

Tijd voor tegengas

Het vaak gehoorde 'Bring in the Dutch!' staat symbool voor het mondiale succes van de Nederlandse delta-aanpak. Maar een kritisch tegengeluid is hoognodig, vinden drie wateronderzoekers. 'We doen alsof we overal gevraagd worden om problemen op te lossen, maar achter een deltaplan schuilt een grote investeringsagenda en het wordt aangevuurd vanuit Den Haag.'

Tekst: Manon Stravens

Shahnoor Hasan is blij voor een publiek te staan met flink wat vrouwen. 'Want deltaplanning wordt voornamelijk gedaan door mannen.' De Bengaalse promovenda, verbonden aan IHE Delft, spreekt tijdens een waterconferentie in Amsterdam. En ze is uiterst kritisch op de wijze waarop Nederland zijn deltakennis promoot en overdraagt.

Nederland werkt zich uit de naad om de behoefte aan een deltaplan te creëren bij landen als Bangladesh en Vietnam, zegt Hasan, en het belang ervan te prediken. In dat proces worden de delta's volgens haar al snel over één kam geschoren. Ja, Nederland heeft wat te bieden, zegt ze, gestoeld op een indrukwekkende geschiedenis van leven met water. Maar de Nederlandse kennis is niet superieur en universeel en Bengalen en Vietnamezen bewonen en vormen hun delta's ook al eeuwenlang. Toch bestaan ploegen van deltaplanners nog altijd uit meer Nederlandse dan lokale experts.

Ook op de gebruikte terminologie is ze kritisch: die doet voorkomen alsof Bangladesh hulpbehoevend is en Nederland de reddende hand biedt, die het land 'in staat stelt' wat aan zijn deltaproblemen te doen. Die woorden doen geen recht aan de decennialange samenwerking, waarin ook lokale kennis en expertise een grote rol spelen, zegt Shahnoor Hasan.

In haar kritiek staat ze niet alleen. Vrijwel hetzelfde zeggen de onderzoekers Arjen Zegwaard (Universiteit van Amsterdam) en Chris Seijger (IHE Delft en Universiteit van Freiburg). Onafhankelijk van elkaar stellen beiden dat de Nederlandse deltakennis is gebaseerd op een specifieke Nederlandse situatie in een delta die nauwelijks te vergelijken is met delta's elders ter wereld.

Nederland heeft bovendien te weinig oog voor het politieke spel en zet een grote pr-campagne in om die kennis te exporteren. Seijger: 'Bij deltaproblemen horen we altijd "Bring in the Dutch!", maar een kritisch tegengeluid mag ook weleens gegeven worden.'

Nederland heeft zeker wat te bieden voor het maken van grote plannen, vertelt Seijger vanuit Freiburg. 'Hier is decennialang kennis en kunde over rivier- en waterbeheer opgebouwd. Hier zijn goede universiteiten, waar we veel mensen opleiden en innovaties doen – zoals de Zandmotor, een kunstmatig opgespoten schiereiland ten zuiden van Den Haag, dat de kust breder en veiliger maakt en ruimte geeft aan natuur en recreatie. Of de Vismigratierivier, een permanent gat in de Afsluitdijk, voor trekvis die leven van zoet en zout water. Dat is een indrukwekkende koffer met deltakennis, beter gevuld dan die van andere waterkennisexporteurs zoals Australië.'

Maar het is specifieke kennis van Neder-

landse delta's, zegt Zegwaard, die delta's en onzekerheden in met name in Zuid-oost-Azië onderzoekt. 'De Nederlandse situatie is bovendien extreem geëngineerd, met veel technische en infrastructurele kennis. En dat exporteer je dan naar gebieden waar bij wijze van spreken niets is.'

Bovendien doet Nederland alsof de delta een watersysteem is – een Nederlandse aanname, volgens Zegwaard. 'Het is ook een leefgebied van mensen en dieren, met een economie en een cultuur.'

'We denken al snel dat onze aanpak elders ook werkt, maar dat is slechts deels het geval'

Seijger: 'We beheren onze delta's op een bepaalde manier, op basis van het advies dat de commissie-Veerman in 2008 aanbood. We denken al snel dat onze aanpak elders ook werkt, maar dat is slechts deels het geval.' Nederland heeft een Deltawet en een Deltaprogramma, een Deltafonds en een deltacommissaris. Een sterke institutionele

basis, die nodig is om complexe vormen van waterbeheer en planning te kunnen uitvoeren, die andere landen niet per se hebben. Verder bezitten de delta's in Bangladesh en Vietnam – waar Seijger onderzoek doet – en in Indonesië hun eigen geschiedenis, 'met instituties en capaciteiten die op hun eigen wijze zijn ontwikkeld'.

Nederland is erg gericht op het buitenhouden van de zee. Zegwaard: 'Nederland houdt land en water graag gescheiden, met een kustregio die is georiënteerd op zoetwaterlandbouw. Maar dat is in de Aziatische delta's nauwelijks houdbaar, vanwege de kracht en de hoeveelheid water.' De dijken en polders die al sinds de jaren zestig in Bangladesh zijn aangelegd om akkers te beschermen, naar Nederlands model, kunnen het haast niet aan.

Nu klimaatverandering volgens de voorspellingen de zeespiegel sneller doet stijgen en cyclonen krachtiger maakt, zijn andere strategieën nodig: minder barricaderen, meer ruimte voor het water en gecontroleerde overstromingen. Seijger: 'Er wordt gezocht naar manieren om die overstromingen te gebruiken, om met het water landbouw te bedrijven.' Ook exploreert men de mogelijkheden voor een omslag van zoet naar zout in het land- en watergebruik.

Nederland voert een stevige campagne om zijn delta-aanpak de wereld over te krij-

gen. Die werkwijze bestaat uit twaalf bouwstenen, waaronder een integrale benadering, duurzaamheid, samenwerking, lange-termijnplanning en financiering. Daarmee wordt volgens Zegwaard een uniformiteit in de aanpak gesuggereerd die er niet is. Daarvoor zijn de delta's wereldwijd veel te complex.

'We doen alsof we overal gevraagd worden om problemen op te lossen, maar achter een deltaplan schuilt een grote investeringsagenda en het wordt aangevuld vanuit Den Haag', zegt ook Seijger. 'Die langetermijnplannen, voor soms wel vijftig of zeventig jaar, gaan over miljarden. Baggerwerk en het bouwen van dijken, dammen en sluizen vergen nu eenmaal een flinke duit, gefinancierd door andere partijen, het Japanse Jica of de Wereldbank.'

'Een deltaplan maskeert het feit dat heel het proces hartstikke politiek is'

De delta wordt opgeworpen als urgent project dat onze aandacht behoeft, ziet Zegwaard: 'De delta is feitelijk een gecreëerd beleidsobject.' Terwijl de Mekong geen grenzen kent en van Vietnam doorloopt tot in Cambodja, stopt het deltaplan bij de grens – zoals ook het Nederlandse deltaplan bij de Belgische grens stopt. 'Vervolgens worden mensen in het ontvangende land warm gemaakt en zet men waterbesturen op, alles om de neuzen dezelfde kant op de krijgen. Vervolgens wordt een planningsproces op touw gezet en gepresenteerd als apolitiek, maar dat is het nooit – het deltaplan maskeert het feit dat heel het proces hartstikke politiek is.'

Het is juist nodig om machtsrelaties en belangen te begrijpen en mee te nemen, vindt Seijger. Hij doet – evenals Shahnoor Hasan – onderzoek naar strategische planningsprocessen. 'Ministeries liggen vaak met elkaar overhoop, over wat er wel en niet in komt. Als een organisatie vindt dat ze er niet bij betrokken is, dan wil ze het al snel niet steunen. Dat is allemaal politiek.'

Een kritische probleemanalyse van de

staat van de delta is van belang, vinden de onderzoekers. 'Wat zijn de drijvende krachten van delta-ontwikkeling, vormen van landgebruik, verwachte zeespiegelstijging en de gevolgen daarvan?' zegt Seijger. 'De keuzes voor investeringen zijn toekomstbepalend. Als je besluit dijken te bouwen en een kustgebied in te polderen, dan leg je je voor een lange tijd vast. Er moet genoeg inzicht zijn in toekomstige ontwikkelingen, en die moeten worden vertaald naar de korte termijn. Een langetermijnvisie is lastig, maar cruciaal.'

De Nederlandse delta is als een zeldzame postzegel, zegt Seijger. 'Die willen we koesteren, net als ons welvaartsniveau en de huidige zoetwatervoorziening. Wij zijn best behoudend en dus pinden we onszelf vast op een strategie van méér en hogere dijken.' Maar landen als Vietnam of Bangladesh en hun delta's zijn in ontwikkeling. 'Daar ligt de toekomst niet vast.'

Zo zette Vietnam na de oorlog sterk in op het produceren van rijst om de bevolking te voeden. Seijger: 'Er zijn dijken aangelegd, zodat driemaal per jaar op grote landoppervlakten rijst kon worden geoogst. Maar inmiddels kan die rijst alléén niet meer voorzien in de nodige sociaaleconomische welvaart, en dus zoekt Vietnam naar alternatieven om zich verder te ontwikkelen.'

Nederland kan er nog van leren, vinden de onderzoekers. Seijger: 'Meer radicale scenario's, waarin we werkelijk vernieuwend kunnen zijn – zoals een omslag naar zilte teelt –, staan niet in een deltaplan. Terwijl ook de Nederlandse zoetwaterlandbouw in de kustdelta's het zwaar heeft als gevolg van hogere zeespiegels en drogere groeiseizoenen.' Nederland moet zelf ook strategieën exploreren die passen in een zilte toekomst.

Onze geëxporteerde kennis is vooral gericht op meer waterkeringen en zoetwaterlandbouw, terwijl er ook kansen liggen voor een zoute economie en andere woonvormen, vindt Seijger. Ook Zegwaard vindt dat Nederland zijn repertoire van exporteerbare kennis moet blijven vernieuwen, willen we in de toekomst een relevante speler blijven.

Een ander sleutelwoord waarmee de onderzoekers korte metten maken is participatie. 'Heb daarvan niet te hoge verwachtingen', raadt Seijger aan. 'Er worden wel veldbezoeken afgelegd en gesprekken gevoerd met deltabewoners, maar lang niet iedereen zit altijd aan tafel als de besluiten vallen. En kritische organisaties riskeren dat

ze buitenspel worden gezet. Dus hoe weet je dan of het juiste is beslist?'

In Nederland werkt het poldermodel goed, ook omdat mensen hier altijd 'keihard kunnen protesteren' als ze het oneens zijn met een besluit. Maar in andere landen is dat zeer ingewikkeld, zoals in communistisch Vietnam, zegt Zegwaard. 'De machthebbers in Hanoi zijn niet zo gecharmeerd van polderen.' Willen deltaplanners verandering bewerkstelligen, dan moeten ze mee-gaan in de Vietnamese manier van plannen – van bovenaf. 'Maar daarmee verstevig je ook de status quo. Dat is ook politiek.'

Vaak is er sprake van tegenstrijdige belangen, zoals tussen kleinere boeren en grote landeigenaren, zegt Seijger. In Bangladesh wil de kleine boer zelfvoorzienend zijn en moet daartoe zijn akker onder water zetten. Het sediment uit het water hoopt het land op en beschermt de akker tegen overstromingen. 'Maar dat betekent wel dat het land dan drie tot vijf jaar onder water staat.'

Dat staat haaks op de belangen van de grote landeigenaar, die de polders graag dichthoudt voor bijvoorbeeld garnalenkweek. Seijger: 'En de landeigenaren beschikken over politieke invloed en het geld om de macht te bespelen. De kleine boeren en het milieu delven al vlug het onderspit.'

Volgens Seijger gaat het proces vooral om zachte implementatie. 'Niet meteen met de schop de grond in, maar een subtiele proces van mensen meekrijgen in de probleemanalyse, het vinden van mogelijke alternatieven.' Ofwel: de neuzen van ministeries, overheden maar ook de internationale gemeenschap in dezelfde richting draaien.

Dat is waterdiplomatie van de hoogste plank, vindt Seijger: 'Met kleine stapjes het proces de goede kant op sturen.' Daarbij zijn de ambassades onmisbaar. Daarna volgt de schop, het afstoffen en aanpassen van voorstellen, die al heel lang op de plank liggen.

Want ligt een plan er eindelijk, dan betekent het niet dat het wordt uitgevoerd, weet Zegwaard. 'Juich nooit te vroeg. Daarom is het belangrijk om de plannen in wetten en regels vast te leggen, met de financiering erbij.' Ook moeten deltaplanners methoden zoeken om de deltabewoners te betrekken bij de verschillende fasen van het proces: 'De truc is echt te luisteren.' Seijger onderzoekt welke partijen een plan steunen gedurende de vorming en de uitvoer – en welke niet.

Wat bereikt zo'n tijd- en energierovend proces dan wel? Zegwaard: 'Het Me-

kong-deltaplan agendeerde zonder meer een zekere problematiek bij een aantal grote partijen, waaronder de Wereldbank, internationale financiers en ook in Hanoi. Dat klinkt beperkt, maar er staan nu ook openbare aanbestedingen uit om delen van dat plan in te vullen.' En deltaplanning blijft noodzakelijk. Zegwaard: 'Je wilt toch het deltagebied zo inrichten dat het bestand is tegen natuurkrachten in de toekomst.'

Kritiek is makkelijk, zegt Seijger ook. 'Het is bewonderenswaardig hoe deltaplanners trekken en sleuren, hoe ze proberen ruziën-de ministeries, overheden en donoren met elk hun eigenbelang op één lijn te krijgen. Ze werken ontzettend hard om compromissen te sluiten en zoveel mogelijk data, kennis en rapporten aan elkaar te rijgen. Ze willen oprecht een goed plan afleveren, waarvan de lokale deltabevolking profiteert.'

Een beetje modest mogen we best zijn, vindt Seijger. 'Het is verschrikkelijk hoe wij denken dat we de wijsheid in pacht hebben. De witte man die weet wat het beste is.' Bengalen en Vietnamezen bezitten zelf al zoveel kennis en kunde. 'Daarom werken we nauw samen met promovendi en onderzoekers uit die landen. Zo ontwikkelt de Vietnamese partner WACC-VNU een methode om

de haalbaarheid van innovaties te meten, met het oog op de motivaties en capaciteiten van de betrokken partijen. Die methodiek proberen we ook in Bangladesh te introduceren, zodat de kennisuitwisseling tussen beide landen op gang komt.'

Nederland moet beter begrijpen wat wel en niet werkt en wat onze rol daarin is, vindt Seijger. 'De lijntjes zijn kort in Nederland en er is veel uitwisseling tussen de instanties. Dat valt de Nederlandse deltakennis relatief goed te integreren. Tegelijkertijd is er een gebrek aan reflectie op de toepasbaarheid van deze kennis in het buitenland. Daardoor verliezen we belangrijke inzichten en is er geen oog voor de diversiteit aan manieren van deltabeheer en -ontwikkeling.'

Nederland trekt de wereld over als waterkoopman en -dominee, maar de vraag is of de behoefte aan Nederlandse kennis en expertise blijft. De onderzoekers betwijfelen het. Seijger: 'We werken heel hard om onze naam en reputatie hoog te houden. We hebben geen geld; ons belang is een invloedrijke, toonaangevende en veelgevraagde expert te blijven.'

'De Nederlandse waterdiplomatie draait nu nog goed,' vervolgt hij, 'maar als we ons niet openstellen voor nieuwe ontwikke-

lingen, dan lopen we het risico om links en rechts ingehaald te worden door andere partijen, die wel een zak geld meebrengen.' ●

Shahnoor Hasan is promovenda, verbonden aan de onderzoeksgroep Integrated Water Systems and Governance van IHE Delft. Haar onderzoek is onderdeel van het NWO-UDW-project Strategic Delta Planning, waarvoor zij de overdracht van Nederlandse deltaplanningskennis naar Bangladesh en Vietnam bestudeert.

Chris Seijger onderzoekt strategische deltaplanningsprocessen in het NWO-UDW-project Strengthening strategic delta planning processes in Bangladesh, the Netherlands, Vietnam and beyond. Hij maakt eveneens deel uit van de Integrated Water Systems and Governance-groep. Ook doceert hij waterbeheer in bos- en landbouwgebied aan de Albert-Ludwigs Universiteit van Freiburg.

Arjen Zegwaard is verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Hij onderzoekt delta's en onzekerheden in met name Zuidoost-Azië, gericht op besluitvormingsprocessen. In dat kader is hij ook betrokken bij het Deltas' Dealings with Uncertainty-project, gefinancierd door onder meer Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Japan.

