

# 16 JAAR INTERNATIONALE WATERWETGEVING

*Bart Teeuwen\**

■ De redactie van dit blad verzocht me terug te kijken op mijn ervaringen in het ondersteunen van Aziatische landen met de modernisering van hun waterwetgeving. Ik wil graag voldoen aan het verzoek en ook mijn visie geven op het (wenselijke) Nederlandse internationale waterbeleid.

■ De laatste jaren is de term “Bring in the Dutch” een veel gebruikte slogan. Bedacht moet echter worden dat het hierbij vooral gaat om de inbreng van Nederlandse watertechnologie op het vlak van flood management. Dat is ook in overeenstemming met de lange traditie van de Nederlandse strijd tegen het water, vooral vanuit zee. Die technologie wordt door Nederlandse ingenieursbureaus als Deltares, Haskoning/DHV, Witteveen & Bos, en Arcadis geëxporteerd. Echter daarbij lag en ligt nog steeds het accent op rijke landen als Amerika (New Orleans) en Singapore, die die kennis kunnen inkopen en die verder geen behoefte hebben aan ook ondersteuning op het vlak van instituties (inclusief participatie aspect) en wetgeving (water governance dus).

De meeste landen waarmee Nederland in het kader van het internationaal waterbeleid te maken heeft, zijn echter zgn. middengroep landen, die die kennis niet kunnen inkopen. Dit zijn ook de landen die behoefte hebben aan een veel bredere ondersteuning dan alleen technologie. Ze hebben ook behoefte aan ondersteuning op het vlak van instituties en wetgeving. Voor veel landen is dus een veel bredere aanpak gewenst. Die ontbreekt in de Nederlandse aanpak in de praktijk van veel projecten. Het beleid “van aid naar trade” komt in de praktijk ook nauwelijks echt van de grond. Dat hangt onder meer samen met het feit dat de Nederlandse aanpak is gebaseerd op de financiering van projecten via grants. Het gaat daarbij vaak

om planvormingsprojecten. Denk bijvoorbeeld aan het omstreden giant sea wall project in de baai van Jakarta. Wat ontbreekt is ook financiering van de uitvoering van die projecten op basis van een loan. Daaraan hebben al die middengroep landen nu juist grote behoefte, omdat ze de projecten niet zelf kunnen financieren. In Azië werken landen als Japan, Korea en China al heel lang met loans. Het grote voordeel daarvan is dat ze eigen consultants kunnen inzetten voor de uitvoering van de projecten. Op die manier kan ook toekomstgericht kennis worden behouden en ontwikkeld voor de export van kennis naar het buitenland. Nederlandse bureaus maken dus niet veel kans ingezet te worden op grote waterinfrastructuur projecten in die regio. De les hieruit is dat Nederland niet het adagium “van aid naar trade” zou moeten omarmen, maar “van aid naar loan financing”. Alleen dan is export van Nederlandse waterkennis op de langer termijn verzekerd. Bovendien kan onder die formule de kennis ook worden verbreed van flood management naar andere terreinen als drinkwatervoorziening, landbouw (irrigatie) en lowlands/peatlands.

Dat de implementatie van het beleid ‘van aid naar trade’ nog niet echt succesvol is, is ook de conclusie in een door het IOB (Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) uitgevoerde beleidsevaluatie naar het Nederlandse internationale waterbeleid over de periode 2006-2016. Op dit in december 2017 gepubliceerde rapport (Tackling

---

\* **Bart Teeuwen**, Institutioneel en juridisch adviseur waterbeheer.

Major Water Challenges) kan hier niet verder worden ingegaan. Het verdient aanbeveling aan dit onderzoeksrapport in een volgend nummer van dit blad afzonderlijk aandacht te schenken.

Institutionele kennis wordt vooral door de Nederlandse waterschappen geëxporteerd naar andere landen. Aanvankelijk opereerden waterschappen nogal onafhankelijk van elkaar, maar de laatste jaren is gelukkig sprake van een meer gecoördineerde aanpak. Een aandachtspunt daarbij is echter dat het Nederlandse waterschap model nogal eens met al te veel enthousiasme in andere landen wordt geïntroduceerd, terwijl de institutionele structuur van zo'n land zich daar helemaal niet voor leent. In de meeste landen is bescherming van het land tegen overstromingen vanuit zee niet zo'n belangrijk item dat het om een afzonderlijke bestuurlijke organisatie vraagt. (Tijdens het regenseizoen is er wel veel wateroverlast, maar die is daarna weer snel vergeten). De les is dus: oppassen met het opdringen van het Nederlandse model.

Veel landen zijn wel bereid een river basin organisatie (RBO) op te richten, maar dan wel naast de bestaande instituties. Dat betekent dat een coördinatie model vaak het maximaal haalbare is; dus een RBO die zowel op het strategisch (planvorming) als operationeel niveau (aanleg en beheer) slechts coördinerende taken en bijbehorende bevoegdheden heeft. Wellicht kan op langere termijn zo'n RBO uitgroeien tot een echte beheersorganisatie (river basin authority) zoals de Nederlandse waterschappen. Dit is een van de politiek moeilijkste onderwerpen waarmee ik de afgelopen 16 jaar in mijn buitenlands werk te maken heb gehad. Dat vereist vooral goed luisteren, veel dialoog en vertrouwen opbouwen met de beleidsmakers van het betreffende land. Dat kan alleen door middel van een jarenlange investering.

### **Mijn eigen ervaringen in het buitenland**

In 2002 ben ik begonnen met het 'exporteren' van institutionele en wetgevingskennis op het terrein van

het waterbeheer naar het buitenland. In het kader van bilaterale samenwerking tussen Nederland en Indonesië ben ik Indonesië gaan ondersteunen met de modernisering van de waterwetgeving van het land. Het ging niet alleen om een geheel nieuwe wet, maar ook om een groot aantal uitvoeringsregelingen die op basis van de nieuwe wet moesten worden ontwikkeld. Tot eind 2005 deed ik dat onder de paraplu van RWS. Vanaf 2006 zette ik mijn werkzaamheden voort als onafhankelijk consultant onder de paraplu van een fonds van de Wereld Bank.

Vanaf 2012 tot 2018 heb ik mijn Indonesische ervaringen kunnen inzetten om ook een aantal andere Aziatische landen te ondersteunen bij de modernisering van hun waterwetgeving. Het betreft de landen Bhutan, Bangladesh, Myanmar, Nepal, Sri Lanka, en Vietnam. Al deze landen zijn ontwikkelingslanden en krijgen grote leningen van de Asian Development Bank. De ADB financierde mijn werk in een speciaal daartoe opgesteld overall contract. Dit project "Supporting Water Legislation in South Asia and Southeast Asia" deed ik samen met Zaki Shubber, juriste bij UNESCO-IHE in Delft. Een van de doelen van deze samenwerking was het versterken van de waterrecht kennis van dit internationale instituut.

Alle genoemde landen hebben met elkaar gemeen dat ze in een overgangsfase verkeren van een centralistisch, niet democratisch bestuur bestel naar een gedecentraliseerd, democratisch bestuur bestel. Elk land verkeert in een andere fase. Het ene land is verder dan het ander. Bovendien is het ene land meer geëngageerd om een nieuwe wet te maken dan het andere. Bhutan is in dit opzicht een absolute topper. Binnen twee jaar kwam daar op basis van de nieuwe wet een integrale uitvoeringsregeling gereed (dus één wet, één uitvoeringsregeling). Het was een genoegen om met zo'n gemotiveerde mensen samen te werken.

De landen hebben ook met elkaar gemeen dat de modernisering van de wetgeving een politiek zeer gevoelig proces is. Dat heeft vooral te maken met het complexe institutionele kader. Taken op het

terrein van het waterbeheer zijn vaak over veel ministeries verspreid en decentralisatie van taken en bevoegdheden naar provincies, districten/ gemeenten verloopt heel moeizaam door grote weerstand van ministeries om macht af te staan. De instelling van RBO's maakt het proces nog meer gecompliceerd. Het is juist deze context die mij altijd heeft geïnspireerd bij het ondersteunen van een land met de opstelling van een nieuwe waterwet, waarin al deze zaken in onderlinge samenhang vorm en inhoud moeten krijgen.

Wat me ook altijd heeft geboeid is de dialoog met de lokale partners (lawyers en beleidsmakers met een meestal puur technische achtergrond). Juristen en ingenieurs zijn niet gewend om in zo'n wetgevingsproces samen te werken. Het Nederlandse open planproces is geen onderdeel van hun manier van werken. Bovendien denken beiden vaak nog erg sectoraal en hebben weinig oog voor de onderlinge samenhang van de diverse aspecten van het waterbeheer. Die sectorale benadering is vaak ook het kenmerk van de bestaande, verouderde waterwetgeving. Diverse afzonderlijke wetten moet in het moderniseringsproces bij elkaar gebracht worden en geïntegreerd in een nieuwe algemene waterwet. Zo'n proces kost tijd en daarom kan het ondersteunen van dat proces ook alleen maar resultaat opleveren door, naast het (in Nederland) schrijven van rapporten, enkele keren per jaar en dat gedurende meerdere jaren in het betreffende land werkzaam te zijn. Zo'n diepteinvestering is ook een absolute voorwaarde om onderling vertrouwen te kweken en om als consultant echte kennis te krijgen van de lokale tradities op het gebied van water allocatie, oplossing van conflicten over het gebruik van water, etc. Immers ook die zaken moeten hun plaats krijgen in de nieuwe wetgeving.

Het moderniseringsproces van de waterwetgeving (incl. de waterschap reorganisatie) in Nederland heeft ook vele jaren in beslag genomen. De Wet op de waterhuishouding van 1989 was een eerste stap. In de jaren negentig vond de tweede stap plaats met de modernisering van vooral de infrastructurele component van de waterwetgeving. De derde stap was de Waterwet van 2009. Een proces van 20 jaar

dus. Dat besef – dat het maken en implementeren van wetgeving veel tijd vraagt- leeft nauwelijks bij het uitdragen van het Nederlandse internationale waterbeleid. Het kost dus tijd en daarom moet ondersteuning van landen zijn gebaseerd op een structurele lange termijn aanpak. Daarvan is naar mijn mening onvoldoende sprake. En dat geldt helemaal voor de wetgeving, want dat aspect is (raar maar waar) nog nooit een integraal onderdeel geweest van projecten in het kader van het Nederlandse internationaal waterbeleid. Aanleg en duurzaam beheer van grote waterprojecten vereisen een adequaat en toegesneden wettelijk kader. Dat besef leeft nog steeds niet bij de Haagse beleidsmakers. Ik prijs me gelukkig dat de Wereldbank en de Asian Development Bank mij de gelegenheid hebben gegeven dit werk toch te kunnen doen. ■