

In het stroomgebied van de Rijn wordt nauw samengewerkt als het gaat om de ecologie en de hoog- en laagwaterwaterproblematiek. Dat is niet altijd zo geweest. We kunnen blij zijn met het huidige niveau van overleg, maar de samenwerking kent grenzen.



Peilmeetstation bij Lobith, waar de nauwkeurige waterstand van de Rijn wordt gemeten.

Buiten de formele internationale allianties zijn informele samenwerkingsverbanden en afspraken heel belangrijk

in een bepaalde richting. De instelling van de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn tegen Verontreiniging (ICBR) in 1950 legde een stevig fundament van formele samenwerking en verantwoordelijkheid. Maar de informele samenwerkingsverbanden en regulering waren minstens zo belangrijk en werden vaak ingegeven door calamiteiten. Zo kwam na de Sandoz-ramp in 1986 (zie de bijdrage van Henk Donkers op pag. 27) het Rijnactieprogramma (RAP) van de grond, gericht op de bescherming van de Rijn. Het was een samenwerkingsverband dat niet het belang van formele verdragen benadrukte, maar juist niet-dwingende instrumenten inbracht en voortdurend de gezamenlijke verantwoordelijkheden van landen onderstreepte.

Het Rijnactieprogramma was hoofdzakelijk gericht op het schoonmaken en herstellen van de water- en bodemkwaliteit van de Rijn met als zichtbare doel de terugkeer van de zalm in de Rijn. Het programma repte amper over het hoogwaterbeheer. De permanente werkgroepen van de ICBR gingen namelijk

alleen over de waterkwaliteit, ecologie en emissies. In 1994 werd afgesproken dat de ICBR haar werkteerrein mocht uitbreiden naar de kwantitatieve aspecten van het waterbeheer. Vóór die tijd was dit nadrukkelijk een nationale aangelegenheid. Het was, alweer, een serie specifieke gebeurtenissen, *focusing events*, die ertoe leidde dat deze nieuwe taak snel werd opgepakt. Na de overstromingen in december 1993 en januari 1995 in verschillende delen van het Rijnstroomgebied én vanwege de goede ervaringen met het Rijnactieprogramma werd een Actieplan Hoogwater opgesteld. Dit richtte zich op de vermindering van schaderisico's met 25%, verlaging van extreme hoogwaterstanden benedenstrooms, bewustmaking van de bevolking

## Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater

# Grenzen aan de samenwerking in het Rijnstroomgebied

De formele samenwerking in het stroomgebied van de Rijn dateert al van 1449. Toch was de Rijn de afgelopen eeuw nog bron van menig grensconflict. Na de Eerste Wereldoorlog dwong Frankrijk de aanleg van het Grand Canal d'Alsace af, waardoor een belangrijk deel van de Boven-Rijn in Duitsland ongeschikt werd voor scheepvaart en andere activiteiten. Na de Tweede Wereldoorlog werd dit besluit herzien. De Rijn werd gekanaliseerd en kreeg diverse zijkanalen.

Nederland verkeerde als benedenstrooms gelegen gebied dikwijls in een afhankelijke positie ten opzichte van de landen stroomopwaarts en was altijd een warm voorstander

van samenwerking in Europees verband. Ons land had veel baat bij afstemming en regulering van de kwaliteit van het Rijnwater. Maar dat betekende ook dat Nederland zelf haar waterkwaliteit op orde moest brengen. Het voordeel van de ligging aan het einde van de stroom was dat de eigen vervuiling minder in het oog liep. Nederland moest zelf flink in de buidel tasten en stringente maatregelen nemen tegen de eigen vervuiling om uiteindelijk ook Frankrijk en Duitsland te overreden in te stemmen met het terugdringen van de vervuiling van het water stroomopwaarts.

Naast deze klassieke *upstream-downstream* waterconflicten zijn er ook culturele en institutionele verschillen tussen Nederland en

Duitsland die samenwerking in het verleden bemoeilijkten. Hoewel er een groeiend besef is van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de Rijn zijn er culturele en politieke verschillen, bijvoorbeeld in milieubewustzijn, bereidheid om een stuk soevereiniteit prijs te geven en sturingsstijl van de Rijnoverstaten. De buurlanden delen weliswaar het inhoudelijke vocabulaire (duurzaamheid, *Ruimte voor de Rivier*, *Actieplan Hoogwater*) maar de nationale uitleg van de begrippen kan nog sterk verschillen.

### Formele en informele samenwerking

De samenwerking is met horten en stoten van de grond gekomen en ontwikkelde zich



De Sekese ten oosten van Dortmund wordt dit jaar omgebouwd van afwateringskanaal tot natuurlijke rivier. De ICBR werkt al zestig jaar aan de duurzame ontwikkeling van de Rijn en zijn uiterwaarden en alle wateren in het stroomgebied.

van hoogwaterisico's en verlenging van de termijnen voor voorspelling van hoogwater.

#### Werkgroep Hoogwater

Anno 2010 lopen de samenwerking en afstemming met Duitsland via meerdere sporen. Behalve de ICBR en de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (scheepvaart) zijn er bijvoorbeeld het Rijndirecteurenoverleg, de KRW Steuerungsgruppe (houdt zich bezig met de implementatie van de Kaderrichtlijn Water in het Delta-Rijn werkgebied), de Permanente Grenswaterencommissie en de Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater (Arbeitsgruppe Hochwasser).

Het initiatief van de werkgroep Hoogwater kwam van de provincie Gelderland en was bedoeld om de grensoverschrijdende samenwerking op regionaal niveau te versterken. De werkgroep heeft als hoofdtaken communicatie en onderzoek. De communicatietaken krijgt vorm in regelmatige bijeenkomsten tussen de regio's, werkconferenties, een twejaarlijkse conferentie en (tot voor kort) het tweetalige *Hoogwatermagazine/Hochwasser-magazin*.

De onderzoekstaak bestaat onder meer uit het ondersteunen van de regionale samenwerking op het gebied van waarschuwing- en communicatiesystemen (onder andere VIKING) en onderzoek naar extreme afvoeren in de Neder-Rijn. Uit dit laatste onderzoek is gebleken dat zelfs in het meest extreme afvoerscenario de komende tientallen jaren niet meer dan 16.500 kuub Rijnwater per seconde Lobith zal bereiken, omdat méér hoogwater al in Duitsland over de dijken zal stromen. Dit is een pikante uitkomst, omdat Nederland bij de discussie over noodoverloopgebieden uitging van een extreem scenario van 18.000 kuub per seconde. Het rapport gaf het regionale verzet een extra wapen in handen en droeg zo bij aan het afserven van het plan voor een noodoverloopgebied in de Ooij-Duffelt-regio, grenzend aan Noordrijn-Westfalen.

De Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater wordt beschouwd als een zeer succesvol samenwerkingsproject. Dat is deels te danken aan de gunstige historische condities, waarin samenwerking in het Rijnstroomgebied al formeel en informeel bekrachtigd was. De werkgroep kon en kan een specifieke, relatief neutrale, op onderzoek en communicatie gebaseerde regionale samenwerking gaande houden, terwijl de belangrijke politieke beslissingen worden uitgewerkt in ICBR-verband. Daarbij verbindt de werkgroep Hoogwater regionale en nationale actoren aan weerszijden van de grens; zo zijn in Nederland



FOTO: FELIP FRANSSEN/HOLLANDESE HOOGTE

In 2003 en 2005 kampte onder andere de Ooijpolder bij Nijmegen met heftige wateroverlast, zoals hier op de begraafplaats bij het kerkje van Kekerdom.

Eindelijk kwam toen het internationale Actieplan Hoogwater van de grond.

bevoegdheden ten aanzien van de scheepvaart en is nu op een punt dat we de hoog- en laagwaterdynamiek van de rivier met elkaar bespreken. De samenwerking is geëvolueerd naar gezamenlijke zorg, een gezamenlijke verantwoordelijkheid en een gezamenlijke identiteit. Je zou zelfs kunnen stellen dat het klassieke upstream-downstream conflict wordt opgelost in een Europa waar rivieren een gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn geworden. Europa als oplosmiddel voor grensconflicten. En Europa schrijdt verder, met de Kaderrichtlijn Water en een richtlijn voor overstromingsrisico's.

Naast de succesfactoren van regionale samenwerking hebben we echter ook de nieuwe grenzen aan de horizon aangegeven. Hoogwater is een ander terrein dan waterkwaliteit, en voor Nederland nog altijd vooral een nationale (en niet-Europese) aangelegenheid. •

#### Bronnen

- Dieperink, C. 1997. *Tussen zout en zalm lessen uit de ontwikkeling van het regime inzake de Rijnvervuiling*. Thesis Publishers, Amsterdam.
- Dupont, C. 1993. Switzerland, France, Germany, the Netherlands. The Rhine. In: Faure GO, Rubin JZ (eds.) *Culture and Negotiation*. Sage, London.
- Huisman, P., J. de Jong & K. Wieriks 2000. Transboundary cooperation in shared river basins: experiences from the Rhine, Meuse and North Sea. *Water Policy*, 2: 83-97.
- Lammensen, R. 2004. *Grensoverschrijdende effecten van extreem hoogwater op de Nederrijn*, MUNLV NRW/Provincie Gelderland, Düsseldorf-Arnheim.
- Moellenkamp, S. 2007. The 'WFD-effect' on upstream-downstream relations in international river basins? Insights from the Rhine and the Elbe basins. *Hydrology and Earth System Sciences Discussions*, 4 (3): 1407-1428.
- Steenhuisen, B., W. Dicke & D. Tijkink 2006. Hoogwaterbeleid verwaterd? Een narratieve analyse van Nederlands en Duits hoogwaterbeleid. *Bestuurswetenschappen*, 60 (3): 227-248.
- Verweij, M. 1999. A watershed on the Rhine: Changing approaches to international environmental Cooperation. *GeoJournal*, 47: 453-461.
- Wieriks, K. & A. Schulte-Wülver-Leidig 1997. Integrated water management for the Rhine river basin, from pollution prevention to ecosystem improvement. *Natural Resources Forum*, 21(2):147-156.

### Door jarenlange samenwerking verstaan de partijen aan weerszijden van de grens elkaar en kennen ze de verschillen in aanpak

waterschap, provincie en Rijkswaterstaat betrokken. Hetzelfde geldt voor Noordrijn-Westfalen met het verbinden van het regionale en het *Länder*-niveau. Ook qua beleid zijn er veel overeenkomsten tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen. Door de jarenlange samenwerking verstaan de partijen elkaar en is duidelijk waar ze overeenkomen en verschillen in beleidsconcepten en -discoursen. Ten slotte is er de lotsverbondenheid: Nederland ligt benedenstrooms, maar Noordrijn-Westfalen kent zelf ook een afhankelijkheid als benedenstroomse regio ten opzichte van de bovenstroomse *Länder*. Zij doet een beroep op solidariteit binnen Duitsland (*Solidarität zwischen Oberliegern und Unterliegern*) en wil die solidariteit ook tonen richting Nederland.

#### Nieuwe grenzen

Toch zijn er grenzen aan de integratie van hoogwaterbeheer en stroomgebiedbeheer. De werkgroep Hoogwater experimenteert met gezamenlijk dijkbeheer, maar stuit op soevereiniteitsgrenzen en de complexiteit van beleidsintegratie. Naarmate gezamenlijke voornemens verder worden uitgewerkt en vertaald naar concrete maatregelen in Duitsland wordt de samenwerking politiek gevoeliger. Naarmate we verder opschuiven naar de implementatieprocessen over de grens, moeten er meer partijen worden geactiveerd (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, landbouw), worden verschillen in de juridische spelregels duidelijker en worden de projecten complexer. Bovendien, hoe groot is de solidariteit tussen regio's wanneer zij uiteenlopende risiconormen hanteren? Wie bepaalt in dit geval de standaard? En, heel praktisch, bovenstroomse hoogwatermaatregelen hebben zeker effect voor een bepaalde regio, maar zijn ook beperkt in hun reikwijdte, zoals blijkt uit de evaluatie van het Actieplan Hoogwater. De samenwerking in het stroomgebied van de Rijn richtte zich aanvankelijk op specifieke bronnen van vervuiling en werd verbreed naar de ecologie. Ze begon met specifieke



FOTO: HELLDORF/BERLIN

Een schone Rijn vraagt om solidariteit. Nederland kent daarin een lotsverbondenheid met Noordrijn-Westfalen dat benedenstrooms ligt ten opzichte van de bovenstroomse *Länder*.