

Noblesse oblige of eigenbelang?

Delta's zijn complexe knooppunten van water en handel, mens en milieu, idealen en belangen. Zie daar maar eens een integraal deltaplan voor op te stellen. Wat zijn de ideeën en drijvende krachten erachter? In gesprek met Daniëlle Hirsch van Both ENDS en Henk Ovink, 's lands eerste watergezant.

Tekst: Manon Stravens

Als delta's wereldwijd de gebieden zijn waar extremen steeds extremer worden, dan is daar op de Oosterschelde in Zeeland niets van te merken. Met een bootje varend langs een van de dertien deltawerken, op kalm water, in de zon en omringd door brutale meeuwen, lijkt de Nederlandse strijd tegen het water verleden tijd te zijn.

In onze Nederlandse delta ruzieden boeren eeuwen geleden over het waterpeil en maakten natuurbeschermers, politici en vissers zich na de watersnoodramp van 1953 druk over de gevolgen van de deltawerken voor het ecosysteem. Hier liggen de wortels van de waterschappen alsook van de kennis over water- en deltabeheer waarmee Nederland nu wereldwijd de boer op gaat, in Vietnam en Mozambique, in Argentinië en New York.

Daarmee oogst Nederland lof en ook kritiek, blijkt uit een tweegesprek met Henk

Ovink, sinds 2015 's lands eerste watergezant, en Daniëlle Hirsch, directeur van milieu- en mensenrechtenorganisatie Both ENDS.

'Je kunt van alles zeggen over de deltawerken, maar het is wel een wereldvoorbeeld van hoe het zou kunnen', zegt Hirsch. 'En dat heeft niet zoveel te maken met de techniek, als wel met heel het sociaal-politieke proces waarvan de deltawerken het resultaat zijn. Daarom kwamen er geen dammen, maar deze ingenieuze sluizen die open en dicht kunnen. Door het poldermodel is er nu een systeem dat min of meer goed werkt.'

En dat model is diepgeworteld in de Nederlandse watergeschiedenis, zegt Ovink. 'Nederland was al een waterdemocratie voordat we een land of koninkrijk waren. In de middeleeuwen, toen we huisjes bouwden op terpen. De eerste waterschappen, een de-

mocratisch instituut, werden in de twaalfde eeuw opgericht.'

Deltakennis en -technologie zijn hard nodig, vinden beiden. 'Want wereldwijd worden delta's door verstedelijking, bevolkingsgroei en klimaatverandering steeds spannender gebieden', zegt Ovink, die een lange staat van dienst heeft in waterbeleid, planning en advies. Hij wil de delta's niet over één kam scheren, maar trekt wel een aantal parallellen. 'Delta's zijn door hun bereikbaarheid, vruchtbare gronden, watervoorziening en kustklimaat erg aantrekkelijk om te bewonen en om in te investeren, maar met dammen, kanalisering, landbouw en industrie maken we ze ook kapot.'

Het gemiddelde inkomen stijgt, tegelijkertijd groeit de kloof tussen arm en rijk en neemt de druk op natuurlijke hulpbronnen toe. Ovink: 'Nog steeds hebben meer dan



Daniëlle Hirsch, directeur van Both ENDS

twee miljard mensen geen toegang tot schoon water. Dat is verschrikkelijk.'

Delta's spelen bovendien een steeds belangrijker rol in de mondiale economie, voegt Hirsch toe. 'Het zijn knooppunten waar internationale ketens samenkomen, waar binnenlandse productie wordt doorgevoerd naar de wereldmarkt. Gelijktijdig worden – in dienst van die mondiale economie – bossen gekapt en dammen gebouwd, met degradatie tot gevolg.' Daarmee zijn delta's behalve hotspots voor ontwikkeling en investering ook broeinesten van crises en belangenstrijd geworden.

'Delta's trekken zich niets aan van door mensen gemaakte grenzen'

Ovink: 'De belangen zijn grensoverschrijdend omdat delta's zich niets aantrekken van door mensen gemaakte grenzen. Water verbindt, omdat het raakt aan alles. Zonder water ontstaan er problemen rondom gezondheid, gender en veiligheid en krijgen we sociale ongelijkheid. Dat biedt kansen voor integratie, maar vergoot ook de onderlinge afhankelijkheid tussen de verschillende landen.' Grote economische belangen botsen met maatschappij en milieu, aldus de watergezant.

Wat kan het kleine Nederland met zijn vreedzame, vogelrijke en ingedamde kustwateren voor die gebieden betekenen? 'Bij Lobith komt een fractie binnen van water door de Ganges en de Brahmaputra in Bangladesh gaat', zegt Hirsch. 'Die rivierbeddingen veranderen regelmatig zo'n tweehonderd kilometer van koers, hele gebieden lopen jaarlijkse onder. Ze zijn nauwelijks te beteugelen, betonblokken worden gewoon weggesmeten. Met infrastructuur alleen kun je daar niet veel betekenen.'

Maar door de werelddoelen en het klimaatverdrag van Parijs moet Nederland een belofte inlossen, zegt Ovink. 'Er is een collectieve verantwoordelijkheid om te zorgen dat er voldoende kennis, expertise en geld is om deze deltaproblematiek wereldwijd aan te pakken.'

Dat eigenbelang, zegt Hirsch, gaat wel



Henk Ovink, Nederlands eerste watergezant

verder dan *noblesse oblige* – dan adeldom verplicht. 'Nederland heeft ook keiharde economische belangen in die deltagebieden. Wij zijn leidend in havenontwikkeling, met onze bouw- en baggerbedrijven. Onze financiële sector is constant op zoek naar nieuwe investeringskansen, in grootschalige infrastructuur en de fossiele economie, omwille van het rendement.' Nederland heeft niet zomaar het beste met de wereld voor, zegt Hirsch. 'Er zit een dikke publiek-private push achter.'

Die investeringen kunnen interessant zijn voor deltabewoners, zegt Hirsch, 'maar dan moet je het wel zo inrichten dat ze er wat aan hebben'. Daar slaagt Nederland niet altijd in. In Bangladesh lijken de polders en dijken – naar Nederlands model – niet langer opgewassen tegen de steeds sterker wordende overstromingen. En in Jakarta dreigen vissers hun bestaanszekerheid te verliezen door de bouw van een grote zeedijk, om de stad te beschermen tegen de gevolgen van verzakking. 'Hun stem', zegt Hirsch, 'is onvoldoende gehoord.'

Volgens haar legt Nederland te veel nadruk op de technologie en infrastructuur en te weinig op de sociaal-politieke kant van het waterverhaal. Ofwel: het bijeenbrengen van alle spelers, samen onderhandelen en zoeken naar de beste oplossingen. 'Terwijl daar de kracht van het Nederlandse model ligt.' De principes van participatie en

vrouwenrechten, in Hirsch' ogen cruciale pijlers onder goed waterbeheer, zitten wel verankerd in de analyse en de missie van de Nederlandse waterambitie, maar verdwijnen in de concrete uitwerking naar de achtergrond.

En dat is kwalijk, vindt Hirsch: 'Want juist in de delta's, met hun complexiteit en tegenstrijdige belangen, zie je de sociale cohesie steeds verder afnemen.' En samenhang is nodig is om tot oplossingen te komen. 'In veel delta's haalt een optelling van kleinschaliger ingrepen meer uit dan overall meteen dammen en dijken plaatsen.'

Hirsch is voor een benadering en besluitvorming van onderaf, wat Both ENDS zelf ook toepast in haar programma's over land- en waterbeheer. 'Als je maar samenkomt, de belangen naast elkaar legt, onderhandelt en dat combineert met technische vernuftigheden en creativiteit van Nederlandse kennisinstututen en ingenieursbureaus, dan kom je tot interessante oplossingen', zegt Hirsch. 'Dan hoeft nog steeds niet iedereen het helemaal eens te zijn met de uitkomst.' Ook in Nederland doen we dat zo: 'Buurtbewoners bedenken met ondersteuning van de stedelijke waterdiensten samen hoe ze water willen opvangen.'

Het gaat zeker niet alleen om de ingenieursaanpak, zegt Ovink. 'Als één land geleerd heeft dat een beslissing van bovenaf

faalt, vooral op het vlak van infrastructuur, dan is het Nederland.' In de Nederlandse delta-aanpak staan integratie, transparantie, inclusiviteit en capaciteitsversterking, duurzaamheid en samenwerking voorop, met een langetermijnvisie en kortetermijnresultaten.

'In veel delta's haalt een optelling van kleinschaliger ingrepen meer uit dan overal meteen dammen en dijken te plaatsen'

De Nederlandse cultuur van leven in de delta valt niet zomaar uit te smeren over de aarde, maar kan de mondiale aanpak van delta's wel versterken. 'Dat zijn spannende processen', weet Ovink, die wereldwijd van zijn tenen tot zijn kruin is betrokken bij deltaplaning. 'Want de belangen tuimelen over elkaar heen in zo'n delta. En over elke keuze en dollar moet begrip ontstaan en moet je verantwoording afleggen.'

Both ENDS begint van onderop, zegt Hirsch. 'We brengen het probleem en de mogelijke oplossingen in kaart met alle spelers, onder wie vertegenwoordigers van vrouwenverenigingen, bewoners van sloppenwijken, lokale overheden en de industrie.' Op basis van die analyse wordt bepaald wat de beste oplossing is.

'Als je zo'n onderhandelingsproces op twintig plaatsen langs een rivier kunt doen,' zegt Hirsch, 'dan heb je een basis van kennis en ervaring.' Dat was te zien in een zijrivier van de Krishna in India, waar dankzij lokale kennis oude wateropvang- en beheersystemen zijn hersteld. Maar, zegt ze er meteen bij: 'We weten nog niet zeker of deze aanpak schaalbaar is. Dat valt nog te bewijzen.'

Met zo'n aanpak van onderaf riskeer je fragmentatie, werpt Ovink tegen. 'Dan krijg je duizenden initiatieven van onderop, die elkaar in de weg kunnen zitten. En ook dan vergeet je bepaalde partijen. Ik probeer altijd integraliteit en verbinding te agenderen; niet van onder- of bovenaf, maar met een

horizontaal proces creëer je meerwaarde.'

De sleutel is een manier te vinden om door alle belangen heen vertrouwen, ruimte en methoden voor die samenwerking te vinden – een klus die almaar lastiger is, zegt Ovink, want ook hij ziet de samenhang en sociale cohesie in de delta's afnemen. 'Alle partijen zijn bezig met het ontkennen van de complexiteit. De focus op simpele oplossingen is veel te groot.'

Een blauwdruk werkt niet in deltaplaning, zegt Ovink. 'Elke delta is anders. Begin met het begrijpen van de complexiteit van zo'n gebied en kijk dan niet alleen naar de rivieren, het ecosysteem en de waarde daarvan, maar ook naar de menselijke interventies.' Dat inzicht in de complexiteit van een delta en het willen agenderen is van groot belang om een plan te laten slagen, vindt Ovink: 'Je kunt niet zonder begrip en perspectief in een systeem rommelen.'

Om alle spelers van meet af aan mee te nemen in het planningsproces, moet je tijd en geld investeren in mensen die het niet gewend zijn te worden gehoord, zegt Hirsch. 'Je moet hen voorbereiden op het aandragen van goede oplossingen.'

Nu gebeurt dat onvoldoende, ziet ze. 'Lokale organisaties worden er laat of niet bij betrokken. De realiteit in veel landen maakt het soms ingewikkeld; zo word je in Indonesië als diplomaat of (zaken)partner van de overheid niet geacht te praten met de maatschappelijke organisaties ter plaatse. Of je hebt te maken met wel twintig lokale overheden en minstens zoveel ngo's en andere belangengroepen, zoals vissers- en boerencoöperaties. Je moet ze wel spreken en hun kennis, ervaring en ideeën serieus nemen om tot betere oplossingen te komen.'

Maak goede risico-analyses, zegt Hirsch, vooral over land- en mensenrechten, dan weet je wat je te wachten staat. 'De elites in veel landen hebben niet altijd het beste met hun mensen voor.'

Ovink is het eens met Hirsch dat de Nederlandse kracht ligt in het inclusieve en integrale proces – en dat daar over de grens minder van overblijft. Ovink valt soms 'van zijn stoel' van de 'versnippering van belangen', waaraan iedere partij zich volgens hem schuldig maakt. 'Landen die elkaar bestrijden over waterrechten, risicomijdende bedrijven die zo duurzame kansen missen en partijen uitsluiten, ngo's met oogkleppen die hun eigen belangengroep vooropstellen, investeerders die niet kunnen innoveren...'

Zoek dan maar eens een gemeenschappelijke deler, die iedereen ten goede komt. Kortom: deltaplanners nemen 'schildpad-denpaadjes' en voeren regelmatig 'stevige gesprekken' als partijen een eigen weg in willen slaan. 'Elke dag vinden we de diplomatie opnieuw uit.'

Verwacht niet dat de plannen direct concreet zijn, aldus Ovink. 'Maar ook de ontwikkeling van de Nederlandse deltaplannen – wel gedetailleerd tot op de uitvoering – duurde jaren. Dat geduld gunnen we anderen soms niet en dat is dom. Tegelijk wil je dat iedereen nú veilig is en duurzaam investeert. Zie de Bengaalse of Mozambikaanse plannen dan ook als een start voor een gemeenschappelijke taal en een afwegingskader voor de ontwikkeling van projecten en investeringen, die pas later volgen.'

En als een plan klaar en goedgekeurd is, blijft het spannend, zegt Ovink. 'Partijen moeten wel eigenaarschap tonen, anders valt het proces stil en kijkt iedereen naar elkaar. Dat vergt continue investering in betrokkenheid en af en toe moet je de boel opschudden. Je moet het zo vertellen en organiseren dat het werkbaar wordt, voor en met iedereen. Want ik wil dat iedereen vol voor zo'n plan gaat.' ●

Daniëlle Hirsch is milieu-econoom, bestuurslid van het Netherlands Water Partnership en sinds 2008 directeur van Both ENDS, dat zich inzet voor duurzame ontwikkeling wereldwijd. Both ENDS versterkt en werkt samen met een wereldwijd netwerk van belangenorganisaties, activisten en onderzoekers, om op te komen voor het recht op gebruik van natuur en leefomgeving. Voordat ze bij Both ENDS in dienst trad, woonde en werkte ze drie jaar in Zuid-Amerika. Bij terugkeer in Nederland was ze internationaal consultant voor een Delfts ingenieursbureau, gespecialiseerd in water- en kustbeheer.

Henk Ovink is als watergezant het boegbeeld van de Nederlandse watersector. Zijn taak is economische diplomatie, het realiseren van goede relaties tussen buitenlandse overheden, bedrijven, belangenorganisaties en donoren. Eerder was Ovink adviseur van de Hurricane Sandy Rebuilding Task Force van president Obama en waarnemend directeur-generaal ruimte en water en directeur nationale ruimtelijke ordening op het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Ovink is tevens betrokken bij diverse onderzoeksprogramma's en academische instituten.

Het begint met een sluis

De drukbevolkte Ayeyarwady-delta vormt het economische centrum van Myanmar, maar wordt ernstig bedreigd door zaken als verzilting, overstroming en vervuiling. Nederland ondersteunt de jonge, onervaren overheid bij het formuleren van efficiënte oplossingen waar alle partijen bij worden betrokken. Maar is Myanmar wel klaar voor een geïntegreerde strategie?

Tekst: Bente Meindertsma

Een zware moessonbui doet de straten van Yangon overstromen. Langzaam baant het drukke vrijdagmiddagverkeer zich een weg door de diepe plassen. Mannen en vrouwen op slippers waden door het bruine water, plastic afval heeft zich opgehoopt in de afwateringskanaaltjes langs de weg. De snelle groei van het economische centrum van Myanmar legt zo'n zware druk op de watertoevoer, drainage en riolering dat overstromingen tijdens de moessonmaanden aan de orde van de dag zijn.

De stad ligt aan de rand van de Ayeyarwady-delta, het dichtstbevolkte gebied van Myanmar. De Ayeyarwady-rivier ontspringt in de uitlopers van de Himalaya en doorsnijdt het land van noord tot zuid. De stroom verbreedt zich in de delta tot een soms meer dan een kilometer brede watervlakte en vertakt zich in vele zijrivieren.

Tien jaar geleden, begin mei 2008, trok de verwoestende cycloon Nargis over het gebied. Vele dorpen en steden werden weggevaagd, de ramp kostte volgens officiële cijfers aan 138.000 mensen het leven – al menen de meeste bronnen dat het werkelijke aantal veel hoger ligt.

Nog steeds is de delta kwetsbaar. Bevolkingsgroei en economische activiteit zetten het gebied onder druk, de gevolgen van klimaatverandering – zoals zeespiegelstijging en extreme regenval – vormen een bedreiging. Volgens de *Global Climate Risk Index 2016* is Myan-

mar het op een na kwetsbaarste land voor de gevolgen van klimaatverandering, zoals stormen en overstromingen.

Drie verschillende ministeries gaan de problemen te lijf met hun eigen maatregelen, maar al deze afzonderlijke interventies pakken de problematiek niet effectief aan. Daarvoor is een geïntegreerde aanpak nodig. Dat kost de departementen moeite, want ze zijn gewend zich strikt bezig te houden met hun eigen onderdeel van de delta. Zo richt het ministerie van Transport zich op de bevaarbaarheid van de rivier, Landbouw heeft vooral interesse in irrigatie en Bosbouw bekommert zich om de mangrovebossen.

'Met onze eeuwenlange ervaring in het beheren van een economisch belangrijke delta, zijn wij de aangewezen partij om Myanmar te helpen bij de ontwikkeling van een strategie voor de Ayeyarwady', zegt Huub Buise, plaatsvervangend ambassadeur in Yangon. 'Ik zie veel overeenkomsten, maar waar Nederland de luxe had om ervaring op te doen in een relatief dunbevolkt gebied, is de bevolkingsdruk hier veel groter en heeft Myanmar veel meer te maken met de gevolgen van klimaatverandering.'

Nederland en Myanmar ondertekenden in 2013 een memorandum om de samenwerking voor integraal waterbeheer te formaliseren. Ondersteuning bij de problematiek in de delta vormt een belangrijk

Ayeyarwady-delta

© Björn Christian Torrissen