

Samenvatting van het onderzoeksrapport 'Social Justice at Bay'

De gevolgen van kustbescherming in Indonesië en de rol van Nederland

April 2017

Lees hier het hele rapport online

• www.bothends.org/ncicd

• www.somo.nl/ncicd

• www.tni.org/ncicd

Een miljardenproject, bedoeld om de stad Jakarta te beschermen tegen toekomstige overstromingen, is van start gegaan in Indonesië. Het Masterplan voor het National Capital Integrated Coastal Development programme (NCICD) is opgesteld door een consortium van Nederlandse ingenieursbedrijven en adviesbureaus. Hiervoor ontvingen zij financiële steun van de Nederlandse overheid, en wel uit het ontwikkelingshulpbudget. Nederland zal naar verwachting nauw betrokken blijven bij het prestigieuze kustbeschermingsproject. Die betrokkenheid illustreert de verschuiving in het Nederlands ontwikkelingsbeleid dat hulp en handel dichterbij elkaar wil brengen.¹

Onderzoek door SOMO, Both ENDS en TNI laat echter zien dat er een grote kans is dat het NCICD-project en aanverwante projecten in de baai van Jakarta, milieuproblemen zullen veroorzaken. Ook kunnen ze een bedreiging vormen voor tienduizenden mensen die voor hun levensonderhoud afhankelijk zijn van de lokale visserij. Maatschappelijke organisaties in Indonesië zijn diep bezorgd over het feit dat zij niet betrokken zijn geweest in de planning en het ontwerp van het

grootschalige infrastructuur- en vastgoedproject. In 2014 hebben verschillende groepen zich verenigd in de 'Save the Jakarta Bay Coalition'.

Er is urgent actie nodig om Jakarta in de toekomst te kunnen beschermen tegen overstromingen, daarover bestaat geen twijfel. Het onderzoeksrapport stelt echter ernstige vragen over de rol van de Nederlandse overheid in het NCICD-project. De onderzoekers betwijfelen dat de overheid de juiste afweging maakt tussen het belang van het ondersteunen van het Nederlands bedrijfsleven enerzijds en het uitvoeren van het eigen beleid van duurzame en inclusieve ontwikkeling anderzijds. Het huidige NCICD Masterplan slaagt er niet in de bevolking van Jakarta een oplossing te bieden die duurzaam is – zowel sociaal, milieutechnisch als financieel – op de lange termijn.

¹ Dit beleid is vastgelegd in de beleidsnota van 2013 'Wat de wereld verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen'.

DE UITDAGING: JAKARTA'S WATERBEHEER

Jakarta, de hoofdstad van Indonesië, ligt op het eiland Java en telt zo'n 10 miljoen inwoners. De stad en haar omgeving maken een snelle economische ontwikkeling door. Maar nergens in Indonesië is de ongelijkheid tussen rijk en arm zo groot als in Jakarta. De stad wordt bovendien geconfronteerd met immense uitdagingen op het gebied van waterbeheer. Begin 2007 liep, na hevige regenval, 30 tot 70 procent van de stad onder water. Elk jaar opnieuw vinden tijdens het regenseizoen overstromingen plaats. Die dreiging wordt versterkt door het feit dat Jakarta steeds verder onder zeeniveau aan het zakken is. De verzakking wordt grotendeels veroorzaakt door de grote hoeveelheid grondwater die aan de bodem onttrokken wordt, onder andere om te kunnen voorzien in de drinkwaterbehoefte van de snelgroeiende bevolking van de hoofdstad. Een tweede grote uitdaging vormt de milieuschade die wordt aangericht in Jakarta en de baai als gevolg van de bovenstroomse vervuiling van rivieren. De dertien rivieren die samenvloeien in Jakarta en uitmonden in de baai, lozen daar water dat zwaar vervuild is met afval, zware metalen en chemicaliën. De mangrovebossen en het zeeleven in de baai worden hierdoor ernstig geschaad.

DE NCICD: GEEN ADEQUAAT ANTWOORD

Na de verwoestende overstromingen van 2007 klopte de Indonesische regering bij de Nederlandse overheid aan met de vraag te helpen bij het ontwikkelen van een strategisch plan dat antwoord zou geven op het aanhoudende overstromingsgevaar. De Nederlandse regering heeft daarop een consortium van Nederlandse bedrijven en ingenieursbureaus financieel gesteund om een grootschalig kustbeschermingsplan te ontwikkelen voor de Indonesische regering. De middelen hiervoor kwamen onder meer uit het Nederlandse ontwikkelingshulpbudget.

In 2014 werd het NCICD Masterplan gepresenteerd in Jakarta. Het project voorziet in de gecombineerde aanleg en bouw van een zeewering en een nieuw stadsdeel (Great Garuda) in de baai van Jakarta. De benodigde investeringen voor het project, dat in drie fases zal

worden uitgevoerd, kunnen oplopen tot 40 miljard dollar. Fase A, het versterken van de bestaande zeedijk, is al begonnen. Fase B, de aanleg van de zeewering en de landaanwinning ten behoeve van het nieuwe stadsdeel Great Garuda, en de bouw hiervan, zouden in 2025 gerealiseerd moeten zijn. Fase C, het afsluiten van het oostelijk deel van de baai, moet klaar zijn in 2040.

Ondertussen zijn Nederlandse bedrijven ook betrokken als onderaannemers in andere projecten in de baai van Jakarta. Het gaat om de aanleg van 17 kunstmatige eilanden, die huisvesting moeten bieden aan midden- en hoge inkomensgroepen in de stad. Deze projecten, zeer omstreden bij lokale groepen, zullen geïntegreerd worden in het ontwerp van het NCICD-project.

Nederlands ontwikkelingsgeld besteed aan het NCICD-project

Een volledig overzicht van de Nederlandse overheidssteun voor het NCICD-project is niet beschikbaar. Echter, het onderzoek laat zien dat de Nederlandse regering de ontwikkeling van het NCICD Masterplan heeft gesteund met onder andere twee subsidies van € 3,9 en € 7,5 miljoen afkomstig uit het officiële ontwikkelingshulp (ODA) budget. Nog eens € 500.000 is toegekend door 'Partners voor Water', een subsidieprogramma van verschillende ministeries. Volgens twee bronnen (niet bevestigd door het ministerie) heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu bovendien een bijdrage van ongeveer € 1.500.000 per jaar geleverd aan het NCICD-project. Tot slot heeft het Nederlandse baggerbedrijf Boskalis, betrokken bij een van de landaanwinningprojecten in de baai van Jakarta, hiervoor een exportkredietverzekering ontvangen van Atradius Dutch State Business voor een maximumbedrag van bijna € 210.000.000.



WAT IS ER MIS MET HET NCICD-PROJECT

1. Het NCICD-project biedt geen oplossing voor Jakarta's grootste probleem op het gebied van waterbeheer: de verzakking van de stad tot onder de zeespiegel. Het NCICD Masterplan erkent dat de voortdurende bodemdaling de belangrijkste reden is dat de stad zo kwetsbaar is voor overstromingen vanuit zowel de zee als het binnenland. Het stoppen van het proces van bodemverzakking wordt zelfs aangemerkt als een belangrijke succesvoorwaarde voor elk mogelijk scenario om de stad te beschermen. Om het zinken van de stad tegen te gaan, zou Jakarta veel minder afhankelijk moeten worden van grondwater als de drinkwatervoorziening voor de snelgroeiende bevolking. Het Masterplan werkt deze oplossing echter niet uit. De enige optie die geboden wordt is de bouw van de gigantische zeewering in de baai, de Giant

Sea Wall, bedoeld om de stad te beschermen tegen overstromingen vanuit de zee. De dreiging vanuit het binnenland wordt hiermee niet aangepakt. Het NCICD-project voorziet evenmin in een aanpak van de bovenstroomse vervuiling (96 procent van het afvalwater wordt onbehandeld geloosd in rivieren stroomopwaarts), die een van de hoofdoorzaken is van de slechte kwaliteit van het water in de stad en de baai.

2. De verwachting is dat het NCICD-project de bestaanszekerheid van tienduizenden mensen zal bedreigen en de economische ongelijkheid verder zal doen toenemen. Lokale vissers geven aan dat de landaanwinning die gaande is in de baai van Jakarta nu al leidt tot het verdwijnen van lokale visgronden. De aanleg van kunstmatige eilanden belemmert de vissers bovendien in hun vrije toegang tot de open zee, met alle gevolgen van dien voor hun broodwinning. Als het huidige NCICD Masterplan uitgevoerd wordt, zullen deze negatieve sociale gevolgen alleen maar toenemen. Dit betekent dat de mensen die afhankelijk zijn van de visserij-industrie verder worden gemarginaliseerd, terwijl in de baai van Jakarta tegelijkertijd prestigieuze vastgoedprojecten worden gerealiseerd.

3. Het NCICD-project kan schade toebrengen aan het milieu. De aanleg van de gigantische zeewering en het nieuwe stadsdeel Great Garuda zullen de doorstroming verminderen in de baai van Jakarta waar dertien sterk vervuilde rivieren in uitkomen. Het gevolg is een verdere verslechtering van de waterkwaliteit – er wordt gevreesd dat de baai zal veranderen in een 'giftig meer'. De enorme hoeveelheid zand die nodig is voor de aanleg van de zeewering en het stadsdeel kan illegale zandwinningspraktijken op andere plekken in Indonesië verder in de hand werken. Dit zal negatieve gevolgen hebben voor lokale ecosystemen.

4. Het gebrek aan inspraak en participatie door lokale betrokkenen is in strijd met de principes van het *Integrated Water Resources Management (IWRM)* waaraan de Nederlandse overheid zich heeft gecommitteerd. Een belangrijk principe in IWRM is een participatieve aanpak op alle niveaus. Dat betekent volledige openbare inspraak en

betrokkenheid van lokale watergebruikers in alle fases: van scenario-ontwerp en besluitvorming tot en met de uitvoering van waterprojecten. Echter, lokale gemeenschappen in Jakarta voelen zich niet geraadpleegd bij het ontwerp van het NCICD-project, een project dat hun levensonderhoud en milieu dreigt aan te tasten. Een tweede belangrijk principe van integraal waterbeheer is dat sociale en economische ontwikkeling wordt gekoppeld aan de bescherming van milieu en ecosystemen. Echter, er is geen volledige *Strategic Environmental Assessment* (strategische milieubeoordeling, SMB) uitgevoerd voor de NCICD. Dit alles laat zien dat de Nederlandse regering, die al miljoenen euro's ontwikkelingsgeld in de NCICD heeft geïnvesteerd, zich niet heeft gehouden aan haar eigen principes op het gebied van waterbeheer.

5. Het NCICD-project voldoet niet aan de doelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en toch heeft de regering al € 11,4 miljoen aan ODA-middelen besteed aan de ontwerpfase van het project. Het NCICD-project vormt een bedreiging voor de broodwinning van de vissers in de baai van Jakarta en mensen die werkzaam zijn in ondersteunende en verwerkende bedrijven in de visserij-industrie. Het project zal daarom bijdragen aan de nu al toenemende ongelijkheid in Jakarta. Dit gaat lijnrecht in tegen de doelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, dat zich zegt in te spannen voor inclusieve groei en ontwikkeling. De milieurisico's die kleven aan het project staan bovendien haaks op de Nederlandse doelstelling van duurzame ontwikkeling. Het NCICD-project veronachtzaamt ook een aantal principes verankerd in het internationale recht, zoals het recht op werk en voedsel dat is vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Het feit dat er geen volledige SMB en sociale effectbeoordeling zijn uitgevoerd ten behoeve van het NCICD Masterplan, laat zien dat de Nederlandse regering tekort is geschoten in het in de praktijk brengen van internationale akkoorden.

6. Het NCICD-project scheept de Indonesische staat op met aanzienlijke financiële risico's en zal mogelijk een aantrekkingskracht hebben op dubieuze investeerders. Het NCICD-project is bedoeld als een publiek-privaat partnerschap. Om particuliere financiering aan te trekken, zal de Indonesische staat financiële garanties moeten bieden door zelf in het project te investeren. Mocht de uitvoering van het NCICD-project in de komende 20 jaar niet volgens plan verlopen, dan loopt de Indonesische regering dus grote financiële risico's. Belangrijke financiële risico's en verborgen kosten - zoals kosten voor de verplaatsing en compensatie van de visserij-industrie, voor de verbetering van de waterkwaliteit, of voor de aanleg van leidingen voor drinkwater - zijn niet geïntegreerd in het NCICD business plan. Dit alles betekent niet veel goeds voor de financiële duurzaamheid van het project. Bovendien is er een gerede kans dat het NCICD-project controversiële investeerders zal aantrekken. Tijdens de ontwerpfase werden al twee Indonesische bedrijven geraadpleegd waarvan de top nauwe banden onderhoudt met het Indonesische leger, en verdachte zijn in een corruptiezaak. Een ander bedrijf waarmee contact werd opgenomen is in verband gebracht met bosbranden en het verdrijven van mensen van hun land.

WAT ER MOET GEBEUREN

De auteurs van het rapport en hun partners in Indonesië maken zich grote zorgen over de schendingen van de sociale en economische rechten van de vissers, zoals het verlies van bestaansmiddelen, en over de milieuschade die kan worden veroorzaakt door het NCICD-project. Lokale watergebruikers, vissers en de vrouwen en mannen die werkzaam zijn in de kleinschalige visserijbedrijven rond de baai van Jakarta, willen de garantie krijgen dat hun belangen worden meegewogen en de problemen aangepakt. De Nederlandse overheid zal de komende jaren betrokken blijven bij het NCICD-project. De auteurs doen daarom een dringend beroep op de regering om de zwakke plekken in het Masterplan te corrigeren. Om trouw te kunnen zijn aan de doelstellingen van de eigen agenda voor hulp en handel, moet de regering zowel haar eigen rol als die van de betrokken Nederlandse bedrijven kritisch onder de loep nemen.

1. De Nederlandse regering moet zich ervoor inzetten dat lokale belangengroepen in Jakarta, inclusief vrouwengroepen, door de Indonesische overheid betrokken worden bij de planning en de besluitvorming over de NCICD. Dit moet gebeuren volgens formele procedures en onderdeel worden van een transparant proces. Lokale gemeenschappen in Jakarta willen graag meedenken over alternatieve oplossingen. Het is in hun belang dat een goede vergelijking kan worden gemaakt tussen de sociale, economische en ecologische kosten en baten van het NCICD-project op de lange termijn, om te voorkomen dat hun rechten worden geschonden.

2. De Nederlandse regering moet zich ervoor inspannen dat de ontwikkeling en uitvoering van het NCICD-project overeenstemmen met internationale afspraken over economische en sociale rechten en de eigen principes over *Integrated Water Resource Management*. Landaanwinningsprojecten in Indonesië zijn vaker controversieel, worden aangevochten voor de rechtbank, of zijn besmet door corruptieschandalen. Dit is een extra reden waarom de Nederlandse regering uitsluitend in zee moet gaan met (Nederlandse) bedrijven die zich publiekelijk committeren aan, en handelen in overeenstemming met, de OESO-richtlijnen en de *Guiding Principles on Business and Human Rights* van de Verenigde Naties.

3. Elke verdere Nederlandse betrokkenheid bij het NCICD-project moet gestoeld zijn op een volledige strategische milieubeoordeling (SMB) uitgevoerd door de Indonesische overheid. Deze beoordeling zal input geven voor een kritische herziening van het NCICD Masterplan. Verschillende scenario's voor het stoppen van de bodemdaling en het verbeteren van de waterkwaliteit moeten worden vergeleken, om te bepalen hoe Jakarta het beste beschermd kan worden tegen overstromingen. De SMB dient een zogenaamde nuloptie te bevatten, waarin wordt afgezien van de aanleg van de gigantische zeewering in de baai van Jakarta. Dit scenario realiseert veiligheid door versterking van de bestaande zeeweringen op de kust en door maatregelen om het zinken van Jakarta tegen te gaan.

Lokale groepen moeten betrokken worden in het SMB-proces, dat ook onderzoekt wat de impact zal zijn van het NCICD-project op het levensonderhoud van deze lokale gemeenschappen.

4 Het aanpakken van de primaire oorzaak van de verzakking van Jakarta, namelijk het overmatig onttrekken van grondwater, moet de hoogste prioriteit krijgen in het NCICD-project. Een sterkere inzet vanuit Nederland is nodig om de bodemdaling een halt toe te roepen. De Nederlandse watersector en overheid moeten de twee randvoorwaarden voor het welslagen van het NCICD-project – het beëindigen van grondwateronttrekkingen en het verbeteren van de behandeling van afvalwater – integreren in het ontwerp en de uitvoering van de NCICD. Als oppervlaktewater in plaats van grondwater de belangrijkste bron van drinkwater moet worden in Jakarta, betekent dit dat drinkwaterbedrijven hun productiecapaciteit moeten vergroten. Er zullen nieuwe waterzuiveringsinstallaties moeten komen, en het probleem van de bovenstroomse vervuiling van het rivierwater moet worden aangepakt. Om dit te verwezenlijken is politieke inzet en planning op lange termijn van de kant van de Indonesische regering een vereiste.

5. Het Nederlandse ontwikkelingshulpbudget mag alleen worden aangewend voor projecten die de doelstellingen van het hulp- en handelsbeleid ondersteunen, zowel op papier als in de praktijk. Zo niet, dan dwarsboomt de Nederlandse overheid de eigen doelstelling van duurzame en inclusieve ontwikkeling, in plaats van hieraan bij te dragen. De Nederlandse overheid moet daarom haar uiterste best doen om ervoor te zorgen dat lokale dialoog alsnog onderdeel wordt van het NCICD-proces en dat alternatieve oplossingen serieus worden overwogen; dit alles vanuit de ambitie om een oplossing te vinden die zowel sociaal als ecologisch duurzaam is.

Methode van onderzoek

Het onderzoek voor dit rapport werd uitgevoerd door SOMO, Both ENDS en TNI, in samenwerking met twee Indonesische partners, de Indonesian Traditional Fisherfolk Union (KNTI) en het Amrta Institute for Water Literacy. De documenten die geraadpleegd zijn voor het onderzoek zijn het NCICD Masterplan en tender; achtergronddocumenten, o.a. van het Deense adviesbureau DHI Water & Environment en het Bandung Institute of Technology; uitspraken van de rechtbank in Jakarta en van het Indonesische ministerie van Bosbouw en Milieu over de lopende landaanwinningsprojecten in de baai van Jakarta. Interviews zijn gehouden met waterexperts van het Nederlandse onderzoeksinstituut Deltares en het UNESCO-IHE Institute for Water Education; met vissers in Jakarta; en met vertegenwoordigers van de Nederlandse ambassade in Jakarta, het Nederlandse ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken. Alle betrokkenen zijn in de gelegenheid gesteld om te reageren op een conceptversie van het rapport.



 **Both ENDS**
Connecting people for change

SOMO


tni
transnationalinstitute