

'Deltaplanning is de kunst van het verleiden'

Groentetransport op de Mekong bij My Tho

De Mekongdelta dreigt als landbouwmotor van Vietnam in zijn eigen succes te verdrinken. Sinds 2010 werken Nederlandse en Vietnamese experts samen om de delta toekomstbestendig te maken, maar de complexiteit van de problemen en politieke belangen lijken structurele verandering in de weg te staan. Zal het lukken om het tij te keren?

Tekst: Siri Lijfering
Beeld: Michel Tonneijck

'Amsterdam die grote stad, die is gebouwd op palen. En als die stad eens ommeviel, wie zou dat dan betalen?' Dit bekende versje verwijst naar de kwetsbaarheid van onze op drassig veenmoeras gebouwde hoofdstad. Maar waar Amsterdammers zich geen zorgen hoeven te maken over het verdwijnen van hun leefgebied in het water, is deze angst voor de zeventien miljoen inwoners van de Vietnamese Mekongdelta aan de orde van de dag.

Door extreme weersomstandigheden waarbij aanhoudende droogte, zware regenval en overstromingen zich afwisselen, wordt de rivieroever van de delta langzaam opgeslokt door de rivier. In mei brokkelden er nog op meerdere plaatsen delen van de oever af en werden tientallen huizen en wegen meegesleurd in de val.

Koos Neefjes, klimaatexpert en directeur

van adviesbureau Climate Sense, woont en werkt al vijftienvintig jaar in de regio en maakte zelf meerdere overstromingen mee: 'Het is wellicht spectaculair om te zien hoe een hele rij huizen zo de rivier in gaat, maar het is verschrikkelijk voor de bevolking die plotseling haar hele hebben en houden ziet verdwijnen.'

Want het netwerk van rivieren waarop inwoners hun koopwaar aanbieden, op de 'drijvende markt', biedt niet alleen uniek fotomateriaal voor de 22 miljoen toeristen die de delta jaarlijks bezoeken, maar is ook een belangrijke inkomstenbron voor de bewoners van het gebied. Naast fruit, vis en garnalen produceert de delta de helft van alle rijst in het land. De Mekongdelta is daarmee de graanschuur van Vietnam en het land is in grote mate afhankelijk van het gebied.

Op het eerste gezicht lijken de problemen in de Mekongdelta een duidelijke oorzaak te hebben: klimaatverandering. Maar wie verder kijkt, ziet dat de oorzaken van de problematiek net zo'n wirwar zijn als het netwerk van rivieren zelf.

Neem de megadammen die de laatste decennia in het gebied opduiken. De Mekongrivier ontspringt op het Plateau van Tibet en stroomt door Myanmar, Laos, Thailand en Cambodja om ten slotte via Vietnam in negen takken in zee uit te monden. Hieraan dankt de rivier zijn bijnaam: de Negenkoppige Draak.

Met name China zet de rivier in om waterkracht te genereren om aan de energiebehoefte te voldoen van zijn groeiende bevolking, het bouwde de laatste jaren zes grote waterkrachtcentrales – en intussen doen Cambodja, Laos en Thailand hetzelfde. Al deze megadammen brengen grote risico's met zich mee. Eind juli zorgde een breuk in de dam Xe Pian-Xe Nam Noy in Laos nog voor een ramp waarbij tientallen mensen om het leven kwamen en meer dan zeventuizend huizen zijn verwoest.

Maar volgens de Vietnamees Nguyen Huu Thien, ecooloog en consultant voor IUCN, is het niet de voornaamste reden dat de waterkrachtcentrales een bedreiging vormen voor de delta: 'De aanleg van dammen verstoort de doorstroom van vis en sedimenten naar lagergelegen gebieden. Dat heeft grote invloed op de biodiversiteit in de rivier en de vruchtbaarheid van de grond. Als we hier niet tegen optreden, gaat de delta voorgoed verloren.'

De Vietnamezen dragen zelf ook bij aan de problemen van de Mekongdelta. Illegale zandwinning, het verdwijnen van oevervegetatie en hekgolven van grote schepen veroorzaken rivieroevererosie. Mangrovebossen – een wapen tegen kusterosie – komen steeds verder onder druk te staan door illegale kap en gestokte aanslibbing van de kust door verminderde sedimentafvoer uit de armen van de Mekong. Daarbij zorgt zoutindringing voor verzilting van de rivieren, waardoor boeren in het droge seizoen steeds vaker grondwater gebruiken voor landbouwactiviteiten met bodemdaling als gevolg.

Door deze problemen, in combinatie met de stijgende zeespiegel, is de delta extra vatbaar voor overstromingen. 'Als we zo doorgaan, bestaat de Mekongdelta over twee eeuwen niet meer', waarschuwt Nguyen. 'Om een toekomst voor de delta te garanderen, moeten we nu in actie komen.'

Vanuit deze boodschap werd in 2010 een speciaal team van Nederlandse experts bijeengebracht onder Partners voor Water 3, om de problemen in de delta verder te onderzoeken en concrete aanbevelingen te doen voor een duurzame aanpak. Het programma, gefinancierd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, past binnen het strategisch partnerschap tussen Nederland en Vietnam. Cees Veerman, oud-minister van Landbouw en voormalig voorzitter van de tweede Deltacommissie, werd in dit kader tot speciaal adviseur van de Vietnamese regering benoemd.

'Als we zo doorgaan, bestaat de Mekong delta over twee eeuwen niet meer'

Martijn van de Groep, directeur van Water.nl, coördineerde de Nederlandse inzet – bestaande uit Royal HaskoningDHV, de Wageningen Universiteit, Deltares en Rebel – in de delta. 'Het Partners voor Water-programma', zegt Van de Groep, 'begon als een klassiek watermanagementproject, maar tijdens het project kwamen we erachter dat het eigenlijk ging om het teweegbrengen van een landbouwtransitie die zou leiden tot een duurzame delta.'

Dat was ook de voornaamste conclusie van het Mekongdeltaplan dat het team in 2013 aanleverde. 'De delta', vervolgt Van de Groep, 'heeft een groot agrarisch potentieel, maar door verkeerde beleidskeuzes worden de kansen niet optimaal benut en is landbouw een oorzaak geworden van de problematiek. In de voorbije decennia sloten steeds meer Vietnamese boeren hun land af met dijken om in plaats van twee voortaan drie keer per jaar rijst te kunnen oogsten.'

Daardoor mist de grond zijn jaarlijkse doorspoeling en worden voedingrijke sedimenten buitengehouden, wat zorgt voor verarming van de grond. 'Boeren moeten daarom meer pesticiden en kunstmest gebruiken, waardoor het water ernstig wordt vervuild.'

Nguyen Huu Thien groeide als boerenzoon op in de delta en herinnert zich hoe hij



De drijvende markt van Phong Dien

vroeger tussen de rijstvelden zwom en water rechtstreeks uit de rivier dronk. 'Dat kan nu ècht niet meer. Ik zou er niet eens mijn kleren in wassen!'

Hoewel Nguyen het eens is met de conclusies van het deltaplan, stelt hij dat je die in een historisch perspectief moet zien. Het einde van de Vietnamoorlog – of de Amerikaanse Oorlog, zoals die in Vietnam heet – luidde een periode van communistische hervormingen in die de delta onderwierpen aan strenge productiequota en boeren dwongen zich te organiseren in door de staat gecontroleerde coöperaties.

Deze economische maatregelen, gecombineerd met handelsblokkades vanuit het Westen en de schuld die Vietnam moest afbetalen aan China en de Sovjet-Unie, leidden tot een tijd van economische stagnatie en extreme hongersnood. In 1986 kondigde de Vietnamese regering daarom economische en politieke hervormingen aan, bekend als *Doi Moi*: de Renovatie.

De Mekongdelta werd de motor van de groei, waarbij de overheid aanstuurde op kwantiteit in plaats van kwaliteit van rijstproductie, om zo de voedselzekerheid van het land te vergroten. Vietnam groeide snel uit tot de op een na grootste rijstexporteur ter wereld en de Socialistische Volksrepubliek werd in 2007 zelfs toegelaten tot de Wereldhandelsorganisatie.

'De rijst-intensivering trok ons land uit de armoede,' zegt Nguyen, 'maar nu haalt deze manier van denken ons in. De deltaboeren waren twintig jaar terug beter af dan nu; de productiekosten zijn zo hoog geworden door het dijkonderhoud en de aanschaf van

Vietnam's Mekongdelta



pesticiden dat ze nog nauwelijks van hun land kunnen leven. Je ziet dan ook grote migratiestromen naar steden zoals Ho Chi Minh, omdat men geen toekomst meer ziet in de delta.'

Volgens Van de Groep is het daarom van groot belang dat er wordt geïnvesteerd in het ontwikkelen van waardeketens: 'Nu wordt de rijst uit de delta vervoerd naar de omliggende provincies, waar waarde wordt toegevoegd door verwerking, verpakking en export. Als je de landbouwindustrie in de Mekongdelta zelf verder ontwikkelt, dan biedt dat werkgelegenheid en blijft er meer over voor de boeren.'

'Het land gepland laten overstromen is leuk om te zien op televisie, maar het is minder fijn als j'ouw keuken een maand blank staat

Daarnaast stuurde het rapport aan op het terugdraaien van de rijst-intensivering door geplande overstromingen te laten plaatsvinden, zodat de vruchtbaarheid van de grond zich kan herstellen.

Voor Michel Tonneijck, projectmanager bij Royal HaskoningDHV, was deze aanpak wel even wennen: 'Als ingenieur kijk je naar het voorkomen van overstromingen door slimme technische oplossingen te bieden. Nu moesten we kijken naar het nut van overstromingen en het probleem vanuit een meer systemisch perspectief benaderen.'

Dit is volgens Van de Groep precies waar de kracht ligt van het deltaplan en de Nederlandse inzet: 'De conclusies die we presenteerden waren op zichzelf niet nieuw, maar door al deze ontwikkelingen aan elkaar te verbinden en een totaalplaatje te schetsen, konden we op een systematischer manier nadenken over deltaplanen en mogelijke oplossingen voor de Mekongdelta.'

De conclusies werden in eerste instantie niet met open armen ontvangen en het deltaplan stuitte op verzet, zowel binnen de

overheid als bij de deltabewoners. Neefjes legt uit: 'De suggestie om één keer per jaar het land gepland te laten overstromen klinkt op papier mooi en het is leuk om dat te zien vanuit het vliegtuig of op televisie, maar het is minder fijn als het jouw huis is en je keuken een maand blank staat of als je op het dak moet leven. Net als iedereen willen Vietnamezen zich veilig voelen en dat kan niet als je jaarlijks een deel van hun leefgebied onder water zet.'

Naast de zorgen van burgers waren de conclusies ook lastig voor de Vietnamese beleidsmakers, herinnert Tonneijck zich: 'De rijsthandel is in grote mate nog steeds in handen van de Communistische Partij, die belang heeft bij het verhogen van de productie om zo de economische groei van het land te waarborgen. De conclusie dat de boeren in plaats van de beoogde drie- slechts tweemaal per jaar hun rijst kunnen oogsten, staat daar diametraal tegenover.'

Ook andere belangen spelen een rol, volgens Nguyen: 'Ingenieursbedrijven domineerden jarenlang het staatsbeleid. Zij zetten in op grote infrastructurele projecten, want die leveren het meeste geld op.' De nieuwe benadering – die is voorgesteld in het deltaplan – vergt volgens Nguyen dan ook een mentale verschuiving waar nog niet iedereen klaar voor is.

Om ervoor te zorgen dat de belangrijkste conclusies uit het rapport toch werden overgenomen door de Vietnamese regering, besloot het Partners voor Water-team om geen bestuurlijke aanbevelingen te doen, maar scenario's te schetsen over de mogelijke uitkomsten van maatregelen.

Tonneijck: 'In Vietnam heb ik geleerd dat deltaplanning de kunst van het verleiden is. Je creëert een sprookje van hoe de toekomst er over honderd jaar zou kunnen uitzien en welke ontwikkeling er mogelijk is. Dan redeneer je terug wat er moet gebeuren om van die droom werkelijkheid te maken en pas daarna kun je praten over hervormingen.'

Om structurele verandering te bewerkstelligen is diplomatie vereist, weet Tonneijck: 'De Vietnamezen hebben eerder al de Chinezen, Fransen en Amerikanen eruit gegooid, wie zegt dat ze dat niet met Nederland zouden doen? Die fout wilden wij niet maken.'

Daarom moet volgens Tonneijck het eigenaarschap van de plannen bij de overheid liggen, zodat zij ook verantwoordelijk is voor de invulling van het plan. Professor Dao



Drijvende markt Cai Rang, in Can Tho



Rijstwerkers ten noorden van Chau Doc, nabij de Cambodjaanse grens

Xuan Hoc, waterexpert en oud-onderminister van Landbouw, bevestigt dat: 'We respecteren de Nederlandse expertise en kunnen veel leren van de wijze waarop jullie het water hebben bedwongen, maar Vietnam is geen Nederland. Er zijn hier veel andere zaken waarmee je rekening moet houden als je een plan succesvol wilt implementeren.'

Daarom is het volgens Dao nodig om niet alleen bilateraal samen te werken, maar ook gezamenlijke onderzoekscapaciteit op te bouwen. 'Vietnam heeft de afgelopen jaren veel experts opgeleid op het vlak van water- en deltamangement. Zij kunnen helpen bij het ontwikkelen van een plan dat niet alleen past binnen de wetenschappelijke kaders, maar ook binnen de sociale en culturele context van Vietnam.'

Tonneijck is het ermee eens: 'Het is arrogant om te denken dat ons systeem goed is voor elk ander land. Er zijn zoveel nuances die wij als buitenstaanders niet direct zien, dat het een illusie is dat wij beter weten wat goed is voor een land dan de mensen zelf. Het enige dat wij kunnen doen is suggesties presenteren die verleidelijk zijn en dan moeten de mensen zelf kijken wat ze daarmee doen.'

Een strategie om de conclusies over te brengen was volgens Van de Groep het creëren van een breed draagvlak voor het plan. 'Eerst werkten we vooral op overheidsniveau samen met Vietnam vanuit het ministerie van Natuurlijke Bronnen en Milieu en het ministerie van Landbouw. Vanuit de hulp- en handelsbenadering van Den Haag is Vietnam een transitieland, dus moest de overheid zelf bijdragen aan de totstandkoming van het project. In de praktijk gebeur-

de dat niet, waardoor we samenwerking met organisaties buiten de overheid moesten zoeken.'

De belangrijkste partij was de Wereldbank, die de conclusies van het deltaplan onderschreef en er zelfs een investeringsplan van 350 miljoen dollar aan koppelde. De Ghanese Victoria Kwakwa, toenmalig coördinator voor Vietnam, ondertekende een brief ter ondersteuning van het plan. Dat smeedde volgens Van de Groep de samenwerking met de Vietnamese staat en leidde ertoe dat de voornaamste conclusies werden overgenomen in de nationale delta-aanpak.

Het proces was er een van de lange adem en vereiste efficiëntie. Tonneijck: 'Qua financiering en handelsperspectieven kunnen we niet concurreren met andere donoren. We kunnen niet op tegen de Duitsers, die niet alleen veel meer geld maar ook bedrijven als Mercedes en Siemens meenemen, noch tegen de Wereldbank, die met investeringen van acht nullen aankomt. Vergeleken met deze partijen is de Nederlandse inzet kleingeld. Maar op basis van inhoud en effectiviteit tellen we wel mee. Met het Partners voor Water-project liet Nederland zien dat je zelfs met een klein budget grote resultaten kunt behalen.'

Deze benadering strookt met de doelstellingen van het Partners voor Water-programma, dat de Nederlandse inzet ook ziet als een kans om de positie van de BV Nederland in de regio te versterken: 'Water als voet tussen de deur', noemde Melanie Schultz van Haegen het. Volgens de oud-minister van Infrastructuur en Milieu is de Nederlandse inzet in Vietnam 'noblesse

oblige'. Schultz: 'Nederland kan een unieke rol vervullen om de wereld waterveiliger te maken. Niet alleen omdat we het kunnen, maar omdat we het ook willen en moeten.'

In dat kader werd eerder dit jaar een handelsmissie naar Vietnam georganiseerd, waar 45 Nederlandse bedrijven onder leiding van VNO-NCW en Sigrid Kaag – de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking – potentiële partners in Hanoi en Ho Chi Minh-Stad konden ontmoeten.

Maar vooralsnog lijkt de Nederlandse investering zich niet uit te betalen in directe aanbestedingen van projecten vanuit de Vietnamese overheid. 'Voor een land als Vietnam is de rekening te hoog om dit soort projecten zelf te initiëren', stelt Tonneijck. 'Voor het dagtarief van Nederlandse experts kun je vijf Vietnamezen voor een hele maand inhuren.'

Hij ziet de kansen voor Nederlandse bedrijven zoals Royal HaskoningDHV dan ook elders liggen: 'Met het Mekongdeltaplan hebben we laten zien dat je met de Nederlandse expertise investeringen kunt vermenvuldigen. Donoren zoals de Wereldbank en grote bedrijven als Heineken merken het op en de kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven zullen hoogstwaarschijnlijk hieruit voortkomen.'

De resultaten van de Nederlandse investering in de Mekongdelta betalen zich volgens hem op de lange termijn uit, zowel voor de duurzaamheid van de delta zelf als voor Nederland. 'In Vietnam toonden we de wereld wat Nederland kan. Nu is het zoeken naar nieuwe kansen om die belofte waar te maken.' ●