

DISASTER RISK REDUCTION EN WATER GOVERNANCE

Kansen voor de Nederlandse topsector water?

Koos Wieriks^I en Martijn Wieriks^{II}

■ Al sinds jaar en dag laten wij ons wereldwijd graag aanspreken op, en loven voor, onze kennis en ervaring op het gebied van water, waterbeleid en water governance. Onze “strijd tegen het water”, de geschiedenis van onze waterschappen en Hansje Brinker zijn wereldwijd bekend. Nederland zou niet bestaan als we niet al eeuwen geleden begonnen waren ons te wapenen tegen regen, rivieren en de zee. We danken er onze waterschappen aan als oudste vorm van democratisch bestuur. Zelfs ver buiten de waterwereld kent men ons poldermodel.

■ Nederlandse ingenieurs als De Rijke, Van Doorn en Escher waren al in de tweede helft van de 19^e eeuw in Japan en China actief aan de slag met de verspreiding van Nederlandse waterkennis. In hun voetspoor volgde een stroom van andere ingenieurs en waterstaters. En ook vandaag de dag zijn we wereldwijd actief en beweegt zich een stroom van Nederlandse bedrijven, bestuurders, kennisinstellingen en ambtenaren over de aardbol om onze waterreputatie uit te dragen. De laatste jaren heeft daarbij een verschuiving plaatsgevonden in het karakter en vooral in de motivering van onze buitenlandse waterinzet. Kennisuitwisseling kwam meer en meer in de plaats van hulp. De “koopman” kreeg het overwicht over de “dominee”. Op dit moment staan de activiteiten grotendeels in het kader van topsectorenbeleid en de economische diplomatie. Onveranderd blijft echter ons geloof in eigen kunnen en in onze kansen op de wereldwatermarkt. Die kansen lijken vergroot te worden door een toenemend aantal waterrampen en vooral door de steeds groter wordende economische schade die uit deze rampen voortvloeit. Is dat vertrouwen terecht? Hoe zijn we de laatste jaren omgegaan met deze kansen? Wat hebben we geleerd van recente grote waterrampen? Zijn we aangesloten op internationale ontwikkelingen op dit terrein? Lukt het ons onze waterkennis te vermarkten? Is disaster risk

reduction een niche voor de Nederlandse watersector? Een aantal observaties.

Van reageren naar anticiperen - Overstromingsrisico's in het Nederlandse waterbeleid

Voorkomen van overstromingen en beheersing van het water zijn altijd de basis geweest van ons Nederlandse waterbeleid. Honderden jaren waterschapsgeschiedenis zijn hier een overduidelijke exponent van. Maar ook op nationaal niveau is er al meer dan 200 jaar bemoeienis. De aanleg van de Deltawerken en vooral van de Oosterschelde- en Maeslantkering onderstreepten de Nederlandse hegemonie op het gebied van preventief beleid. Daar was overigens wel eerst de ramp van 1953 voor nodig.

De laatste decennia heeft het Nederlandse waterbeleid zich in velerlei opzichten breder ontwikkeld. Waterkwaliteit kreeg een grotere rol, later ook de ecologie. Het beleid werd steeds samenhangender en integraler. Ook binnen het veiligheidsdenken hebben vele veranderingen plaatsgevonden.

Het concept “Omgaan met Water”, geïnspireerd door Henk Saeijs¹ legde de basis voor een nieuwe aanpak van het Nederlandse water management die niet langer gebaseerd was op de strijd *tegen* het water maar op het

I **Koos Wieriks** was voor V&W - nu IenM - jarenlang actief betrokken bij de totstandkoming, uitvoering en advisering over het waterbeleid. Hij werkte internationaal bij de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Rijn en het Indonesische Waterministerie. Hij werkt nu als Raad voor Infrastructuur en Milieu op de Nederlandse ambassade in Berlijn, maar is in VN-verband nog actief als adviseur van UNSGAB (water en sanitatie) en als lid van het High Level Expert Panel for Water and Disaster.

II **Martijn Wieriks** studeerde af op Water Governance in Indonesia aan de TU Delft (Technische Bestuurskunde) en werkte voor UNESCO-IHE en Accenture. Hij is nu zelfstandig consultant Sustainable Development and Natural Resources Development, gevestigd in Indonesië.

leven *met* het water. Sinds die tijd is het waterbeleid integraler en integraler geworden. Bescherming tegen overstromingen is natuurlijk nog altijd een van de pijlers van ons waterbeleid, maar wel met een flink vernieuwde aanpak.

We hebben veel geleerd sinds 1953 en het huidige Deltaprogramma omvat veel meer dan alleen bescherming tegen overstroming. Het anticipeert op mogelijke toekomstige ontwikkelingen, speelt in op ruimtelijke ontwikkeling en biedt een solide juridisch en financieel kader. Klimaatontwikkelingen dwingen ons ver vooruit te kijken. Regeren is vooruitzien. De ontredde in New Orleans na de orkaan Katrina in 2005 gaf een nieuwe impuls aan ons denken. Het werd voor iedereen opeens weer op indringende wijze duidelijk dat honderd procent zekerheid of absolute veiligheid niet bestaat en dat we dus ook moeten nadenken over het ondenkbare. Dus ook over het optreden tijdens en na een ramp. Het is overigens fascinerend om vast te stellen dat dit laatste inzicht zo lang buiten beeld was gebleven en dat in een waterland als Nederland zo weinig geregeld was op het gebied van evacuatie. De slechte ervaringen met de evacuatie tijdens het hoogwater van 1995 in het Nederlandse bovenrivierengebied waren blijkbaar al weer uit het geheugen verdrongen. Sindsdien hebben we op dit terrein het nodige geleerd van de ervaringen in de Verenigde Staten en ook van de aanpak in Japan. In dat laatste land wordt – in belangrijke mate vanwege het aardbevingsgevaar – met strakke regelmaat geoefend en wordt veel aandacht geschonken aan publieksinformatie en jeugdeducatie. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (toen nog Verkeer en Waterstaat) heeft op dit gebied gericht informatie ingewonnen en veel geleerd van Japan.

Het recente Deltaprogramma en de Deltawet laten duidelijk zien hoe de Nederlandse aanpak van de waterveiligheid op dit moment gestructureerd is. Uitgangspunt daarbij is de zogenaamde drielaagsveiligheid. Dat betekent een integrale aanpak volgen die nog steeds begint met preventie door middel van een goed functionerend systeem van waterkeringen. Maar daarnaast wordt ook invulling gegeven aan “zachtere” maatregelen via duurzame ruimtelijke inrichting. Het programma “Ruimte voor de Rivier” is daar een mooi voorbeeld van. De derde laag betreft de rampenbeheersing voor het geval dat het onverhoopt toch mis mocht gaan.

Nederlands waterinzet in internationaal verband: grote ambities

Nederland is altijd een actieve speler geweest op het wereldwatertoneel. Nederlandse baggeraars, ingenieursbureaus en consultants hebben meegewerkt aan een breed palet van wateractiviteiten verspreid over de gehele aardbol. Gedegen kennis en goed ondernemerschap en een flinke mate van vrijgevigheid waren altijd de basis voor succes. Onze polders en waterwerken en later ons waterbeleid bevestigden onze reputatie als “Nederland – Waterland”.

Decennialang is vooral Rijkswaterstaat samen met het bedrijfsleven opgetrokken bij de invulling van buitenlandse waterprojecten. Lang ging het daarbij vooral om ontwerp en aanleg van technische infrastructuur, maar later verschoof het accent meer naar institutionele aspecten, planning en beheer. Voorbeelden hiervan zijn de inzet op het gebied van River Basin Planning (Indonesië) en Coastal Zone Management (Vietnam). Met deze verschuiving kwamen ook andere partijen, zoals waterschappen en provincies en gemeenten op de radar voor buitenlandse wateractiviteiten. De inzet van de verschillende overheidsdiensten was lange tijd versplinterd in de vorm van een oneindige lijst van samenwerkingsovereenkomsten met de meest uiteenlopende landen. Ook de inhoudelijke inzet was lang zonder duidelijk herkenbare focus en een mix van technische en bestuurlijk-institutionele thema's.

Resultaat was een waaier van kleinere en vaak incidentele projecten, een hoop goodwill, maar weinig echt resultaat. De ontvangende landen werden er niet echt beter van, pilots ontwikkelden zich zelden tot een echt verbeterde aanpak en er was slechts in bescheiden mate sprake van business development voor onze private sector.

Met de opkomst van meer internationale spelers op het mondiale waterspeelveld en tegelijkertijd de noodzaak om op kerntaken te bezinnen of te bezuinigen ontwikkelde zich langzaam een meer gerichte en samenhangende aanpak door de Nederlandse watersector. De aanpak werd geïntegreerder, partijen gingen meer samenwerken en er werd geprobeerd een landenfocus aan te brengen.

Tegen deze achtergrond is de huidige prioriteitenstelling via het programma Water Mondiaal een logische en zeer positieve ontwikkeling. De verschillende departementen werken beter samen, er is sprake van focus op thema's en landen, en de korte termijn projectbenadering wordt ingeruild voor een langjarige structurele aanpak.

Dat moet ook wel want de Nederlandse ambitie voor onze inzet op het wereldwateroneel is niet mis. Het kabinet heeft in haar topsectorenbeleid geformuleerd dat de topsector water “haar bijdrage aan economische groei, bloei en verantwoordelijkheid van Nederland in de wereld verder wil vergroten”. Dat dient gepaard te gaan met een aanmerkelijke vergroting van ons aandeel op de wereldwatermarkt.

Het Deltaprogramma 2012 doet hier niet voor onder in zijn ambitie: “Op het gebied van water is Nederland toonaangevend in de wereld. Ons land combineert de in eeuwen opgebouwde expertise met nieuwe kennis en innovatieve technieken. Onze watersector is leidend. Het nationale Deltaprogramma vormt een belangrijke impuls voor het uitbouwen van die toonaangevende positie.”

Op grote internationale waterbijeenkomsten, zoals bijvoorbeeld het Wereld Water forum dit jaar nog in Marseille, laten we niet na deze boodschappen uit te dragen. Een indrukwekkend aantal gedeputeerden, dijkgraven en zelfs stadsbestuurders reist daarvoor graag af naar verre oorden en meldt zich bij de stand van het Netherlands Water Partnership, de water-variant van het Holland Heineken Huis. Veel zenden, maar minder luisteren en leren. Mooi voor de onderlinge contacten, maar niet voldoende om de markt te veroveren. Want daarvoor is uiteindelijk de echte expertise nodig en het vermogen om die om die in andere delen van de wereld effectief toe te passen. Voor de realisatie van de ambitie van de (top)sector water wordt het aspect water governance vaak genoemd als een niche die juist door Nederland ingevuld kan worden. Onze kansen op dat gebied zijn beslist groot. Maar we moeten er dan wel in slagen verder te gaan dan alleen ons eigen watermodel te promoten. Aansluiting bij de cultuur en bij de institutionele omgeving van de “ontvangende” landen is een vereiste. Hetzelfde geldt voor een betere aansluiting op de lokale en internationale financieringsmechanismen, zoals de World Bank, Asian Development Bank, African Development Bank en andere regionale ontwikkelingsbanken. Combinatie van relatief bescheiden Nederlandse financiering met internationale leningen kan in ontwikkelingslanden verrassend veel “leverage” opleveren. Maar dat lukt niet met alleen kennis over de waterschapshemming thuis. Er is ook kennis nodig over het financiële klimaat in het partnerland. Verstand van tendering is een vereiste, enige ervaring met het omzeilen van corruptie is beslist handig. Aan de donorkant is een intensive-

ring van de contacten met de International Financial Institutes zeker op zijn plaats, al was het maar omdat Nederland doorgaans een belangrijke geldgever aan deze instituten is.

In lijn hiermee lijkt het ook zinvol nader aansluiting te zoeken bij de agenda, werkwijze, cultuur en het begripkader in VN verband. Water is onderdeel van een brede VN agenda (Millennium Development Goals, Green Growth, Sustainable Development) en er zijn wellicht samenwerkings- (en financierings-) mogelijkheden met instanties als Unicef, WHO, FAO, UNDP, UNEP etc. Hetzelfde geldt voor grote foundations (Clinton, Gates etc.).

De oprichting van een Water Governance Center in Nederland is een mooi initiatief dat bijdraagt om onze ambities te realiseren. Maar dan moeten we er wel in slagen uit ons kringetje van continue afstemming van Nederlandse partijen te komen en ons meer internationaal te bewegen. De watersector, die zo graag uitstraalt ‘out of the box’ te gaan, lijkt vaak nog veel te veel naar binnen gericht.

Disaster Risk Reduction als extra speerpunt?

De Nederlandse aanpak van het waterbeleid, met zijn integrale benadering van verschillende beleidsvelden, met zijn samenwerking tussen bestuurslagen, met zijn mix van technische en institutionele aspecten en zeker ook met zijn participatieve benadering is een erkend thema voor de nieuwe economische diplomatie. Water governance dus. Interessant is de vraag of het aspect Disaster Risk Reduction ook zo’n niche voor onze watersector is.

Er is de laatste jaren decennia wereldwijd sprake van een toename van het aantal watergerelateerde rampen en vooral van een toename van de schade die door die rampen veroorzaakt wordt². Er gaat geen week voorbij of televisie, kranten en internet melden wel een grote overstroming met vaak veel slachtoffers, grote sociale ontwrichting en enorme schade. Alleen al in de maanden juli en augustus van deze zomer waren er zulke overstromingen in onder andere Rusland, India, de Filippijnen, Noord Korea en Japan. Opvallend is de vluchtigheid in de berichtgeving over zulke rampen. In eerste instantie wordt er bericht over de overstroming, de slachtoffers en de schade. In een tweede fase gaat de aandacht uit naar de noodhulp door de internationale gemeenschap: inzet van dekens en tenten, in een

enkel geval van pompen. In het ergste geval zelfs wil het aspect *water-related diseases* (tyfus, cholera) nog wel eens aan de orde komen. Als het water zakt volgt soms nog wel eens een plaatje van de achtergebleven modder maar meestal zijn de camera's dan alweer gericht op een nieuwe ramp met nieuwe beelden elders op de wereld.

Nog opvallender is dat er vrijwel nooit echt over de achterliggende oorzaken van de problemen gesproken wordt. Herstel en wederopbouw zijn zeker ook geen prioriteiten in de nieuwsvoorziening.

Het gebrek aan aandacht voor de achterliggende oorzaken van overstromingen is in vele landen ook terug te vinden in de beleidsmatige aandacht voor preventie, het voorkomen van rampen. Het kalf moet blijkbaar daadwerkelijk eerst verdrinken voordat de put gedempt of de dijk gebouwd wordt. En juist op het gebied van die preventie hebben we – door schade en schande wijs geworden - vanuit Nederland veel te bieden.

Op systeemniveau zijn de oorzaken die tot rampen en schade leiden wereldwijd hetzelfde.

Eenzijds worden we geconfronteerd met een intensivering van klimatologische en hydrologische omstandigheden. Meer regen in kortere tijd, sneller smelten van sneeuw, meer hurricanes en typhoons etc. Het lijkt duidelijk dat veranderingen in het klimaat – al dan niet een gevolg van menselijk handelen - hieraan ten grondslag liggen.

Anderzijds is er sprake van een nadrukkelijk door menselijk ingrijpen veroorzaakte verandering van afvoerpatronen en bergingscapaciteit. Verzegeling van de ondergrond, erosie, drainage, verstening, kanalisering, etc., zowel bovenstrooms als benedenstrooms, leiden allemaal tot een versnelde afvoer en concentratie van regen- en rivierwater. Ook onttrekking van grondwater en de daarmee samenhangende bodemdaling dragen bij aan de toename van overstromingen.

Bovengenoemde aspecten verklaren het optreden van meer overstromingen. De toename van de *schade* is direct gerelateerd aan de inrichting van onze steden en delta's en is dus volledig op menselijk handelen terug te voeren. De helft van de wereldbevolking woont ondertussen in stedelijke gebieden en een groot deel van deze stedelijke agglomeraties ligt in deltagebieden, in de directe invloedssfeer van rivieren en zeeën. Of het nu in Jakarta, Rotterdam, Manilla, New York of Bangkok is, overall is sprake van een toenemende urbanisatie en een continue kapitaalsconcentratie. De ramp in Bangkok vorig jaar veroorzaakte een schade van meer dan 50

miljard dollar. Ons nieuwe deltaprogramma laat zien dat het anders kan! Tijdig anticiperen voorkomt problemen en is absoluut kosteneffectiever. Op een enkele columnist na heeft iedereen deze aanpak in Nederland inmiddels begrepen, maar in grote delen van de wereld moet hier blijkbaar nog veel geleerd worden.

Disaster Risk Reduction is echter meer dan preventie alleen, kijk maar naar onze meerlaagsveiligheid. Zoals eerder beschreven heeft Nederland – dankzij de succesvolle preventieve aanpak – relatief weinig ervaring in eigen land met zaken als disaster response, evacuatie of wederopbouw. In internationaal verband hebben we echter de nodige ervaring opgedaan met rampen in het buitenland. Daarbij is er sprake van relatief kleinschalige assistentie (bijvoorbeeld aan Colombia en Frankrijk), maar ook van betrokkenheid bij disaster response na grote rampen zoals in New Orleans (2005) of de tsunami's in zuidoost Azië (2004) en Japan (2011).

Een van de eerste vragen die zich na zo'n ramp voordoet is altijd of er hulp moet worden aangeboden of dat er gewacht wordt op een hulpvraag. Duidelijke criteria bij de beantwoording van die vraag zijn er niet. Omvang speelt een rol, maar is niet doorslaggevend. Goede relaties ("vriendschap") helpen beslist. Nadere gedachtenvorming op dit punt lijkt noodzakelijk.

Kiezen we hier ook vooraf focuslanden of willen we de hele wereld bijstaan? Voeren we onze assistentie alleen uit of werken we samen met anderen? Bundeling van krachten op nationaal niveau is een absolute voorwaarde, maar zelfs dan zijn we vaak nog een kleine speler. Het criterium "kansen voor ons bedrijfsleven" komt steeds meer op de voorgrond. Bij de hulpverlening aan New Orleans (Katrina) en Indonesië stond de wens om te helpen nog voorop en werd het vermarkttingsaspect nog als secundair gezien. In de discussie over de assistentie aan Japan na de ramp bij Fukushima werd veel nadrukkelijker over kansen voor het bedrijfsleven als voorwaarde voor Nederlandse betrokkenheid gesproken. Enige voorzichtigheid lijkt hier geboden. De kost gaat nog altijd voor de baat uit en opgepast moet worden dat een strikt (Nederlands) economisch gemotiveerde inzet ons niet direct buitenspel zet. Termen als "verdienmodel" en "kassa" lijken nu wel erg centraal te staan in de topsectorenaanpak.

De Nederlandse inzet na Katrina en na de tsunami in Indonesië heeft laten zien dat Nederland snel en effectief kan reageren. Snelle hulp in de vorm van mobiele zuivering en pompen is maatschappelijk relevant en legt gelijk een goede basis voor vervolgwerkzaamheden.

Die vervolgwerkzaamheden kunnen dan op het terrein van water en sanitatie liggen, maar ook uitgebreid worden naar andere activiteiten in de wederopbouwfase. Kansen liggen er dan vooral in de betrokkenheid bij de planningsprocessen voor de wederopbouw, waar dan de specifieke Nederlandse deskundigheid en ervaring op het raakvlak van met waterveiligheid en ruimtelijke inrichting ingebracht kan worden. Fraai voorbeeld is de verdieping van de samenwerkingsrelatie tussen Nederland en de VS na de ramp in New Orleans. Overheid, bedrijfsleven en kennisinstututen zijn er in geslaagd nieuwe deuren te openen en zijn nu intensief betrokken bij de reconstructieplannen.

Waarom zou zo'n aanpak in andere landen niet werken? Het is dan echter wel zaak dat we georganiseerd en gefocust optreden. Eerste stap om dat te bereiken is een goede vastlegging van lessen en ervaringen. Wat hebben we met elkaar geleerd in de afgelopen jaren? Te vaak gaan nieuwe delegaties nog op weg zonder echt te weten wat hun voorgangers al geleerd hebben. Het zou goed zijn als het Water Governance Center een grotere rol zou spelen bij het verzamelen, beschikbaar maken en vooral evalueren en operationaliseren van onze ervaringen. Mat name op het vlak van Disaster Risk Reduction is daar nog veel te doen.

Parallel daar aan dienen onze ambities en concepten voor de Topsector Water en economische diplomatie verder doorvertaald te worden in een gerichte strategie. De mooie woorden van de afgelopen jaren moeten worden omgezet in concrete daden. Daarbij moet helder worden op welke landen we inzetten en welke activiteiten we daar kunnen uitvoeren. We moeten aangeven hoe we daar het samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstututen zo doelmatig mogelijk inrichten. We zullen ons accent moeten verleggen van interne nationale discussies naar ondernemende internationale. Maar ook van virtuele en coördinerende activiteiten naar zichtbare en tastbare initiatieven.

Waarom geen echt International Water Governance Institute in ons land oprichten? Uiteraard in samenwerking met internationale partners, maar met een Nederlandse vlag. Natuurlijk kost dat geld, maar voor niets gaat de zon op.

Het is ook zaak een goede balans te vinden tussen internationale solidariteit en verantwoordelijkheid

en onze wens om de markt te veroveren. Welk accent daarbij ook gekozen wordt, voor niets gaat de zon op. Economische diplomatie zonder voldoende budget is een illusie.

Tot slot lijkt het zinvol aandacht te besteden aan de wijze waarop we ons gedachtegoed internationaal willen uitdragen. Werken in Azië, Afrika of Zuid-Amerika is een vak apart, werken binnen de VN of met de financiële sector ook. Dat vraagt om andere kennis en specialisaties dan van waterbeleid alleen. Juiste inzet en verdere ontwikkeling (human capital) van die specialisaties is gewenst.

Tot slot

Er zijn weinig voorspellende gaven voor nodig om de volgende waterramp alvast aan te kondigen. Wij hebben de kennis, de ervaring en de verantwoordelijkheid om andere landen te helpen dit soort rampen te voorkomen. En als die ramp zich dan toch voordoet kunnen wij er aan bijdragen om de gevolgen ervan zoveel mogelijk te beperken. Water Governance en Disaster Risk Reduction bieden kansen voor onze watersector – overheid, bedrijfsleven en kennisinstututen - op de mondiale wereldmarkt. De ambitie is er, nu de uitvoering! ■

SUMMARY

In the last decade there has been a global increase in the amount of water-related disasters and their resulting damages. Hurricane Katrina, floods in Thailand and the tsunami in Indonesia have stressed the importance of a new approach to traditional water management and policy to manage water-related disaster risks. The Dutch water sector has always been at the forefront of the global water stage. Water Governance is often mentioned as a niche market to which the Netherlands can make a significant contribution. However, in light of recent events we must ask ourselves if Disaster Risk Reduction is not an equally valid niche market to which the Netherlands can contribute. This paper provides an overview of the development of Dutch water policy, its application in the global water market, and finally indicates how the Dutch water sector can capitalize on market niche opportunities.

1 Saeijs (2008). Turning the tide.

2 Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft (2012), Geo Risks Research, NatCatSERVICE.