

Vergaderjaar 1994–1995

23 249

Bangladesh/Flood Action Plan

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 augustus 1995

Onder verwijzing naar het verzoek van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken (referte besluitenlijst Commissievergadering dd. 1 juni 1995) heb ik het genoegen U hierbij het rapport van de missie Schulte Nordholt¹ alsmede het UNDP rapport² aan te bieden. Het rapport van de missie Schulte Nordholt gaat U toe ter vertrouwelijke kennisneming. Tevens zend ik U een exemplaar van het «Bangladesh Water and Flood Management Strategy»², opgesteld door de Flood Plan Coordination Organization (FPCO), waarnaar door het UNDP rapport wordt verwezen.

In mijn brief dd. 22 mei 1995 (23 249, nr. 3) heb ik U verslag gedaan over de achtergronden van het FAP, de bevindingen van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) over het FAP, de uitkomsten van het mondeling overleg over de IOV studie met de Vaste Commissie op 10 februari 1994 (21 501-04/23 249, nr. 28) en de recente ontwikkelingen rond het FAP. Een belangrijke aanbeveling van de IOV studie was dat Nederlandse deelname aan het FAP na 1995 zou moeten afhangen van de wijze waarop het FAP zich na 1995 zou ontwikkelen. Nederland zou alleen moeten deelnemen aan een tweede fase van het FAP indien de uitvoering van waterwerken zou worden beperkt tot minder omtreden deelprojecten en studies ter ondersteuning van een meer gecoördineerd beleid zouden worden voortgezet. Voorwaarden voor verder betrokkenheid waren een duidelijke en expliciete doelgroeporiëntatie, een verdergaande geïntegreerde benadering en een adequate institutionele inbedding van het FAP. In mijn brief van 22 mei jl. heb ik aangegeven dat de FPCO in haar laatste rapport, dat U hierbij toegaat en waarvan ik U een korte samenvatting geef, aan de door de IOV geformuleerde voorwaarden tegemoet komt. Op grond daarvan heb ik in mijn brief van 22 mei jl. geconcludeerd dat er voor Nederland thans geen reden is deelname aan het FAP na 1995 stop te zetten.

De vierde FAP-conferentie, die aanvankelijk voor maart 1995 was voorzien, zal volgens de laatste berichten plaatsvinden op 8 en 9 november a.s. Tijdens deze conferentie, waarvoor donoren, internationale

¹ Ter vertrouwelijke inzage, alleen voor de leden, gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

organisaties, NGO's, wetenschappelijke instellingen en onderzoeksinstituten worden uitgenodigd, zal het FPCO rapport worden gepresenteerd en zullen de plannen voor de komende jaren worden ontvouwd. Hierbij zullen vraagstukken als de toekomstige institutionele context van het FAP, bevolkingsparticipatie, milieu en landacquisitie aan de orde komen. De overheid van Bangladesh hoopt tijdens de conferentie nationale en internationale steun te krijgen voor deze plannen zoals vastgelegd in het FPCO rapport.

FPCO rapport

De «Bangladesh Water and Flood Management Strategy», waarin kritiek van donoren en NGO's op een eerdere draft van het rapport is verwerkt, geeft een kader voor de ontwikkeling en uitvoering van een nationaal watermanagementplan voor Bangladesh. In het rapport wordt voorgesteld om gedurende de komende vijf jaar de volgende activiteiten uit te voeren:

1. Het institutioneel versterken van organisaties in de watersector belast met planning, constructie, onderhoud en beheer en het faciliteren van inter-ministeriële en inter-sectorale coördinatie en samenwerking.
2. Het uitvoeren van reeds geïdentificeerde projecten met een hoge prioriteit gericht op het beschermen van ruim 10 miljoen mensen die wonen in steden, langs de kust en rivieren; het beschermen van kwetsbare industriële gebieden in Dhaka en andere steden; het verbeteren van *flood preparedness* en *flood proofing*, in het bijzonder ten behoeve van mensen in onbeschermd gebied; het verhogen van landbouw- en visserijproductie in enkele gebieden en het uitvoeren van milieu-managementplannen.
3. Het formuleren van een strategisch nationaal watermanagementplan voor de jaren 2000–2005, inclusief een investeringsprogramma waar met conflicterende belangen van verschillende groepen rekening wordt gehouden. Er zullen planningcriteria en richtlijnen komen die bewerkstelligen dat alle programma's en projecten worden ontwikkeld met volledige participatie van lokale gemeenschappen en in technisch, economisch, milieu en institutioneel opzicht haalbaar zijn.

Voorgesteld wordt de Water Resources Planning Organization (WARPO) en de FPCO samen te voegen tot een nieuwe organisatie die verantwoordelijk is voor de planning van *water resources* en onder te brengen bij het Ministry of Planning. Deze nieuwe organisatie zou de taken van de FPCO, die volgens planning eind 1995 wordt ontbonden, over moeten nemen. Tevens wordt voorgesteld de Bangladesh Water Development Board (BWDB) te reorganiseren en deze te versterken zodat er naast technische know-how in de toekomst ook voldoende kennis op sociaal, economisch en milieukundig gebied zal zijn.

Het rapport legt grote nadruk op het betrekken van de lokale bevolking bij de planning van de activiteiten. Gesteld wordt dat het planningsproces «genuinely bottom-up» moet zijn en de tijd genomen moet worden naar de plaatselijke bevolking te luisteren. Behoeften en prioriteiten van de bevolking dienen te worden bepaald voordat projecten worden geïdentificeerd. Het planningsproces dient zo transparant mogelijk te zijn, waarbij de lokale bevolking zoveel mogelijk informatie wordt gegeven over voorgenomen activiteiten, in een begrijpelijke vorm. In dit kader wordt vermeld dat NGO's over het algemeen ervaring hebben met deze werkwijze en dat ze potentieel een belangrijke rol kunnen spelen in het verder ontwikkelen van de FAP methodologie, het werken met lokale gemeenschappen aan watersectorplanning en training.

Geconstateerd kan worden dat in het rapport zaken als institutionele hervorming, bevolkingsparticipatie, de rol van NGO's en het milieu grote aandacht krijgen. Tevens heeft de FPCO besloten voorlopig slechts een aantal niet-controversiële werken uit te voeren welke zijn gericht op de bescherming van de stedelijke bevolking en infrastructuur. De uitvoering van grootschalige werken zal pas ter hand worden genomen wanneer duidelijk is dat deze werken in sociaal, technisch en economisch opzicht verantwoord zijn.

In verband met de op handen zijnde institutionele hervormingen in de watersector heb ik besloten de overheid van Bangladesh te assisteren bij een verbeterde planning van watersectorinterventies. Dit zal geschieden middels steunverlening aan de voortzetting van een tweetal activiteiten: een «Environmental Study» en een «Geographic Information Systems» project. Beide activiteiten van het Ministerie van Water Resources van Bangladesh zijn essentiële planningsinstrumenten, aangezien ze gegevens aanleveren op basis waarvan de overheid voor het milieu ondeugdelijke voorgenomen investeringen vroeg in het planningsproces kan aanpassen of verwijderen. Deze steun is in overeenstemming met de aanbeveling van de IOV om verdergaande integratie in de benadering tot stand te brengen, waarbij de effecten op milieu en visserij daadwerkelijk onderwerp van afweging vormen, naast economische en civieltechnische factoren.

UNDP rapport

Doelstelling van de UNDP missie, die plaatsvond in maart 1995 onder leiding van dr. Just Faaland, was het geven van een onafhankelijke mening over de wenselijkheid van het FAP voor Bangladesh teneinde de overheid en donoren te helpen bij een gedegen besluitvorming. De missie is van mening dat er in het kader van het FAP nog een te grote nadruk ligt op *flood protection* en er te weinig aandacht wordt besteed aan de bredere context van nationale prioriteiten voor watermanagement, inclusief drinkwater, sanitatie, irrigatie, visserij en navigatie. Tevens heeft de missie geconcludeerd dat oplossingen voor overstromingen waaraan door de bevolking zelf de voorkeur wordt gegeven, nog onvoldoende door het FAP zijn geïdentificeerd. De missie zegt verbaasd te zijn dat er gedurende de eerste fase van het FAP zo weinig aandacht is besteed aan het versterken van de wijze waarop de bevolking tot nu toe het hoofd heeft geboden aan overstromingen en cyclonen. *Flood-proofing* maatregelen gericht op het veiligstellen van behuizing, drinkwater en voedsel-opslag kosten minder, kunnen in relatief korte tijd worden uitgevoerd en komen direct ten goede aan de arme bevolking. Ook waarschuwingssystemen voor overstromingen en cyclonen hebben volgens de missie niet voldoende prioriteit gekregen gedurende de eerste fase van het FAP.

De missie stelt dat Bangladesh, teneinde voedselzekerheid te kunnen garanderen voor de toekomstige generaties, de voedselproductie moet verhogen middels intensieve bebouwing zonder dat de visstand, het milieu en potentiële werkgelegenheid in de agro-industrie worden aangetast. Tot nu toe ligt binnen het FAP de nadruk te veel op het verhogen van de rijstproductie. De missie vreest dat dit ten koste zal gaan van gewasdiversificatie, hetgeen een bedreiging zal vormen voor de biodiversiteit. Ook wijst de missie erop dat verschillende FAP studies hebben uitgewezen dat waterwerken een negatieve invloed zullen hebben op de visstand in meertjes en rivieren. De richtlijnen die het FAP heeft ontwikkeld op het gebied van milieu, bevolkingsparticipatie en project-beoordeling zijn goed maar het projectplanning- en managementproces is nog niet in staat deze richtlijnen op constructieve wijze te gebruiken en aandacht voor vrouwen, armoede en milieu te integreren in de formu-

lering en uitvoering van programma's en projecten. De missie wijst tevens op de gebrekkige coördinatie tussen het Ministry of Water Resources en andere relevante ministeries, zoals landbouw, milieu, visserij, noodhulp, etc.

Ten aanzien van het FPCO rapport, «Bangladesh Water and Flood Management Strategy», stelt de missie dat een algemene strategie en een institutioneel kader voor planning en uitvoering in de watersector nog ontbreken. De in het rapport voorgestelde projectportfolio geeft volgens de missie blijk van een voorkeur voor bescherming van steden en industriële gebieden en lijkt minder waarde te hechten aan het beschermen van bezittingen van de arme bevolking op het platteland. De missie zegt bezorgd te zijn dat het hanteren van een *economic internal rate of return* bij de keuze van projecten tot gevolg zal hebben dat stedelijke gebieden voorrang zullen krijgen boven rurale gebieden.

Op grond van het bovenstaande beveelt de missie aan om meer aandacht te schenken aan de wijze waarop de bevolking tot nu toe het hoofd heeft geboden aan overstromingen en cyclonen en tot onmiddellijke uitvoering over te gaan van verschillende *flood proofing* maatregelen gericht op het beschermen van de arme bevolking. Hierbij zou de constructie van openbare gebouwen zoals scholen, die ook dienst kunnen doen als vluchtplaats tegen overstromingen, prioriteit moeten krijgen. Tevens zou prioriteit moeten worden gegeven aan overstromingsbestendige faciliteiten voor drinkwater, sanitatie, voedselopslag en transport. Er dient tijdig gewaarschuwd te worden voor cyclonen en overstromingen en effectieve strategieën dienen te worden ontwikkeld voor de evacuatie van dorpen.

Aanbevolen wordt de visie van de betrokken bevolking en hun traditionele kennis te incorporeren bij het vaststellen van een *water resources management strategy*. Armoede, gender en milieu als selectiecriteria voor toekomstige activiteiten dienen in de planningstrategieën te worden geïntegreerd en niet in een later stadium aan een project te worden toegevoegd. De missie benadrukt dat wateren open moeten blijven voor vismigratie en dat gekweekte vis in vijvers niet als substituuut mag worden gezien voor *floodplain fisheries*. Hoewel de missie van mening is dat compartimentering en gecontroleerde overstroming controversieel zijn, wordt voortzetting van uitvoering aanbevolen van FAP-20 in Tangail, zodat een gedegen beoordeling en evaluatie van het project en het projectproces kunnen plaatsvinden, inclusief een kosten-baten analyse van sociale gevolgen en milieu. Voor het tweede projectgebied, Sirajganj, wordt uitstel van uitvoering bepleit totdat het project in Tangail gedurende enkele seizoenen is getest.

In het laatste hoofdstuk van het rapport pleit de missie voor een openbaar debat ten behoeve van de nieuwe nationale strategie voor de watersector. De missie staat een participatie institutionele hervorming van de sector voor, waarbij de overheid erkent dat er sprake is van een politiek proces dat een open debat vereist. Het perspectief van de gebruikers van het water dient centraal te staan, inclusief technische hulp voor lokale initiatieven en relatief goedkope maatregelen die gebaseerd zijn op bestaande tradities.

Rapport missie Schulte Nordholt

Algemene doelstelling van de door mij in de maand mei van dit jaar uitgezonden missie Schulte Nordholt was te bepalen in hoeverre de bevolking in het projectgebied in de praktijk wordt geconsulteerd en betrokken is in het planningsproces en in welke mate de bevolking

betrokken zal zijn in het onderhoud en beheer van waterwerken. Dat dit hoofdpunt diende te zijn bij de verdere ontwikkeling van het FAP had ik in het overleg met de Kamercommissie op 10 februari 1994 aangegeven. De missie heeft geconcludeerd dat bevolkingsparticipatie in de planning van projectactiviteiten beperkt is geweest, zowel tijdens de behoeftenpeilingen als bij het bepalen van rollen en verantwoordelijkheden van leden van watermanagementcomités. Hoewel het projectteam de suggesties van de betrokken bevolking zoveel mogelijk heeft meegenomen in de besluitvorming over fysieke interventies, met name bij de plaatsbepaling van kanalen en dijken, zijn er ook aanwijzingen dat in enkele gevallen met deze suggesties geen rekening is gehouden. De missie constateert echter dat in het kader van het project sinds 1993 in toenemende mate belang wordt gehecht aan bevolkingsparticipatie en dat, in samenwerking met een nationale NGO, middels een training programma wordt getracht de leden van de watermanagementcomités beter te informeren over de aanpak en doelstellingen van FAP-20. De missie is van mening dat er voldoende ruimte is om de bevolking tijdens de komende jaren verder te betrekken bij de «fine-tuning» van het watermanagementsysteem.

Met betrekking tot de samenwerking van het project met NGO's constateert de missie dat deze inmiddels is verbeterd. Enkele jaren geleden hebben enkele lokale NGO's hun samenwerking met FAP-20 opgezegd, volgens de missie als gevolg van gebrekkige informatie over de plannen en aanpak van het project en van de groeiende oppositie gedurende die periode. Begin 1995 heeft het project via partner NGO's echter toegang gekregen tot zo'n 30 NGO's in het projectgebied die zich hebben georganiseerd in een overkoepelende organisatie. Dit netwerk wordt gebruikt om doelstellingen en aanpak van het project beter uit te leggen en verdere samenwerking met andere NGO's te bewerkstelligen. Ook de opening en in gebruikname van een informatiecentrum van het project in Tangail hebben bijgedragen aan een verbeterde communicatie. De missie vermeldt dat ook op nationaal niveau sprake is van verbeterde relaties; enkele grote en kritische NGO's hebben voorgesteld behulpzaam te zijn bij het tot stand brengen van een open dialoog tussen FAP-actoren en de plaatselijke bevolking teneinde uit de huidige impasse te komen. Deze organisaties hebben FAP-20 tevens laten weten bereid te zijn tot samenwerking, ook met het oog op de problemen die worden veroorzaakt door de sluiting van de Dhaleswari rivier in verband met de bouw van de Jamuna brug.

Behalve op de bevolkingsparticipatie en de samenwerking met NGO's gaat het rapport uitvoerig in op institutionele aspecten, het constructieprogramma, de Dhaleswari kwestie en de rol van de consultants. De missie beveelt aan dat dit pilot project wordt voortgezet en de donoren het project blijven steunen. Zij voert daarvoor twee argumenten aan. Ten eerste is de doelstelling van het project (bijdragen aan een meer gebalanceerde ontwikkeling van het platteland van Bangladesh middels een watermanagementsysteem gebaseerd op gecontroleerde overstroming en drainage) met het oog op de groeiende bevolkingsdruk heden ten dage van nog groter belang dan een aantal jaren geleden. Ten tweede zou, naar de mening van de missie, een vroegtijdige terugtrekking van de donoren de belangen schaden van de bevolking die te lijden zal hebben van de sluiting van de Dhaleswari rivier. De missie stelt dat de vertraging die wordt veroorzaakt door de afsluiting van de Dhaleswari rivier kan worden benut om in deze periode een open discussie te voeren met alle betrokken partijen over de doelstellingen en het karakter van het project en over de invloed van de sluiting van de Dhaleswari. Reeds gestarte pogingen om alle doelgroepen te betrekken in het onderhoud en beheer van het watermanagementsysteem, kunnen dan tevens verder worden verfijnd.

De recente overstromingen hebben, even ten zuiden van de geprojecteerde Jamuna brug, inmiddels voor een verbinding gezorgd tussen de Jamuna en de Dhaleswari rivier. Dankzij deze verbinding stroomt er weer voldoende water het projectgebied binnen. Het gevormde kanaal is 100 meter breed en zal waarschijnlijk verder uitgegraven moeten worden om ook in droge tijden Tangail van voldoende water te kunnen voorzien. Met behulp van lokale NGO's wordt intussen getracht verder uitvoering te geven aan de door de missie aanbevolen discussie over doelstellingen en karakter van het project en aan het verder betrekken van doelgroepen bij planning, onderhoud en beheer van het watermanagementsysteem.

De missie heeft aanbevolen het project op basis van haar bevindingen te herformuleren, waarbij op de hierboven vermelde knelpunten wordt ingegaan en adequaat aandacht wordt geschonken aan institutionele aspecten. Deze aanbeveling zal ik opvolgen.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk