

OESO OVER WATER GOVERNANCE IN ARGENTINIË

Herman Havekes*

■ Eind vorig jaar verscheen het OESO-rapport 'Water Governance in Argentina', een nieuw rapport in de inmiddels imposante reeks studies van deze internationale organisatie¹ over waterbeheer en water governance. Dit artikel gaat, na een beschrijving van enkele van die eerdere studies, in op dit rapport over het Argentijnse waterbeheer, waarna afgesloten wordt met enkele meer algemene conclusies.

Zoals gezegd gaat dit artikel met name in op het nieuwe OESO-rapport over Argentinië. Hieraan gaat echter een korte beschrijving van enkele eerder verschenen OESO-rapporten vooraf. De achtergrond daarvan is enerzijds dat de OESO nu zo'n goede tien jaar belangwekkende studies over het waterbeheer en de water governance uitbrengt, zodat een balans op te maken valt. Anderzijds wordt in dit nieuwe rapport verwezen naar een aantal van die eerdere studies, zodat het onderhavige rapport met die eerdere studies in het achterhoofd beter te begrijpen is. Overigens brengt de OESO, die als missie *Better Policies for Better Lives* heeft, op het terrein van het waterbeheer zoveel interessante studies uit, dat het te ver zou voeren die hier allemaal te memoreren. Er is dus een keuze gemaakt. Op zichzelf kan het verbazen dat een economische organisatie als de in Parijs gevestigde OESO, waarvan momenteel circa 35 in het algemeen ontwikkelde landen lid zijn, zoveel aandacht aan het waterbeheer besteedt. Dit vindt zijn grondslag in de overtuiging dat een gezonde economische ontwikkeling sterk afhankelijk is van een goed waterbeheer. De OESO werkt overigens niet alleen voor de lid-Staten, zo is Argentinië geen lid van de OESO. Ook andere landen kunnen dus profiteren van de expertise van de OESO.

Eerdere OESO-studies

Als gezegd brengt de OESO nu een goede tien jaar studies over het waterbeheer uit. Aanvankelijk waren dat vooral thematische rapporten, bijvoorbeeld over multi-level governance, financiering, stakeholder involvement en onafhankelijke toezichthouders. Sinds 2013 verschijnen echter ook specifieke landenrapporten,

zoals dat over Nederland in 2014. Aldus kan een goede relatie worden gelegd tussen enerzijds meer algemeen geldende theoretische kaders en anderzijds de specifieke watersituatie in een bepaald land. Die rapporten zijn altijd diplomatiek geformuleerd, maar de aanbevelingen zijn er niet minder duidelijk om. De rapporten worden in concept-vorm ook aan het Water Governance Initiative (WGI) voorgelegd.² Dit WGI, dat sinds zijn oprichting in 2012 wordt voorgezeten door "onze" Peter Glas, bestaat uit circa 130 vertegenwoordigers uit ongeveer 40 landen, uiteenlopend van ambtenaren van waterministeries, decentrale waterorganisaties, onafhankelijke regulators, de grote internationale waterbedrijven, kennisinstellingen, de wetenschap en niet-gouvernementele organisaties. Kortom, het WGI herbergt enorm veel waterkennis. Dankzij de ondersteuning door een deskundig secretariaat onder leiding van Aziza Akhmouch van de OECD kan dit WGI, dat tweemaal per jaar bijeenkomt, optimaal functioneren. De bespreking leidt dan ook niet zelden tot bijstelling van de concept-rapporten doordat de verschillende deelnemers daar duidelijke en soms afwijkende ideeën over hebben.

Vanzelfsprekend moet in deze inleiding ten slotte worden gewezen op de belangwekkende Recommendation on Water van de OESO-Raad van eind 2016. Dergelijke aanbevelingen zijn weliswaar niet bindend, maar plegen door de lid-staten buitengewoon serieus te worden genomen. Met gebruikmaking van de kennis en ervaring die in eerdere studies is opgedaan, bevat dit document ook – de aanbeveling is veel breder – een twaalfstal concrete principes voor een goede water governance.³ Die principes komen uiteraard terug in de studies van na die datum, zoals

* **Herman Havekes** is bijzonder hoogleraar Publieke organisatie van het (decentrale) waterbeheer aan de Universiteit Utrecht en tevens werkzaam bij de Unie van Waterschappen te Den Haag. Hij is voorts redactielid van dit tijdschrift.

in het recente rapport over Argentinië. De aanbeveling is reeds eerder in dit tijdschrift beschreven,⁴ zodat hier ter oprissing van het geheugen volstaan wordt met een opsomming van de twaalf principes, die in zeker opzicht te vergelijken zijn met de bekende eerdere *Building Blocks for Good Water Governance* van het toenmalige Water Governance Centre. Onderverdeeld in drie overkoepelende invalshoeken, te weten doeltreffendheid, doelmatigheid alsmede vertrouwen en betrokkenheid, bevat de aanbeveling in mijn eigen woorden achtereenvolgens de volgende principes:

Doeltreffendheid

- 1 Deel taken en verantwoordelijkheden voor alle wateraspecten (beleid, implementatie, beheer en toezicht) duidelijk toe en zorg voor afstemming tussen de verschillende instanties;
- 2 Voer waterbeheer uit op de juiste schaal om recht te doen aan lokale omstandigheden en zorg voor afstemming tussen de diverse schaalniveaus;
- 3 Zorg voor beleidsafstemming, in het bijzonder tussen waterbeheer en milieu, gezondheid, energie, landbouw, industrie, ruimtelijke ordening en landgebruik;
- 4 Pas de capaciteit van de instanties aan de complexiteit van de uitdagingen aan en aan de vaardigheden om hun taak uit te voeren;

Efficiency

- 5 Produceer, actualiseer en deel de relevante data en gebruik ze om het waterbeleid te verbeteren;
- 6 Verzeker dat governance arrangementen helpen om op een efficiënte, transparante en tijdige manier voldoende geld voor het waterbeheer ter beschikking te hebben;
- 7 Verzeker in het algemeen belang dat adequate wettelijke regels worden ingevoerd en nageleefd;
- 8 Bevorder de introductie van innovatieve water governance praktijken door en tussen de verschillende instanties, niveaus en relevante stakeholders;

Vertrouwen en betrokkenheid

- 9 Benadruk het belang van integriteit en transparantie voor een betere verantwoording en vertrouwen in de besluitvorming;
- 10 Bevorder stakeholder engagement voor bijdragen aan het waterbeleid en de invoering daarvan;
- 11 Bevorder water governance methoden die de doorwerking van problemen tussen watergebruikers, landelijke en stedelijke gebieden en generaties tegengaan;
- 12 Bevorder periodieke monitoring en evaluatie van het waterbeleid, deel de resultaten met het publiek en breng zo nodig aanpassingen aan.

Thematische rapporten

Een eerste rapport dat in dit overzicht niet mag ontbreken, is het rapport uit 2011 over multi-level water governance.⁵

Dit rapport vormt door de methodiek die daarin wordt gepresenteerd immers de basis voor latere studies. Het rapport bespreekt de public governance van het watersysteem- en waterketenbeheer in 17 OECD-landen, te weten: Australië, België (Vlaanderen én Wallonië), Canada, Chili, Frankrijk, Griekenland, Israël, Italië, Japan, Zuid-Korea, Mexico, Nederland, Nieuw Zeeland, Portugal, Spanje, Engeland en de Verenigde Staten (Colorado). Het rapport is grotendeels gebaseerd op een door genoemde landen op diverse overheidsniveaus ingevulde vragenlijst van niet minder dan 20 pagina's. In de kern gaat het rapport over multi-level governance, aangezien in vrijwel alle landen sprake is van gedeelde verantwoordelijkheden op het terrein van beleid, taken, financiering, ontwikkeling en van uitvoering op verschillende bestuurlijke en territoriale niveaus. Het rapport is nadrukkelijk geen kwalitatief oordeel over de "performance" van de 17 landen.

Gebaseerd op het in het rapport aangereikte OECD Multilevel Governance Framework komt als belangrijkste uitdaging een zevental kloven ("gaps") naar voren: de kloof tussen bestuurlijke en waterstaatkundige grenzen, de informatiekloof, de politieke kloof, de financiële kloof, de capaciteitskloof, de doelstellingenkloof en de transparantie- en verantwoordingskloof. Om deze kloven succesvol te dichten is geen uniforme aanpak mogelijk, maar moet sprake zijn van een integrale, holistische benadering. Niet verwonderlijk is dat de meeste landen zeggen vooral stevige financierings- en capaciteitsproblemen te ervaren. In het laatste hoofdstuk, dat meer dan de helft van dit rapport van een kleine 250 pagina's beslaat, zijn buitengewoon informatieve profielen van de 17 landen opgenomen.

Een tweede rapport borduurt hier als het ware rechtstreeks op voort, doordat het over de belangrijkste kloof gaat: een adequate financiering van het waterbeheer.⁶ Dit voor OESO-begrippen relatief compacte rapport van net geen 100 pagina's reikt een kader aan om het waterbeheer in al zijn facetten adequaat te financieren. Het belang daarvan wordt duidelijk gemaakt in Annex B, die een ruwe schatting bevat van de wereldwijd noodzakelijke investeringen in (alleen) drinkwater- en sanitatievoorzieningen tot 2050. De OESO komt, afhankelijk van de precieze uitvoering, tot een bedrag tussen de \$ 7,52 en \$ 9,23 triljard (p. 94). Dan mag de financiering inderdaad op orde zijn.

Volgens de OESO is "public funding" een essentieel onderdeel van de financiering van het waterbeheer en gelden daarvoor vier belangrijke principes (p. 37-47): het beginsel de vervuiler betaalt, het beginsel de begunstigde (of belanghebbende) betaalt, het billijkheidsbeginsel en het beginsel van samenhang en afstemming van het waterbeleid met andere sectoren, zoals energievoorziening, landbouw, stedelijke en industriële ontwikkeling en handel. Voor een adequaat waterbeheer is veel geld nodig, niet

alleen voor investeringen in de infrastructuur voor de waterketen en het watersysteem, maar ook voor beheer en onderhoud en de “governance” aspecten van het waterbeheer (planning, handhaving, personeel e.d.). In het rapport wordt geconcludeerd dat deze governance kosten nog nauwelijks in rekening worden gebracht. Het rapport vervolgt met een uitvoerig overzicht van allerlei waterheffingen, zoals regulerende heffingen (waarmee anders dan de benaming suggereert, leges worden bedoeld), lozingsheffingen, onttrekkingsheffingen en aan de vergunning gekoppelde verhandelbare waterrechten. Van een groot aantal landen, waaronder Nederland, wordt aangegeven of en zo ja welk systeem van onttrekkings- en lozingsheffingen zij hebben (p. 55-59), wat een rijk geschakeerd beeld laat zien. Als daar al een gemeenschappelijk element in valt te ontdekken, zijn dat de zeer lage heffingstarieven voor onttrekkingen van oppervlaktewater en grondwater.

Landenrapporten

Zoals bekend brengt de OESO ook specifieke landenrapporten uit.⁷ In 2012 werd een eerste rapport gepubliceerd over de water governance van een dertiental landen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied, waarin de multi-level benadering met zijn zeven kloven op bedoelde landen is toegepast.⁸ Ook in dit rapport beslaan de informatieve landenprofielen in hoofdstuk 5 ongeveer de helft van het rapport van 176 pagina's.

Al weer een jaar later verscheen een eerste rapport over een specifiek land, te weten Mexico.⁹ Dit rapport van een kleine 300 pagina's benoemt in hoofdstuk 1 de governance uitdagingen waarvoor Mexico staat. Hoofdstuk 2 beschrijft de noodzakelijke versterking van de river basin governance en hoofdstuk 3 de verbetering van de economische instrumenten en efficiency. In hoofdstuk 4 is een methode opgenomen om de toezichtfuncties in de drinkwater- en sanitiesector (de *water services*) te versterken, terwijl het slothoofdstuk 5 een voorlopig actieplan bevat om de reorganisatie van het Mexicaanse waterbeheer vorm te geven. Voor dit rapport is een viertal internationale peer-reviewers ingezet uit Engeland, Italië, Brazilië en Australië. Het zal daardoor niet verbazen dat een aantal van de best practices in dit rapport uit deze vier landen afkomstig zijn. Box 1.13 op p. 78 memoreert overigens, zij het niet geheel correct, ons eigen Bestuursakkoord Water en Deltaprogramma.

Met de titel van dit rapport is niets teveel gezegd. Als je de situatie die de OESO in Mexico aantrof op je laat inwerken, bekruip je eerlijk gezegd het gevoel waar te beginnen? Door de enorme bevolkingsgroei staat de waterkwaliteit sterk onder druk, al heeft 91% van de bevolking toegang tot drinkwater en 90% tot sanitatie. Ook wordt Mexico regelmatig getroffen door overstromingen, droogte en orkanen, die meer dan acht miljoen mensen bedreigen. Er

is weliswaar relatief veel beleid, onder meer via de 2030 Water Agenda, maar de uitvoeringskracht is gebrekkig door de institutionele versnippering. Niet voor niets bevat hoofdstuk 5 van de onderhavige studie een aantal stevige institutionele aanpassingen die Mexico volgens de OESO zou moeten doorvoeren.

Zoals bekend verscheen slechts weer een jaar later – de productie van de OESO is ongekend – het rapport over Nederland.¹⁰ Aangezien dit rapport in dit tijdschrift reeds eerder uitgebreid beschreven is,¹¹ wordt hier volstaan met het memoreren van het ronduit positieve oordeel daarvan. Nederland wordt gezien als een *global reference* waar het gaat om de waterveiligheid en de zoetwatervoorziening. Het deltaprogramma, de deltacommissaris en het deltafonds zijn hieraan niet vreemd. Ook de bestuurlijke en financiële structuur wordt als robuust ervaren onder meer dankzij de enorme opschaling van de waterschappen en de drinkwaterbedrijven. Dat positieve oordeel moet – in de woorden van de OESO – echter niet tot zelfgenoegzaamheid leiden. Het rapport (p. 19) spreekt over de “long-standing excellent track record of Dutch water governance in several areas”. Die laatste drie woorden ontbraken aanvankelijk in het conceptrapport en zijn aangebracht naar aanleiding van de bespreking daarvan in het WGI. Niet ten onrechte werd er vanuit dat gremium op gewezen dat Nederland op het terrein van de waterkwaliteit nog een weg te gaan heeft. Ook op andere terreinen (vergroting waterbewustzijn, relatie waterbeheer-ruimtelijke ordening, de inzet van economische instrumenten, waaronder heffingen op wateronttrekkingen en op diffuse bronnen, met name uit de landbouw, en het creëren van een onafhankelijke toezichthouder) zag de OESO trouwens nadrukkelijk ruimte voor verbetering. Dit element lijkt in alle euforie over het positieve eindoordeel wel eens te worden vergeten.

Dat positieve oordeel – de betreffende bewoordingen komen voor zover mij bekend in geen enkel ander landenrapport voor – maakte in Nederland bijna op hetzelfde moment een einde aan de toen lopende politieke discussie over de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer. Daarbij lagen in het bijzonder de waterschappen onder zwaar vuur. In het regeerakkoord *Bruggen slaan* van het toenmalige kabinet Rutte II stond dat zij uit de Grondwet zouden verdwijnen, verder zouden worden opgeschaald en later zouden worden samengevoegd met de nieuwe, uit de provincies te vormen, vijf landsdelen. Van al die plannen kwam dankzij het OESO-rapport niets terecht. Op de dag van de presentatie van het rapport in Den Haag stuurde minister Schultz van Haegen van I&M een brief aan de Tweede Kamer, waarin zij onder verwijzing naar het rapport meldde dat er geen reden was de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer aan te passen. Zonder slag of stoot ging de kamer hier enige maanden later mee akkoord. *Succes kent vele vaders en Vreemde ogen dwingen*, zo leek het wel.

De grote, ook politieke invloed van de OESO-studies is hiermee ruimschoots aangetoond.

En de OESO-karavaan trok verder. Weer een jaar later verscheen een rapport over het waterbeheer in Brazilië.¹² Ook dit rapport van een kleine 280 pagina's is volgens het bekende stramien opgebouwd. Na de schets van een aantal relevante gegevens en uitdagingen in hoofdstuk 1 bevat hoofdstuk 2 de institutionele organisatie van het waterbeheer en de inmiddels bekende multi-level approach met zijn zeven kloven. Hoofdstuk 3 grijpt het Nationale Pact voor Waterbeheer van Brazilië uit 2011 aan om een aantal verbeteringen door te voeren. Ook bevat het – vanwege de omvang van Brazilië – een drietal regionale case-studies. Hoofdstuk 4 gaat, nu watertekort een van de grootste problemen in Brazilië vormt, over het inzetten van waterverdeling als beleidsinstrument en het slothoofdstuk 5 reikt een actieplan aan om de water governance in Brazilië te versterken. Voor dit rapport kwamen de ingeschakelde peer-reviewers uit Canada, de EU te Brussel, Zuid-Afrika, Portugal en Australië, zodat veel van de best practices uit die landen afkomstig zijn. In box 2.13 op p. 87 komt echter de positie van onze waterschappen als River Basin Authorities aan de orde, waarbij de toezichthoudende rol van provincie en rijk wel erg zwaar is aangezet en in box 3.3 op p. 112 het Bestuursakkoord Water, dat hier beduidend beter is weergegeven dan in het eerdere rapport over Mexico. Ten slotte komt op p. 226 komt de Nederlandse verdringingsreeks nog even om de hoek kijken.

Uit het rapport komen de gebrekkige water governance en de waterverdeling als de twee centrale problemen naar voren. Het eerste punt heeft te maken met de staatsrechtelijke (federale) structuur van Brazilië. Er zijn een federale regering, waarbij er op centraal niveau zo'n acht ministeries betrokken zijn bij het waterbeheer, 27 deelstaten, 200 river basin committees en gemeenten die doorgaans verantwoordelijk zijn voor de water services, waarbij de onderlinge bevoegdheidsverdeling te wensen over laat. Er is geen scherpe rolverdeling en soms sprake van twee beheerders van hetzelfde water (*double dominion*). Het tweede punt borduurt naadloos voort op die rolverdeling. Brazilië is weliswaar een bijzonder waterrijk land (het heeft 12% van de zoetwatervoorraad in de wereld), maar dat is volstrekt ongelijk verdeeld over het land en dat vraagt dus om een sterke water governance. Om verschillende redenen is die nu niet aanwezig: gebrekkig waterbewustzijn ("er is water genoeg", het waterverbruik is met gemiddeld 167,5 liter per persoon per dag ook een stuk hoger dan in ons land), geen verdringingsreeks voor perioden van tekort, er zijn wel plannen, maar geen uitvoeringskracht, mismatch tussen bestuurlijke schalen en die van het waterbeheer, bestuurlijke fragmentatie, te lage waterheffingen, slechte waterkwaliteit doordat maar 40-50% van het huishoudelijk afvalwater gezuiverd wordt, etc. Ook dit rapport bevat dan

ook een groot aantal aanbevelingen voor Brazilië om de water governance te versterken.

Argentinië

Het jongste landenrapport van de OESO van eind 2019 gaat over Argentinië.¹³ Dit is een enorm groot land van bijna drie miljoen km² en qua oppervlakte het achtste land ter wereld. Het heeft circa 45 miljoen inwoners. De waterproblemen in Argentinië, dat bovendien geconfronteerd wordt met een financieel-economisch deplorabele situatie, zijn groot: te veel, te weinig en te vuil water; alles komt voor. Overstromingen zijn verantwoordelijk voor 95% van de jaarlijkse schade door natuurrampen. Ernstige droogte heeft een enorme impact op de economie, die in belangrijke mate afhankelijk is van de landbouw. Ten slotte kent het land enkele van de meest vervuilde watersystemen van de wereld. Afgezet tegen andere Zuid-Amerikaanse landen is de aansluiting op het drinkwaternet buitengewoon laag: voor landelijk gebied zo'n 55% en in de steden zo'n 87%. Het gemiddelde waterverbruik wordt geschat op 300 liter per persoon per dag en slechts 27% van de aansluitingen is bemeterd. De lekverliezen bedragen 30-60%. Het *canilla libre* tariefsysteem (p. 57), waarbij gebruikers een gefixeerde bijdrage betalen los van hun feitelijke gebruik, helpt ook niet bepaald. Met de aansluiting op de riolering is het nog veel slechter gesteld: 6,4% in landelijk gebied en 58,2% in de steden. Slechts 15-20% van het afvalwater wordt voor lozing gezuiverd.

Volgende ruimte voor verbetering dus. Aan de totstandkoming van dit nieuwe rapport van ruim 220 pagina's werkten deze keer peer-reviewers mee uit Brazilië, Spanje, de Verenigde Staten en Australië. Vanuit Nederland was Monica Altamirano van Deltares van de partij. Het zal aan haar inbreng te danken zijn dat box 2.10 op p. 71-72 een uitvoerige beschouwing van het deltaprogramma bevat. Box 2.3 op p. 53 maakt voorts melding van het samenwerkings-project tussen Dutch Water Authorities en de Provincie van Buenos Aires in het kader van de Blue Deal. Het concept-rapport werd in juni 2019 te Berlijn besproken door het WGI.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Het relatief korte eerste hoofdstuk (p. 21-33) bevat enkele kerngegevens en beschrijft de vele uitdagingen waarvoor Argentinië staat. De regenval bedraagt 500-800 mm per jaar. Van het onttrokken water gaat 74% naar de landbouw, 15% naar de drinkwatervoorziening en 11% naar de industrie. De landbouw is met ruim 40 miljoen ha, waarvan zo'n 2 miljoen ha geïrrigeerd, een cruciale economische sector in Argentinië en is goed voor 6% van het BBP. Meer dan de helft van het land is bestemd voor de landbouw. Droogte, zoals die in 2017-2018, kan dus enorme economische schade toebrengen. Op zichzelf is er net als in Brazilië water genoeg, maar ook hier is het ongelijk verdeeld.

Tegelijkertijd is Argentinië een van de vijftien landen die het meest door overstromingen geteisterd worden. Sinds 1957 waren er twaalf grote overstromingen, waarbij niet alleen slachtoffers vielen, maar die ook ernstige schade toebrachten aan de landbouw, infrastructuur, eigendommen en economische activiteiten. Alleen al in 2012 bedroeg de schade door overstromingen USD 3.4 miljard. Door de lage zuiveringsgraad van het afvalwater is de waterkwaliteit slecht. Daar komen de diffuse lozingen uit de landbouw nog bij. Toenemende verzilting en het van nature in de bodem voorkomende arseen maken de waterkwaliteitsproblemen van zowel oppervlaktewater als grondwater nog groter. Het arseenprobleem, dat wij op zeer bescheiden schaal ook wel in Nederland kennen, doet zich voor op 435.000 km² land en bedreigt vier miljoen mensen. Wat de bevoegdheden betreft liggen die hoofdzakelijk bij de 23 provincies en de stad Buenos Aires, hetgeen sinds 1994 zelfs in de Grondwet is vastgelegd. Deze instanties hebben bezitten de eigendom en jurisdictie over de watersystemen, ook voor de interprovinciale wateren, en zijn tevens verantwoordelijk voor de water services. Tegelijkertijd betekent dit dat de centrale regering nogal met lege handen staat en de financieel-economische malaise geen ruimte biedt voor grootschalige investeringen. Wat de uitdagingen betreft zorgen vooral de bevolkingsgroei, verstedelijking – 92% van de bevolking woont in de steden waarbij zo'n 20% van de huishoudens in illegale woningen verblijft die vaak in overstromingsgevoelig gebied liggen – en de klimaatverandering de problemen nog groter maken. Het nieuwe Nationale Water Plan uit 2016, de oprichting van een nieuw ministerie van Infrastructuur en Waterbeleid en een Nationaal Kabinet voor Klimaatverandering dat jaar biedt echter kansen om die problemen aan te pakken, zo sluit dit hoofdstuk toch nog enigszins hoopvol af.

Hoofdstuk 2 gaat over de multi-level governance van het Argentijnse waterbeheer en vangt aan met een compacte schets van de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden op het terrein van het waterbeheer. Zoals gezegd ligt de macht vooral bij de (23) provincies, zowel voor het watersysteem- als het waterketenbeheer. In 1994 is dat ook in de Grondwet vastgelegd (artikel 124). Tussen 1991 en 2002 privatiseerden dertien provincies de water services, waarbij grote (Franse) waterbedrijven met de uitvoering werden belast. Er was sprake van langlopende concessies van 30 jaar, maar er kwamen (Mendoza) ook concessies met een looptijd van 95 (!) jaar voor, die wel elke 25 jaar onderhandelbaar waren. Kennelijk was men over deze aanpak niet tevreden, want aan het begin van dit millennium werden veel concessies weer ongedaan gemaakt en werden de water services vrijwel overal ondergebracht bij publieke waterbedrijven, die eigendom van de provincies, gemeenten en deels ook vaak van het personeel zijn. Wat het watersysteembeheer betreft is er een Waterwet uit 2002 en in 2003 sloten de provincies, Buenos Aires en de nationale regering een

Federale Waterovereenkomst, waarin liefst 49 *guiding principles* voor het waterbeleid werden vastgelegd. Deze beginselen merken het stroomgebied (*river basin*) aan als meest geschikte schaal waarop het water moet worden beheerd en benadrukten het belang van lange termijnplanning. De jongste ontwikkeling op dit terrein is het Nationale Waterplan uit 2016, dat ambitieuze doelen bevat, zoals 100% aansluiting op drinkwater en 75% voor de riolering. Met zo'n acht verantwoordelijke ministeries op rijksniveau, elk met zijn eigen uitvoeringsorganisaties, 23 provincies, ook weer met hun eigen agentschappen, water autoriteiten en toezichthouders, Buenos Aires en andere gemeenten, elk met zijn eigen operators, en bovendien 16 interprovinciale river basin committees, kan moeilijk anders worden geconcludeerd dan dat de bestuurlijk-organisatorische structuur (p. 38-46) buitengewoon complex is en sterk versnipperd. Het feit dat de centrale regering eigenlijk weinig kan en voor al haar plannen de instemming van de provincies en Buenos Aires nodig heeft, maakt dit nog problematischer. Vandaar dat op de volgende pagina's de Argentijnse situatie naast de eerder besproken twaalf water governance principles van de OESO Recommendation on Water wordt gelegd, hetgeen tot een achttal concrete beleidsaanbevelingen leidt (p. 60-75).

De hoofdstukken 3 en 4 gaan vervolgens in op de governance van het watersysteembeheer resp. de water services en sluiten af met enkele specifieke aanbevelingen. Aangezien veel van wat daarin staat hiervoor al min of meer aan de orde is geweest, wordt volstaan met enkele opmerkingen. Vermeldenswaard is – het doet denken aan onze vroegere IJsselmeer- en Voorste stroom-jurisprudentie¹⁴ – de op p. 89 gememoreerde uitspraak van het Argentijnse Hooggerechtshof die de Matanza Riachuelo Basin Authority naar aanleiding van een klacht van omwonenden opdroeg om sanitiatiemaatregelen te treffen. Ook de casus Mendoza (zie Box 3.A.5. op p. 117) van eeuwigdurende (*perpetual*) concessies voor wateronttrekkingen voor zover deze al plaatsvonden onder de algemene Waterwet van 1884, is interessant. Dit vormt uiteraard wel een heel rigide regeling van het overgangsrecht. Bij de invoering van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in 1970 koos ons land een andere aanpak. Reeds plaatsvindende lozingen werden op grond van artikel 31, derde lid, weliswaar geacht over een vergunning te beschikken (de zg. historische of fictieve vergunningen), maar groot verschil met de onderhavige situatie is dat deze historische vergunningen niet onaantastbaar waren. Zij konden worden omgezet in een geschreven vergunning met lozingsvoorschriften of zo nodig worden ingetrokken, hetgeen ook op grote schaal is gebeurd.

In hoofdstuk 4 wordt gewezen op de ambities van het National Water Supply and Sanitation Plan (NWSSP): in 2023 100% aansluiting op drinkwater en 75% op

sanitatie in de steden, die samen ruim 16 miljoen nieuwe aansluitingen impliceren. De kosten daarvan zijn met ruim 20 miljard euro niet gering, zeker in de huidige financiële malaise. Bovendien trekken veel provincies hun eigen plan en wijken zij af van het NWSSP, ondanks het feit dat de centrale regering 2/3 van de projectkosten betaalt. Die regering heeft geen doorzettingsmacht naar de provincies. Doordat de provinciale waterbedrijven – in totaal zijn er zo’n 1825 water service operators (p. 148) – niet erg efficiënt zijn en er geen sprake is van een adequate cost recovery, vormt de financiering dus een zwakke schakel. Nog niet eens de kosten van beheer en onderhoud worden in rekening gebracht en er gelden veel *social tariffs*, niet alleen voor huishoudens, maar tevens voor tal van instellingen, zoals universiteiten, scholen, ziekenhuizen, theaters, sportclubs etc. Een verouderde en gebrekkige infrastructuur is het onvermijdelijke gevolg. Wat dit betreft heeft het opnieuw publiek maken van het overgrote deel van de water services in 2001-2002 niet aantoonbaar tot verbeteringen geleid. Zo is het aantal personeelsleden van het waterbedrijf van Buenos Aires de afgelopen jaren sterk gestegen tot 3,51 fte per 1.000 drinkwateraansluitingen. Dat is duidelijk meer dan in andere Zuid-Amerikaanse landen en in Nederland doen de waterbedrijven het met nog geen 0,6 fte per 1.000 aansluitingen.¹⁵

Zoals gezegd bevat dit rapport geen afsluitend hoofdstuk met een concreet plan van aanpak. Een gemis is dat echter niet, aangezien de aanbevelingen waarmee de verschillende hoofdstukken afsluiten, volstrekt helder zijn en Argentinië meer dan voldoende houvast bieden om de waterproblemen bij de kop te pakken.

Conclusies

In telegramstijl volgt hierna een aantal conclusies die op basis van de verschillende OESO-studies getrokken kunnen worden. Allereerst is duidelijk dat het waterbeheer overal in de wereld anders is georganiseerd. Van sterk centralistisch tot sterk decentraal, van toedeling aan algemene bestuurslichamen tot aan specifieke river basin organisaties en van overwegend publiek tot (partieel) privaat. In de tweede plaats is duidelijk geworden dat alle landen voor enorme uitdagingen staan, die door de klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en bevolkingsgroei qua intensiteit nog sterk zullen toenemen. De huidige coronacrisis doet daarbij zorgen rijzen over de beschikbaarheid van het vele geld dat met deze uitdagingen gemoeid is. In de derde plaats is duidelijk dat de water governance in veel landen voorzichtig gezegd voor verbetering vatbaar is. Centrale knelpunten daarbij lijken de institutionele fragmentatie, onvoldoende data en capaciteit, naleving en handhaving van de regels die er op zichzelf vaak wel zijn en, niet in de laatste plaats, tekortschietende financiële middelen. Alles

tezamen bedreigt dit zoals de OESO terecht constateert een duurzame en gezonde economische ontwikkeling.

Hiermee is tegelijkertijd de grote betekenis van de OESO-studies aangegeven, die nu zo’n tien jaar verschijnen en een schat aan internationale praktijkinformatie bevatten. Zonder uitzondering zijn die studies grondig en gebaseerd op onderbouwde methodieken, staan zij open voor peer-reviews, worden zij vóór publicatie breed besproken waarbij het WGI een sleutelrol vervult en bevatten zij een groot aantal best practices. Ongeacht of het nu om thematische of landenrapporten gaat; de strekking van de studies en de *ways forward* zijn volstrekt helder, hetgeen ook voor het meest recente rapport over Argentinië het geval is. Het OESO-secretariaat heeft inmiddels een enorme expertise opgebouwd, waarmee de leden (en niet-leden) van de OESO hun voordeel kunnen doen. Dit passende en welgemeende compliment aan de OESO vormt een mooie afsluiting van deze beschouwing. ■

-
- 1 OESO staat voor Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (in het Engels: OECD, dat staat voor Organisation for Economic Co-operation and Development)
 - 2 Zie mijn beschouwing over de tweede bijeenkomst van het WGI te Parijs in WG 05-06/2014, p. 6-9.
 - 3 Die principes waren overigens al eerder gepubliceerd, zie OECD (2015a), *OECD Water Governance Principles*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
 - 4 Carla Boonstra, Ellen van Lindert en Rob Uijterlinde, *OESO Aanbeveling over Water*, WG 02/2017, p. 60-64.
 - 5 OECD (2011), *Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
 - 6 OECD (2012), *A Framework for Financing Water Resources Management*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
 - 7 Ook hier is een keuze gemaakt, zodat de rapporten over Zuid-Korea, Jordanië en Tunesië in dit artikel buiten beschouwing blijven.
 - 8 OECD (2012), *Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-level Approach*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
 - 9 OECD (2013), *Making Water Reform Happen in Mexico*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
 - 10 OECD (2014), *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
 - 11 Zie het artikel van Herman Havekes en Maarten Hofstra in WG 02/2014, p. 16-27, alsmede hun interview in hetzelfde nummer met Aziza Akhmouch, p. 10-15.
 - 12 OECD (2015), *Water resources Governance in Brazil*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
 - 13 OECD (2019), *Water Governance in Argentina*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.
 - 14 Zie hierover J.H.A. Teulings in Bestrijding van de watervervuiling. Vijftienving jaar WVO, Ministerie van Verkeer en Waterstaat/Unie van Waterschappen, Den Haag 1995, p. 7-8.
 - 15 Bron: Kerngegevens drinkwater 2019, Vewin, Den Haag 2019.