

De invloed van de Kaderrichtlijn Water

op de bestuurlijke organisatie van het waterbeleid



Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen (FRW)
Rijksuniversiteit Groningen (RuG)

Master Thesis

Auteur.

Gerben Janssen

S1197037

Maart 2008

De invloed van de Kaderrichtlijn Water

op de bestuurlijke organisatie van het waterbeleid

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen (FRW)

Rijksuniversiteit Groningen (RuG)

Master Thesis

Auteur:

Gerben Janssen

S1197037

Begeleider:

Dr. J. Woltjer

februari 2007- maart 2008

Voorwoord

Het internationale karakter van de studie Environmental and Infrastructure Planning heeft geleid tot mijn keuze voor een internationaal onderwerp. Tijdens mijn studie hebben vooral onderwerpen die met water te maken hebben mijn aandacht getrokken. Op het gebied van water is de Kaderrichtlijn Water een actueel beleidsstuk met een internationaal karakter, dat op dit moment hoog op de agenda's van de waterbeheerders staat. Dit maakt het voor mij een interessant onderwerp.

Afgelopen jaar heb ik een rondreis gemaakt door de Verenigde Staten. Deze reis heeft mij geïnspireerd om een casestudie van de Colorado rivier te verwerken in mijn scriptie.

Hierbij wil ik graag mijn scriptiebegeleider bedanken voor de tips, adviezen en vooral voor het opgebrachte geduld bij de totstandkoming van deze scriptie. Ook wil ik Jan van der Molen, Josef Schwanken, Floris van Bentum, Dick As, Harald Emmrich en Jantine Clasié bedanken voor de interviews die ik bij hen mocht afnemen. Natuurlijk mogen mijn vriendin Ingrid en mijn ouders niet ontbreken, die mij in de moeizame periodes toch het vertrouwen en de steun hebben gegeven die ik nodig had.

Ik ben erg blij dat ik het voorwoord aan het schrijven ben, dat betekent namelijk dat de scriptie af is. Ik heb de afgelopen 7,5 jaar enorm genoten van mijn leven als student, maar nu is het de hoogste tijd dat ik wat anders ga doen en een punt achter mijn studentenleven zet.

Gerben Janssen

Enschede, 2008

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	4
Hoofdstuk 1 Inleiding	5
1.1 Doelstelling	6
1.2 Onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak	7
1.3 Structuur	10
Hoofdstuk 2 Theorie	11
Inleiding	11
2.1 Stroomgebied en stroomgebiedbenadering	11
2.1.1 Stroomgebied	11
2.1.2 Stroomgebiedbenadering	14
2.1.3 Perspectieven en organisatie	18
2.1.4 IRBM	21
2.2 Veranderingen door de KRW	24
2.2.1 KRW	26
2.3 Actoren	28
2.4 Stroomgebiedbeheersplan	30
2.5 Punten	31
Hoofdstuk 3 Stroomgebied van de Eems	34
Inleiding	34
3.1 Water als grens van de Eems	34
3.2 Organisatie	35
3.3 Communicatie en coöperatie	40
3.4 Strategie	41
3.5 Stroomgebiedbeheersplan	43
3.6 Toekomst	44
Hoofdstuk 4 Stroomgebied van de Colorado rivier	45
Inleiding	45
4.1 Water als grens van de Colorado rivier	45
4.2 Ontwikkeling van de beleidsstukken	48
4.3 Organisatie	50
4.4 Toekomst	55
Hoofdstuk 5 Analyse en conclusie	57
5.1 Analyse	57
5.1.1 Water als grens	57
5.1.2 De organisatie en communicatie	58
5.1.3 De gebruiker betaalt	60
5.1.4 Het stroomgebiedbeheersplan	60
5.2 Conclusie	61
5.3 Aanbevelingen	65
5.4 Discussie	66
Samenvatting	67
Lijst met figuren	68
Lijst met tabellen	68
Literatuurlijst	69
Interviews	73

Hoofdstuk 1 Inleiding

Het gaat hier over de invloed van de Kaderrichtlijn Water (KRW) op de bestuurlijke organisatie binnen het waterbeleid. De Europese Commissie (EC) heeft de KRW opgesteld. Op dit moment zijn de verschillende instanties in de diverse Europese landen bezig met het implementeren van deze richtlijn.

Maar wat houdt dit nu precies in voor het waterbeheer, het Ruimtelijke Ordeningsbeleid en de bestuurlijke organisatie daarvan voor Nederland en andere Europese landen? Met de KRW wordt de invoering van de stroomgebiedenbenadering in de Europese lidstaten een feit. Dit houdt in dat Europa op het gebied van het waterbeleid wordt opgedeeld in verschillende stroomgebieden (Europese Parlement, 2000). Hierdoor gaat Nederland van riviermanagement naar gebiedsmanagement en dit heeft volgens Witter (2006) een viertal gevolgen:

- Creëren van een regionale administratieve organisatie die functioneert als een netwerkautoriteit,
- Toenemende samenwerking tussen de waterautoriteiten;
- Toenemende efficiëntie en doelen bereiken tegen minimale kosten;
- Op een open manier communiceren met de verschillende actoren (Witter, 2006).

Uit deze vier punten valt te lezen dat de nieuwe grensoverschrijdende stroomgebieden een invloed hebben op de huidige bestuurlijke en organisatorische situatie. Dit wordt ook ondersteund door een rapport van TNO Inro. In dit rapport worden de volgende ontwikkelingen op de drie schaalniveaus (nationaal, regionaal en lokaal) geregistreerd: toenemende internationalisering, herverdeling van bevoegdheden en integraal gebiedsgericht beleid. De verschillende bestuurslagen moeten bij elkaar worden gebracht en op een goede manier gaan samenwerken en communiceren. Er zijn problemen in de horizontale en verticale afstemming tussen de overheden en binnen de overheden. Deze problemen uiteten zich in het niet in tijd parallel lopen van planhorizonnen en de afstemming van het water, milieu en Ruimtelijke Ordeningsbeleid. Naast het cultuurverschil tussen het waterbeheer en de Ruimtelijke Ordening (RO), zijn er ook cultuurverschillen binnen de afdeling van deze beleidsorganisaties. Deze cultuurverschillen leiden vaak tot communicatieproblemen (Langerak, 2000). De invoering van het stroomgebieden beleid van de Europese Unie (EU) zorgt ervoor dat er een integratie plaats gaat vinden tussen de verschillende beleidsniveaus en beleidsorganisaties, zowel nationaal als internationaal.

1.1 Doelstelling

Howe en White (2002) hebben het over de vereuropeanisering van het planningproces. Dat is terug te zien in de grensoverschrijdende initiatieven, nieuwe ruimtelijke relaties en de uitbreiding van het regionale aandeel in het maken van beleid (Howe en White, 2002). De geïntegreerde aanpak van riviermanagement aan de hand van de waterscheiding en niet meer naar administratieve en politieke grenzen is een nieuwe ontwikkeling voor de EU. Een belangrijk beleidsstuk dat bijdraagt aan de vereuropeanisering is de KRW, waarmee ecologische doelen worden doorgevoerd in het waterbeleid, maar ook op andere beleidsgebieden (Howe en White, 2002). Een nadere uitleg van de vereuropeanisering van het planningproces is te vinden op pagina 16. De invoering van de KRW kan invloed hebben op de verschillende gebieden binnen de planningsystemen, zoals nieuwe planningverantwoordelijkheden, beschikbaarheid van informatie en de potentiële verschuiving van de bestaande machtsrelaties en ruimtelijke verantwoordelijkheden (Howe en White, 2002). Deze invloeden hebben invloed op de bestuurlijke organisatie. De nieuwe informatie moet worden verwerkt. Hier zal de organisatie op ingericht moeten worden, door bijvoorbeeld de aanwezigheid van deskundigheid en de benodigde ICT-voorzieningen. Daarnaast vindt er een toename van het aantal taken plaats. Deze taken, zoals bijvoorbeeld de communicatie met burgers en recreatieondernemingen of de afstemming met de plannen van de verschillende sectoren (bijvoorbeeld milieu en RO). De toenemende samenwerking (Witter, 2006) tussen de waterorganisaties gaat niet zomaar. De waterorganisaties moeten bij elkaar gebracht worden. Daarnaast worden er nieuwe commissies opgericht. Deze commissies zullen een plaats en een verantwoordelijkheid moeten krijgen binnen de organisatie van het waterbeleid. Organisaties zullen goed om moeten gaan met de nieuwe contacten. Howe en White spreken over een nauwere samenwerking met de RO. Niet alleen de RO is hierbij betrokken, maar bijvoorbeeld ook de sectoren milieu en landbouw. De integraliteit neemt verder toe. De invoering van de KRW speelt hierbij een grote rol, doordat de KRW ook streeft naar een integralere aanpak. Door de invoering van de KRW spelen de volgende beleidspunten een rol binnen dit onderwerp: integratie van beleid en functies, participatie, overleg, grensoverschrijding en verantwoordelijkheden. Deze punten zullen aan bod gaan komen, doordat de KRW Europa heeft opgedeeld in stroomgebieden en omdat de KRW streeft naar een geïntegreerde aanpak (Ravesteyn, 2004). De invoering van de KRW zal veranderingen met zich mee brengen. In deze scriptie zullen deze invloeden en veranderingen aan bod komen. Een vergelijking zal plaatsvinden tussen het stroomgebied van de Eems en dat van de Colorado rivier in de Verenigde Staten (VS). De punten die door Howe en White (2002), Witter (2006) en Ravesteyn (2004) worden aangegeven, geven ontwikkelingen aan die op dit moment spelen. Zijn deze punten terug te zien in de

stroomgebieden van de Eems en de Colorado rivier? Dus komen de theorie en praktijk overeen met elkaar of is er nog een grote kloof aanwezig? De bedoeling is om aan te geven wat de verschillen zijn tussen de theorie en de praktijk. Daarbij komt dat dit kan resulteren in eventuele aanbevelingen. De twee casestudies zijn zo gekozen dat de Europese situatie met een ander geografisch gebied en waterbeheerbeleid kan worden vergeleken. De VS is een natie, die al sinds het begin van de twintigste eeuw aan de hand van een stroomgebiedenbenadering werkt. Deze geschiedenis maakt het interessant voor Europa om te kijken naar de stroomgebiedenbenadering in de VS. Ook hierbij kunnen aanbevelingen komen voor Europa of Nederland. Het is niet de bedoeling dat het Europese beleid aanbeveling voor de VS gaat opleveren. Er wordt dus naar een situatie in de VS gekeken met als doel de 'goede' en 'slechte' dingen die daar te zien zijn of de manier waarop daar zaken worden aangepakt terug te koppelen naar de situatie hier. In de conclusie zal er een duidelijk koppeling komen tussen de theorie in hoofdstuk twee en de praktijkvoorbeelden uit de hoofdstukken drie en vier. Daarbij zullen de veranderingen en aanbevelingen worden toegespitst op de Nederlandse waterorganisaties. De veranderingen die optreden en de discussiepunten die uit de theorie komen worden voor de desbetreffende organisaties uitgewerkt met als doel daaruit aanbevelingen te kunnen formuleren.

1.2 Onderzoeksvragen en onderzoeks aanpak

Met de te verwachten veranderingen die in het voorgaande zijn besproken zijn hier een viertal onderzoeksvragen geformuleerd. Daarna zal de aanpak worden beschreven om deze vragen te kunnen gaan beantwoorden.

Uit het voorgaande komen de volgende onderzoeksvragen naar voren:

- Wat is de (Europese) stroomgebiedbenadering?
- Welke bestuurlijke en organisatorische veranderingen, met het oog op de besluitvorming en de machtsrelaties tussen de verschillende organen en commissies, zullen er binnen en buiten een stroomgebied ontstaan door de invoering van de KRW van de EU?
- Welke invloed zullen de naar aanleiding van het Europese stroomgebiedenbeleid op te stellen stroomgebiedbeheersplannen hebben op de Nederlandse organisaties die verantwoordelijk zijn voor het waterbeleid, met betrekking tot de beleidsvorming en de uitvoering van het beleid?
- Zijn de veranderingen en effecten die ontstaan zijn door de invoering van de stroomgebiedenbenadering te verklaren vanuit de literatuur en/of als er gekeken wordt naar de landen die al werken met een stroomgebiedenbenadering?

De eerste vraag zal aan de hand van artikelen, boeken en beleidsstukken worden beantwoord. De artikelen, boeken en beleidsstukken worden voornamelijk uit de bibliotheek en van het internet gehaald. Voor de beleidsstukken die van het internet wordt gehaald zullen vooral de internetsites van de verschillende overheden en waterinstanties van belang zijn. De wetenschappelijke artikelen komen uit de online databases voor wetenschappelijke artikelen. Deze databases zijn toegankelijk via de RuG-bibliotheek. Twee voorbeelden van online databases die gebruikt zijn: Picarta en Elsevier ScienceDirect. De tweede vraag zal beantwoord worden aan de hand van een combinatie tussen literatuur en kwalitatieve interviews. Om een goed beeld te krijgen van de veranderingen in de bestuurlijke organisatie zal gekeken worden naar verschillende lagen binnen de bestuurlijke organisatie. Om een beeld te krijgen zal de aandacht liggen op de verschillende instanties die deze bestuurlijke lagen vertegenwoordigen. Hierbij kan gedacht worden aan de rijksoverheid, provinciale overheden en lokale overheden. Voor deze scriptie zijn de volgende personen geïnterviewd:

- Ir. J. van der Molen CMC (MMC), adviseur beleid en strategie bij waterschap Velt en Vecht;
- Ir. D.P. van As, adviseur water Noord-Nederland bij Rijkswaterstaat;
- F. van Bentum, adjunct-stroomgebiedcoördinator coördinatiebureau stroomgebieden Nederland bij Rijkswaterstaat;
- Josef Schwanken, coordinator in Niedersachsen: Geschäftsstelle der Flussgebietsgemeinschaft Ems in Meppen;
- Harald Emmrich, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz in Meppen;
- J.F.W. Clasié, juridisch beleidsmedewerker bij de eenheid water en bodem provincie Overijssel.

Deze personen zijn werkzaam bij verschillende instanties in verschillende bestuurslagen, namelijk op rijks-, provincie- en waterschapsniveau. Daarnaast is ook de internationale factor aanwezig met dhr. Josef Schwanken en dhr. Harald Emmrich. Door op verschillende niveaus binnen Nederland te kijken en daarbij Duitse collega's te benaderen maakt dat het onderwerp vanuit meerdere oogpunten kan worden belicht en zo ontstaat er geen eenzijdig beeld. Verder zijn deze personen deels werkzaam in het stroomgebied van de Eems en deels in het stroomgebied van de Rijn, zodat ze niet enkel toegespitst zijn op één gebied, maar dat zij ook weten wat er speelt in andere stroomgebieden. Er is tijdens de interviews gebleken dat er naar elkaar gekeken wordt. Zo hebben Dhr. J. van der Molen en Dhr. H. Emmrich veel contact met elkaar. Door de interviews wordt er een beeld gecreëerd van wat er in de praktijk gebeurt binnen een organisatie. Verder kunnen de interviews goed dienen om praktijkvoorbeelden te geven.

De informatie om vraag drie te kunnen beantwoorden zal op dezelfde manier worden vergaard als vraag twee. Zowel vraag twee als drie zullen deels aan de hand van twee casestudies (over de Eems en de Colorado rivier) worden verduidelijkt. Er is voor het stroomgebied van de Eems gekozen, omdat dit qua oppervlakte binnen Europa een relatief klein stroomgebied is. Wel zijn alle aspecten aanwezig. Het stroomgebied van de Eems heeft een internationaal karakter, tussen Nederland en Duitsland. Als het stroomgebied van de Eems wordt vergeleken met die van bijvoorbeeld de Rijn valt meteen op dat er binnen het stroomgebied van de Rijn een grotere hoeveelheid actoren aanwezig zijn. Dit maakt het complexer en omdat het in deze scriptie gaat om veranderingen aan te geven voor de betrokken Nederlandse organisaties kan dit makkelijker in een kleiner stroomgebied. De problemen die zich voordoen in het stroomgebied van de Eems zijn kleinschaliger dan die van de Rijn en dit maakt het eenvoudiger om te bevatten. Om een voorbeeld te geven: de Eems beslaat twee landen en twee Duitse Länder, de Rijn beslaat zeven landen en vijf Länder. Tussen zeven landen zullen de problemen niet wezenlijk anders zijn dan tussen twee, maar het is wel makkelijker om een beeld te krijgen van wat er speelt tussen twee landen in plaats van zeven landen.

De Amerikaanse tegenhanger, de Colorado rivier, heeft net als de Eems een internationaal karakter, maar is beduidend groter qua oppervlakte. Er is voor een Amerikaanse variant gekozen, omdat de Verenigde Staten een lange geschiedenis kent op het gebied van stroomgebieden. Dit maakt het interessant om een vergelijking met Nederland en Europa te maken, waar deze geschiedenis beduidend korter is. Daarnaast is er tijdens mijn bezoek aan het stroomgebied van de Colorado gebleken dat er duidelijke problemen zijn (bijvoorbeeld de verdeling van water onder de verschillende consumenten). Verder heeft mijn bezoek ervoor gezorgd dat ik de situatie daar beter ken dan in andere stroomgebieden in de VS en dit maakt het makkelijker om erover te schrijven. Tussen de geïnterviewden voor deze scriptie is het helaas niet gelukt om een Amerikaanse collega uit het stroomgebied van de Colorado rivier te krijgen.

Om tenslotte vraag vier te kunnen beantwoorden zal er naar de beantwoording van de vorige vragen worden gekeken en daarbij wordt dus een beroep gedaan op de theorie en de praktijk. Deze vergelijking tussen praktijk en theorie komt tevens terug in de manier waarop de informatie verkregen is, namelijk uit literatuur, maar ook vanuit de mensen op de werkvloer.

1.3 Structuur

De vier vragen die worden gesteld zijn zo opgesteld dat eerst naar de literatuur wordt gekeken en daarna naar de praktijk met als gevolg dat in de laatste vraag de theorie en de praktijk worden vergeleken en gecombineerd met elkaar. Deze volgorde zal ook terugkomen in de structuur van deze scriptie. Eerst zal er naar de literatuur worden gekeken om vervolgens in de casestudies de literatuur aan te vullen met informatie uit beleidsstukken en kwalitatieve interviews. Deze volgorde wordt gehanteerd om te kijken of dat wat er bedacht en verwacht wordt in de literatuur ook te zien is in de werkelijkheid. Daarbij is het interessant om te beschrijven aan de hand van de kwalitatieve interviews hoe er met de verandering als gevolg van de invoering van de KRW wordt omgegaan. Er komt dus een wisselwerking tussen: hoe er in theorie over wordt gedacht en welke richting daarbij op wordt gegaan en hoe er door de mensen in het veld mee om wordt gegaan.

Hoofdstuk 2 zal het theoretische kader van deze scriptie vormen. In dit hoofdstuk staan de eerste drie vragen centraal en aan de hand hiervan met de literatuur en de KRW zal uiteindelijk aan het einde van dit hoofdstuk een lijst met punten komen die van invloed zijn op de beantwoording van de onderzoeksvragen. In de hoofdstukken 3 en 4 zal aan de hand van deze lijst met punten een kijkje achter de schermen worden gegeven bij het stroomgebied van de Eems (hoofdstuk 3) en van de Colorado rivier (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 zal een analyse worden gemaakt waarin de hoofdstukken 2, 3 en 4 terugkomen. Uiteindelijk zal dit resulteren in de conclusie die in dit hoofdstuk beschreven zal worden.

In de opbouw van de hoofdstukken is te zien dat er van de theorie naar de praktijk wordt gewerkt. Daarbij wordt ter verduidelijking een tweetal casestudies toegevoegd. De casestudies zijn de Eems in Europa en de Colorado in de VS.

Hoofdstuk 2 Theorie

Inleiding

In dit hoofdstuk staan de eerste drie onderzoeksvragen centraal. De eerste vraag: “Wat is de (Europese) stroomgebiedbenadering?”, zal als eerste worden behandeld. De KRW is door de EU ingevoerd. Dit heeft er toe geleid dat de EU op het gebied van water is ingedeeld in stroomgebieden, vandaar dat er voor gekozen is om daar eerst een uitleg van te geven. Daarna komen de tweede en derde vraag aan bod. Hier zal nog geen volledig antwoord op de vragen worden gegeven, een deel van het antwoord wordt namelijk in de hoofdstukken drie en vier bij de cases gegeven. Er zal gekeken worden naar de invloeden, die organisatorische veranderingen teweeg kunnen brengen en naar mogelijke veranderingen die te verwachten zijn door de invoering van de KRW en de daarmee samenhangende invoering van het stroomgebiedenbeleid. Naast het stroomgebiedenbeleid komt ook het stroomgebiedbeheersplan aan de orde. Op welke wijze gaat het stroomgebiedbeheersplan een rol spelen binnen het waterbeleid? Aan het einde van dit hoofdstuk wordt een lijst met punten opgesteld, die invloed hebben op de bestuurlijke organisatie van het waterbeleid. Aan de hand van deze lijst met punten worden in hoofdstuk drie en vier de casestudies behandeld.

2.1 Stroomgebied en stroomgebiedbenadering

In dit deel van het hoofdstuk zal uiteen worden gezet wat de invloed van de stroomgebiedbenadering is op de organisatiestructuur van het waterbeheer. Daarvoor zal eerst worden omschreven wat er onder een stroomgebiedbenadering wordt verstaan. De eerste onderzoeksvraag “Wat is de (Europese) stroomgebiedbenadering?” komt hier aan bod. Deels zal een antwoord gegeven worden op onderzoeksvraag twee en drie. De stroomgebiedbenadering wordt hier behandeld en daarbij komen eigenschappen aan bod die invloed hebben op de organisatiestructuur en de relaties tussen de verschillende actoren.

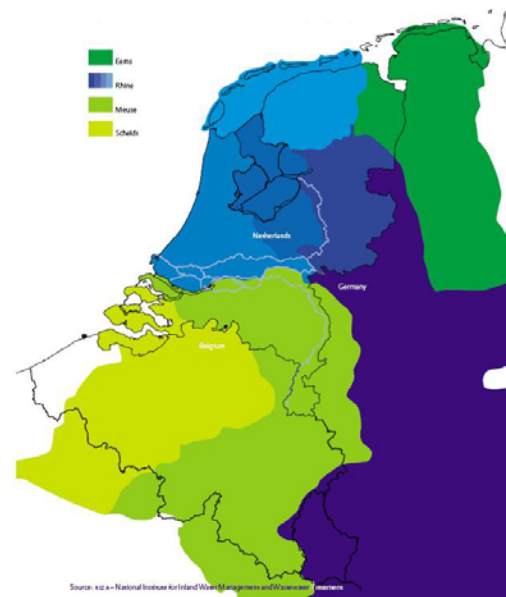
2.1.1 Stroomgebied

Door de invoering van de KRW is Europa opgedeeld in stroomgebiedsdistricten en in stroomgebieden (zie ook figuur 1). Voordat er naar stroomgebiedbeheer en stroomgebiedbenadering wordt gekeken zal eerst verklaard moeten worden wat er onder de termen stroomgebied en stroomgebiedsdistrict wordt verstaan. Een stroomgebiedsdistrict is *“het gebied van land en zee, gevormd door één of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met bijbehorend grond- en kustwateren, dat overeenkomstig artikel 3, lid 1, als de voornaamste eenheid voor een stroomgebiedbeheer is omschreven”* (Europees Parlement, 2000). Volgens artikel 3 van de KRW mogen de lidstaten van de EU zelf

stroomgebieddistricten samenstellen, maar bij de grotere stroomgebieddistricten, zoals bijvoorbeeld de Rijn en de Donau, speelt het grensoverschrijdende karakter een grote rol. Lidstaten zijn dus van elkaar afhankelijk bij de bepaling van het gehele stroomgebieddistrict. De indeling van Europa in stroomgebieddistricten is te zien in figuur 1. In figuur 2 is te zien dat Nederland is opgedeeld in vier delen. Deze geven de stroomgebieddistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems weer. Hiervan is het stroomgebied van de Rijn (het blauwe gebied) in Nederland opgedeeld in vier stroomgebieden, dus in Nederland bevinden zich in totaal zeven deelstroomgebieden.



Figuur 1: Stroomgebieden EU (Woltjer, 2006)



Figuur 2: Stroomgebieden Nederland (Ravesteyn, 2004)

Wat wordt er nu onder een stroomgebied verstaan? Er zijn verschillende definities van "stroomgebied" te vinden. Bepaalde definities zijn gedetailleerder dan andere. Hieronder zijn een vijftal definities gegeven:

- "Gebied dat op een stroom afwaterd" (Van Dale, 2007);
- "Het volledige grondgebied waarvan het afstromende water door één waterloop wordt afgevoerd" (CHO, 1986: 67);
- "Stroomgebied: kan worden opgevat als een complex systeem, een eenheid met duidelijke grenzen (de waterscheiding), collectief van aard (een ieder heeft toegang tot grond-en oppervlakte water, al was het maar om vuil af te voeren) en waar interventies van stakeholders zich direct laten voelen op andere plaatsen binnen het stroomgebied" (Slobbe, 1999);
- "Een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt" (Europees Parlement, 2000);

- *“An international drainage basin is a geographical area extending over two or more states determined by the watershed limits of the system of waters, including surface and underground waters, flowing into a common terminus.”* (Europese Unie, 1995).

Deze definities zijn verschillend door de omvang en het bereik. Van een simpele definitie uit het woordenboek der Nederlandse taal de Van Dale, waaruit blijkt dat de term stroomgebied met water te maken heeft, tot die van Slobbe (1999) die het ook heeft over de verschillende invloeden van actoren in het gebied. Door de invoering van de KRW en de veranderingen die de KRW tot gevolg heeft is duidelijk dat men binnen het waterbeleid niet meer om de verschillende actoren en of stakeholders binnen het proces heen kan.

Een andere benaming voor een stroomgebied is de Engelse, namelijk; watershed. De definitie, die door de Committee on Watershed Management et al (1999) wordt gehanteerd, luidt als volgt: *“a region or area bounded peripherally by a water parting and draining ultimately to a particular watercourse or body of water.”* Dit is in wezen inhoudelijk gelijk aan de beschrijving van de term stroomgebied. In de praktijk is het belangrijkste verschil dat met een stroomgebied over het algemeen een groter gebied wordt aangeduid en dat een watershed dus onderdeel uitmaakt van een stroomgebied.

Welke invloed heeft een stroomgebied nu op de bestuurlijke organisatie van het waterbeleid? Als er gekeken wordt naar wat hiervoor beschreven is, dan wordt vooral duidelijk dat het om een gebied gaat met watergrenzen, dus geen administratieve grenzen. Daarnaast wordt er in de uitgebreidere definities gesproken over een groot aantal actoren, partijen die een belang hebben bij of in het waterbeleidsproces.

Een stroomgebied zorgt er dus voor dat de administratieve grenzen zoals die nu bestaan in de vorm van gemeenten, provincies, waterschappen en het rijk binnen een stroomgebied ‘veranderen’. De administratieve grenzen blijven natuurlijk bestaan, maar deze grenzen vallen niet samen met de watergrenzen van het stroomgebied. Doordat de grenzen niet samenvallen met de water- of hydrologische grenzen kan het gebeuren dat er zich binnen de stroomgebieden meerdere verantwoordelijke overheden bevinden en dat de administratieve grenzen van de besluitvorming verschuiven van één verantwoordelijke naar meerdere en van de oorspronkelijke grenzen naar de (administratieve) stroomgebiedgrenzen. Daarnaast komen er binnen een stroomgebied meerdere actoren voor. Deze actoren zijn afhankelijk van elkaar doordat de bovenstroomse wateren invloed hebben op de benedenstroomse wateren. Door de erkenning van de invloeden die de bovenstroomse wateren hebben op het benedenstroomse water (gebied) zijn er afspraken gemaakt door de betrokken landen. In 1960 is het Eems-Dollardverdrag opgesteld tussen Nederland en Duitsland. In eerste instantie diende dit vooral voor de regulatie van scheepvaart en waterbouwzaken. Later, in 1998, is dit uitgebreid met een milieuprotocol, dat zorgt voor de regulatie van het waterbeheer en natuurbeheer. Ook in het stroomgebied van de Rijn zijn verdragen opgesteld

tussen de verschillende landen die onderdeel zijn van het stroomgebied van de Rijn. In 1950 zijn Zwitserland, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland gaan samenwerken om problemen die zich rond de Rijn afspeelden aan te pakken. Uitbreidingen en aanvulling op dit eerste verdrag kwamen in 1963, 1976 en 1999. Het verdrag van 1976 was vooral gericht tegen de chemische verontreiniging van de Rijn. Dit verdrag werd in 1999 uitgebreid met de aanpak tegen de verontreiniging van ecologische waarden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008). Al deze verdragen zijn voorlopers van de KRW.

2.1.2 Stroomgebiedbenadering

De stroomgebiedbenadering borduurt voort op het concept van een stroomgebied. Het begrip "Geïntegreerde Stroomgebiedenbenadering" is vertaald uit het Engels, waar het beter bekend staat als "Integrated River Basin Management (IRBM)", dit zal ook de term zijn die in het vervolg wordt gebruikt. De hier in deze scriptie aangehouden definitie van IRBM is: *"the management of the surface and subsurface water resources of the river basin in its entirety with due attention to water quality, water quantity and environmental integrity. A participatory approach is followed, focusing on the integration of natural limitations with all social, economic and environmental interests."* (Jaspers, 2003). IRBM is een relatief complex institutioneel mechanisme. Dit heeft te maken met de groeiende participatie van het aantal actoren gedurende de laatste decennia. Zo Het feit dat er meer partijen betrokken zijn bij het besluitvormingsproces, dan bijvoorbeeld vlak na de Tweede Wereldoorlog, heeft tot gevolg dat er meer rekening gehouden moet worden met verschillende belangen. Een voorbeeld hiervan is de waterkwaliteit. De waterkwaliteit voor een roeivereniging hoeft niet te voldoen aan de strenge eisen die een visvereniging zou stellen, maar is ook weer niet zo mild zoals dat bij koelwater voor de industrie waarschijnlijk wel zou kunnen. De zeggenschap bij de burgers, bedrijven en verenigingen is toegenomen, doordat zij bij het proces worden betrokken. Voor een stroomgebied geldt dat de bedrijven, denk hierbij aan de agrarische sector of industrie, een invloed hebben op de waterkwaliteit. De agrarische sector zorgt vooral voor de eutrofisering van het water en de industrie heeft invloed door de lozing op oppervlakte water van koelwater en afvalwater. Deze sectoren worden opgenomen in de besluitvorming zodat er gezamenlijk tot een oplossing gekomen kan worden. Hierbij zijn andere milieu-, recreatie-, en natuurverenigingen ook van belang. Deze verenigingen streven ook een bepaalde waterkwaliteit en watergebruik na. Om te voorkomen dat de actoren het proces dwarsbomen/ tegenwerken is het beter deze actoren bij het proces van besluitvorming binnen het waterbeheer te betrekken. Dit maakt het gehele proces effectiever (Healey, 1997) . Als gekeken wordt naar de KRW, die ook naar een geïntegreerde en holistische aanpak streeft, heeft de stroomgebiedbenadering als groot voordeel dat het een afgebakend gebied is. Het gebied is afgebakend door hydrologische grenzen, ook wel

watergrenzen genoemd. Onder deze hydrologische grenzen wordt zowel oppervlakte als grondwater verstaan. Bij het grondwater zijn de grenzen minder duidelijk dan bij het oppervlakte water. De hydrologische grenzen hebben invloed op het bestuur van het gebied, doordat deze grenzen zich niet houden aan administratieve grenzen, zoals gemeente-, provincie-, en landsgrenzen. Het gevolg hiervan is dat de stroomgebiedsdistricten grensoverschrijdend zijn, zowel nationaal als internationaal. Dit omschrijven Howe en White (2002) als “de vereuropeanisering van de Ruimtelijke Ordening”. Gevolg hiervan is, dat de huidige houding ten opzichte van de planning verandert. Er ontstaan nieuwe netwerken en de traditionele vaste waarden van de planning worden op de proef gesteld (Howe en White, 2002).

De stroomgebiedenbenadering is een complex samenhangend geheel met veel karakteristieken. Er kunnen volgens Mostert (1999) vijf verschillende groepen karakteristieken worden onderscheiden, te weten:

- *De multifunctionaliteit van een stroomgebied. Stroomgebieden kunnen in potentie vele verschillende functies hebben, zoals natuur, drinkwatervoorziening, bescherming, industriewatervoorziening, transport. Er zal naar gestreefd moeten worden de verschillende functies in een gebied goed naast elkaar en met elkaar te laten functioneren.*
- *Het belang dat de verschillende gebruikers (zoals boeren, recreanten, scheepvaart, industrie, enz) hebben in de aanwezige functies in en van het stroomgebied. Ook voor de verschillende belangen geldt dat ernaar gestreefd moet worden deze zo goed mogelijk naast en met elkaar te organiseren in een stroomgebied, zodat deze belangen niet conflicterend met elkaar zijn.*
- *Er zijn in een stroomgebied verschillende organisaties die ervoor moeten zorgen dat de verschillende gebruiksfuncties in harmonie naast elkaar kunnen bestaan. Hierbij staat voorop dat er zo goed mogelijk tegemoet wordt gekomen aan de wensen van de gebruikers, zonder dat dit het na te streven beleid tegenwerkt. Zo zijn er vaak verschillende niveaus aan te wijzen, bijv. de lokale en regionale overheden. Deze instanties zijn vaak verantwoordelijk voor verschillende aspecten in een stroomgebied. Dit zal goed op elkaar afgestemd moeten worden.*
- *Machtsrelaties. De verschillende instanties moeten vaak verantwoording afleggen aan een hogere instantie. Naast de machtsverhoudingen tussen de overheidsinstanties is er een verschil tussen de posities van de gebruikers in het stroomgebied. De gebruiker die in de bovenloop van het stroomgebied zit beschikt als eerste over het water. Dit heeft gevolgen voor de gebruikers in de benedenloop, bijv. met betrekking tot vervuiling en/of onttrekking van het water.*

- *Technische complexiteit. Hiermee wordt bedoeld dat vrijwel elke actie die wordt ondernomen een effect heeft op, dan wel een consequentie voor een andere actie. Een simpel voorbeeld is de bouw van een dam in een rivier. Dit heeft gevolgen voor de vissen die hun voortplantingsgebied voorbij deze dam hebben liggen en er dus niet meer kunnen komen. De dam heeft nog meer directe gevolgen en ook gevolgen die pas achteraf naar boven komen.*

Uit deze vijf punten van Mostert (1999) blijkt dat er veel onderlinge relaties en invloeden zijn die binnen een stroomgebied een rol spelen. Dit leidt dan ook tot IRBM. Naast deze vijf karakteristieken onderscheidt Mostert (1999) voor het stroomgebiedenbeleid een zestal perspectieven. Deze perspectieven zullen worden omschreven en daarbij zullen korte omschrijvingen van organisaties worden gegeven die bij de desbetreffende perspectieven passen. De perspectieven die Mostert (1999) beschrijft, zijn:

- 'Natural science'. Dit perspectief kijkt naar de processen die spelen in een stroomgebied. Voorbeelden hiervan zijn grondwaterstromen, het gedrag van ecosystemen en het transport van vervuilende stoffen. Dit perspectief is vooral gericht op het stroomgebied en wat daarbinnen speelt en minder op de besturing, dus het managementgedeelte, van het stroomgebied. Verder is het nationale of internationale karakter voor dit perspectief niet van belang. Als er naar IRBM gekeken wordt is dit juist wel het geval (Mostert, 1999). Ook met het oog op de KRW is 'Natural Science' een belangrijk aspect. De KRW heeft van dit perspectief gebruik gemaakt. In de voorbereiding tot het maken van een stroomgebiedbeheersplan is het stroomgebied in kaart gebracht. Bij dit perspectief wordt een technische organisatie gevraagd. Er ligt binnen de organisatie geen nadruk op de onderlinge verstandhouding tussen de partijen.
- 'Engineering'. Dit is een perspectief dat voort borduurt op het 'natural science' perspectief. Het 'engineering' perspectief heeft de gegevens nodig die binnen het 'natural science' perspectief zijn vergaard. Dit perspectief heeft vooral betrekking op de aanleg en het in gebruik nemen van infrastructuur en het gebruik van het stroomgebied door de verschillende consumenten (actoren, die gebruik maken van het stroomgebied). Dit perspectief is een goed voorbeeld van wat er in het begin van de twintigste eeuw in de Verenigde staten gebeurde, zie hiervoor de Colorado rivier in hoofdstuk 4. In de organisatiestructuur die bij dit perspectief hoort, ligt de nadruk meer op het beslismoment, wat moet er gebeuren? Een top-downbenadering van de besluitvormingsproces ligt hier dus voor de hand.
- Het 'social optimisation' perspectief. Dit is een uitbreiding op het 'engineering' perspectief. Het richt zich ook op operationele maatregelen om het stroomgebied te beïnvloeden. Daarnaast ligt er nadruk op de sociale voor- en nadelen en daarbij wordt geprobeerd een optimale oplossing te vinden. Net als 'engineering' is 'social optimisation'

een technische oplossing. Beide afhankelijk zijn van het 'decision-making' perspectief, want een optimale oplossing is nog geen besluit. Binnen de organisatie is overleg belangrijk. Er wordt immers gekeken naar sociale voor- en nadelen. Er is binnen de organisatie structuur meer ruimte voor inspraak en overleg, dan bij technische top-down benadering.

- Het 'Law' perspectief. Dit heeft als uitgangspunt de verschillende regels die in een stroomgebied gelden. Deze regels zorgen voor voorspelbaarheid en stabiliteit binnen een stroomgebied. Dit kan echter leiden tot inflexibiliteit en dat kan er weer toe leiden dat de 'optimale' oplossingen die bedacht zijn niet kunnen worden uitgevoerd. De regels die gelden binnen een stroomgebied worden in de KRW bepaald. Dit zijn globale regels, omdat de KRW een richtlijn is. Daardoor moeten de regels verder worden gespecificeerd, door de EU in Brussel. Naast de EU ligt er ook een verantwoordelijkheid bij de instanties die verantwoordelijk zijn voor het stroomgebiedbeheersplan. Doordat de overheden van de lidstaten eindverantwoordelijk zijn is er een duidelijke verticale richting te zien binnen deze organisatie. De verschillende lagere overheidsniveaus dienen verantwoording af te leggen naar boven toe. Daarnaast hebben de hogere overheidsniveaus een controlerende taak.
- Het 'decision making' perspectief. Dit vult de eerder genoemde perspectieven aan. Als er geen besluiten worden genomen dan gebeurt er ook niets. Wanneer gekeken wordt naar het verschil in decision-making tussen een nationaal en een internationaal stroomgebied, dan is het grootste verschil de afstand tussen de actoren. In een internationaal stroomgebied zijn de verschillen tussen de verschillende actoren veel groter. Dit is bijvoorbeeld te zien bij Nederland en Duitsland; beide landen hebben een andere cultuur en een andere manier van aanpak. Het verschil tussen de verschillende instanties van beide landen is daardoor groter dan tussen verschillende instanties binnen Nederland, die immers uit dezelfde cultuur komen. Deze grote verschillen tussen de actoren in internationale stroomgebieden maken het management van de internationale stroomgebieden complexer. Hoe Nederland en Duitsland dit oplossen zal in hoofdstuk 3 worden besproken. Binnen deze organisatiestructuur is meer aandacht voor personen. Daarnaast is de bijbehorende organisatiestructuur gericht op besluitvorming en overleg.
- Het 'ethics' perspectief. Dit beschrijft hoe partijen omgaan met bepaalde situaties en wat volgens deze partijen moreel wel en niet kan. Tussen verschillende partijen zijn natuurlijk verschillende meningen. Dit maakt het een belangrijk, maar aan de andere kant ook een moeilijk perspectief. Er zijn tussen de verschillende culturen en regio's grote verschillen op dit vlak. Toch vormt het 'ethics' perspectief een uitgangspunt en vult het de andere perspectieven aan. Binnen een organisatie behorende bij een stroomgebiedbenadering die gericht is op het 'ethics' perspectief staat de persoon of partij centraal. Er is dus

sprake van een sociale organisatie in plaats van een technische organisatie. De overlegcultuur zal centraal staan.

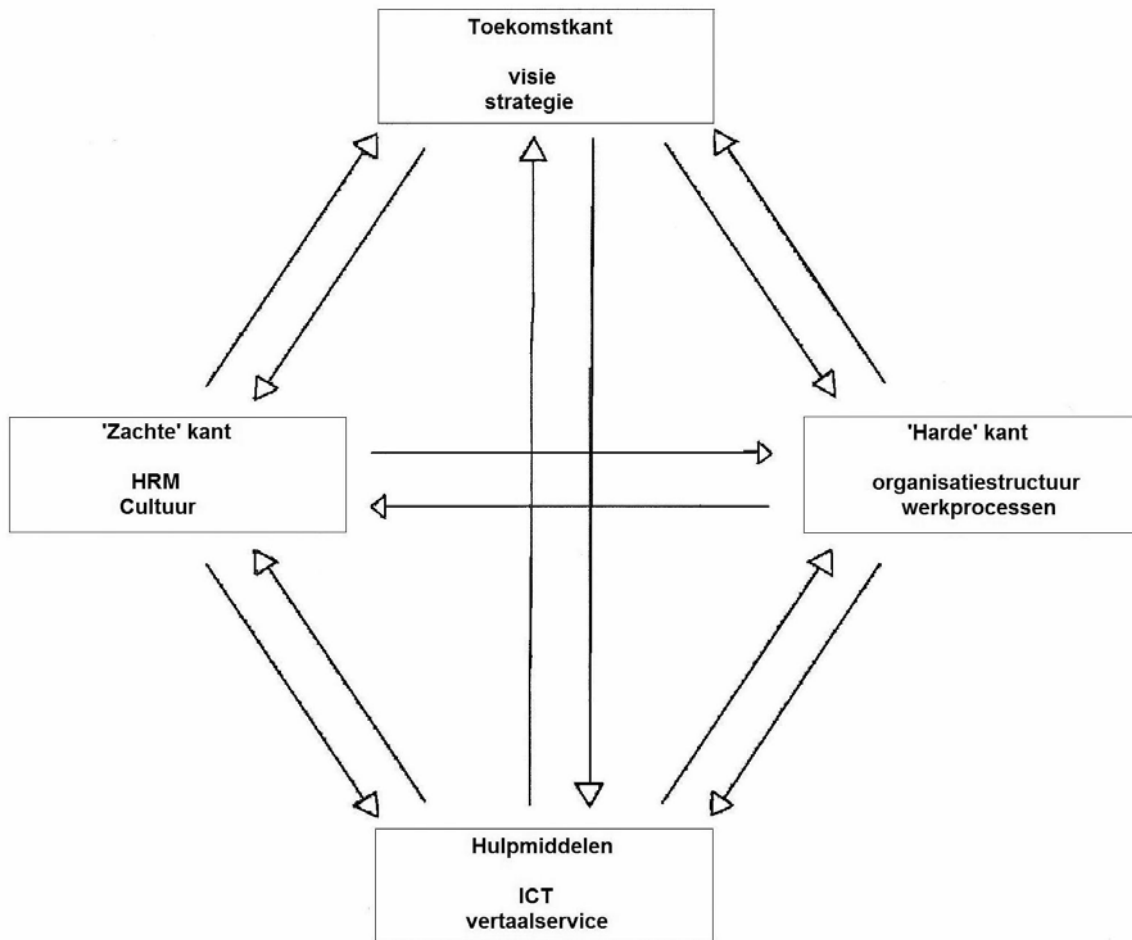
Genoemde perspectieven beschrijven elk afzonderlijk een onderdeel van het stroomgebiedenbeleid. Als er naar specifieke situaties gekeken wordt, wordt duidelijk dat deze perspectieven niet los van elkaar gezien kunnen worden en dat de perspectieven een onderlinge afhankelijkheid hebben. Zo is het 'engineering' perspectief afhankelijk van de 'natural science' en kan het 'decision making' perspectief vaak niet los gezien worden van alle andere perspectieven.

2.1.3 Perspectieven en organisatie

Elk perspectief licht een bepaald element uit het River Basin Management (RBM) toe, maar daarbij negeert dat perspectief de andere perspectieven. Het streven bij IRBM is om alle perspectieven, die door Mostert beschreven worden, te integreren en om deze in relatie tot elkaar te bekijken (Mostert, 1999).

Uit de punten van Mostert (1999) wordt duidelijk dat er binnen een stroomgebied vele relaties zijn tussen de verschillende instanties en functies. Binnen een stroomgebied bestaan er vele relaties, die allemaal verband met elkaar houden en die op de één of andere manier invloed op elkaar uitoefenen. Complexiteit, multifunctionaliteit, machtsrelaties en diversiteit aan actoren zijn punten die een rol spelen in het IRBM. Daarnaast kan er vanuit verschillende perspectieven gekeken worden. Deze perspectieven zijn individueel duidelijk en vaak niet complex, maar op het moment dat deze perspectieven bij elkaar komen, ontstaan er complexere relaties. Voor bestuurlijke organisatie is het goed om naar deze perspectieven te kijken. De organisaties, die in het waterbeheer actief zijn, kunnen aan de hand van de taken worden toegewezen aan een of meerdere perspectieven. Het doel hiervan is om te zien wat het perspectief is van waaruit binnen de overheden gekeken wordt naar het waterbeleid. Uit het holistische karakter van de KRW blijkt dat deze een combinatie van de perspectieven van Mostert zou willen maken. Hoe staat het er binnen de overheden voor. Wordt er duidelijk een combinatie van benaderingen gemaakt of is er één perspectief dat wordt nagestreefd. Dhr. J. van der Molen geeft in het interview aan, dat hij een simpel figuur hanteert om te laten zien waarop binnen een organisatie de nadruk gelegd kan worden en hoe deze aspecten met elkaar samenhangen (figuur 3). Deze aspecten zijn gericht op de organisatie en niet zoals de perspectieven van Mostert op de stroomgebiedbenadering. Een bepaalde benadering binnen een stroomgebied zal een bepaalde organisatie vragen. Figuur 3 kent vier aspecten: toekomstkant, 'zachte' kant, 'harde' kant en de hulpmiddelen. De 'zachte' kant van de organisatie richt zich vooral op de sociale contacten binnen een organisatie, bijvoorbeeld de manier waarop personen binnen een organisatie met elkaar omgaan. Daarnaast heeft de 'zachte' kant ook betrekking op de deskundigheid van het

personeel. Welke kennis heeft de organisatie wel of niet in huis. De 'harde' kant van de organisatie richt zich vooral op de manier waarop deze organisatie werkt, bijvoorbeeld wordt alles van bovenaf aangestuurd of is er horizontale aansturing. De 'harde' kant van de organisatie houdt zich vooral bezig met de structuur binnen de organisatie. Om als organisatie effectief te zijn moet er een visie, doel zijn. Dit is de toekomstkant van de organisatie; "waar willen we heen?". Door gebruik te maken van bepaalde hulpmiddelen wordt dit doel of deze visie bewerkstelligd (van der Molen en Emmrich, 2007).



Figuur 3: Organisatiestructuur (van der Molen en Emmrich, 2007)

Zoals de pijlen in het figuur aangeven is er veel interactie tussen de verschillende aspecten van de organisatiestructuur. Een voorbeeld hiervan is: een organisatie kan de kennis ('zachte' kant) in huis hebben, maar als de hulpmiddelen ontbreken kan de toekomstvisie waarschijnlijk niet worden nagestreefd. Het ontbreken van de hulpmiddelen zou kunnen komen doordat er geen duidelijke organisatiestructuur aanwezig is. Een duidelijke organisatiestructuur moet aangeven wie er verantwoordelijk is voor het voor handen zijn van de hulpmiddelen.

Bij de perspectieven van Mostert is er een onderlinge samenhang net als bij de aspecten van Van der Molen en Emmrich. De aspecten hebben een duidelijke sociale kant en technische kant. Dit is ook bij de perspectieven te zien. Vanuit dit oogpunt zijn de perspectieven met de aspecten te vergelijken. Een voorbeeld is het 'ethics' perspectief. Dit perspectief bevindt zich duidelijk aan de 'zachte' kant van de organisatie. Bij beide gaat het om de personen en de verschillen en overeenkomsten tussen die personen, dus de manier waarop zij met elkaar omgaan. Voor de 'harde' kant van de organisatie geldt dat daar vooral het 'engineering's' perspectief ondervalt, maar ook het 'law en natural science' perspectief.

Het is moeilijk om aan de verschillende overheidsniveaus, rijk, provincie, gemeente en waterschap, een label te hangen met daarop het perspectief waarmee het waterbeleid wordt benaderd en de organisatie structuur die van toepassing is. Wel is het mogelijk een beeld te scheppen van waar de overheden mee bezig zijn en in hoeverre er meer naar de technische of sociale kant wordt gekeken.

Het *rijk* heeft de volgende taken binnen het waterbeheer en beleid. Het maken van beleid en wetgeving, dus het 'law' perspectief. Daarnaast heeft de overheid als taak beheer en onderhoud van de rijkswateren en projectontwikkeling van grote nationale projecten (Waterland, 2008). Dit valt onder het 'engineering's' perspectief. En omdat de overheid de eindverantwoordelijke is, vooral bij grote nationale en internationale projecten valt de overheid onder het 'decision making' perspectief. Uiteraard kunnen de ander drie perspectieven ook terug gevonden worden bij de overheid, maar het is de bedoeling om duidelijke verschillen aan te stippen. Het rijk is verder goed ontwikkeld aan de 'harde' kant van het organisatiemodel. De organisatiestructuur van het rijk is niet van de laatste jaren. Met de komst van de KRW richt het rijk zich minder op de 'harde' kant en meer op de 'zachte' kant en de toekomstvisie. De ontwikkeling aan de 'zachte' kant uit zich niet binnen het rijk zelf maar meer naar de andere actoren die deelnemen aan het besluitvormingsproces.

De *provincies* zijn onder meer verantwoordelijk voor de kwaliteit van het water, dit maakt dat de provincies zich meer richten op het 'natural science' perspectief. De provincie is ook de spil tussen het rijk en de lagere overheden (gemeente en waterschap). Hierbij is het voor de provincie van belang dat zij een goede vertaalslag maken van het landelijk beleid naar het beleid voor de gemeenten en waterschappen. Hiermee zitten ze aan de 'zachte' kant van het organisatiemodel. Het gaat hierbij om de deskundigheid van het personeel. De communicatie naar de gemeenten gaat via het streekplan, waterhuishoudingplan en milieubeleidsplan (samen provinciaal omgevingsplan (POP)). Deze plannen hebben een duidelijke toekomstvisie. De provincies hebben eigenlijk van alles wel wat. Dit maakt dat ze moeilijk onder één begrip te plaatsen zijn.

De *gemeenten* hebben vooral de bevoegdheid binnen de steden en zijn daar verantwoordelijk voor de riolering en het voorkomen van wateroverlast (Waterland, 2008). Het is zo dat de plannen van de provincie voortvloeien uit het beleid van het rijk en dat van de gemeente weer uit die van de provincie. Bij elke stap wordt het beleid concreter en daarmee neemt de invloed voor de actoren toe. Het bestemmingsplan van de gemeente is bindend voor iedereen. Met het bestemmingsplan wordt de functie van een stuk land vastgelegd. Hier is duidelijk te zien dat het waterbeleid en RO samenkomen. Natuurlijk gebeurt dit ook in het POP, gezien de drie plannen waaruit het POP bestaat. Bij de gemeente is dit concreter en bindend (Voogd, 1999). Ook op de gemeenten zijn verschillende perspectieven van toepassing. Het bindende van het bestemmingsplan geeft duidelijk aan dat het 'law'perspectief van toepassing is. Om dit te communiceren naar de betrokken actoren (burgers, verenigingen, provincie, e.a.) hebben ze te maken met de 'zachte' kant van de organisatie.

Waterschappen een van oudsher technische organisatie die vooral bezig was met de technische kant van de organisatie. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de regulatie van de kwantiteit van het water (Waterland, 2008). Als er problemen waren die opgelost moesten worden dan werden er snel werkgroepen in het leven geroepen. Deze ontwikkeling is mede door de komst van de KRW veranderd en tegenwoordig ligt de aandacht meer op de 'zachte' kant en de toekomstkant van de organisatie (Van der Molen, 2007). Dus van oudsher is er een duidelijke benadering van het waterschap die valt onder het 'engineering' perspectief. Deze schuift meer naar de sociale kant.

Zoals aangegeven brengt de komst van de KRW enkele verschuivingen met zich mee. Niet dat de taken van de verschillende overheden komen te vervallen. Er zal meer nadruk komen te liggen op de combinatie van de verschillende perspectieven. Verder is de 'zachte' kant van de organisatie belangrijker geworden. De KRW valt natuurlijk onder het 'Law-perspectief', maar de inhoud van de KRW is holistisch van aard en hiermee probeert de KRW de integratie tussen de verschillende overheden te bevorderen. Daarmee komt er een verschuiving naar het 'ethics-perspectief' en het 'social optimisation-perspectief'. In de praktijk is het een streven om deze perspectieven te combineren om een zo compleet mogelijke beeld van de situatie binnen een stroomgebied te krijgen (Mostert, 1999).

2.1.4 IRBM

Om IRBM als proces effectief te maken kunnen er institutionele maatregelen worden genomen. Volgens Jaspers (2003) zijn de volgende maatregelen noodzakelijk:

- Het functioneren van een platform voor actoren die betrokken zijn bij de besluitvorming;
- Water management door middel van hydrologische grenzen;

- Een organisatiestructuur in stroomgebieds- en sub-stroomgebiedsautoriteiten om besluitvorming op een zo laag mogelijk niveau mogelijk te maken;
- Een planningsstelsel met als doel een integraal stroomgebiedbeheersplan te maken;
- De introductie van een stelsel dat het mogelijk maakt om gebruikers te laten betalen om de kosten te financieren (Jaspers, 2003).

Uit deze punten van Jaspers (2003) blijkt dat er op een lager niveau moet worden gewerkt met meer overleg tussen de actoren. In de huidige maatschappij spelen de vraagstukken zich op een hoger schaalniveau af. Er moet gewerkt worden om de vraagstukken naar een lager schaalniveau te brengen. Op de hogere schaalniveaus zijn er meer factoren en meer relaties tussen de verschillende functies. Hierdoor neemt de complexiteit van de vraagstukken toe. Vaak wordt er een algemene oplossing gevonden die niet optimaal is, maar wel bedoeld is voor het hele gebied. Door de vraagstukken niet langer meer alleen maar op te schalen, dus naar een hoger niveau te brengen, maar er juist voor te kiezen om de vraagstukken op een lager niveau aan te pakken wordt getracht de vraagstukken minder complex te maken. Tevens zullen de oplossingen van de vraagstukken beter passen bij het gebied en zullen daardoor effectiever zijn. In de startnota RO (1999) wordt gestreefd naar decentralisatie en subsidiariteit om zo meer ruimte te creëren voor een gebiedsgerichte aanpak. Gebiedsgerichte aanpak houdt in dat het vraagstuk op het schaalniveau wordt aangepakt waar dit zich uit. De gebiedsgerichte aanpak moet integraler. Naast dat problemen naar een lager niveau worden gebracht kan er toch ook gedacht worden aan het opschalen van beleid. De eindverantwoordelijkheid ligt immers nog steeds bij de rijksoverheid. Het is dus niet alleen het omlaag brengen, er vindt tevens een stuk herverdeling plaats van verantwoordelijkheden binnen de organisatie. Doordat de vraagstukken zich op een groter schaalniveau gaan afspelen (het stroomgebied) vindt er dus ook opschaling plaats. (Langerak, 2000). De beleidsvelden RO, water en milieu moeten meer gaan samenwerken, maar onder andere ook beleidsvelden als landbouw en visserij en economie kunnen hierbij worden betrokken (SER, 1999). Daarnaast zijn de verschillende actoren, die deelnemen aan het proces steeds belangrijker en zijn de actoren ook steeds meer betrokken bij het proces. Hierdoor zal er een grotere druk komen te liggen op de communicatie tussen de verschillende actoren (Langerak, 2000). Het gaat hier om communicatie tussen de personen en organisaties, maar ook om communicatie tussen de waterbeleidsplannen. Deze plannen komen uiteindelijk samen in het stroomgebiedbeheersplan.

Het streven is om tot een gebiedsgerichte aanpak te komen. Hierbij gaat het vooral om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk (VROM, 2006). Verder is het noodzakelijk dat overheidsinstanties, Non-Governmental Organisations (NGO's) en andere actoren worden uitgenodigd om mee te doen bij de ontwikkeling van een

gebiedsgerichte visie, zodat deze breed gedragen zal worden (VROM, 2006). Het gaat hier om een integrale aanpak. Deze ontwikkeling is ook te zien in het waterbeleid, want de KRW spreekt ook van een integrale, holistische aanpak. De door de internationalisatie ontstane multi-participatie van actoren heeft ervoor gezorgd dat het proces van besluitvorming complexer is geworden. Hierdoor wordt het waterbeleid niet meer alleen door de overheid geregeld, maar zijn tevens de marktpartijen belangrijker geworden. De verhoudingen zijn veranderd en dit zorgt ervoor dat er nieuwe institutionele structuren ontstaan (Kaika, 2003). Door de opkomst van deze marktpartijen is de overheid genoodzaakt deze partijen te betrekken in het proces van de besluitvorming. Door dit al in een vroeg stadium te doen wordt er voorkomen dat de partijen de besluitvorming tegenwerken in een gevorderd stadium.

Er was een duidelijke trend waarneembaar al vóór de invoering van de KRW, die de verantwoordelijkheid en invloed van meer gecentraliseerde machtsorganen naar lagere machtsorganen afschoof. Dit houdt niet in dat de machtsrelaties tussen de verschillende organen zullen verdwijnen (Kaika, 2003). De lagere overheden zullen wel meer invloed krijgen in het proces, doordat zij meer kennis van het gebied hebben en dus weten waar het in dat desbetreffende gebied om draait.

Jaspers (2003) heeft het verder over de introductie van een systeem dat inhoudt dat de gebruiker moet betalen. Met het geld dat hiermee binnenkomt moeten de kosten binnen een stroomgebied worden gefinancierd. Welke invloed heeft dit op de bestuurlijke organisatie? Binnen de overheidsorganen moeten er departementen komen die zich hiermee bezighouden. Immers, er komt een grote hoeveelheid administratie bij. Daarnaast is er nog niet bekend hoeveel de waterdiensten gaan kosten, daarvoor moeten nog ramingen gemaakt worden die rekening houden met het volume, de prijzen en de kosten voor waterdiensten. Verder zijn er voorspellingen nodig om relevante investeringen te kunnen doen. Deze voorspellingen moeten worden ingericht naar de gebruikers: huishoudens, bedrijven en landbouw. (Europees Parlement, 2000). Om de kosten te berekenen voor deze drie groepen zal er een soort van verdeelsleutel ontwikkeld moeten worden. De verschillende gebruikers hebben immers niet dezelfde invloed op de kwantiteit en de kwaliteit van het water. Zo zal een boer met intensieve veeteelt een grotere druk op de waterkwaliteit hebben dan een boer die een biologisch bedrijf heeft. Tussen de recreatievormen zitten ook verschillen. Bedrijven die kano's verhuren leggen minder druk op het milieu dan bedrijven die zich richten op waterskied. Deze toekomstige verdeelsleutel heeft dus enkele haken en ogen en zal niet zomaar samengesteld worden. Er zullen waarschijnlijk normen vastgesteld moeten worden die huishoudens, bedrijven en landbouw categoriseren in klassen naarmate van vervuiling en daarmee samenhangend de druk op het milieu en de waterkwaliteit. Het waterschap is verantwoordelijk voor de kwantiteit en de provincie voor de kwaliteit.

Moeten de gebruikers in de toekomst dan aan beide instanties belasting betalen? Er zullen in de toekomst waarschijnlijk verschuiving plaatsvinden die te maken hebben met de inning van de belastingen. Het kan zijn dat dit centraal bij één instantie geregeld gaat worden of dat verschillende soorten belastingen door verschillende instanties geïnd gaan worden. In 2010 worden tarieven ingevoerd deze tarieven zijn van toepassing op drie groepen; industrie, huishoudens en landbouw (VROM, 2008). Binnen het deelstroomgebied Rijnnoost is hier al een voorbeeld van te zien. Daar vormen de watergrenzen voor de inning van de waterschapsbelasting tevens de administratieve grenzen. Binnen Rijnnoost hebben de waterschappen één belastingkantoor, gevestigd in Zwolle. De grenzen zullen waarschijnlijk niet precies gelijk lopen, maar zonder het stroomgebied was deze samenwerking niet tot stand gekomen (Van der Molen, 2007). Dit kan zelfs nog verder worden doorgevoerd en er kan een gezamenlijk, voor provincie en waterschap, belastingkantoor komen per (deel-) stroomgebied.

2.2 Veranderingen door de KRW

De invoering van de KRW veroorzaakt ook verschillende veranderingen en innovaties op het waterbeleid. Daarnaast heeft de KRW verschillende invloeden die het waterbeleid veranderen. Kaika (2003) beschrijft zeven van deze innovaties:

- Samenvoeging van beleidsstukken die eerder over verschillende watertypen gingen en samenvoegen van watermanagement strategieën;
- Verandering van riviermanagement die gebaseerd is op politieke, administratieve en nationale grenzen naar één gebaseerd op hydrologische grenzen;
- Introductie van een 'gecombineerde benadering' ten aanzien van controle op vervuiling door de limietwaarden voor emissie te koppelen aan de milieu kwaliteitsnormen;
- Integratie van kwantitatieve elementen in de milieuplanning op EU niveau.
- Herdefiniëring van de 'goede waterstatus' en het opstellen van een lijst met prioritair gevaarlijke stoffen;
- Introductie van de kosten van milieu-externaliteiten bij de prijs van het water om vraag en aanbod van het water te reguleren;
- Vergrote publieke participatie in de besluitvorming om de transparantie en overeenstemming te vergroten (Kaika, 2003).

Wat uit deze punten naar voren komt is de integraliteit en het holistische karakter van de KRW. Dit uit zich in een "system of integrated water policy" (Ravesteyn, 2004). Alle voorgaande waterrichtlijnen van de EU worden in de KRW samengevoegd tot één nieuwe, met als doel het voorkomen van verdere degeneratie en het beschermen en verbeteren van de status van de waterrijke ecosystemen (Ravesteyn, 2004). Deze bescherming van het

water heeft gestalte gekregen in de vorm van stroomgebiedbeheer welke wordt afgebakend door hydrologische grenzen. De integrale holistische aanpak van de KRW betekent dat de verschillende sectoren, beleidsterreinen, moeten samenwerken, zoals daar zijn landbouw, visserij, milieu, water, verkeer en vervoer, toerisme, energie e.a.

Alle zeven punten hebben invloed op de bestuurlijke organisatie, maar het eerste, tweede en zevende punt zijn toch wel het meest invloedrijk. Het eerste punt heeft het over het samenvoegen van al het beleid, dus over het creëren van een richtlijn waar alles in staat. Dit is uniek, maar maakt het wel een stuk overzichtelijker. Overheden hoeven nu namelijk geen beleidsstukken meer samen te voegen en te combineren.

Uit het tweede punt blijkt dat het rivierenbeleid bepaald gaat worden door de hydrologische grenzen van het water. Deze hydrologische grenzen houden zich niet aan de administratieve grenzen. Het gevolg is dat de gemeente-, provincie-, waterschaps- en rijksgrenzen er niet meer of veel minder toe doen. Hierdoor kan het voorkomen dat provincies in meerdere stroomgebieden kunnen vallen. Zo heeft de ene provincie bestuurlijke verplichtingen in één stroomgebied en de andere provincie in twee of meer stroomgebieden. Een provincie moet dus duidelijk weten wat haar standpunt is en waar zij de nadruk op legt. Het gevolg hiervan is dat er tussen de provincies samenwerkingsverbanden en overlegstructuren moeten komen.

Het zevende punt geeft aan dat het beleid en de besluitvorming transparanter worden en dat de participatie van de burgers zal toenemen. De macht en invloed van de publieke opinie zal vergroten en hier moet in het proces wel degelijk rekening mee gehouden worden. Op 17 mei 2007 werd op RTLZ een interview met de heer Verwaaijen, bestuursvoorzitter van BT Group, uitgezonden. Daarin vertelt hij over de invloed van de aandeelhouders op overnames. Naar aanleiding van de gebeurtenissen rondom de overname van de ABN AMRO bank. Nu heeft dit misschien op het eerste gezicht niet veel te maken met wat er speelt op het gebied van het waterbeleid, maar ook hier is te zien dat de invloed van de verschillende private en/of particuliere partijen steeds groter wordt. De heer Verwaaijen vertelt dat in de situatie zoals hij was alles netjes, binnenskamers en gereguleerd werd geregeld. Nu is dat verschoven naar een 'strijd voor de bühne'. Alle documenten liggen nu op tafel. Er zijn andere spelregels gekomen en alles is transparanter geworden. De heer Verwaaijen zegt dat er van het ene spelregelboekje naar het andere wordt over gegaan. De spelregels van het spel veranderen en daarmee ook het proces. Iedereen zal hieraan moeten wennen en daarbij zullen zeker fouten worden gemaakt als dat al niet is gebeurd (RTLZ, 2007). In het waterbeleid is een soortgelijke ontwikkeling aan de gang. Dit is te zien in het zevende punt van Kaika. De heer Verwaaijen is voorstander van deze transparantie. Wel zegt hij dat er goed gekeken moet worden naar *“de manier waarop de vertaalslag wordt gemaakt van gegevens naar informatie”*. Ook dit is een belangrijk punt op het gebied van waterbeleid: kunnen de publieke partijen deze vertaalslag maken, zonder daarbij fouten te

maken en verkeerde beelden te ontwikkelen. Het is zaak goed om te gaan met de extra input die het proces op deze manier ontvangt. Ook hier speelt communicatie een grote rol. Hoe worden de door de overheid bedachte plannen bijvoorbeeld voorgelegd aan de andere betrokken actoren? Maar ook tussen de overheden geldt dat de communicatie goed moet verlopen. Zeker als er gekeken wordt naar de taalbarrières of verschillen die er zijn tussen de verschillende in hetzelfde stroomgebied liggende lidstaten. De verschillen binnen het stroomgebied van de Eems zijn misschien minder groot dan bijvoorbeeld de verschillen in het stroomgebied van de Donau, maar er is zeker sprake van een taalbarrière. Alle stukken moeten in de verschillende talen worden uitgebracht. Op de website van de EU is dit goed te zien; daar kunnen veel documenten gevonden worden. Veel van deze documenten zijn vertaald naar alle talen van de EU-lidstaten. Voor de plannen die in het stroomgebied van de Eems worden gemaakt geldt hetzelfde. Deze dienen ook in het Duits en Nederlands te worden uitgegeven. Vaak geldt dat ook voor het Engels wordt gekozen.

Naast de door Kaika (2003) beschreven invloeden zijn er volgens White en Howe (2003) meer invloeden, die van invloed zijn op de bestuurlijke organisatie van het waterbeleid. De punten die White en Howe aanstippen, spitsen zich meer toe op de RO in het algemeen. Zij zien duidelijke verbanden tussen de KRW en de RO. De KRW spreekt van het combineren en integreren van functies binnen een stroomgebied, daar hoort natuurlijk ook de RO bij. White en Howe spreken van een duidelijke relatie die is ontstaan tussen het waterbeleid en de RO. De 'goede waterstatus', die moet worden nagestreefd, heeft veel invloed op de ruimtelijke functies die zich op bepaalde plekken in het stroomgebied kunnen bevinden. Daarnaast hebben White en Howe het over de grote hoeveelheden informatie die nu gegenereerd worden door de komst van de KRW en de daarmee samenhangende stroomgebiedbeheersplannen. Voor het maken van deze plannen moeten de gebieden goed in kaart worden gebracht en daar moet uiteindelijk aan de hand van deze gegevens een stroomgebiedbeheersplan worden opgesteld. Om deze informatie om te zetten naar bruikbare gegevens is het nodig om universele afspraken, standaard criteria en meetmethoden te hebben. Uiteindelijk komen de RO-plannen van de verschillende lidstaten samen met de stroomgebiedbeheersplannen, zodat deze elkaar completeren (White en Howe, 2003).

2.2.1 KRW

In voorgaande zijn veel punten naar voren gekomen die invloed hebben op de bestuurlijke organisatie van het waterbeleid. Deze punten zijn terug te vinden in de KRW. Zo komen ook de zeven punten van Kaika (2003) voor een groot deel uit de KRW. Deze punten van Kaika (2003) hebben een invloed op de bestuurlijke organisatie, maar hoe moet volgens de KRW

de bestuurlijke organisatie er precies uit komen te zien? Hoe moeten de verschillende instanties met elkaar samenwerken en op welke niveaus? Door Kaika wordt precies uitgelegd welke invloeden de KRW heeft. Hier zal worden gekeken hoe volgens de KRW de bestuurlijke organisatie eruit moet komen te zien.

Er vindt een herverdeling van bevoegdheden plaats binnen de overheid (Langerak, 2000). In de KRW wordt duidelijk gesteld dat er een nauwe samenwerking moet komen tussen het nationale en lokale niveau. Aan de ene kant houdt dit in dat overheidstaken worden gedecentraliseerd en dat zo de verantwoordelijkheid van een lagere overheid toeneemt. Wikipedia (2007) zegt het volgende over decentralisatie: "*Decentralisatie verplaatst de beslissingsbevoegdheid dichter naar de plaats van impact*". Het doel hiervan is om de maatregelenprogramma's op te stellen die passen bij de regionale en lokale omstandigheden, dus een gebiedsgerichte aanpak. Daarnaast is het zaak voor de verschillende overheden om de integratie van verschillende beleidsterreinen te bevorderen om de bescherming van duurzaam waterbeheer te waarborgen. Over de manier waarop dit moet gebeuren geeft de KRW geen uitsluitel, dat is aan de lidstaten zelf om naar eigen goeddunken in te vullen. Natuurlijk moet hierbij rekening worden gehouden met de aangrenzende lidstaten die in hetzelfde stroomgebied liggen. Dit houdt in dat er dus ook een duidelijke besluitvorming komt op stroomgebiedniveau. De KRW geeft aan hierin vooral een richtlijn te zijn die door de verschillende gemeenschappen gevolgd dient te worden en dat op een lager niveau de zaken die in het waterbeleid moet worden uitgewerkt. In de KRW wordt dit het subsidiariteitsbeginsel genoemd. Volgens de van Dale betekent dit: "*het beginsel dat een centraal gezag (in dit geval de Europese Commissie) zich niet met zaken mag bemoeien die beter op een lager niveau geregeld kunnen worden*" (van Dale, 2007). Hieruit blijkt dat de regionale of lokale overheden belangrijker worden in het waterbeheer. Er komt meer macht te liggen bij deze overheidsniveaus. Dit zijn vooral de overheden die op stroomgebiedniveau werken. Met name de regionale overheden zullen door de komst van de stroomgebiedbeheersplannen meer invloed krijgen. Deze plannen zijn zeer regionaal gericht: de regio als de hele de rivier of een deel van de rivier. De plannen hebben regionale doelen en kunnen daardoor de lokale bestuurslaag toch minder belangrijk maken (White en Howe, 2003).

Verder schrijft de KRW voor dat in internationale stroomgebieddistricten de lidstaten samen zorgdragen voor de coördinatie van het waterbeleid. De lidstaten kunnen hierbij gebruikmaken van bestaande structuren die in het kader van eerdere internationale overeenkomsten gevormd zijn. Er is ruimte om naar eigen inzicht nieuwe bestuurslagen dan wel organisatieonderdelen toe te voegen of te verwijderen. Dit is interessant voor de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer, doordat er een mogelijkheid wordt gegeven om de organisatie te veranderen. Verder staat er in Artikel 3 lid

6 van de KRW, dat voor de doeleinden van de richtlijn een bestaande nationale of internationale organisatie als bevoegde autoriteit door de lidstaten aangewezen mag worden. Voor Nederland zal er dus vrij weinig veranderen; aangezien de bestaande bevoegde overheden dezelfde blijven (Europees Parlement, 2000).

2.3 Actoren

Er is al meerdere malen naar voren gekomen dat het aantal actoren die deelnemen aan het besluitvormingsproces de afgelopen jaren is toegenomen. Een onderdeel van de KRW is dat de burgers die in het stroomgebied aanwezig zijn op de hoogte moeten worden gehouden van de dingen die gebeuren in het stroomgebied. Het gaat hierbij niet alleen om de burgers. Naast De KRW spreken o.a. Mostert (1999), Howe en White (2002 en 2003) en Jaspers (2003) van een toename van het aantal actoren binnen de besluitvorming in het waterbeleid. Het gaat hier om burgers, maar ook om boeren, milieuorganisaties, natuurorganisaties en recreatie. Door de komst van de KRW is de stem van deze partijen gegroeid en hebben zij, door inspraak, invloed op het proces. De KRW moedigt de actieve participatie van alle betrokken partijen aan (Europees Parlement, 2000). Dit betekent dat deze partijen geïnformeerd en gehoord moeten worden. Door de toenemende interactie met de betrokken partijen is de invloed van deze partijen gegroeid en wordt het moeilijk om bepaalde actoren te negeren. Het is heel belangrijk dat alle actoren worden betrokken bij het proces (Liedberg Jönsson, 2004). Als actoren niet worden erkend in een proces, dan zullen beleid en uitvoering in twijfel worden getrokken, ondermijnd of genegeerd. Het kan zijn dat er duidelijke culturele verschillen zijn tussen de partijen: Nederland versus Duitsland, of publieke versus commerciële instellingen. Om overeenstemming te krijgen tussen de verschillende partijen moeten de verschillende culturen bij elkaar worden gebracht. Daarbij speelt communicatie een belangrijke rol. Bij partijen met een andere 'culturele' achtergrond is de communicatie soms lastig, maar om overeenstemming te krijgen is het nodig om elkaars vertrouwen en begrip te krijgen (Healey, 1997).

Welke actoren komen erbij als gevolg van de KRW? En hoe zal dit de organisatiestructuur beïnvloeden? Er zijn twee verschillende groepen actoren die deelnemen aan het planningproces, namelijk publieke en de private sector. Onder de publieke sector vallen de overheidsinstellingen. De private sector zijn de bedrijven, NGO's, zoals milieuorganisatie, maar ook bijvoorbeeld (zeil)verenigingen en andere belangengroepen/partijen, dit zijn o.a. burgers. In de laatste decennia is er meer aandacht gekomen voor de samenwerking tussen de publieke en private sector. Dit wordt publiek-private samenwerking (PPS) genoemd. Op deze manier worden kosten, risico's en winsten samen gedeeld. Een groot voordeel is dat de kans van slagen van een project toegenomen is. Dit is echter ook meteen een nadeel, want

het centrale richtpunt is meestal op één project en daarbij wordt de impact dat het heeft op andere ontwikkelingen genegeerd. Dit komt doordat de private actoren enkel gericht zijn op één project en geen interesse hebben “ergens anders” (Linden, 2004). De overheden moeten hierop inspelen, want door de groei van het aantal actoren is ook het aantal meningen en opvattingen gegroeid. Deze meningen en opvattingen dienen verwerkt te worden. Dit betekent dat door de groei van het aantal actoren dat deelneemt aan het besluitvormingsproces het ‘ethics’ en ‘social optimisation’ perspectief van Mostert (1999) belangrijker zijn geworden. Het is niet meer zo dat er beleid gemaakt wordt door één instantie. Er zijn meerdere partijen betrokken bij het maken van beleid.

Er is ook een keerzijde aan de grotere betrokkenheid van het publiek. Volgens Lein (2003) is de betrokkenheid van de burgers bij het proces belangrijk om de doelen die de bevolking heeft te kunnen betrekken in het beleid om zodoende medewerking van de burgers te krijgen. Als het publiek bij het proces betrokken wordt dan is de weerstand voor beleidsprogramma’s geminimaliseerd en zullen de doelen beter aansluiten bij de wensen van het publiek (Lein, 2003). Echter de participatie van het publiek is nog niet zo vanzelfsprekend en zeker niet bij de verantwoordelijken. De politieke cultuur is nog niet overtuigd van de capaciteiten die het algemene publiek heeft om een bijdrage te leveren aan het beleid (Lein, 2003). Lein (2003) geeft in de volgende drie punten aan waarom de gemeenschap (het algemene publiek) bij het besluitvormingsproces betrokken moet worden:

- Plannen komen uit de gemeenschap en worden ondersteund door de planner (expert);
- Het vermijdt de elite kijk van de planner op het probleem. Ondanks dat de planner meer vaardigheden heeft hoeft het niet te betekenen dat de planner wijzer is;
- Planning problemen zijn complex en daarvoor is het onwaarschijnlijk dat een groep of individu het complete en accurate begrip heeft van de kwesties die er spelen binnen de gemeenschap.

Punt twee wijst op de waarschijnlijk grotere medewerking van het publiek dat betrokken is bij de het proces. De planningproblemen zijn vaak complex en hebben meerdere invalshoeken. Ondanks dat de planner meer vaardigheden heeft dan de burgers is het onwaarschijnlijk dat de planner een volledig en accuraat beeld heeft van de werkelijkheid. Daarom heeft hij de burgers nodig (Levy, 1997). Er zal dus een goede verhouding tussen de invloed van het publiek en de besluitvormers moeten komen. Maar om het publiek betrokken te laten zijn bij het planning proces moet het publiek hiertoe wel gemotiveerd worden (Lein, 2003).

Welke invloed hebben burgers op de bestuurlijke organisatie. Deels heeft het publiek invloed doordat er om de zoveel jaar verkiezingen zijn voor de gemeente, provincie en waterschappen. Hiermee hebben burgers de mogelijkheid om een richting te kiezen, dus bijvoorbeeld een economische of ecologische richting. Dit heeft te maken met de politieke kleur die op dat moment ‘aan de macht’ komt. Daarnaast kunnen de burgers hun stem laten

horen op bepaalde inspraakmomenten in het proces. De vraag is hoeveel macht de burgers hiermee kunnen uitoefenen op de besluitvorming. De directe invloed van burgers op de besluitvorming is niet heel groot. Zij kunnen wel protest aantekenen tegen de gemaakte besluiten en plannen, maar dan moeten de argumenten zeer goed zijn wil dat enige invloed hebben. Vooralsnog zal de stem van de burger gehoord worden en in tegenstelling tot vele decennia geleden zal er ook zeker meer naar worden geluisterd, maar de machtsmiddelen van de burger zijn niet altijd even toereikend. Toch bepaalt de invloed van de burgers voor een heel groot gedeelte het proces. Zonder de medewerking van de burgers kan het immers zo zijn dat alle moeite in 2009 als het stroomgebiedbeheersplan klaar moet zijn voor niets geweest is (van As, 2007).

Toch verloopt de communicatie met de burgers niet altijd even makkelijk. Zo zijn sommige begrippen die worden gebruikt niet altijd even duidelijk. Als voorbeeld geeft dhr. Van As (2007) het begrip 'natuur'. Burgers hebben het idee dat hier niets mag en dat er in de natuur geen ontwikkelingen mogen plaatsvinden. Aan de andere kant vinden er elders wel ontwikkelingen plaats in de natuur, dus zal het hier ook wel mogen (van As, 2007). De moeilijkheid zit hem in de invulling van de KRW, want deze is aan de ene kant heel duidelijk, maar aan de andere kant heel algemeen met veel open einden (van Bentum, 2007). In sommige gevallen wordt er duidelijkheid gevraagd bij de Europese commissie of een andere medewerker in Brussel, maar deze verwijzen gewoon naar de teksten van de KRW, dus daar is ook niet altijd duidelijkheid te krijgen (van Bentum, 2007). Uiteindelijk komen de stroomgebiedbeheersplannen er eind 2009, maar tot die tijd moet er nog veel gebeuren en is een goede communicatie met de burgers gewenst om niet voor onaangename verrassingen te komen te staan.

2.4 Stroomgebiedbeheersplan

De interpretatie van de tekst van de KRW is niet altijd even duidelijk. Daarbij komt dat de partijen ook een overeenstemming moeten krijgen over het stroomgebiedbeheersplan dat eind 2009 klaar moet zijn. Het is dus duidelijk dat de betrokken partijen niet alleen met elkaar moeten communiceren, maar dat daarnaast ook een 'overeenkomst' in de vorm van het stroomgebiedbeheersplan moet komen.

Het doel van het stroomgebiedbeheersplan is een overzicht te geven van de doelen die zijn gesteld voor de waterlichamen die zich in een stroomgebied bevinden en daarbij een verklaring te geven van de manier waarop deze doelen zullen worden bereikt. Verder zullen er in het plan een maatregelenprogramma en informatie over de kwaliteit van de waterlichamen te vinden zijn. Het plan is erop gericht om er voor te zorgen dat de waterlichamen hun goede waterkwaliteit behouden dan wel dat ervoor gezorgd wordt dat de

waterlichamen een goede waterkwaliteit krijgen. Het stroomgebiedbeheersplan is gericht op zowel het oppervlakte water als wel het grondwater. Er wordt een duidelijke samenhang erkend tussen beide (White en Howe, 2003).

Het is belangrijk dat er, naast dat er aan dacht is voor het water binnen het stroomgebied, ook gekeken wordt naar de verschillende functies die zich in het gebied bevinden. Er moet gestreefd worden naar een verdere integratie van Europees beleid en beleid van de lidstaten. Om zo de beoogde duurzaamheid van het stroomgebiedbeheersplan te waarborgen (White en Howe, 2003).

In eerste instantie lijken de stroomgebiedbeheersplannen alleen invloed te hebben op de ecologische en milieuzaken en minder op de Ruimtelijke Ordening, omdat er in de KRW staat dat er een 'goede status' moet worden nagestreefd. Echter als er verder wordt gekeken is er wel degelijk een duidelijke invloed op de Ruimtelijke Ordening. Ondanks dat de waterorganisaties en overheden de meerderheid van de informatie leveren voor het plan en deze in elkaar zetten, wordt er toch van de Ruimtelijke Ordening gevraagd dat het stroomgebiedbeheersplan ingepast wordt in de Ruimtelijke Ordening. Doordat de KRW ruim geïnterpreteerd kan worden is het moeilijk te voorspellen wat de precieze invloeden van de KRW op de Ruimtelijke Ordening zullen zijn (Howe en White, 2003).

Het product 'stroomgebiedbeheersplan' is een visie, die door alle betrokken partijen gedragen wordt. Dus als gekeken wordt naar het organisatiemodel in figuur 3 dan wordt er vanuit de 'zachte' kant van de organisatie gekeken. Daarbij wordt met de betrokken partijen gewerkt aan de visie voor de toekomst van het stroomgebied. Daarna is het zaak om de hulpmiddelen te vinden om deze visie uit te voeren. Hierbij kan er weer terug worden gegaan naar de 'zachte' kant voor de deskundigheid die nodig is om de visie tot uitvoer te brengen. Later wordt pas gekeken of de juiste organisatiestructuur aanwezig is (Van der Molen, 2007)

2.5 Punten

In dit hoofdstuk zijn verschillende aspecten van IRBM en de KRW behandeld die invloed zullen hebben op de bestuurlijke organisatie van een stroomgebied. De stroomgebiedbenadering is voor veel lidstaten in Europa een nieuw concept. De stroomgebiedbenadering die door de Europese Commissie wordt bedoeld is er één die ervoor moet zorgen dat alle relaties tussen de verschillende functies en partijen binnen een stroomgebied goed geïntegreerd zijn met elkaar en dat alles in balans is. Hiermee wordt beoogd dat het gehele 'plaatje' wordt bekeken. Bij situaties in een stroomgebied is het dus de bedoeling dat niet naar een situatie op zich gekeken wordt, maar naar de situatie in relatie tot de rest van het stroomgebied. Alles staat met elkaar in verbinding, dus een actie heeft een effect en kan een andere actie teweeg brengen. Binnen een stroomgebied dat op basis

van hydrologische grenzen afgebakend is, zal dus een integraal beleid en proces worden nagestreefd, ontwikkeld en uitgevoerd. Alle functies en relaties, die met het waterbeleid te maken hebben, worden als een groot en samenhangend geheel gezien.

In paragraaf 2.1.2 zijn de perspectieven van Mostert behandeld. Deze perspectieven geven een vorm van bestuurlijke organisatie aan. Het volgen van één enkel perspectief betekent een eenzijdige benadering. Om de stroomgebiedenbenadering te laten slagen is veelal een combinatie van deze perspectieven nodig. Eerder is voor de verschillende overheidsinstanties aangegeven op welk perspectief op dit moment de meeste nadruk ligt. Met de intreding van IRBM is een combinatie van deze perspectieven gewenst en noodzakelijk. Verder hebben ook Jaspers, Howe en White en Kaika enkele punten aangegeven die invloed zullen hebben op de bestuurlijke organisatie. De factoren die invloed hebben zullen worden benoemd met daarbij een korte uitleg:

- Water als grens: hierbij komen alle perspectieven van Mostert aan bod. Alles gebeurt immers in één gebied. Hierbij komt een nadruk te liggen op het 'ethics' en 'social optimisation' perspectief. Doordat alles zich afspeelt binnen één gebied is er meer aandacht voor het feit dat er meerdere actoren zijn, dus meerdere meningen en opvattingen. Dit legt weer meer druk op een goede communicatie tussen de betrokken partijen, met als einddoel een consensusvorming over de verschillen waar de betrokken partijen mee te maken krijgen.
- Organisatie: de introductie van de stroomgebiedenbenadering vraagt een herverdeling van de taken die moeten worden uitgevoerd op bepaalde niveaus. Zo zal er aandacht zijn voor een gebiedsgerichte aanpak, maar aan de andere kant vindt er een opschaling plaats naar stroomgebiedniveau. Het 'social optimisation' perspectief komt hier naar voren, omdat er gezocht wordt naar een optimale oplossing en die wordt gevonden op het juiste beleidsniveau. Dus kleine en minder complexe situaties kunnen waarschijnlijk het beste door een lokale overheid worden aangepakt en grotere meer complexe situaties door de regionale of nationale overheden.
- Communicatie en coöperatie: door het toenemend aantal partijen is de communicatie en samenwerking tussen deze partijen belangrijker geworden. Dit heeft de besluitvorming complexer gemaakt. Verder is de complexiteit toegenomen doordat er meer onderling samenhangende verbanden tussen de verschillende functies in het stroomgebied te herkennen zijn. Toch zal de transparantie van het proces gewaarborgd moeten worden en waar mogelijk worden uitgebreid. Hiervoor is een nauwe samenwerking en communicatie tussen de overheidsniveaus nodig en een goede communicatie met de overige actoren. Net als bij het vorige punt valt dit onder de perspectieven die op de sociale kant van de organisatie zijn gericht en minder op de technische kant.

- De gebruiker betaalt: binnen het stroomgebied zullen de gebruikers voor de kosten op moeten draaien. Dit brengt met zich mee dat de organisatie hierop ingesteld moet zijn. De administratieve kant dient hiervoor ontwikkeld en uitgebreid te worden. Dit vraagt om een ontwikkeling van het 'law' en 'engineering' perspectief, dus de meer technische kant van de organisatie.
- Stroomgebiedbeheersplan: hier komen alle perspectieven samen. Het is dan ook de opzet van de KRW om de perspectieven samen te brengen en te integreren, zodat er één geheel ontstaat. De toekomstvisie die ontstaat, het stroomgebiedbeheersplan, voor het stroomgebied is een beleidsstuk waarbij alle actoren zijn betrokken. Het eindproduct is ontstaan uit alle meningen en opvattingen van deze actoren. Hierbij is het zeer waarschijnlijk dat er gaandeweg compromissen gesloten zijn tussen deze actoren. Het ontstaan van een stroomgebiedbeheersplan is dus volgens het 'social optimisation' perspectief. De uitvoering gaat volgens het 'law' perspectief immers het plan is een afspraak dat ten uitvoering gebracht dient te worden.

Uit deze punten blijkt dat er aandacht is voor de sociale kant van de organisatie. Toch zijn er ook andere kanten die meespelen. De bovengenoemde factoren zullen in de komende hoofdstukken terugkomen. Deze punten zullen als raamwerk dienen voor de rest van de scriptie waarbij tevens de perspectieven van Mostert (2003) belangrijk zijn en het organisatiemodel van Van der Molen en Emmrich (2007). Hierbij zullen sommige factoren direct terug te zien zijn in de koppen van deelhoofdstukken van de hoofdstukken 3 en 4. Andere punten zullen in de tekst naar voren komen.

Hoofdstuk 3 Stroomgebied van de Eems

Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een lijst met factoren opgesteld die invloed hebben op de bestuurlijke organisatie binnen het waterbeheer. Aan de hand van deze lijst en de uitleg die daarbij hoort zal worden beschreven hoe in het stroomgebied van de Eems deze punten zijn verwerkt en opgenomen in de bestuurlijke organisatie. Allereerst zal een korte situatieschets van het gebied worden gegeven met daarbij de belangrijkste organisaties die in het gebied aanwezig zijn. Daarna zullen de punten in de hoofdstukken uiteen gezet worden. Aan de hand van de vijf punten in het vorige hoofdstuk is dit hoofdstuk opgebouwd. De punten zullen echter niet exact overgenomen als titel voor een hoofdstuk:

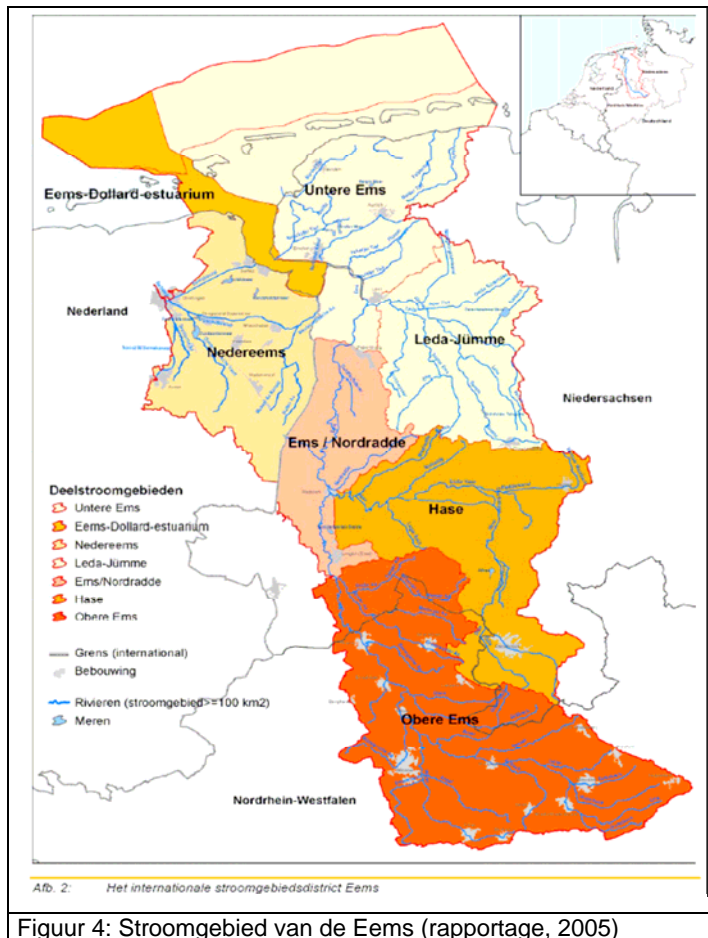
- Water als grens;
- Organisatie;
- Communicatie en coöperatie;
- Strategie;
- Stroomgebiedbeheersplan.

Het principe van “de gebruiker betaalt” zal ook worden behandeld, maar hier zal geen apart hoofdstuk aan gewijd worden. Als laatste zal er naar de “de toekomst” gekeken worden. Zijn er nog ontwikkelingen mogelijk, wat ligt er nog in het verschiet?

3.1 Water als grens van de Eems

In figuur 4 is het gehele stroomgebied van de Eems te zien. Wat uitzonderlijk is aan de Eems is dat het water dat in Nederland stroomt niet uit het buitenland komt, maar naar Duitsland stroomt en dus niet vanuit het buitenland Nederland binnenkomt zoals dat bij de andere stroomgebieden in Nederland wel het geval is. Binnen de grenzen van het stroomgebied de Eems liggen onder andere de volgende administratieve organisaties voor Nederland: de provincies Groningen en Drenthe, de Waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest, evenals enkele tientallen gemeenten. In Duitsland zijn de volgende organisaties te vinden in het stroomgebied van de Eems: Niedersachsen en Nordrhein-Westfalen, en vele gemeenten en het Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN). De laatste is de belangrijkste waterbeheerder in het stroomgebied van de Eems. Het stroomgebied is opgedeeld in zeven verschillende deelstroomgebieden. Twee van deze gebieden liggen in Nederland, namelijk de Nedereems en de Eems-Dollard. Deze Eems-Dollard wordt gedeeld met Duitsland. Doordat er binnen dit stroomgebied veel administratieve grenzen overschreden worden, zal er een nauwe samenwerking tussen de verschillende instanties en overheden binnen het gebied moeten plaatsvinden. De

consequentie van de stroomgebiedbenadering voor Nederland is dat alle actoren met elkaar dienen te gaan samenwerken.



Figuur 4: Stroomgebied van de Eems (rapportage, 2005)

Afspraken hierover zijn vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water in 2003 (Visser, 2006). Natuurlijk geldt deze nauwere samenwerking ook tussen de Duitse actoren onderling en de samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse actoren.

De opdeling van het stroomgebied in sub- of deelstroomgebieden is een goede manier om de gebieden die moeten worden bestuurd klein te houden, dus niet volledig op stroomgebiedniveau, om zo het overzicht te houden. Dit heeft met de technische kant van de organisatie te maken; welke organen zijn vertegenwoordigd en waar zijn deze actief. Aan de ene kant vindt hier dus

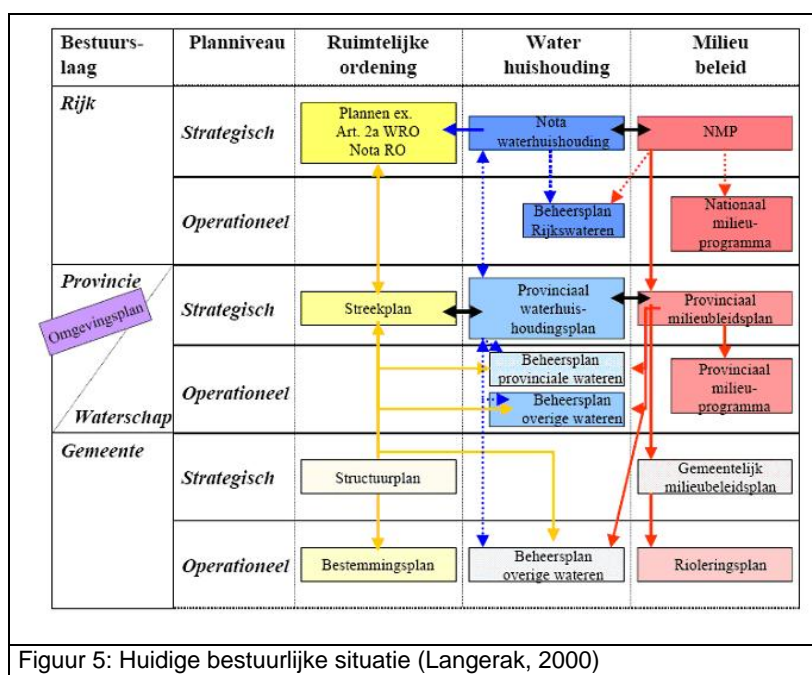
een decentralisatie plaats, maar aan de andere kant kan ook gezegd worden dat de regio's die nu bestuurd worden aan opschaling onderhevig zijn. Als naar het deelstroomgebied de Nedereems wordt gekeken bevinden zich daar wel meerdere waterschappen en provincies die op regionaal niveau actief zijn. Naast deze veranderingen die te maken hebben met de technische kant van de organisatie, zullen er ook veranderingen op gaan treden die spelen aan de sociale kant. De samenwerking tussen de betrokken partijen speelt hierbij een grote rol.

3.2 Organisatie

De administratieve grenzen die worden overschreden binnen het stroomgebied zijn de provincie- of Ländergrenzen, gemeentegrenzen, waterschapsgrenzen en landsgrenzen. Hiervan zijn de landsgrenzen het lastigst. Binnen Nederland en Duitsland bestaan vaste organisatiestructuren en daar komt een internationale factor bij. Dat wil zeggen dat er op grotere schaal en intenser samengewerkt moet worden. Al vóór de invoering van de KRW waren er verdragen (eerder beschreven in hoofdstuk 2.1.1) tussen Nederland en Duitsland

met betrekking tot de grenswateren. Tussen Nederland en Duitsland bestonden al verschillen in de wet- en regelgeving. Zo hebben de bondsstaten een eigen wetgeving binnen de kaders van de Bondswetgeving. De Duitse wetgeving wijkt als het gaat om regels en normen sterk af van de Nederlandse. Dit is te verklaren doordat het Duitse beleid voornamelijk gericht is op het afvoeren van water, waar het Nederlandse beleid zich juist richt op het opslaan en vasthouden van water. Door de invoering van de KRW zal de inhoud anders worden en gaat het niet meer alleen om het water dat de grens overgaat, maar om al het water binnen een stroomgebied en zowel om de kwantiteit als de kwaliteit van dit water. Verder worden de beide landen dichter bij elkaar gebracht.

Dit wordt gedaan door de Nederlandse partijen dichter bij elkaar te krijgen en daarbij in de



Figuur 5: Huidige bestuurlijke situatie (Langerak, 2000)

nieuwe overlegstructuur de Duitse collega's te betrekken. De relaties tussen de plannen van de Nederlandse bestuurslagen zijn te zien in figuur 5. Door de komst van de KRW zijn er naast deze bestuurslagen commissies en stuurgroepen bijgekomen.

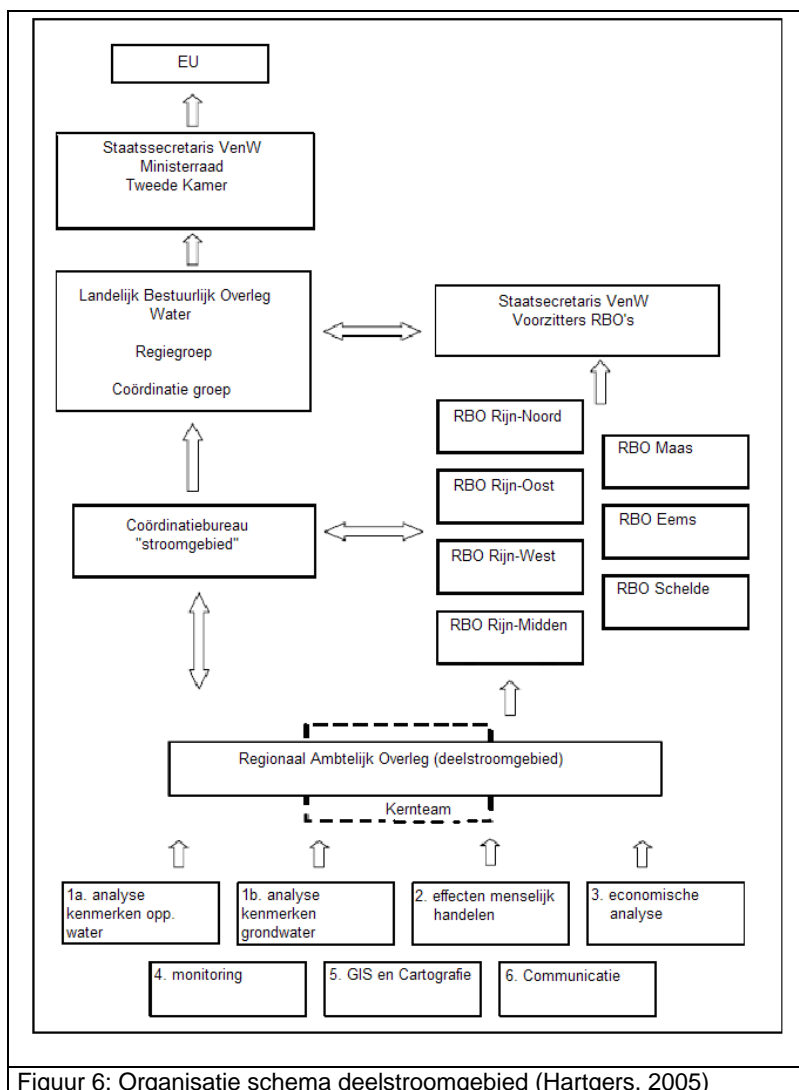
Figuur 5 geeft de "traditionele" Nederlandse bestuurslagen weer. De komst van de KRW heeft hier niets aan veranderd, maar er

is wel een nieuwe overlegstructuur gekomen. De nieuwe overlegstructuur zorgt ervoor dat de verschillende bestuurslagen beter met elkaar in contact komen en dat er beter overleg mogelijk is. Hoe ziet deze overlegstructuur eruit? In het nationaal bestuursakkoord (Staat der Nederlanden e.a., 2003) water is te lezen dat er binnen de organisatiestructuur water, coördinatiegroepen en regiegroepen zijn gekomen (zie figuur 6). Daarnaast zijn er een Regionaal Ambtelijk Overleg (RAO) en een Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) bijgekomen. De taak van de regiegroep is ervoor te zorgen dat het nationale beleidskader volgens de KRW en Waterbeleid 21^e Eeuw wordt uitgewerkt. Verder is de regiegroep verantwoordelijk voor het op tijd rapporteren van de voortgang volgens de termijnen die gesteld worden door de KRW. In de Regiegroep zitten vertegenwoordigers van de ministeries van Verkeer en Waterstaat (VenW), Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Unie van Waterschappen (UvW), Interprovinciaal Overleg (IPO)

en Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en deze rapporteren aan het RBO. Zoals in figuur 6 te zien is staat onder de regiegroep de coördinatiegroep. Deze is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. In de coördinatiegroep zitten vertegenwoordigers van dezelfde instanties als van de regiegroep (Staat der Nederlanden, 2003).

Onder het RBO staat het RAO. In elk afzonderlijk stroomgebied is er een RAO en deze wordt voorgezeten door de provincie. Onder het RAO bevinden zich ambtelijke vergadercircuits. In deze vergadercircuits worden standpunten ingenomen over verschillende onderwerpen van de KRW. Deze standpunten worden weer ingebracht in het RAO en als ze daar

geaccepteerd worden, komen ze in het RBO. Uiteindelijk is het doel om daar een visie van te maken, de stroomgebiedvisie, met als eindresultaat het stroomgebiedbeheersplan. Nadat de standpunten en visies in het RBO zijn besproken komen ze in het Landelijk Bestuurlijk Overleg (LBO) terecht, waar het onder leiding van de staatssecretaris van VenW wordt voorgelegd en besproken met de andere RBO-voorzitters (Clasie, 2007). Tussen het RBO en het landelijke c.q. internationale niveau zit een stroomgebiedcoördinator die namens de staatssecretaris handelt.



Figuur 6: Organisatie schema deelstroomgebied (Hartgers, 2005)

Deze stroomgebiedcoördinator heeft de volgende taken:

- Aanjager van het proces;
- Regisseur en bewaker van de kwaliteit;
- Verantwoordelijkheid voor de tijdigheid van de producten (Jansen, 2003).

Een overleg tussen de verschillende voorzitters van de RBO's geldt voornamelijk voor het Rijn-stroomgebied. Immers het Rijn-stroomgebied bestaat uit meerdere sub-stroomgebieden en is groter qua omvang dan de Eems.

Voor de Eems bestaat een soortgelijke organisatiestructuur, maar het doel is uiteindelijk hetzelfde, namelijk een stroomgebiedbeheersplan. Dit plan moet tot stand komen tussen de verschillende bestuurslagen van Nederland en Duitsland. Doordat er op meerdere niveaus gewerkt wordt is daar coördinatie voor nodig. Op het hoogste niveau gaat het om de KRW en naarmate het bestuursniveau lager wordt gaat het steeds meer om een uitvoeringsplan. Het is uiteindelijk de bedoeling om tot een stroomgebiedbeheersplan te komen en daarvoor is het nodig om samenwerkingsverbanden in het stroomgebied tussen Nederland en Duitsland op te zetten en bestaande samenwerkingsverbanden verder te intensiveren.

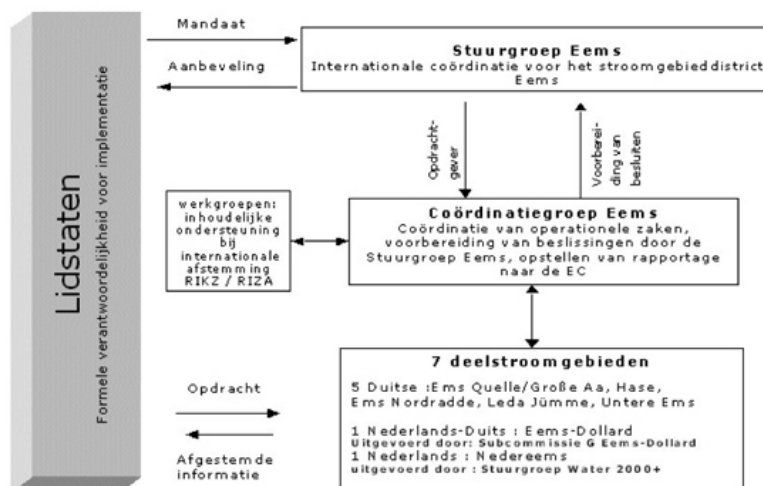
Naar aanleiding van de invoering en implementatie van de KRW is er in overleg met Duitsland besloten een nieuwe overlegstructuur in te voeren. In deze structuur zitten alle wateroverheden en instanties die in Nederland zijn vertegenwoordigd. Voordat het zover was is er eerst aan de Duitse kant binnen het stroomgebied van de Eems een verdrag gesloten tussen Niedersachsen en Nordrhein-Westfalen. Daarna is door beiden de "stroomgebied Eems" gemeenschap opgericht, bestaande uit de Eemsraad en secretariaat Eems. Het secretariaat heeft zitting bij het Niedersächsischer Landerbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN, 2007).

Het secretariaat ondersteunt de internationale coördinatie en doet dit eigenlijk op twee niveaus namelijk op het eerste niveau met de internationale stuurgroep Eems en op het tweede niveau met de internationale coördinatiegroep. Centraal in deze internationale samenwerking staat de Coördinatiegroep Eems. Deze vormt de spil tussen de Stuurgroep Eems, die besluiten in algemene zin neemt, en de zeven deelstroomgebieden, die zich meer richten op de operationele kant van het stroomgebiedbeheersplan. De zeven stroomgebieden bevinden zich op het derde niveau. De belangrijkste taak van de Coördinatiegroep Eems is het opstellen van het stroomgebiedbeheersplan. Deze Coördinatiegroep bestaat uit vertegenwoordigers van de verantwoordelijke instanties in Nederland, Nordrhein-Westfalen en Niedersachsen (Rapportage, 2005).

In de Internationale Stuurgroep Eems worden de belangrijke en meer strategische beslissingen genomen met betrekking tot samenwerking tussen de lidstaten, in dit geval Nederland en Duitsland, en hun provincies en Länder. In deze Internationale stuurgroep Eems zitten vertegenwoordigers van het Duitse ministerie voor Milieu, Nordrhein-Westfalen en Niedersachsen en het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Emmrich, 2007). Als gekeken wordt naar het RBA en RBO kan er een vergelijking getrokken worden met de coördinatiegroep en de internationale stuurgroep. In Nederland zijn het de dijkgraven en gedeputeerden die het voor het zeggen hebben in het RBO en zitten de ambtenaren er bij. In

de coördinatiegroep zitten de ambtenaren die op een hoger niveau de vertaalslag moeten kunnen maken. De coördinatiegroep is werkzaam op het ambtelijke niveau (van Bentum, 2007). Bij de coördinatiegroep horen werkgroepen die afzonderlijk een onderwerp behandelen en hun standpunt bij de coördinatiegroep inbrengen. In Nederland komen de voorstellen eerst binnen bij het RAO en daar wordt dan net als bij de coördinatiegroep een gezamenlijk standpunt bepaald om door te spelen naar het RBO of in het geval van de Eems de stuurgroep Eems. In het stroomgebied van de Eems ziet het er net even anders uit doordat de Eems niet de eerste prioriteit van de Nederlandse Overheid heeft. Dit komt doordat Nederland bij de andere rivieren in het benedenstroomsgebied ligt en bij de Eems niet (Schwanen, 2007).

De Eems (als organisatie) heeft een inhaalslag te maken, omdat er bij de Rijn, Maas en Schelde vóór de invoering van de KRW al wel commissies waren die op stroomgebiedniveau werkten. Dit is bij de Eems niet het geval. Bij de andere stroomgebieden is een sterkere



Figuur 7: Organisatie schema stroomgebieddistrict Eems (Rapportage, 2005)

sturing vanuit de Nederlandse overheid, bij het stroomgebied van de Eems is het veel meer vanuit de regio geregeld. Door op arbeidsniveau te beginnen wordt er geprobeerd een goede ambtelijke afstemming te creëren (van Bentum, 2007). Het derde niveau is een operationele laag. Hier worden concrete werkzaamheden verricht. In

Nederland is dit het niveau waarop de waterschappen als uitvoerend orgaan werken. In het stroomdistrict van de Eems is Nederland opgedeeld in twee deelstroomgebieden, namelijk de Eems-Dollard en de Nedereems. In het deelstroomgebied de Eems-Dollard werkt het Nederlandse Rijkswaterstaat samen met de Duitse partners. In Nederland is dit een taak van Rijkswaterstaat omdat het om kustwater en nationale wateren gaat. In het deelstroomgebied de Nedereems komt de uitvoering van het oppervlaktewater voor rekening van twee waterschappen, namelijk de Hunze en Aa's en Noorderzijlvest. Het grondwater is in beheer van de provincies Drenthe en Groningen.

De invoering van een nieuwe overlegstructuur heeft als gevolg dat de bestuurlijke organisatie verandert. De verandering is in eerste instantie technisch van aard, doordat er voor een

ingreep wordt gekozen die invloed heeft op de organisatiestructuur. In tweede instantie heeft deze verandering ook een sociale component. Er wordt een overlegstructuur ingevoerd. Dit betekent dat er meer overleg moet komen tussen de betrokken partijen en door de structuur zijn zij ook genoodzaakt zich daar aan te houden. Er vindt dus een verschuiving plaats naar de sociale kant van het proces. Er wordt meer aandacht gegeven aan het ethics en social optimisation perspectief van Mostert.

3.3 Communicatie en coöperatie

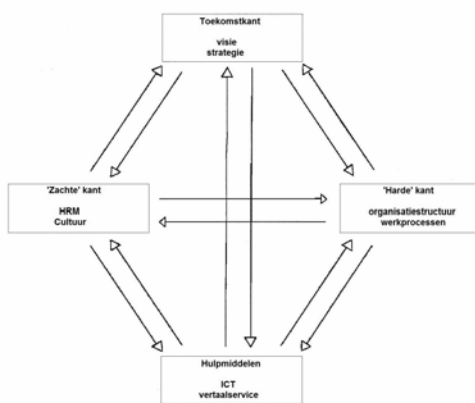
Met de invoering van de KRW is te zien dat er een goede overlegstructuur wordt ingevoerd, die ook schijnt te werken. Dit komt mede doordat de KRW een wetgeving is, dus de mensen die er mee te maken hebben, kunnen de KRW niet zomaar naast zich neerleggen. De KRW is een echte stok achter de deur om de overleggen te doen slagen. Jaren terug waren overleggen tussen Nederland en Duitsland nogal eens onvruchtbare gesprekken. Maar voordat er goed en wel samengewerkt kan worden moeten er bepaalde cultuurverschillen worden overwonnen. Zoals Witter's (2006) vier punten, beschreven in hoofdstuk één, aangeven moet er nadruk worden gelegd op de communicatie tussen de verschillende actoren om een goed samenwerkingsverband te creëren, want dit gaat niet zomaar. Zo zijn er wel degelijk verschillen tussen de organisaties binnen een land, maar ook tussen Nederland en Duitsland. In Duitsland gebeurt alles net even anders dan in Nederland. Zo is de hiërarchische structuur in Duitsland veel sterker aanwezig dan in Nederland. Ook zijn de Duitsers grondiger in wat ze doen dan de Nederlanders, die vaak toch meer de dingen "over de duim uitrekenen" (van de Molen, 2007). De heer Schwanken denkt dat het federale systeem in Duitsland een oorzaak is dat het dat bepaalde dingen minder snel worden doorgevoerd dan in Nederland. Verder zijn de Duitsers over het algemeen veel formeler dan de Nederlanders en daardoor ontstaan soms situaties van onbegrip. Een voorbeeld hiervan is het verschil in vergaderen tussen de Nederlanders en de Duitsers. De Duitsers hebben hun agenda prima in orde en behandelen, goed voorbereid, alle punten en wijken niet van de agenda af. Nederlanders hebben nogal eens de neiging om een vergadering minder goed voor te bereiden. Daarnaast worden er door de Nederlanders vaker dingen in de vergadering geroepen die meer als brainwave zijn bedoeld. De Duitsers nemen dit dan weer serieus worden en zo komen de 'brainwaves' de volgende keer op de agenda te staan. De agendapunten blijven vervolgens staan, want er wordt niets mee gedaan (Van de Molen, 2007). Dit geeft aan dat er problemen zijn die te maken hebben met het 'ethics' perspectief op de organisatie. Wat dus opvalt is dat dit perspectief belangrijker wordt, maar tegelijkertijd ook voor problemen zorgt die opgelost moeten worden. Dit zijn moeilijkheden die bij de samenwerking tussen Nederland en Duitsland een rol spelen. De manier waarop daarmee

omgegaan wordt, speelt hoofdzakelijk op ambtelijk niveau. Op dit niveau vindt een nauwe, directe samenwerking plaats en om de samenwerking en communicatie te bevorderen worden er door de verschillende instanties uitwisselingen geregeld. Duitse partners komen bij de Nederlandse partners op bezoek en andersom. Deze informele contacten worden opgezet omdat eerder contact alleen maar verliep via de formele overleggen, waarin vooral de beleidskaders en de procedures centraal stonden. Deze zijn onmisbaar, maar er was een behoefte om concreet aan de slag te gaan. De bedoeling van deze informele contacten is het vinden van aanknopingspunten en het horen en begrijpen van elkaars visies. Door elkaar op de werkvloer tegen te komen en direct informatie te kunnen uitwisselen wordt beter inzicht verkregen in elkaars opvattingen en mogelijkheden (Van der Molen, 2006).

3.4 Strategie

Met al die internationale en nationale overlegstructuren ontstaan er nieuwe ideeën over hoe de samenwerking moet gaan verlopen. Zoals hiervoor aangegeven zijn er wel degelijk organisatie-, structuur- en cultuurverschillen tussen Nederland en Duitsland. Bestuurslagen en de daarmee samenhangende verantwoordelijkheden zijn in Duitsland op een ander niveau geregeld. Ze worden door een andere organisatie of meerdere organisaties geregeld dan in Nederland (Van der Molen en Emmrich, 2006). Het uiteindelijke doel binnen de stroomgebieden is het gezamenlijk maken van een integraal stroomgebiedbeheersplan. De hiervoor beschreven coördinatiegroep en stuurgroep met de RAO en RBO zijn nogal formele overlegstructuren. Door uitwisselingen is het de bedoeling dat de overlegstructuren informeler worden en dat daardoor de samenwerking en uiteindelijk de resultaten beter worden. Het waterschap Velt en Vecht en het NLWKN hanteren daarom een eenvoudig organisatiemodel. Dit organisatiemodel bestaat uit vier pijlers, zoals in figuur 7 te zien is. De essentie van het model is dat de verschillende pijlers niet zonder elkaar kunnen, want ze hebben alle vier invloed op elkaar. Zo moeten alle vier de pijlers met elkaar in balans zijn, zodat een organisatie optimaal kan functioneren. Om dit eenvoudige model te laten werken is er begonnen aan de 'zachte kant', door het leggen van informele contacten. Dit wordt vooral gedaan in het grensgebied tussen Nederland en Duitsland, want daar zijn de lijnen kort en hebben de betrokken personen geen last van zwaarwegende belangen die persoonlijke contacten in de weg staan. Als uitgangspunt is genomen dat men elkaar niet gaat bekritisieren en dat de grens een verbinding is in plaats van een scheiding. Deze informele contacten spreiden zich voort door de organisaties. Hierdoor worden geleidelijk aan de meningen en ideeën op elkaar afgestemd. Op dit moment wordt er hard gewerkt aan de 'toekomstkant': het ontwikkelen van een gezamenlijke visie. Dit kan want door de vele uitwisselingen die er zijn geweest en/of die in de toekomst nog zullen ontstaan, zijn de

randvoorwaarden voor een constructief overleg gecreëerd (Van der Molen en Emmrich, 2007). De uiteindelijke vorm die de organisatie krijgt is niet van het grootste belang. Het gaat er hier om dat die vorm van organisatie ook daadwerkelijk functioneert en tot goede resultaten leidt (Van der Molen en Emmrich, 2007). Er wordt sinds een paar jaar minder gekeken naar de 'harde' kant en meer naar de 'zachte' kant of andere pijlers. Eerder lag de nadruk wel op de 'harde' kant, omdat er in de waterschapswereld veel technische mensen zitten. Deze technische mensen zijn snel geneigd om een oplossing te zoeken aan de 'harde' kant. Dit komt ook vaak voor op de ministeries waar een ("beetje") directeur meteen de organisatiestructuur aanpakt. Dit maakt de uitwisselingen zo belangrijk. Op deze manier wordt de organisatie bekeken vanuit de 'zachte' kant zonder een wezenlijke verandering te maken in de organisatiestructuur (van der Molen, 2007). Eerst moet er een duidelijke en gezamenlijke visie komen. Ondertussen is de huidige organisatiestructuur voldoende. Als de gezamenlijke visie is ontwikkeld dan kan er gekeken worden naar de juiste organisatiestructuur die daarbij past (Van der Molen en Emmrich, 2007).



Figuur 8: Organisatiestructuur (van der Molen en Emmrich, 2007)

Dit verhaal over de samenwerkingsverbanden die op deze manier worden opgezet en onderhouden speelt op het laagste niveau, bij de waterschappen, dus de organisaties die (bijna) letterlijk met de handen in het water zitten. Al deze informatie die ze hier verzamelen en met elkaar afstemmen wordt doorgespeeld naar de "formele" overleggen, dus de RBA en dan de RBO en de coördinatiegroep en stuurgroep. Het proces begint onderaan, dat is als er gekeken wordt naar het

verschil tussen Nederland en Duitsland meer een Nederlandse aanpak. De Nederlanders werkten ook hiervoor al meer bottom-up in plaats van top-down.

De invoering van een nieuwe overlegstructuur valt onder de 'harde' kant van het model uit figuur 8. Toch is de invoering van die overlegstructuur eigenlijk maar een middel, want de nadruk wordt gelegd op de zachte kant. Partijen moeten met elkaar in contact komen en daarbij moeten de cultuurverschillen worden geaccepteerd. Ook moet er op een goede manier met deze verschillen worden omgegaan om tot een goede samenwerking te komen. Zo vindt er dus een verschuiving plaats van de technische naar de sociale kant.

3.5 Stroomgebiedbeheersplan

Zoals eerder vermeld is het uiteindelijke doel van de KRW het stroomgebiedbeheersplan. De conceptversie moet eind 2009 op tafel liggen en tot die tijd is er nog veel werk te verzetten, want de KRW vergt een hoop werk. Toch zijn de verschillende instanties en personen goed te spreken over de KRW. De algemene mening is dat de mensen zich er goed in kunnen vinden en het wordt gezien als een "grote kans". Hiermee wordt vooral bedoeld dat het vele mogelijkheden geeft; grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, nieuwe contacten en dingen gemeenschappelijk doen (Schwanken, 2007). Naast dat het als een grote kans wordt gezien zijn er natuurlijk ook dingen die niet helemaal naar wens zijn. De KRW is een wetgeving en zou daarmee onder het 'law' perspectief van Mostert vallen, echter door de manier waarop de KRW is ingevuld en het richtinggevende karakter is er veel ruimte gelaten voor eigen interpretatie. Hierdoor komt er meer nadruk te liggen op de overeenstemming die er moet komen tussen de betrokken partijen. Het staat niet voor elke situatie vast wat er moet gebeuren. Dit heeft tot gevolg dat de betrokken partijen onderling tot overeenstemming moeten komen. Ook hier ligt er dus nadruk op de sociale kant.

Doordat het kader van de KRW vele mogelijkheden geeft is het niet altijd even makkelijk om hier invulling aan te geven. Eerst moeten de doelen en maatregelen op nationaal niveau geregeld worden. Hierbij moet worden voorkomen dat Brussel en later ook de staatssecretaris het er niet mee eens zijn, zodat er niet weer van voor af aan begonnen moet worden. Risico's, die tijdens het proces kunnen optreden, worden dus zoveel mogelijk afgezwakt op nationaal niveau. Daarna zal er afstemming moeten plaatsvinden op internationaal niveau, waarbij het natuurlijk zo kan gebeuren dat de andere lidstaat er een andere visie op na heeft gehouden. Hoe moeten deze twee visies dan bij elkaar worden gebracht? (Van Bentum, 2007) Daarvoor dienen de uitwisselingen voor die eerder dit hoofdstuk zijn beschreven. De uitwisselingen zorgen ervoor dat de visies in eerste instantie al niet al te ver uit elkaar liggen. Toch hebben de Nederlandse en Duitse organisaties te maken met hun achterban, dat wil zeggen dat de organisaties vaak maar deels in het stroomgebied liggen en daarnaast ook in een ander stroomgebied. De organisaties hebben een eigen standpunt en kunnen niet twee aparte standpunten verkondigen. Ook hebben de organisaties te maken met de landelijke overheid (de Nederlandse organisatie met de Nederlandse overheid en de Duitse organisatie met de Duitse overheid) waar ook rekening mee moet worden gehouden (Van der Molen, 2007).

Binnen de stroomgebieden in Nederland zijn wel verschillen te zien als er gekeken wordt naar de ontwikkeling van de stroomgebiedbeheersplannen. In het stroomgebied van de Eems is het streven om in 2009 een gezamenlijk plan te hebben (Schwanken, 2007). Als gekeken wordt naar het stroomgebied van de Rijn dan wordt er in 2009 waarschijnlijk een

aantal plannen als geheel gepresenteerd die op elkaar zijn afgestemd in plaats van één echt plan (Van der Molen, 2007).

3.6 Toekomst

De KRW zorgt voor veel integratie, communicatie, coöperatie en andere relaties binnen de stroomgebieden tussen de verschillende aanwezige actoren. De vraag is: hoe ver gaat dit? Zal de ontwikkeling, die de afgelopen eeuw bij de waterschappen heeft plaatsgevonden, namelijk het terugbrengen van honderden waterschappen in begin 1900 naar 26 in begin 2000, nog verder doorgaan? Wat er te zien valt, is dat er steeds meer samenwerking tussen de verschillende waterschappen is en dat het daarom niet onwaarschijnlijk is dat deze ontwikkeling zich voort zal zetten (Clasie, 2007). Op dit moment is bijvoorbeeld in Rijn-Oost te zien dat de vijf waterschappen, die zich in dit deelstroomgebied bevinden, in Zwolle een gezamenlijk belastingkantoor hebben. Dit was voorheen niet zo. Deze opschaling van de Waterschappen zou zich door kunnen zetten totdat er per deelstroomgebied één waterschap of zelfs één provincie is of zelfs één “waterschapsprovincie”. Dit is echter alleen maar interessant voor de echte bestuurders en vanuit de visie van de machtsvraag. Als er echter gekeken wordt vanuit de krachtsvraag, maakt het niet uit wat voor organisatie er is. Bij de krachtsvraag gaat het er namelijk om: hoe wordt er op zo'n manier samengewerkt dat het ultieme product met het beste resultaat behaald wordt (Van der Molen, 2007). Ook vanuit Rijkswaterstaat en de provincie wordt er weinig gezien in de opschaling naar één waterorganisatie per (deel-)stroomgebied (Van Bentum, Schwanken en Clasie, 2007). Er zitten teveel haken en ogen aan die het moeilijk maken om dit te realiseren, zoals bijvoorbeeld cultuurverschillen. Water is niet het enige onderwerp en zo zijn er nog wel enkele redenen te bedenken. Een verdere opschaling van enkele waterschappen wordt echter niet uitgesloten en de verdere, meer intense, samenwerking is onvermijdelijk, ook tussen de Duitse en de Nederlandse waterdiensten. Hieruit blijkt dat er maar deels naar een oplossing wordt gezocht die zich aan de ‘harde’ kant van de organisatie bevindt. Deels wordt hier wel naar gezocht, dat is te zien in de opschaling die heeft plaatsgevonden bij bijvoorbeeld de waterschappen. De verwachting is dat de komende tijd nog enkele waterschappen zullen fuseren. Daar zal echter een einde aan komen. Op dit moment wordt er en in de nabije toekomst zal er toch vooral gekeken naar de ‘zachte’ kant van de organisatie, het samenbrengen van de betrokken partijen en het nivelleren van de verschillen die er zijn tussen deze partijen.

Hoofdstuk 4 Stroomgebied van de Colorado rivier

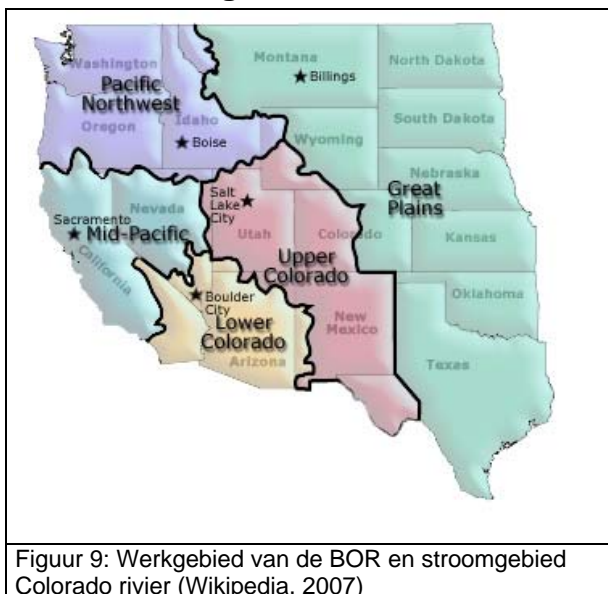
Inleiding

De vijf punten die aan het einde van hoofdstuk 2 staan, kunnen moeilijk letterlijk voor de VS als hoofdstukindeling gelden. Dat komt doordat deze punten hun basis vinden in de EU, onder meer zijn deze gebaseerd op de KRW. Daarom zullen de vijf eerder behandelde punten hier in een iets andere “vorm” terugkomen.

- Water als grens;
- Ontwikkeling van beleidsstukken
- Organisatie;
- Toekomst.

Het stroomgebiedbeheersplan wordt in de VS niet ontwikkeld en het zal dus overbodig zijn om daar een hoofdstuk aan te wijden. Wel is het zinvol om de ontwikkeling van de beleidsstukken weer te geven. Dit kan namelijk wel vergeleken worden met de EU (Nederland en Duitsland). Het hoofdstuk “strategie” valt in dit hoofdstuk onder de het kopje organisatie. In hoofdstuk drie wordt beschreven hoe de Nederlandse en Duitse kant bij elkaar komen. In de VS is hier geen sprake van. Het is immers één land. Verder zal in dit hoofdstuk de vergelijking worden gemaakt tussen een bestaande stroomgebiedbenadering (VS) en één die in ontwikkeling (EU) is.

4.1 Water als grens van de Colorado rivier



Figuur 9: Werkgebied van de BOR en stroomgebied Colorado rivier (Wikipedia, 2007)

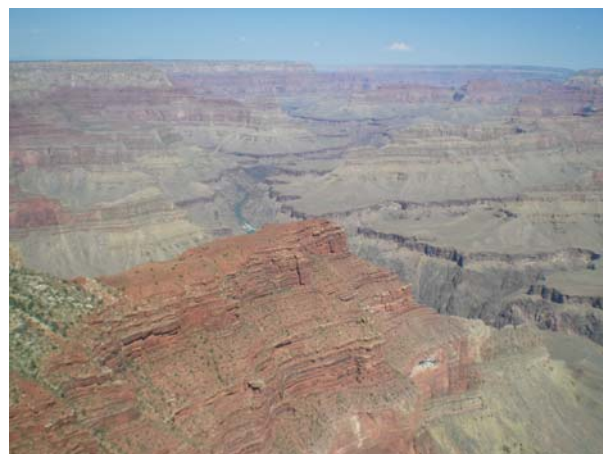
Sinds het begin van 1800 toen de eerste Amerikanen zich in het gebied van de Colorado rivier hebben gevestigd is er strijd geleverd tegen het water van de Colorado rivier. Er waren veel overstromingen, doordat het water vooral in het voorjaar met grote hoeveelheden tegelijk kwam. In de zomer was er juist vaak sprake van droogte. In 1905 en 1910 waren er overstromingen, die samen met de groeiende vraag naar water, hebben geleid tot de regulatie van de Colorado rivier. In 1922 werd het “Colorado

river compact of 1922” opgesteld, waarin de rivier in een bovenstrooms stroomgebied en een benedenstrooms stroomgebied werd opgesplitst (Anderson, 2002). Dit is in figuur 9 weergegeven met de ‘Upper Colorado’ en ‘Lower Colorado’. Het bovenstrooms

stroomgebied bestaat uit de staten Colorado, New Mexico, Utah en Wyoming. Onder het benedenstrooms stroomgebied vallen de staten Arizona, Californië en Nevada. In deze wetgeving werden quota afgesproken van de hoeveelheid water die elke staat mocht onttrekken aan de Colorado rivier. Met deze wetgeving is het begonnen en daarna is deze gevolgd door vele andere die er allemaal toe hebben bijgedragen dat de Colorado rivier één van de meest gereguleerde rivier Verenigde Staten (VS) is. De nadruk binnen het stroomgebied van de Colorado rivier ligt voornamelijk op economische waarden, zoals wateronttrekking voor irrigatie en drinkwatervoorziening, waterkrachtenergie en recreatie en minder op de ecologische waarden zoals dat in Europa het geval is. Op de volgende foto's (figuren 10, 11, 12 en 13) wordt getracht een indruk te geven van de omvang en omgeving van de Colorado rivier en welke functies de Colorado rivier vervult, energie voorziening, natuur, nationale parken, recreatie.



Figuur 10: Colorado rivier bij de Navajobridge (Janssen, 2007)



Figuur 11: Colorado rivier Grand Canyon South Rim (Janssen, 2007)



Figuur 12: Hooverdam (Janssen, 2007)



Figuur 13: Lake Mead, met een rondvaartboot (Janssen, 2007)

Op deze foto's is ook te zien dat de druk op de rivier extra groot is omdat de rivier in een droog gebied ligt. Vooral het benedenstrooms gebied is erg droog. De vraag naar water is de afgelopen jaren enorm toegenomen en zal de komende jaren nog verder toenemen. Naast de vraag naar water zal ook de vraag naar stroom, opgewekt door waterkrachtcentrales,

verder toenemen. Beide worden veroorzaakt door een groeiende bevolking in het verzorgingsgebied van de Colorado rivier. In het verzorgingsgebied van de Colorado rivier wonen meer dan 24 miljoen mensen die worden voorzien van water. Verder wordt door de Colorado rivier ook al het water voor de industrie en de landbouw geleverd. Verder levert de rivier 4000 megawatts aan stroom en komen er jaarlijks 20 miljoen mensen recreëren.

In de figuren 10 tot en met 13 is duidelijk te zien dat de rivier door een drooggebied stroomt. Op het moment dat de foto's genomen zijn, half juli 2007, is er al enkele maanden weinig tot geen neerslag meer geweest. Vandaar dat het water, vooral in figuur 13 goed te zien, erg laag staat. De vraag naar water is uiteraard juist in deze periode erg groot. De witte rand in figuur 13 is een afzetting van het water. Normaal staat het water ongeveer halverwege. De hoogste stand wordt zelden gehaald.

De bestuurlijke organisatie van het waterbeheer binnen het stroomgebied van de Colorado rivier heeft een andere oorsprong dan die in Europa (Nederland en Duitsland). In de VS ligt de verdeling van het water tussen de staten en de bescherming tegen water als ten grondslag aan de wetgeving. Deze zaken zijn nog steeds van belang. Van daaruit is er een technische organisatiestructuur opgezet. Het 'law' perspectief heeft daarbij veel invloed op RBM, want alles is geregeld en daar zijn weinig uitzonderingen op. De technische organisatie uit zich in de grote invloed van de federale overheid en door de technische oplossingen die gekozen worden om het water te reguleren. Hierbij komt de nadruk te liggen op het 'engineering' perspectief. Daarnaast spelen de economische redenen ook een grote rol in de VS. In de begin dagen van het waterbeleid was het de federale overheid die de grote projecten financierde. Tegenwoordig is dat anders in het stroomgebied van de Colorado rivier. De grote, maar ook de minder grote projecten worden op een 50/50 basis gefinancierd. De organisaties (dit kunnen lokale en regionale overheden zijn, maar ook universiteiten, indianenstammen, industrie, de agrarische sector of andere organisaties) moeten aan een drietal eisen voldoen:

- De partij moet betrokken zijn bij de ontwikkeling of implementatie van het waterbeleid;
- De partij moet zich bevinden binnen de administratieve grenzen van de Bureau of Reclamation (BOR);
- De partij moet 50% van de kosten van het project dragen. Dit kan in allerlei vorm. Het hoeft dus niet alleen in geld te zijn, maar mag ook in materialen of arbeid zijn (USDOJ, 2006).

De manier waarop de kostenverdeling nu is ten opzichte van begin twintigste eeuw heeft de nodige invloed op de macht van de overheid binnen het waterbeleid. De macht van de federale overheid is hierdoor verminderd, omdat zij niet meer de enige is die het voor het zeggen heeft binnen de implementatie van een project. Dan hangt het van de projecten af en de organisatie waarmee de overheid moet samenwerken wat de rol van de overheid is.

Mede de manier waarop de organisaties hun deel 'betalen' heeft veel invloed. Is de overheid puur geldschieter of wordt er expertise gevraagd van de overheid in de vorm van projectmanagement of kennis? Dit heeft gevolgen voor de organisatie binnen de overheid, want bij verschillende rollen van de overheid hoort een verschillend soort kennis. Als de overheid de manager is ligt de nadruk meer op het sociale gedeelte. Wordt er van de overheid echter kennis en expertise verwacht, dan wordt het sociale gedeelte door de andere partijen ingebracht en levert de overheid de technische vaardigheden. Dan komt de focus meer op het 'engineering' perspectief en minder op de 'social optimisation' en 'ethics' perspectieven te liggen. Deze ontwikkeling, waarbij de nadruk meer op 'zachte' kant van de organisatie komt te liggen, is op dit moment gaande. Met Water 2025 (uitleg zie 4.2) wordt er gewerkt aan een visie voor het stroomgebied. De nadruk komt dus te liggen op "waar willen we heen?".

4.2 Ontwikkeling van de beleidsstukken

Water 2025 is een beleidsstuk van nu, maar hieraan zijn vele wetten en beleidsstukken voorafgegaan. De belangrijkste zullen hier worden genoemd. De Colorado River compact of 1922 verdeelde het stroomdistrict van de Colorado rivier in twee stroomgebieden en regelde de waterconsumptie. Beide delen van het stroomgebied mochten op jaarbasis dezelfde hoeveelheid water gebruiken en daarmee werd voorkomen dat het sneller groeiende benedenstrooms gebied een monopolie kreeg op de afname van het water. Dit verdrag kwam na lang onderhandelen tot stand en in eerste instantie was het Arizona dat zich nog niet kon vinden in de "Colorado River Compact". Dit duurde tot 1944 (Anderson, 2002). Uit al die onderhandelingen die in de 20^{ste} eeuw zijn gevoerd zijn veel verdragen, gerechtsuitspraken en staatswetten ontstaan, die samen de "law of the River" vormen. Nog steeds wordt er stevig onderhandeld over de "Law of the River" (LotR). De belangrijkste worden hier genoemd:

- Colorado River Compact 1922;
- Boulder Canyon Project Act of 1928;
- Mexican Treaty of 1944;
- Upper Colorado River Basin Compact of 1948;
- Colorado River Storage Project of 1956;
- 1963 U.S. Supreme Court Decision Arizona v. California;
- Colorado River Basin Project Act of 1968;
- 1970 Criteria for Coordinated Long-range Operation of Colorado River Reservoirs;
- Minute 242 of the 1973 International Boundary and Water Commission;
- Colorado River Basin Salinity Control Act of 1974;

- Grand Canyon Protection Act of 1992;
- 2001 Colorado River Interim Surplus Guidelines (Anderson, 2002).

De LotR zoals de verzameling van verdragen, wetten, regels en contracten, die het waterbeleid voor de Colorado rivier bepalen, wordt genoemd, is op dit moment de wetgeving voor de Colorado rivier. Met het eerste verdrag in 1922 is de LotR eigenlijk ontstaan (Pontius, 1997). Daarna is LotR verder gegroeid ontwikkeld en zijn er nieuwe eisen bij in geïntegreerd en hebben er zich verschuivingen op sociaal, ecologisch en economisch gebied voorgedaan. Een onderdeel van de LotR is het verdrag met Mexico van 1944. In dit verdrag tussen de VS en Mexico is vastgelegd dat Mexico recht heeft op een bepaalde hoeveelheid water uit de Colorado rivier (WSTB, 2007). In het stroomgebied van de Colorado rivier is er dus sprake van een internationale component net als in het stroomgebied van de Eems.

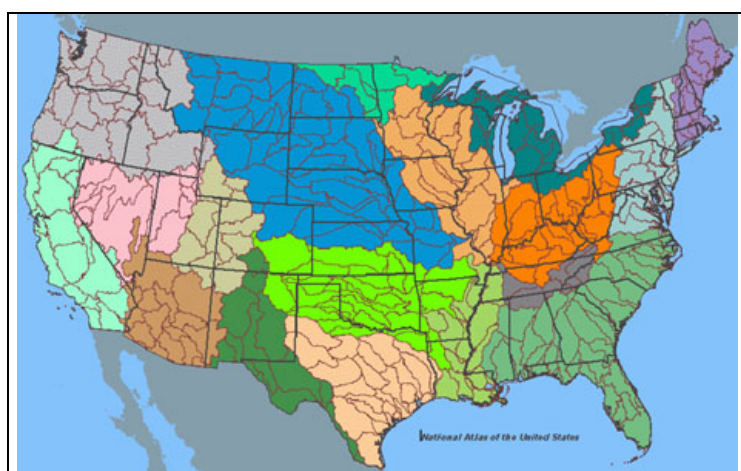
Op dit moment is er een nieuw beleidsstuk dat het waterbeleid voor de komende jaren gaat bepalen in de VS. De "U.S. Department of the Interior" heeft "Water 2025" uitgebracht. Hierin wordt beschreven dat vier begrippen met een C belangrijk zijn: Consultatie, Communicatie, Collaboratie en Conservatie. De collaboratie tussen de verschillende instanties en organisaties moet verbeterd worden. Het aantal samenwerkingsverbanden moet toenemen en de participatie van actoren moet worden vergroot. Daarnaast moet de coördinatie tussen de verschillende overheidsinstanties worden verbeterd, zodat het belastinggeld effectiever wordt besteed. Een manier om de samenwerking te vergroten is om ervoor te zorgen dat de institutionele barrières afnemen. "Water 2025" stelt voor om het huidige beleid en procedures te onderzoeken en te analyseren om te bepalen wat de belemmering is en waar nodig de regels te verminderen (DOI, 2005). "Water 2025" is niet gelijk aan de KRW, maar heeft wel overeenkomsten met de KRW. Dit komt tot uiting in de 'conservatie', in de VS worden de waterorganisaties zich er ook van bewust dat de ecologische waarden belangrijker worden. Verder is het, in de VS, tevens de bedoeling dat het beleid steeds integraler wordt, dat de coördinatie en communicatie tussen de verschillende actoren toeneemt en dat de gebiedsgerichte aanpak een grotere invloed gaat krijgen. Dit zijn punten die overeenkomen met de KRW en haar doelstellingen. Als er nogmaals naar het eerste punt van Kaika (2003), over het samenvoegen van beleidsstukken, met betrekking tot de KRW, gekeken wordt, dan is dit deels te herkennen in de LotR. Dit geeft aan dat ook de VS naar een integraler beleid streeft.

In het stroomgebied van de Colorado rivier ontstaat de toenemende samenwerking gedeeltelijk uit noodzaak, doordat in het afgelopen decennium de vraag naar water enorm is toegenomen, door een sterke bevolkingsgroei. Tegelijkertijd is de beschikbare hoeveelheid water is afgenomen. Door een paar droge jaren, namelijk 2002 en 2004, is de voorraad water flink afgenomen. Dit heeft ertoe geleid dat er naast een betere coöperatie tussen de staten en verbeterde communicatie tussen waterorganisaties, wordt gestreefd naar een

betere samenwerking tussen de wetenschap en de watermanagementorganisaties (WSTB, 2007). In de VS is er dus net als in Europa een verschuiving gaande van de ‘harde’ naar de ‘zachte’ kant van de organisatie. Met de laatste beleidsstukken komt de nadruk meer te liggen op de samenwerking met als doel een oplossing waar de betrokken partijen zich in kunnen vinden en minder op het zoeken naar een technische oplossing.

4.3 Organisatie

Het idee om de VS in te delen in stroomgebieden of waterscheidingen stamt uit de beginjaren van de twintigste eeuw. In die tijd is er bedacht dat stroomgebieden een goede



Figuur 14: Stroomgebieden in de VS (WKRK, 2007)

basis zouden vormen voor watermanagement. De VS bestaat uit 50 staten. In figuur 14 worden deze staten door de ‘rechte’ zwarte lijnen aangegeven. Tevens is in figuur 14 te zien dat de VS is opgedeeld in 21 stroomgebieden. Deze stroomgebieden zijn onderverdeeld in 222 afzonderlijke regio’s. Deze zijn weer onderverdeeld in 2150 “water gebiedjes” (CWM, 1999).

De betrokkenheid van de overheid werd tijdens de jaren van de twintigste eeuw groter. In deze periode werden op grote schaal projecten ontwikkeld om de economie te stimuleren. Deze grote projecten werden door de overheid gefinancierd. Een goed voorbeeld van een dergelijk project is de Hooverdam in de Colorado rivier op de grens van Nevada en Arizona (figuur 11). Naast de Hooverdam zijn er meer dammen en waterwerken in de Colorado rivier, die de Colorado rivier hiermee tot één van de meest gereguleerde rivieren in de wereld maakt (CWM, 1999). De regulatie door de overheid in het begin van de twintigste eeuw is een goed voorbeeld van het ‘engineering’ perspectief, dat is beschreven door Mostert in hoofdstuk 2. De bemoeienis van de federale regering van de VS was in deze tijd groot. Tot het einde van de twintigste eeuw werd het waterbeleid in de VS top-down georganiseerd. Het stroomgebiedenbeleid is nog steeds van kracht tot de dag van vandaag, ondanks dat er in de loop van de jaren andere ideeën zijn ontwikkeld die de VS niet in stroomgebieden, maar op een andere manier zouden moeten indelen. De belangrijkste van de alternatieven is de door de National Resource Conservation Service (NRCS) ontwikkelde indeling op basis van ecosystemen. Het grote voordeel van de ecosysteembenadering is, dat

deze benadering de nadruk legt op de relaties tussen aarde, water, lucht, flora en fauna, dieren en mens. Doordat deze verbanden duidelijker zijn dan in een stroomgebiedbenadering is het makkelijker het publiek hierbij te betrekken (CWM, 1999). Het grote nadeel van de ecosysteembenadering is dat een ecosysteem niet zoals een watersysteem duidelijke afgebakende grenzen heeft. Om deze praktische reden is er besloten te blijven bij (I)RBM (CWM, 1999). In de VS is de Environmental Protection Agency (EPA, departement van milieubescherming) gecreëerd in 1970. Als een onafhankelijke organisatie zijn zij verantwoordelijk voor de implementatie van de federale wetten die ontworpen zijn om het milieu te beschermen. De stroomgebiedenbenadering die door de EPA wordt gehanteerd bestaat uit drie belangrijke hoekstenen:

- Identificatie van de belangrijkste bedreiging voor mens en milieu;
- Betrokkenheid van de actoren, wie zijn wel belangrijk en minder belangrijk;
- Integratie van de verschillende acties die worden ondernomen (CWM, 1999).

De benadering van de EPA die in 1993 ontwikkeld is, heeft een integraal en holistisch karakter. Hiermee is er een verschuiving opgetreden naar een meer sociale aanpak. Zoals uit de volgende punten te lezen valt is er meer aandacht voor de verschillen tussen de actoren. Verder wordt er verlangd dat de betrokken partijen op een goede manier met elkaar gaan samenwerken. Dit komt doordat de EPA naast deze drie hoekstenen tevens een aantal karakteristieke belangrijke acht:

- Zoeken naar een goede balans tussen de verschillende overheidsniveaus en tussen de verschillende actoren;
- Draagvlak creëren tussen de verschillende actoren;
- Gebruik maken van wetenschappelijke kennis
- Ontwikkelen van kosten-effectiviteitmethoden, die ervoor zorgen dat de kosten eerlijk over de actoren worden verdeeld;
- Streven naar samenwerkingsverbanden op basis van onderling respect in plaats van gedwongen samenwerking;
- Streven naar standaard meetmethoden en maatregelen (CWM, 1999).

Deze benaderingen, van de NRCS, en die van de EPA leggen beide veel nadruk op het betrekken van actoren bij het proces. In de KRW gaat het eveneens om samenwerking, draagvlak en integratie.

In de VS is de invloed van de federale overheid de afgelopen jaren verminderd en er is meer aandacht voor samenwerking en integratie tussen de verschillende actoren binnen het waterbeleid. Door de jaren heen is er in de VS een besef gekomen dat het regelen van het waterbeleid vanuit de centrale overheid niet ideaal is. Problemen die ontstonden hadden te maken met de diversiteit aan landschappen in de VS. Door de grote diversiteit was het

moeilijk om hetzelfde beleid op verschillende gebieden toe te passen. Gebieden hebben niet allemaal dezelfde behoeften. Verder vormde de centrale top-down benadering een belemmering voor de verschillende actoren om hun kennis en ideeën door te voeren (CWM, 1999). “*The days of the large [dam] project with the federal government as the sole funding source are over*” (WSTB, 2007). Dit wil niet zeggen dat er geen nieuwe, grote projecten meer zullen worden uitgevoerd. Het betekent dat de nieuwe projecten de medewerking van en samenwerking tussen de watergebruikers zal verlangen (WSTB, 2007).

Elke staat heeft zijn eigen organisatie structuur om stroomgebied kwesties en zaken aan te pakken. In veel staten is de EPA verantwoordelijk voor de kwantiteit en kwaliteit van het water. Andere departementen houden zich bezig met de recreatie, economische ontwikkeling, flora en fauna. Dan zijn er tussen de verschillende staten nog verschillen in de ligging, zoals aan de kust of in de bergen. Dit brengt verschillende landschappen met zich mee. Voor deze landschappen, zoals estuaria en wetlands zijn weer verschillende commissies of departementen verantwoordelijk. Zo ontstaan er tussen de verschillende staten verschillen in de organisatie. Ook op nationaal niveau is er een grote diversiteit aan departementen die verschillende taken hebben die te maken hebben met waterbeheer. Sommige taken worden door één ministerie uitgevoerd en andere taken vallen onder de verantwoordelijkheid van meerdere ministeries. De ministeries hebben ook niet in elke staat dezelfde invloed en taken. Sommige staten hebben commissies en/of departementen die de bepaalde taken van de nationale ministeries overnemen (CWM, 1999).

Vanuit de Federale Overheid zijn er verschillende departementen die verantwoordelijkheden hebben, die een relatie met het waterbeleid hebben. In het volgende schema (tabel 1) wordt een overzicht gegeven van de verschillende departementen.

Federale Overheid				
Ministerie van Landbouw	Ministerie van commercie	Ministerie van bescherming	Ministerie van Binnenlandse zaken	Ministerie van Energie
Departementen				
<ul style="list-style-type: none"> • Lanbouw • Bos • grondstoffen 	<ul style="list-style-type: none"> • visserij 	<ul style="list-style-type: none"> • ACE 	<ul style="list-style-type: none"> • BOR • RO • Vis en wild • Geologie • Nat. Parken • Indianen reservaten 	<ul style="list-style-type: none"> • Waterenergie

Tabel 1: Opbouw van de Federale overheid

Deze tabel is samengesteld uit de tekst van het boek van het Committee on Watershed Management (CWM, 1999). In tabel 1 staan de ministeries met de departementen die te maken hebben met het waterbeleid van de VS. Vanuit de federale overheid is het ministerie van binnenlandse zaken (Department of the Interior, DOI) het ministerie met de meeste departementen die te maken hebben met het waterbeleid in de VS. Het "Bureau of Reclamation" (BOR, zie ook figuur 8) is het belangrijkste departement en heeft de meeste invloed op het waterbeleid in de VS. De overige departementen in de tabel hebben raakvlakken met het waterbeleid en hebben daardoor maar in bepaalde onderdelen een belang. Naast deze Departementen zijn er nog een paar belangrijke federale organisaties, waarvan de volgende twee belangrijk zijn: het bureau voor de milieubescherming (EPA) en de Tennessee Vallei Autoriteiten (TVA). De EPA is een organisatie die bestaat uit delegaties van de verschillende departementen van de in tabel 1 genoemde ministeries. Niet alle departementen zijn even sterk vertegenwoordigd. De TVA is opgericht in 1933 om de overstromingen van de Tennessee rivier tegen te gaan. Tegenwoordig zijn is de TVA invloedrijk binnen het waterbeleid door de kennis, die deze autoriteit binnen de organisatie heeft op het gebied van de hydrologie (CWM, 1999).

Het BOR is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het regelen van water- en energiebronnen in de westelijke staten. Hieruit blijkt dat zij niet of een stuk minder actief zijn in het oosten van de VS. Dus een staat als Utah heeft wel met het beleid en de strategieën van de BOR te maken, maar Florida bijvoorbeeld niet of minder. Naast de BOR is een andere overheidsinstantie, het 'Army Corps of Engineers' (ACE), werkzaam binnen het waterbeheer. Het ACE is verantwoordelijk voor de controle van het water, bijvoorbeeld het voorkomen van overstromingen, kanalisering en onderhoud van de waterwerken. Het ACE is een waarschijnlijk vergelijkbaar met Rijkswaterstaat (RWS) als het gaat om de infrastructuur van de waterlichamen. In de VS hebben de verschillende overheidsorganisaties een eigen verantwoordelijkheid binnen het waterbeleid (CWM, 1999).

Vanaf de jaren dertig is de invloed van de overheid in de VS groot geweest, doordat de overheid de projecten financierde. Vooral de invloed op het waterbeleid van de BOR, ACE en de 'Soil Conservation Service' (SCS) groeide enorm in deze jaren. Daarnaast werden door andere departementen aanvullende strategieën en plannen gemaakt. Naarmate de ontwikkeling van de strategieën en plannen groeide, nam ook de rol van de overheid toe. Doordat de federale organisaties allen een eigen agenda hadden vormden ze eilanden. Dit leidde ertoe dat de vraag naar interdepartementale organisaties toenam. In de VS kwam men tot het inzicht dat samenwerking tussen de verschillende overheidsniveaus en overheidsorganisaties nodig was om tot een effectieve IRBM te komen (CWM, 1999). In 1945 tot begin jaren 1970 werden verschillende commissies opgericht om de interdepartementale relaties te verbeteren. In de jaren '60 tot begin '70 werden verschillende

van deze interdepartementale commissies opgeheven en vervangen door stroomgebiedcommissies. De kern van deze commissies bestond uit 20 tot 30 personen uit de federale overheid en uit de staten. Deze commissies werden tot 1981 financieel gesteund door de federale overheid (CWM, 1999).

De internationale commissie, die zich bezighoudt met het waterbeleid tussen de VS en Mexico, is de 'International Boundary and Water Commission' (IBWC). De IBWC is opgericht in 1889 en bestaat uit een Amerikaanse en een Mexicaanse delegatie. Sinds het verdrag van 1944 ging het vooral om de kwantiteit van het water dat van de VS naar Mexico stroomde. De laatste decennia is ook de kwaliteit steeds belangrijker geworden, getuige het verdrag van 1973 (IBWC, 2007).

In de jaren '70 werd duidelijk dat bepaalde taken die door de stroomgebiedcommissie werden uitgevoerd, werden herhaald door één van de overheidsniveaus of andersom. Daarom moest er zeggenschap van de overheden naar de stroomgebiedcommissies worden overgebracht. Die stroomgebiedcommissies komen niet zomaar tot stand. Tussen de verschillende overheden op de verschillende niveaus bestaan al relaties en zo'n regionale organisatie als een stroomgebiedcommissie moet daar wel in kunnen passen en een toegevoegde waarde hebben. Een regionale commissie kan niet zomaar als nieuweling de arena van het waterbeleid betreden en daarbij gaan vertellen wat iedereen moet doen. De commissie moet zijn plaats vinden en daarna door middel van onderhandelen en consensusbuilding de gewenste doelen proberen te bereiken (CWM, 1999).

Op het niveau onder de federale overheid bevinden zich de staten met aan het hoofd de gouverneur. Niet alle staten hebben dezelfde organisatie(s) binnen hun organisatiestructuur. Zoals eerder is vermeld heeft de BOR voornamelijk invloed in het westen van het land. Voor de Colorado rivier geldt dat deze te maken heeft met de zeven eerder genoemde staten. Binnen de staten bevinden zich zogenaamde waterboards of 'divisies' die over het water gaan. Net als bij de federale overheid zijn onderdelen ondergebracht in de verschillende departementen, vergelijkbaar met de landelijke ministeries in Nederland. Naast de departementen van de regionale overheden die verantwoordelijk zijn voor het waterbeleid is er binnen het stroomgebied van de Colorado nog een commissie die invloed heeft. De Colorado River Water Users Association (CRWUA) is opgericht om de relaties en communicatie tussen de verschillende waterorganisatie in de zeven staten van het Colorado stroomgebied te bevorderen (WSTB, 2007).

4.4 Toekomst

De verschillende overheidsniveaus in de VS hebben variërende capaciteiten op het gebied van financiering, techniek en politiek als het gaat om het management van een stroomgebied. Feit is dat deze verschillende overheidsniveaus de afgelopen decennia dichter bij elkaar zijn gekomen en meer met elkaar zijn gaan samenwerken. Toch speelt de lokale overheid een andere rol in het IRBM dan de federale overheid. De VS heeft de volgende gedachte over de rol van de federale, regionale en lokale overheid in het IRBM en de besluitvorming hiervan: de lokale overheid moet zorgen dat de juiste mensen op de juiste positie zitten, planning en het implementeren van projecten. Daarnaast heeft de lokale overheid de taak om er voor te zorgen dat de burgers op de juiste manier bij het besluitvormingsproces worden betrokken. De regionale overheden (staten) coördineren het proces, wetenschappelijk onderzoek en technische assistentie om de toepassing van de normen en waterwetten veilig te stellen. Ook verzorgen de regionale overheden de evaluatie van de projecten en de lokale overheden voorzien van technische en financiële ondersteuning. De federale overheid en haar ministeries hebben de verantwoordelijkheid voor de organisatie en uitvoering van het waterbeleid tussen de staten. Daarnaast is een taak het ondersteunen van wetenschappelijk onderzoek het voorzien van technische en financiële assistentie aan de lokale en regionale overheden. Verder moet de federale overheid lokale en regionale initiatieven stimuleren en evaluaties uitvoeren waar nodig. Tot slot dient de federale overheid richtlijnen te geven voor de het nationale stroomgebiedenbeleid (CWM, 1999).

De vele decennia ervaring van de VS in RBM heeft er toe geleid dat de VS twee belangrijke lessen heeft geleerd, namelijk:

- “One size does not fit all”. De stroomgebieden in de VS zijn zeer divers. De VS is gaan inzien dat één standaard of model niet geschikt is voor de situaties die op het niveau van de staten of lokale overheden spelen.
- Het gebrek aan helderheid over hoe de onenigheden tussen de verschillende federale departementen en instanties moeten worden opgelost. Er zijn tientallen instanties die op de één of andere manier bij het waterbeleid betrokken zijn met allen een andere benadering (CWM, 1999).

Het belangrijkste leerpunt voor de VS is dat de organisatie transparanter wordt en eenvoudiger, want momenteel zijn er vele organisaties die elk een klein stuk van het waterbeleid voor hun rekening nemen. Daarbij komt dat het besluitvormingsproces op een lager niveau gaat spelen. Voor de bepaling van het beleid wordt gestreefd naar een nauwe samenwerking tussen de onderzoekers, managers, besluitvormers en burgers met als doel een duurzame economie en een kwalitatief hoogwaardig milieu te creëren (CWM, 1999).

Verder is er net als in Europa te zien dat in de VS de nadruk meer komt te liggen op de onderlinge afstemming tussen de betrokken partijen. Verschuivingen binnen de organisatie vinden ook in de VS plaats. Aan de ene kant komt er meer aandacht voor de gebiedsgerichte aanpak op lokaal niveau. Aan de andere kant wordt het regionale niveau van de staten belangrijker. Hier komen meer samenwerkingsverbanden tot stand.

De organisatie die de VS nastreeft is grotendeels gelijk aan die van Europa. Er moeten meer en betere samenwerkingsverbanden komen op een horizontaler niveau. De organisatie structuur die de VS de afgelopen eeuw heen heeft gehanteerd is een technische geweest met een duidelijke verticale structuur. De federale overheid had het voor het zeggen. Deze toch technische organisatie is eind 20^{ste} eeuw langzaam overgegaan in een organisatie die zich richt op de 'zachte' kant. De toename van het aantal partijen is hierop van grote invloed geweest. Verder heeft de VS de financiering van waterprojecten veranderd naar een 50/50 financiering. De ene helft door de overheid en de andere helft door een private organisatie of een lagere overheid. Deze verandering heeft invloed op de organisatie, want er zijn nu meerdere partijen die een belang hebben bij de ontwikkeling. Toch is er een duidelijk 'technisch' element in blijven zitten. De Colorado rivier ligt in een drooggebied. Zeker naar mate er verder naar het zuiden wordt gegaan. De hoeveelheid water in de Colorado is beperkt. De partijen hebben allemaal recht op hun deel. Alleen de volgorde van deze 'waterrechten' is afhankelijk van het moment waarop de waterrechten zijn verworven. Dus partijen die in 1922 hun waterrechten hebben gekregen mogen eerst hun deel uit de Colorado rivier halen voordat de partijen die in 1980 hun waterrechten hebben gekregen hun deel uit de rivier mogen halen. Deze rechten worden het zogenaamde 'Prior Appropriation' genoemd (Rocha, 2008). Dit is een duidelijk voorbeeld van het 'law' perspectief benadering binnen het IRBM.

Een andere verandering die invloed heeft gehad op de organisatie is het beleid. Begin 20^{ste} eeuw was dit beleid vooral gericht op de kwantiteit van water en minder op de kwaliteit. De kwaliteit van het water is eind 20^{ste} eeuw veel belangrijker geworden. De invloed die dit heeft gehad op de organisatie is dat er zich meer partijen bij het waterbeleid betrokken voelden. Natuurorganisatie, visverenigingen en waterrecreatie werden belangrijker. De toename van het aantal actoren heeft er mede toe geleid dat het proces van besluitvorming complexer werd, doordat er veel verschillende situaties ontstonden. De gebiedsgerichte aanpak heeft mede hierdoor zijn intrede gedaan. De hogere overheden binnen de organisatiestructuur hebben een meer richtinggevende functie gekregen.

De partijen zijn dichter bij elkaar gekomen en de hiërarchische verschillen zijn minder geworden. Mede door de financiering van de projecten die nu gezamenlijk is, hebben de lagere overheden meer zeggenschap gekregen.

Hoofdstuk 5 Analyse en conclusie

5.1 Analyse

In dit hoofdstuk zal worden beschreven hoe de organisatiestructuren van de stroomgebieden van de Eems en de Colorado bij mekaar komen. Eerst zullen de punten uit hoofdstuk 2 die het raamwerk vormen worden behandeld. Daarna zullen de onderzoeksvragen worden beantwoord. Uit dit raamwerk en de beantwoording van de onderzoeksvragen zullen enkele aanbevelingen voortkomen.

5.1.1 Water als grens

De stroomgebiedenbenadering, dus “*water als grens*”, is in de VS dus al bijna een eeuw aanwezig. De administratieve grenzen, van overheden op lokaal, regionaal en nationaal niveau in de VS en in Europa kunnen deels in het ene en deels in het andere stroomgebied liggen. Het grote verschil tussen de VS en Europa is; dat de stroomgebiedbenadering in Europa van de afgelopen jaren is en dat dit in de VS al bijna een eeuw zo is. Zo is Nederland opgedeeld in zeven deelstroomgebieden die allemaal onder de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid staan. De provincies bevinden zich in de deelstroomgebieden en daarbij kan het voorkomen dat een provincie in meerdere deelstroomgebieden vertegenwoordigd is. Voor gemeenten en waterschappen geldt hetzelfde. Het gevolg hiervan is dat deze organisaties met elkaar moeten samenwerken binnen de grenzen van het deelstroomgebied. Deze samenwerking is ook te zien voor de staten en ‘waterboards’ in de VS. Hierbij is de federale overheid in de VS net als in Nederland verantwoordelijk voor het stroomgebied. Een belangrijke federale organisatie in de VS die de meeste verantwoordelijkheid draagt in het stroomgebied van de Colorado rivier is het BOR. Deze organisatie is vergelijkbaar met rijkswaterstaat in Nederland. De KRW legt de nadruk binnen de stroomgebieden op de waterkwaliteit. In een stroomgebied als de Colorado, die in een droog gebied gelegen is, ligt de nadruk minder op de kwaliteit van het water en meer op de kwantiteit. In het stroomgebied van de Colorado is dan ook de naleving van de ‘waterrechten’ belangrijker dan de kwaliteit van het water. In Europa is het streven een ‘goede waterkwaliteit’. Hierbij is het belangrijk dat tussen de verschillende lidstaten de normen en meetmethoden hetzelfde zijn, zodat hier geen discussie over kan komen. Deze afstemming is niet concreet geregeld in de KRW. Er zijn nog geen normen vastgesteld. Deze moeten de komende tijd worden ontwikkeld. Waar in het stroomgebied van de Colorado het ‘law’ perspectief duidelijk aanwezig is moet dit in Europa nog verder ontwikkeld worden.

5.1.2 De organisatie en communicatie

De VS heeft begin 20^{ste} eeuw de stroomgebieden benadering ontwikkeld. In de beginjaren is dit een zeer technische en top-down aangelegenheid geweest. Door financiering van grote projecten in het stroomgebied van de Colorado rivier (bijvoorbeeld de Hooverdam), die overstromingen moesten voorkomen en het economische belang moesten dienen, heeft de federale overheid veel invloed gehad. De stroomgebiedbenadering was in die tijd erg gericht op het 'engineering' perspectief. Bij de invoering van de stroomgebiedenbenadering in Europa is dit niet het uitgangspunt geweest. De Europese benadering legt meer nadruk op de afstemming tussen de verschillende lidstaten en de verschillende overheidsniveaus binnen de lidstaten. De Europese benadering legt zich meer toe op de 'zachte' kant van de "organisatie". Deze omslag is ook gaande in de VS. De plannen, die door de federale overheid worden bedacht, stuiten steeds vaker op verzet op lokaal niveau. De plannen zijn niet specifiek genoeg voor het plaatselijk probleem. Er is vraag naar een gebiedsgerichte aanpak. Binnen een stroomgebied ontstaan deelstroomgebieden en daarbinnen zijn er voor kleinere gebieden gebiedsgerichte plannen nodig.

Zo is de Eems opgedeeld in zeven deelstroomgebieden. Als er aan de Nederlandse kant gekeken wordt dan vindt er bij de provincies een opschaling plaats. In het deelstroomgebied de Nedereems bevinden zich twee provincies die op deelstroomgebiedsniveau samen moeten werken. Dit geldt ook voor de waterschappen. Daarnaast moet er samen worden gewerkt met de rest van de organisaties in het stroomgebied van de Eems. De Nederlandse delegaties van de waterschappen, provincies en rijksoverheid komen samen in het RAO, RBO en LBO. Deze regionale en landelijke overlegcommissies zijn onderdeel van de nieuwe overlegstructuur die is ingesteld na de invoering van de KRW. Dit is een ontwikkeling aan de 'harde' kant van de organisatie, maar ook aan de 'zachte' kant. Een nieuwe overlegstructuur is duidelijk een verandering in de organisatiestructuur. Maar omdat hier sprake is van een overlegstructuur is er ook ontwikkeling aan de 'zachte' kant van de organisatiestructuur. Het is de bedoeling dat deze commissies ervoor zorgen dat de afstemming tussen het rijk, provincie en waterschappen en tussen de Duitse partners beter wordt. In deze overlegcommissies (voor de Eems) zijn de Duitsers ook vertegenwoordigd. De ontwikkeling dat de verschillende overheidsniveaus tot elkaar gebracht moeten worden heeft in de VS ook plaatsgevonden.

In de VS zijn er door de jaren heen vele instanties, partijen en organisaties in de beleidsarena gekomen, die een aandeel hebben of invloed hebben op het waterbeleid. Deze grote hoeveelheid actoren zijn kleine 'eilandjes' geworden, die nu bij elkaar gebracht dienen te worden, "*nauwere samenwerking tussen de verschillende overheidsniveaus*". Daarvoor zijn tussen 1945 en de begin jaren '70 verschillende commissies in het leven geroepen om de ontstane 'eilandjes' bij elkaar te brengen (bijvoorbeeld: CRWUA).

De 'zachte' kant of ook wel het 'ethics' en 'social optimisation' perspectief worden door het in leven roepen van deze commissies aangesproken. De overheidsinstanties zijn opzich komen te staan en moeten weer bij elkaar komen. De 'cultuurverschillen' zijn te groot geworden. De cultuurverschillen tussen Nederland en Duitsland zijn er natuurlijk vanaf het begin geweest. Dit komt door een andere organisatie (structuur) in Duitsland en een verschil in mentaliteit tussen Nederland en Duitsland (bijvoorbeeld de vergadercultuur). Ook deze verschillen dienen nader tot elkaar te komen. In Duitsland is de hiërarchie binnen en tussen de organisaties veel duidelijker aanwezig. Verder zijn de Duitsers veel formeler en grondiger dan de Nederlanders. Bij het waterschap Velt en echt en het NLWKN zijn er uitwisselingen opgezet die ervoor moeten zorgen dat de betrokken partijen dichter bij elkaar komen. Deze uitwisselingen vinden plaats op het ambtelijk niveau. De uitwisselingen moeten de communicatie verbeteren. Op het moment dat de Nederlandse of Duitse delegatie ziet hoe het er aan de andere kant aan toe gaat weten ze wat ze kunnen verwachten. Verder gaat het om begrip op brengen voor de nieuwe situatie. De partijen zullen niet direct een perfecte samenwerking bewerkstelligen, maar door een kijkje in andermans keuken te nemen komen de partijen wel te weten wat er speelt en waarom het zo gaat.

Met de komst van Water 2025 in de VS wordt ook daar de nadruk gelegd op een goede communicatie tussen de partijen. Water 2025 pleit voor een vermindering van de regels, hierdoor moet het makkelijker worden met elkaar samen te werken. De wet en regelgeving eenvoudiger maken heeft als doel het besluitvormingsproces eenvoudiger te maken. Er zijn grote verschillen tussen de regelgeving per staat. In het stroomgebied van de Colorado rivier liggen zeven staten. Dit brengt een hoop verschillende regels met zich mee.

Er vinden veranderingen plaats aan de 'zachte' kant van de organisatie. Er wordt meer gekeken vanuit een 'social optimisation' en 'ethics' perspectief naar de stroomgebiedbenadering. Eerst moeten de partijen het eens worden, dus een toekomstvisie ontwikkeld hebben, daarna kan er pas gekeken worden welke soort organisatie daar het beste bij aansluit.

Een andere manier om het proces overzichtelijker te maken is door het besluitvormingsproces transparanter te maken. Actoren kunnen tegenwoordig steeds beter bij de juiste informatie komen en weten welke partijen deelnemen aan het besluitvormingsproces. De informatievoorziening is enorm toegenomen. Dit komt voor een groot deel doordat het tegenwoordig met het internet steeds makkelijker wordt om informatie te delen. Door de betere informatievoorziening en doordat in de KRW "*publieke participatie*" verplicht is, is de rol van de burger belangrijker geworden. Tevens is het besluitvormingsproces door de betere informatievoorziening "*transparanter*" geworden. In de VS wordt de rol van de burger ook steeds belangrijker. Toch is de communicatie niet altijd

even duidelijk. Een voorbeeld is gegeven door ir. D.P. As over het begrip 'natuur'. Door de grote hoeveelheid actoren is het van belang dat er geen miscommunicaties ontstaan.

Beleidsstukken als 'Water 2025' spelen hierbij een grote rol. Naast de participerende rol van de burger worden situaties steeds vaker naar een lager beleidsniveau gebracht. Hierbij wordt de rol van de regionale en lokale overheden vergroot. De bedoeling is om een "gebiedsgerichte aanpak" na te streven. Het gebied wordt kleiner en er zijn minder actoren die een belang hebben. Hierdoor is het mogelijk om makkelijker een besluit te nemen. Daarbij komt dat het besluit goed past bij de omgeving waarvoor deze bedoeld is. Deze ontwikkeling van gebiedsgerichte aanpak is zowel in de EU als in de VS te zien.

5.1.3 De gebruiker betaalt

De waterprojecten die worden opgezet moeten gefinancierd worden. Daar zit tussen Europa en de VS een groot verschil in. De KRW water zegt: "de gebruiker betaalt". Dit heeft tot gevolg dat er normen moeten worden opgesteld voor de vervuilers. De vervuilers zijn opgedeeld in drie groepen, huishoudens, industrie en landbouw. Het vaststellen van normen is niet eenvoudig. Bepaalde vormen van industrie en landbouw zijn meer vervuilend dan andere vormen, bijvoorbeeld de intensieve veeteelt versus de biologische boerderij. Voor de organisaties geldt dat deze betalingen moeten worden verwerkt. Dit legt extra druk op de administratieafdeling van de waterorganisaties. Daarnaast is de vraag: welke organisatie gaat dit geld van de vervuilers innen? Komt dit bij de waterschappen of bij de provincies te liggen? Het is goed voor te stellen dat beide instanties hierbij als één organisatie gaan werken en dit gezamenlijk voor hun rekening nemen, "een waterschapsprovincie?" Op dit moment is er een samenwerkingsverband tussen de waterschappen in deelstroomgebied Rijn-Oost met een gezamenlijk belasting kantoor in Zwolle.

De VS kent het begrip de gebruiker betaalt niet. Daar worden projecten met publiek en privaat geld 50/50 betaald. Voor nieuwe waterprojecten wordt er een bijdrage door de overheid geleverd en het andere deel wordt door een private organisatie bijgedragen. Deze private organisatie kan ook een lagere overheid zijn.

5.1.4 Het stroomgebiedbeheersplan

Het doel voor eind 2009 is om gezamenlijk (rijk, provincie, waterschap en Duitsland) om een stroomgebiedbeheersplan te kunnen presenteren voor het stroomgebied van de Eems. In de VS werken ze niet met een stroomgebiedbeheersplan. Op dit moment is daar de LotR van kracht. In de VS is nog niet het plan om één plan te maken, maar er worden stappen in die richting gezet met Water 2025. Dit beleidsstuk heeft een toekomstvisie die ervoor moet zorgen dat het uiteindelijk mogelijk wordt om één plan per stroomgebied te maken. Toch zijn de waterorganisaties in het stroomgebied van de Eems ook nog niet zover. Het

stroomgebiedbeheersplan dat eind 2009 klaar moet zijn wordt waarschijnlijk een combinatie van verschillende plannen voor verschillende gebieden.

5.2 Conclusie

“Wat is de Europese stroomgebiedbenadering?”

Deze vraag is vooral aan het begin van hoofdstuk 2 aan bod gekomen. Daar worden allemaal technische definities en karakteristieken gegeven, o.a. de perspectieven van Mostert. Vanuit de EU is er een nieuwe weg ingeslagen met de invoering van de KRW. Deze invoering zorgt ervoor dat Europa zich bewuster wordt van het feit dat alles met elkaar in verbinding staat. Een actie enerzijds heeft altijd een invloed op iets anders en zal dus een reactie te weeg brengen. Als er bovenstrooms iets met het water gebeurt, bijvoorbeeld er komt een grote hoeveelheid olie in, dan zal dit gevolgen hebben voor het benedenstrooms gebied. Partijen in een stroomgebied zijn hierdoor met elkaar verbonden en van elkaar afhankelijk. Zo kan verklaard worden dat er voor de stroomgebiedbenadering of Integrated River Basin Management is gekozen. Om dit te benadrukken zijn niet alleen de watergebruikers van elkaar afhankelijk, maar ook de waterbeheerders. De waterschappen, gemeenten, provincies, Länder, rijksoverheden die zich binnen het stroomgebied bevinden zijn tevens van elkaar afhankelijk. Deze organisaties moeten ervoor zorgen dat alles goed verloopt binnen een stroomgebied. Door de invoering van de KRW is de onderlinge verstandhouding tussen de waterbeheerders belangrijker geworden, maar ook die tussen de waterbeheerders en overige actoren (waterrecreatieverenigingen, industrie, landbouw enzovoort) binnen een stroomgebied. De ‘ethics’ en ‘social optimisation’ perspectieven van Mostert worden belangrijker, doordat de cultuurverschillen, meningen en opvattingen bij elkaar gebracht moeten worden. Hierdoor moet de integratie van de verschillende functies en de samenwerking van de betrokken partijen worden bevorderd. De nadruk komt hierbij op de ‘zachte’ kant van de organisatie te liggen.

“Welke bestuurlijke en organisatorische veranderingen, met het oog op de besluitvorming en de machtsrelaties tussen de verschillende organen en commissies, zullen er binnen en buiten een stroomgebied ontstaan door de invoering van de KRW van de EU?”

Er zijn bij IRBM vele actoren actief die invloed hebben op wat er speelt en gebeurt binnen een stroomgebied. De overheidsorganisaties spelen bij de besluitvorming de grootste rol, want zij maken het beleid en voeren deze uit. In de organisatiestructuur van voor de invoering was er weinig ruimte voor invloed van de overige actoren. De KRW heeft hier verandering in gebracht en heeft de burgers meer invloed gegeven. Door de invoering van de KRW is er in Nederland een nieuwe overlegstructuur ingevoerd. Dit is een ontwikkeling

aan de 'harde' kant van de bestuurlijke organisatie, maar met grote gevolgen aan de 'zachte' kant. De taken van de verschillende overheden en waterbeheerders zijn hierbij niet veranderd, maar deze organisaties worden wel dichter bij elkaar gebracht. Er wordt gestreefd naar een betere en intensievere samenwerking. De nieuwe overlegstructuur heeft ervoor gezorgd dat er afgevaardigden van rijk, provincies en waterschappen bij elkaar in één commissie zitten. Hierdoor worden zij gedwongen met elkaar samen te werken. Zijn de machtsrelaties hierdoor veranderd? Nee, het waterschap is nog steeds een uitvoerende partij en het rijk is de eindverantwoordelijke. De overlegstructuur brengt de waterschappen, provincies, rijk en Duitse partners bij elkaar. Dit gebeurt eerst in het RAO. Vervolgens gaan de standpunten, die daar geformuleerd worden, naar het RBO die het naar het LBO brengt. Als de standpunten daar zijn vastgesteld worden ze aan de staatssecretaris voorgelegd. De taak van de waterschappen, gemeenten en provincies, die de meningen en opvattingen van de andere actoren in het stroomgebied binnenkrijgen, is om deze mee te nemen en in hun eigen standpunten te verwerken. Dit speelt allemaal op ambtelijk niveau.

Deze samenwerking tussen de waterorganisaties in deze overleggen gaan niet zomaar. Zeker als er naar de relatie tussen Nederland en Duitsland gekeken wordt dan zijn daar verschillende cultuur- en organisatieverschillen die in de weg van een goede samenwerking zouden kunnen komen te staan. De Nederlandse en Duitse partijen dienen bij elkaar te komen. Op ambtelijkniveau zijn er uitwisselingen tussen Nederlandse en Duitse collega's opgezet. De Nederlanders gaan binnen de Duitse waterorganisaties kijken hoe het daar reilt en zeilt en de Duitsers doen hetzelfde bij de Nederlandse organisaties. Hierbij kan gekeken worden naar de verschillende wijzen van werken tussen de landen en wat men van elkaar zou kunnen leren. Dit leidt tot meer begrip en geeft een verklaring waarom in Duitsland de problemen anders worden aangepakt dan in Nederland. Deze samenkomst van culturen leidt ertoe dat het besluitvormingsproces efficiënter kan verlopen. Er komt meer nadruk te liggen op de 'zachte' kant van de organisatie. Ondanks dat deze uitwisselingen op een lager ambtelijk niveau zijn hebben zij wel een uitwerking op de hogere niveaus, omdat de voorstellen al meer aangepast zijn aan de visies van beide landen. Er wordt dus niet ingegrepen in de organisatiestructuur van het waterbeleid als het gaat om de nationale, regionale en lokale overheden. De organisatiestructuur zoals deze er was voor de invoering van de KRW voldeed. Door de nieuwe overlegstructuur is zijn de betrokken partijen wel dichter bij elkaar gekomen, waardoor partijen 'kortere lijnen' met elkaar hebben. De nadruk is komen te liggen op de cultuur van de organisaties. Vanuit de onderste niveaus wordt er via informele contacten geprobeerd om de culturen dichterbij elkaar te brengen om zo de besluitvorming te bevorderen. Daarnaast is er wel een verandering gekomen met betrekking tot de invloed van de burgers op het besluitvormingsproces. De burgers hebben door de invoering van de KRW meer macht gekregen, door inspraak. Verder zijn de overheden

verplicht om de burgers te voorzien van informatie, dit heeft het hele proces transparanter gemaakt.

“Welke invloed zullen de naar aanleiding van het Europese stroomgebiedenbeleid op te stellen stroomgebiedbeheersplannen hebben op de Nederlandse organisaties die verantwoordelijk zijn voor het waterbeleid, met betrekking tot de beleidsvorming en de uitvoering van het beleid?”

Zeker wanneer de eerste versie van het stroomgebiedbeheersplan eind 2009 klaar moet zijn, is men afhankelijk van de medewerking van de burgers. Hoe eerder de burgers betrokken zijn, hoe eerder de burgers kunnen aangeven wat ze ervan vinden. Deze bevindingen worden dan meegenomen en daarmee wordt getracht een draagvlak te creëren, zodat bij de presentatie van het stroomgebiedbeheersplan de overheden in 2009 niet voor onaangename verrassingen komen te staan. Deze inspraak die leidt ertoe dat organisaties om moeten kunnen gaan met deze ‘nieuwe’ informatie die zij binnenkrijgen. Deze informatie moet goed ontvangen worden en daarna behandeld worden. Dit is een nieuw proces dat invloed heeft op de organisatie aan de ‘zachte’ en ‘harde’ kant. De ‘zachte’ kant moet deze informatie kunnen verwerken en eventueel implementeren. De ‘harde’ kant, dus de structuur, van de organisatie moet erop ingericht zijn dat deze informatie goed ontvangen kan worden. Daarnaast is het belangrijk dat de actoren de juiste plek weten te vinden waar ze terecht kunnen binnen een organisatie met informatie. Ook deze stroomgebiedbeheersplannen werken mee aan de integraliteit van het waterbeleid. Alle functie binnen en buiten het stroomgebied, die invloed hebben op het stroomgebied, worden in dit plan beschreven. Het plan geeft dus vele relaties aan. Deze relaties werken door in de besluitvorming, daar zullen de partijen ook tot een overeenkomst moeten komen. Weer wordt er nadruk gelegd op de coöperatie, maar ook communicatie. De informatievoorziening is een belangrijk onderdeel van de KRW. Ook op andere gebieden van de EU is er een uitgebreide informatievoorziening. Deze informatievoorziening maakt dat het hele beleidsproces veel transparanter wordt. Mensen weten in tegenstelling tot vroeger beter wat er speelt en kunnen hier, door de huidige middelen, ook beter van op de hoogte gehouden worden. De stroomgebiedplannen brengen alle perspectieven, dus de sociale en technische kant van de organisatie bij elkaar en daar moeten dan een goede synergie in worden gevonden. Voor de waterschappen, provincies en het rijk heeft dit de volgende gevolgen:

- De waterschappen moeten naast hun taken als waterbeheerder voor het waarborgen van de kwaliteit en kwantiteit van het water meer toelagen op de communicatie met andere waterschappen, provincies, het rijk en watergebruikers binnen het stroomgebied. Daarnaast is het van belang dat er een goede afstemming met de Duitse partners komt, die ervoor moet zorgen dat het waterbeheer aan de ene kant van de grens goed

afgestemd is op dat van de andere kant. Een paar voorbeelden zijn: normen en meetmethoden die gestandaardiseerd dienen te worden en Duitsland voert water af waar Nederland water bergt.

- Voor de provincies komt door de nieuwe overlegstructuur net als bij de waterschappen de nadruk meer te liggen op de communicatie met de waterschappen, provincies, het rijk, watergebruikers en de Duitse partners. Voor de provincies geldt meer dan voor de waterschappen dat ze in meerdere deelstroomgebieden tegelijkertijd liggen. In het ene deelstroomgebied zijn ze de hoofdprovincie. In het andere stroomgebied zijn ze van minder belang, omdat zij maar voor een klein deel uitmaken van dit stroomgebied. De inzet is hetzelfde ze moeten de belangen van zichzelf en hun achterban behartigen, maar in het ene geval is dat makkelijker dan in het andere geval.
- Net als bij de waterschappen en provincies zal de nadruk van het rijk meer komen te liggen op de communicatie tussen de betrokken organisaties. Hierbij komt een belangrijk internationaal aspect en het feit dat het voor de nationale overheid om meerdere stroomgebieden gaat. Het is veel grootschaliger. Daarbij dient de Nederlandse overheid haar standpunten goed in het oog te houden.

“Zijn de veranderingen en effecten die ontstaan zijn door de invoering van de stroomgebiedenbenadering te verklaren vanuit de literatuur en/of als er gekeken wordt naar de landen die al werken met een stroomgebiedenbenadering?”

In de begin jaren van het stroomgebiedenbeleid in de VS is het de federale overheid geweest die de macht had en alle beslissingen nam. Hierbij speelden de burgers geen rol. Door de komst van communicatie middelen, radio, tv en later het internet is de mogelijkheid van de burgers om informatie over de gewenste informatie te beschikken groter geworden. Dit heeft ertoe geleid dat de kennis van zaken van burgers is toegenomen. Dit proces en de toename van de complexiteit van de problemen heeft er in de VS voor gezorgd dat het besef steeds groter werd dat men niet meer zonder elkaar kan. Meer en meer actoren betraden het veld van het waterbeleid. Binnen de overheid kwam de vraag om commissies die ervoor moesten zorgen dat de verschillende overheidsdiensten en overheidsniveaus op één lijn zaten. Gelijksoortige commissies zijn het dan in ‘overleggen’ (LBO, RAO en RBO) zijn ook in Nederland ingevoerd. Het besef van communicatie en coöperatie werd groter. De ontwikkeling van een centraal gestuurd waterbeleid naar een lokale gestuurd waterbeleid was ingezet. Meer betrokkenheid van burgers en gebiedsgerichte plannen. Ook in de literatuur is deze trend waarneembaar. Als er gekeken wordt naar de perspectieven van Mostert, dan kunnen er losse invalshoeken gezien worden die een manier van rivier management beschrijven. Maar ook hier wordt aangegeven dat deze perspectieven niet langer meer los van elkaar gezien kunnen worden. Howe en White spreken van de

vereuropeanisering van de nationale planning. Hiermee wordt bedoeld: de grensoverschrijdende initiatieven, nieuwe ruimtelijke relaties en de uitbreiding van het regionale aandeel in het maken van beleid. De ontwikkeling van het integreren van functie en beleidsvelden is een ontwikkelen die in de VS jaren geleden is ingezet. In het milieubeleid in Nederland is dit al een tijd aan de gang. Hieruit blijkt dat de KRW niet zomaar uit de lucht komt vallen. Het stroomgebiedenbeleid in de VS werkt goed en zal waarschijnlijk ook wel werken in Europa. Door de gebieden in te delen naar de watergrenzen is er dus een constante factor gecreëerd, namelijk dat het complexe geheel aan verbanden tussen functies en actoren zich in een vast gebied afspeelt. Hierdoor wordt een complex geheel opgedeeld in afzonderlijke delen, die van zichzelf complex zijn maar die het wel overzichtelijk houden.

5. 3 Aanbevelingen

Uit de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat het waterbeleid in Europa steeds integraler aan het worden is. Daarbij is de ontwikkeling dat de vooral de sociale kant van de stroomgebiedenbenadering, dus de 'ethics' en 'social optimisation' perspectieven van Mostert (2003). Daarbij komt dat volgens van der Molen de nadruk op de 'zachte' kant van de organisatie komt de liggen. Dit zijn goede ontwikkelingen die zeker verder ontwikkeld moeten worden. Het is echter wel belangrijk om niet uit het oog te verliezen dat het een integraal proces is en dat de andere perspectieven zeker net zo belangrijk zijn. Weliswaar wordt de 'harde' kant van de organisatie, de organisatiestructuur in eerste instantie alleen maar aangepakt om de waterschappen, provincies, de Duitse partners en het rijk dichterbij elkaar te brengen en verder gaat het niet. Toch met de ontwikkelingen die nog komen gaan, zoals de invoering van een betalingsstelsel voor de vervuiler, zullen er nog meer veranderingen moeten komen. Dus laat het niet helemaal links liggen, maar houdt het in het achterhoofd.

Om de samenwerking verder te bevorderen is het denkbaar dat de uitwisselingen die nu op kleine schaal op een lager niveau plaatsvinden ook op een hoger niveau door te gaan voeren. Verder zou dit op een grotere en meer reguliere basis plaats kunnen gaan vinden. De resultaten bij waterschap Velt en Vecht zijn positief (Van der molen, 2006).

In het kader van de integraliteit van het waterbeheer staat de vereuropeanisering van Howe en White natuurlijk hoog op de lijst. Het is hierbij wel belangrijk om niet uit het oog te verliezen dat door combineren van allerlei sectoren en beleidsvelden de zaken complex kunnen worden. Daarom is het belangrijk om zeker naar meer eenvoud en eenduidigheid te streven. Hier is men in de VS ook achter gekomen en daar zijn ze hard bezig om de regel- en wetgeving eenvoudiger te maken en zich meer te richten op gebiedsgerichte aanpak.

Kortom verlies het doel niet uit je ogen, weet waar je heen wilt.

5.4 Discussie

Deze ontwikkeling van decentralisering en integreren heeft misschien ook een keerzijde. Laatst zijn er vele items geweest over polen in Nederland, hierbij gaat het voor om de huisvesting van de polen. Door de decentralisering en slechts een kader die door de centrale overheid is gesteld zijn de gemeenten zelf verantwoordelijk voor de oplossing van het probleem. Dit brengt met zich mee dat de ene gemeente een andere oplossing bedenkt als de andere gemeente. Dit is natuurlijk niet verkeerd, maar kan veel verwarring opleveren bij de personen om wie het gaat. In de ene gemeente mogen bepaalde dingen wel en in andere gemeente niet. Een dergelijk probleem zou ook kunnen ontstaan binnen het waterbeleid, waardoor bijvoorbeeld boeren in het ene stroomgebied de koeien wel een half jaar buiten hebben mogen lopen en in het andere stroomgebied maar drie maanden. Er zal toch een zekere afstemming moeten komen tussen wat er in de EU bedoeld wordt en hoe dit door de lagere overheden in de praktijk wordt gebracht. Hierbij is het zaak dat de overlegstructuur die nu is ingesteld hier rekening mee houdt en een goede afstemming zoekt tussen de stroomgebieden. Het gaat hierbij niet om de grote problemen, maar om de kleinschalige problemen. Problemen die niet in het LBO worden behandeld. In het LBO wordt natuurlijk al gestreefd naar een goede afstemming tussen de stroomgebieden. Het gaat hier om de kleine dingen die de individuele burger aangaan.

Verder onderzoek is natuurlijk altijd goed en nodig. In deze scriptie wordt slecht oppervlakkig gekeken naar de manier waarop de projecten worden gefinancierd, dit kan heel interessant zijn. Waar komt het geld vandaan, van wie, en wat wordt ermee gedaan? Kunnen private organisaties invloed uitoefenen doormiddel van inbreng van geld? Ook hierbij kan er gekeken worden waar geld een belangrijke rol speelt, al is de trend wel dat economische redenen minder belangrijk worden en dat de ecologische redenen belangrijker worden.

Samenvatting

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een nieuwe wetgeving van de Europese Unie (EU) met daarin het waterbeleid voor de Europese lidstaten. De KRW deelt Europa op in stroomgebieden. Dit is een nieuwe benadering voor veel lidstaten waaronder Nederland en Duitsland. Deze nieuwe benadering heeft gevolgen voor de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer. Er wordt niet meer alleen naar de rivier gekeken maar naar het stroomgebied van de rivier in zijn geheel. Het beleid wordt integraler en daarbij wordt de communicatie en coöperatie tussen de verschillende actoren in het stroomgebied belangrijker.

Het gaat in deze scriptie om de veranderingen die optreden in de bestuurlijke organisatie als gevolg van de invoering van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Dit is in hoofdstuk 1.2 verder uitgewerkt in een viertal vragen.

De beantwoording van deze vragen is gebeurd aan de hand van kwalitatieve interviews die zijn gehouden met mensen, die werkzaam zijn binnen het waterbeheer. Daarnaast heeft de literatuur een grote rol gespeeld, met name Mostert, Kaika, Howe en White. Verder zijn er twee voorbeelden gebruikt om het geheel te verduidelijken. De stroomgebieden van de Eems en de Colorado (VS) dienen in deze scriptie als casestudies.

Er vinden binnen de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer wel degelijk veranderingen plaats. Zo is als gevolg van de invoering van de KRW een nieuwe overlegstructuur tussen de verschillende Nederlandse en Duitse overheden. Deze structuur begint bij het Regionaal Ambtelijk Overleg (RAO) en gaat vervolgens over in het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) en daarna het Landelijk Bestuurlijk Overleg (LBO). Daarnaast is er binnen de bestuurlijke organisaties (waterschappen, gemeenten, provincies en het rijk) te zien dat de nadruk komt te liggen op de samenwerking en de afstemming tussen deze organisaties en ook tussen de Nederlandse organisaties en de tegenhangers daarvan in Duitsland. De KRW heeft ertoe geleid dat er binnen de ontstane stroomgebieden nauwer samen gewerkt dient te worden. Hierbij moeten de overheidsinstellingen ook rekening houden met de andere actoren in het stroomgebied, zoals daar bijvoorbeeld zijn burgers, boeren, waterrecreanten. De nadruk van de KRW en de stroomgebiedbenadering ligt op het integreren van functies met elkaar. Howe en White (2003) beschrijven dit als 'vereuropeanisering'.

Toch moet de nadruk die er nu ligt op de ontwikkeling van de sociale kant van de stroomgebiedenbenadering en de 'zachte' kant van de organisatie niet leiden tot een eenzijdig kijk. Naast de overlegstructuur die is doorgevoerd als gevolg van de invoering van de KRW is het niet uit te sluiten dat er in de toekomst meer veranderingen komen aan de technische kant van de stroomgebiedenbenadering en de 'harde' kant van de organisatie.

Lijst met figuren

Figuur 1: Stroomgebieden EU (Woltjer, 2006)	12
Figuur 2: Stroomgebieden Nederland (Ravesteyn, 2004).....	12
Figuur 3: Organisatiestructuur (van der Molen en Emmrich, 2007)	19
Figuur 4: Stroomgebied van de Eems (rapportage, 2005)	35
Figuur 5: Huidige bestuurlijke situatie (Langerak, 2000)	36
Figuur 6: Organisatie schema deelstroomgebied (Hartgers, 2005)	37
Figuur 7: Organisatie schema stroomgebieddistrict Eems (Rapportage, 2005).....	39
Figuur 8: Organisatiestructuur (van der Molen en Emmrich, 2007)	42
Figuur 9: Werkgebied van de BOR en stroomgebied Colorado rivier (Wikipedia, 2007)	45
Figuur 10: Colorado rivier bij de Navajobridge (Janssen, 2007)	46
Figuur 11: Colorado rivier Grand Canyon South Rim (Janssen, 2007).....	46
Figuur 12: Hooverdam (Janssen, 2007).....	46
Figuur 13: Lake Mead, met een rondvaartboot (Janssen, 2007)	46
Figuur 14: Stroomgebieden in de VS (WKRG, 2007).....	50

Lijst met tabellen

Tabel 1: Opbouw van de Federale overheid	52
--	----

Literatuurlijst

- Anderson D.L (2002), *“Utah’s perspective: The Colorado River”* State of Utah Natural resources, division of water resources, Salt Lake City
- Committee on Watershed Management (CWM) (1999), *“New strategies for America’s watersheds”* national academy press, Washington DC, 1999
- Europese Parlement (2000), *“Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad.”*, Brussel, Europese gemeenschap
- Europese Unie (1995), *“Helsinki Convention: trans-boundary watercourses and international lakes”* [<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28059.htm>], laatst bezocht op 18 december 2007
- International Boundary and Water Commission (IBWC) (2007), *“History of the International Boundary and Water Commission”* [<http://www.ibwc.state.gov/home.html>] Laatst bezocht op 20 december 2007
- Hartgers, E. e.a. (2005), *“Achtergrondrapport Kaderrichtlijn Water RWS-NH”* Haarlem, Rijkswaterstaat Regionale Dienst Noord-Holland
- Healey, P (1997), *“Collaborative Planning, shaping places in fragmented societies”* Palgrave, Antony Rowe Ltd, Chippenham and Eastbourne
- Howe, J, White, I. (2002), *“The potential implications of the European water framework directive on domestic planning systems: a UK case study”* *European planning studies* vol. 10 no. 8 p 1027-1038
- Jansen, S. (2003), *“Implementatie Kaderrichtlijn Water in het stroomgebied Rijn, regio Oost: plan van aanpak”* Arnhem, Rijkswaterstaat
- Janssen, G.W. (2007), foto’s genomen tijdens rondreis door Amerika: juli 2007
- Jaspers, F.G.W. (2003), *“Institutional arrangements for integrated river basin management”* *Water policy* vol. 5 p 77-90

- Kaika, M. (2003), *"The Water Framework Directive: A new Directive for a changing social, political and economic European Framework"* *European Planning Studies*, Vol. 11, No. 3, p 299-316
- Langerak, L. e.a. (2000), *"IPO Ruimte voor Water"* Delft, TNO Inro
- Lein, J.K. (2003), *"Integrated environmental planning"* Blackwell
- Levy, J. (1997), *"Contemporary urban planning"* Upper Saddle River, NJ, Prentice-Hall
- Liedberg Jönsson, B. (2004), *"Stakeholder Participation as a tool for sustainable development in de Em river basin"* *Water resources development* vol. 20 nr. 3 p 345-352
- Linden, G. (2004), *"Environmental and infrastructure planning"* Groningen, geopress
- Ministerie van Volksgezondheid Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) (2006), *"Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling"* Den Haag, ministeries VROM, LNV, VenW en EZ
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008), *"Water Internationaal"* [<http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/water/water%5Finternationaal/internationale%5Fstroomgebieden/rijn/>], laatst bezocht op 21 januari 2008
- Molen, J. van der (2006), *"Informeel contact als bouwsteen voor internationale samenwerking"* *Het waterschap* nr. 8 p 12-13
- Molen, J. van der, Emmrich, H. (2007), *"Onderweg naar morgen: grensoverschrijdend samenwerken bij het beheer van de Vecht"*, *het waterschap* nr. 7 p 22-25
- Mostert, E. (1999), *"Perspectives on River Basin Management"* *Phys. Chem. Earth (B)*, vol 24, no. 6, p. 563-569
- Niedersächsischer Landerbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) (2007), *"Organisation zur Umsetzung der WRRL in der FGE Ems"*, [www.nlwkn.niedersachsen.de/master/C36223779_N23109041_L20_D0_I5231158.html], laatst bezocht op 18 december 2007

- Pontius, D. (1997), *“Colorado River Basin Study”* SWCA, Inc. Environmental Consultants, Tucson, Arizona
- Rapportage 2005 Kaderrichtlijn water (2005), *“Overkoepelend rapport (“deel A”) internationaal stroomgebieddistrict Eems”* [http://www.ems-eems.de/EMS-EEMS/de/documents/mainColumnParagraphs/04/document/A_Bericht_Ems_DE_NL.pdf] , laatst bezocht op 18 december 2007
- Ravesteyn, N. van., David Evers & Nico Pieterse (2004), *“Unseen europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands”*, Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam: Nai Uitgevers
- Slobbe, E.J.J. van (1999), *“Verkenning vernieuwing in stroomgebieden: met als case het stroomgebied van de Vecht”*, Lelystad, RIZA
- Sociaal Economische Raad (SER) (1999), *“Startnota Ruimtelijke Ordening en Perspectievennota verkeer en vervoer”* [http://www.ser.nl/~media/DB_Advieszen/1990-1999/1999/b17560%20pdf.ashx], Laatst bezocht op 18 december 2007
- Staat der Nederlanden, provincies, IPO, VNG en de Unie van waterschappen (2003), *“Het nationaal bestuursakkoord water”* [<http://www.reest-wieden.nl/waterbeheerplan/2006/Bijlagen/Nationaal%20Bestuursakkoord%20Water.pdf>] Laatst bezocht op 18 december 2007
- US Department of the Interior (DOI) (2005), *“Water 2025: preventing crisis and conflict in the west”*, US department of the Interior, Washington DC
- US department of the interior (2006), *“Reclamation, Managing water in the West”* Bureau of Reclamation en US Department of Interior, Yuma
- Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal (van Dale) (2007), [<http://www.vandale.nl/opzoeken/woordenboek/>], Laatst bezocht op 18 december 2007

- Visser, M. (2006), *“Balanceren tussen eenheid en verscheidenheid, een onderzoek naar de invoering van een corporate werkwijze bij Rijkswaterstaat rond de implementatie van de kaderrichtlijn water”* Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Voogd, prof. Dr. H. (1999), *“Facetten van de planologie”*, Alphen aan de Rijn, Samsom uitgeverij, 4^e druk
- VROM (2008), *“Wat gaat er de komende jaren gebeuren?”*, [<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=21580#12>], laatst bezocht op 8 februari 2008
- Waterland (2008), *“organisatie van water”*, [<http://www.waterland.net/index.cfm/site/Nederland%20Waterland/pageid/B3C854F0-AABA-C021-5575EF3A1795273D/index.cfm>], laatst bezocht op 20 januari 2008
- Water science and technology board (WSTB) (2007), *“Colorado river basin water management: evaluating and adjusting to hydroclimatic variability”*, national academy press, Washington DC, 2007
- White, I. Howe, J. (2003), *“Policy and Practice: Planning and the European Union Water Framework Directive”* Journal of environmental planning and management vol. 46 no. 4 p 621-631
- Wikipedia (2007), [<http://www.wikipedia.nl/>] Laatst bezocht op 18 december 2007
- Witter, J. (2006), *“From river management to river basin management: a water manager’s perspective”* hydrobiologia no. 565 p 317-325
- WKRG news 5 (2007), *“Watersheds: the coastal connection”* [http://wkrq.com/weather/article_education/watersheds_the_coastal_connection/4101/] laatst bezocht op 20 december 2007
- Woltjer, J. (2006), *“Water cultures and Water Framework Directive”*, presentatie water management and integrated coastal zone management, UvA

Interviews

- RTLZ, (2007)
Ben Verwaaijen, bestuursvoorzitter BT group
Geïnterviewd door: RTLZ
Datum: 17 mei 2007
- Ir. J. van der Molen CMC (MMC), adviseur beleid en strategie bij waterschap Velt en Vecht. Plaats interview: Coevorden, waterschap Velt en Vecht,
Geïnterviewd door: Gerben Janssen
Datum: 08-06-2007
- Ir. D.P. van As, adviseur water Noord-Nederland bij Rijkswaterstaat;
- F. van Bentum, adjunct-stroomgebiedcoördinator coördinatiebureau stroomgebieden Nederland bij Rijkswaterstaat;
- Josef Schwanken, coordinator in Niedersachsen: Geschäftsstelle der Flussgebietsgemeinschaft Ems in Meppen;
- Harald Emmrich, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz in Meppen;
Plaats interview: Meppen
Geïnterviewd door: Gerben Janssen
Datum: 20-06-2007
- J.F.W. Clasie, juridisch beleidsmedewerker bij de eenheid water en bodem provincie Overijssel;
Plaats interview: provinciehuis Zwolle
Geïnterviewd door: Gerben Janssen
Datum: 03-07-2007
- Miguel Rocha, Bureau of Reclamation, Denver Colorado
Geïnterviewd door: Gerben Janssen via de Mail
Datum: 10-03-2008