

Vergaderjaar 1994–1995

23 249

Bangladesh/Flood Action Plan

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 mei 1995

Onder verwijzing naar de brief van de griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken d.d. 8 mei 1995 waarin mij werd gevraagd de Commissie voor 28 mei 1995 te informeren over de **de laatste ontwikkelingen van het Flood Action Plan (FAP)**, en naar aanleiding van mijn toezegging aan het Tweede Kamerlid Lilipaly d.d. 2 maart 1995 dat ik de Kamer op de hoogte zou brengen van de stand van zaken voordat de conferentie over het FAP in 1995 zou plaatsvinden, heb ik de eer u hierbij mijn reactie te doen toekomen.

Alvorens een samenvatting te geven van de huidige stand van zaken en van mijn standpunt ten aanzien van een mogelijke Nederlandse betrokkenheid bij een tweede fase van het FAP, geef ik eerst een korte beschrijving van de geschiedenis van dit plan en van de Nederlandse betrokkenheid daarbij. Voor de goede orde zij vermeld dat de vierde FAP-conferentie, die aanvankelijk eind maart 1995 zou worden gehouden, voorlopig is uitgesteld en waarschijnlijk plaats zal vinden in augustus 1995.

A. Achtergrond van het Flood Action Plan

Aanleiding tot het huidige Flood Action Plan waren de ernstige overstromingen in 1987 en 1988. Na deze overstromingen zijn studies uitgevoerd gefinancierd door Bangladesh, het UNDP, alsmede door de overheden van China, Frankrijk, Japan en de Verenigde Staten. In juni 1989 heeft de overheid van Bangladesh de Wereldbank verzocht een vijfjarig Flood Action Plan (FAP) te coördineren als eerste fase van een lange-termijnprogramma. Dit plan, waarvoor tijdens de G-7 top in Parijs medio 1989 internationale steun werd verworven, werd in december 1989 door de donorgemeenschap gesanctioneerd.

Doelstelling van het FAP is het identificeren, ontwerpen en uitvoeren van projecten die uit technisch, economisch, milieu- en sociaal oogpunt haalbaar zijn. Het plan volgt een gefaseerde benadering, waarbij

gedurende de eerste jaren de nadruk ligt op studies die de input moeten verschaffen voor de volgende fase van het FAP. Aanvankelijk waren er na 1995 drie vijfjarige fases voorzien waarin het accent gaandeweg zou verschuiven naar uitvoering. In verband met additionele studies die nodig zijn voordat met de uitvoering van waterwerken kan worden begonnen, wordt nu voorzien dat het totale programma een duur zal hebben van 35 jaar (1990 tot 2050).

Uitgangspunt van het FAP voor rurale gebieden is het concept *controlled flooding and drainage*. Gecontroleerde overstroming en drainage komt neer op het in vakken (compartimenten) verdelen van het door dijken beschermde gebied, waarbij via regelbare en niet-regelbare openingen in de dijk het land overstromd kan worden. Deze benadering verenigt de voordelen van overstromingen met de voordelen van bescherming tegen overstromingen. Het door Nederland en Duitsland gefinancierde praktijkstudiecum-pilotproject, FAP-20, heeft ten doel dit concept van gecontroleerde overstroming en drainage op haar uitvoerbaarheid te testen.

De eerste fase van het FAP, die de periode 1990 tot 1995 bestrijkt, bestaat uit 26 componenten: 11 hoofdcomponenten en 15 ondersteunende studies. De hoofdcomponenten bestaan uit regionale en urbane studies, haalbaarheidsstudies voor projecten en speciale programma's op het gebied van *flood forecasting and early warning and flood preparedness*. De ondersteunende studies, onder andere op het gebied van milieu en visserij, dienen de planningsprincipes, criteria en noodzakelijke data aan te reiken voor de regionale en urbane studies. Tevens zijn er richtlijnen ontwikkeld voor projectidentificatie en -beoordeling, voor Milieu Effect Rapportage en voor bevolkingsparticipatie.

De 26 componenten van het FAP worden gefinancierd door 17 verschillende donoren, waaronder Nederland. Nederland heeft tot nu toe bijgedragen aan twee componenten: FAP-20 (Compartmentalization Pilot Project) en FAP-25 (Flood Modelling/Management Project). Tevens zal in 1995 worden aangevangen met de uitvoering van een studie in de monding van de Meghna rivier naar hydrologische, hydraulische en morfologische processen (FAP-5b), die Nederland samen met Denemarken financiert.

Het FAP wordt gesuperviseerd en gecoördineerd door de Flood Plan Coordination Organization (FPCO), die ressorteert onder het Ministry of Water Resources (voorheen: Ministry of Irrigation, Water Development and Flood Control). Het Ministry of Water Resources heeft de eindverantwoordelijkheid voor het FAP. De FPCO wordt bijgestaan door een Panel of Experts. Een Action Plan Technical Committee en een Review Committee zijn opgezet voor het technisch beoordelen en goedkeuren van FAP-projectvoorstellen en -rapporten.

B. Bevindingen van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde

In de afgelopen jaren is kritiek gerezen op het FAP. Deze betrof met name de besluitvorming, de bevolkingsparticipatie en de milieu-dimensie. Naar aanleiding van deze kritiek heeft de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) in 1992/93 een studie gewijd aan het FAP. Doel van deze studie was een *second opinion* te geven over het omvangrijke debat over het FAP en na te gaan of de kritiek gevolgen zou moeten hebben voor het Nederlandse standpunt met betrekking tot het FAP en voor de Nederlandse bijdrage.

De IOV-missie heeft geconcludeerd dat er op het moment van de studie geen reden was de Nederlandse bijdrage aan het FAP stop te zetten. Deelname aan het FAP na 1995 zou moeten afhangen van de wijze waarop het FAP zich na 1995 zou ontwikkelen.¹ Aanbevolen werd dat Nederland alleen zou deelnemen aan de tweede fase van het FAP indien de uitvoering van waterwerken zou worden beperkt tot de minder omstreden deelprojecten (stedelijke bescherming, bescherming tegen cyclonen, onderhoud), waarbij de studies ter ondersteuning van een meer gecoördineerd beleid zouden worden voortgezet. Kernpunt van een dergelijk scenario was dat het FAP zich zou ontwikkelen tot een beleidskader waarbij een interdisciplinaire aanpak van de planning en uitvoering van waterbeheersingsprojecten zou worden nagestreefd. Voorwaarden die aan een mogelijke betrokkenheid bij dit scenario dienden te worden gesteld waren een duidelijke en expliciete doelgroepsoriëntatie, een verdergaande geïntegreerde benadering en een adequate institutionele inbedding van het FAP.²

De IOV-missie heeft vier specifieke aanbevelingen gedaan, één met betrekking tot FAP-20, dat Nederland samen met Duitsland financiert, en de overige drie met betrekking tot de Nederlandse rol in het totale FAP.³ Deze aanbevelingen, samen met de ontwikkelingen sindsdien, worden hieronder weergegeven:

1. Voor een verbetering van de doelgroeporiëntatie van FAP-20 zijn onderhandelingen nodig voor verduidelijking in de Terms of Reference; bovendien is het zaak aanpassingen in de TOR te bewerkstelligen die een meer geïntegreerde benadering van waterbeheer mogelijk maken.

Onduidelijkheden in de TOR van het project hebben er aanvankelijk toe geleid dat er verschillende opvattingen leefden over het concept bevolkingsparticipatie. Enerzijds interpreteerde de FPCO participatie als een tamelijk vrijblijvende consultatie, anderzijds legde het consultants-team dit uit als een verdergaande raadpleging van de bevolking over diverse manieren van uitvoeren. Aan deze onduidelijkheden is met de goedkeuring van de richtlijnen voor bevolkingsparticipatie in de planning- en ontwerpfase, welke door het project in mei 1994 in een handleiding zijn samengevat, een einde gekomen. Met behulp van FAP-20 zijn er tevens richtlijnen opgesteld voor participatie van de plaatselijke bevolking in alle projecten die in het kader van het FAP worden uitgevoerd, van identificatie tot monitoring en evaluatie (de zg. «FAP Guidelines for People's Participation»). Met betrekking tot bevolkingsparticipatie en de gewenste geïntegreerde benadering kan worden vermeld dat het FAP-20 project een voortrekkersrol vervult binnen het FAP als geheel: de lokale bevolking wordt bij alle fasen van de projectcyclus – van identificatie tot uitvoering, onderhoud en beheer – betrokken, terwijl verwachte effecten van voorgestelde waterwerken op bijvoorbeeld milieu en visserij op systematische wijze in kaart worden gebracht, waarbij mogelijke neveneffecten waar mogelijk worden gereduceerd of gecompenseerd.

Ter illustratie van het voorafgaande moge dienen dat het FAP-20 project op verzoek van de vissers in het projectgebied het ontwerp van een belangrijke inlaat zodanig heeft aangepast dat de migratie van vis in het gebied zo veel mogelijk blijft gegarandeerd en de visstand zo weinig mogelijk wordt aangetast. Als tweede voorbeeld kan worden genoemd dat de deur van de hoofdsluis van het Tangail compartiment op verzoek van bootbestuurders drie meter breed is gemaakt zodat kleine *country boats* door de sluis kunnen blijven varen. Tevens is afgesproken dat de deuren open zullen blijven tot half juli of later, afhankelijk van de overstromingen gedurende dat jaar, en dat er aanlegplaatsen zullen

¹ IOV. Het Flood Action Plan, Bangladesh. Den Haag, juni 1993, blz. 14.

² IOV. Het Flood Action Plan, Bangladesh. Den Haag, juni 1993, blz. 15–16.

³ IOV. Het Flood Action Plan, Bangladesh. Den Haag, juni 1993, blz. 17–18.

worden aangelegd voor het laden en lossen van vracht voor wegtransport.

2. Het is van belang dat Nederland zijn invloed aanwendt om de voorgenomen uitvoering van waterwerken in 1995 voorlopig te beperken tot minder omstreden activiteiten; de Nederlandse betrokkenheid bij het FAP moet worden beëindigd als het FAP toch zou overgaan tot aanleg van grootschalige werken voordat dit verantwoord kan worden op basis van een afweging van technische, economische sociale milieu- en visserijfactoren.

Samen met gelijkgezinde donoren heeft Nederland gedurende de laatste jaren druk uitgeoefend om de uitvoering van werken te beperken tot activiteiten die de steun hebben van brede lagen van de bevolking. In het laatste FPCO rapport «Bangladesh Water and Flood Management Study», gedateerd maart 1995, wordt aan deze wens tegemoet gekomen. Voorgesteld wordt de komende vijf jaren alleen een aantal prioriteitsprojecten uit te voeren die zijn gericht op: het beschermen van ruim 12 miljoen mensen in steden, langs de kust en langs rivieren; de bescherming van kwetsbare industriële gebieden; het verhogen van landbouw- en visserijproductie; en het uitvoeren van milieumanagementplannen. Er worden in totaal 28 projecten voorgesteld met een totale geschatte waarde van US\$ 607 miljoen, waarvan US\$ 351 miljoen zal worden uitgevoerd van 1995 tot 2000. Daarnaast zullen de pilot projecten worden afgerond, enkele ondersteunende activiteiten en studies worden afgemaakt en een aantal nieuwe studies, waaronder een vervolg op de visserijstudie en een studie op het gebied van institutionele ontwikkeling, worden uitgevoerd. Tenslotte zal een aantal lopende planningsactiviteiten worden afgerond en een aantal nieuwe activiteiten worden gestart. Voor pilot projecten, ondersteunende studies en planningsactiviteiten is van 1995–2000 een totaal bedrag van US\$ 155 miljoen begroot.

3. Nederland kan een actief beleid voeren om het FAP in de gewenste richting te sturen, d.w.z. dat lopende studies worden gericht op bijdragen aan een overkoepelend nationaal beleid voor waterbeheer. I.o.m. gelijkgezinde donoren en de FPCO kan het initiatief worden genomen om de bevindingen van de FAP-studies tot nu toe bijeen te brengen in een eindrapport en voor de periode na 1995 een werkplan voor te stellen dat toewerkt naar de gewenste geïntegreerde benadering.

De FPCO heeft in 1993 duidelijk gemaakt de verantwoordelijkheid op zich te willen nemen voor het eindrapport over de eerste fase. Nederland heeft samen met andere donoren commentaar gegeven op dit rapport («Report on the Flood Action Plan», gedateerd oktober 1994) dat een samenvatting geeft van de bevindingen tot nu toe en waarin voorstellen worden gedaan tot uitvoering van een zestigtal waterwerken. Op basis van het commentaar dat de FPCO heeft ontvangen van verschillende donoren is er in maart 1995 een nieuw rapport opgesteld («Bangladesh Water and Flood Management Study») waarin institutionele hervorming, bevolkingsparticipatie, de rol van NGO's en het milieu grote aandacht krijgen. Voorgesteld wordt in de komende vijf jaren een strategisch nationaal watermanagementplan op te stellen voor de jaren 2000–2025, dat uitgaat van een geïntegreerde benadering waarin ook effecten op milieu en visserij onderwerp zijn van afweging. Het voorstel van de coördinerende FPCO aan de desbetreffende ministeries is dat er planningscriteria en richtlijnen komen die bewerkstelligen dat alle programma's en projecten worden ontwikkeld met participatie van lokale gemeenschappen dat ze in technisch-, economisch-, milieu- en institutioneel opzicht haalbaar zijn. Over deze voorstellen wordt binnen een afzienbare periode beslist.

4. Een adequate institutionele inbedding van het FAP is noodzakelijk; van belang daarbij zijn bevolkingsparticipatie, flexibiliteit, interdisciplinaire opbouw, toenemende openheid, verbeterde voorlichting en een sterk verbeterd leervermogen.

Het hierboven reeds genoemde meest recente FPCO rapport («Bangladesh Water and Flood Management Study») gaat in alle hierboven-genoemde aspecten. Met betrekking tot de institutionele inbedding van het FAP wordt aanbevolen dat WARPO (Water Resources Planning Organization) en FPCOP eind 1995 worden samengevoegd tot een nieuwe nationale organisatie op het gebied van *water resources planning*. Deze organisatie zal verantwoordelijk zijn voor de planning en beoordeling van het op te stellen «National Water Management Plan» (NWMP), de coördinatie met alle watersectorinstituten, en het instandhouden en ontwikkelen van de gegevensbestanden van WARPO, FPCO en FAP. Tevens wordt voorgesteld de Bangladesh Water Development Board (BWDB), belast met de uitvoering van waterwerken, te reorganiseren en deze te versterken zodat er naast technische know-how in de toekomst ook voldoende kennis op het gebied van sociale, economische en milieukundige aspecten van waterbeheer zal zijn.

Ten aanzien van de gewenste interdisciplinaire opbouw en een verbeterd leervermogen vermeldt het rapport dat bij het opzetten van de nieuwe water resources planning organisatie o.a. een socio-economische en milieudivisie in overweging zou moeten worden genomen. Tevens wordt benadrukt dat er op veldniveau interdisciplinaire planningsteams dienen te zijn, bestaande uit sociale wetenschappers, landbouwdeskundigen en ingenieurs. Deze teams zouden zowel uit mannen als uit vrouwen moeten bestaan. De projecten en programma's die worden ontwikkeld in het kader van het nationaal watermanagementplan (2000–2025) zullen, zo wordt in dit rapport gesteld, worden ontwikkeld met participatie van lokale gemeenschappen en in technische-, economisch-, milieu- en institutioneel opzicht haalbaar zijn.

Met betrekking tot toenemende openheid en verbeterde voorlichting kan worden vermeld dat de FPCO ernaar streeft watersectorplanning en -management opener en transparanter te maken middels jaarlijkse nationale conferenties, een actief programma van districtconsultaties en de oprichting van een informatiecentrum voor watersectorplanning bij WARPO. Eind 1996 zal door WARPO een regionale conferentie worden georganiseerd om de ervaring met de participatieve aanpak van *natural resource development* te bespreken. Openheid en een goede voorlichting zijn ook van groot belang om participatie van de lokale bevolking te realiseren bij de planning van watermanagementactiviteiten. Het FPCO rapport benadrukt dat het planningsproces transparant dient te zijn, waarbij de lokale bevolking zoveel mogelijk informatie wordt gegeven over voorgenomen activiteiten, in een begrijpelijke vorm. Ook deze voorgestelde modaliteiten zullen door de betrokken departementen in Bangladesh moeten worden geaccordeerd.

C. Uitkomsten mondeling overleg

Tijdens het Mondeling Overleg over het IOV rapport met de vaste commissie voor Ontwikkelingssamenwerking d.d. 10 februari 1994 heb ik toegezegd:

- a. bereid te zijn een voorstel ter financiering van een cycloonschuilplaats te bekijken (n.a.v. een initiatief van een groep Nederlandse ingenieurs om een cycloonschuilplaats te financieren);
- b. de actualisering van de beleidsreactie op het IOV rapport op schrift te zullen zetten;

- c. bereid te zijn onderzoek te financieren naar alternatieve oplossingen zoals aangedragen door de lokale bevolking in het FAP-20 projectgebied;
- d. bereid te zijn een financiële bijdrage te leveren aan een discussie over het FAP in Bangladesh.

Ten aanzien van deze toezeggingen deel ik u mede dat:

- a. Nederland heeft via de Nationale Commissie Ontwikkelingssamenwerking in 1994 circa f 100 000 bijgedragen aan de financiering van een cycloonschuilplaats;
- b. de actualisering van de beleidsreactie op het IOV rapport de Voorzitter van de Tweede Kamer is toegegaan op 21 juli 1993;
- c. alternatieve oplossingen van de waterbeheersingsproblematiek kunnen worden verwacht zodra het compartimenteringsconcept wordt getest; aangezien testen tot nu toe nog niet mogelijk is geweest, kunnen eventuele alternatieve oplossingen pas vanaf volgend jaar worden verwacht;
- d. Nederland bij de overheid van Bangladesh en bij de coördinator van het FAP bij de Wereldbank heeft aangedrongen op het houden van de FAP conferentie in Bangladesh. Tevens heeft Nederland de overheid van Bangladesh aangeboden een financiële bijdrage te leveren aan een nationaal centrum dat informatie verstrekt over het FAP en voor een ieder toegankelijk is.

Tevens zegde ik toe persoonlijk toe te zien op verdere beslissingen die zullen worden genomen t.a.v. FAP-20 en de Kamer te betrekken bij de beslissing over Nederlandse deelname aan het FAP na 1995. Ik ben inderdaad persoonlijk betrokken bij alle beslissingen die worden genomen t.a.v. FAP-20. Middels deze brief wil ik, zoals toegezegd, de Kamer betrekken bij de beslissing over verdere Nederlandse participatie in het FAP.

D. Recente ontwikkelingen

De ontwikkelingen die door de IOV-missie reeds werden gesignaleerd, hebben zich voortgezet: de verschuiving binnen het FAP van een traditionele civiel-technische benadering (*flood control*) naar een meer multi-disciplinaire visie op waterbeheer (*comprehensive water management*) begint steeds duidelijker vormen aan te nemen, de belangen van het milieu en de visserij worden erkend en ook de sociale dimensie van waterbeheersing wordt serieus genomen bij het ontvouwen van de plannen voor de komende jaren. Het recente FPCO rapport komt tegemoet aan de belangrijkste punten van kritiek op het FAP en stelt een aantal concrete maatregelen voor teneinde de gewenste veranderingen te realiseren (zoals weergegeven onder punt B).

De belangrijkste uitkomst van de recente discussies over het besluitvormingsproces dat vooraf dicht te gaan aan de uitvoering van waterwerken en de projecten die op korte termijn uitgevoerd moeten worden, is dat door de FPCO erkend wordt dat bevolkingsparticipatie een essentieel element vormt in het planningsproces en dat er in ieder geval tijdens de komende vijf jaren geen controversiële grootschalige waterwerken zullen worden uitgevoerd. Tevens wordt de noodzaak erkend van het institutioneel versterken van organisaties in de watersector belast met planning, constructie, onderhoud en beheer, waarbij een interdisciplinaire opbouw van de betreffende organisaties wordt benadrukt.

Met betrekking tot de vraag in welk stadium van een project er al sprake dient te zijn van participatie door de lokale bevolking, stelt de FPCO zich duidelijk op het standpunt dat, met het oog op de vaak conflicterende belangen die spelen bij het gebruik van natuurlijke hulpbronnen als land

en water, participatie al in het planningsproces essentieel is. Het FAP is het eerste overheidsprogramma in Bangladesh dat bevolkingsparticipatie een verplicht onderdeel van projectplanning, uitvoering, onderhoud en beheer heeft gemaakt. Het recente FPCO rapport wijst erop dat het planningsproces «*genuinely bottom-up*» dient te zijn en dat de tijd genomen moet worden naar de plaatselijke bevolking te luisteren en dat behoeften en prioriteiten van de lokale bevolking bepaald dienen te worden *voordat* projecten worden geïdentificeerd. Tevens wordt er in het desbetreffende rapport door de FPCO vastgesteld dat NGO's over het algemeen ervaring hebben met deze werkwijze en dat ze een potentieel belangrijke rol kunnen spelen in het verder ontwikkelen van de FAP methodologie, het werken met lokale gemeenschappen en watersector-planning en training.

E. Toekomstige Nederlandse betrokkenheid bij het FAP

De IOV-studie vermeldt dat, indien het FAP zich inderdaad in de gewenste richting ontwikkelt, voortzetting van de Nederlandse deelname na 1995 opportuun kan zijn. Harde voorwaarden die aan een dergelijke deelname dienen te worden gesteld te zijn, aldus IOV¹:

- een duidelijke en expliciete doelgroeporiëntatie;
- een verdergaande integratie in de benadering, waarbij effecten op milieu en visserij daadwerkelijk onderwerp worden van afweging, naast economische en civiel-technische factoren;
- institutionele verbeteringen.

Ik heb in het hierboven genoemde overleg met de Kamer hiermee ingestemd.

Zoals hiervoor reeds is vermeld, hebben de positieve ontwikkelingen die door de IOV-missie zijn gesignaleerd zich voortgezet. Tevens komt de FPCO in haar laatste rapport, waarin de plannen voor de komende jaren worden ontvouwd, aan alle hierboven genoemd drie voorwaarden tegemoet. Op grond van de door de IOV-missie geformuleerde voorwaarden kan derhalve worden geconcludeerd dat er voor Nederland thans geen reden is deelname aan het FAP na 1995 stop te zetten. Thans wordt dezerzijds uitgezien naar de beslissing van de betrokken Bangladesh ministeries over de voorstellen van de hunnerzijds ingestelde coördinatie-instantie de FPCO.

Nederland is reeds lang bij de watersector in Bangladesh betrokken en is in de loop der jaren een toonaangevende donor in deze sector geworden. Dankzij deze invloed en onze deelname in FAP-20 is er een toenemende doelgroeporiëntatie en -participatie binnen het FAP. Daarnaast heeft Nederland zich samen met andere donoren sterk gemaakt voor een geïntegreerde benadering en voor de noodzakelijke institutionele hervormingen in de watersector (ook deze beide aspecten vormen, op lokaal niveau, een wezenlijk onderdeel van FAP-20). Deze pogingen hebben succes gehad; het beleid van de FPCO vertoont de laatste jaren opmerkelijke verschuivingen in de richting die door landen als Nederland wordt verstaan. De veronderstelling is gewettigd dat de bevindingen en aanbevelingen van de IOV-missie van invloed zijn geweest op het beleid van de FPCO. Op dit moment lijkt het voor Nederland dan ook niet opportuun noch gerechtvaardigd om uit het FAP te stappen.

M.b.t. de Nederlandse betrokkenheid in FAP-20, het Compartmentalization Pilot Project dat Nederland samen met Duitsland financiert, kan worden vermeld dat er op dit moment een tussentijdse evaluatie plaatsvindt van het project. Hiertoe is een Nederlands/Duits/Bangladesh missie uitgestuurd onder leiding van prof. dr. N.G. Schulte Nordholt die eind mei zal rapporteren. Aangezien bevolkingsparticipatie een van de

¹ IOV. Het Flood Action Plan, Bangladesh. Den Haag, juni 1993, blz. 18.

belangrijkste uitgangspunten vormt van FAP-20, zal de evaluatiemissie hier uitvoerig op ingaan. De bevindingen zullen worden meegenomen in de besluitvorming over het al dan niet uitvoeren van het project in een tweede deelgebied in Bangladesh.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk