door inschakeling van internet wordt hier een directe interactie met de bevolking beoogd. BECC onderhoudt vanuit dit oogpunt een internetplaats waarin de mogelijkheid wordt geboden aan iedere geïnteresseerde om in discussie te treden. Ook worden reacties van BECC-vertegenwoordigers in dit verband aan het net toevertrouwd.

Een andere optie van internet is dat alle informatie die van belang is voor de planprocedure, continu ter beschikking wordt gesteld aan alle belangstellenden. Zo staat de informatie van de IJC, de IRC, de VS-sectie van de IBWC en van de Zuidafrikaanse overheid op internet. Uitbreiding naar interactie met het publiek zou hier een interessante aanvulling op kunnen zijn. Via internet kan de waterbeheerder inzicht verkrijgen in de gevoelens van de lokale bevolking over voorgestaan beleid. Vooral plaatselijke bewoners zijn vaak fel tegen projecten in het stroomgebiedsbelang (het Not-in-my-backyard syndroom). In zulke gevallen zal een open planprocedure op lokaal niveau niet leiden tot draagvlak. Hierdoor zouden ook projecten die vanuit algemeen belang noodzakelijk zijn niet doorgaan. Dit onderstreept opnieuw dat alleen bij een hoog genoeg systeemniveau juiste beslissingen kunnen worden genomen. Het is essentieel dat het lagere in het licht van het hogere wordt geïnterpreteerd. Alle stroomgebiedsbewoners voor wie een bepaald project relevant kan zijn, dienen zich ook te kunnen uitspreken over de plannen. Alleen zo kan worden voorkomen dat het belang van enkelen de belangen van velen doorkruist. Democratische mechanismen moeten er in die gevallen voor zorgen dat ook de plaatselijke bewoners op een rechtvaardige wijze worden bejegend. Voor het lokale niveau biedt het Zuidafrikaanse waterbeheer een praktijk die een meer democratische bestuursvorm bevordert en daarom nadere uitwerking verdient. Het betreft de participatieve sturing door uit vrijwilligers bestaande "catchment organisations". Deze hebben in bepaalde gebieden zeer gunstige effecten te zien gegeven, bij het zelfstandig door de bewoners beheren van hun eigen sub-stroomgebied.

Met inachtneming van eerdergenoemde beginselen (met name het subsidiariteitsbeginsel) dient de stroomgebiedsorganisatie een balans na te streven tussen de noodzaak van bescherming van primaire "eerste orde" belangen en de plicht op te komen voor diegenen die hierdoor worden benadeeld. Slechts het zwaarste niveau van de interactievormen van Teisman [1995: 56] (zie hoofdstuk vijf), kan lokale omstandigheden toetsen aan de belangen op het niveau van het watersysteem. Essentieel daarbij is steeds dat beslissingen worden genomen met inachtneming van de rechten en plichten van individuen en noodzakelijk is steeds dat alle sturing op afstand wordt gecontroleerd. Alleen onder deze condities kan interactief watermanagement in grensoverschrijdende gebieden fasegewijs een reële kans krijgen.

combinatiesturing

hoofdstuk negen

Het instrumentarium van de waterbeheerder wint sterk aan kracht wanneer een mix van instrumenten wordt ingezet. Maar ondanks alle voordelen van zelfregulering en netwerkinstrumenten, zal ook een plaats moeten worden ingeruimd voor directe regulering. Uit het voorbeeld in de geschiedenis van de waterkwaliteitswetgeving in de Verenigde Staten blijkt de waarde van de juridische instrumenten. Dworsky e.a. [1995: 359] illustreren de noodzaak van overkoepelende bevoegdheden met het waterkwaliteitsbeheer in de Verenigde Staten. Zij constateren dat gedurende 24 jaar, op basis van de Water Pollution Control Act uit 1948, vergeefs is geprobeerd de waterkwaliteit decentraal te verbeteren. Pas vanaf 1972 trad een verbetering op, toen aan het federale niveau substantiële bevoegdheden waren toegekend. Toen konden maatregelen tegen de lozing van giftige stoffen worden doorgevoerd⁴⁸. Soortgelijke positieve effecten kunnen worden toegedicht aan andere federale wetten in de VS⁴⁹. Voor Nederland heeft de invoering van de Wvo een dergelijk positief effect te zien gegeven en de richtlijnen van de EU laten op vele gebieden effecten zien op de doorvoering van maatregelen.

9.9 Invoeringstraject interactief watermanagement

9.9.1 Algemeen

Vastgesteld kan worden dat in de onderzochte gebieden het besef aanwezig is dat internationale stroomgebiedscommissies noodzakelijk zijn voor een bevredigend beheer van internationale watersystemen. De institutionele arrangementen waarmee deze constatering wordt ingevuld, varieert in de onderzochte gebieden op een aantal aspecten. Dit kan met behulp van enige karakteristieken worden geïllustreerd voor de IRC, IJC, IBWC en de Oranje.

Institutionele vormgeving	IRC	IJC (Grote Meren)	IBWC	Oranje
Organisatie	Coördinerend	Adviserend	Technisch	Afwezig
Beleid	Integraal	Integraal	Sectoraal	Minimaal
Middelen	Beperkt	Beperkt	Gering	Afwezig
Sturing	Beperkt interactief	Beperkt interactief	Niet interactief	Afwezig

48 Volgens Dworsky [1995: 359] werkte de "interstate" aanpak van de waterverontreiniging niet omdat: (1) te veel instanties waren betrokken; (2) de kwaliteitseisen slechts formele waarde hadden; (3) het de uitvoering ontbrak qua capaciteit, techniek en middelen (de voor de normrealisatie noodzakelijke planmatige aanpak vergt te veel van de statelijke niveau's). Bovendien hebben de bedrijven te maken met concurrentieverstorende verschillen tussen de staten.

49 De "Federal Wild and Scenic Act" uit 1966 heeft volgens Gleick [1998: 15] veel positief resultaat opgeleverd. In 1994 is 18.000 km van 150 km rivier erdoor beschermd. De "National Energy Policy Act", die sinds 1994 slechts verkoop van "low flow toilets" toestaat, leidde tot 70 % reductie in het watergebruik [Gleick, 1998: 21]. Een ander voorbeeld betreft de overstroming van de Mississippi in 1995, waarbij van de private dijkes die in de loop van de tijd op basis van zelfregulering tot stand kwamen ongeveer 80 procent werd verwoest. De op basis van directe regulering door de federale overheid tot stand gekomen dijken bleven daarentegen alle intact. In Nederland bleek dit al in de middeleeuwen, toen landelijke maatregelen werden genomen om overstromingen tegen te gaan.

Figuur 9.6; kenmerken institutionele vormgeving onderzocht grensoverschrijdend waterbeheer

In grote lijnen kan worden geconstateerd dat in termen van het zoekraam waterbeheer de gezamenlijke organisaties in grofweg de helft van de gevallen reeds bleek te zijn aangebracht. Weliswaar schoorvoetend, komt ook gezamenlijk beleid inmiddels op een aantal terreinen tot stand. Maar het gemeenschappelijk beheer van middelen en een stroomgebiedsbrede sturing zijn voorlopig nog niet realistisch. Omdat het afdwingen van regelgeving door een centrale instantie voorlopig onmogelijk is, zijn ook veel instrumenten niet adequaat in te zetten.

Het is daarom duidelijk dat invoering van het streefbeeld interactief watermanagement zoals dat in het zesde hoofdstuk werd opgevoerd voorlopig niet haalbaar is. Zelfs zou een geforceerde invoering contra-productief kunnen uitwerken wanneer de weerstand van betrokkenen tot tegenwerking leidt. In lijn met het richtinggevend karakter van het streefbeeld kan daarom beter eerst worden gestreefd naar een gefaseerde invoering. In zo'n stap-voor-stap-benadering kunnen direct al voordelen worden behaald, terwijl ongemerkt een heel eind kan worden afgelegd op weg naar het streefbeeld. In het onderstaande worden de voorfasen aangeduid als primaire en secundaire fase en het streefbeeld interactief watermanagement als de uiteindelijke tertiaire fase.

9.9.2 Primair interactief watermanagement

De eerste fase van interactief watermanagement kan worden gekarakteriseerd als "technische samenwerking". In de praktijk is deze fase al nagenoeg ingevoerd bij de IRC en de IJC. Ook bij de IBWC zijn enige aspecten in werking getreden. Dit geldt uiteraard niet voor de Oranje, omdat hier (nog) geen gemeenschappelijke organisatie is opgericht. Het volgende overzicht geeft een beeld van de mate waarin de elementen uit de verschillende fasen van interactief watermanagement in het betreffende stroomgebied aanwezig zijn.

7	ad hoc evaluatie beleidsuitvoering	+	+	+/-	
8	eigen huishoudelijk budget	+	+	+	
9	informatievoorziening belangstellenden	+	+	+	(+/-)
10	coördinatie wetenschappelijk onderzoek	+	+	+/-	(+/-)
11	afstemming meetmethodes	+	+	+/-	(+/-)

Figuur 9.7; de primaire fase van grensoverschrijdend interactief watermanagement in de praktijk

hoofdstuk negen

Uit dit overzicht blijkt dat bij de IRC slechts het strategisch beleidsplan nog tussen haakjes is geplaatst. De praktijk zal moeten leren in hoeverre het bepaalde in het nieuwe Rijnverdrag bij een voornemen zal blijven. De overige onderdelen van de eerste fase zijn alle doorgevoerd, met uitzondering van de coördinatie van sub-stroomgebieden, die slechts gedeeltelijk wordt verricht. Hierbij moet worden aangetekend dat niet alle delen van het Rijnstroomgebied onder de reikwijdte van de commissie zijn geplaatst. Te zamen levert het geïstitutionaliseerde internationale Rijnbeleid niettemin het beeld op van de eerste fase van interactief watermanagement.

Ook bij de IJC in het Grote Meren-gebied zijn de meeste elementen reeds in praktijk gebracht. Ook hier ontbreekt een werkelijk strategisch plan op stroomgebiedsniveau. De vooruitblik voor de volgende eeuw die de IJC [1997] publiceert heeft in de eerste plaats betrekking op het functioneren van de commissie zelf en veel minder op de ontwikkeling van de watersystemen.

Ook bij de IBWC ontbreekt de langetermijnplanning, maar hier is bovendien maar zeer beperkt voorzien in participatie van maatschappelijke actoren in het sturingsproces. Verder zijn de afstemming van meetmethodes, de evaluatie van overheidsbeleid en de coördinatie van sub-stroomgebieden niet overtuigend doorgevoerd. Bij de Oranje zijn als gevolg van het ontbreken van een centrale organisatie de elementen feitelijk niet van toepassing. Slechts wordt op nationaal niveau door Zuid-Afrika voorzien in informatievergaring en neemt het een centrale rol op zich in geval van alarmeringssituaties.

9.9.3 Secundair interactief watermanagement

Ook van de secundaire fase, die kan worden gekarakteriseerd als "interactief beleid", is in de onderzochte gebieden een aantal aspecten ingevoerd. Hier ziet het overzicht er als volgt uit.

	secundair interactief watermanagement	Rijn	Grote Meren	Rio Grande	Oranje
1	internationale commissie werkt samen met waterbeheerders stroomgebied	+	+	-	-
2	beheer technische installaties	-	+/-	+/-	
3	coördinatie instanties bij crisis/alarmeringssituaties	+/-	+/-	+	
4	procedure internationale conflicten	-	+	+	
5	beleidsplan stroomgebied, met bindende eisen op sub-stroomgebiedsniveau	-	-	-	
6	participatie in open planprocedure	-	-	-	
7	structurele controle beleidsuitvoering	+/-	+	+/-	
8	eigen beheers- en onderzoeksbudget	-	-	-	
9	interactieve informatie-uitwisseling	+/-	+/-	-	
10	uitvoering eigen onderzoek en training	-	-	-	
11	eenheid meetmethodes	+	+	-	

Bij de IRC zijn enige aspecten uit de tweede fase ook herkenbaar, zoals de interactieve informatie-uitwisseling, een gemeenschappelijke meetmethodiek, controle over de beleidsuitvoering en coördinatie van instanties in crisissituaties. De ongedwongen aanpak en de vele informele contacten die met het RAP gepaard gingen, bieden perspectief op meer horizontale sturing op internationaal niveau. Deze verschuiving in paradigma heeft tamelijk ongemerkt plaatsgevonden, maar de veranderingen die sinds het RAP zijn doorgevoerd zijn immens. Sindsdien is in de praktijk de tegenstelling tussen boven en onderliggende staten vervangen door het gemeenschappelijke belang van één duurzaam riviersysteem⁵⁰. Volgens Durth [196: 180] verlopen daardoor de onderhandelingen een stuk eenvoudiger.

Problemen met collectieve bezittingen zijn wezenlijk minder moeilijk oplosbaar, dan die welke het gevolg zijn volkomen tegengestelde belangen tussen boven- en benedenstrooms gebied.

Bij IRC en IJC is in zekere mate interactieve uitwisseling van informatie tot stand gekomen; bij de IBWC ontbreekt deze. Bij alle drie genoemde commissies is de invoering van uniformiteit in meetmethodiek bij systeemparemeters en de continue controle van de beleidsuitvoering door de betrokken landen in bepaalde mate gerealiseerd. Ook is een coördinerende rol van de commissie bij crisissituaties overeengekomen en geldt voor IJC en IBWC een vooraf bepaalde procedure voor internationale conflicten. Hoewel de besluitvorming in een redelijke mate van transparantie plaatsvindt, is echter geen sprake van een open planprocedure, al was het alleen maar omdat geen strategisch plan wordt vastgesteld. Andere aspecten, zoals de uitvoering van eigen onderzoek, de zeggenschap over een beheersbudget en het toezicht op waterbeheerders van sub-stroomgebieden ontbreken bij alle commissies. De bij de IJC aangekondigde organisatiestructuur van sub-commissies houdt vooralsnog niet in dat een hiërarchische relatie ontstaat met de IJC, en bovendien gaat het hier om sub-stroomgebieden. De niet aanwezige aspecten worden overigens door de vertegenwoordigers van de commissies ook als te ambitieus ingeschat. Bovendien ontbreekt de overtuiging dat dit veel positieve resultaten zal hebben. Niettemin heeft de ontwikkeling van onderling vertrouwen wel een aanvang genomen, waardoor in de loop van de tijd uitbreiding van bevoegdheden van de commissies mogelijk is.

Voor wat betreft de IRC blijft de vraag bestaan waarom in het vooruitstrevende waterbeheer van een stroomgebied dat bijna geheel in de EU ligt, niet een

50 *In dit verband concludeert Dieperink [1993: 19] uit de moeizame gang van zaken bij de operationalisering dat het duurzaamheidsbegrip in het waterbeheer van weinig waarde is voor internationale stroomgebieden. Unifying concepts als de zalm uit het Rijn Actie Plan voldoen veel beter bij het stimuleren van duurzame ontwikkeling.*

aantal vervolgstappen op de weg naar de tertiaire fase van interactief watermanagement kunnen worden genomen. Experimenten die neutralisatie van nationale belangen beogen, bieden immers een nuttige uitdaging voor werkelijk Europese samenwerking, in lijn met de strekking van de Kaderrichtlijn Water [EU, 1997]. Met Backes [1999: 186] moet worden vastgesteld dat op basis van de richtlijn de samenwerkingsorganen op stroomgebiedsschaal slechts een coördinerende, faciliterende en structurerende taak krijgen. Toch zou met verdergaande experimenten van stroomgebiedsbestuur de rivier de Rijn zijn voorloperspositie opnieuw kunnen bevestigen. Zo kan het nieuwe Rijnverdrag [IRC, 1999], wegens de integrale benadering, het stroomgebiedskarakter, de nadruk op duurzaamheid en de interactie met in het stroomgebied actieve organisaties als een belangrijke vervolgstap worden gezien op de weg naar interactief watermanagement.

Daarmee zal de oorspronkelijke Rijnzalm of -steur zelf niet terugkomen⁵¹, maar andere stammen van deze majestueuze dieren zullen zeker hun plaats in het watersysteem kunnen innemen. Als daarbij serieus werk wordt gemaakt van natuurontwikkeling in plaats van agrarische overproductie, zal het riviersysteem van de Rijn in de eenentwintigste eeuw zelfs een unieke rijkdom aan biologische soorten kunnen herbergen.

9.9.4 Tertiair interactief watermanagement

Zoals gesteld zal echter de invoering van de tertiaire fase van interactief watermanagement voorlopig nog geruime tijd op zich laten wachten. Nergens in de onderzochte gebieden worden aanstalten gemaakt om hiermee een aanvang te nemen. Er bestaat onder de huidige omstandigheden nauwelijks steun voor dergelijke ideeën. Volledige strategische en operationele bevoegdheden zijn politiek ongewenst en zouden onvoldoende meerwaarde opleveren in verhouding tot de huidige situatie.

Handhaving van plannen en besluiten en van bindende arbitrage zijn aspecten die volgens de geldende normen bij de grensoverschrijdende waterbeheerders tot de verantwoordelijkheid van soevereine staten behoren. Argumenten die hier tegen pleiten, zoals bijvoorbeeld de maatregelen die noodzakelijk zijn om de terugloop in biodiversiteit een halt toe te roepen en de noodzaak om maatregelen te treffen om een ruimere bedding voor het riviersysteem te bewerkstelligen, worden geacht minder gewicht in de schaal te brengen.

Nu blijkt dat bij de vertegenwoordigers uit de actuele praktijk een negatieve perceptie heerst ten opzichte van de mogelijkheden van een verdere ontwikkeling naar interactief watermanagement van grensoverschrijdende

51 *De ondersoort van de Atlantische zalm die in de Rijn voorkwam is uitgestorven. Het was de grootste en krachtigste ondersoort, als maxima voor de mannelijke exemplaren worden genoemd een lengte van 1,5 meter en een gewicht van 36 kilo [Lobregt en Van Os, 1977: 101].*

watersystemen, is het de vraag of de derde fase als realistisch moet worden beschouwd. Voor de (zeer) lange termijn kan niettemin worden verwacht dat zich supra-nationale waterbeheerders zullen ontwikkelen. De voordelen van een consequente stroomgebiedsaanpak zijn daarvoor te vanzelfsprekend. Daarbij moet echter niet worden gedacht aan een mammoetorganisatie die zich met alle details op uitvoeringsniveau bezighoudt. Veel eerder moet worden gedacht aan een centraal orgaan voor strategische beleidsplanning, dat in grote lijnen regels voor het watersysteem (en sub-systemen) ontwikkelt, die worden uitgevoerd door lokale (sub)stroomgebiedscommissies. Ook afdwinging moet daarbij tot de mogelijkheden worden gerekend.

9.10 Toekomstig waterbeheer

Hoewel de derde fase wellicht in de verre toekomst toch geen utopie hoeft te zijn, zal de gehechtheid aan soevereiniteit van de landen er voorlopig toe leiden dat slechts de tweede fase kan worden ingevoerd. Met positief ingestelde landen kunnen ook in die fase bevredigende resultaten worden geboekt, al vormen de langdurige en trage onderhandelingen over deelaspecten een belemmerende factor voor de vereiste snelheid waarmee bestrijding van ongewenste ontwikkelingen in de watersystemen verlangd wordt.

Dat wat noodzakelijk is voor individuele burgers binnen een land, de aanwezigheid van gemeenschappelijke regels, geldt ook voor de individuele landen in de wereldgemeenschap. Zonder algemeen geldende gedragslijnen bestaat de kans dat staten met voorbijgaan aan andere landen een zo gunstig mogelijke positie voor de korte termijn trachten de bereiken. Met een beroep op de eigen soevereiniteit kunnen staten immers alle beslissingen ten behoeve van het collectieve stroomgebied naar eigen inzicht frustreren. Het is daarom noodzakelijk internationale spelregels geaccepteerd te krijgen over de wijze waarop staten worden geacht zich te gedragen in de stroomgebieden waarvan ze deel uitmaken⁵². Het invoeringstraject van interactief waterbeheer kan hieraan zeker een nuttige bijdrage leveren.

52 *Internationale spelregels helpen uiteraard niet tegen staten die "slecht" willen. Zij kunnen zich in de meeste gevallen met een beroep op soevereiniteit onttrekken aan internationale afspraken. De gezamenlijke "gedragscode" is bedoeld voor die staten die om politieke redenen hun eigen belang laten prevaleren boven het algemeen belang van alle landen gezamenlijk. In rechtsstaten kunnen dergelijke overeenkomsten effectief tegenwicht bieden aan nationale sentimenten.*

