

Naar (in)formele samenwerkingsstructuren: uitdagingen in het regionale grensoverschrijdende waterbeheer

– Mr. H.K. Gilissen¹ –

1. Inleiding

Het Europese waterrecht is rond het einde van de 20^e eeuw in een stroomversnelling van ontwikkelingen terecht gekomen. Vooral de introductie van de Kaderrichtlijn Water (KRW) – en de daarop voortbouwende Richtlijn Overstromingsrisicobeheer – lijkt de drijfveer achter deze ontwikkelingen. Het einde van die ontwikkelingen is nog lang niet in zicht, maar we zijn inmiddels wel op een belangrijk punt aangeland: de periode van plan- en programmavorming gaat langzaam maar zeker over in een periode van fysieke uitvoering van maatregelen. De grote vraag is of tijdens de voorgaande periode de weg naar succes voldoende is geplaveid, of dat er in de toekomst nog wegwerkzaamheden nodig zijn. Dat zal in de komende periode moeten blijken. Eén ding is daarbij zeker: daadkrachtige en duurzame grensoverschrijdende samenwerking tussen waterbeheerders is een belangrijke voorwaarde voor het behalen van succes!

2. Opzet

In deze bijdrage wordt ingegaan op grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer langs de Duits-Nederlandse en Vlaams-Nederlandse grens.² De nadruk ligt daarbij op de samenwerking op regionaal niveau, omdat met die vorm van samenwerking nog weinig ervaring bestaat, terwijl dat wel de sleutel tot succes is, zo wordt gesteld. Hieronder wordt ten eerste ingegaan op de noodzaak van regionale grensoverschrijdende samenwerking in de afstemmings- en uitvoeringsfase (paragraaf 3). Daarna wordt de aandacht gevestigd op een belangrijke belemmering die zich daarbij voordoet (paragraaf 4). Vervolgens wordt ingegaan op het proces van totstandkoming van informele en formele samenwerking tussen de op elkaar aangewezen decentrale overheden en de risico's waarmee zij daarbij rekening dienen te houden (paragraaf 5). Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de samenwerking primair ontstaat op een *informeel* bestuurlijk niveau³; de eerste en voornaamste successen van die samenwerking zullen zich dus voordoen op dat niveau. Hoewel samenwerking op informeel niveau een krachtig en onmisbaar instrument is, heeft dit niveau ook zijn zwakte: het is erg persoonsgebonden en de afspraken die worden gemaakt hebben

¹ Herman Kasper Gilissen is jurist en als AiO verbonden aan het Centrum voor Omgevingsrecht en – beleid van de Universiteit Utrecht. Hij doet promotieonderzoek naar de overheidsverantwoordelijkheid voor adaptatie aan klimaatverandering. Hij is tevens nauw betrokken bij onderzoek naar grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer. Hij schrijft deze bijdrage op verzoek van de organisatie van deze conferentie en op persoonlijke titel.

² Deze bijdrage bouwt voort op twee eerdere publicaties van de auteur. Voor literatuurverwijzingen en verwijzingen naar relevante wet- en regelgeving en jurisprudentie wordt, een enkele uitzondering daargelaten, verwezen naar die publicaties. Zie H.K. Gilissen, Internationale en regionaal grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer, Sdu uitgevers, Den Haag 2009 en H.F.M.W. van Rijswick, H.K. Gilissen en J.J.H. van Kempen, The need for international and regional transboundary cooperation in European river basin management, ERA Forum 2010, nr. 1, te raadplegen op <http://www.springerlink.com/content/w003r6207rnm5018/>.

³ Zo getuigen ook de 'succesverhalen' die tijdens deze conferentie aan de orde komen.

nauwelijks een juridische status. Het *formaliseren* van deze informele samenwerkingsstructuren is een methode om deze kwetsbaarheid te verkleinen. Daarom wordt hieronder tevens ingegaan op enkele structuren waarmee de op elkaar aangewezen decentrale overheden hun grensoverschrijdende samenwerking een formele(re) basis kunnen geven (paragraaf 6). Deze bijdrage wordt afgesloten met enkele conclusies (paragraaf 7).

3. Naar regionale grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer

Het belang van grensoverschrijdende samenwerking vloeit rechtstreeks voort uit de stroomgebiedbenadering die aan het hedendaagse Europese waterrecht ten grondslag ligt. Water houdt geen rekening met staatkundige grenzen, en evenmin is daarmee rekening gehouden bij het afbakenen van de grenzen van de stroomgebieden. De verplichtingen die uit de KRW voortvloeien, gelden echter wel voor iedere lidstaat *individueel*. Maar uit het grensoverschrijdende karakter van de stroomgebieden kan ook een *gemeenschappelijke verantwoordelijkheid* van de betrokken lidstaten worden afgeleid. Om aan hun individuele verplichtingen te voldoen, zijn de betrokken lidstaten immers in belangrijke mate afhankelijk van de vraag of hun burens aan hun individuele verplichtingen voldoen. Het niet voldoen aan een verplichting door een buurstaat is overigens géén gegronde reden om zelf evenmin aan de gestelde verplichtingen te voldoen.⁴ Samenwerking in de vorm van afstemming van plannen en programma's, maar óók in de vorm van uitvoering van maatregelen, is dus geboden bij het bereiken van de doelen van de KRW.⁵

Op internationaal niveau bestaat reeds een lange traditie van samenwerking op basis van de zogenaamde rivierenverdragen (zoals het Rijnverdrag, het Maasverdrag en het Scheldeverdrag), overigens met wisselend succes. Binnen de kaders van deze verdragen is de voorgaande jaren samengewerkt aan de coördinatie van de stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's. In de uitvoeringsfase van de (gecoördineerde) maatregelenprogramma's lijkt dit niveau echter minder geschikt voor grensoverschrijdende samenwerking, temeer omdat de feitelijke uitvoering van waterbeheerstaken vaak is te vinden op decentrale bestuursniveaus. Daarnaast richten deze rivierenverdragen zich hoofdzakelijk op samenwerking met betrekking tot de fysieke hoofdwaterlopen, en vallen de regionale wateren veelal buiten die kaders. In deze bijdrage blijft dit niveau van samenwerking daarom verder buiten beschouwing. Grensoverschrijdende samenwerking op decentraal (i.e. regionaal of lokaal) niveau lijkt bij de uitvoering van concrete maatregelen dus meer voor de hand te liggen. Sterker nog: daadkrachtige samenwerking op dit niveau lijkt een voorwaarde voor succes in de uitvoeringsfase, dus met het oog op de KRW-doelen een voorwaarde voor succes in de toekomst.⁶

4. Problemen bij regionale grensoverschrijdende samenwerking

Een wereld zonder problemen is ondenkbaar, en problemen lossen zich doorgaans niet zelf op. Men kan zich bij problemen neerleggen. Degene voor wie een probleem zich daadwerkelijk als probleem manifesteert, kan echter ook een actieve houding aannemen ten opzichte van het probleem in kwestie. Die houding dient erop te zijn

⁴ Hierin ligt bijvoorbeeld geen grond om zich op één van de uitzonderingen uit de KRW te beroepen.

⁵ Ook in de preambule van de KRW wordt gesteld dat het welslagen van de richtlijn afhankelijk is van nauwe samenwerking en samenhangende actie op communautair, nationaal en regionaal niveau (punt 14).

⁶ Zie AcW/CAW, Bruggen bouwen, Nederlands waterbeheer in Europees en grensoverschrijdend perspectief, november 2007.

gericht om de problemen weg te nemen, en daarvoor zo veel mogelijk voordeel in de plaats te brengen. Wat dat laatste betreft, zijn problemen *uitdagingen* te noemen: aan de hand van welke middelen valt een probleem weg te nemen en optimaal voordeel te behalen? Aan de hand van een dergelijke instelling relativeert men het probleem als het ware en stelt men zich, met het oog op toekomstig succes, voor een uitdaging. Om de kansen die in die uitdagingen liggen verscholen optimaal te benutten, is men vaak aangewezen op anderen, vooral indien de problemen zich voordoen in een *grensgebied*, zoals het onderhavige.

Het is lastig om in het grensoverschrijdende waterbeheer een algemeen probleem te identificeren. De voornaamste oorsprong van de problematiek ligt, zoals hierboven is aangetoond, in de stroomgebiedbenadering die aan de KRW ten grondslag ligt. In dit kader dient het volgende te worden vastgesteld: er bestaat behoefte aan daadkrachtige en duurzame grensoverschrijdende samenwerking tussen waterbeherende instanties, maar die samenwerking verloopt niet overal even gesmeerd, althans het succes is over het algemeen schaars. In een zoektocht naar redenen van deze vaststelling komt men langs vele factoren, variërend van institutionele verschillen tot verschillen in taal en cultuur en tegenstellingen in (bestuurlijke) wensen en verwachtingen, maar ook geologische en hydrologische aspecten spelen een rol. In de praktijk is het vaak een mengvorm van dergelijke factoren die aanleiding geeft tot (het gevoel van) een concreet probleem dat de samenwerking belemmert. De uitdaging is dus meestal sterk plaatsgebonden; de oplossing van het probleem vraagt regionaal om maatwerk.

Hieronder wordt met het oog op de omvang van deze bijdrage slechts ingegaan op de belangrijkste belemmerende factor voor grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer: het slecht sluiten van de ‘bestuurlijke ritssluiting’. Andere complicerende factoren blijven hier buiten beschouwing, hetgeen uiteraard niet betekent dat zij geen onderdeel uitmaken van de uitdaging om de samenwerking tot een succes te maken. Zij kunnen hieraan zelfs een geheel eigen karakter geven. Het is aan de betrokken waterbeheerders om deze factoren te identificeren en gezamenlijk te lijf te gaan.

De bestuurlijke ritssluiting sluit niet goed

De grootste belemmerende factor voor grensoverschrijdende samenwerking is het verschil in organisatie van het waterbeheer in Duitsland, België en Nederland.⁷ De KRW eist dat de lidstaten afzonderlijk zorg dragen voor de passende administratieve regelingen, met inbegrip van de aanwijzing van de *passende bevoegde autoriteiten*, voor de toepassing van de bepalingen van de KRW binnen ieder stroomgebiedsdistrict op hun grondgebied.⁸ Deze verplichting is algemeen verwoord en dwingt niet tot – bijvoorbeeld – het instellen van een aparte bestuurslaag, waaraan waterbeheerstaken en -bevoegdheden worden opgedragen. Elke lidstaat dient het waterbeheer in te passen in het eigen administratieve stelsel, en heeft daarbij tamelijk veel keuzevrijheid.

Het is niet verwonderlijk dat de waterbeheerstaken in verschillende Europese lidstaten op uiteenlopende wijze zijn verdeeld over verschillende bestuurslagen, waarbij vaak het behoud van de traditionele inrichting van het administratieve stelsel als uitgangspunt is genomen. Zo ook in Nederland, België en Duitsland. In Nederland kent men al sinds jaar en dag *functioneel* decentraal waterbeheer, waarbij regionale waterbeheersbevoegdheden zijn neergelegd bij de waterschappen. Ook de

⁷ Deze factor speelt uiteraard ook in de overige Europese grensgebieden een rol.

⁸ Zie art. 3 lid 2 en 3 KRW.

rijksoverheid heeft in Nederland een belangrijke waterbeheerstaak, vooral met betrekking tot de grote rivieren en wateroppervlakken. Op de andere Nederlandse bestuursniveaus, te weten het provinciale en gemeentelijke niveau, zijn geen waterbeheersbevoegdheden (meer) te vinden.

De Belgische staatsinrichting heeft tot op zekere hoogte veel weg van de Nederlandse, maar het waterbeheer is daar anders geregeld. Waterbeheer is in België een gewestelijke aangelegenheid, en de beheerstaken zijn daar hoofdzakelijk te vinden bij de *algemene* decentrale overheden. Dat wil zeggen dat beheerstaken vooral zijn te vinden op provinciaal en gemeentelijk niveau. Ook bestaan er polders en wateringen, waaraan op lokaal niveau waterbeheerstaken zijn opgedragen. De waterschappen naar Vlaams recht, ten slotte, zijn niet te vergelijken met hun naamgenoten naar Nederlands recht; de Vlaamse waterschappen zijn hoofdzakelijk overlegorganen zonder formele besluitvormingsbevoegdheden, waarin alle betrokken Vlaamse waterbeheerders zitting hebben.

De Duitse staatsinrichting wijkt op haar beurt weer sterk af van de Nederlandse en de Belgische. In Duitsland zijn de voornaamste wetgevende bevoegdheden met het oog op het waterbeheer te vinden bij de Länder. Per Land bestaat daardoor een (deels) afwijkend systeem van waterbeheer. Waterbeheerstaken zijn er te vinden, verdeeld over feitelijk alle algemene decentrale overheden, te weten de Bezirke⁹, de Kreise en de daaraan ondergeschikte gemeenten. Duitsland kent geen met Nederland vergelijkbaar functioneel decentraal waterbestuur, en evenmin een met Vlaanderen vergelijkbare overlegvariant.

Bestuursorganen kunnen geen besluiten nemen met betrekking tot bevoegdheden waarover zij niet beschikken. Een voorwaarde voor succesvolle grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer is daarom de actieve en duurzame betrokkenheid van *alle betrokken overheidsorganen* waaraan waterbeheerstaken zijn opgedragen. Dit kan leiden tot problemen, omdat in de praktijk vaak onduidelijk is welk orgaan aan de overkant van de grens precies beschikt over welke concrete bevoegdheden. Dit probleem wordt in de wandelgang vaak aangeduid als ‘de slecht sluitende bestuurlijke ritssluiting’. In deze beeldspraak komt vooral het grote verschil in organisatie van het waterbeheer in de verschillende lidstaten tot uitdrukking.

Een complicatie die in bovenstaande schuil gaat, ligt in de ‘versnippering’ van bevoegdheden aan Vlaamse en Duitse kant van de grens. Dit betekent dat Nederlandse waterbeheerders voor de samenwerking zijn aangewezen op een groot aantal partijen aan de overzijde van de grens, aangezien in Nederland alle taken en bevoegdheden ondergebracht zijn bij één bestuurslaag. Dit kan de verhoudingen in de samenwerking aantasten. Een andere bijkomende complicerende factor is gelegen in (soms starre) hiërarchische verhoudingen. Het is vaak lastig om als overheidsfunctionaris van een lagere bestuurslaag functionarissen op een hoger bestuurlijk niveau ervan te overtuigen dat de uitoefening van bepaalde (waterbeheers)bevoegdheden wederzijdse afstemming behoeft. Deze complicatie doet zich niet alleen voor binnen nationale grenzen, maar ook in grensoverschrijdend verband.

In het hierboven besproken probleem ligt een aanzienlijk uitdaging. Aangezien voor (het tot stand brengen van) succesvolle samenwerking de betrokkenheid van alle waterbeherende overheidsinstanties noodzakelijk is, dient in de eerste plaats een goed onderling contact te worden opgebouwd tussen alle betrokkenen. Dat contact dient te berusten op wederzijds vertrouwen en de (bestuurlijke) wil tot samenwerking, en

⁹ Nota Bene: in sommige Länder, zoals Niedersachsen, zijn de Bezirke inmiddels opgeheven. In andere Länder, zoals Nordrhein-Westfalen, bestaat deze bestuurslaag nog wel.

geldt als minimumvoorwaarde voor succes. Er dient geregeld overleg te worden gevoerd, waarin alle betrokken belangen – óók die van lagere overheden – serieus worden genomen. Tijdens dat overleg moet worden getracht om met het oog op het bereiken van de doelstellingen van de KRW door het nemen van maatregelen ‘alle neuzen één kant op te krijgen’. Het is afhankelijk van de mate waarin voorheen contact bestond tussen de betrokken partijen – en van de overige plaatselijke omstandigheden – welke grondslag aan deze samenwerking wordt gegeven. Indien voorheen nog geen of slechts marginaal contact bestond tussen de betrokkenen, lijkt een informele en vrijblijvende grondslag voor de hand te liggen. Indien al langer contact bestaat (en dat reeds tot successen in de samenwerking heeft geleid) kan worden overwogen de samenwerking verder te formaliseren. Hierbij dient wel overeenstemming te worden bereikt over de mate van formalisering, en dient eveneens te worden gewaakt voor de risico’s van ‘overformalisering’ (zie uitgebreider paragraaf 5).

5. Naar (in)formele samenwerkingsstructuren

Hierboven is al meermalen benadrukt dat de noodzaak bestaat tot grensoverschrijdende samenwerking tussen regionale waterbeheerders bij de uitvoering van waterbeheersmaatregelen, teneinde aan de doelen van de KRW te (kunnen) voldoen. Daarbij is ingegaan op één van de meest belemmerende factoren bij het tot stand komen van die samenwerking: de grote verschillen in de inbedding van het waterbeheer in het staatsbestel van de verschillende lidstaten. Alle betrokken overheidsorganen dienen actief bij deze samenwerking te zijn betrokken, hetgeen onder meer een gevoel van betrokkenheid, doorzettingsvermogen en (bestuurlijke) wil tot samenwerken vergt bij de betrokken overheden, maar ook bij de individuen die in de praktijk verantwoordelijk zijn voor de samenwerking. De praktijk leert dat succesvolle (informele) samenwerking absoluut niet onmogelijk is, maar óók dat het behalen van succes veel tijd en inspanning vergt, veelal op individueel niveau. Men hoort dan ook niet langs de gehele grens succesverhalen over grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer, hoewel de schreeuw om samenwerking duidelijk klinkt.

Samenwerking komt niet uit de lucht vallen, en wie succes wil boeken, zal geduld moeten betrachten en bij het begin moeten beginnen. Het begin is, zonder uitzondering, het opzetten van een netwerk waarin alle met grensoverschrijdende waterbeheerstaken belaste overheden zijn vertegenwoordigd door één of enkele – bij voorkeur gedreven – personen. Voorts is van belang dat men wederzijds vertrouwen opbouwt; men leert elkaar, maar vooral ook elkaars overheidscultuur goed kennen. Vervolgens komt men tot gezamenlijke standpunten en doelen voor de toekomst, het liefst verwoord in één of meerdere concrete maatregelenprogramma’s en (toekomst)visies. Dit is de basis van daadkrachtige en duurzame samenwerking.

Elke stap in deze – wellicht wat te stellig en bondig beschreven – procedure kan worden beschouwd als een succes, waarop kan worden voortgebouwd. Het is uiteraard ondoenlijk om per stap aan te geven hoe veel tijd ervoor is benodigd; dat hangt af van de omstandigheden van het geval. Hoewel haast is geboden¹⁰, is geduld zoals gezegd van overwegend belang: men beginne niet met bouwen, voordat de betonnen fundering volledig is uitgehard! De haast komt dus alleen van pas bij het initiatief tot het opzetten van een netwerk, indien daartoe nog geen stappen zijn ondernomen. Het argument dat het daartoe moeten leveren van een behoorlijke

¹⁰ Het moment waarop de lidstaten uiterlijk aan hun KRW-verplichtingen dienen te voldoen, komt namelijk met rasse schreden dichterbij.

inspanning, zonder dat daarmee onmiddellijk succes wordt geboekt, een drukkende werking heeft op de politieke prioriteit, is onder meer met het oog op de belangen van toekomstige generaties verwerpelijk.

Het in samenwerking nemen van maatregelen en het werken naar een situatie zoals in de toekomstvisie is verwoord, kan succes met zich brengen. In dit geval kan men spreken van succesvolle informele bestuurlijke samenwerking met het oog op de doelen die de KRW de lidstaten oplegt. Successen behaald in het verleden of heden bieden echter geen garanties voor de toekomst, zo luidt een welbekend adagium. Succesvolle informele bestuurlijke samenwerking kenmerkt zich namelijk niet alleen door een krachtig gevoel van verbondenheid en sterke vooruitgang, maar kent ook een grote zwakte: het wegvallen van één of enkele betrokken personen of het zich voordoen van een ernstige calamiteit kan het einde betekenen van de samenwerkingsstructuur, althans van het succes daarvan.

Teneinde deze zwakte te minimaliseren, kan men overwegen de informele samenwerking voort te zetten op een formelere basis. Ook andere omstandigheden kunnen ertoe aanleiding geven de samenwerking te willen formaliseren. Er bestaat een uitgebreide keuze tussen instrumenten voor formalisering, waarbij ook de mate van formalisering van invloed kan zijn op de keuze voor een bepaald instrument. Formalisering ligt bijvoorbeeld in de rede, indien men juridisch bindende afspraken wil vastleggen, bijvoorbeeld met betrekking tot de aan- en afvoer van water onder algemene omstandigheden of bij eventuele calamiteiten. Formalisering kan eveneens inhouden dat de besluitvorming omtrent bepaalde waterbeheersbevoegdheden voortaan plaatsvindt binnen een gemeenschappelijk orgaan. De meest vergaande vorm van formalisering is het overdragen van waterbeheersbevoegdheden aan een speciaal daartoe opgericht zelfstandig openbaar lichaam.¹¹

Men dient zich er wel van bewust te zijn dat formalisering haar grenzen kent en tevens risico's in zich draagt. Formalisering is in de eerste plaats minder geschikt om stroef lopende onderhandelingen over samenwerking op informeel niveau een impuls of een nieuwe basis te geven. Formalisering brengt namelijk hoe dan ook een bepaalde mate van juridische gebondenheid met zich, die indien noodzakelijk bij een rechter kan worden afgedwongen. Het bereiken van overeenstemming over de inhoud van dergelijke formele afspraken lijkt in dat geval verder weg dan het behalen van zelfs gering succes op informeel niveau. Formalisering is dus geen (laatste) redmiddel.

Het kan ook voorkomen dat beide partijen de wens uiten om hun samenwerking een formele basis te geven, maar dat zij het niet eens kunnen worden over de intensiteit van de formalisering. In diezelfde categorie ligt het geval waarin één of enkele van de partijen wel wil formaliseren, maar één of enkele andere partijen daar niets voor voelen. Ervan uitgaande dat de informele samenwerking in die gevallen haar vruchten wel heeft afgeworpen, ontstaat hier het risico dat de onderlinge discussie steeds verder afdwaalt van het eigenlijke onderwerp (i.e. waterkwaliteit of overstromingsrisicobeperking etc.) en dat de formaliseringsvraag de overhand krijgt. Dit kan schadelijk zijn voor de onderlinge verhoudingen, en die moeten koste wat kost goed blijven. Men dient zich er dus van bewust te zijn: formalisering is een middel voor (verdergaande) samenwerking en geen doel op zich.

Ten slotte moet men bedacht zijn tegen overformalisering. De vraag of zogenaamde 'grensoverschrijdende waterschappen' wenselijk zijn, stamt al uit de jaren tachtig van de vorige eeuw, en wordt heden ten dage nog regelmatig positief

¹¹ Op de verschillende gradaties van formalisering wordt dieper ingegaan in paragraaf 6.

beantwoord. Nog los van de vraag of het oprichten daarvan juridisch beschouwd tot de mogelijkheden behoort, is het maar zeer de vraag of de huidige praktijk van (informele) samenwerking klaar is voor een dergelijke vergaande vorm van formele grensoverschrijdende samenwerking. Overformalisering kan leiden tot onnodige bureaucratisering, hetgeen mogelijkwerijs gepaard gaat met stagnatie van de samenwerking en het ontstaan van geschillen over de gekozen wijze van formalisering. Ook bij formalisering geldt dus dat men geduld moet betrachten, en de ladder – mocht men dat überhaupt al willen – bij voorkeur trede voor trede beklimt. Een en ander neemt niet weg dat de omstandigheden een bepaald geval rijp maken voor een ver(der)gaande vorm van formalisering.

6. Enkele formele samenwerkingsstructuren in vogelvlucht

Zoals gezegd, bestaat er een breed scala aan instrumenten waarmee aan informele samenwerkingsstructuren een formele basis kan worden gegeven. Deze instrumenten hebben een algemeen karakter, hetgeen wil zeggen dat ze niet speciaal zijn bedoeld voor grensoverschrijdende samenwerking tussen waterbeheerders, maar voor grensoverschrijdende territoriale samenwerking in algemene zin. Er bestaan, behoudens de ‘bijzondere overeenkomst’ op basis van het Nederlands-Duitse Grensverdrag uit 1960, geen instrumenten die specifiek zijn gericht op grensoverschrijdende samenwerking tussen waterbeheerders.¹² De instrumenten die hieronder aan bod komen, zijn de administratieve afspraak, het gemeenschappelijke orgaan en het zelfstandige openbare lichaam. Deze samenwerkingsstructuren kunnen worden gebaseerd op de Benelux-Overeenkomst, dan wel de Anholt-Overeenkomst.¹³ Een laatste instrument waaraan hier in het bijzonder aandacht wordt geschonken is de Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS) op basis van de gelijknamige EGTS-Verordening.

Zowel de Benelux-Overeenkomst¹⁴ als de Anholt-Overeenkomst¹⁵ zijn gebaseerd op het Verdrag van Madrid uit 1980¹⁶. De Nederlandse waterschappen vallen formeel beschouwd niet onder de reikwijdte van de Anholt-Overeenkomst, maar zouden daar met het oog op de externe integrale benadering van water en waterbeheer niet onder misstaan.¹⁷ Hierna wordt ervan uitgegaan dat waterschappen kunnen samenwerken op basis van de Anholt-Overeenkomst. De waterschappen vallen wel onder de reikwijdte van de Benelux-Overeenkomst, zodat zich hier geen probleem voordoet. Beide overeenkomsten vertonen grote gelijkenis, maar kennen ook verschillen. Hieraan wordt in het onderstaande geen aandacht geschonken.¹⁸

Zowel de Benelux-Overeenkomst als de Anholt-Overeenkomst kennen de mogelijkheid voor decentrale overheden om grensoverschrijdende administratieve afspraken vast te leggen. Deze vorm van samenwerking wordt beschouwd als de lichtste vorm die beide Overeenkomsten bieden, maar daarbij is enige nuancering wel op zijn plaats. Het vastleggen van een administratieve afspraak behelst dan geen

¹² Deze bijzondere overeenkomsten blijven hier buiten beschouwing, omdat deze mogelijkheid is gedateerd en er (ook in het verleden) weinig gebruik van is gemaakt.

¹³ Al naar gelang in welk grensgebied men zich bevindt.

¹⁴ Trb. 1986, 160. Dit verdrag is in werking getreden op 1 april 1991.

¹⁵ Trb. 1991, 102. Dit verdrag is in werking getreden op 1 januari 1993.

¹⁶ Trb. 1980, 129. Dit verdrag is in werking getreden op 1 januari 1982.

¹⁷ Het voorstel is dan ook om dit verdrag zo spoedig mogelijk aan te passen, zodat waterschappen ook formeel kunnen samenwerken op basis daarvan.

¹⁸ Zie in algemene zin M.W.J.A. Hertoghs en B.J.S. Hoetjes, *Bijeenbrengen, verbinden en wakker houden, Het functioneren van de bestuurlijke samenwerkingsverbanden over de Nederlandse grens*, Maastricht, maart 2002.

structurele samenwerking in een overkoepelend verband, maar de afspraken kunnen wel degelijk een vergaand, juridisch afdwingbaar karakter hebben. Inhoudelijk kan de administratieve afspraak bijvoorbeeld dienen voor het sluiten van overeenkomsten over de (wederzijdse) toepassing van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden, zoals de af- en aanvoer van oppervlaktewater. Het gaat dan om het sluiten van zogenaamde grensoverschrijdende bevoegdhedenovereenkomsten, die vergelijkbaar zijn met de Nederlandse waterakkoorden.¹⁹ Een administratieve afspraak kan ook een meer privaatrechtelijk karakter hebben. In het waterbeheer valt dan bijvoorbeeld te denken aan zogenaamde onderhoudsovereenkomsten.²⁰

Een verdergaande vorm van formele samenwerking is het instellen van een gemeenschappelijk orgaan. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen burgers bindende bevoegdheden worden toegekend, zoals het heffen van belastingen of het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. Wel kunnen de samenwerkende overheden desgewenst henzelf verbindende bevoegdheden aan het gemeenschappelijk orgaan toekennen. Ook kunnen hieraan eventueel bevoegdheden worden toegekend om bepaalde concrete publiekrechtelijke handelingen te verrichten, zoals het verlenen van vergunningen aan burgers of bedrijven. Maar bovenal lijkt het gemeenschappelijk orgaan bedoeld als overlegforum, waarin deelnemende overheden elkaar – desgewenst meer of minder vrijblijvend – kunnen treffen ter bespreking van gemeenschappelijke grensoverschrijdende belangen. Structuralisering van grensoverschrijdende contacten en versterking van de samenwerking lijken hiermee de voornaamste doelstellingen van de instelling van een gemeenschappelijk orgaan.

Ten slotte bieden de Benelux-Overeenkomst en de Anholt-Overeenkomst de mogelijkheid een grensoverschrijdend openbaar lichaam op te richten. Aan een grensoverschrijdend openbaar lichaam kunnen bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgelaten, maar dat is niet verplicht. Gebeurt dat wel, dan geldt deze vorm als de meest vergaande vorm van samenwerking; een openbaar lichaam kan dan immers burgers bindende besluiten nemen. Indien deze samenwerkingsstructuur wordt toegepast door waterbeheerders, dan zou kunnen worden gesproken van een grensoverschrijdend waterschap. Het is echter de vraag of Nederlandse waterschappen bevoegdheden mogen overdragen aan een grensoverschrijdend openbaar lichaam, aangezien de Waterschapswet geen delegatiebevoegdheid aan waterschappen toekent.²¹ Vermoedelijk is hiertoe een aanpassing van de Waterschapswet nodig, maar ook die mogelijkheid is niet uitgesloten.

Ten slotte kunnen waterbeheerders hun grensoverschrijdende samenwerking vormgeven in de vorm van een Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking. Deze mogelijkheid bestaat sinds 1 augustus 2007 op grond van de EGTS-Verordening. Deze mogelijkheid bestaat nadrukkelijk naast de mogelijkheden waarin het Verdrag van Madrid en de daarop gebaseerde verdragen voorziet. Een EGTS moet handelend kunnen optreden ter uitvoering van programma's en projecten voor territoriale samenwerking, die Europese medefinanciering genieten, of die op initiatief van (decentrale overheden van) de lidstaten worden ondernomen.²² Aan een EGTS kunnen echter geen regelgevende en handhavingsbevoegdheden worden

¹⁹ Gilissen houdt een warm betoog voor 'grensoverschrijdende waterakkoorden' in H.K. Gilissen, Internationale en regionaal grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer, Sdu uitgevers, Den Haag 2009, pp. 115-131.

²⁰ Dit zijn overeenkomsten, waarin wordt vastgelegd dat een waterbeheerder voor het onderhoud van het watersysteem op zijn grondgebied zorg draagt, en daarvoor een gedeeltelijke financiële tegemoetkoming van de aangrenzende waterbeheerder(s) ontvangt.

²¹ Zie Waterschapswet jo. art. 10:15 Algemene wet bestuursrecht.

²² Considerans EGTS-Verordening punt 11.

overgedragen, waarmee deze vorm van samenwerking sterk lijkt op de instelling van een gemeenschappelijk orgaan, zoals hierboven besproken. Aan een EGTS kunnen dus geen burgers bindende bevoegdheden worden overgedragen. Aan een EGTS kunnen wel taken worden toevertrouwd die behulpzaam zijn bij de (coördinatie van de) uitoefening van bepaalde bevoegdheden door de leden, zoals waterbeheersbevoegdheden. Daarmee lijkt een EGTS voornamelijk een goed instrument voor de gezamenlijke uitoefening van operationele (waterbeheers)taken.

7. Conclusies

Op grond van de stroomgebiedbenadering die ten grondslag ligt aan het huidige Europese waterrecht bestaat een sterke behoefte aan grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer. Deze behoefte doet zich nu en in de toekomst vooral gevoelen in het *regionale* grensoverschrijdende waterbeheer, omdat de uitvoering van maatregelen om aan de KRW-verplichtingen te voldoen vooral plaatsvindt op dat niveau. Er bestaat voornamelijk weinig ervaring met samenwerking op dat niveau. Voorts doen zich problemen voor die de samenwerking kunnen belemmeren. Het voornaamste probleem is gelegen in de grote verschillen in de organisatie van het waterbeheer in Nederland, Duitsland en België. Ook andere problemen kunnen echter en belemmerende werking hebben op de grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer. Geen van deze problemen dient echter te worden beschouwd als onoverkomelijk, maar eerder als *gemeenschappelijke uitdagingen*. Wie gezamenlijk die uitdagingen aangaat, zal daarin gaandeweg mutualistische kansen ontwaren. Die kansen kunnen worden gegrepen, hetgeen resulteert in succes. Voor het behalen van succes is echter wel geduld nodig. Dit succes zal zich aanvankelijk manifesteren in de samenwerking op een informele basis. Succesvolle informele bestuurlijke samenwerking kenmerkt zich door een krachtig gevoel van verbondenheid en sterke vooruitgang, maar kent ook een grote zwakte: het wegvallen van één of enkele betrokken personen, of het zich voordoen van een calamiteit kan het einde betekenen van de samenwerkingsstructuur, althans van het succes daarvan. Formalisering kan deze zwakte gedeeltelijk wegnemen en is daarom raadzaam. Er bestaat een uitgebreide keuze tussen instrumenten voor formalisering, waarbij ook de mate van formalisering van invloed kan zijn op de keuze voor een bepaald instrument. Bedacht dient wel te worden dat formalisering haar grenzen kent en eveneens enkele risico's met zich brengt.

Aangezien grensoverschrijdende samenwerking nog niet langs de gehele grens even succesvol is, verdient het aanbeveling daaraan vermeerderde (bestuurlijke) prioriteit te geven. Men kan echter niet verwachten dat deze prioriteit zal zorgen voor onmiddellijke daverende successen, maar op langere termijn zal het succes zeker niet uitblijven. Het organiseren van conferenties als deze is in ieder geval een grote stap in de goede richting. Grensoverschrijdende samenwerking is een lineair proces dat zeker de komende decennia niet aan belang zal inboeten. Daarom de vraag: wordt vervolgd?