

AcW-2017/143565

6 juni 2017

ADVIES WATERGEZANT

1. Inleiding

Aanleiding

Binnen de rijksoverheid werken de ministeries van Buitenlandse Zaken (BuZa), Economische Zaken (EZ) en Infrastructuur en Milieu (I&M) al een aantal jaren nauw samen aan de internationale waterproblematiek. Zij doen dit samen met waterschappen, drinkwaterbedrijven, bedrijfsleven, niet-gouvernementele organisaties (NGOs) en kennisinstellingen.

Belangrijke mijlpalen daarbij vormen het door de drie departementen instellen van een Internationaal Watercluster (IWC) begin 2015 en het begin 2016 door het kabinet aanbieden van het document 'Convergerende Stromen - Internationale Waterambitie' aan de Tweede Kamer. In maart 2015 hebben de ministers van BuZa, EZ en I&M de heer Ovink benoemd als watergezant voor een periode van drie jaar. In de aanstellingsbrief van de secretaris-generaal I&M is opgenomen dat de functionaliteit van de rol van watergezant na twee jaar door de Adviescommissie Water (AcW) wordt geëvalueerd. De minister van I&M heeft de AcW verzocht deze evaluatie uit te voeren.

Doel advies

Het doel van het advies is om de functie van watergezant over de periode voorjaar 2015 tot nu te evalueren en aanbevelingen te doen voor de toekomst. Het advies richt zich daarbij nadrukkelijk op de ervaringen met het instituut watergezant, binnen het gegeven kader van de inzet van het rijk op het internationale waterdossier, zoals verwoord in de Internationale Waterambitie (IWA) en bijbehorende inzet van mensen en middelen. Het advies is tot stand gekomen op basis van gesprekken die de AcW in de periode december 2016 tot mei 2017 met betrokkenen heeft gevoerd en het bestuderen van relevante documenten.

2. Analyse

Opdracht, taak en rol van de watergezant

De functie van watergezant bestaat sinds maart 2015. Bij de aanstelling van de watergezant¹ is bepaald dat de secretaris-generaal I&M de direct leidinggevende van de watergezant is, mede namens het ministerie van EZ en BuZa. Najaar 2016 heeft de secretaris-generaal I&M deze leidinggevende taak overgedragen aan de directeur-generaal Ruimte en Water. De stuurgroep IWC heeft een profiel van de functie van watergezant opgesteld.

De Internationale Waterambitie (IWA) is februari 2016 door het kabinet vastgesteld. De IWA verbindt het waterbeleid, integreert de inzet en ondersteunt nieuwe kansen. Het kabinet kiest in de IWA ervoor in het internationale waterdossier zich vooral te richten

¹ Brief secretaris-generaal I&M aan de watergezant, dd. 13 april 2015

op de integrale deltabenadering in stedelijke delta's en daarbij behorende stroomgebieden. Het hoofddoel is het vergroten van de waterveiligheid en de waterzekerheid (schoon en voldoende water) door een participatieve en preventieve aanpak. Daarbij zijn vier thema's aan de orde: deltatechnologie, watertechnologie, maritieme technologie en water governance.

In de uitwerking van de IWA ligt de nadruk op de Deltalanden en de Deltacoalitie. Ook de High Level Panel on Water krijgt steeds meer aandacht. De IWA is een belangrijk kader voor het handelen van de rijksoverheid en daarmee ook voor de watergezant. Interdepartementale coördinatie vindt plaats tussen de vier betrokken directeuren-generaal van de drie departementen (I&M/DGRW, BuZa/DGIS, BuZA/DGBEB en EZ/DGB&I). Dit wordt verder vorm gegeven door de stuurgroep IWC, waar naast directeuren van de vier directoraten-generaal ook vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat en de RVO zitting hebben. De watergezant is agendalid van de stuurgroep.

De volgende activiteiten in relatie tot de functie van watergezant zijn in de IWA expliciet benoemd:

- uitdragen van de Nederlandse expertise op het gebied van de integrale deltabenadering, mede gebaseerd op een goede voorbereiding van de gezamenlijke inbreng in internationale missies, fora, beurzen en conferenties;
- stimuleren van een continue ontwikkeling van de deltabenadering qua inhoud en proces;
- vormen van slimme (internationale) coalities;
- stimuleren van politiek en maatschappelijk draagvlak voor de Dutch Delta Approach.

In het profiel van de watergezant staan de volgende primaire taken van de functie beschreven:

- boegbeeld internationale waterambitie, met zwaartepunt op economische diplomatie;
- drager van publieksdiplomatie (branding) op het thema water;
- deelname aan internationale waterbijeenkomsten, multilaterale fora en internationale financiële instellingen, zo nodig ter vervanging van de ministers;
- in samenwerking met de relevante spelers meewerken aan de versterking van Nederland Living Lab.

Voor het goed kunnen uitvoeren van deze activiteiten is het van belang dat de watergezant voldoende zicht heeft op de Topsector Water.

Bij de inzet van een gezant in het internationale speelveld zijn in principe drie rollen te onderscheiden: agenderen, verbinden van netwerken en onderhandelen.

In opdracht van de stuurgroep IWC heeft bureau Berenschot in 2016 onderzoek gedaan naar de vraag of de huidige manier van samenwerken tussen de drie departementen voldoende is om de IWA te verwezenlijken. Geconstateerd is dat er een disbalans is tussen enerzijds de hoge ambitie van de IWA en anderzijds de beperkte doorvertaling naar operationele doelen en een uitvoeringsstrategie en de zeer beperkte doorvertaling naar de uitvoering.

Wat is door de watergezant bereikt?

De afgelopen twee jaar heeft op het internationale waterdossier een aantal interessante ontwikkelingen plaatsgevonden. Zoals het in september 2015 vaststellen van de

Sustainable Development Goals in de Verenigde Naties (VN), waaronder die voor water en sanitatie (SDG6), duurzame energie (SDG7) en steden (SDG11), het bereiken van het klimaatakkoord in Parijs (december 2015) en het instellen van het High Level Panel on Water (HLPW)² door de VN en de Wereldbank in april 2016. Deze ontwikkelingen hebben ook een plek gekregen in het begin 2016 vastgestelde IWA.

De Nederlandse overheid is al jaren zeer actief op internationaal niveau m.b.t. water. Zo speelt water vaak een belangrijke rol in Nederlandse handelsmissies, is het initiatief genomen tot het oprichten van de Deltacoalitie, ontplooiën Nederlandse waterschappen en drinkwatermaatschappijen ondersteunende activiteiten in ontwikkelingslanden en is Nederland actief in internationale overleg, zoals de VN of op Europees niveau. Centraal in de internationale wateraanpak staat de samenwerking met zeven door Nederland geselecteerde Deltalanden met wie Nederland al een langere samenwerkingsrelatie heeft: Indonesië, Vietnam, Egypte, Mozambique, Bangladesh, Myanmar en Colombia³.

Het Nederlandse bedrijfsleven is al sinds jaren een actieve speler met betrekking tot internationale watervraagstukken. De afgelopen jaren is de samenwerking tussen de bedrijven onderling en tussen bedrijven, overheid en kennisinstituten verder geïntensiveerd zodat de markt voor buitenlandse waterprojecten nog verder kan groeien.

De watergezant heeft in de eerste twee jaar van zijn driejarige termijn een groot aantal activiteiten ontplooid, die vaak (maar niet altijd) een relatie hebben met bovenbeschreven ontwikkelingen. Die activiteiten kunnen worden opgedeeld in de volgende categorieën:

- Het uitdragen van de Nederlandse boodschap m.b.t. internationale watervraagstukken, o.a. door het geven van een groot aantal lezingen en presentaties en/of deelnemen in panelsessies op internationale en nationale congressen, conferenties en universiteiten;
- Het uitdragen van de boodschap en het verbinding leggen met andere overheden, bedrijfsleven en NGOs door het bezoeken van een groot aantal landen (waaronder de Deltalanden) o.a. bij (handels)missies en beurzen;
- Ondersteuning van minister-president Rutte als lid van de High Level Panel on Water;
- Vertegenwoordiging van Nederland, deels op ministersniveau, in internationale fora (VN, Wereldbank, EU, bilateraal);
- Het ontplooiën van diverse initiatieven (zoals de World Wide Water Atlas, de evaluatie van de Rebuild by Design-aanpak en onderzoek naar water hotspots).

Bevindingen

Uit onze gesprekken over het functioneren van de watergezant blijkt brede waardering voor de grote inzet van de watergezant en het aantal zaken die hij heeft opgepakt. Hij is een veelgevraagd spreker en is goed in staat de urgentie van het mondiale watervraagstuk, en de mogelijke rol die Nederland daarbij kan spelen om het op te lossen, over het voetlicht te brengen. Hij heeft in de afgelopen periode een uitgebreid netwerk opgebouwd, mede dankzij zijn vaardigheid om nieuwe contacten te leggen en

² Minister-president Rutte is samen met tien andere regeringsleiders lid van het HLPW. Het HLPW is ingesteld tot april 2018.

³ Daarnaast werkt Nederland op het gebied van water ook samen met drie IWC-focuslanden (VS, Zuid-Afrika en India) en zes deltalicht landen (Polen, Filippijnen, Turkije, Chili, Argentinië en Mexico).

partijen te enthousiasmeren. Daarmee heeft hij op vele plekken deuren geopend voor een Nederlandse inbreng op het gebied van water.

De watergezant blijkt door een groot aantal partijen benaderd te worden voor een bijdrage, waaronder vele Nederlandse ambassades. Die verzoeken zijn mede de reden van zijn zeer volle agenda, waarbij hij een groot aantal landen, vergaderingen, conferenties bezoekt en aan missies deelneemt. Hij blijkt een breed pallet aan activiteiten te ontplooiën en ook de scope aan onderwerpen is breed, hoewel de watergezant in de praktijk zich vooral blijkt te richten op de thema's deltatechnologie en water governance. Maritieme technologie en watertechnologie krijgen relatief weinig aandacht.

Uit de interviews is het beeld ontstaan dat de watergezant in de praktijk (te) vaak nogal zelfstandig en (te) los van de drie departementen opereert. Dit vormt met name een probleem als daardoor op internationaal niveau gemaakte afspraken niet goed nagekomen kunnen worden en gewekte verwachtingen niet goed beantwoord kunnen worden. Los van het feit dat dit de effectiviteit van de Nederlandse inzet onder druk zet, kan dit ook leiden tot aantasting van het goede image van Nederland. Alle hierbij betrokken spelers van de drie departementen, inclusief de watergezant, dragen daarvoor verantwoordelijkheid.

Het beeld is dat er in te beperkte mate sprake is van focus c.q. prioriteitstelling bij de inzet van de watergezant.

Dit hangt nauw samen met de observatie dat zowel de stuurgroep IWC, als het overleg van de vier directeuren-generaal, als de directeur-generaal Ruimte en Water in zijn rol als direct leidinggevende relatief weinig sturing geven aan het opereren van de watergezant.

Dit gebrek aan prioriteitstelling en aansturing van de watergezant past binnen de uitkomst van de studie van Berenschot, waarin aangegeven wordt dat de hoge ambitie van het Rijk op het internationale waterdossier maar (zeer) beperkt doorvertaald is naar een uitvoeringsstrategie en voldoende mensen en middelen. Zij adviseren om de ambitie, strategie en mensen en middelen meer met elkaar in balans te brengen.

Het goed opereren van de watergezant is alleen mogelijk als de betrokken departementen goede afspraken maken over een gezamenlijke strategie, en op basis daarvan met de watergezant goede afspraken maken over wie waar welke rol op zich neemt en wie wat kan toezeggen (inclusief follow-up), waarbij er gezorgd wordt voor een optimale inzet van beschikbare mensen en middelen.

3. Advies op hoofdlijnen

Het belang van water neemt bij steeds meer landen en bij internationale overleggen steeds verder toe, Nederland heeft op het gebied van water veel kennis en ervaring te bieden en de Nederlandse regering heeft de ambitie om met name de waterveiligheid en waterzekerheid van stedelijke delta's en toeleverende systemen, en het Nederlandse aandeel daarin, te vergroten. De afgelopen twee jaar is gebleken dat een watergezant een belangrijke bijdrage kan leveren aan het realiseren van die internationale waterambitie. Dat zijn voor de AcW belangrijke redenen om te adviseren de functie van watergezant te handhaven.

De ervaring leert ook dat de inzet van de watergezant alleen succesvol kan zijn als alle betrokkenen goed met elkaar samenwerken. Vanuit hun rol als opdrachtgever is in ieder

geval de samenwerking van de betrokken departementen van belang, zodat zij gezamenlijk duidelijke sturing geven aan de watergezant.

Winst is daarbij te boeken door te zorgen voor een goede, op elkaar afgestemde internationale wateragenda van de betrokken departementen en een daarop gebaseerde heldere aansturing van de werkzaamheden van de watergezant. Op basis van een realistisch ambitie die past bij de mensen en middelen dient het Rijk aan te geven welke landen, thema's en internationale overleggen voor Nederland prioritair zijn, en welke resultaten daar wenselijk zijn. Een goede sturing vereist ook het geven van helderheid over wie welke taak, rol en verantwoordelijkheid heeft. Een jaarlijks vast te stellen werkprogramma kan inzichtelijk maken welke mensen en middelen op welke elementen van het internationale waterdossier worden ingezet. Daarmee kan ook veel helderder worden aangegeven wat van de watergezant wordt verwacht en op welke inzet van mensen en middelen hij kan rekenen. Daarbij wel ruimte laten voor het pakken van kansen, waarbij aanpassing wel instemming vraagt van de eindverantwoordelijke directeur-generaal. Dit verhoogt de effectiviteit van de Nederlandse inzet, waardoor gemaakte afspraken goed nagekomen kunnen worden.

Hoewel alle relevante departementen nauw betrokken dienen te zijn bij opstellen van de internationale waterstrategie, de inzet van mensen en middelen en het functioneren van de watergezant, acht de commissie het verstandig de eindverantwoordelijkheid voor de aansturing van de watergezant onder te brengen bij het departement dat primair verantwoordelijk is voor het internationale waterbeleid: het ministerie van I&M. Dit sluit aan bij de huidige afspraken over de aansturing van de watergezant, waarvoor de verantwoordelijkheid ligt bij de directeur-generaal Ruimte en Water.

4. Toelichting op het advies

De AcW heeft op verzoek van de minister van I&M het functioneren van het instrument watergezant over de afgelopen twee jaar tussentijds geëvalueerd.

Handhaven functie watergezant

De AcW adviseert de functie van watergezant na afloop van de eerste termijn (maart 2018) te handhaven. Argumenten daarvoor zijn:

- Het belang van een goede omgang met water in al haar facetten neemt wereldwijd toe. Dit is een direct gevolg van zowel de toenemende bevolkingsdruk, verdergaande verstedelijking, toenemende vraag naar bijvoorbeeld landbouwgrond, goede sanitatie en schoon drinkwater als de ingrijpende gevolgen van klimaatverandering zoals temperatuurstijging, zeespiegelstijging en wijziging neerslagpatronen en daarmee een toename van de kans op grootschalige overstromingen, extreme droogte en de erosie van de kust en landbouwgrond;
- In veel landen, vooral die met grote rivierdelta's, en in veel internationale overleggen neemt de aandacht voor waterveiligheid en voldoende water van goede kwaliteit sterk toe;
- Nederland heeft gezien haar ligging en hoge ontwikkelingsgraad veel kennis en ervaring met water en uitvoering van water gerelateerde projecten in binnen- en buitenland, zowel op het gebied van waterbeheer (waterveiligheid, waterkwaliteit, waterbeheer, ook wel Deltatechnologie), drinkwaterbereiding en zuivering afvalwater (watertechnologie), mariene technologie als water governance. Nederland wordt ook erkend als internationaal expert op dit gebied

en wil ook graag op internationaal niveau zijn kennis en ervaring delen (*noblesse oblige*). Hierbij is ook een belangrijke rol weggelegd voor het Nederlandse bedrijfsleven;

- Afgelopen jaren heeft Nederland d.m.v. programma's als Water Internationaal en Partners voor Water de samenwerking binnen bestaande internationale overleggen dan wel met individuele landen verder uitgebouwd (met name de Deltalanden) dan wel nieuwe samenwerking geïnitieerd;
- De omvang en de diversiteit van de werkzaamheden die met de IWA samenhangen zijn zodanig dat het instrument watergezant een goede toegevoegde waarde kan hebben.

Sturing, mensen en middelen

Om de watergezant als instrument echt succesvol te laten zijn, is het van belang dat de rijksoverheid duidelijke sturing geeft aan de watergezant. Op dit moment opereert de watergezant (te) veel op afstand van de betrokken departementen doordat er een onvoldoende op elkaar afgestemde, gemeenschappelijke agenda is.

Binnen het rijk is nauwe samenwerking tussen de betrokken departementen (BuZa, EZ, I&M en waar nodig andere departementen zoals OCW en AZ) van groot belang. De stuurgroep IWC, ook verantwoordelijk voor een goede afstemming met het bedrijfsleven, de kennisinstituten en de NGOs, speelt daarin een belangrijke rol.

Het bestaande overleg van de vier meest betrokken directeuren-generaal (I&M/DGRW, BuZa/DGIS, BuZa/DGBEB en EZ/DGB&I) kan goed gebruikt worden voor bekrachtiging van belangrijke besluiten en/of oplossen van knelpunten.

De door het kabinet vastgestelde IWA vormt in principe een goede maar nog erg brede basis voor een gecoördineerde inzet van de rijksoverheid op internationale watervraagstukken, zowel voor beleidsontwikkeling als voor internationale samenwerking en/of economische samenwerking. Het is echter wel van groot belang dat de verantwoordelijke departementen duidelijke focus aanbrengen, prioriteiten stellen bij hun inzet. Die focus is ook van belang om te kunnen komen tot een goede inzet c.q. aansturing van de watergezant, zowel qua rol, land, thema en te bereiken resultaat. Dit alles is mede afhankelijk van de beschikbare mensen en middelen bij de diverse overheden.

De inzet van de departementen op het gebied van internationaal waterbeleid dient goed inzichtelijk te worden gemaakt. Ook dient duidelijker dan nu het geval is, aangegeven te worden hoe de inzet van mensen en middelen op dit terrein gekoppeld worden aan de inzet van de watergezant.

Een belangrijke stap om te borgen dat er voldoende mensen en middelen beschikbaar zijn om de aan de watergezant toegekende rollen, taken en verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken, is het door de watergezant, op basis van en/of in lijn met de vastgestelde jaarplannen voor de verschillende onderdelen van de IWA, opstellen van een werk- en/of jaarplan. Daarbij dient er wel ruimte te zijn voor het pakken van kansen op basis van nieuwe ontwikkelingen. Dit werk- en/of jaarplan moet uiteindelijk worden goedgekeurd door de eindverantwoordelijke directeur-generaal.

Wanneer de watergezant in het buitenland optreedt met een duidelijke ministeriële opdracht, dient hij daartoe een heldere mandaat of opdracht te krijgen. Daartoe dienen reeds bestaande procedures binnen de rijksoverheid te worden doorlopen. Er dient daarbij ook aandacht te zijn voor een goede terugmelding en het opvolgen van gemaakte afspraken.

De commissie acht het verstandig de eindverantwoordelijkheid voor de aansturing van de watergezant onder te brengen bij het departement dat primair verantwoordelijk is voor het internationale waterbeleid: het ministerie van I&M. Dit sluit aan bij de huidige afspraken over de aansturing van de watergezant, waarvoor de verantwoordelijkheid ligt bij de directeur-generaal Ruimte en Water. Hij dient in afstemming met de andere betrokken directeuren-generaal een sterke, sturende rol te spelen bij de aansturing van de watergezant.

