



Sectorsteun in milieu en water

Een evaluatie van de toepassing van de sectorale benadering
in de bilaterale hulp in milieu en water

Buitenlandse Zaken
**Ontwikkelings
samenwerking**



Sectorsteun in milieu en water

Een evaluatie van de toepassing van de sectorale benadering
in de bilaterale hulp in milieu en water

Drukker OBT, Den Haag
Ontwerp Corps, Den Haag
Omslag ontwerp Eindeloos, Den Haag
Opmaak Eindeloos, Den Haag
Omslag foto Bangladesh, WPN/Hollandse Hoogte
ISBN/EAN 978-90-5328-369-1
Bestelcode OSDR6636/N
www.minbuza.nl/iob
November 2008

Voorwoord

De foto van een Nederlandse technicus die een waterpomp heeft geïnstalleerd en die nu overdraagt aan de lokale bevolking geeft al lang geen goed beeld meer van de werkzaamheden van de bilaterale hulp op het gebied van water. De nieuwe werkwijze is er vooral op gericht de overheid zelf de besluiten over beleid en bestedingen te laten nemen. De praktijk is dan ook veel vergaderingen en overleg, plannemakerij en discussies over decentralisatie en ingewikkelde meningsverschillen over hoe het beste de monitoring van die plannen kan plaats vinden. En dat allemaal in overleg met andere donoren. Daar maak je geen spannende foto van.

De introductie van de sectorale benadering heeft veel verwachtingen gewekt. Door ons niet langer op afzonderlijke projecten, maar in plaats daarvan op een sector als geheel te richten, verwachten we meer blijvende resultaten te kunnen boeken. De voorzieningen worden beter over het land gespreid. Er komt meer samenhang in onze activiteiten: niet alleen voor de aanleg van een pomp, maar ook voor het beheer en het gebruik ervan, het onderhoud en de reparatie. Die samenhang ontbreekt veelal in de hulp aan de watersector. Datzelfde geldt voor de milieu-activiteiten en ook daar moest de sectorale aanpak uitkomst bieden. Onder regie van de overheid van het partnerland, en idealiter in samenwerking met maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere belanghebbenden, zouden de donoren gezamenlijk de overheidsbegroting voor een sector ondersteunen en zo bijdragen aan concrete resultaten voor de armen. Deze meer systematische aanpak die de vroegere lappendeken van projecten moet vervangen, beoogt bovendien bij te dragen aan een beter functioneren van de overheid en van andere betrokken instituties. Als de overheid het overzicht en de regie heeft, geeft dat ook de mogelijkheid om het parlement en de bevolking meer inzicht te geven in beleid en bestedingen en daarover verantwoording af te leggen.

Maar de praktijk is weerbarstig. In een eerdere evaluatie – *Van projecthulp naar Sectorsteun* (april 2006) – heeft IOB vastgesteld dat het de betrokken overheden vaak aan de capaciteit ontbreekt om effectief leiderschap uit te oefenen. De donoren

blijven bovendien nogal nadrukkelijk meesturen waardoor het *ownership* nog verder wordt beperkt. Eerder (in 2006, maar onlangs weer in de Afrika-evaluatie van 2008) wees IOB er ook al op dat het niet eenvoudig is om middels meer generieke steun aan een bepaalde sector de armen effectief te bereiken. Hoewel het beeld in deze evaluatie wat de watersector betreft zeker niet eenduidig negatief is, blijkt de focus op armoede in de programma's voor de milieusector vrijwel afwezig.

Het initiatief voor dit rapport kwam van de directie Water en Milieu. Die stelde zich de vraag of de voortgang die met de toepassing van de sectorale benadering in onderwijs en gezondheid leek te worden geboekt, ook mogelijk zou zijn in water en milieu. Dit rapport geeft antwoord op de vraag onder welke voorwaarden dat het geval zou kunnen zijn en levert daarmee, naar wij hopen, een bijdrage aan verdere verbetering van de sectorale benadering in de genoemde sectoren.

Het rapport is een bewerkte samenvatting van twee afzonderlijke synthestudies. Het werd geschreven door de voor de evaluatie verantwoordelijke inspecteur van IOB, Nico van Niekerk en de hoofdconsultant voor de milieustudie, Frank van Steenbergen. Jan Sterkenburg hielp bij de redactie en correctie van de tekst.

De syntheses studie over de watersector werd geschreven door Bert van Woersem en Jetze Heun. Zij coördineerden het onderzoek in de watersector en gaven leiding aan de landenstudies. Frank van Steenbergen was verantwoordelijk voor het milieuonderzoek en schreef de syntheses studie over milieu. Onderzoeksmedewerkers Liesbeth Kuyate en Jaap van der Kloet hielpen bij de inventarisatie van beleid en bestedingen in beide sectoren.

Bram van Ojik

Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Inhoudsopgave

Voorwoord	1	
Afkortingen	5	
Hoofdbevindingen en aandachtspunten	7	
Inleiding	19	
1	De sectorale benadering in de bilaterale hulp aan de water- en milieusector	21
1.1	Milieu en water in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking	21
1.2	De introductie van de sectorale benadering in het Nederlandse bilaterale beleid	29
1.3	Milieu en water in ontwikkelingslanden: sectorkenmerken en het Nederlandse beleid	34
1.4	De uitvoering	38
1.5	Conclusies	41
2	De bilaterale hulp aan de milieusector in de partnerlanden	43
2.1	De zes partnerlanden: belangrijkste kenmerken	43
2.2	Overzicht van de milieusector en de hulp daaraan per land	46
2.3	Afstemming met de partnerlanden	55
2.4	Harmonisatie	61
2.5	Rol van het maatschappelijk middenveld, de private sector en de politiek	64
2.6	Ownership	68
2.7	Transactiekosten	69
2.8	Conclusies	70
3	Versterking van de milieusector	73
3.1	De institutionele uitdagingen in de milieusector	73
3.2	Versterking van het beleid en het institutionele kader	76
3.2.1	Institutionele versterking op nationaal niveau	76

3.2.2	Institutionele versterking op subnationaal niveau	80
3.3	Versterking capaciteit en uitvoering	80
3.3.1	Beleidsuitvoering en politieke discussie	80
3.3.2	Uitvoeringscapaciteit binnen de overheid	82
3.4	Resultaten: dienstverlening en armoedebestrijding	84
3.5	Conclusies	85
4	De bilaterale hulp aan de watersector in de partnerlanden	87
4.1	De zeven partnerlanden: belangrijkste kenmerken	87
4.2	Overzicht van de watersector en de hulp daaraan per land	91
4.3	Afstemming met de partnerlanden	99
4.4	Harmonisatie	105
4.5	Rol van het maatschappelijk middenveld en de private sector	108
4.6	De rol van technische ondersteuning	109
4.7	Ownership	110
4.8	Conclusies	111
5	De versterking van de watersector	115
5.1	De institutionele uitdaging in de watersector	115
5.2	Versterking van het beleid en het institutionele kader	119
5.2.1	Beter beleid	119
5.2.2	Versterkt institutioneel karakter	121
5.3	Versterking capaciteit en uitvoering	126
5.3.1	Mozambique, Benin en Jemen: toepassing van de sectorale benadering	127
5.3.2	Versterking van capaciteit en uitvoering in landen met minder vergaande toepassing van sectorale benadering: Bangladesh, Egypte, Vietnam en Indonesië	129
5.4	Resultaten op uitvoeringsniveau	131
5.5	Conclusies	136
6	Slotbeschouwing: leidt sectorale benadering tot betere resultaten?	141
Bijlagen		
Bijlage 1	Over IOB	151
Bijlage 2	Terms of reference voor de evaluatie van de sectorale benadering in water en milieu	153
Bijlage 3	Rapporten en auteurs	163

Afkortingen

ADB	Asian Development Bank
AfDB	African Development Bank
ASAS	Sector Support to the Water Sector (Mozambique)
BEMO	Beoordelings Memorandum
BRAC	Bangladesh Rural Advancement Committee
BWDB	Bangladesh Water Development Board
CAR	Autonomous Regional Corporation (<i>Corporación Autónoma Regional</i>) (Colombia)
CAS	Country Assistance Strategy
CIDA	Canadian International Development Agency
COCA	Checklist on Capacity Assessment
CRS	Creditor Reporting System
DAC	Development Assistance Committee
Danida	Danish International Development Agency
DEK	Directie Effectiviteit en Kwaliteit
DFID	Department for International Development (UK)
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
DMW	Directie Milieu en Water
DNA	National Directorate for Water (Mozambique)
EIA	Environmental Impact Assessment
EPA	Environmental Protection Agency (Ghana)
EU	Europese Unie
FEZ	Directie Financiële en Economische Zaken
GARWP	General Authority for Rural Water Supply Projects
GAVIM	Good Governance, Poverty Reduction, Gender, Institutional Development and Environment
GEF	Global Environmental Facility
GTZ	German Agency for Technical Cooperation
HDI	Human Development Index
HOS	Hoofd Ontwikkelingssamenwerking op de Ambassade

IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IUCN	International Union for Conservation of Nature
IWRM	Integrated Water Resources Management
MC	Mining Commission (Ghana)
MDBS	Multi-Donor Budget Support (Ghana)
MDG	Millennium Development Goals
MEPN	Ministère de l'Environnement et Protection de la Nature (Senegal)
MICs	Middle Income Countries
MJSP	Meerjaren Strategische Planning
MOU	Memorandum of Understanding
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NEAP	National Environmental Action Plan
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NREG	Natural Resources and Environmental Governance Programme (Ghana)
NRMP	Natural Resources Management Programme (Ghana)
ODA	Official Development Assistance
ORET	Development-related Export Transaction Programme
PEFA	Public and Financial Accountability Framework
PFM	Public Finance Management
PRSC	Poverty Reduction Strategy Credit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RWSS	Rural Water Supply and Sanitation
SBS	Sector Budget Support
SIDA	Swedish International Development Agency
SNV	Netherlands Development Organization
STR	Sector Track Record
SWAp	Sector Wide Approach
TFF	Trust Fund for Forests (Vietnam)
ToR	Terms of Reference
TWSSLC	Ta'iz Water Supply and Sanitation Local Corporation
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
WB	World Bank
WHO	World Health Organization
WWF	World Wildlife Fund

Hoofdbevindingen en aandachtspunten

Inleiding

Nederland geeft omvangrijke hulp aan de milieu- en watersector in ontwikkelingslanden. Lange tijd werd de Nederlandse hulp in de vorm van technische assistentie en financiering van programma's en projecten verleend. Vanaf 1999 is het beleid veranderd. In plaats van eigen projecten te financieren wordt er nu naar gestreefd om samen met andere donoren het nationale beleid en de uitvoering ervan in een bepaalde sector te ondersteunen, bij voorkeur met begrotingssteun. Doel is om de gehele sector te versterken en de besluitvorming over beleid, uitvoering en besteding van de hulp meer aan de overheid van de ontwikkelingslanden over te laten. Deze nieuwe aanpak – de sectorale benadering – is sinds 1998 het organiserende principe voor de landenprogramma's.

In 2006 publiceerde IOB een evaluatie over de invoering van de sectorale benadering in het bilaterale beleid. Geconstateerd werd dat de meeste voortgang in de sociale sectoren was geboekt, vooral in de onderwijssector. De evaluatie was kritisch over een te grote vereenzelviging van de sectorale benadering met begrotingssteun en het gebrek aan zicht op de doorwerking van nationaal sectorbeleid naar lokaal niveau.

Vergeleken met de sociale sectoren bleek de toepassing van de sectorale benadering in de milieu- en watersector problematischer. Veelal werd dit geweten aan de specifieke kenmerken van milieu en water: het ontbreken van een scherpe afbakening van de sectoren, de daarmee samenhangende institutionele complexiteit en de versnippering van taken en verantwoordelijkheden over een groot aantal organisaties en belangengroepen, zowel binnen als buiten de overheid. Bovendien is milieu veeleer een thema dan een sector, dat veelal een lage prioriteit had in ontwikkelingslanden. Om die redenen bestonden er binnen het ministerie en daarbuiten uiteenlopende meningen over de vraag op welke wijze sectorale benadering in beide sectoren moest worden toegepast. Door de directie Milieu en Water van het minis-

terie is daarom voorgesteld een evaluatie uit te voeren om een balans op te maken van de praktijk daarmee. De evaluatie moest bestuderen welke de voortgang is geweest met de toepassing van de sectorale benadering in de milieu- en watersectoren en welke resultaten daarbij zijn geboekt. De bevindingen zouden bovendien bijdragen moeten leveren aan verdere beleidsontwikkeling.

Deze evaluatie baseert zich in belangrijke mate op landenstudies. Van de veertien landen waar Nederland de milieusector steunt, is in drie veldonderzoek gedaan: Vietnam, Senegal en Colombia. Bovendien werd voor nog eens drie landen een uitgebreide dossierstudie verricht: Pakistan, Ghana en Kaapverdië. Van de zeven landen waar Nederland de watersector steunt is eveneens in drie veldonderzoek uitgevoerd: Mozambique, Benin en Jemen. Voor de overige vier landen werd een dossierstudie gedaan: Bangladesh, Vietnam, Indonesië en Egypte. Deze evaluatie heeft dus in totaal betrekking op dertien van de 21 bilaterale partnerlanden waar milieu of water een prioriteit in het Nederlandse hulpprogramma is, en betreft de periode 2000-2007.

De opzet van de hoofdbevindingen volgt de drie centrale vragen van de evaluatie: voortgang met de toepassing van de sectorale benadering, resultaten en aandachtspunten voor verbetering. De aandachtspunten beperken zich tot enkele algemene punten; een uitgebreidere versie met bijbehorende toelichting daarop zijn terug te vinden in de Engelstalige syntheserapporten over respectievelijk milieu en water die voor deze evaluatie zijn geschreven.

Voortgang en uitvoering

- 1) *Van de zes milieulanden die zijn onderzocht wordt de sectorale benadering in vier landen in belangrijke mate toegepast. In de watersector beperkt de toepassing zich tot drie van de zeven landen. De toepassing van de sectorale benadering concentreert zich vooral in de kleine- en middelgrote landen die sterk afhankelijk zijn van buitenlandse financiering en waar donorcoördinatie een probleem is. Die landen liggen bijna allemaal in Sub-Sahara Afrika.*

Om de voortgang die met het doorvoeren van de sectorale benadering is gemaakt te evalueren zijn vier criteria gebruikt:

- a) De afstemming van de hulp op het beleid van de partnerlanden.
- b) Harmonisatie: de mate waarin de hulp gecoördineerd is met andere donoren.

- c) De inzet van begrotingssteun en andere hulpmodaliteiten die de verantwoordelijkheid voor beleid en financiering bij de overheid van de partnerlanden laat.
- d) De mate waarin aan een brede sectoropbouw wordt gewerkt, d.w.z. naast het centrale niveau is er ook aandacht voor de versterking van de sector op regionaal en lokaal niveau en de deelname van niet overheidssectoren wordt gestimuleerd.

Van de zes milieulanden die zijn onderzocht is in vier landen de sectorale benadering in belangrijke mate toegepast: Ghana, Senegal, Kaapverdië en Colombia. In al deze landen wordt de besluitvorming over de aanwending van financiële middelen grotendeels aan de overheid van de partnerlanden overgelaten en maakt een belangrijk deel van de hulp onderdeel uit van de nationale begroting. Daarnaast worden projecten voor specifieke activiteiten gefinancierd die veelal wel passen binnen de meer algemene doelstellingen van de sectorversterking. Vietnam is een apart geval: in de sectorsteun worden wel belangrijke elementen van de sectorale benadering toegepast, maar begrotingssteun is niet aan de orde. Nederland is in alle landen actief in het bevorderen van donorharmonisatie. In Ghana, Kaapverdië en Vietnam is dit goed van de grond gekomen; in Colombia, Pakistan en Senegal minder.

In de watersector is de sectorale benadering minder ver gevorderd. Van de zeven waterlanden wordt de sectorale benadering in drie landen in verregaande mate toegepast: Mozambique, Benin en Jemen. In deze drie landen dient de Nederlandse steun in belangrijke mate voor de uitvoering van het nationale waterbeleid en wordt het voor water verantwoordelijke ministerie ondersteund. Sectorale begrotingssteun wordt in Mozambique en Jemen verleend en in Benin verloopt de financiering ook grotendeels via de nationale begroting. Harmonisatie met andere donoren lukt goed in Benin en er is voortgang mee gemaakt in Jemen. In Mozambique zijn er verschillen van inzicht onder de belangrijkste donoren over de wijze waarop de watersector gesteund moet worden.

De toepassing van de sectorale benadering is in de praktijk vooral geconcentreerd in landen die sterk afhankelijk zijn van buitenlandse hulp, waar donorcoördinatie een probleem is en waar de overheid weinig zeggenschap heeft in de aanwending van de buitenlandse hulp. De overheid is er zwak maar bij de ambassade bestond een zeker vertrouwen in de politieke wil en capaciteit om veranderingen in de sector door te voeren. De meeste van die landen liggen in Sub-Sahara Afrika. In de Aziatische landen en Egypte is de sectorale benadering veel minder toegepast.

Deze landen wijken sterk af van de landen in Sub-Sahara Afrika zowel qua omvang van de bevolking, karakter van de staat, samenstelling van de economie als ook door een veel geringere hulpafhankelijkheid. Die kenmerken rechtvaardigen een andere aanpak. In deze landen heeft Nederland dan ook gekozen voor het verlenen van strategische bijdragen aan de water en milieusector, bijvoorbeeld door cofinanciering van multilaterale leningsprogramma's, deelname in multi-donor programma's of zelfstandige projecten.

Verklaringen voor de grotere voortgang in de milieusector ten opzichte van de watersector zijn ondermeer:

- a) Milieu is een relatief nieuwe sector en kent minder dan water een lange traditie van (infrastructurele) projecten.
 - b) Bij milieu geldt nog sterker dan bij geïntegreerd waterbeheer en drinkwater de noodzaak voor samenwerking met andere ministeries en aangenomen wordt dat met de sectorale benadering daarvoor betere mogelijkheden worden gecreëerd. Dit vormt een sterke motivatie voor de ambassades om actief met sectorale benadering aan de slag te gaan.
 - c) Van de zeven landen waar Nederland de watersector steunt liggen er vier buiten Sub-Sahara Afrika en daar is, zoals hierboven aangegeven, een verband geconstateerd tussen de beperkte toepassing van de sectorale benadering en de landenkenmerken.
- 2) *In de zeven landen waar Nederland de sectorale benadering toepast kenmerkt de Nederlandse steun aan de milieu- en watersectoren zich door een grote bereidheid om de hulp af te stemmen op het nationale beleid en via het nationale begrotingsstelsel te laten verlopen. Nederland gaat met de toepassing van de sectorale benadering verder dan de meeste andere donoren.*

In de meeste landen is Nederland de eerste donator die bereid was sectorale begrotingssteun te verlenen terwijl de meeste andere donoren daar terughoudend in waren. De strategie van Nederland is erop gericht om sectorale begrotingssteun te benutten voor institutionele versterking, terwijl andere donoren veelal menen dat bij de centrale overheid daar nog niet de juiste voorwaarden voor vervuld zijn. Daarom blijven ze vast houden aan projectsteun vanuit de overtuiging dat het belangrijk is om op regionaal en lokaal niveau aan institutionele versterking te werken. Voor een aantal donoren geldt overigens ook dat interne procedures verhinderen om begrotingssteun te verlenen. Voor één enkel partnerland is geconcludeerd dat Nederland te snel op sectorale begrotingssteun was overgegaan en dat de condities daarvoor onvoldoende aanwezig waren.

- 3) *Bij de uitvoering van de sectorale benadering ligt de nadruk op de technisch-financiële en beleidsaspecten en er is veel energie gaan zitten in het ontwikkelen van nieuwe samenwerkingsvormen tussen donoren en centrale overheid in de partnerlanden. Dit heeft geleid tot een veronachtzaming van de deelname van andere actoren.*

Maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven spelen een belangrijke rol in de milieu- en watersector. Desondanks is er in de wijze waarop Nederland de sectorale benadering heeft toegepast tot dusver weinig aandacht voor het bevorderen van een actieve rol van deze spelers in de nieuwe samenwerkingskaders. In bijna alle landen steunt Nederland programma's van NGO's, maar met een enkele uitzondering blijven dit in belangrijke mate zelfstandige activiteiten die niet of onvoldoende zijn geïntegreerd in het sectorbeleid. De deelname van het bedrijfsleven in de sectorprogramma's is gering of niet aanwezig. Datzelfde geldt voor het betrekken van "de politiek" en het parlement bij de beleidsformulering en de monitoring van de uitvoering van het sectorbeleid. Van een sectorbrede aanpak in de zin van actieve participatie van de belangrijkste actoren is daarom tot dusver onvoldoende sprake.

- 4) *Een te grote focus op outputdoelstellingen voor drinkwater en sanitaire voorzieningen draagt het risico in zich afbreuk te doen aan de doelstellingen van de sectorale benadering.*

Voor MDG 7 is een outputdoelstelling gedefinieerd waarmee Nederland zich verplicht in tien jaar bij te dragen aan de toegang tot veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen voor 50 miljoen mensen. De outputdoelstelling op het gebied van drinkwater en sanitaire voorzieningen heeft het voordeel dat Nederland aanspreekbaar is op zijn inspanningen waarvoor concrete afspraken zijn gemaakt. Toch zijn er ook een aantal nadelen aan verbonden die voor een deel samenhangen met de toepassing van de sectorale benadering:

- a) Er bestaat een spanning tussen de wens om enerzijds overheden zelf prioriteiten te laten stellen en het onder invloed van de MDGs sterk toegenomen aanbod van financiering voor drinkwater en sanitaire voorzieningen. Teveel aanvullende activiteiten bedoeld om de outputdoelstellingen te halen, zijn niet goed in te passen in de strategie om de sector als zodanig te versterken.
- b) Er wordt teveel ingezet op de aanleg van nieuwe drinkwatervoorzieningen alleen en er is ter weinig oog voor de noodzaak om een goede infrastructuur voor financiering, regulering en onderhoud te creëren.

- 5) *De uitgaven voor drinkwater en sanitaire voorzieningen zijn sterk toegenomen en er is een tendens waarneembaar dat de aandacht voor geïntegreerd waterbeheer afneemt.*

Nederland heeft een lange traditie op het gebied van geïntegreerd waterbeheer en een expliciete meerwaarde op dat terrein in kennis en ervaring. In de landenstudies van Egypte en de Aziatische landen kwam naar voren dat de overheden in die landen de Nederlandse inbreng juist om die reden waarderen. De introductie van outputdoelstellingen en de daarmee gepaard gaande forse uitbreiding van beschikbare middelen voor water en sanitaire voorzieningen is er de oorzaak van dat het relatieve aandeel van de uitgaven voor geïntegreerd waterbeheer snel afneemt. Bovendien vallen de landen waar Nederland een belangrijke bijdrage aan geïntegreerd waterbeheer levert, Egypte, Vietnam en Indonesië, in de nieuwe categorie landen waarmee de reguliere hulprelatie zal worden afgebouwd. Ondermeer omdat directe technische assistentie niet compatibel is met de principes van de sectorale benadering, blijkt het lastig de Nederlandse meerwaarde op het gebied van geïntegreerd waterbeheer daar in te passen.

- 6) *De potentiële meerwaarde van de Nederlandse cofinanciering in de water- en milieusector door multilaterale organisaties, zoals de Aziatische Bank en de Wereldbank, wordt onvoldoende benut.*

In alle Aziatische landen wordt een belangrijk deel van de Nederlandse bilaterale hulp in de vorm van cofinanciering verleend. In de watersector beslaat deze thans meer dan 50% van de (gedelegeerde) bilaterale hulp in die landen. In sommige gevallen stort Nederland geld in een fonds voor capaciteitsversterking en vernieuwende projecten, in andere gevallen financiert Nederland een deel van een groter milieu- of waterprogramma. Vanuit het perspectief van de sectorale benadering scoort deze modaliteit wel goed op het criterium van harmonisatie, maar slecht op *ownership*, omdat voorwaarden en procedures in belangrijke mate door de donoren worden bepaald en er wordt gewerkt met parallelle administratie-eenheden. De Nederlandse inbreng bij cofinanciering varieert nogal. In sommige gevallen heeft Nederland een actieve inhoudelijke bijdrage en wordt met de bilaterale hulp getracht een specifieke meerwaarde te bereiken, terwijl in andere gevallen cofinanciering slechts passief als een financieringskanaal benut wordt. Een duidelijker positie bepaling is op dit terrein gewenst.

Resultaten

- 7) *Toepassing van de sectorale benadering heeft in het merendeel van de partnerlanden geholpen om op centraal regeeringsniveau aansturing en bestuur van de sector te versterken.*

De sectorale benadering heeft geholpen om meer samenhang in de sectorsteun aan te brengen. Er zijn vorderingen gemaakt met het uitwerken van de beleidskaders. De sectorale benadering is functioneel geweest voor het stimuleren van de hervormingen in de stedelijke drinkwatervoorzieningen waar in meerdere landen nieuwe organisaties zijn opgericht voor specifieke taken als regulering en investeringen. In landen waar is aangekoerst op sectorale begrotingssteun blijkt bovendien dat de financiering van waterbeheer en milieu beter geïntegreerd wordt in het nationale begrotingsproces en een betere planning door de overheid mogelijk maakt. Ook is de samenwerking met het ministerie van Financiën en Planning verbeterd, waardoor het mogelijk wordt de water- en milieugenda beter aan te laten sluiten bij ontwikkelingen in andere sectoren van de economie. In de milieu-programma's wordt hier meer gebruik van gemaakt dan in geïntegreerd waterbeheer. De sectorale benadering heeft het in een aantal landen mogelijk gemaakt belangrijke politieke milieukwesties aan te kaarten en op het hoogste niveau te bespreken. De vraag of het beter lukt om milieu een hogere prioriteit te verlenen dan voorheen, kan nu nog niet beantwoord worden.

- 8) *De toepassing van de sectorale benadering in milieu en water heeft te weinig oog gehad voor de concrete obstakels voor effectievere dienstverlening op lokaal niveau.*

In landen waar de sectorale benadering al langere tijd wordt toegepast (Senegal en Mozambique) zijn er verschillende aanwijzingen dat dienstverlening voor specifieke taken op het gebied van milieubeheer en drinkwatervoorzieningen in de afgelopen jaren is teruggelopen of gestagneerd en dat dit voor een deel te maken heeft met de verschuiving van projecten naar sectorale begrotingssteun. Verklaringen daarvoor zijn de vertragingen in het doorsluizen van financiële middelen naar uitvoeringsniveau door de centrale overheid, moeizame besluitvorming en tijdrovende procedures en het wegvallen van uitvoeringscapaciteit die daarvoor op projectniveau wel aanwezig was.

In de meeste gevallen is de wisselwerking tussen macro en micro weinig ontwikkeld. Relatieve uitzonderingen vormen de aandacht die in de sectorsteun aan Benin en Jemen aan de versterking van regionale en lokale uitvoeringscapaciteit wordt gegeven. De sectorale benadering zoals tot op heden toegepast door Nederland biedt weinig zicht op verbetering daarin. Er is geen afstemming met de problemen

van de lokale overheid of van andere lokale organisaties en er wordt te weinig gedaan aan het helpen oplossen van concrete problemen op uitvoeringsniveau.

In het algemeen geldt dat voor effectievere dienstverlening en resultaten op uitvoeringsniveau een aantal obstakels bestaan:

- a) De gebrekkige koppeling tussen centraal en lokaal niveau en daarmee vaak tussen beleid en uitvoering.
- b) Beperkingen in de capaciteiten op lokaal niveau om aandacht te geven aan milieu en waterbeheer.
- c) Bureaucratische problemen binnen het bestaande systeem van openbare financiën waardoor goedkeuring en betalingen zo lang duren dat uitvoering ernstige vertraging oploopt en tijdsgebonden en meer bewerkelijke activiteiten – vaak wezenlijk bij milieubeheer en geïntegreerd waterbeheer – niet meer mogelijk zijn.
- d) Gebrek aan coördinatie in planning en uitvoering tussen vele maatschappelijke- en overheids actoren die betrokken zijn bij de sector.
- e) Gebrek aan nazorg omdat de financiële en institutionele mechanismes ontbreken om na initiële investeringen het dienstenniveau op peil te houden. Dit geldt bijvoorbeeld sterk in rurale drinkwater voorziening.

In de sectorsteun onder de sectorale benadering is aan deze problemen niet systematisch aandacht besteed.

- g) *Er is spanning tussen de centrale doelstelling om bij te dragen aan armoedebestrijding en de wijze waarop de sectorale benadering in milieu en water wordt toegepast.*

Hoewel in het Nederlandse beleid armoedebestrijding een centrale doelstelling is en dat voor het milieu- en waterbeleid telkens benadrukt wordt, is die prioriteit onvoldoende geoperationaliseerd. Nederland kiest voor sectoren en landen waar een verband ligt met armoedebestrijding, maar een preciezere invulling ontbreekt. Daar zijn meerdere redenen voor:

- De sectorale benadering zet aan tot intensieve samenwerking met de (centrale) overheid, maar het is lang niet altijd evident dat deze armoedebestrijding als eerste prioriteit ziet, daadwerkelijk de uitvoering daarop afstemt en daarvoor de uitvoeringscapaciteit heeft.
- De optie om de uitvoeringscapaciteit in de sector te versterken is een lange weg. Er bestaat een spanningsveld tussen de tijd die nodig is voor hervormingen

en de directe noodzaak om een aantal zaken aan te pakken, zoals de bevolking van drinkwater voorzien of het beschermen van gebieden met grote natuurwaarden.

- Door de focus op de overheid als uitvoerder en het gebruik van begrotingssteun vermindert de flexibiliteit en aandacht die nodig is om participatieve processen van onderop te bevorderen en aan capaciteitsversterking op uitvoeringsniveau te werken.
- Alle aandacht gaat uit naar versterking van de sector in het algemeen en er is onvoldoende een specifieke armoedefocus van het beleid uitgewerkt: in de keuze van doelgroepen of in het ontwerp van programma's. De belangstelling en wil daarvoor bij de centrale overheid en donoren is onvoldoende en de meeste donoren besteden daar niet systematisch aandacht aan.

In het geval van drinkwater ligt dit wat anders vanwege het sterk dienstverlenende karakter van deze subsector, maar ook omdat veel directer en in de tijd veel korter vastgesteld kan worden of de voorzieningen zijn geleverd. In landen waar de hulp sterk op het platteland is geconcentreerd en er sprake is van een relatief homogene arme bevolkingsgroep (Benin is daar een voorbeeld van) worden met de door Nederland gesteunde programma's veel arme mensen bereikt. Maar juist waar sprake is van grotere differentiatie, zoals in de steden, is een specifieke armoede focus van sectorbeleid en steun daaraan des te harder noodzakelijk.

10) *De specifieke kenmerken van de milieu- en watersectoren bemoeilijken de toepassing van de sectorale benadering maar verhinderen deze niet.*

Sommige karakteristieken van de milieu- en watersector maken toepassing van de sectorale benadering niet gemakkelijk. Dat geldt bijvoorbeeld voor de grote spreiding van verantwoordelijkheden over ministeries en instituties. Uit de evaluatie blijkt echter dat de sectorale benadering kan helpen om deze problemen aan te pakken en meer in samenhang op te lossen en een meer structurele aanpak mogelijk maakt. Veel lastiger is het gebleken participatie van de lokale bevolking en gebruikersgroepen in milieu- en waterbeheer te integreren in de sectorale benadering. Dat speelt nog sterker bij drinkwatervoorzieningen en sanitatie.

Toepassing van de sectorale benadering is relevant in landen met specifieke kenmerken en alleen zinvol indien er van de kant van de overheid van het betreffende land de expliciete politieke wil is om de daarvoor noodzakelijke hervormingen door te voeren en bij donoren om gezamenlijk aan de sectorontwikkeling te werken. In andere situaties zijn ook andere werkwijzen en modaliteiten nuttig gebleken.

In de watersector is duidelijk geworden dat het gebrek aan politieke wil om hervormingen door te voeren moeilijk gecorrigeerd of beïnvloed kan worden door donoren en dat Nederland daar noch met intensieve project- en programmasteun (Bangladesh), noch met sectorale begrotingssteun (Mozambique) meer mogelijkheden voor heeft gekregen. Om die reden kan betwijfeld worden of een snellere en meer radicale voortzetting van de sectorale benadering in Bangladesh daar veel aan zou hebben kunnen veranderen. Die wil lijkt in een land als Benin aanwezig en de geconstateerde voortgang die daar geboekt is kan in belangrijke mate daardoor worden verklaard. Voor milieu geldt dat in de Aziatische landen projectsteun of cofinanciering eveneens een belangrijke bijdrage kan leveren aan de versterking van de sectoren. Voor het steunen van de drinkwatersector kan er zeer wel op subsectoraal niveau worden gewerkt en projectsteun kan, mits strategisch ingezet, een effectieve modaliteit voor de versterking van de sector betekenen.

Aandachtspunten

- 1) *Een duidelijke stellingname over de toepassing van de sectorale benadering in de verschillende categorieën partnerlanden op gebied van milieu en water is wenselijk.*

De sectorale benadering in de grotere partnerlanden die niet in Sub-Sahara Afrika liggen is minder relevant en erkend moet worden dat andere strategieën voor versterking van de sector beter bruikbaar zijn. De sectorale benadering heeft de status van organiserend principe in de Nederlandse hulp, maar betwijfeld kan worden of dat in dezelfde mate moet gelden voor grote en minder hulpafhankelijke landen als voor de partnerlanden van Sub-Sahara Afrika. Weloverwogen strategische ondersteuning van de water- en milieu sector in plaats van volledige afstemming en algehele sector versterking ligt in dergelijke landen meer voor de hand. In veel landen is Nederland 'koploper' in milieu en water programma's en in de consequente toepassing van de sectorale benadering. Dit vraagt een duidelijker formulering van wat met de sectorale benadering op het gebied van water en milieu bedoeld en beoogd wordt en een verdere uitwerking daarvan in een concrete strategie.

- 2) *Er moet in de verschillende sectorprogramma's meer aandacht komen voor een sectorbrede aanpak: d.w.z. de systematische deelname van alle bij de sector betrokken actoren.*

De eenzijdige focus op de centrale overheid dient te worden vervangen door een brede benadering waarin plaats is voor een veel actievere deelname van politieke partijen en parlement, regionale en lokale overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Deze spelers kunnen elk vanuit hun verantwoordelijkheid een

belangrijke bijdrage leveren aan sectorontwikkeling. Het parlement en maatschappelijke organisaties zijn cruciale actoren voor het kritisch volgen van beleid en financiering en het houden van toezicht op uitvoering en resultaten. NGO's en universiteiten zijn belangrijk voor kennisontwikkeling, innovatie en experimentele aanpak. NGO's hebben bovendien een rol te spelen in de uitvoering van programma's en projecten die niet of moeilijker door de overheid worden verzorgd. Het is daarom belangrijk dat in de Nederlandse steun een visie bestaat op de rol van de verschillende niet-overheidspartijen en hoe deze binnen de sectorale benadering kan worden versterkt.

3) *Sectorsteun moet zich meer gaan richten op het uitvoeringsniveau en het behalen van concrete resultaten.*

De uitdagingen van effectieve lokale uitvoering moeten centraal staan. In de begrotingsprocessen gaat nu nog de meeste aandacht uit naar boekhoudkundige bestedingsverantwoordelijkheid. Financiële procedures moeten beter afgestemd worden op effectieve uitvoering. De sectorale benadering moet worden aangevuld met een actieplan voor het gericht versterken van de uitvoeringscapaciteit op meso- en lokaal niveau.

4) *Armoedebestrijding dient te worden aangescherpt en toegelicht.*

De sectorale benadering heeft te weinig oog gehad voor de noodzaak van een specifieke armoede focus. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden om met sectorale benadering armoedebestrijding op de agenda te zetten te weinig benut. Datzelfde geldt voor het beheer en beleid ten aanzien van natuurlijke hulpbronnen en de verdelingsvraagstukken. Omdat armoedebestrijding de centrale doelstelling is in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is een verdere (operationele) uitwerking van deze doelstelling in relatie tot de sectorale benadering noodzakelijk.

5) *Monitoren van resultaten in plaats van uitsluitend beleid en bestuur moet centraal komen te staan.*

De sectorale benadering beoogt een bijdrage te leveren aan effectiever beheer en betere uitvoering. Het eindresultaat van sectorsteun zou op den duur betere en duurzame dienstverlening en effectieve armoedebestrijding moeten zijn. Er moet meer aandacht komen voor de relatie tussen plannen en beleid en uiteindelijke uitvoering en niet – zoals nu – hoofdzakelijk voor het naleven van afspraken die betrekking hebben op beleids- en institutionele veranderingen. Teveel wordt verondersteld dat institutionele versterking op nationaal niveau leidt tot betere resultaten en armoedebestrijding. Maar om dat te checken moet monitoring veel meer op lokaal niveau en vanuit het uitvoeringsniveau plaats vinden. Gerichte monitoring

van resultaten en *reality checks* spelen hier een rol bij: zowel met het oog op verantwoording als ook voor het bijstellen van programma's.

- 6) *De Nederlandse sectorsteun moet meer aandacht besteden aan de financiële en economische dimensies van milieu en water en de mogelijkheden voor zelf-financiering om zodoende de Nederlandse financiële steun daar beter op af te stemmen.*

Milieu en water – vooral voor wat betreft het gebruik van natuurlijke hulpbronnen – zijn invorderende sectoren. Milieubeheer en geïntegreerd waterbeheer kunnen daarom voor een deel ook uit heffingen en belasting worden gefinancierd. Verdelingsvraagstukken zijn hierbij zeer belangrijk. Door beter inzicht in financiële stromen die omgaan in de sectoren en de mogelijkheden daaruit inkomsten te verwerven moet de financiering van de sector op lange termijn worden veiliggesteld en afhankelijkheid van tijdelijke begrotingssteun worden voorkomen.

Inleiding

Deze evaluatie gaat over de toepassing van de sectorale benadering in de bilaterale hulp aan milieu en water.

Voor de evaluatie zijn drie centrale vragen geformuleerd:

- a) Welke voortgang is geboekt met de doorvoering van de sectorale benadering in de bilaterale hulp aan milieu en water?
- b) In welke mate heeft doorvoering van de sectorale benadering bijgedragen aan het bevorderen van de effectiviteit van de hulp? Deze vraag heeft vooral betrekking op de mate waarin de uitvoeringscapaciteit van de overheid verbeterd is. Uiteindelijk zal dat moeten leiden tot concrete resultaten, zoals een schoner milieu, behoud van tropenbos, betere toegang tot veilig drinkwater, en betere bescherming tegen overstromingen.
- c) Welke lessen kunnen uit de ervaringen tot nu toe worden getrokken om de toepassing van de sectorale benadering te verbeteren en een grotere effectiviteit van de hulp te verwezenlijken?

Naast onderzoek op het ministerie zijn landenstudies uitgevoerd en de evaluatie heeft in totaal betrekking op dertien van de 21 bilaterale partnerlanden waar milieu of water een prioriteit in het Nederlandse hulpprogramma is.¹

De evaluatie heeft betrekking op de gedelegeerde bilaterale hulp: de hulp waarover de directe besluitvorming op de ambassade plaats vindt.² De evaluatie betreft de periode 2000-2007.

¹ De keuze van de landen waar onderzoek is gedaan is gebaseerd op meerdere criteria waaronder geografische spreiding, spreiding over landen waar wel of niet sectorale begrotingssteun werd verleend. Voor een uitvoerige verantwoording over de opzet en methode van onderzoek zie bijlage in de Engelstalige brondocumenten.

² Waar verderop in de tekst over bilaterale hulp of bilaterale hulp aan de partnerlanden wordt gesproken wordt de gedelegeerde bilaterale hulp bedoeld. Wanneer het om de centraal (vanuit het ministerie aangestuurde) bilaterale hulp gaat wordt dat ook zo vermeld.

Dit Nederlandstalige rapport baseert zich in belangrijke mate op de Engelstalige onderzoeksrapporten over respectievelijk milieu en water en de landenrapporten die voor deze evaluatie zijn geschreven.³ Deze documenten alsmede landendocumenten zijn te downloaden van de website van IOB. www.minbuza.nl/iob
Voor een uitgebreider en systematischer overzicht van de argumentatie die ten grondslag ligt aan de bevindingen wordt naar deze documenten verwezen.

De opzet van dit rapport is kortweg als volgt.

In hoofdstuk 1 wordt een beeld geschetst van de Nederlandse steun voor water en milieu en het beleid voor de sectorale benadering. In hoofdstuk 2 wordt voor de milieusector beschreven de mate waarin en de wijze waarop de sectorale benadering is toegepast en georganiseerd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de mate waarin de hulp heeft bijgedragen aan de versterking van de uitvoeringscapaciteit in de partnerlanden en welke resultaten bereikt zijn. In de erop volgende hoofdstukken 4 en 5 wordt een soortgelijke aanpak gevolgd voor de watersector. Hoofdstuk 6 sluit het rapport af met een slotbeschouwing.

3 Van Woersem, B. en Heun, J. (2008) Evaluation of sector support and approaches in the water sector, Final Report. CDP/UNESCO/IHE; van Steenberg, F. (2008). Managing environment, managing aid: evaluation of sector approach in environment. Meta Meta, ODI and AidEnvironment, Final Report.

1 De sectorale benadering in de bilaterale hulp aan de water- en milieusector

Inleiding

Dit inleidende hoofdstuk begint met een overzicht van het belang van de milieu- en watersector binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Vervolgens komt de invoering van de sectorale benadering in de bilaterale hulp aan de orde. In de derde paragraaf wordt ingegaan op de kenmerken van de sectoren milieu en water die van invloed zijn op de toepassing van de sectorale benadering. In paragraaf 4 komt de uitvoering binnen het ministerie aan de orde.

1.1 Milieu en water in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

Milieu in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

Al bijna twintig jaar is milieu een centraal thema in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. De prioriteit voor milieu komt voort uit de zorg over de achteruitgang van belangrijke ecosystemen en het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen. De gevolgen van klimaatschommeling en verandering, verlies aan biodiversiteit, energieschaarste en slecht waterbeheer ondermijnen de bestaanszekerheid, vooral voor de arme bevolking, die voor hun levensonderhoud dikwijls sterk afhankelijk is van de natuurlijke hulpbronnen in hun woongebied.⁴ Om die reden wordt in het Nederlandse beleid nadruk gelegd op de directe relatie tussen milieu en armoedebestrijding: degradatie van natuurlijke hulpbronnen verhoogt vooral de kwetsbaarheid van armen.

4 Memorie van Toelichting Begroting 2007 beleidsartikel 6 p. 106.

Er bestaat niet één specifiek en overkoepelend beleidsdocument over milieu, maar in de loop van de tijd zijn er verschillende documenten verschenen waarin het beleid met betrekking tot deelterreinen wordt besproken, zoals het beheer van natte natuurgebieden, het behoud van bosgebieden, duurzame energie en klimaatverandering. Ook in de verschillende algemene beleidsnota's over de Nederlandse hulp heeft milieu een vaste plaats. De sub-thema's (deelgebieden/aspecten) in de milieu programma's zijn in de loop van de tijd min of meer onveranderd gebleven: bosbouw, klimaatverandering, energie en verwoestijning.⁵ Gaandeweg is er ook meer aandacht gekomen voor het integreren van milieudoelstellingen met prioriteiten in andere sectoren en met economische ontwikkeling in het algemeen.⁶

Een specifiek kenmerk van milieu is dat het Nederlandse beleid in sterke mate wordt bepaald door internationale afspraken. De verschillende Memories van Toelichting in de periode van de evaluatie maken stelselmatig melding van diverse internationale milieuverdragen, waar Nederland zich toe heeft verplicht.⁷ De verwachting is dat de bilaterale programma's de uitvoering van deze internationale verdragen zullen ondersteunen.

In *Een Zaak van Iedereen*, het meest recente beleidsdocument van 2007, blijft milieu een prominent onderwerp, waarbij veel nadruk wordt gelegd op klimaatverandering en duurzame energie. Zo zou in partnerlanden de capaciteit om in te spelen op klimaatverandering moeten worden versterkt. Tevens wordt in het document opgeroepen om sterkere verbanden te leggen tussen bijvoorbeeld wereldhandelsverdragen en milieu en armoedebestrijding. Verder verwijst de brief naar specifieke activiteiten op het gebied van bosbouw en ecologische netwerken. Prioriteit wordt daarbij gegeven aan Afrika.

De uitgaven voor milieu in de periode 2004-2006

De uitgaven voor het milieuprogramma zijn beïnvloed door nationale uitgaven-doelstellingen die veelal samenhangen met internationale afspraken. Zo werd in 1992 in VN-verband overeengekomen 0,1% van het BNP van donorlanden te beste-

5 In 'Hulp in Uitvoering' van 1995 worden de hoofdthema's van de Rio Conferentie omarmd – biodiversiteit, bescherming van bosgebieden en verwoestijning. Milieu krijgt de status van hoofdthema in de ontwikkelingssamenwerking. Op de United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio de Janeiro in 1992 is milieu prominent op de agenda gezet en zijn vervolgens concrete afspraken gemaakt in milieuconventies zoals het Klimaatverdrag 1992, het Biodiversiteitsverdrag 1992 en het Verwoestijningsverdrag van 1996.

6 DGIS, 2005: *Mainstreaming environment, mainstreaming water: discussion paper*.

7 Bijvoorbeeld de Carthage Protocol over bio-safety, het Stockholm Verdrag aangaande persistente organische verbindingen of het Aarhus Verdrag over besluitvormingsprocessen. De afspraken over het aanpakken van klimaatverandering – te beginnen met het Kyoto Protocol passen ook in dit overzicht.

den aan milieu en water. Nederland haalt deze doelstelling bij gebruik van een brede toerekeningsformule, waarbij de uitgaven van andere ministeries worden inbegrepen. Volgens de registratie van de Development Assistance Committee (DAC) is Nederland daarmee een van de belangrijkste bilaterale donoren op het gebied van milieu. Bij de nationale uitgavendoelstellingen moeten het van 1991 daterende Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud en geplande extra uitgaven voor duurzame energie van 2007 worden genoemd. In het eerste geval betreft het een jaarlijkse bijdrage van EUR 68 miljoen aan het beschermen van bossen; in het tweede om een extra uitgave van EUR 500 miljoen over de periode 2008-2015 om 10 miljoen mensen toegang te geven tot duurzaam elektriciteitsgebruik voor koken en verlichting. De toegezegde bijdrage voor tropisch regenwoud is overigens vanaf medio jaren negentig gerealiseerd, hoewel er kanttekeningen te plaatsen zijn bij de wijze waarop de bijdragen berekend worden.⁸

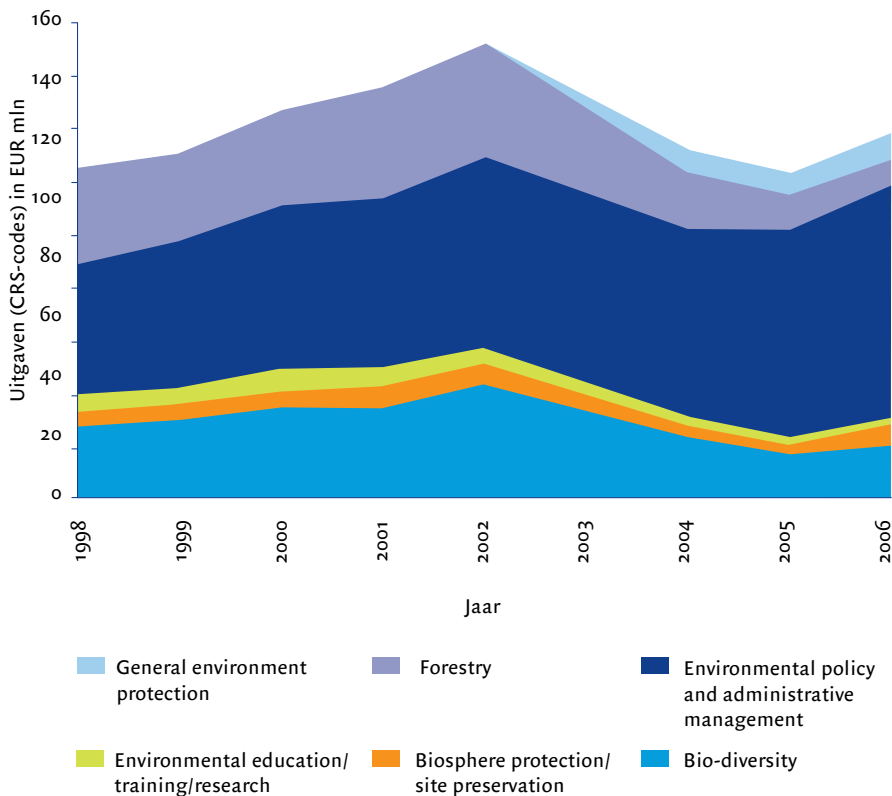
De milieu-uitgaven vanuit de begroting voor ontwikkelingssamenwerking over de periode 1998-2006 bedroegen, volgens het CRS code systeem, EUR 1,2 miljard, of gemiddeld EUR 125 miljoen per jaar. Deze uitgaven tonen een stijging van EUR 111 miljoen in 1998 tot EUR 154 miljoen in 2005, en een daling in de periode daarna (zie figuur 1.1). Deze daling spoot niet met de gegevens uit het vanaf in 2002 in gebruik zijnde registratiesysteem Piramide, die voor de periode 2004-2006 een jaarlijks hulpvolume van EUR 200 miljoen aangeeft. Een verklaring daarvoor is dat voor de berekening andere criteria en begrotingsartikelen zijn gebruikt, waardoor deze moeilijk vergelijkbaar zijn.

De meeste hulp (69%) aan milieu wordt via het bilaterale kanaal gegeven: 49% gaat via de ambassades en 20% wordt rechtstreeks vanuit het ministerie besteed. Het overige deel (bijna 31%) wordt via de multilaterale organisaties uitgegeven.⁹ De bilaterale hulp die in de partnerlanden wordt besteed komt uitgebreid in het volgende hoofdstuk aan de orde. De steun via de multilaterale organisaties betreft onder meer een bijdrage van EUR 57 miljoen aan de Global Environment Facility, het milieufonds van de Verenigde Naties dat ontwikkelingslanden helpt milieu-programma's en projecten te financieren, en voor de financiering van de implementatie van een aantal milieuverdragen.

In de hiernavolgende figuur zijn de uitgaven aan milieu over een langere periode weergegeven.

⁸ Bron: draft versie van nog te publiceren IOB evaluatie over het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud.
⁹ In deze cijfers zijn de bestedingen via de NGO's (het mede-financieringsstelsel) niet opgenomen.

Figuur 1.1 Uitgaven Milieu in Landenprogramma's



Anno 2006 gaat van de totale hulp in de milieusector (volgens de CRS-codes) het leeuwendeel (64% in 2006) naar de ondersteuning van formulering en uitvoering van algemeen milieubeleid van de overheid. Naar biodiversiteit gaat 15% en algemene natuur bescherming 8%.¹⁰ De rest van de bestedingen is verdeeld over verschillende deelonderwerpen.

Over de jaren is de financiële prioriteit verschoven. Aanvankelijk waren er in de landenprogramma's aanmerkelijke uitgaven voor bosbouw, maar dit is na 2002 teruggelopen (in 1998 nog 29% – in 2006 nog maar 7%). Ondersteuning van algemeen milieubeleid (inclusief in toenemende mate begrotingssteun) is gestaag gestegen van 39% in 1998 naar de bovengenoemde 64%. De uitgaven

¹⁰ Bron voor deze data is: IOB (2007) Overview and analysis of the expenditure of the Netherlands in the environment sector.

onder 'biodiversiteit' hadden een piek in de periode 2000-2002 (25% in 2002), maar liepen daarna terug.

Water in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

Water is al vanaf het begin van de jaren zeventig een belangrijke prioriteit in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. In alle belangrijke algemene beleidsdocumenten wordt deze prioriteit bevestigd. Deze betrokkenheid komt deels voort uit de eigen traditie met waterbeheer en de daarmee verband houdende expertise en ervaring. In het Nederlandse beleid wordt goed waterbeheer essentieel geacht voor de voedselvoorziening, gezondheid, veiligheid en economische ontwikkeling.

In de water programma's zijn twee hoofdthema's te onderscheiden. Het eerste grote thema betreft de toegang tot verbeterde watervoorzieningen, gedefinieerd als afstand van bevolking tot een verbeterd drinkwatersysteem of een veilige bron of put. Op het moment is dit naar schatting voor meer dan een miljard mensen buiten bereik. Nederlandse steun aan waterbeheer beoogt bij te dragen aan het vergroten van toegang tot drinkwater voor armen en hun kwetsbaarheid te verminderen. Met de lancering van de Millennium Ontwikkelingsdoelen is specifiek aandacht gevraagd voor de toegang tot veilig drinkwater en verbetering van sanitaire voorzieningen, namelijk het halveren van de bevolking zonder toegang (MDG 7).

Het tweede hoofdthema betreft waterbeheer. Als gevolg van bevolkingstoename en economische groei neemt de behoefte aan water steeds verder toe. Tegelijkertijd stelt het *Human Development* Rapport van 2006 dat de watercrisis van de 21^e eeuw niet veroorzaakt wordt door een tekort aan water of door technische problemen, maar voortkomt uit slecht beheer van het beschikbare water.¹¹ Er is een gebrek aan handelend optreden en effectieve beheersorganisaties die met de toenemende vraag naar water vanuit verschillende maatschappelijke geledingen kunnen omgaan en recht doen aan de noodzaak voor integraal beheer.

Landbouw is nog steeds een van de grootste waterverbruikers en er zijn eigenlijk geen doorbraken voor wat betreft efficiënter watergebruik in deze sector. Daarnaast zijn industrialisatie en verstedelijking – en het gebrek aan zuivering – er de oorzaak van dat de kwaliteit van dat het water in toenemende mate verslechtert. De noodzaak voor beter waterbeheer is groot omdat de problemen in de watersector onvermijdelijk op de langere termijn gevolgen zullen hebben voor economisch ontwikkeling en voor wereldveiligheid: het overmatige gebruik van grondwater in een

11 Global Water Partnership (2000). "Towards a water secure world: a framework for action."

aantal kwetsbare en belangrijke delen van de wereld en de schade die er mee aangebracht wordt aan de aquifers; het vollopen van stuwmeren met sediment in semi-aride gebieden, de verontreiniging van het bodemwater vooral onder snelgroeiende steden zonder natuurlijke afwatering en het opdrogen van rivierdelta's.

In het Nederlandse beleid heeft daarom het concept van geïntegreerd waterbeheer een centrale plaats gekregen. Met dit concept wordt bedoeld dat bij het omgaan met wateroverlast, watertekort en watervervuiling rekening wordt gehouden met het gebruik van water door huishoudens, landbouw, industrie en natuur.¹² Bij geïntegreerd waterbeheer wordt getracht een evenwicht te vinden tussen de behoeften van belanghebbenden enerzijds en de beschikbaarheid van water en de duurzaamheid van watergebruik anderzijds. Hierdoor worden strijdige en samenvallende belangen beter zichtbaar en in potentie beter beheersbaar.¹³

De uitgaven voor water in de periode 2004-2006

Net als voor milieu worden ook de uitgaven voor water beïnvloed door outputdoelstellingen die samenhangen met internationale afspraken daarover. Hiervoor is al genoemd de in 1992 in VN-verband overeengekomen 0,1% van het BNP van donorlanden te besteden aan milieu en water. Om bij te dragen aan MDG 7 is een zgn. outputdoelstelling gedefinieerd waarmee Nederland zich verplicht in tien jaar bij te dragen aan de toegang tot veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen voor 50 miljoen mensen. Daarvoor is de komende jaren een stijging van de uitgaven voor drinkwater en sanitaire voorzieningen voorzien. Deze stijging komt tot uiting in de committeringen voor de watersector waarvan in 2008 is 65% is bestemd voor drinkwater en verbeteringen van de sanitaire voorzieningen en 35% voor andere subsectoren.¹⁴ Het ministerie verwacht voor de realisatie van de outputdoelstelling voor de gehele periode 2004-2015 ongeveer EUR 1,5 miljard nodig te hebben.¹⁵

12 IWRM approach promotes co-ordinated development and management for water, land and related resources in order to maximize the resultant economic and social welfare in an equitable manner without compromising the sustainability of vital ecosystems (Global Water Partnership, 2000).

13 In het Nederlandse beleid wordt geïntegreerd waterbeheer gezien als een middel om conflicten over water onderhandelbaar te maken en escalatie ervan te voorkomen. Geïntegreerd waterbeheer beperkt zich niet tot de landsgrenzen, maar omvat ook gezamenlijk beheer van grensoverschrijdende stroomgebieden en afwijzing van het gebruik van wateronthouding als wapen in politieke en economische conflicten.

14 DMW. Present and future commitments for WASH and IWRM. In totaal gaat het om EUR 1.131 miljoen waarvan EUR 742 miljoen voor drinkwater en sanitatie. Dit is alle hulp inclusief ORET.

15 Rekenkamer (2008) Drinkwater in ontwikkelingslanden. In dit rapport is een paragraaf 2.3. opgenomen: Wat gaat de 50 miljoen doelstelling kosten? Maar er is vanwege de ook hier gesignaleerde problemen met de registratie van activiteiten en uitgaven geen precies beeld mogelijk van welke nu de uitgaven zijn geweest voor drinkwater en sanitatie. Ongeveer 20% van de resultaten worden toegerekend aan algemene begrotingssteun en de financiering van multilaterale organisaties, de overige tachtig procent zal worden uitgegeven via een veelvoud aan kanalen: bilaterale programma's, NGO's en speciale programma's van bijvoorbeeld VN instellingen. Het blijkt moeilijk precies aan te geven hoeveel nu via welk kanaal zal worden besteed omdat dit in de loop der jaren nader wordt ingevuld.



Dakar, Senegal: open riool. Foto: Piet den Blanken/Hollandse Hoogte

De totale hulp voor de watersector in de periode 1998-2006 bedraagt EUR 313 miljoen. Figuur 1.2 laat zien dat de uitgaven voor water terugliepen in de periode 2000-2004, maar daarna weer opliepen om in 2006 het niveau van 1998-1999 te bereiken. Een reden voor deze daling is de vermindering van middelen voor de bilaterale hulp. Ter gelegenheid van het Wereld Water Forum van 2000, dat in Nederland werd gehouden, beloofde Nederland een extra financiële bijdrage voor waterbeheer van EUR 45 miljoen per jaar. Daarnaast was de hierboven genoemde afspraak om extra bij te dragen aan de MDG doelstellingen op het gebied van drinkwater en sanitaire voorzieningen een reden voor toename van de middelen voor water. Daardoor zijn de totale uitgaven aan de watersector in de periode 2004-2006 in vergelijking met de voorgaande periode weer wat toegenomen en bedroegen EUR 411 miljoen.¹⁶

¹⁶ In dit bedrag is de noodhulp inbegrepen. De uitgaven voor de structurele hulp (d.w.z. zonder noodhulp) in de genoemde periode bedroegen EUR 321 miljoen, gelijk aan 15% van de totale hulp. De Resultatenrapportage (2005-06: 87) vermeldt EUR 472,2 miljoen. Dit bedrag is inclusief toerekeningen (percentuele bijdrage van algemene begrotingssteun) en bovendien zijn voor 2004 en 2005 verschillende criteria gebruikt. Vanwege onder meer veranderingen in het informatiesysteem van het ministerie is het moeilijk een precieze vergelijking met de periode er voor te maken. Dat komt deels omdat de data onvergelijkbaar zijn, er in de tijd verschillende criteria worden toegepast en veranderingen in het informatiesysteem zijn doorgevoerd.

De meeste hulp (84%) aan de watersector betreft bilaterale hulp: 63% wordt via de ambassades gekanaliseerd en 21% wordt direct vanuit het ministerie besteed.¹⁷ De bilaterale hulp die via de ambassades in de partnerlanden wordt besteed komt uitgebreider in hoofdstuk 4 aan de orde.

De rest van de wateruitgaven (16%) gaat via multilaterale kanalen. Zo ondersteunt Nederland via de Wereldbank en de regionale banken de hervorming van de watersector in een groot aantal ontwikkelingslanden middels de zogenoemde waterfondsen (gemiddeld EUR 9 miljoen op jaarbasis). Daarnaast draagt Nederland via dit kanaal bij aan een zevental programma's voor capaciteitsopbouw op het gebied van geïntegreerd waterbeheer.¹⁸

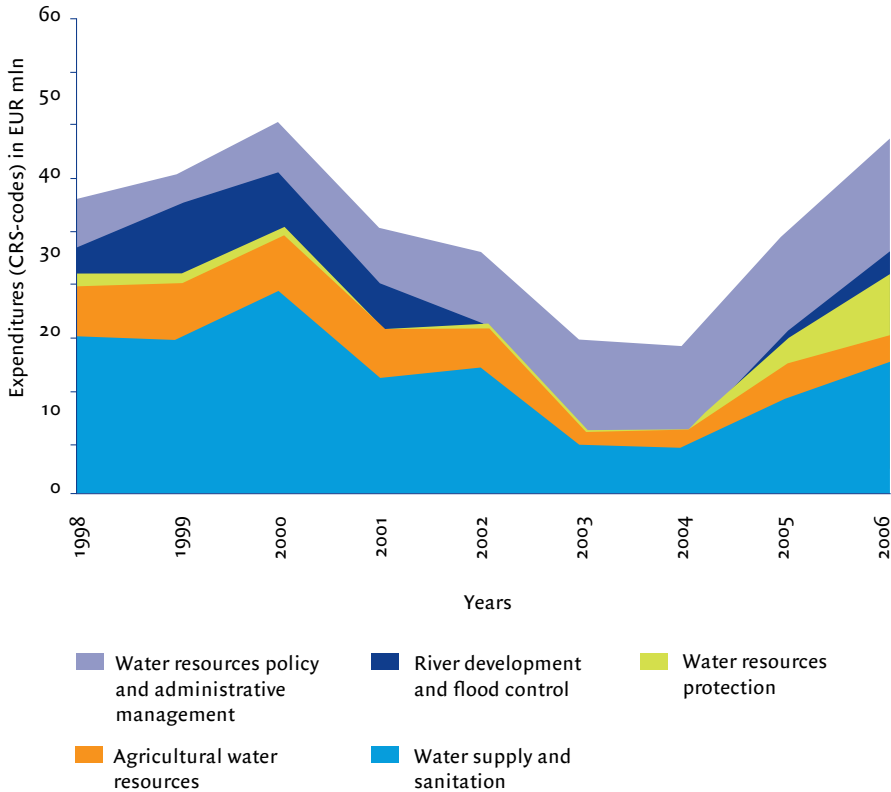
De dataregistratie van het ministerie maakt slechts een ruwe schatting mogelijk van de bestedingen per subsector. Uit de beschikbare data kan worden opgemaakt dat tussen 2004-2006 bijna de helft van de totale bilaterale bestedingen naar waterbeleid in het algemeen ging (d.w.z. algemene sectorsteun, beleidsontwikkeling en institutionele versterking) ongeveer een vierde bestemd was voor drinkwater en verbetering van sanitaire voorzieningen en ruim een tiende voor water in de landbouw. De rest is versnipperd over andere specifieke thema's. Alleen in Bangladesh en Vietnam maakt steun aan irrigatie en rurale (water-)ontwikkeling een significant onderdeel van de sectorhulp uit.

Binnen de portfolio namen vooral in de eerdere genoemde periode van 2002-2004 de uitgaven voor algemeen water beleid en administratief beheer toe, terwijl in deze periode de uitgaven voor de verschillende deelsectoren een absoluut dieptepunt bereikten. Na 2004 stegen de uitgaven vooral in drinkwater. Investering in irrigatie en in overstromingsbeheer zijn nog steeds lager dan dat ze in de beginperiode waren, niettegenstaande de bezorgdheid aangaande klimaatsverandering en voedselveiligheid.

17 De cofinanciering met multilaterale organisaties wordt, indien deze in het landenprogramma dat door de ambassade wordt uitgevoerd is opgenomen, weer als gedelegeerde bilaterale samenwerking gekenmerkt.

18 Een aantal van deze programma's wordt uitgevoerd door Nederlandse kennisinstellingen (UNESCO-IHE, Universiteit van Wageningen). De totale jaarlijkse ondersteuning aan de capaciteitsopbouw in waterbeheer bedraagt EUR 4,7 miljoen. Tenslotte ondersteunt de regering het programma "Water and Nature Initiative" van IUCN. Daarbij wordt de nadruk gelegd op ecosysteembenadering bij het beheer van stroomgebieden. Deze ondersteuning heeft een omvang van EUR 1,5 miljoen op jaarbasis.

Figuur 1.2 Uitgaven water in landenprogramma's



1.2 De introductie van de sectorale benadering in het Nederlandse bilaterale beleid

In november 1998 kondigde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een andere opzet aan voor de Nederlandse bilaterale hulp omdat de effectiviteit van de hulp onvoldoende was en er teveel ongecoördineerde projecthulp werd gegeven.¹⁹ In de nieuwe aanpak zou de besluitvorming over de besteding van de hulp meer en meer aan de overheid moeten worden overgelaten en de donoren zouden het nationale sectorbeleid gezamenlijk moeten steunen. Deze nieuwe werkwijze werd bekend als sectorale benadering. De meest gebruikte omschrijving is ‘een benadering die wil bevorderen dat de buitenlandse hulp een eenduidig beleids- en uitgavenprogramma ondersteunt onder leiding van de ontvangende overheid,

¹⁹ Voor een uitgebreidere toelichting op de achtergronden van de sectorale benadering zie ondermeer de IOB evaluatie “Van projecthulp naar sectorsteun” van 2006.

waarin zowel gemeenschappelijke benaderingen voor de sector als gemeenschappelijke procedures voor het beheer worden overeengekomen'.²⁰ In de hulp zou voorkeur gegeven aan worden in de vorm van vrij besteedbare begrotingssteun. Dit vereiste duidelijke afspraken over te behalen resultaten en een verbetering van administratie en financieel beheer.

De sectorale benadering was erop gericht de ontvangende overheid in staat te stellen zelf het beleid te bepalen voor een concrete sector (bijvoorbeeld onderwijs of gezondheidszorg), waarna donoren in onderling overleg dat beleid voor meerdere jaren zouden steunen (*harmonisatie*). De hulp zou dan niet meer versnipperd moeten worden over op zichzelf staande projecten, maar zoveel mogelijk gegeven moeten worden als programmahulp, met begrotingssteun als de meest vergaande modaliteit. Daarbij zouden het beleid en de procedures van het ontvangende land gevolgd moeten worden (*alignment*). Op deze wijze werd er naar gestreefd het eigendom en de zeggenschap van de hulpontvangende overheid te vergroten (*ownership*). Op termijn was het doel van de sectorale benadering om bij te dragen aan het vergroten van de capaciteit van de sector, teneinde een betere dienstverlening en effectievere armoedebestrijding te realiseren.

De belangrijkste kenmerken van de toepassing van de sectorale benadering in de Nederlandse bilaterale hulp en de verwachte resultaten kunnen schematisch als volgt worden weergegeven:

20 Foster, M. (2000) *New Approaches to Development Co-operation: What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approaches?* Center for Aid and Public Expenditure. ODI and OECD.

Tabel 1.1 Schematisch overzicht interventietheorie van de sectorale benadering

Inputs donors	Outputs overheid partnerland	Outcomes
Donoren stemmen hun hulp beleidsmatig af op het sectorbeleid van partnerland	Toename <i>ownership</i> en effectief leiderschap van partnerlanden over ontwikkelingsbeleid	Effectieve dienstverlening
Donoren stemmen hun hulp af op de administratie en instituties partnerland	Verbetering management en institutionele versterking overheid	Effectieve armoedevermindering
Donoren coördineren hun hulp en streven naar verregaande harmonisatie	Vergroting capaciteit effectieve dienstverlening door alle partijen	Vergroting duurzaamheid van de sectorsteun
Hulp is voorspelbaar op lange termijn	Effectieve uitvoering beleid en programma's	
Technische Assistentie vraaggericht en in beheer partnerland	Lagere transactiekosten ontwikkelingssamenwerking	
Stimulering/financiering versterking macro-microrelaties bijv. door decentralisatie		
Bijdragen aan versterking <i>accountability</i> o.a. door financiering maatschappelijk middenveld en bevordering controlerende functie parlement, rekenkamer enz.		
Gemeenschappelijke monitoren en evaluatie		

Sinds de introductie ervan eind jaren negentig is het beleid van de sectorale benadering aangepast en verder ontwikkeld. Aanvankelijk was er in de sectorale benadering sprake van een te eenzijdige focus op de centrale overheid en het verlenen van begrotingssteun.²¹ Recentelijk is er meer aandacht gekomen voor het versterken van de gehele sector inclusief de rol van andere partijen dan de centrale overheid. Ook is er in de keuze van de hulpmodaliteiten meer flexibiliteit gekomen en wordt begrotingssteun niet meer als enig eindstation gezien. Ook wordt thans meer nadruk gelegd op de noodzaak om bij de beleidsformulering, uitvoering en monitoren actieve participatie te bevorderen van meerdere actoren zoals lokale

²¹ OECD/DAC maakt een nuttig onderscheid tussen een programma voor sectorontwikkeling en sectorale benadering: "A SWAp is a programme-based approach operating at the level of an entire sector", en "A Sector Development Programme (SDP) is a specific, time-bound and costed set of actions and activities which supports a sector strategy". The relation between these two concepts is that the SWAp is a dynamic process, a long-term partnership that continually develops, implements and improves a Sector Development Programme.

overheden, maatschappelijke organisaties, de private sector en onderzoeksinstellingen. Hierbij gaat tevens aandacht uit naar de zogeheten ‘macro-meso-micro linkages’: het verbinden van het beleid van de nationale overheid met veranderingsprocessen op uitvoeringsniveau (provincies, districten en gemeentes). Sectorale benadering wordt daarom meer en meer begrepen als een werkwijze die er naar streeft om de sector te versterken met deelname van allerlei actoren, waarbij de overheid het beleidskader vaststelt en faciliterend optreedt, maar uitvoering op verschillende wijzen en door verschillende actoren geregeld kan worden.²² Centraal in deze opvatting staat de noodzaak dat met sectorale benadering een bijdrage geleverd moet worden aan de opbouw van de gehele sector.

De nadruk die in de sectorale benadering gelegd werd op samenwerking tussen donoren en afstemming op het beleid en de administratie van het partnerland kreeg een vervolg toen in februari 2003 28 ontwikkelingslanden en meer dan 40 (bilaterale en multilaterale) donoren de Rome Verklaring over Harmonisatie tekenden. Hierin werd afgesproken om de prioriteiten en procedures van donoren meer te gaan afstemmen op het nationale beleid van de ontvangende landen. Concrete acties werden voorgesteld op onder meer het terrein van begrotingssteun, openbare financiën, de voorwaarden waaronder de hulp werd verstrekt (conditionaliteit) en de procedures voor aanbesteding. Deze voornemens werden in 2006 in Parijs verder uitgewerkt; tevens werden afspraken gemaakt over uitvoering en monitoring daarvan (Verklaring van Parijs). De vijf hoofdprincipes zijn *ownership*, harmonisatie, afstemming (*alignment*), resultaat sturing en wederzijdse verantwoordelijkheid. Vastgelegd werd dat er in toenemende mate via programmahulp en waar mogelijk met begrotingssteun zal worden gewerkt. In geval van begrotingssteun is er sprake van een directe bijdrage aan de begroting van de sector, die gewoonlijk wordt gekanaliseerd via het ministerie van Financiën van het partnerland. De achterliggende gedachte is dat via begrotingssteun de zeggenschap van het hulpontvangende land werkelijk vorm krijgt: ontwikkelingsinterventies worden zo op het beleid- en de beheerssystemen van het partnerland afgestemd. Daarmee zijn de belangrijkste elementen van de sectorale benadering thans ook opgenomen in de afspraken tussen donoren en ontvangende landen over de inrichting van de hulp.

De toepassing van de sectorale benadering in de Nederlandse bilaterale hulp ging vergezeld van een inkrimping van het aantal partnerlanden. In 1999 werd aange-

22 Boesen, N. and Dietvorst, D. (2007). Sector Wide Approaches in motion: From an aid delivery to a sector development perspective, reflections from the Joint Learning Programme on Sector Programmes, January 2006 to April 2007.

kondigd dat de bilaterale hulp geconcentreerd zou worden in z.g. partnerlanden: landen die in aanmerking kwamen voor structurele bilaterale hulp. Sinds 1998 vonden er drie rondes plaats, waarin steeds nieuwe landen en sectorkeuzes gemaakt werden. Bij de eerste landenkeuze ronde werd de lijst van partnerlanden vooral opgeschoond op basis van de omvang van de portfolio (kleine programma's werden afgebouwd) en algemene criteria zoals de mate van armoede en hulpafhankelijkheid; het nationaal sociaaleconomische beleid en de situatie met betrekking tot goed bestuur. Het eindresultaat in 1998/1999 betrof een keuze voor 22 partnerlanden waarmee een langdurige relatie zou worden aangegaan. In zeven landen werd water als prioritaire sector gekozen en in negen van deze 22 landen zou een milieuprogramma worden uitgevoerd. Naast deze 22 partnerlanden werden er 24 themalanden gekozen met een beperkter programma op een kernthema waaronder milieu. Dertien van de 24 themalanden hadden milieu als onderwerp van de hulpinspanningen. Op deze wijze werden in totaal 22 landen milieu activiteiten ondersteund.

In 2002/2003 werd de landenkeuze opnieuw tegen het licht gehouden. Dat resulteerde in een gecombineerde lijst met 36 partnerlanden, waarbij niet langer onderscheid gemaakt werd tussen partnerlanden en themalanden. De keuze voor partnerlanden werd gemaakt op basis van inkomensniveau, goed bestuur en de omvang van het bilaterale programma. Ook speelde het beleidsvoornemen om 50% van alle hulp in Afrika ten zuiden van de Sahara te besteden een rol. De meeste landen die in deze ronde afvielen waren niet-Afrikaans. De landen waarin de watersector prioriteit had, werden niet gewijzigd. Er bleven verder veertien landen over waar milieu als sector werd aangemerkt. Een gevolg van de landenkeuze van 2002/2003 was, dat een aantal belangrijke 'milieu' landen niet langer voorkwamen in het bilaterale programma. Dit betrof met name Brazilië, China, India en de Filippijnen. Ook werd met andere landen, zoals Nepal en Bhutan, een eerdere intensieve samenwerking op milieugebied, waarbij al in belangrijke mate volgens de principes van de sectorale benadering werd gewerkt, beëindigd.

In de beleidsnotitie van 2007 werd de landenkeuze vrijwel gehandhaafd maar nu werden de landen ingedeeld op basis van drie profielen: fragiele staten, landen waar versnelde realisatie van millennium doelstellingen mogelijk was en middeninkomenslanden waar traditionele ontwikkelingssamenwerking zou worden uitgefaseerd om vervangen te worden door andere vormen van samenwerking. Vietnam, Indonesië en Egypte zijn landen die tot deze categorie behoren en waar de directe steun aan water en/of milieu zal worden afgebouwd.

Naast een concentratie van de hulp in een beperkter aantal partnerlanden werd ook het aantal prioritaire sectoren verminderd en in de meeste landen op maximaal drie gesteld. Dat leidde in meerdere gevallen er toe dat steun aan water- of milieu programma's werd voortgezet, maar dan onder een andere noemer. Waterprogramma's werden nu gepresenteerd als onderdeel van het milieuprogramma (Bolivia) en in landen waar milieu geen prioritaire sector meer was, werd steun aan milieuprogramma's gepresenteerd als een "sectordoorsnijdend thema". De uitgaven voor water in landen waar dit geen prioritaire sector was, bleken ook in 2006 en 2007 nog aanzienlijk: soms als gevolg van de uitfasering van bestaande programma's, maar vaker nog als gevolg van nieuwe bestedingen in het kader van de outputdoelstellingen voor drinkwater. Dit betreft elf landen; in zeven van die elf landen gaat het om steun aan programma's voor drinkwater en sanitaire voorzieningen, teneinde aan de gestelde output doelstellingen te voldoen.²³

1.3 Milieu en water in ontwikkelingslanden: sectorkenmerken en het Nederlandse beleid

Terwijl de sectorale benadering snel werd ingevoerd in de hulp aan het basisonderwijs en de gezondheidszorg, verliep dit proces veel trager voor milieu en water. De reden die hiervoor wel wordt aangevoerd is dat de specifieke kenmerken van beide sectoren een belemmering vormen voor de toepassing van de sectorale benadering. De sectorale benadering zou vooral goed toepasbaar zijn in sectoren waar sprake is van hoge publieke investeringen en waar de overheid de belangrijkste leverancier van diensten is, zoals in het geval van onderwijs. In het geval van milieu en water is in veel landen de positie van de overheid niet duidelijk afgebakend ten opzichte van andere instituties en actoren. Deze laatste hebben veelal grote commerciële belangen. Alleen voor de subsector drinkwater is er sprake van een duidelijk dienstverlenend karakter en speelt de overheid niet alleen een belangrijke rol in regulering, maar ook in financiering en uitvoering, vooral op het platteland.

23 Bron: overzicht van de aangegane verplichtingen van april 2008. In Tanzania bijvoorbeeld steunde Nederland al voor de introductie van de sectorale benadering het regionale programma voor drinkwater en sanitatie in Shinyanga. Dit programma werd voortgezet en onlangs is besloten het programma wederom te continueren, maar nu via een z.g. "silent partnerschap", waarbij Nederland EUR 50 miljoen bijdraagt, maar het beheer van de fondsen en de monitoring van de bestedingen overlaat aan een andere donor. In andere gevallen gaat het om steun aan waterprogramma's die onder het milieuprogramma zijn opgenomen (Bolivia), of het bedrijfslevenprogramma ORET (Ghana totaal bedrag aan lopende verplichtingen per april 2008 EUR 131 miljoen inclusief financiering via ORET), of waterprogramma's die onderdeel uitmaken van reconstructie en noodhulp (Soedan EUR 43 miljoen).

Voor zowel milieu als water geldt dat de sector een grote diversiteit van thema's en subsectoren omvat, zoals bosbouw, biodiversiteit en luchtverontreiniging onder milieu- en kustbeheer, beheer van stroomgebieden, stedelijke en rurale drinkwatervoorziening en irrigatie en drainage in het geval van water. De grenzen om te bepalen wat wel of niet onder de sector valt, zijn niet altijd gemakkelijk te trekken. Er bestaan verder veel dwarsverbanden tussen milieu en water zoals in het geval van waterzuivering, de invloed van klimaatverandering op watervoorraden, milieu en kustbeheer. Er is bovendien een nauwe relatie tussen milieu en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, waardoor integratie van de milieu agenda met de productieve sectoren van belang is voor succesvol beleid.

Vanwege het grote aantal thema's en subsectoren is ook de institutionele organisatie van de overheid ingewikkeld. Er bestaat in veel landen onduidelijkheid over de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen ministeries en instituties van de centrale overheid onderling en tussen de centrale, regionale en lokale overheden.²⁴ Bovendien is de organisatie van de overheid aan veranderingen onderhevig. De samenstelling van bijvoorbeeld milieuministeries verandert met een zekere regelmaat. In de watersector is de verdeling van verantwoordelijkheden op het gebied van waterbeheer en landbouw gewoonlijk toegewezen aan het ministerie van landbouw, dat veelal weinig coördineert met andere instellingen van geïntegreerd waterbeheer.

Er moet voor zowel milieu als waterbeheer een scheiding gemaakt worden tussen organisatie en thema. De milieu en waterbeheer doelstellingen maken de meeste kans verwezenlijkt te worden, wanneer zij geïntegreerd worden in de agenda van andere sectoren, met name wanneer het gaat om het gebruik van hulpbronnen. De organisaties die specifiek belast zijn met milieu- en waterbeheer (organisaties voor milieubescherming, waterautoriteiten) ontlene hun effectiviteit vaak vooral aan de mate waarin ze er in slagen constructief met andere organisaties samen te werken of geïntegreerd zijn in sectorministeries. Instellingen die louter belast zijn met regulerende taken op het gebied van milieu- of drinkwatervoorzieningen zijn in veel gevallen geïsoleerd en kampen dikwijls met tekorten aan gekwalificeerd personeel.

In sommige Nederlandse beleids- en discussiedocumenten werd aangevoerd, dat de specifieke kenmerken van beide sectoren belemmerend werken voor de toepas-

24 In integraal waterbeheer wordt het subsidiariteitsbeginsel toegepast: water wordt het beste beheerd op een zo laag mogelijk niveau.

sing van de sectorale benadering. Er waren vooral in de watersector reserves ten aanzien van de toepassing van de sectorale benadering vanuit het perspectief van armoedebestrijding. De sectorale benadering spoorde aan het sectorbeleid van de centrale overheid te steunen en op macroniveau in eerste instantie betere voorwaarden voor dat sectorbeleid te bewerkstelligen. Maar de ervaring had geleerd dat de centrale overheid veelal niet geïnteresseerd was in armoedebestrijding en grote beperkingen had in de uitvoeringscapaciteit om de armen te bereiken. In het Nederlandse beleid tot dan toe werd juist voorrang gegeven aan steun op regionaal- en gemeenschapsniveau vanuit de verwachting dat op dat niveau betere perspectieven bestonden voor effectieve armoedebestrijding.²⁵ In de notities daarover werd benadrukt dat de toepassing van de sectorale benadering in de watersector als een evolutionair proces diende te worden beschouwd, waarin gewerkt zou worden aan capaciteitsopbouw en institutionele versterking. Sectorale benadering zou zich specifiek moeten richten op die activiteiten die van invloed zijn op de armoedebestrijding. Dit houdt in dat er een goede inschatting moet worden gemaakt van welke aspecten van waterbeheer het grootste potentieel heeft om bij te dragen aan het duurzaam verbeteren van de levensomstandigheden van de armen. Tenslotte werd betoogd dat in de meeste partnerlanden de voorwaarden voor sectorale begrotingssteun nog onvoldoende waren vervuld.²⁶

Maar tegenover deze argumenten werd ook aangevoerd dat de steun aan de milieu- en watersector, zoals deze door Nederland en andere donoren in de jaren negentig werd verleend, tegen haar eigen grenzen opliep.²⁷ Veel hulp verliep via projecten, die tot doel hadden instituties in de sector te versterken of kennis en vaardigheden te verbeteren, maar deze werden uitgevoerd zonder onderdeel uit te maken van een bredere visie en strategie voor milieu of geïntegreerd waterbeheer. De soms goede resultaten die werden geboekt op deelterreinen, hadden uiteindelijk weinig effect op het functioneren van de gehele sector. Ten aanzien van de langdurige Nederlandse steun voor institutionele ontwikkeling van de watersector werd in evaluatieonderzoek geconcludeerd dat deze steun teveel was gericht op de interne organisatie en te weinig op de bredere politiek-economische voorwaarden voor institutionele ontwikkeling. Bovendien kon vastgesteld worden dat de problemen in de sector onderdeel vormen van de algemene tekortkomingen op bestuurlijk

25 De nadruk op de noodzaak van een forse verandering richting begrotingssteun en weg van projecten domineerde ondanks dat er in de beleidsdocumenten uit die tijd wel degelijk aandacht was voor de macro-micro benadering. Er was een sterke druk om de knop om te zetten en projecthulp werd in die periode zeker niet aangemoedigd.

26 Ministry of Foreign Affairs (2002). Dutch Development Assistance to the Water Sector: 5. In deze periode werd de voortgang van sectorale benadering afgemeten aan de mogelijkheden om sectorale begrotingssteun te verlenen.

27 Voor de watersector zijn deze gedocumenteerd in IOB (2001) Institutional Development in the Water Sector.



Jemen: droogte. Foto: Meta Meta

gebied, die niet alleen op sectorniveau konden worden opgelost. De voorstellen om in de milieu- en watersector de sectorale benadering toe te passen zou juist goede mogelijkheden bieden om genoemde beperkingen te verhelpen en tot een bredere en meer samenhangende aanpak van de problemen te komen. Sectorale benadering leek bovendien goed aan te sluiten bij het hiervoor genoemde concept van geïntegreerd waterbeheer, die immers aanzette om de problemen van de sector in onderlinge samenhang aan te pakken.

Betoogd werd verder dat door de aandacht te richten op begrotingsprocessen veel meer structurele problemen konden worden opgelost omdat op dat niveau de werkelijke beslissingen genomen worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de economische regulering van de milieuproblematiek – door belastingen, tarieven of invoerregelingen – en in het geval van water voor problemen als financiering van de sector en tarievenbeleid. Daarvoor is een nauwere samenwerking met ministeries van Financiën noodzakelijk en deze samenwerking zou door de sectorale benadering vergemakkelijkt worden.²⁸

28 MetaMeta/ ODI 'Mainstreaming Environment and Water; Discussion Paper' (DGIS, 2005).

Recentelijk is er sprake van een kentering en van een groei naar consensus over de mogelijkheden en beperkingen van de sectorale benadering. Dat geldt vooral voor de milieusector maar ook meer en meer voor de watersector. Enerzijds komt dit doordat het beleid voor sectorale benadering evolueerde en er meer aandacht kwam voor een bredere interpretatie ervan. Anderzijds groeide het bewustzijn dat de sectorontwikkeling uiteindelijk een zaak is van de partnerlanden, dat de hulpbenadering daaraan aangepast dient te worden en dat de versnippering van de hulp in beide sectoren in de vorm van talloze projecten een halt moet worden toegevoerd.

Terwijl er binnen het DGIS overeenstemming bestond over de specifieke kenmerken van de milieu- en watersector en de gevolgen daarvan voor de toepassing van de sectorale benadering, ontbrak het lange tijd aan een uitwerking van het algemene sectorbeleid voor beide sectoren en oriëntatie over hoe met bovengemelde dilemma's om te gaan.²⁹ Om die reden bestonden er in de praktijk veel uiteenlopende interpretaties over de te volgen werkwijze en zijn de verschillen in aanpak in de diverse landen niet altijd op verschillen in context of voorwaarden terug te voeren.

1.4 De uitvoering

De aankondiging van de sectorale benadering viel samen met een aantal andere ontwikkelingen binnen het ministerie, die de invoering van de benadering versterkte. Eén belangrijke ontwikkeling in de jaren negentig was de wens om van een veelheid aan individuele activiteiten over te gaan tot een gebundelde aanpak met een lichtere beheerslast. Een andere belangrijke parallelle ontwikkeling was de delegatie naar de posten, waarmee alle taken voor inrichting en uitvoering van landenprogramma's naar de ambassades werd verlegd. Met deze delegatie kwam de hoofdverantwoordelijkheid voor de landenprogramma's bij de ambassade te liggen, wat de besluitvorming en de directe beleidsdialoog vergemakkelijkte. De keuze voor een sector in een partnerland ging in de regel gepaard met het plaatsen van een sectordeskundige die de dagelijkse uitvoering van het sectorprogramma begeleidde en gesprekspartner was voor de verschillende partijen in het land zelf. Met de sectordeskundigen – in de meeste gevallen geassisteerd door een nationaal programmamedewerker – was er de capaciteit om intensief aan de

29 Eén memo uit 2002 over het verband tussen de GAVIM-thema's (Goed Bestuur, Armoedebestrijding, Vrouwen, Institutionele Ontwikkeling en Milieu) en sectorale benadering maakte het punt dat in het overleg met de overheden van de partnerlanden milieu kwesties aan de orde zouden worden gesteld, maar kwam niet veel verder.

nieuwe benadering te werken. Het afbouwen van projecten en opzetten van een sectorprogramma hield de betreffende sectordeskundige gedurende de opbouwfase bijna voltijds bezig. Gezien de ambitie van sectorbrede institutionele ontwikkeling en de noodzaak tot afstemming met andere donoren is dit niet verbazingwekkend. Om een beeld te schetsen van de inspanningen die benodigd waren geeft tabel 1.2 een generiek overzicht van verschillende stappen in het opzetten en uitvoeren van een sectorale benadering in water en milieu.

Met het plaatsen van sectorspecialisten op de posten en de vergaande delegatie ging Nederland verder dan de meeste andere donoren. In verschillende landen kreeg de ambassade hierdoor een leidende rol bij het initiëren van sectorprogramma's in landen. Ook de aard van het werk van een sectordeskundige veranderde: van het administreren en beheren van projecten verschoof het naar het actief deelnemen en soms sturen in beleidsoverleg en politieke discussie.

Binnen het ministerie werden ook een aantal stappen genomen om de uitvoering van het sectorprogramma te ondersteunen. Aanvankelijk werd een Steungroep Sectorale benadering opgericht, die onder meer twee interne documenten samenstelde over opgedane ervaringen. In 2005 veranderde de organisatie in deze en werd een apart aanspreekpunt binnen de directie Effectiviteit en Kwaliteitsbeheer gecreëerd. Ook werd een standaard beoordelings document opgesteld – de zogeheten Sector Waardering – waarmee periodiek de risico's en potenties in een sector in kaart zouden worden gebracht. Dit instrument bleek onbevredigend en werd weinig gebruikt. Het is in 2007 vervangen door de zogeheten *Sector Track Record* (STR), die uitgebreider is en als basis voor de strategische meerjarenplanning van de ambassades moet dienen.

Ook werden een aantal trainingsactiviteiten ondernomen voor de staf op de ambassades op het gebied van openbare financiën. Verder werden in de rapportagesystemen aanpassingen aangebracht en werd het met de invoering van het Piramide-systeem mogelijk om uitgaven te relateren aan hulpmodaliteiten.

Op andere terreinen was de aanpassing gering. Hoewel de sectorale benadering andere vaardigheden vraagt van de directe betrokken staf – gerelateerd aan donorsamenwerking, openbare financiën en beleidsoverleg – wordt daarmee bij het personeelsbeleid nog weinig rekening mee gehouden. Uit de landenstudies bleek ook dat bij de drie tot vier jaarlijkse rotatie van staf de overdracht van ervaringen en kennis onvoldoende plaatsvindt.

Tabel 1.2 Stappen in het opzetten van een sectorale benadering

Stap	Beschrijving	Mogelijke complicaties
Uitfaseren van projecten	Sluiten en overdragen van projecten	Omgaan met lang lopende verplichtingen en voorkomen van afbreukschade
Ontwikkelen van programma met nieuwe hulpmodaliteiten	Ontwikkelen van werkrelaties met nieuwe partners, bijvoorbeeld ministerie van Financiën	Ontwikkelen van met name begrotingssteun vraagt voor alle partijen nieuwe afspraken en samenwerkingsvormen
Voorbereidende studies	Sector studies, inkomen/ uitgaven studies, financieel beheersstudies, armoede studies	Verschillende donoren hebben verschillende eisen met betrekking tot voorbereidende analytisch werk
Ontwikkelen of versterken van beleidskader voor de betreffende sector in het ontvangende land	Formuleren en overeenstemming bereiken over Resultaten Raamwerk of gezamenlijke strategie en prioriteitsplan	Vraagt veel overleg en afstemming tussen partnerland en donor en bredere consultatie. Donoren verschillen in benadering voor het beoordelen van resultaten
Wederzijdse overeenstemming	Beleidsbrieven en samenwerkingsmemoranda	Samenwerkingmemoranda moeten door verschillende partijen gefatteerd, ieder onder eigen procedures
Introduceren van strategische planning	Opzetten van eenheid die plannen voorbereidt en voortgang op resultatenraamwerk of strategie bijhoudt	Vaak worden volkomen nieuwe beleidsprocessen in werking gezet
Installeren van stuurgroep	Opzetten van stuurgroep van verschillende ministeries en maatschappelijke geledingen	Noodzaak tot coördineren van agenda's van sleutelfiguren
Betrekken van maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven	In kaart brengen van maatschappelijk middenveld Herformuleren van programma's met bedrijfsleven en NGO's	Hier speelt de regie vraag: wie organiseert de inzet van niet-gouvernementele organisaties
Periodieke reviews	Gezamenlijke review missies	Afstemming tussen verschillende partijen en heeft risico topzwaar te worden

Verbeteren van operationeel functioneren	Verbeteren van operationele en financieel-administratieve belemmeringen voor effectief functioneren	In sommige landen hebben overheden nauwelijks ervaring met eigen budget voor ontwikkelings-investeringen
Evaluaties	Tussentijds opmaken van stand en koers van zaken	Donoren voeren afzonderlijk evaluaties uit

Bovenstaand schema is ontleend aan de praktijk van milieuprogramma's maar is in belangrijke mate ook toepasbaar op de watersector.

1.5 Conclusies

De invoering van de sectorale benadering viel min of meer samen met een aantal andere organisatorische veranderingen, die veel invloed hebben gehad op de inrichting van de milieu en water programma's. Allereerst was er een algemene tendens om vanwege efficiency redenen de omvang en daarmee de beheerslast van het Nederlandse ontwikkelingsprogramma terug te brengen. Dit maakte hulpmodaliteiten als algemene en sectorale begrotingssteun aantrekkelijk. Voorts was er een tendens tot concentratie op minder landen en minder sectoren. Ook werd de sectorale benadering uitgevoerd in het kielzog van de grotere delegatie van bevoegdheden naar de ambassades. Daarmee waren veel bevoegdheden bij de ambassade komen te liggen wat de werkzaamheden rond de sectorsteun zoals het voeren van intensief beleidsoverleg met de overheid, vergemakkelijkte. Tenslotte kreeg de sectorale benadering een vervolg in de afspraken over donorcoördinatie in de agenda van Parijs. Omdat deze ontwikkelingen in elkaars verlengde liggen is het niet altijd mogelijk een onderscheid te maken tussen de verschillende oorzaken van de veranderingen in de sectorhulp.

De specifieke kenmerken van milieu en water hebben belemmerend gewerkt op de invoering van de sectorale benadering. Deze betroffen vooral het ontbreken van een scherpe afbakening van de sectoren, de daarmee samenhangende institutionele complexiteit en de versnippering van taken en verantwoordelijkheden over een groot aantal organisaties en belangengroepen, zowel binnen als buiten de overheid. Bovendien is milieu veeleer een thema dan een sector, dat bovendien veelal een lage prioriteit had in ontwikkelingslanden. Dit kwam onder andere tot uiting in het ontbreken van een gezaghebbende overkoepelende overheidsinstantie. Deze specifieke kenmerken vormen een belangrijke verklaring voor de beperkte en vertraagde invoering van de sectorale benadering in milieu en water.

Juist vanwege deze problemen om de sectorale benadering in milieu en water toe te passen is het opmerkelijk dat het beleid daarvoor in de Nederlandse hulp niet verder is uitgewerkt en geoperationaliseerd. Hoewel sectorale benadering het organiserende principe voor de hulp werd bestond over toepassing ervan in milieu en water veel onduidelijkheid. In de praktijk hebben daarom verschillende interpretaties en strategieën naast elkaar bestaan. Ook dit vormt een deel van de verklaring voor de beperkte invoering. Het beleid is over de afgelopen jaren verder ontwikkeld en de recente veranderingen naar een bredere interpretatie van sectorale benadering heeft geholpen om de relevantie ervan voor milieu en water te vergroten.

2 De bilaterale hulp aan de milieusector in de partnerlanden

Inleiding

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat in 14 van de geselecteerde 36 partnerlanden de milieusector ondersteund wordt. In deze evaluatie is de Nederlandse hulp in zes van deze landen nader bekeken: Colombia, Ghana, Kaapverdië, Pakistan, Senegal en Vietnam. Dit hoofdstuk beschrijft de Nederlandse inspanningen om de sectorale benadering ingang te doen vinden op het gebied van milieu. Begonnen wordt met een beschrijving van de kenmerken van deze partnerlanden en de Nederlandse steun aan de milieusector. In paragraaf 2.2 wordt dat verder per land uitgewerkt. In de erop volgende paragrafen worden de Nederlandse inspanningen op het gebied van hulpafstemming (2.3) en harmonisatie (2.4) geanalyseerd, evenals de rol van het maatschappelijke middenveld en de private sector (2.5). Ook wordt in dit hoofdstuk de balans opgemaakt met betrekking tot de zeggenschap (*ownership*) van het ontvangende land en de transactiekosten van de hulp (2.7).

2.1 De zes partnerlanden: belangrijkste kenmerken

Kenmerken

Met de invoering van de sectorale benadering werden de uitgaven voor milieu geconcentreerd op een kleiner aantal landen. In deze partnerlanden schommelden de uitgaven per jaar, maar namen over de gehele periode 2004-2006 wel toe.

Onderstaande tabel geeft enkele kerngegevens over de partnerlanden. Tussen deze landen bestaan aanmerkelijke verschillen vooral in bevolkingsomvang, oppervlakte en hulpafhankelijkheid. Aan de ene kant staan Colombia, Vietnam en Pakistan, landen met een grote bevolking en lage hulpafhankelijkheid. De Afrikaanse

partnerlanden zijn kleiner en de hulp gelden vormen daar een groot deel van het overheidsbudget. In alle landen is sedert de eeuwwisseling het deel van de bevolking onder de armoedegrens omlaag gegaan. Koploper is Vietnam, dat een spectaculaire economische ontwikkeling doormaakte en het halen van de Millennium Doelstelling voor wat betreft armoede bestrijding binnen handbereik heeft. De andere landen maakten in deze periode ook een snelle economische groei door. Deze is in vrijwel al deze landen in belangrijke mate het gevolg van de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen: visserij, bosbouw, mijnbouw of landbouw. In alle landen neemt bovendien de verstedelijking snel toe en worden specifieke grijze milieuproblemen – luchtverontreiniging en vuilverwerking – steeds belangrijker.

Tabel 2.1 De zes partnerlanden met Nederlandse steun voor de milieusector: belangrijkste kenmerken³⁰

Land	Bevolkings- omvang (miljoenen)	BNP/per hoofd USD	Gem ec groei 2000-2005	HDI ranking	Buitenl hulp per inw.	Bev < USD 1 per dag in %
Colombia	46	2,290	3.5	75	11	7
Ghana	22	450	5.1	135	63	45
Senegal	12	710	4.9	156	92	57
Kaapverdië	0.5	5,803	2.4	102	N.a.	N.a.
Pakistan	156	610	4.8	136	9	17
Vietnam	83	620	7.5	105	22	24

Bron: World Development Report 2007.

De Nederlandse hulp aan de milieu-partnerlanden

De Nederlandse samenwerking op het gebied van milieu heeft in alle partnerlanden een lange geschiedenis, in veel gevallen te traceren tot projecten en programma's in een specifieke subsector: bosbouw (Ghana, Pakistan, Senegal, Vietnam), plattelandsontwikkeling (Colombia) of erosiebestrijding (Kaapverdië). Het verleden van de Nederlandse hulp aan de milieusector verklaart ook de 'groene', rurale inslag van de programma's. De belangrijkste gegevens over de Nederlandse steun aan de milieusector in de partnerlanden zijn opgenomen in de volgende tabel.

³⁰ De cijfers over % bevolking dat rond moet komen van minder dan 1 dollar per dag zijn gebaseerd op de meest recente survey en daten over het algemeen van enkele tot vele jaren terug. Omwille van de vergelijkbaarheid is een en dezelfde informatiebron gebruikt. Alleen de HDI ranking komt uit het Human Development Report 2007/8 van UNDP. Voor Vietnam geldt dat volgens andere bronnen en criteria de bevolking onder de nationale armoedegrens 24% zou bedragen. De groeicijfers betreffen 2000-2005.

Tabel 2.2 Gedelegeerde bilaterale hulp aan de watersector: aantallen activiteiten aan de milieusector en financiering over de jaren 2004-2006 EUR mln

	2004	2005	2006	Totaal	Totaal in %	Belangrijkste sub-sectoren in volgorde van bestedingen	Modaliteitenkeuze
Senegal	7.2	13.9	14.5	35.6	30	Milieubeleid en bosbouw	Sectorale begrotingssteun
Colombia	9.5	7.4	12.2	29.1	25	Biodiversiteit, milieubeleid, bosbouw	Recente introductie van sectorale benadering – inclusief begrotingssteun. Overgang van project benadering
Vietnam	5.3	5.6	6.1	17.0	14,3	Bosbouw en biodiversiteit	Sectorale benadering zonder begrotingssteun. Veel aandacht aan H&A – milieu benchmarks in GBS
Kaapverdië	2.5	7.6	6.6	16.7	14	Milieubeleid	Sectorale benadering met begrotingssteun – aanvankelijk algemeen later algemeen – beëindigd na twee jaar
Ghana	6.2	2.8	4.7	13.7	11,5	Milieubeleid, bosbouw en biodiversiteit	Eerst sectorale benadering rond basket funding – later multi-donor benadering rond sectorale begrotingssteun
Pakistan	2.2	2.1	3.1	7.4	6,2	Milieubeleid, wetlands en schone technologie	Geen samenwerking met overheid – weinig harmonisatie en alignment
Totaal	32.9	38.6	47.2	118,7	100		

Bron: Database IOB gebaseerd op diverse bronnen: FEZ, Resultatenrapportage e. a.

Senegal en Colombia zijn de grootste afnemers van de Nederlandse hulp en de bestedingen in beide landen maken meer dan 50% van de totale Nederlandse hulp aan de milieu-partnerlanden uit. De Nederlandse uitgaven aan milieu omgeslagen per hoofd van de bevolking zijn aanzienlijk in de Afrikaanse partnerlanden. In verschillende landen was er een snelle groei van de Nederlandse hulputgaven vanaf het moment dat sectorale begrotingssteun ingevoerd werd.

2.2 Overzicht van de milieusector en de hulp daaraan per land

In het onderstaande wordt een kort overzicht gegeven van de zes milieulanden die zijn opgenomen in deze evaluatie met inbegrip van de Nederlandse hulp.

Colombia

De economische groei in Colombia was lange tijd bescheiden als gevolg van het interne gewapende conflict maar deze is in de laatste jaren snel omhooggegaan. De groei heeft nog niet geleid tot een sterke vermindering van de armoede. Colombia wordt, als heel Latijns Amerika, gekenmerkt door een grote inkomensongelijkheid: de top 20% van de bevolking ontvangt 60% van het nationale inkomen. De groei van de economie stoelt in belangrijke mate op de exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen. Colombia beschikt over een zeer groot areaal tropisch regenwoud, maar de exploitatie ervan staat op gespannen voet met het behoud van de biodiversiteit. Verder heeft de instabiliteit die samenhangt met de drugs-handel en de bestrijding ervan zijn weerslag op de biodiversiteit. De toename van problemen van luchtverontreiniging is goed merkbaar in de (snel gegroeide) stedelijke omgeving.

Voor lange tijd had Colombia een volwaardig ministerie van Milieu maar na de laatste regeringsswisseling is de organisatie afgeslankt en gedegradeerd tot vice-ministerie binnen het ministerie van Milieu, Huisvesting en Streekontwikkeling. Het Nationale Milieu Systeem bestaat uit verschillende overheid en niet-overheidsinstellingen op verschillende niveaus, maar de facto zijn de autonome regionale corporaties de belangrijkste speler. Hun onafhankelijkheid is te herleiden tot het feit dat zij hun eigen budgetten genereren uit lokale belastingen. Dat verklaart ook de grote ongelijkheid tussen regionale corporaties in relatief welvarende gebieden en die in arme gebieden (met vaak de grootste milieutaken).

Milieu is onderdeel van het Nationale Ontwikkelingsplan. Daaraan gerelateerd zijn de Regionale Milieu Plannen, die de activiteiten over een periode van tien jaar beschrijven. Ook maken de regionale corporaties drie-jaren plannen, samenvallend

met de ambtsperiode van de directeur. Gemeenten hebben op papier ook een rol in milieubescherming, maar ze zijn niet bij machte deze taken uit te voeren.

Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in Colombia begon in de jaren zestig met financiering van losstaande projecten. Vanaf de jaren tachtig richtte de hulp zich op programma's van geïntegreerde plattelandontwikkeling in een aantal achtergebleven regio's. Milieuprogramma's deden opgang vanaf 1999/2000, toen Colombia de status van milieu thema land kreeg. Dit betekende dat een nieuw programma werd opgebouwd met nadruk op de relatie met armoedebestrijding en conflictbeheersing. Na 2001 veranderde de oriëntatie door een grotere aandacht voor het stimuleren van groene handel, het bevorderen van duurzame productie en het verbeteren van milieudiensten. De uitgaven van EUR 29 miljoen in 2004-2006 betroffen een drietal activiteiten:

- institutionele versterking van het centrale ministerie van Milieu en daarbinnen de administratieve afdeling die zich bezig hield met Nationale Parken;
- regionale programma's vooral in die regio's waar Nederland al langer actief was; en
- het zogeheten ECOFONDO, een speciaal door Nederland opgericht fonds voor milieu activiteiten van lokale organisaties en NGO's.

Vanaf 2005 begonnen de voorbereidingen voor een nieuw sector programma. Lange tijd was er terughoudendheid geweest na kritiek op de nieuwe regeringskoers met betrekking tot het ontmantelen van het ministerie van Milieu. Ook waren er twijfels over de totstandkoming van de concept Bosbouw Wet, vanwege het ontbreken van overleg met de lokale gemeenschappen en de gebrekkige wil om natuurbehoud een grotere rol te laten spelen bij de bosbouw. Maar de ontvreemdenheid over regionale uitstraling van de diverse projecten en een positief oordeel over de centrale positie van milieu in het Nationale Ontwikkelingsplan zorgden voor een heroriëntatie op een sectorale benadering. In mei 2007 werd een kort *Memorandum of Understanding* getekend met het ministerie van Financiën, de Planningsdienst en het viceministerie van Milieu. Tegelijkertijd werd een akkoord bereikt over een document, waarin de uitvoering van het milieubeleid wordt vastgelegd in een aantal concrete afspraken over resultaten. Met de keuze voor begrotingssteun (EUR 16 miljoen voor 2007-2010) werden tegelijkertijd de regionale programma's afgebouwd. Het ECOFONDO en een aantal projecten voor capaciteitsopbouw blijven gefinancierd.

Ghana

Na een periode van stagnatie maakt de economie van Ghana in de laatste jaren een sterke groei door, vooral door de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, zoals goudwinning, cacao export en bosbouw. In 2006 bedroeg de economisch groei 6.4%. De primaire sector is verantwoordelijk voor 25% van de staatsinkomsten en 60% van de buitenlandse valuta. Ghana scoort in vergelijking met andere landen in Afrika ook betrekkelijk goed op het sociale front. Zo is de bevolking onder de armoede grens gedaald tot 40% en de ambitie van de lopende Ghana Poverty Reduction Strategy is om dit verder terug te brengen tot 26%.

De economische groei leidt echter ook tot ernstige milieuproblemen. De bosvoorraad loopt gestaag terug, landdegradatie neemt toe en de kustvisserij staat onder druk. Ook de energie productie is kwetsbaar door de grote afhankelijkheid van waterkracht uit het Akosombo reservoir, dat met dalende waterstanden te maken heeft.

Het milieubeleid is vastgelegd in een *Nationaal Actieplan voor Milieu*, dat een looptijd heeft van tien jaar (1991-2000), maar nog steeds bindend is. De centrale speler in milieu is de Dienst voor de Milieubescherming (Environmental Protection Agency of EPA), die onderdeel uitmaakt van het ministerie van Lokaal Bestuur, Plattelandsontwikkeling en Milieu. De reikwijdte van deze dienst is echter beperkt tot regulering onder meer door middel van milieu effect rapportages.

Verantwoordelijkheden voor milieubescherming zijn in principe gedelegeerd naar districtsoverheden, maar in de praktijk beperken deze zich dit tot vuilophaal en toezicht op sanitaire voorzieningen. Andere sectoren – visserij, bosbouw en mijnbouw – hebben belangrijke milieutaken maar de staat van dienst is beperkt.

Ghana heeft relatief veel ervaring met geharmoniseerde ontwikkelingshulp. Een eerste ervaring was die met het *Natural Resource Management Programma* (NRMP), een basketfonds van verschillende op elkaar afgestemde projecten in de bosbouw sector dat door een viertal donoren ondersteund werd. Nederland financierde twee belangrijke projecten in het programma, maar samenwerking tussen donoren werd verbroken toen de hoofdsponsor, de Wereldbank, zich er uit terugtrok, onder meer vanwege het geïsoleerde karakter van de verschillende projecten en het onvermogen om daarmee meer structurele problemen van bestuur en beleid aan te kaarten. Sinds 2003 bestaat het *Multi-Donor Budget Support Programma*, dat door elf donoren ondersteund wordt. Sinds 2007 is een *Natural Resource and Environmental Governance Programma* (NREG) in voorbereiding, met deelname van de nationale commissies voor mijnbouw en bosbouw en de hierbovengenoemde dienst voor

milieubescherming en in een coördinerende rol het ministerie van Financiën en Economische Zaken. NREG wordt door vijf donoren gesteund, waaronder Nederland. Het bijzondere van dit sectorale programma is dat de deelnemende partijen onderdeel uitmaken van verschillende ministeries en door deze organisaties in één programma te koppelen is het mogelijk de externe regulering te versterken.

In dit nieuwe NREG is sectorale begrotingssteun een centrale component. Nederland heeft voor een periode van vijf jaar EUR 47 miljoen toegezegd. De bedoeling is dat alle lopende individuele projecten in 2008 worden stopgezet met uitzondering van een ondersteuningsprogramma voor NGO's.

Senegal

Ook Senegal kent de laatste jaren een sterke economische groei. Groeicijfers van de afgelopen jaren tussen de 5 en 6% hebben geleid tot vermindering van de armoede, maar deze is onvoldoende om het percentage van de bevolking in armoede te halveren zoals vastgelegd in de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen. Het gebruik van natuurlijke hulpbronnen blijft een belangrijke basis voor de economie. De landbouw sector neemt 60% van de werkgelegenheid voor haar rekening, al is het aandeel tanende. Landbouw, bosbouw en visserij zijn goed voor 17% van het BNP. De verwachtingen voor deze sectoren zijn hoog: landbouw en visserij zijn aangemerkt als groeisectoren en moeten volgens de Poverty Reduction Strategy van Senegal met maar liefst 10 tot 13 % per jaar groeien, maar voor wat betreft de visserij lijken de grenzen aan de groei bereikt te zijn.

De belangrijkste milieuproblemen in Senegal zijn de overbevissing in de kustwateren, ontbossing onder meer door de grote afhankelijkheid van houtskool en de teruglopende biodiversiteit in de nationale parken. Stedelijke milieuproblematiek wordt steeds belangrijker, zeker nu 44% van de bevolking in steden leeft. Het opheffen van afval bijvoorbeeld is beperkt tot Dakar, maar hier is de afvalverwerking ontoereikend. 95% van het industriële afvalwater dat geloosd wordt is ongezuiverd.

Er is veel verwijzing naar milieuzorg in algemene beleidsdocumenten en er bestaan verschillende strategie-documenten en wetteksten. Ook zijn er een groot aantal nationale natuurbeschermingsgebieden (12) en beschermde bossen (213) ingesteld. Dit heeft echter niet tot meer daadwerkelijke natuurbescherming geleid.

Institutioneel is er sprake van een zeer frequente verandering in de samenstelling van de belangrijkste organisaties, vooral het ministerie van Milieu en Nationale

Parken. Eerder bestond dit uit drie directoraten: de Milieudienst, de dienst Nationale Parken en de Bosbouwdienst. Zeer onlangs is daar een vierde dienst aan toegevoegd – die van Kleine Dammen en Reservoirs. Het ministerie van Milieu en Nationale Parken is voornamelijk bezig haar eigen taken uit te voeren en heeft zeer weinig ingang bij andere ministeries en organisaties met een belangrijke milieuaagende, zoals bijvoorbeeld het ministerie voor Visserij en Landbouw. Officieel behoort in Senegal milieuzorg tot de taken van de gedecentraliseerde overheden, die echter in het algemeen niet de middelen hebben die taak naar behoren uit te voeren. Ook zijn er geen functionele banden tussen het ministerie en de lokale overheden.

Senegal is al meer dan twintig jaar een belangrijk partnerland van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en binnen het hulpprogramma heeft milieu altijd hoge prioriteit gekregen. Het milieu programma heeft zijn oorsprong in de bosbouwprogramma's, die werden ondernomen naar aanleiding van de Sahel crisis. Vanaf 2002 is er ingezet op een sectorale benadering met het ministerie van Milieu en Nationale Parken. Nederland was de afgelopen tien jaar de belangrijkste donor op het gebied van milieu. Uitgaven door Nederland in de milieusector in de periode 2004-2006 bedroegen EUR 36,1 miljoen. De Nederlandse hulp werd als sectorsteun verleend en vanaf 2002 in de vorm van sectorale begrotingssteun. In de eerste twee jaren was deze geoormerkt en bestemd voor een aantal projecten van het ministerie van Milieu en Nationale Parken. Vanaf 2004 is de sectorale begrotingssteun zonder oormerking gegeven. Het bedrag besteed aan de sector begrotingssteun in de periode 2004-2006 bedroeg EUR 22,8 miljoen, wat gelijk stond aan 30% van de totale begroting voor het ministerie in deze periode. Naast de sectorale begrotingssteun werd een apart programma voor capaciteitsopbouw gesteund evenals een apart programma voor de ondersteuning van drie grote NGO's (IUCN, WWF en EMDA) op het gebied van parkbeheer, kustzone bescherming en om middelen door te sluizen naar kleine NGO's. Recentelijk is ook een project gestart, dat milieubeheer door lokale overheden ondersteunt.

Kaapverdië

Met een bevolking van 500,000 inwoners was Kaapverdië steeds het kleinste van de partnerlanden in het bilaterale programma. De economie van Kaapverdië is sterk gericht op dienstverlening – vooral toerisme. Het inkomen per capita is hoog: USD 5803, hoewel volgens sommige bronnen toch nog 30% van de bevolking onder de armoedegrens leeft.

De milieu-uitdagingen in Kaapverdië zijn deels 'oud', namelijk erosie en periodieke droogte, deels nieuw: afvalverwerking en zandwinning van de stranden, duinen en rivierbedding. Dit laatste wordt gevoed door de explosieve groei van de toeristen-industrie.

Het *Nationale Milieu Plan* (PANA II) beslaat de periode 2004-2014 en werd geformuleerd met financiële steun uit Nederland. Daarnaast worden er jaarlijkse werkplannen vastgesteld voor de meeste sectoren en voor de verschillende gemeentes. Met de invoering van de begrotingssteun is er ook een resultatenraamwerk vastgesteld dat zich specifiek op milieu richt en betrekking heeft op zowel het bestuur en beleid als de veranderingen op het gebied van milieu.

Het ministerie van Milieu en Landbouw is op centraal niveau verantwoordelijk voor milieu en probeert haar activiteiten systematisch te integreren en coördineren met andere ministeries en met de lokale overheden. Gemeentes hebben een grote verantwoordelijkheid in de uitvoering van het nationale milieuplan en worden geacht 60% van de uitgaven te doen, maar hun capaciteit en motivatie daarvoor wisselen sterk.

De Nederlandse programma's ontwikkelden zich vanuit een sterke focus op erosiebestrijding tot een bredere betrokkenheid met milieukwesties. Vanaf 2003 werd er gewerkt aan een sector programma met niet geoormerkte begrotingssteun als hoofdonderdeel. Vanaf 2005 was dit operationeel. Niettegenstaande de bescheiden omvang van het land ontving Kaapverdië over de periode 2004-2006 EUR 16,7 miljoen aan steun voor haar milieuprogramma, naast een bedrag van EUR 9 miljoen aan algemene begrotingssteun, dat ook deels aan het milieu programma gekoppeld was. Vanaf 2006 werd de Nederlandse steun afgebouwd omdat vanwege de inkomenspositie het niet meer voldeed aan het armoedecriterium voor de selectie van partnerlanden. Inmiddels is de plaats van Nederland in het sectorprogramma door Oostenrijk en Spanje overgenomen.

Pakistan

In bevolkingsomvang en economie is Pakistan een van de grootste landen in het bilaterale programma, met 156 miljoen inwoners en een bevolkingsaanwas van 2.4%. Armoede in Pakistan is vooral op het platteland geconcentreerd. Na een periode van stagnatie is de economie in de periode 1998 tot 2006 gestaag gegroeid (4.2%), onder meer dankzij het 'Afghanistan' krediet, de schuldverlichting die daarmee samenging en de betrekkelijke politieke stabiliteit in de periode tot 2006.

Pakistan kampt met een scala aan milieu problemen, die zich vertalen in hoge kosten voor de nationale economie: slechte watervoorziening, slechte openbare hygiëne, bodemdegradatie, luchtvervuiling en loodverontreiniging.³¹ Pakistan is het meest verstedelijkte land in Zuid-Azië met ongebreidelde urbane milieuproblematiek, zoals verontreiniging van het grondwater onder de meeste steden en gebrek aan vuilwerking. Klimaatverandering is een zwaard van Damocles: de prognose is dat de waterafvoer vanuit de Himalayas zal afnemen, waardoor het functioneren van de 'Indus food system', waarvan het land afhankelijk is, wordt bedreigd.

Pakistan was een van de eerste landen met een breed gedragen milieustrategie. De *National Conservation Strategy* van 1992 werd in overleg met een groot scala aan organisaties breed geaccepteerd, maar vervolg programma's zijn beperkt in omvang en draagvlak. De aandacht ging vooral uit naar het oprichten van regulerende organisaties, met name de provinciale diensten voor milieubescherming en het vaststellen van milieunormen. Er is geen sprake van een integratie van milieu in het beleid van andere ministeries en ook de directe investeringen in milieuverbetering zijn uiterst gering.

De Nederlandse ontwikkelingsrelatie op het gebied van milieu met Pakistan heeft een lange geschiedenis. Aanvankelijk richtte het zich sterk op de bosbouwsector in één provincie, maar begin jaren negentig spitste het zich meer en meer toe op de gehele milieusector, evenals het ondersteunen van onderzoekscapaciteit in de watersector. De ontwikkelingsrelatie met Pakistan is steeds wisselvallig geweest, vooral als gevolg van politieke bezwaren vanuit Nederland tegen het algemene overheidsbeleid. In 1998 werd Pakistan verwijderd van de lijst van partnerlanden na het nemen van kernproeven. Het kreeg het nog wel de status van milieu themaland waarmee financiering voor milieuprogramma's mogelijk bleef via particuliere organisaties. In 2003 werd Pakistan weer toegevoegd aan de lijst van partnerlanden en werd het weer mogelijk met de overheid samen te werken, maar in oktober 2007 werd de financiering van alle activiteiten opnieuw tijdelijk stopgezet nadat de grondwet buiten werking was gesteld. In de loop van 2008 werd de steun op beperkte schaal hervat.

Ondanks de relatief bescheiden uitgaven (EUR 7,4 miljoen in de periode 2004-2006) is Nederland een van de grotere bilaterale donoren in milieu in Pakistan.³²

31 De Wereldbank becijferde onlangs dat de kosten van deze problemen meer dan EUR 4 miljard per jaar bedragen.

32 Hierin zijn de uitgaven aan water, die ook onder het milieuprogramma vallen, niet meegerekend.

In Pakistan is er geen sprake van een sectorale benadering. Er is overleg tussen donoren, maar dit beperkt zich tot informatie uitwisseling. Er is in zijn algemeenheid weinig animo voor vergaande samenwerking tussen donoren en voor institutionele of beleidsmatige afstemming. De reden hiervoor zijn de grootte en complexiteit van het land en de geopolitieke belangen van een aantal grote internationale spelers. Nederland heeft zich toegelegd op samenwerking met andere partijen, vooral multilaterale donoren, in het bijzonder de Wereldbank en de Asian Development Bank. Middelen zijn vrijgemaakt om technische ondersteuning te geven aan leningen in de water en milieusector. Daarnaast zijn een aantal grote projecten ondersteund van internationale milieuorganisaties (IUCN en WWF) vooral gericht op het beheer van natte natuurgebieden. Een deel van deze activiteiten werden geadmistreerd door de UNDP, zodat er geen directe samenwerking met de overheid is. Verder was een belangrijke activiteit in de achterliggende periode het introduceren van schone technologie met industriële organisaties, zoals die in de leerlooierij, in een serie van zogeheten Clean Development Projects.

Vietnam

Onder de elf partnerlanden waar Nederland de milieusector steunt neemt Vietnam een speciale positie in. In de laatste tien jaar groeide de economie constant met 7,5 tot 8% jaarlijks en boekte armoedebestrijding bijna ongeëvenaarde resultaten. In de elf jaar tussen 1993 en 2004 daalde het percentage van de bevolking onder de armoedegrens van 58% naar 24%. Tegelijkertijd vond er een grote verandering in bestuurlijke cultuur plaats. Tot aan 1999-2000 was de overheidsbegroting nog staatsgeheim, maar het laatste vijfjarenplan werd in breed overleg voorbereid.

De indrukwekkende economische groei in Vietnam heeft zijn weerslag op de milieuproblematiek. De economie blijft voor een belangrijk deel afhankelijk van het intensieve gebruik van natuurlijke hulpbronnen: bosbouw, visserij en landbouw. De visvangst is in de laatste vijftien jaar met meer dan 60% teruggelopen. Het bosareaal echter is dankzij een indrukwekkend programma voor aanplant en herbepanting omhoog gegaan. 'Grijze' milieuproblemen manifesteren zich in toenemende mate: afvalwater zuivering, overmatig gebruik van grondwater in en rond stedelijke gebieden en grondwater verontreiniging rond vuilnisbelten.

Vanaf 2002 krijgt milieu toenemende aandacht, zowel in beleidsdocumenten, budgettaire prioriteiten als institutionele veranderingen. Duurzaam gebruik van milieu en natuurlijke hulpbronnen is één van de vier uitgangspunten van het Vijfjarenplan en minimaal 1% van alle overheidsuitgaven moet aan milieuzorg uit-

gegeven worden. De status van het ministerie van Milieu werd ook verhoogd door haar functies te combineren met die van het kadaster en ruimtelijke ordening, maar het blijft een zwakke organisatie in vergelijking met bijvoorbeeld het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling, dat verantwoordelijk is voor onder meer irrigatie en bosbouw. Daarnaast is de decentralisatie ver doorgevoerd en vinden de meeste financiële besluiten plaats op provinciaal niveau of lager. De rol van de centrale overheid is op milieugebied in feite beperkt tot het ontwikkelen van algemene beleidskaders.

Er is in Vietnam een grote bereidheid tot samenwerking met donoren en harmonisatie van de donorsteun, evenals een grote ontvankelijkheid voor nieuwe ideeën. Internationale samenwerking wordt in Vietnam niet alleen gezien als hulp, maar ook als een manier om erkenning te krijgen – bijvoorbeeld voor de toetreding tot de Wereldhandelsorganisatie. In 2005 waren buitenlandse directe investeringen al hoger dan officiële hulp.

Het Nederlandse milieuprogramma heeft een lange geschiedenis en is van oorsprong op de bosbouwsector gericht. Verschillende projecten in deze sector werden uitgevoerd, vanaf 1999 in steeds intensievere samenwerking met andere donoren. Deze samenwerking omvat het *Forestry Sector Support Programme* en het *Trust Fund for Forests*. Buiten de bosbouw sector is de ondersteuning aan milieu betrekkelijk

Vietnam: snelle economische groei en massale verkoop van scooters. Foto: Meta Meta



bescheiden en betrof het met name steun aan de ontwikkeling van een *Wetland Strategy*. Daarnaast droeg Nederland bij aan het algemene begrotingssteun programma voor de door de Wereldbank gecoördineerde *Poverty Reduction Support Credits*. Over de periode 2004-2006 werd EUR 15 miljoen uitgegeven aan bosbouw en milieuactiviteiten – inclusief EUR 3 miljoen voor algemene begrotingssteun uit de allocatie voor milieu.

2.3 Afstemming met de partnerlanden

Wezenlijk voor de sectorale benadering is het afstemmen van de hulp op nationale systemen van het ontvangende land, zoals het nationaal beleid en de strategie voor de uitvoering van beleid, de financiële procedures en de institutionele structuren.

Beleidsafstemming

De Parijs Verklaring over de effectiviteit van de hulp heeft als indicator dat 50% van het hulpvolume moet worden besteed via programma's die in overeenstemming zijn met de nationale ontwikkelingsstrategieën. Het Nederlandse bilaterale programma in milieu voldoet aan die norm: er vinden nog maar betrekkelijk weinig activiteiten plaats die niet passen binnen het nationale beleidskader. In de verschillende partnerlanden heeft Nederland ook actief bijgedragen aan het vaststellen van milieubeleid en het opnemen van milieudoelstellingen in nationaal beleid. In vier van de zes landen (Ghana, Kaapverdië, Pakistan, Vietnam) droeg Nederland tevens financieel bij aan het tot stand komen van beleidsdocumenten.

In het licht van discussies over leiderschap en verantwoordelijkheid (*ownership*) van hulpontvangende landen kunnen kanttekeningen geplaatst worden bij het extern financieren van beleidsprocessen en het daarmee samenhangende beïnvloeden van het beleid, maar een dergelijke financiering is in verschillende landen niet ongebruikelijk. De voorbereiding van alle beleidsdocumenten op het gebied van milieu in Senegal in de laatste tien jaar bijvoorbeeld is van buitenaf bekostigd. Beleidsontwikkeling verliep in Vietnam gecompliceerder. In 1998 was er in Vietnam een interne visie op de bosbouw ontwikkeling, die werd bekrachtigd in de zogeheten *Forest Development Strategy 2001-2010*. Deze strategie strookte niet met de ideeën van de belangrijkste donoren in de sector, die bezwaren hadden tegen de sterke aandacht voor kwantitatieve aanplant doelstellingen en het gebrek aan belangstelling voor biodiversiteit, gemeenschapsbossen en aanvullende bosproducten. Daarnaast was het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling zelf ook niet gelukkig met de strategie, omdat deze niet goedgekeurd was op kabinetsniveau. In wederzijds overleg werd daarom de nieuwe ontwikkelingstrategie

voor bosbouw voor de periode 2006-2020 voorbereid, waarbij intensieve besprekingen met verschillende maatschappelijke groeperingen werd gevoerd. Deze nieuwe strategie werd wel op kabinetsniveau goedgekeurd en dient thans als basis voor gezamenlijke inspanning. In Colombia kwamen de beleidsstukken tot stand zonder inbreng van buitenaf.

Veel beleidsdocumenten in milieu zijn breed van aard zijn en weinig specifiek. Om die reden is beleidsafstemming in de regel dus niet problematisch. De koppeling van beleid naar uitvoering en begrotingen is in de meeste gevallen de grotere uitdaging. Bij begrotingssteun worden voor de sector prestatie- en financieringsplannen uitgewerkt: de z.g. *Medium Term Expenditure Frameworks* met bijbehorende resultaatraamwerken. In Senegal en Kaapverdië – waar de programma's al enige tijd lopen – dient het raamwerk als een checklist van activiteiten die noodzakelijk zijn om het beleid ook werkelijk uit te voeren. Deze activiteitenlijst vormt tevens de agenda voor het overleg met de donoren.³³ Ook in Vietnam wordt als onderdeel van het sectorprogramma geprobeerd om de uitvoering van de nationale bosbouw strategie handen en voeten te geven, in het bijzonder via het mede door Nederland ondersteunde sectorprogramma voor de bosbouw. Dit gebeurt door de uitvoering beter te plannen en het werken aan een gezamenlijk systeem voor monitoring. Ook is een poging gedaan de provincies meer te betrekken bij de uitvoering van het beleid hetgeen belangrijk is omdat deze begrotingsverantwoordelijkheid dragen.

Financiële afstemming

Een tweede belangrijk aspect betreft de afstemming van financiële procedures. De meest vergaande vorm hierin is begrotingssteun. In deze afstemming ging Nederland op het gebied van milieu aanmerkelijk verder dan andere donoren. In Senegal en Kaapverdië bestond het leeuwendeel van het bilaterale milieu programma sinds 2004 uit sectorale begrotingssteun. In Ghana en Colombia is zeer recent een begin gemaakt met sectorale begrotingssteun. In Vietnam werd in 2004 een deel van de algemene begrotingssteun betaald uit het milieuprogramma.

In Senegal was de sectorale begrotingssteun in de eerste twee jaar geormerkt en dus niet vrij besteedbaar. Een aantal projecten en programma's van het ministerie van Milieu en Nationale Parken werd gefinancierd, gebruikmakend van de financiële procedures van de Senegalese overheid. De uitgaven – begroot op EUR 10,5 miljoen werden voorgefinancierd door het ministerie van Financiën en per kwartaal door Nederland terugbetaald. Vanaf 2005 werd het geormerkte

33 Het dient minder als kader voor meten van uitvoeringsresultaten, zoals ook in hoofdstuk 3 besproken wordt.



Senegal: in de archieven van het ministerie is het dossier begrotingssteun (ApB) opgeslagen tussen de projectdossiers. Foto: Meta Meta

programma afgebouwd. In de nieuwe overeenkomst tussen Nederland en Senegal werd een maximum bedrag van EUR 67,5 miljoen afgesproken voor de periode 2005-2009. In principe bestaat deze bijdrage uit een vaste allocatie van EUR 7,5 miljoen jaarlijks en een variabele allocatie, die afhankelijk is van de score op vastgestelde indicatoren in het resultatenraamwerk voor milieu. Als onderdeel van de overeenkomst is een strategische planning afdeling opgezet in het ministerie van

Milieu en Nationale Parken. In Kaapverdië volgde de sectorale begrotingssteun dezelfde regels als de algemene begrotingssteun met als enig verschil dat de allocatie aan het ministerie van Milieu werd toegewezen. Hetzelfde is het geval in Colombia waar de extra allocatie boven het oorspronkelijke budget van het vice-ministerie van Milieu en de eenheid voor het beheer van de Nationale Parken komt. In beide gevallen is de begrotingssteun geormerkt voor organisaties op nationaal niveau.

Dit is ook het geval in Ghana, waardoor een vijftal donoren wordt bijgedragen aan de sectorale begrotingssteun. Behalve Nederland nemen het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, de Europese Unie en de Wereldbank deel aan het Natural Resource and Environmental Governance programma. In principe is de additionele begrotings-toewijzing bestemd voor de verschillende subsectoren in het programma, maar in het samenwerkingsmemorandum is opgenomen, dat de fondsen in principe niet geormerkt zijn en dus niet a priori toegewezen aan bepaalde begrotingsposten. De regering van Ghana heeft zich verplicht om voldoende middelen ter beschikking te stellen aan de deelnemende partijen om de resultaten zoals vastgelegd in het resultatenraamwerk, te verwezenlijken.

Hoewel in alle bovengenoemde landen gebruik gemaakt wordt van nationale financiële procedures is er ook de nodige bemoeienis met de gehanteerde systemen. Als onderdeel van de begrotingssteun zijn met name aanbestedingsregels en financiële administratieve systemen doorgelicht, gebruik makend van het instrumentarium dat de Wereldbank daarvoor ontwikkeld heeft. Daarnaast wordt bijvoorbeeld in de jaarlijkse review van de begrotingssteun een uitgebreide controle op de uitgaven gedaan.

In tegenstelling tot Kaapverdië, Ghana, Senegal en Colombia is er in Vietnam niet gekozen voor begrotingssteun in de milieusector. Sectorministeries in Vietnam geven de voorkeur aan andere modaliteiten, omdat deze met hun flexibiliteit een welkome aanvulling zijn op de rigide procedures van het ministerie van Financiën. Vandaar dat in de bosbouw en milieu sector in Vietnam niet wordt ingezet op begrotingssteun, maar op geharmoniseerde financiering in de vorm van speciale multi-donor fondsen. Het belangrijkste voorbeeld is het zogeheten *Trust Fund for Forests*, dat in 2004 werd opgezet op basis van een memorandum tussen de regering van Vietnam en vier bilaterale donoren (Finland, Nederland, Zweden en Zwitserland). De oprichting van dit fonds vergde veel voorbereidingstijd voor het synchroniseren van de financiële procedures van de verschillende donoren. Het fonds zal EUR 29 miljoen bedragen en dient voor de financiering van projecten en de

cofinanciering van multilaterale leningen. In de beginfase – tot 2008 – wordt het fonds beheerd door een speciale multi-donor eenheid voor de bosbouwsector. Hierna komt het *Trust Fund for Forest* onder direct beheer van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling. Aanvankelijk was het de bedoeling dat het Trustfonds zou functioneren als mechanisme voor begrotingssteun aan de sector.

Senegal: personeel bosbouwdienst. Foto: Meta Meta



Dit is niet gebeurd omdat inmiddels door verschillende multilaterale banken grote leningen voor de sector zijn toegezegd. Een andere reden is de verwachting dat de bilaterale hulp aan Vietnam na 2010 zal teruglopen, omdat het land dan de status van (laag) midden-inkomensland bereikt. Aan Pakistan is nooit begrotingssteun aangeboden omdat, zoals eerder aangegeven, Nederland van mening was dat er tot 2003 geen directe samenwerking met de overheid van Pakistan mogelijk was. De Nederlandse begrotingssteun programma's zijn in alle gevallen op de centrale overheid georiënteerd, en dan vaak op het ministerie van Milieu. Daar zit een beperking in, omdat veel milieu-relevante activiteiten plaatsvinden buiten de overheid. Ook blijkt het relatief moeilijk om via de overheidsbegroting een aantal activiteiten te ondersteunen, die relatief bewerkelijk en uniek zijn, zoals consultatieve of participatieve processen of capaciteitsopbouw. Verder zijn er in de verschillende partnerlanden ook geen voorbeelden van het financieel ondersteunen van maatschappelijke organisaties middels overheidsbegrotingen.

Institutionele afstemming

Een derde aspect van afstemming betreft de institutionele. In de oorspronkelijke formulering van de sectorale benadering was de definitie van een sector: *'een samenhangende set van activiteiten op macro, meso en micro niveau binnen vastgestelde institutionele en budgettaire kaders waarvoor het ontvangende land beleid heeft gedefinieerd'*. Deze definitie is sterk gericht op de organisatie van de overheid en veronderstelt dat er tussen de verschillende administratieve kaders voldoende samenhang en samenwerking bestaat. In de milieusector is de werkelijkheid vaak anders, al was het maar omdat centrale milieuorganisaties zwak zijn. Bovendien veronderstelt deze definitie de mogelijkheid van effectieve samenwerking met particuliere organisaties en het bedrijfsleven. Dat is veelal niet het geval. Daarom wint milieu aan belang wanneer het als thema benaderd wordt dat uitgevoerd wordt in productieve sectoren, zowel institutioneel als financieel.

Gezien de heersende omstandigheden zijn in de diverse landen verschillende strategieën gevolgd met betrekking tot institutionele afstemming. In Senegal was er sterke oriëntatie op het kernministerie – ofschoon aanvankelijk ook een poging werd gedaan om de lokale overheden daarbij te betrekken. Deze mislukte omdat er geen hiërarchische lijn loopt van het ministerie van Milieu en Nationale Parken naar de gekozen lokale overheden. Vandaar dat er onlangs is er een separaat project opgezet om de milieu taken van lokale overheden te versterken. In de sector programma's in Vietnam en Colombia was ook een sterke oriëntatie op centrale ministeries, in beide gevallen in feite zelfs op één onderdeel binnen het centrale ministerie. Zonder deze beperking zou de Nederlandse bijdrage ten opzichte van

de totale begroting van de betrokken organisaties bijzonder klein zijn. Een volkomen andere strategie werd gevolgd in Ghana, waar het door meerdere donoren ondersteunde sector programma juist vertegenwoordigers van verschillende ministeries bij elkaar bracht.

Een belangrijke kwestie op het gebied van institutionele afstemming is decentralisatie. In verscheidende landen (Pakistan en Vietnam) zijn bestedingsbeslissingen grotendeels toegewezen aan provinciale of lokale overheden en/of is milieu officieel aangemerkt als primaire verantwoordelijkheid van de lokale overheid. In geen van de milieu sectorprogramma's wordt hier adequaat op ingespeeld maar gaat de aandacht voornamelijk uit naar versterking van centrale organisaties en ontwikkelen van landelijk beleid, ook al bestaat er door de decentralisatie een institutionele scheiding tussen beleid en uitvoering. De worsteling met deze institutionele afstemming is het meest intens in het nieuw geformuleerde milieu-programma in Colombia. De autonome regionale corporaties zijn een wezenlijk onderdeel van het nationale milieusysteem. Bij wet zijn ze verantwoordelijk voor alle aspecten van milieubeheer in de desbetreffende regio: bosbehoud, het beschermen van watervanggebieden, biodiversiteit en parkbeheer. De corporaties zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het nationale beleid en regelgeving en in principe ondergeschikt aan de centrale overheid. De praktijk is weerbarstiger. Volgens de grondwet dienen gemeenten een deel van hun onroerend goed belasting over te dragen aan de corporaties. Daarnaast komt er inkomen binnen uit gebruiksvergunningen. Als gevolg hiervan beheren de corporaties 85% van de financiën voor milieubeheer. De oriëntatie in het nieuwe Nederlandse sector programma is echter eenzijdig op de centrale overheid. Een soortgelijk probleem geldt voor Vietnam. Samenwerken met provinciale overheden is bewerkelijk, door de afstand en de absolute aantallen: in Vietnam zijn er 42 provincies en de delegatie van verantwoordelijkheden verschilt van provincie tot provincie.

2.4 Harmonisatie

De mate van harmonisatie tussen donoren, die de milieusector in de diverse landen ondersteunen, varieert van land tot land. Dit heeft te maken met het aantal donoren dat bij de steun aan de sector betrokken is, de aard van beoordelingsprocedures, de mate van delegatie en verschillen in prioriteiten en in richtlijnen met betrekking tot aanbestedingen of financiële rapportage. De opstelling van de ontvangende overheid speelt eveneens een belangrijke rol. Zo toont de overheid in Vietnam veel initiatief op het gebied van harmonisatie en afstemming. Het voornaamste forum is de jaarlijkse Consultatieve Group Meeting, maar daarnaast zijn er verschillende

thematische en sectorale werkgroepen en andere samenwerkingsverbanden. Een overzicht van alle officiële ontwikkelingshulp wordt bijgehouden door het ministerie van Planning en Investerings. Voorts heeft de overheid een lokale versie van de Parijs Verklaring over hulpeffectiviteit opgesteld: de ‘Hanoi Verklaring’. In het Nederlandse programma in Vietnam is ook veel tijd gestoken in donorharmonisatie, met name in het oprichten van de eerder genoemde *Forestry Sector Support Programme and Partnership* en een *Trust Fund for Forests*, die door een kerngroep van vier donoren ondersteund werd, waaronder Nederland. Ook in Ghana en Senegal was er sprake van een sterk stimulerend klimaat. In Ghana was er al intensieve donorsamenwerking onder regie van het ministerie van Financiën naar aanleiding van de algemene begrotingssteun.

Senegal is aangemerkt als een van de proeflanden voor de monitoring van de Verklaring van Parijs, maar donorharmonisatie en alignment zijn hier minder gevorderd dan men op grond hiervan zou verwachten. In de milieusector is er al sinds meer dan tien jaar een overleggroep van donoren. Nederland heeft hier als belangrijkste speler lange tijd het voorzitterschap van gehad. Onder andere donoren die deelnemen aan dit overleg was er geen animo om eveneens over te gaan tot sectorale begrotingssteun, hetzij vanwege eigen wettelijke beperkingen, hetzij vanwege een andere inschatting met betrekking tot de financiële risico's. Wel is naar aanleiding van het Nederlandse sectorprogramma een jaarlijks overleg tussen ministerie en donoren geïnitieerd en worden de uitkomsten van verschillende extern gefinancierde projecten opgenomen in het resultatenraamwerk.

Daarentegen is er in Pakistan weinig samenwerking tussen donoren die verder gaat dan informatie uitwisseling. De matige belangstelling voor harmonisatie (en ook hulpafstemming) in Pakistan heeft een aantal redenen: de geringe sturing door de Pakistaanse overheid; de lage hulpafhankelijkheid (niet meer dan 10% van de nationale overheidsbegroting en dat vooral in de vorm van omvangrijke leningen en schenkingen); de grootte van het land (waardoor het risico van overlap niet snel optreedt), de geopolitieke belangen voor verschillende donoren en de algemene institutionele complexiteit en zwakke bestuur in Pakistan.

In bijna alle in de evaluatie opgenomen landen is Nederland zeer actief in donorcoördinatie en harmonisatie in de milieusector. In Senegal, Ghana, Vietnam, Kaapverdië en Pakistan had de Ambassade een dragende rol in, zo niet het voorzitterschap van donoroverleg. De aanwezigheid ter plaatse van de sector deskundige was een belangrijke factor in het opzetten van de nieuwe gecoördineerde en afgestemde programma's, Waar harmonisatie in de milieusector beperkt is in

omvang was ligt dat in de regel niet aan de opstelling en inzet van Nederland. In Colombia bijvoorbeeld is de Wereldbank de meest prominente externe financier in de sector – door middel van een combinatie van klassieke leningen en sectorale begrotingssteun. De *Second Programmatic Development Policy Loan for Sustainable Development*, bij voorbeeld, bedraagt USD 200 miljoen. Het gaat om algemene begrotingssteun die afhankelijk is van het halen van doelen vastgelegd in een resultatenraamwerk voor milieu. Er is relatief ‘weinig te harmoniseren’ in dit krachtenveld. Wel hebben de Wereldbank en Nederland regelmatig overleg over de milieudoelen en de meting van de resultaten van de hulp, maar gezamenlijke financiering is niet overwogen. In dit krachtenveld koos Nederland voor een strategische financiële injectie in het viceministerie van Milieu. In andere milieu landen, vooral Pakistan, werd wel voor het cofinanciering van programma’s van multilaterale banken gekozen. Nederland ondersteunde deze programma’s van Asian Development Bank en Wereldbank.

In Senegal, Ghana, Vietnam, Kaapverdie en Pakistan had de ambassade een dragende rol in, zo niet het co-voorzitterschap van donoroverleg. De aanwezigheid ter plaatse van de sectoreskundige was een belangrijke factor in het opzetten van de nieuwe gecoördineerde en afgestemde programma’s, bijvoorbeeld in Vietnam en Ghana. In Senegal kon in deze opbouw periode ook een wissel getrokken worden op de aanwezigheid van een macro-econoom. In Colombia, Kaapverdië en Senegal was Nederland de eerste bilaterale donor in milieu die begrotingssteun gaf.

Uit de landen studies wordt ook duidelijk dat harmonisatie zeer arbeidsintensief is. Zo duurde het vier jaar voordat het *Trust Fund for Forests* in Vietnam (zie 2.4) effectief was, vooral omdat het moeilijk bleek tot gezamenlijke procedures te komen. Ook in andere landen waar nauw met andere donoren werd samengewerkt – vooral Ghana – vroeg dit de nodige inspanning en tijd. In Ghana spitste veel van de discussie zich toe op het vaststellen van een resultatenraamwerk. Verschillende donoren hanteren hiervoor verschillende benaderingen. De Wereldbank en de Europese Commissie staan een zogeheten ‘trigger’ benadering voor, waarbij de score op een beperkt aantal vastgestelde parameters bindend is. Aan de andere kant wordt door Nederland en DFID een holistische benadering gebruikt, waar de uiteindelijke begrotingssteun afhankelijk wordt gemaakt van de totale prestatie op alle afgesproken indicatoren.

2.5 Rol van het maatschappelijk middenveld, de private sector en de politiek

Rol van maatschappelijke organisaties

De verschillende Nederlandse beleidsdocumenten over de sectorale benadering benadrukken het belang van een 'sector-brede' aanpak, waarmee bedoeld wordt dat de sector programma's zich niet alleen op de overheid moeten richten maar ook het maatschappelijk middenveld moeten betrekken. In de Nederlandse bilaterale programma's in milieu worden bijna zonder uitzondering naast overheidsactiviteiten ook componenten die door NGO's uitgevoerd worden gefinancierd. Dit betreft zowel programma's met grote internationale milieu organisaties (Pakistan, Senegal, Vietnam) als speciale fondsen om lokale milieu organisaties te steunen (Colombia, Senegal, Ghana).

De aard van het maatschappelijk middenveld in de verschillende partnerlanden varieert sterk. Aan de ene kant staat Vietnam met een sterke rol voor de staat en waar weinig ruimte bestaat voor onafhankelijke maatschappelijke bewegingen. Binnen de milieusector zijn wel internationale NGO's actief maar vooral in de uitvoering van projecten. In Kaapverdië is de rol van maatschappelijke organisaties in verhouding gering. In Senegal en Ghana is er een mix van internationale en nationale organisaties. In Senegal zijn de nationale organisaties vooral in de steden actief, terwijl internationale organisaties zoals WWF en IUCN grootschalige programma's uitvoeren bijvoorbeeld in het beschermen van kustzones. Ook in Pakistan en Colombia spelen NGO's een dominante rol in de sector. Een document van de Pakistaanse overheid stelt bij voorbeeld dat: *'most of the environmental related programmes and projects in Pakistan have been implemented directly by international NGO's forming partnerships with the private sector and community based organizations'*. In Pakistan hebben NGO's ook het voortouw genomen bij het formuleren van milieubeleid en milieurichtlijnen.

Ondanks de vaak grote rol van maatschappelijke organisaties in de milieusector (met name uitvoering en lobby) hebben ze geen systematische plaats in de sectorale benadering in de bestudeerde milieu landen niet in ontwerp, noch in toezicht of in uitvoering. De sectorale benadering zoals tot nu toe die vorm heeft gekregen in de verschillende landen (en in alle gevallen tamelijk recent is), heeft zich tot dusver sterk gericht op de centrale overheid en dan vooral op het opnieuw inrichten van hulprelaties rond nieuwe beleidsprocessen (strategieën en *Medium Term Expenditure Frameworks*) en begrotingssteun. Zoals ook in 2.3 vastgesteld vindt

financiering van het maatschappelijke middenveld plaats in het kader van project-hulp door donoren.

Er zijn wel openingen in de landenprogramma's om de activiteiten van NGO's te verbinden met de sectorale benadering. Zo zijn in Vietnam grotere NGO's lid van het *Forestry Sector Support Partnership*, het voornaamste overlegorgaan in de bosbouwsector. In Senegal zijn trainingen gepland aan kleinere maatschappelijke organisaties om deze de uitvoering van het sectorprogramma te laten volgen. In een aantal Nederlandse beleidsdocumenten wordt aan maatschappelijke organisaties vooral een kritisch observerende rol toegeschreven in de sectorale benadering. Dit komt niet overeen met de huidige plaats van NGO's in de sector, als belangenorganisatie, uitvoerder van complexe programma's, massa beweging of aanjager en organisator van beleidsprocessen. In veel gevallen zien NGO's hun rol als aanvullend op die van de overheid en niet als confronterend of controlerend. Alleen in Colombia zijn NGO's en andere maatschappelijke organisaties zeer actief en spelen een belangrijke rol in het debat over milieu, in lobby voor milieubescherming en het uitwerken van alternatieve oplossingen voor milieuproblemen. Zoals eerder aangegeven verleent Nederland naast de begrotingssteun ook financiële steun aan een alliantie van de belangrijkste milieuorganisaties in dat land. De sectorale benadering heeft in enkele landen ook geleid tot een vermindering van de directe financiering van NGO's. In Vietnam betekende het opzetten van het *Trust Fund for Forests* dat in principe ook de programma's van de internationale NGO's gefinancierd konden worden, maar nu onder auspiciën van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling, waarmee een gezamenlijk voorstel ontwikkeld moet worden. In Colombia daarentegen was het noodzakelijk het speciale fonds voor niet-gouvernementele organisaties te handhaven buiten het sectorprogramma.

Rol van het bedrijfsleven

Het bedrijfsleven is grotendeels afwezig in de sectorale benadering. Ondanks de belangrijke rol van privé investeringen in bijvoorbeeld de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen of vuil- en afvalwerking speelt het bedrijfsleven geen rol in beleidsdialogen of sectorale ontwikkelingsstrategieën zoals die werden opgezet in Colombia, Kaapverdië of Senegal. Uiteindelijk is de sectorale benadering in de alledaagse praktijk toch vooral 'overheid tot overheid'.

Er zijn ook enkele uitzonderingen. In Vietnam heeft de overheid belangstelling voor binnenlandse en internationale privé investeringen in de bosbouw en hout-



Kaapverdië: het ministerie voor Milieu en Landbouw, regionale kantoor van Boa Vista.

Foto: Meta Meta

verwerkende sector. De ambitie is om USD 1.4 miljard aan investeringen te genereren. Een andere uitzondering is het *Natural Resources and Environmental Governance* programma in Ghana, dat verschillende elementen bevat, niet zo zeer om het bedrijfsleven in de mijnbouw en bosbouw te stimuleren maar om het te reguleren. In het resultatenraamwerk zijn afspraken opgenomen over de invoering van wet- en regelgeving op dat gebied.

De voornaamste activiteit met het bedrijfsleven in de bilaterale programma's zijn de *Clean Technology Projects* in Pakistan, die zich buiten een sectorale benadering om ontwikkelden. Het gaat om een serie van projecten, waarbij minder milieu belastende technologie in verschillende industriële sectoren geïntroduceerd wordt, te beginnen met de leerindustrie maar inmiddels ook in de suiker, papier en textiel. De leerindustrie was berucht om de verontreiniging van water met organisch afval en kankerverwekkend chroom. De partnerorganisatie voor de activiteiten was de industriële belangenvereniging waarvan de leden een groot deel van de Pakistaanse leerindustrie vertegenwoordigen. Onder het programma werden primaire en secundaire waterzuivering geïntroduceerd, alsmede chroom verwijdering en energiebesparingen. Uit het programma werd vooral lokale technische assistentie gefinancierd, terwijl investeringen door bedrijven zelf werden gedragen. De rol van de overheid was minimaal en soms negatief, bijvoorbeeld in het niet

beschikbaar maken van vuilstorten voor het restafval. Het bijzondere aan dit langlopende programma is de kritische massa die bereikt werd: niet alleen hebben veel leerloerijen primaire waterzuiveringsinstallaties geïnstalleerd, maar er is ook een Clean Production Institute opgericht, dat zich zelf financiert en een gecertificeerd laboratorium, dat met name de industrieën bediend. Er is sprake van ontwikkeling op het niveau van de sector, maar zonder de gebruikelijke kenmerken van de sectorale benadering.

De politiek

In geen van de milieu landenprogramma's is de politiek direct zichtbaar in de sectorale benadering, hoewel politiek een onmiskenbaar belangrijke rol speelt. Voorbeelden zijn de politieke beïnvloeding van sommige autonome regionale corporaties in Colombia, de onzichtbare hand van de Communistische Partij in Vietnam, of onroerend goed kwesties zoals rond de voorgenomen jachthaven in een marine natuurgebied in Kaapverdië. In Senegal werd het extra budget dat beschikbaar kwam door de sectorale begrotingssteun deels ingevuld door politieke keuzen van de Minister in plaats van de vastgestelde prioriteiten.

De praktijk is dat de discussie en dialoog in de sectorale benadering vooral plaatsvindt met de hoogste ambtelijke niveaus, in het bijzonder het ministerie van Financiën. In geen van de landen waren politici direct betrokken bij de sectorale benadering of werd er een analyse gemaakt van de besluitvorming rond overheidsuitgaven. In Senegal liet de ambassade wel een studie doen naar corruptie in de bosbouwsector. Vanwege de gevoeligheid van het onderwerp en de kritische toon van de studie is dit rapport niet gepubliceerd. Met hulp van de NGO International Union for Conservation of Nature (IUCN) is er een training gepland voor lokale politici om ze op de hoogte te brengen van de milieuproblematiek en ze een actieve en beter geïnformeerde rol te laten spelen.

Binnen de Nederlandse programma's bestaan verschillende de opvattingen over de wijze waarop de beleidsdialoog rond milieu gevoerd zou moeten worden. Eén opvatting is die van een reguliere en constante discussie, deels informeel, deels formeel om besluiten voor te bereiden en die een actieve betrokkenheid van de donor daarbij veronderstelt. De andere opvatting is dat de donor zich terughoudend dient op te stellen en zich dient te beperken tot de meer formele uitwisseling rond resultaattraamwerken en dat micro-management en directe betrokkenheid niet aan de orde is. De wijze waarop Nederland heeft geopereerd in Senegal is de meest duidelijke exponent van de eerste variant. Ervaringen zijn dat met name in informele discussie het mogelijk was gevoelige kwesties aan de orde te stellen,

wat in formeel overleg veel moeilijker is. Datzelfde geldt voor de ervaringen opgedaan in Vietnam.

2.6 Ownership

Ownership is een van de vijf uitgangspunten in de Parijs Verklaring over Hulp-effectiviteit. De definitie is: ‘*partner countries exercising effective leadership over their development policies and strategies and co-ordination of development activities*’.

In de uitvoering van de sectorprogramma’s is er sprake van gemengde praktijk met betrekking tot de regievraag en lijkt niet alles in overeenstemming met de ‘ownership’ logica. Tijdens het vaststellen van het resultatenraamwerk voor de milieusector in Ghana werd van de deelnemende organisaties verwacht dat ze hun doelen vaststelden. Tegelijkertijd hadden de donoren in het programma ook hun eigen eisen en voorkeuren met betrekking tot de keuze en het vaststellen van de doelstellingen. Er werd door de verschillende partijen verschillend omgegaan met dit dilemma:

- De Bosbouwcommissie nam zelf de verantwoordelijkheid op zich om de doelen vast te stellen, deze met verschillende betrokken partijen intern te bespreken, aan te passen en opnieuw vast te stellen. Dit proces nam echter veel tijd in beslag.
- In de Mijnbouwcommissie verliep het proces eveneens traag, omdat donoren herhaaldelijk om aanpassing vroegen terwijl de commissie dacht ‘er uit’ te zijn. Dit betrof vooral gevoelige kwesties zoals de *Extractive Industries Transparency Initiative*.
- Binnen de Milieudienst was er terughoudendheid om verantwoordelijkheid te nemen voor doelstellingen die haar competentie te boven gingen.

In Ghana speelden in alle subsectoren consultants een faciliterende rol in het vaststellen van de doelen en tevens droegen zij er zorg voor dat deze voor alle partijen aanvaardbaar waren. In Senegal kwam het resultatenraamwerk ook met hulp van een consultant tot stand, maar werd het breed gedragen en gebruikt als kader om allerlei bestaande initiatieven een plaats te geven. Het raamwerk had de rol van weergave van vigerend beleid. Op hoger niveau werd de sectorale benadering in Senegal breed gedragen en werd de inzet van sectorale begrotingssteun in het ministerie gewaardeerd, ondanks de problemen die deze met zich meebrachten in de operationele sfeer.

Ook in Vietnam wordt het gedachtegoed rond de sectorale benadering breed gedeeld en is het min of meer de 'norm' met een erkenning voor de hoofdverantwoordelijkheid van de overheid. In Pakistan speelt zoals gezegd de sectorale benadering geen rol, maar bestond bij het ministerie van Milieu wel een voorkeur uitgesproken voor een andere aanpak dan de projectsteun uitgesproken. Dat standpunt kwam mede voort uit ontevredenheid over de werkwijze van de steun voor milieu door het United Nations Development Programme (UNDP).

De inconsistenties rond het begrip ownership komt ook tot uiting bij de besluitvorming over voortgang of stopzetten van hulp die veelal eenzijdig genomen worden. Zo werd alleen door Nederland het programma in Pakistan bevroren in november 2007 nadat de grondwet tijdelijk was opgeschort. Bovendien ontstond er onnodige verwarring, omdat over de status van wat het opschorten inhield geen helderheid werd verschaft vanuit Den Haag. Ook het stopzetten van het programma in Kaapverdië was een 'intern' Nederlands besluit. Een ander voorbeeld is de veranderende landenkeuze die gemaakt werden zonder overleg met het partnerland en ook zonder eventueel succes of falen van eerdere activiteiten in beschouwing te nemen.

2.7 Transactiekosten

De sectorale benadering zou ook de transactiekosten verminderen, met andere woorden de inspanning in begeleiding en uitvoering van de hulpprogramma's. De Parijs Verklaring doet een dringende oproep om het geven van hulp te vereenvoudigen. Het noemt een aantal elementen hiervan: delegatie naar het veld; donor complementariteit (voorkomen dat te veel donoren in één sector in één land werkzaam zijn) en versimpelde procedures. Donormissies en studiereizen legden een groot beslag op de beschikbare tijd van sleutelpersonen binnen de overheid. Donor harmonisatie en het gebruik van begrotingssteun zou dergelijke overbelasting tegengaan. Eén van de criteria voor het meten van afstemming is het aantal onafhankelijke parallele uitvoeringsinstanties: hoe minder hoe beter.

Er is geen systematische meting van dergelijke transactie kosten gemaakt in het kader van deze evaluatie, maar de indruk onder staf van donoren en partnerlanden is dat de sectorale benadering niet tot een verlaging van transactie kosten heeft geleid, althans niet in de beginfase. De invoering van een sectorprogramma trekt in de ontwikkelingslanden met name een zware wissel op de tijd van een beperkt aantal hooggeplaatste ambtenaren.

Uit de verschillende landenstudies komt naar voren dat hoge transactiekosten niet zo zeer zijn te herleiden tot de het gebruik maken van parallelle administratieve of uitvoeringseenheden maar dat ze meer te maken hebben met procedures en werkwijzen, zoals het grote aantal criteria dat werd opgenomen in de resultaten raamwerken en de onderlinge afstemming tussen donoren in het geval van ongebruikelijke hulpmodaliteiten.

2.8 Conclusies

Hoewel in de meeste landen milieu steeds meer als prioriteit genoemd wordt in nationale beleidsplannen, wordt dat niet gevolgd door noodzakelijke institutionele aanpassingen en een duidelijk mandaat voor de instituties belast met milieu. De institutionele verankering is veelal zwak. Dit leidt tot ernstige belemmeringen voor de uitvoering van het beleid. Waar decentralisatie ver is doorgevoerd treedt een extra complicatie op en is de koppeling tussen centrale en lokale overheid beperkt en soms afwezig.

Nederland is binnen de milieusector een toonaangevende donor. Voor wat betreft het toepassen van de sectorale benadering en het uitvoeren van de Parijs Agenda loopt Nederland in de meeste partnerlanden voor op andere donoren. De belangrijke rol, die Nederland in veel partnerlanden speelt is in belangrijke mate het gevolg van de omvang en de modaliteit van de hulp, maar ook van de actieve rol van de sectorspecialisten die het grootste deel van hun tijd aan de sectorsteun konden besteden. Op deze wijze heeft Nederland een bijdrage geleverd aan de versterking van de donorcoördinatie. Dit heeft niet altijd geleid tot versnelde voortgang in harmonisatie, zoals bij voorbeeld in Senegal en Pakistan, waar donorcoördinatie is beperkt tot informatie uitwisseling. In de andere landen is er wel sprake van ondersteuning van beleid en vormen van gemeenschappelijke financiering.

Met uitzondering van Pakistan en Vietnam is in alle landen een sectorale benadering van de grond gekomen, hoewel tamelijk recent. De programma's in de verschillende landen laten een grote verscheidenheid zien. Een tweedeling bestaat tussen de sectorale benadering in relatief kleine en hulpafhankelijke landen in Afrika ten zuiden van de Sahara, waar de sectorale benadering sterk gericht is op beleidsontwikkeling en brede institutionele versterking, en grotere landen in Azië en Latijns Amerika waar beperkte en meer strategische doelen gekozen worden. Dit blijkt ook uit de institutionele afstemming: in Colombia en Vietnam is het sector programma op een klein deel van het institutionele spectrum afgestemd.

In de Afrikaanse donorlanden is dat anders. In Ghana probeert het sector programma zelfs verschillende belangrijke partijen van diverse ministeries aan elkaar te koppelen om zo een betere sturing van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen te realiseren. Wel gaat bijna alle aandacht in het ontwerp van de sectorale benadering uit naar de nationale overheid, al is er soms sprake van aanvullende projecthulp voor NGO's of lokale overheden.

In zijn algemeenheid is de sectorale benadering, zoals die tot dusver werd toegepast, 'ambtelijk' van aard en is er veel energie gaan zitten in het ontwikkelen van nieuwe samenwerkingsvormen op het niveau van donor en centrale overheid, zowel wat betreft beleidsafstemming als het gebruik maken van nationale financiële systemen. In de sectorprogramma's is er beduidend minder aandacht voor de uitvoering van milieumaatregelen dan onder de projecthulp. Beleidsafstemming was in veel gevallen een *two step approach*, waarbij strategieën in overleg met donoren geformuleerd worden. Met het formuleren van resultatenraamwerken (zoals in Ghana, Kaapverdië en Senegal) wordt ook ingezet op de doorkoppeling naar verandering van wet- en regelgeving. Wat financiële afstemming betreft is er in vier van zes landen sprake van ongeoormerkte sectorale begrotingssteun. In alle gevallen ging dit gepaard met bemoeienis met de nationale financiële systemen ('*fiduciary systems*') en werden en worden aanbestedingsregels en financiële administratie gecontroleerd.

In de sectorale benadering, zoals tot dusver toegepast, is er weinig plaats voor maatschappelijke organisaties of bedrijfsleven. Er is wel communicatie over en weer in een aantal landen maar van systematische afstemming van de rol van de verschillende maatschappelijke geledingen is in geen enkel geval sprake. In de nieuwe samenwerkingskaders is er tot dusver geen visie wat die rol van bedrijfsleven of maatschappelijke organisaties zou moeten zijn. Met andere woorden in ontwerp zijn de meeste sectorprogramma's tot nu toe weinig sectorbreed.

3 Versterking van de milieusector

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vraag behandeld in welke mate de sectorsteun en de toepassing van de sectorale benadering bijdragen aan de versterking van de milieusector en wat de resultaten tot dusver zijn geweest vanuit het oogpunt van betere dienstverlening en armoedebestrijding. In paragraaf 3.1 worden de belangrijkste institutionele uitdagingen van de milieusector beschreven. In de erop volgende paragraaf wordt de Nederlandse bijdrage aan versterking van beleid en institutioneel kader aan de orde gesteld. Paragraaf 3.3 gaat over de versterking in capaciteit ten behoeve van de uitvoering. Met al deze elementen zou de sectorale benadering moeten resulteren in institutionele ontwikkeling en verbeterd bestuur en beheer van de sector. Dit zou de opmaat moeten zijn naar resultaten zoals betere dienstverlening en effectievere armoedebestrijding of betere dienstverlening. Het zicht hierop is onderwerp van paragraaf 3.4.

3.1 De institutionele uitdagingen in de milieusector

Institutionele ontwikkeling is een hoofdthema in Nederlandse ontwikkelings-samenwerking en een centrale doelstelling in de sectorale benadering. Bij institutionele ontwikkeling zijn drie niveaus te onderscheiden: (a) systeem ontwikkeling oftewel ‘*governance*’, de verdeling van taken in de sector over verschillende partijen werkzaam in de sector, zowel binnen de overheid als tussen overheid en maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven; (b) organisatorische versterking van sleutelorganisaties in termen van verbeterde uitvoering van kerntaken van de organisatie, adequaat beheer en versterking van externe relaties; (c) capaciteitsontwikkeling: de toename van de technische en beheerscapaciteit als het resultaat van training en materiële ondersteuning.

In dit hoofdstuk wordt de nadruk op de eerste en derde dimensie van institutionele versterking gelegd omdat deze in het geval van de sectorale benadering in milieu het meest aan de orde kwamen. Anders dan bij projecthulp voor institutionele versterking streefde Nederland met de sectorale benadering ernaar om de gehele sector te versterken: het gaat daarbij om het bestuur en beheer van de sector op zowel centraal als regionaal en lokaal niveau, waarbij zoveel als mogelijk ook niet-overheidsactoren worden betrokken. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 worden in de milieusector de resultaten vaak het beste bereikt door een sterke integratie van de milieudoelen in de agenda's van andere organisaties, vooral waar het gebruik van natuurlijke hulpbronnen betreft. Milieukwesties zijn verder zeer context gevoelig en vragen om lokatiespecifieke oplossingen in samenwerking met direct betrokkenen. Institutionele versterking van de milieusector heeft daarom een aantal specifieke uitdagingen en deze zijn van invloed op de toepassing van de sectorale benadering.

Een grote uitdaging in de milieusector is de versnippering van de verantwoordelijkheden voor milieuvraagstukken over een groot aantal organisaties en diverse sectoren, terwijl de centrale regie zwak is of zelfs geheel ontbreekt. Milieu is, zoals hiervoor beschreven, niet een klassieke sector, maar veeleer een thema, dat bij voorkeur geïntegreerd zou moeten zijn in planningsprocessen en in de dagelijkse uitvoering van de belangrijkste organisaties, vooral op het gebied van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Het samenspel tussen deze organisaties luistert nauw, vanwege de economische belangen die een rol spelen bij de exploitatie van bossen, landbouwgebieden, visserijgronden, minerale delfstoffen en dergelijke.

Na de milieutop in Rio de Janeiro (1992) zijn in veel landen speciale milieudiensten opgericht, soms als onderdeel van een groter ministerie en in andere gevallen als op zichzelf staande organisaties. De taken van deze diensten zijn voornamelijk regulerend, maar de reikwijdte is in veel gevallen beperkt. Het ontbreekt veel milieudiensten aan staf en transportmiddelen om toezichthoudende functies te vervullen. In veel landen hebben de sleutelorganisaties in milieu dan ook een marginale positie, en beschikken zij over weinig invloed en veelal over te weinig competente staf. Daarmee is het milieuvraagstuk institutioneel gemarginaliseerd. In veel landen is het instrument van de Milieu Effect Rapportage geïntroduceerd om de effecten op milieu van nieuwe investeringen te toetsen. De beperking hiervan is dat – voorzover al systematisch toegepast – daarbij milieu als randvoorwaarde wordt gepositioneerd en niet als uitgangspunt. Middels een ander instrument, de *Strategic Environmental Assessment* (SEAs), probeert men milieuwaarden mee te wegen in beleids- en planningsprocessen. Het gebruik van SEAs is vooralsnog beperkt maar vertoont wel een opgaande lijn. Bovendien is het repertoire van

maatregelen op het gebied van milieu vaak sterk regulerend: het vaststellen van beschermde gebieden of het uitvaardigen van milieunormen. Voorzover deze bekend zijn en nageleefd worden, heeft de regelgeving een passieve rol en is er een lange weg te gaan naar een proactieve bemoeienis.

Ook de integratie van milieumaatregelen in activiteiten op het gebied van de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen (landbouw, bosbouw, mijnbouw, visserij, oliewinning en dergelijke) is vaak zwak. Zo hebben bosbouwdiensten in meer of mindere mate een taak in bescherming van bosareaal en diversiteit, maar ook een economische taak op het terrein van houtkap en productiebossen. Natuurbescherming is niet noodzakelijkerwijs het belangrijkste, aangezien natuurlijke hulpbronnen veelal de basis zijn van de economie en economische groei. De belangrijkste institutionele uitdaging is dan ook de milieuproblematiek te integreren in het algemene ontwikkelingsbeleid – zoals ook in Millennium Doelstellingen 7 vermeld wordt: *‘integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes and reverse the loss of environmental resources’*. In een aantal landen is een begin gemaakt met het opzetten van speciale eenheden voor duurzame ontwikkeling in centrale planningsorganisaties.

Een tweede grote uitdaging is die van de ‘duizenden plaatselijke kwesties’. Veel lokale en steeds contextspecifieke milieuproblemen (land degradatie, lokale ontbossing, bufferzones rond natuurgebieden, gebalanceerd gebruik van wetlands, stedelijke verontreiniging) vragen om toegesneden oplossingen bij voorkeur in samenspraak met belangengroepen. Op decentraal niveau is er in de meeste landen weinig uitvoeringscapaciteit, ook daar waar milieuzorg aan lokale overheden wordt overgelaten. Veelal ontbreken ook de middelen en de deskundigheid om op participatieve wijze te opereren. Waar het uitgeven van toegangsrechten tot natuurlijke hulpbronnen een belangrijke inkomstenbron van lokale overheden vormt, is hun positie sterker. Voor deze overheden geldt evenwel, dat inkomensverwerving moeilijk te combineren is met milieubeheer. Verschillende taken kunnen aan de private sector worden overgelaten – vooral in vuilnisophaal en vuilverwerking – maar de fondsen voor investeringen ontbreken en vaak ook de wettelijke kaders en regelingen, die het voor ondernemers aantrekkelijk maken hierin te investeren. In andere gevallen vullen NGO's een deel van het vacuüm op lokaal niveau, maar dit brengt vaak het risico met zich mee dat de door deze organisaties ondernomen activiteiten teveel op zich zelf staan.

3.2 Versterking van het beleid en het institutionele kader

3.2.1 Institutionele versterking op nationaal niveau

De grote winst van de sectorale benadering in milieu is vooral geboekt op het terrein van verbeterd beleid en bestuur. Het overleg rond de inrichting en monitoren van de sectorale begrotingssteun heeft er voor gezorgd dat in Senegal, Kaapverdië Colombia en Ghana de werkrelaties tussen het ministerie voor Milieu en de ministeries van Financiën en Planning werden geïntensiveerd. Hierdoor kwamen er meer mogelijkheden milieu te bespreken als onderdeel van algemeen beleid en werd het overleg niet langer beperkt tot een ‘beschermingsagenda’. Zo werden in Ghana de activiteiten van de milieubeschermingsdienst en de commissies die verantwoordelijk zijn voor mijnbouw en bosbouw beter op elkaar afgestemd.³⁴ In de afspraken rond de sectorale begroting was er voorts veel aandacht voor het tegengaan van niet-legale houtkap en duurzame mijnbouwontwikkeling en voor de problematiek van de direct omwonende bevolking. Hier bleek de toepassing van de sectorale benadering succesvol om de zwakte van milieudienst te compenseren door de samenwerking met de ministeries van Financiën en Planning.

Veel van deze veranderingen zijn gerelateerd aan het gebruik van sectorale begrotingssteun, die de betrokkenheid van de ministeries van Planning en Financiën bij de milieuproblematiek bevordert. In Senegal was de inzet om de financiering van milieu te integreren in de nationale begroting volgens de administratieve regels van het land. Bovendien werd in dit land de overheidsadministratie gewijzigd door het instellen van een strategische planningseenheid en het versterken van de afdeling financiële diensten in het ministerie van Milieu en Nationale Parken. Ook is voortgang geboekt met de planning van de activiteiten en de monitoring ervan. In andere landen, waar recent dezelfde route is gekozen (Ghana en Colombia), is het nog te vroeg om veranderingen waar te nemen.

In Ghana is voorafgaand aan de sectorale begrotingssteun eerst algemene begrotingssteun gebruikt om een bijdrage te leveren aan de versterking van de milieusector. Daarbij bleek dat algemene begrotingssteun een te beperkt instrument is voor sectorversterking, omdat slechts enkele indicatoren met betrekking tot de bredere versterking van de sector konden worden opgenomen in de afspraken over

34 Op basis van *Extractive Industries Transparency Initiative* en *Het Voluntary Disclosure Programme*.

de monitoring die worden vastgelegd in het z.g. resultatenraamwerk.³⁵ Nederland is daarna overgegaan op sectorale begrotingssteun. Het voordeel daarvan blijkt te zijn, dat bij deze modaliteit het overleg veel specifiek over milieu kan gaan en dat de ontwikkeling van de sector over een breed aantal velden kan worden besproken.

Het is verhelderend om een vergelijking te maken met de hiervoor beschreven aanpak onder de sectorale benadering en het eerdere 'pooled fund' programma voor het beheer van natuurlijke hulpbronnen in Ghana. Dit zogeheten *Natural Resources Management Programme* bestond uit een aantal onderlinge afgestemde projecten die gefinancierd werden door meerdere donoren. In de projecten werden een groot aantal institutionele problemen aangekaart, zoals een nieuwe administratieve indeling van de bosbouwdienst, inclusief de formatieplaatsen, training gericht op het versterken van lokale capaciteit, het maken van ondernemingsplannen en het instellen van bostoezicht systemen. Aan het einde van dit programma bestond twijfel over acceptatie en duurzaamheid van de bereikte institutionele verbeteringen. Het monitoringsrapport van het programma stelt: *'in all cases studied concerning donor funded interventions the estimated management of the capacity of the Forestry Commission units involved appeared not to match the ambition level of its functions and tasks'*. Geconstateerd wordt dat weliswaar specifieke institutionele zaken binnen de overheidsdiensten aangepakt zijn, maar dat de algemene sturing en management van de sector buiten schot blijft en dat het aan draagvlak voor de organisatorische veranderingen schortte. De conclusie was dan ook dat het programma dat bedoeld was om bij te dragen aan versterking van de sector vanuit het verkeerde startpunt vertrok.

Hoewel door Nederland in Pakistan geen begrotingssteun werd verleend, werd wel deelgenomen in de sectorale ontwikkelingslening voor irrigatie van de Wereldbank (die in een aantal opzichten wel lijkt op begrotingssteun). Met behulp van middelen uit een speciaal door Nederland gefinancierd fonds voor technisch assistentie werd deze lening intensief begeleid door een vast team van goed ingevoerde Pakistaanse deskundigen. Op deze wijze konden een aantal gevoelige institutionele hervormingen worden uitgevoerd, zoals de overdracht van verantwoordelijkheden naar lokale waterschappen en het bevorderen van meer transparantie in de water toedeling.

35 In Vietnam werden bijvoorbeeld onder aangeven van de Ambassade een aantal afspraken over bosbouw en milieu opgenomen in het resultatenraamwerk dat onderdeel was van de multi-donor algemene begrotingssteun (Poverty Reduction Support Credits). Echter, deze 'policy actions' en 'triggers' hadden betrekkelijke weinig sturende waarde, omdat ze het karakter van voldongen feit hadden en zelfs niet met de betrokken sector ministeries gecommuniceerd werden. In de woorden van één van de respondenten van de bosbouwdienst: "we lezen ervan in de kranten".

In de tabel hiernaast wordt een globaal overzicht gegeven van de Nederlandse bijdrage aan institutionele versterking in de milieusector en de resultaten op het gebied van dienstverlening, armoedebestrijding en duurzaamheid (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Nederlandse bijdragen sectorversterking en resultaten

	Colombia	Ghana	Kaapverdië	Pakistan	Senegal	Vietnam
Sector versterking						
Centrale aansturing	Rehabilitatie van viceministerie van Milieu	Integratie van milieu in bosbouw en mijnbouw	Ruimte voor politieke discussie	Niet aan de orde met de lopende projecten	Versterkt beleidsproces	Veel gewicht achter nieuw bosbouw beleid
Lokale capaciteit	Regionale projecten op dit terrein afgebouwd	Geen focus	Positief – budget ruimte gecreëerd voor gemeentes	Binnen privésector succesvol	Geen directe aansluiting met lokale overheden	Geen aansluiting met veelheid van Provincies
Geïntegreerde rol van NGO's en bedrijfsleven in sector	Geen integratie – parallele programma's	Weinig aandacht in SB	Weinig aandacht in SB – maar wel in institutionele opzet	Dominante rol van niet-overheid in milieu	Interactie maar geen volledige integratie	Beleidsaandacht voor privé investeringen; aansluiting met NGO's
Resultaten						
Armoede bestrijding	Focus vervaagt met stopzetten van specifieke projecten	Geen expliciete focus in sector-programma	Geen expliciete focus in sector-programma	Geen expliciete focus in de verschillende milieu projecten	Geen expliciete focus, in sector-programma geen ruimte meer voor lokale consultatieve processen	Veel winst door economische groei In praktijk is directe armoede bestrijding niet eenvoudig goed te doen
Dienstverlening	Te vroeg om uitspraken te doen	Te vroeg om uitspraken te doen	Verbeterde lokale ruimtelijke planning en regelgeving	Zwakke van overheid blijft onverminderd bestaan	Zorg over effect van stroeve budget systemen – behoeft verbetering	Aandacht in SB vooral voor beleidsprocessen
Duurzaamheid	Lage hulpaanpakbaarheid – niet problematisch	Te vroeg om uitspraken te doen	Wegvallen van Nederland gecompenseerd door andere donoren	Grote donor-afhankelijkheid van NGO's Succes in privésector	Begrotingssteun leidde tot substantiële verhoging ministeriële begroting	Lage hulpaanpakbaarheid en duurzaamheid is daarvoor niet problematisch

Sectorsteun in milieu en water

3.2.2 Institutionele versterking op subnationaal niveau

Waar op centraal niveau vooral met beleid en bestuur vooruitgang is geconstateerd, is wat betreft institutionele ontwikkeling is op decentraal niveau echter (nog) niet veel bereikt.

In Senegal werd een poging gedaan een brug te slaan naar de decentralisatieprocessen door in het resultaten raamwerk indicatoren op te nemen op dit terrein om zodoende de overdracht van middelen naar lokale overheden te stimuleren. Dat gebeurt onder meer door het opstellen van milieu-actieplannen en het tekenen van convenanten voor de overdracht van middelen. Terwijl tot dan toe lokale overheden hun financiële toewijzing van het ministerie van Financiën kregen werd het nu mogelijk dat de overdracht van fondsen plaatsvindt van het ministerie van Milieu naar instanties voor de bescherming en beheer van nationale parken en lokale overheden. Dit leidde evenwel niet tot een betere uitvoering van concrete activiteiten. Regionale staf weet vaak niet welke plannen op centraal niveau zijn goedgekeurd, om welke reden plannen worden afgewezen en wanneer toegezegde middelen beschikbaar komen.

Kaapverdië vormt een uitzondering. Hier wist de sectorale benadering er toe bij te dragen dat er fondsen voor milieubeheer naar de gemeentelijke overheden werden overgeheveld. De Nederlandse (en later Oostenrijkse en Spaanse) inzet speelde een belangrijke rol en droeg er toe bij dat gemeentelijke overheden voldoende financiën hadden voor hun deel van het *Nationale Milieu Plan*. Dit werpt inmiddels vruchten af op het gebied van ruimtelijke ordening en het afbakenen van beschermde gebieden in een aantal gemeenten.

In Colombia is de sectorsteun geheel op de nationale overheid gericht maar blijft het een probleem hoe de sectorsteun op nationaal niveau te verbinden met de milieuactiviteiten in de departementen waar de regionale overheden verantwoordelijk zijn voor milieubeleid.

3.3 Versterking capaciteit en uitvoering

3.3.1 Beleidsuitvoering en politieke discussie

Met het introduceren van de sectorale benadering kwamen in de verschillende landen discussies op gang die voorheen niet gevoerd werden. Deze verandering werd in sterke mate beïnvloed door de onderhandelingen rond resultaatraamwerken en het betrekken daarbij van invloedrijke ministeries, zoals Planning en Financiën.



Kaapverdië: zandwinning: onderwerp van politieke discussie. Foto: Meta Meta

Ook bevorderden deze onderhandelingen informele ontmoetingen tussen verschillende spelers in de sector. Zo werden in Kaapverdië plannen voor een jachthaven in een kwetsbaar marine natuurgebied opgeschort, nadat het ministerie van Economische Zaken geïnformeerd werd over schade aan milieuwaarden. Ook was het in dit land mogelijk om maatregelen tegen het afkalven van stranden door illegale zandwinning voor de bouwindustrie aan de orde te stellen, zoals het stimuleren van alternatieven (zand import uit Mauritanië) of belastingsmaatregelen (belasting voor aannemers). In Vietnam veranderde de oriëntatie van het bosbouwbeleid: van een grote aandacht op productie doelstellingen naar gemeenschapsbossen en de uitgifte van eigendomsrechten zodat lokale bewoners een direct belang kregen in bosbeheer.

Onder invloed van het sectorprogramma in Senegal werd er een officiële aankondiging gedaan dat het bestaande quotasysteem heroverwogen zou worden. En veranderde het ministerie het systeem van licentie door regulering op basis van de oorsprong van de houtskool in plaats van de te verwachten vraag toe te passen. Er zijn aanwijzingen dat het huidige systeem in uitvoering nog niet waterdicht is en dat er nog altijd illegale houtskoolproductie plaatsvindt, maar er worden thans wel pogingen ondernomen om enig toezicht te organiseren.

De geringere mogelijkheden om tot veranderingen in beleidsuitvoering te komen binnen de projectbenadering kunnen worden geïllustreerd aan de hand van de *Clean Technology Projects* in Pakistan. De resultaten van de op zich succesvolle interventies voor het introduceren van nieuwe technologie werden beperkt doordat er geen vuilstort ter beschikking werd gesteld voor afvalslib. Ook kaartte de projectuitvoerder de mogelijkheden voor een subsidie of belastingsmaatregelen op investeringen voor afvalwaterzuivering bij de overheid aan zonder dat hier respons op kwam. Door de aanpak op specifieke deelthema's te concentreren bleven cruciale voorwaarden voor het in de praktijk brengen van de vernieuwingen buiten beschouwing.

3.3.2 Uitvoeringscapaciteit binnen de overheid

Er zijn in het kader van de Nederlandse hulp aan de milieusector geen sectorbrede analyses gemaakt van de sterke en zwakke kanten van de relevante organisaties als basis voor een plan van institutionele versterking. De besluitvorming over sectorsteun was gebaseerd op aannames ten aanzien van de uitvoeringscapaciteit binnen de overheid die niet in overeenstemming waren met de werkelijkheid. Uit de case studies blijkt dat de uitvoeringscapaciteit gehinderd werd door beperkingen in het personeelsbeleid, langdurige goedkeuringsprocedures voor uitgaven en aan-

Senegal: jonge aanplant stuifduinen: het staat er niet goed voor. Foto: Meta Meta



besteding en de noodzaak van intensief overleg met allerlei betrokkenen. Zo waren in Senegal op het moment dat de sectorale begrotingssteun het mogelijk maakte het budget aanmerkelijk te verruimen, de interne administratieve systemen hier niet direct op toegerust. Dit leidde tot problemen in de goedkeuringsprocedures op centraal niveau, vermindering van adviezen en vertragingen in de toewijzing van gelden.

Het meest tekenende voorbeeld betreft het stuifduinen project binnen het herbewingsprogramma. Sinds lange tijd bedreigen nederzettingen van stuifduinen landbouwgrond in delen van Senegal. Om stuifduinen te fixeren is het nodig om een aantal bodemstabiliserende maatregelen te nemen en bomen en struiken aan te planten. Na de invoering van de sectorale begrotingssteun bleek zowel de omvang als de kwaliteit van het programma te zijn teruggelopen. Een overlevingspercentage van minimaal 60% van de jonge aanplant is nodig om de verstuiwing tegen te gaan. Dit niveau werd in de 'projecten periode' ruimschoots gehaald, maar bleek na de invoering van de sectorale begrotingssteun niet meer mogelijk, vanwege de vertraging in de financiering. Hierdoor kwamen inputs te laat en kon geen tijdelijk personeel worden ingehuurd om de jonge aanplant tegen grazend vee te beschermen. Twee jaar na de invoering van de sectorale begrotingssteun werd dit programma – hoewel het in de project periode tot de kernactiviteiten van het ministerie gerekend mocht worden – stilgezet.

Het gaat hier om een kwestie van begrotingsefficiency: de wijze waarop begrotings- en financieringsprocessen bijdragen tot programmatische doelmatigheid. Deze problematiek heeft weinig aandacht gekregen in het beheer van openbare financiën. Het *Public and Financial Accountability Framework* (PEFA) van de Wereldbank richt zich niet op de doelmatigheid van bestedingen, maar op de verantwoording van de uitgaven. Deze leidraad, die ook in het kader van de Nederlandse hulp wordt gebruikt, beschrijft 28 indicatoren voor goede openbare financiën zonder dat één daarvan ingaat op de functionaliteit van begrotingssystemen.

De toepassing van de PEFA heeft wel geholpen om meer zicht te krijgen op de rechtmatigheid van de uitgaven. Als onderdeel van de jaarlijkse Nederlandse review missie in Senegal wordt een boekhoudkundige toets gedaan op de uitgaven van het ministerie. Toen hier werd vastgesteld dat er sprake was van onrechtmatigheden bij aanbestedingen werd er door de ambassade een aanvullend onderzoek ingelast. De resultaten ervan werden op het hoogste bilateraal niveau besproken en door Senegal werd de toezegging gedaan om de situatie te verbeteren.

3.4 Resultaten: dienstverlening en armoedebestrijding

De sectorversterking zou moeten leiden tot betere resultaten op het gebied dienstverlening in milieu, indien niet op korte dan toch op middellange termijn, en tot effectieve armoedebestrijding. Het vaststellen van de resultaten in de milieusector wordt evenwel beperkt door de recente invoering van de sectorprogramma's en de keuze van de indicatoren in zogeheten resultaatraamwerken. Hoewel het aantal indicatoren die daarin zijn opgenomen groot is (wisselend van 25 tot 50 per land), hebben deze vooral betrekking op beleid en bestuur en niet of nauwelijks op wat tot stand gebracht is op uitvoeringsniveau. In de meeste organisaties ontbreekt het bovendien aan een adequate monitoring op grond waarvan resultaten kunnen worden vastgesteld.

Hieronder wordt binnen de bovengenoemde beperkingen gekeken welke resultaten in de milieusector zijn geboekt op gebied van effectieve dienstverlening en armoedebestrijding onder invloed van de sectorale benadering.

In Senegal zijn er duidelijke voorbeelden van dat dienstverlening in de afgelopen jaren is teruggelopen en dat dit voor een deel te maken heeft met de verschuiving van projecten naar sectorale begrotingssteun. In een evaluatie van de geormerkte begrotingssteun van de eerste twee jaar werd vastgesteld, dat 50% van de verwachte doelstellingen gehaald waren. De jaarlijkse missies voor de monitoring van de begrotingssteun programma oordeelden, dat respectievelijk 48% (2005), 51% (2006) en 53% (2007) van de resultaat indicatoren gehaald werden.

Gelet op de recente toepassing van de sectorale benadering en het ontbreken van informatie bestaat er nog weinig inzicht in de effecten van de hulp onder de sectorale benadering op armoedebestrijding. Wel kan vastgesteld worden dat geen van de sectorale programma's een geoperationaliseerde armoedefocus had voor wat betreft keuze voor doelgroepen of precieze interventie strategie. Evenmin wordt in de monitoring systemen en de resultaatraamwerken voor milieu aannemelijke banden gelegd met armoedebestrijding. Noch in Ghana, Kaapverdië, Senegal of Colombia is er sprake van een definitie van kwetsbare groepen Er zijn verwijzingen naar *Poverty Reduction Strategy Papers*, maar dit zijn steeds algemene planningsdocumenten, waarin aandacht wordt besteed aan een brede waaier aan thema's. In Vietnam bijvoorbeeld zijn de bosgebieden ook de gebieden met de armste bevolking. Dit wil nog niet zeggen dat er in de programma's operationele verbanden gemaakt worden tussen bosbeheer en daadwerkelijke armoedebestrijding. Tabel 3.2 geeft aan dat de programma's weinig of zelfs averechts effect hadden op arme groepen.

Tabel 3.2 Armoedebestrijding in de praktijk in bosbouw programma's in Vietnam

Programma	Verwacht armoede effect	Voorbeelden van daadwerkelijk armoede effect
Lokaal bosbeheer en contracten voor natuurbescherming	Aanvullende bron van inkomsten	Rijkere groepen verwerven deze contracten
Landgebruiksplannen	Lange termijn armoede bestrijding door duurzaam landgebruik	Deze plannen worden in de regel niet gevolgd
Toewijzen van bosgronden	Voorspelbaar van vruchtgebruik	Armere dorpsgenoten zijn slecht geïnformeerd over de procedures en doen de aanvraag niet
Dorpsbosbouw	Reguleren van lokale toegang tot bossen voor groot aantal mensen	Allerarmsten hebben niet de middelen om hout uit dorpsbossen te verzagen
Stimuleren van 'non timber' bos producten anders dan hout	Promoten van productie en verwerking van deze producten om productieve arbeidsmogelijkheden te scheppen	Creëert nieuwe inkomensmogelijkheden
Biogas installaties	Reduceren van de tijd die nodig is voor verzamelen van brandhout evenals minder druk op de bosgebieden	Ondanks subsidie zijn de aanschafkosten te hoog (EUR 250) voor arme huishoudens en is daarmee acceptatie in bijvoorbeeld achtergebleven berggebieden lager

Bron: Vietnam Country Case Study.

Voor wat betreft de duurzaamheid van de gefinancierde activiteiten valt vooral op dat in de Afrikaanse landen de duurzaamheid van de activiteiten, die nu dankzij de sectorsteun worden ondernomen, erg afhankelijk blijven van externe financiering.

3.5 Conclusies

De grote waarde van de toepassing van de sectorale benadering in milieu-programma's is de mogelijkheid om milieu op regeringsniveau aan de orde te stellen. De sectorale benadering maakt het ook mogelijk om milieu uit het isolement te halen door sterkere banden te ontwikkelen met de ministeries van Financiën of Planning. Omdat in veel landen de economische groei en daarmee de armoedebestrijding moet komen uit gebruik van natuurlijke hulpbronnen (mijnbouw, visserij, bosbouw, landbouw) is deze koppeling vitaal. De sectorbenadering zoals vorm gegeven in Ghana, waarbij een brug wordt geslagen tussen milieu zorg

en bosbouw en mijnbouw, is veelbelovend. Een ander winstpunt van de sectorale benadering is, dat er mechanismen worden gecreëerd waardoor meer structurele kwesties aan de orde kunnen komen in discussie op hoog politiek en ambtelijk niveau waarvoor eerder met alleen projectsteun geen gelegenheid bestond.

De zwakke kant van de sectorale benadering is de eenzijdige concentratie op beleid en beleidsverandering en de geringe aandacht voor uitvoering en de 'operationele werkelijkheid', vooral die op lokaal niveau, en voor de koppeling tussen micro en macro. Alle aandacht gaat uit naar relatief bewerkelijke overlegprocessen op centraal niveau. Bovendien is in het bijzonder in het geval van milieu het risico de 'sector' gelijk te stellen aan een institutionele eenheid, zoals een ministerie of een departement. Het gevaar is groot dat de hulp verengd wordt tot beleidsoverleg in de hoofdstad zonder oog voor resultaat of uitvoeringsproblematiek. De huidige aandacht in 'public finance management' voor 'fiduciary risk' betekent vaak dat alle aandacht uitgaat naar de verantwoording van uitgaven ten koste van de verantwoording van waar het uiteindelijk om gaat, namelijk het boeken van resultaten.

Hetzelfde geldt voor de inzet van bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. In geen van de sector programma's in milieu heeft dit ingrijpend vorm gekregen. Dit ondanks de rol van bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in uitvoering, vernieuwing of capaciteitsversterking. Veel programma's met NGO's of het bedrijfsleven worden als afzonderlijke projecten gefinancierd, maar er is weinig of geen discussie over de structurele rol van NGO's en bedrijfsleven in het halen van resultaten in de milieusector. Het betreft hier de 'regie vraag': wiens taak is het de sector te organiseren en de verschillende spelers (centrale overheid, lokale overheid, politiek, NGO's en bedrijfsleven) te positioneren?

Tot slot, de betrekkelijk geringe aandacht voor uitvoering heeft ook zijn weerslag op de resultaten op het gebied van armoedebestrijding of effectieve dienstverlening. Evenals bij de projectbenadering wordt er wel over armoedebestrijding gesproken in de sectorale benadering, maar wordt het begrip niet geoperationaliseerd en is er geen analyse van doelgroepen, noch is er een specifieke benadering daarvoor uitgewerkt.

4 De bilaterale hulp aan de watersector in de partnerlanden

Inleiding

Bij de selectie van 36 bilaterale partnerlanden in 2003 werd in zeven ervan water als prioritaire sector gekozen: Jemen, Indonesië, Bangladesh, Vietnam, Egypte, Mozambique en Benin. De totale hulp aan de zeven partnerlanden bedroeg in de periode 2004-2006 EUR 115,7 miljoen, wat 36% van de totale Nederlandse bestedingen in de watersector vertegenwoordigt.

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van het Nederlandse programma in de watersector en de toepassing van de verschillende facetten van de sectorbenadering daarin. Op grond hiervan wordt nagegaan in hoeverre de sectorale benadering is doorgevoerd.

In paragraaf 4.1 worden enkele algemene kenmerken van de partnerlanden met een hulpprogramma in de watersector gegeven, alsmede de Nederlandse steun daaraan. In paragraaf 4.2 wordt dat per land uitgewerkt. In de daarop volgende paragrafen worden de Nederlandse inspanningen beschreven aan de hand van de belangrijkste kenmerken van de sectorale benadering: beleidsafstemming (4.3), harmonisatie (4.4), en inzet van maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven (4.5). Een speciaal onderwerp is de rol van technische assistentie (4.6). In 4.7 komt de bevordering van ownership aan de orde.

4.1 De zeven partnerlanden: belangrijkste kenmerken

De zeven landen waaraan Nederland bilaterale steun in de watersector verleent zijn erg verschillend qua grootte, waterproblematiek en economische ontwikkeling, maar

omvatten een aantal van de landen op de wereld met de meest schrijnende waterproblematiek. In Bangladesh en Mozambique zijn overstromingen een terugkerend verschijnsel, maar ook tijdelijke droogtes (Mozambique) en grondwaterproblematiek (Bangladesh). In Vietnam worden de kustgebieden herhaaldelijk getroffen door natuurrampen, die wateroverlast veroorzaken. Jemen en Egypte kampen met ernstige waterschaarste, die een bedreiging vormt voor nationale of regionale veiligheid. Met uitzondering van Benin wordt in de meeste landen het grootste deel van het beschikbare water gebruikt voor de landbouw, maar de doelmatigheid van het watergebruik laat sterk te wensen over.

In alle partnerlanden is een groot deel van de economische sectoren afhankelijk van watergebruik. In Vietnam en Indonesië is economische groei de belangrijkste aanjager van armoedevermindering. Indonesië en Egypte hebben een hoger gemiddeld inkomensniveau maar kenmerken zich door stagnatie en hoge werkeloosheid. De armste landen zijn Benin, Mozambique en Bangladesh. Van deze drie landen onderscheidt Mozambique zich door een actief hervormingsbeleid op zowel institutioneel als economisch terrein. De voortgang die daarmee op het terrein van armoedebestrijding wordt geboekt is voorslansnog beperkt. Een ander belangrijk verschil is de hulpafhankelijkheid. Benin en Mozambique kenmerken zich door een sterke

Mozambique: onderhoud van drinkwatersysteem: gebruikers betalen maar dit vereist een goede boekhouding. Foto: Meta Meta



donorafankelijkheid terwijl in de Aziatische landen de omvang van de buitenlandse hulp als percentage van het BNP bescheiden is.

Tabel 4.1 De zeven partnerlanden: belangrijkste kenmerken

Land	Bevolkingsomvang (miljoenen)	BNP/per hoofd USD	Gem. ec groei 2000-2005 in %	Human Development Ranking (van 177 landen)	Buitenl hulp per hoofd	Bev < USD 1 per dag %	Kenmerken economisch beleid Vgl. H 2.
Benin	8	510	4	163	46	30.9	
Mozambique	20	310	8.6	172	63	37.9	
Jemen	21	600	5.9	153	12	10.2	
Egypte	74	1250	3.7	112	20	3.1	
Bangladesh	142	470	5.3	140	10	36.0	
Vietnam	83	620	7.6	105	22	24.0	
Indonesië	221	1280	4.7	107	<1	4.7	

Bron: World Development Report 2007. De cijfers over % bevolking dat rond moet komen van minder dan 1 dollar per dag zijn gebaseerd op de meest recente survey en dateren over het algemeen van enkele tot vele jaren terug. Omwille van de vergelijkbaarheid is een en dezelfde informatiebron gebruikt. Alleen de HDI ranking komt uit het Human Development Report 2007/8 van UNDP. Voor Vietnam geldt dat volgens andere bronnen en criteria de bevolking onder de nationale armoedegrens 24% zou bedragen. De groei cijfers betreffen 2000-2005.

De Nederlandse steun aan de watersector in de partnerlanden

In zes van de zeven partnerlanden steunt Nederland al meer dan 20 jaar de watersector. Alleen in Benin is de betrokkenheid van recentere datum. Voor een aantal landen geldt wel dat de Nederlandse hulp in de loop van de tijd onderbroken of teruggeschroefd werd.³⁶ In tabel 4.2. is een overzicht opgenomen van de Nederlandse hulp per partnerland. Daaruit blijkt dat in de periode 2004-2006 41% van alle bilaterale hulp die via de ambassades loopt in twee landen wordt besteed: Bangladesh en Vietnam.

³⁶ In Egypte zou de hulp na 1992 worden afgebouwd maar werd toch gecontinueerd. In Indonesië werd alle bilaterale hulp in 1992 gestopt maar in 2002 hervat. In Bangladesh werd de bilaterale hulp enige tijd bevroren en in Jemen werd de hulp om politieke redenen in 2002 aanzienlijk gekort.

Tabel 4.2 Gedelegeerde bilaterale hulp aan de watersector: aantallen activiteiten aan de watersector en financiering over de jaren 2004-2006

	2004	2005	2006	Totaal	Totaal in %	Belangrijkste sub-sectoren
Bangladesh	5.9	8.6	15.2	29.7	26	Waterbeheer, kustbeheer, drinkwater
Vietnam	3.8	8.7	4.7	17.2	15	Drinkwater, waterbeheer en kustbeheer
Indonesië	0.03	4.3	10.2	14.5	12	Waterbeheer, drinkwater
Mozambique	4.0	4.6	4.9	13.5	12	Drinkwater, waterbeheer
Jemen	3.7	4.8	4.9	13.4	12	Drinkwater, waterbeheer
Egypte	5.7	4.2	5.2	15.1	13	Waterbeheer, drinkwater
Benin	3.8	3.9	4.6	12.3	10	Drinkwater
Totaal	26.9	39.1	49.7	115.7	100	

Bron: IOB database op basis van gegevens van FEZ, jaarverslagen.

Nederland is in alle landen een belangrijke financiële en/of vakinhoudelijke speler in de watersector. De omvang van de Nederlandse bijdrage aan de watersector in Benin en Mozambique is aanzienlijk. In Benin is het aandeel van de Nederlandse hulp in de totale buitenlandse hulp aan de watersector 27% (van totale externe bijdragen over de periode 2004-2010) en in Mozambique 13%. Omdat de investeringen in beide landen voor meer dan 80% door het buitenland worden gefinancierd is de Nederlandse bijdrage ook belangrijk als percentage van de totale investeringen in de watersector. In Jemen is het Nederlandse aandeel 20% van de gezamenlijke donorbijdragen en 4 % van de totale uitgaven (d.w.z. nationaal en extern gefinancierd; cijfers over 2006). In Vietnam en Indonesië is de donorafhankelijkheid gering en is de omvang van de Nederlandse hulp uitgedrukt als aandeel in de totale investeringen marginaal, maar wel van belang op bepaalde inhoudelijke deelgebieden. Dat zelfde geldt voor Bangladesh, waar de Nederlandse steun aan geïntegreerd waterbeheer belangrijk is.

De betrokkenheid van Nederland in de watersector richtte zich aanvankelijk sterk op waterbeheer, vaak in functie van landbouw (irrigatie en drainage), maar recentelijk is de aandacht voor drinkwatervoorziening sterk toegenomen. De aanleiding is de formulering van de outputdoelstellingen: 50 miljoen aangesloten huishoudens als Nederlandse bijdrage aan de betreffende Millennium Doelstelling. Anno 2008 zijn 46% van alle lopende verplichtingen voor de watersector bestemd voor

drinkwater en sanitaire voorzieningen (tabel 4.3). In vier van de zeven landen vormen ze meer dan 50% van de totale bestedingen.³⁷

Tabel 4.3 Overzicht totaalbedragen van aangegane verplichtingen april 2008 in partnerlanden waar watersector prioriteit is (in miljoenen EUR)

Land	Drinkwater en sanitatie	Andere subsectoren	Totaal	Toelichting
Bangladesh	45,5	77,2	122,7	
Benin	49,1	4,8	53,9	
Egypte	15,2	43,3	58,5	
Indonesië	25,3	59,4	84,7	
Jemen	13,6	5,0	18,7	
Mozambique	42,1	48,6	90,7	Incl. 40 mln ORET
Vietnam	39,6	29,5	69,1	Incl. 15 mln ORET
Totaal	230,4	267,8	498*	

Bron : DMW 2008 * verschil door afrondingen.

4.2 Overzicht van de watersector en de hulp daaraan per land

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de hulpinspanningen in de watersector in de afzonderlijke partnerlanden.

In **Benin** is de Nederlandse hulp geconcentreerd op de subsector drinkwater. Op het platteland had in 2004 43% van de plattelandsbevolking nog geen toegang tot schoon drinkwater. Drinkwater is voornamelijk afkomstig van grondwater, dat in de meeste delen van het land voldoende aanwezig. De overheid streeft naar de verwezenlijking van de MDG die betrekking heeft op drinkwater, maar er zijn veel institutionele en capaciteitsproblemen in de uitvoering, vooral op provinciaal en gemeentelijk niveau. Tevens is er zorg over de duurzaamheid van bestaande voorzieningen, vooral de onvoldoende financiering van onderhoud. De resultaten op het terrein van sanitaire voorzieningen blijven achter bij die van de drinkwatervoorziening, vanwege lage politieke prioriteit, grote spreiding van verantwoordelijkheden over verschillende instanties, en de relatief geringe belangstelling voor investeringen in betere sanitaire voorzieningen onder donoren.

37 In Mozambique van het totaal zonder ORET.

Benin is zeer sterk afhankelijk van buitenlandse donoren voor de financiering van haar drinkwaterprogramma's. In de afgelopen drie jaar (2005-2007) schommelde de gemiddelde nationale begroting voor drinkwater rond de EUR 20 miljoen per jaar (investeringen en lopende kosten), waarvan 82% extern gefinancierd werd.

Nederland is sinds 2004 actief in de watersector. Anders dan in veel andere landen was er in Benin geen sprake van de ombuiging van een bestaand programma richting sectorale benadering. Er werd begonnen met een schone lei en vanaf het begin kon worden gezien hoe de sectorhulp het beste kon worden ingericht. Vanaf 2006 steunt Nederland samen met andere donoren het nationale waterprogramma. Hoewel het hier om een basketfinanciering gaat wordt de Nederlandse bijdrage geheel via de nationale begroting gekanaliseerd. Naast de steun aan de overheid worden ook een aantal maatschappelijke organisaties, actief op het gebied van lobby, experimentele projecten en onderzoek, gesteund via het z.g. Benin Water Partnership. Dit is een platform van een overheids- en niet-overheidsorganisatie op het terrein van waterbeheer. Met de financiering van een programma voor technische assistentie van de *Netherlands Development Organization* (SNV) wordt verder beoogd waterorganisaties op gemeenteniveau te ondersteunen.

In **Mozambique** heeft economische groei geleid tot een vooralsnog bescheiden afname van de armoede in het land. Waterbeheer is van groot belang voor economische ontwikkeling en welzijn van de bevolking:

- Mozambique is zeer kwetsbaar voor wateroverlast als gevolg van overstromingen. Jaren van watertekort en droogte worden afgewisseld door overstromingen.
- De voedselproductie is in belangrijke mate afhankelijk van niet-geïrrigeerde landbouw en beter waterbeheer zou het irrigatiepotentieel kunnen vergroten.
- Slechts 42% van de bevolking heeft toegang tot veilig drinkwater (2004). Op het platteland is dat niet meer dan 25%. In de kleinere steden bestaan er ongeveer 300 kleinschalige waterleidingsystemen, maar niet meer dan 25% daarvan functioneert naar behoren.

De totale buitenlandse hulp aan de watersector ligt rond de USD 40 miljoen per jaar. Nederland geeft al ruim 30 jaar hulp aan de watersector. In de jaren zeventig en tachtig lag de nadruk op aanleg en onderhoud van infrastructurele werken. In de jaren negentig verschoof het accent naar technische assistentie voor waterbeheer en de verbetering van stedelijke watervoorzieningen. Vanaf 1999 – niet lang na de beleidsverandering in Den Haag – werd er in Mozambique actief gezocht naar

mogelijkheden voor een versnelde toepassing van de sectorale benadering. Omdat Nederland goede ervaringen had opgedaan bij de uitvoering van noodhulpprogramma's na de watersnood van 2000 werd besloten in samenwerking met de Nationale Water Directie (DNA) tot een sectorale aanpak – inclusief begrotingssteun – te komen. In 2002 werd de eerste overeenkomst voor sectorale begrotingssteun getekend. Snel bleek dat de hervormingen bij de verwachtingen achterbleven. DNA zelf slaagde er niet in een leidende rol te spelen. De zorg over het niet nakomen van de overeengekomen activiteiten, de tekortschietende financiële controle en het uitblijven van de overdracht van verantwoordelijkheden naar de provincies leidde er toe dat in 2004 de goedkeuring van de nieuwe sectorale begrotingssteun tijdelijk werd opgehouden. In 2006 werd het programma ondanks reserves gecontinueerd, maar op kleinere schaal dan aanvankelijk voorzien. Ook werd besloten de sectorsteun in water meer te diversificeren en uit te breiden met programma's voor ruraal drinkwater via UNICEF en CARE.³⁸ Deze programma's hadden een versnelde aanleg van nieuwe drinkwatersystemen tot doel en worden als afzonderlijke projecten gefinancierd.

Jemen kent een groot watergebrek en is een van de meest waterschaarse landen. De introductie van waterpompen en boortechnieken in de jaren zeventig en de subsidie op diesel leidden tot een snelle uitbreiding van zowel geïrrigeerde landbouw als het aanboren van waterbronnen. Regulering ontbrak en de grote hoeveelheden water die op deze wijze zijn opgepompt hebben geleid tot uitputting van grondwatervoorraden. Een specifiek probleem vormt de productie van het lucratieve gewas qat, dat 37% van het totale irrigatiewater voor zijn rekening neemt.³⁹ Hoewel vele studies hebben aangetoond dat de situatie op de middellange termijn onhoudbaar is, blijft een daadkrachtige en structurele aanpak van de schaarste-problemen uit. De overheid heeft een aantal activiteiten ontwikkeld, zoals het uitvaardigen van een Waterwet en het oprichten van een Nationale Water Autoriteit, maar doordat het aan uitvoering ontbreekt, is de situatie op het terrein van waterbeheer niet verbeterd.

Er zijn maar weinig donoren actief in de watersector. De Wereldbank is daarvan de grootste. Donorbijdragen beslaan rond de 40% van de totale investeringen in de sector. Nederland is al vanaf 1983 actief in deze sector in Jemen toen een ruraal

38 Het besluit om met UNICEF te gaan werken werd overigens op het niveau van het Departement genomen in de vorm van een financiering voor drinkwaterprogramma's in meerdere Afrikaanse landen. Het betreft hier dus geen initiatief van de ambassade en het gaat ook niet om een gedelegeerde bilaterale activiteit. Het landenrapport bekritiseert de besluitvorming en de consultants menen dat het interessanter zou zijn geweest om te proberen tot een basketfinanciering voor rurale drinkwatervoorzieningen te komen.

39 Qat (of Mira) is het blad van een bedektzadige plant met mild opwekkende eigenschappen.



Jemen Al Hodayday: Egaliseren van de grond zodat irrigatie gelijkmatiger in de grond kan dringen. Foto: Reinout van den Bergh/Hollandse Hoogte

drinkwaterprogramma in de Dhamar regio werd opgezet, wat tot in de jaren negentig over vijf fasen doorliep. Gaandeweg werd ook een omvangrijk programma in waterbeheer geformuleerd met grondwaterstudies en ondersteuning aan de bovengenoemde Nationale Water Autoriteit. In deze periode vond alle hulp plaats onder de project modaliteit. Vanwege de slechte politieke en bestuurlijke situatie werd de hulp rond 2002 met één derde teruggebracht en werd zelfs overwogen die ondersteuning aan de watersector te stoppen.

Nadat de gedeeltelijke bevrozing van de Nederlandse hulp weer was opgeheven werd in 2005 besloten de watersector opnieuw prioriteit te geven en vanaf dat jaar steunt Nederland deze met ongeveer EUR 5 miljoen per jaar. De meeste Nederlandse hulp is bestemd voor drinkwater en sanitaire voorzieningen op het platteland. Het gaat hierbij om de financiering van zowel investeringen als van het hervormingsprogramma van overheidsinstellingen. Vanaf 2006 is de Nederlandse hulp vorm gegeven als sectorsteun, gebaseerd op een overeenkomst waarin de financiering alleen op hoofdlijnen is vastgelegd. De sectorale hulp wordt via de nationale begroting gekanaliseerd, maar is geormerkt voor vijf componenten, waarvan de begroting jaarlijks door Nederland moet worden goedgekeurd.

Egypte heeft vanaf het begin van de vijftiger jaren veel donorsteun ontvangen voor de water sector. Met een gemiddelde neerslag variërend van nul tot minder dan 200 millimeter per jaar is Egypte totaal afhankelijk van het water uit de Nijl.⁴⁰ De problemen die samenhangen met waterschaarste zijn sterk toegenomen als gevolg van bevolkingsgroei, intensivering en uitbreiding van de landbouw en industrialisatie. Oplossingen moeten vooral komen uit het efficiënter gebruik van water en veranderingen in de distributie ervan. De daarvoor noodzakelijke overheidsinvesteringen zijn onvoldoende evenals de middelen voor onderhoud van bestaande voorzieningen.

Sinds 1975 geeft Nederland bilaterale hulp aan Egypte en vanaf het begin staat samenwerking in de watersector op het programma, aanvankelijk sterk gericht op drainage, maar later verbreed naar irrigatie en waterbeheer. In wezen bestond het hulpprogramma tot ver in de negentiger jaren uit technische assistentie gericht op de verbetering van belangrijke onderzoeksinstituten en overheidsorganisaties betrokken bij waterbeheer. Nederlandse en Egyptische beleidsmakers ontmoeten elkaar in het z.g. Advisory Panel Project, een forum dat al sinds 1976 het Ministerie van Water en Irrigatie in Egypte adviseert over de inrichting van de Nederlandse hulp aan de sector. Ook werd met intensieve inbreng van Nederlandse deskundigheid het *Nationale Water Resources Plan* geformuleerd. Daarnaast ondersteunt Nederland in het Fayoum Gouverneraat (2.2 miljoen inwoners) vanaf begin jaren negentig een groot programma voor de verbetering van drinkwater en sanitaire voorzieningen.

Begin 2000 was er een discussie over het invoeren van een sectorprogramma, maar het signaal van Egyptische zijde was, dat de toegevoerde waarde van Nederlandse bilaterale hulp in waterdeskundigheid lag en niet in een relatief kleine financiële bijdrage aan het grote programma van het ministerie van Water en Irrigatie. Ook was er sprake van het afbouwen van het gehele bilaterale programma in Egypte, maar vanaf 2002 is de financiering weer voortgezet en werd er een hervormingsprogramma voor de watersector geformuleerd. Het is een continuering van verschillende langlopende activiteiten, maar er wordt naar meer samenhang ertussen gestreefd.

40 Aan betere samenwerking in de Nijl Regio wordt gewerkt door het door ondermeer Nederland ondersteunde Nile Basin Initiative. Vgl p. 44 IOB rapport water management Egypte, waarin vermelding Nijlwaterovereenkomst met Soedan.



Bangladesh: drinkwater. Foto: Meta Meta

Bangladesh is een van de dichtstbevolkte landen, gelegen in de delta van twee van de werelds grootste rivieren. Tijdens de moesson is er sprake van grote wateroverlast met overstromingen, die soms meer dan de helft van het land treffen, terwijl er tevens een watertekort voor de landbouw is in de periode erna. De overstromingen hebben twee kanten, want ze brengen behalve schade tegelijkertijd ook vruchtbaar slib. Aan de kust wordt het land regelmatig getroffen door cyclonen. De overheid probeert woningen en wegen te beschermen tegen wateroverlast, maar Bangladesh is eenvoudigweg te arm om grootschalige infrastructuur aan te leggen en te onderhouden. Drinkwatervoorzieningen in Bangladesh hebben sinds de jaren negentig te kampen met een bijzonder probleem: een hoog arsenicum gehalte, dat in verband wordt gebracht met intensief grondwater gebruik.

Nederland steunt de watersector al vanaf 1975. In de loop der jaren is de prioriteit verschoven van steun voor het verbeteren van infrastructuur (polders, dijken, vaargeulen) naar de technische en sociale dimensie van waterbeheer en institutionele versterking. Vanaf het begin heeft de Nederlandse hulp prioriteit gegeven aan geïntegreerd waterbeheer in kustgebieden, in het bijzonder aan projecten in de Meghna delta. Vanaf 2002-2005 is aan de op het ministerie verantwoordelijke afdeling financiële steun verleend om beleid voor kustbeheer op te zetten.

Er is sprake van een beperkte toepassing van de sectorale benadering in Bangladesh. De kwaliteit van het openbaar bestuur van Bangladesh maakt het volgens de ambassade niet mogelijk veel verder te gaan dan projectsteun, inclusief cofinanciering van programma's van multilaterale donoren. Nederland heeft daarom vooral ingezet op het financieren van bilaterale projecten met een sterke innovatief karakter, waarbij armoedebestrijding een belangrijke component is. Een voorbeeld is het Char Development Project dat sinds 2000 wordt uitgevoerd. Dit is opgezet om arme kustbewoners, die buitendijks wonen, en hun landbouwgronden te beschermen tegen overstromingen. In 2007 werd een langlopend programma voor drinkwater en sanitaire voorzieningen gericht op de armste bevolkingsgroepen goedgekeurd. Het programma wordt uitgevoerd door de grote nationale NGO Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC). Het Nederlandse hulpprogramma was lange tijd een optelsom van losstaande projecten. Onder invloed van de sectorale benadering wordt getracht de steun in overeenstemming te brengen met het nationale beleid en is de coördinatie met andere donoren verbeterd. Daarbij is het grote aantal activiteiten uit het verleden teruggebracht en meer op elkaar afgestemd. Zo wordt thans geprobeerd om samen met andere donoren een programma voor kustbeheer van de grond te krijgen.

Vietnam heeft als gevolg van overvloedige neerslag (1940 mm per jaar) niet te lijden onder waterschaarste, maar in bepaalde delen van het land is er wel een toeneemende concurrentie als gevolg van slecht beheer van de beschikbare watervoorraad, vooral bij geïrrigeerde landbouw. Daarnaast wordt de kustzone herhaaldelijk getroffen door verwoestende orkanen. Bij de drinkwatervoorziening speelt waterkwaliteit een belangrijke rol. Onder invloed van industrialisatie, verstedelijking en gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen in de landbouw neemt chemische en biologische verontreiniging toe.

De Nederlandse steun aan de watersector in Vietnam begon in 1993 met projecten op het gebied van kustbescherming en waterbeheer in de delta van de Rode Rivier. Voorts werd steun gegeven aan verbetering van grootschalige (stedelijke) drink-

watersystemen en beheer en afvoer van afvalwater. In de loop der jaren verschoof de nadruk van een technische/constructie aanpak en inventarisatie van de waterproblematiek naar geïntegreerd waterbeheer. Voorts werden projecten in toenemende mate in samenwerking met andere, zowel bilaterale als multilaterale donoren uitgevoerd, vooral de Asian Development Bank, maar ook UNDP en de Wereldbank. Het ontbreekt aan een sectorstrategie met daaraan gekoppelde investeringen en vereiste institutionele veranderingen en capaciteitsopbouw. Deze verandering is nodig vanwege het verbrokkelde institutionele kader met onduidelijke afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Er is verder sprake van een groot aantal spelers: de centrale overheid en 46 autonome provincies met weer bestuurslagen daaronder. Deze kenmerken van de sector belemmeren – net als in milieu – een snelle toepassing van de sectorale benadering. Wel heeft het Nederlandse hulpprogramma enkele belangrijke veranderingen ondergaan onder invloed van het beleid voor de sectorale benadering. Er is een duidelijke focus op beheersaspecten en de in dat kader benodigde verbeteringen in de overheidsinstellingen betrokken bij waterbeheer, maar Nederland is niet overgegaan tot begrotingssteun. Hoewel de nadruk in de Nederlandse steun ligt op waterbeheer en kustbeheer draagt Nederland vanaf 2006 ook bij aan een programma voor drinkwatervoorzieningen.

In **Indonesië** zijn de snel toegenomen bevolking (thans 220 miljoen), snelle urbanisatie en exploitatie van natuurlijke hulpbronnen van invloed op de problemen in de watersector: toenemende schaarste aan veilig drinkwater en een grotere kwetsbaarheid voor wateroverlast. De geringe afhankelijkheid van de buitenlandse hulp (USD 1.4 miljard oftewel 0.4% van het BNP) en de bijzondere positie van Nederland als ex-kolonisator maakt dat de ontwikkelingsrelatie een speciaal karakter heeft. De Nederlandse steun in de watersector verloopt vrijwel geheel via cofinanciering met de Wereldbank en de Aziatische Ontwikkelingsbank. Het Nederlandse programma richt zich onder meer op waterbeheer en irrigatie en recentelijk ook op drinkwater en sanitaire voorzieningen. Voor stedelijk drinkwater wordt steun verleend aan het bevorderen van samenwerking tussen overheid en private ondernemingen. Middels een trustfond wordt een programma voor drinkwater en sanitaire voorzieningen van UNICEF gefinancierd. Gelet op het bijzondere karakter van de Nederlandse bilaterale hulp in Indonesië en de keuze om de hulp via de multilaterale organisaties te laten lopen is de toepassing van de sectorale benadering in dit land niet aan de orde.

4.3 Afstemming met de partnerlanden

In de verschillende landen is de sector benadering in meer of mindere mate uitgevoerd. De ‘meerdere mate’ betreft Benin, Mozambique en Jemen, waar actief is geprobeerd met andere donoren samen te werken en de hulp af te stemmen op nationale systemen. In de andere landen (de Aziatische partnerlanden en Egypte) werd gekozen voor een benadering van strategische bijdrage aan de watersector (Egypte, Bangladesh) of cofinanciering van multilaterale banken (Indonesië en Vietnam). Hieronder worden de voornaamste elementen van de sectorbenadering (zoals beschreven in hoofdstuk 1) vermeld, namelijk afstemming (deze paragraaf), harmonisatie (4.4) en inzet van maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven (4.5). Vanwege het speciale karakter van de watersector wordt ook de inzet van technische assistentie besproken.

Het afstemmen (*alignment*) van de hulp op landensystemen is een van de belangrijkste uitgangspunten van de sector benadering. Zoals ook in hoofdstuk 2 besproken voor de milieusector bestaat afstemming uit de oriëntatie op nationaal beleid, het gebruik maken van nationale financiële procedures en institutionele afstemming.

Beleidsafstemming

In de meeste partnerlanden is er in de afgelopen jaren een nationaal waterbeleidsplan geformuleerd, veelal in samenspraak met de donoren. In Bangladesh, Vietnam en Egypte speelde Nederland een ondersteunende rol bij het verbeteren en uitwerken van beleidskaders voor de watersector. In veel gevallen nam de Wereldbank het voortouw, maar in Egypte was Nederland de externe hoofdrolspeler. In Jemen en Benin was Nederland actief bij het stimuleren van de operationalisering van het beleid en het uitwerken van een strategie voor de sectorontwikkeling. In Egypte en Bangladesh hebben de ervaringen van de Nederlandse irrigatieprojecten een belangrijke input gevormd voor de erkenning van de participatie van lokale gebruikersgroepen bij waterbeheer in de nationale wetgeving. In Mozambique ondersteunde Nederland het maken van het *Nationaal Integraal Water Plan*. In het algemeen is de Nederlandse steun in de zeven landen in overeenstemming met de hoofdlijnen van deze plannen en met het nationale sectorbeleid, wat gezien het algemene karakter van de meeste documenten te verwachten viel.

Met de sectorale benadering was het ook de bedoeling sectoraal beleid beter te integreren in de nationale ontwikkelingsplannen. Vooral voor geïntegreerd waterbeheer zou dit een doorbraak kunnen betekenen, omdat daarmee de verschillende factoren die effect hebben op waterbeheer of die erdoor beperkt worden, in ogen-

Tabel 4-4 Hulpmodaliteiten en tendensen in samenstelling hulp in de zeven partnerlanden

Land	Tendens	Hulpmodaliteit	Subsector
Mozambique	Snelle start naar sectorale begrotingssteun maar na 2004 terugkeer naar mengvorm	50% sectorale begrotingssteun en de rest via projecten UNICEF en CARE e.a.	Sectorbrede steun en projecten voor subsector drinkwater
Benin	Aanvankelijk proefprogramma's voor drinkwater met kanalisering middelen via centrale overheid, daarna geoordeelde basketfinanciering	Vergaande vorm van afstemming: basketfinanciering maar waarbij de Nederlandse bijdrage geheel via de nationale begroting wordt gekanaliseerd	Hoofdzakelijk drinkwater en enkele aanvullende activiteiten op terrein van waterbeheer
Jemen	Lange traditie van omvangrijke projectensteun tot aan 2001 en vanaf 2004 toegewerkt naar sectorale steun	Subsectorale begrotingssteun met oormerking op hoofdlijnen en extra ingebouwde controlemechanismen	Steun voor waterbeheeren drinkwater
Vietnam	Van afzonderlijke projecten naar meer samenhang in algemene steun voor geïntegreerd waterbeheer	Grotendeels cofinanciering voor subsectorale programma's	Alleen steun per subsector voor waterbeheer en (in toenemende mate voor) drinkwater
Bangladesh	Van een groot pakket afzonderlijke projecten naar meer samenhang in sectorale steun. Steun voor institutionele ontwikkeling en algemeen waterbeheer via projectsteun aan nationale waterautoriteit.	Hoofdzakelijk programma- en projectsteun voor specifieke subsectoren waarvan sommigen via cofinanciering met multilaterale organisaties	Steun voor algemeen waterbeheer met aandacht voor kustbeheer. Recent ook drinkwater
Indonesië	Steun pas in 2001 hervat. Van experimentele pilot-programma's naar steun voor uitvoering sectorale programma's	Exclusief steun via cofinanciering via multilaterale organisaties	Irrigatie en waterbeheer en recent drinkwater

Bron: Synthesestudie en landenrapporten.

schouwen kunnen worden genomen. In de praktijk is deze aansluiting nauwelijks tot stand gebracht en heeft Nederland daar weinig invloed op kunnen uitoefenen. Terwijl in milieu sector programma's zich in veel gevallen (zie hoofdstuk 2) een functionele band heeft ontwikkeld met invloedrijke overheidsinstellingen, zoals ministeries van Financiën of Planning, is dit in de watersector veel minder gebeurd. Om die reden is afstemming van de Nederlandse hulp beperkt gebleven tot sectorbeleid.

Financiële afstemming

Bij financiële afstemming gaat het om het gebruik maken van financieringsmodaliteiten die opname van de hulp in de nationale begroting van de ontvangende landen garanderen en goedkeuring van de begroting door het parlement (zie hoofdstuk 2) met bij voorkeur weinig oormerking. Een overzicht van de belangrijkste financieringsmodaliteiten per land is in tabel 4.4 opgenomen.

De belangrijkste tendensen ten aanzien van de toepassing van verschillende hulpmodaliteiten kunnen als volgt worden samengevat:

- Een snelle verschuiving van projecthulp naar steun via nationale financiële begrotingssystemen in Benin, Mozambique en Jemen met verschillende niveaus van oormerking.
- Voorzichtige tendens van projectfinanciering naar toename van cofinanciering met multilaterale organisaties in Egypte en Bangladesh.
- Consistente en continue steun via cofinanciering met multilaterale organisaties in Vietnam en Indonesië. Deze hulpvorm bedraagt in deze twee landen meer dan 50% van de Nederlandse hulp.

Er is dus een voorzichtige beweging richting meer afgestemde hulpmodaliteiten en geharmoniseerde hulp (vooral cofinanciering). Indien de strikte criteria voor sectorale hulp worden aangehouden dan betreft dat slechts 20% van de hulp aan de watersector in de zeven partnerlanden.⁴¹ Maar indien bredere criteria worden gehanteerd, namelijk of de financiering bestemd is voor sectorontwikkeling en de besluitvorming in belangrijke mate aan de overheid wordt overgelaten of bestemd is voor de ondersteuning van het nationale sectorbeleid, dan ontstaat een veel genuanceerder beeld. In het evaluatierapport van de watersector zijn de belangrijkste activiteiten volgens deze laatste criteria geclassificeerd. Dan blijken de

⁴¹ Volgens de Resultatenrapportage van het ministerie (2006) moet het dan gaan om middelen die onder bepaalde beheersvoorwaarden ter beschikking worden gesteld aan de overheid van het partnerland voor de totstandkoming van meerjarig beleid voor een hele sector of subsector, met het partnerland in de leidende rol (p. 14).

meeste activiteiten sterk gericht op algemene sectorontwikkeling, maar voor wat betreft de hulpmodaliteiten zich in een overgangsgebied van project naar sectorale hulp te bevinden.⁴² Met uitzondering van Mozambique betreffen vrijwel alle activiteiten steun voor een concrete subsector en gaat het niet om sectorbrede ondersteuning.

Sectorale begrotingssteun wordt in drie landen gegeven: Jemen, Benin en Mozambique. Wel is het zo dat door de begrotingssteun aan specifieke voorwaarden te verbinden niet alle voorwaarden voor begrotingssteun worden vervuld. In Jemen is de Nederlandse hulp vanaf 2006 gebaseerd op een overeenkomst waarin de financiering alleen op hoofdlijnen is vastgelegd. De sectorale hulp wordt via de nationale begroting gekanaliseerd, maar is geormerkt voor vijf componenten, waarvan de begroting jaarlijks door Nederland moet worden goedgekeurd. De nationale overheid is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de activiteiten en controle vindt achteraf plaats. De hulp wordt naar een speciale rekening van het ministerie van Financiën overgemaakt. De verwachting is dat de beheersrisico's gecompenseerd kunnen worden door een jaarlijkse accountantscontrole, jaarlijkse goedkeuring van het werkplan en de met andere donoren uit te voeren gezamenlijke evaluaties. In Benin steunt Nederland vanaf 2006 samen met andere donoren het nationale sectorprogramma en hoewel het hier formeel om een basket programma gaat wordt de Nederlandse bijdrage geheel via de nationale begroting gekanaliseerd.⁴³ De Nederlandse bijdrage is wel geormerkt. Alleen in Mozambique wordt – als onderdeel van het totale pakket – begrotingssteun verleend waarbij een grote vrijheid aan de overheid wordt gelaten voor het vaststellen van de eigen prioriteiten.

In de drie bovengenoemde landen wijkt Nederland af van andere donoren bij het geven van sectorale begrotingssteun. De Nederlandse strategie is in belangrijke mate terug te voeren op de overtuiging dat de sectorale benadering een beter perspectief biedt voor capaciteitsopbouw en sectorontwikkeling. Anders dan andere donoren wordt daarbij het standpunt ingenomen dat niet alle voorwaarden voor ongeormerkte sectorsteun vervuld hoeven te zijn en dat sectorsteun een instrument kan zijn om deze te verbeteren.

42 Van Woersem, B. en Heun, J. (2008) Evaluation of sectorsupport and approaches in the watersector, final report. IOB. p. 42-43.

43 Hoewel het in Benin om basketfinanciering gaat heeft deze belangrijke kenmerken van begrotingssteun. In Jemen gaat het om begrotingssteun maar waar wel speciale voorwaarden worden gesteld. Hoewel er volgens een strikte interpretatie wel wat valt af te dingen op het gebruik van de classificatie begrotingssteun voor beide landen, wordt deze met de gemaakte kanttekningen, toch gehandhaafd.

In de overige landen is relatief weinig voortgang gemaakt met het inzetten of voorbereiden van begrotingssteun. In Egypte is het verlenen van sectorale begrotingssteun of grotere integratie van de activiteiten in bredere sectorprogramma om twee redenen niet aan de orde: de Nederlandse financiële bijdragen zou in het niet vallen in de totale begroting van het betrokken ministerie en de Egyptische overheid is er zelf niet in geïnteresseerd.

In Indonesië, Vietnam en in Bangladesh wordt de Nederlandse hulp aan de watersector in toenemende mate in de vorm van cofinanciering met de Aziatische Ontwikkelingsbank of Wereldbank gegeven. Deze beslaat thans meer dan 50% van de (gedelegeerde) bilaterale hulp in die landen. Dit is opvallend omdat in andere sectoren en over de gehele linie de cofinanciering sterk is afgenomen.⁴⁴ De Nederlandse bijdrage aan cofinanciering met de multilaterale organisaties varieert van inhoudelijk tot puur financieel:

- Een actieve rol bij de totstandkoming en formulering van het programma: een goed voorbeeld daarvan zijn de ervaringen opgedaan met de oprichting van waterschappen in het Nederlandse irrigatieproject die een belangrijke basis vormden voor een nieuw groot cofinancieringsprogramma in Egypte.
- Een actieve rol van Nederland tijdens de gehele cyclus van het programma vanaf de totstandkoming, de uitvoering, de monitoring en evaluatie. Een goed voorbeeld daarvan is het kleinschalige irrigatieprogramma in Bangladesh dat met de Aziatische Ontwikkelingsbank (ADB) wordt gefinancierd. Nederland heeft in dat programma met succes participatie van de lokale gemeenschappen en grotere aandacht voor de rol van vrouwen in het programma geïntroduceerd.
- Een beperkte rol van Nederland waarbij cofinanciering in de eerste plaats kanaalfinanciering is. De cofinanciering met de Wereldbank en de Aziatische Ontwikkelingsbank in Vietnam en Indonesië zijn daar voorbeelden van.⁴⁵

Cofinanciering kan worden gezien als een vorm van donorharmonisatie, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van nationale begrotingssystemen. Cofinanciering maakt het niettemin mogelijk om op het hoogste niveau overleg te voeren met de nationale overheid over de hervormingen in de sector. Maar qua modaliteit is deze

44 IOB (2006) Van projecthulp naar sectorsteun p. 87.

45 De internationale NGO WaterAid bekritiseert de leningen die door de Aziatische Ontwikkelingsbank worden verstrekt voor drinkwater en sanitatie omdat een belangrijk deel van deze middelen als krediet worden uitgezet bij arme families tegen extreem hoge kosten. Zie: Water Aid (2007). The true costs of concessional loans: On lending practices at the Asian Development Bank.

hulpvorm nog sterk geormerkt. Voorwaarden en procedures worden in belangrijke mate door de donoren bepaald en er wordt gewerkt met parallelle administratieve eenheden.

Naast bovengenoemde activiteiten is in alle landen de aandacht voor de subsector drinkwater snel uitgebreid onder invloed van de doelstelling om 50 miljoen mensen van schoon drinkwater te voorzien. In zowel Jemen als Benin is de steun aan drinkwater goed geïntegreerd in een (sub-)sectorale aanpak. Voor Vietnam, Indonesië, Mozambique en Bangladesh zijn aanvullende programma's en projecten gefinancierd. Het gaat hier veelal om steun aan specifieke activiteiten en veel minder om afstemming van de steun aan een strategie voor de gehele subsector. De snelle uitbreiding van de financiering voor drinkwater en sanitaire voorzieningen sluit weliswaar aan bij de MDG die daarvoor is afgesproken, maar de besluitvorming over de aanwending van middelen wordt toch vooral genomen vanuit het perspectief bij te dragen aan de Nederlandse doelstelling van 50 miljoen aansluitingen en is niet het resultaat van een systematische consultatie met de overheid over de prioriteiten binnen de watersector (zie bijvoorbeeld de besluitvorming over de financiering van UNICEF en CARE in Mozambique).⁴⁶

Institutionele afstemming

De institutionele fragmentatie in de watersector, zoals hiervoor beschreven, maakt dit type afstemming niet altijd gemakkelijk. In de landen waar verregaande vormen van sectorale steun wordt verleend (Benin, Jemen en Mozambique) is de samenwerking geconcentreerd op centraal niveau. In alle drie de landen is het ministerie waarmee wordt samengewerkt het (vice-) ministerie voor Water dat verantwoordelijk is voor zowel waterbeheer als drinkwater.

In de landen waar sectorale benadering in belangrijke mate wordt toegepast is de Nederlandse hulp sterk gericht op de centrale overheid. Terwijl een van de grootste obstakels juist de uitvoeringscapaciteit op lokaal niveau is, wordt er met de toepassing van de sectorale benadering van afgezien om directe steun op regionaal of lokaal niveau te geven. In de gevallen van Benin en Jemen wordt er met relatief succes aan bijgedragen dat decentralisatie onderdeel uitmaakt van de sectorhervormingen. In Mozambique was het aanvankelijk wel de bedoeling de sectorsteun te benutten voor het stimuleren van een grotere rol van de provinciale instanties bij de aanleg van rurale drinkwatervoorzieningen, maar daar is uiteindelijk niet veel

⁴⁶ De landenstudie Mozambique bekritiseert de parallelle financiering van deze twee projecten. Wel is het zo dat in deze projecten op regionaal en lokaal niveau intensief samengewerkt wordt met de overheid.

van terechtgekomen. In de programma's voor stedelijke drinkwatervoorzieningen wordt wel intensief samengewerkt met daarvoor door de overheid opgerichte gespecialiseerde instanties.

In de overige landen is de institutionele afstemming veel complexer. De grote co-financieringsprogramma's worden wel in overleg met de centrale overheid uitgevoerd maar veelal via aparte uitvoeringseenheden. In Egypte en Bangladesh wordt er met een grote variatie aan instanties gewerkt: zowel nationale als regionale overheden maar ook NGO's. In Bangladesh is de steun voor institutionele versterking van de watersector geconcentreerd bij de Nationale Water Board, een semi-autonome instantie onder het ministerie voor water. In vrijwel alle landen is de verantwoordelijkheid voor irrigatie ondergebracht bij het ministerie voor Landbouw en vormt gebrek aan coördinatie tussen de voor water verantwoordelijke ministeries een belemmering om tot een meer sectorbrede afstemming tussen donoren en overheid te komen. In Vietnam werd met steun van de donoren een speciaal ministerie voor natuurlijke hulpbronnen en milieu opgericht, waaronder ook waterbeheer viel. Dat leek aanvankelijk een positieve stap, maar een duidelijke taakstelling en toewijzing van bevoegdheden bleef uit, wat er toe leidde dat de competentieproblemen met het ministerie van Landbouw aanhielden. In 2003 probeerde Nederland samen met vier andere belangrijke donoren in de sector druk uit te oefenen op de regering om de rol en taakstelling van het ministerie te versterken, maar tot nu toe zonder resultaat.

4.4 Harmonisatie

Om de Nederlandse rol ten aanzien van harmonisatie goed in te kunnen schatten is het allereerst belangrijk de positie van Nederland binnen de donorgemeenschap te duiden. In de meeste landen is het aantal donoren in de watersector beperkt. Op het terrein van geïntegreerd waterbeheer is Nederland in de meeste landen een van de weinige bilaterale spelers. Nederland heeft dan ook een relatief groot aandeel in de steun aan geïntegreerd waterbeheer en wordt daar ook steeds als belangrijke donor gezien. Maar vooral in de Aziatische landen spelen de multilaterale organisaties de hoofdrol en er is bij coördinatie en harmonisatie sprake is van ongelijkwaardige partners. De ondersteuning aan integraal waterbeheer is echter – zoals eerder genoemd – niet sterk gekoppeld aan een sectorbenadering, maar vindt plaats via een scala aan speciale initiatieven.

Dat ligt enigszins anders op het gebied van drinkwater en sanitaire voorzieningen. Nederland behoort ondanks de uitbreiding van de verplichtingen niet tot de grote



Mozambique: vrouwen doen de was met op de achtergrond de eerste peiler van de in aanbouw zijnde Zambezibrug. De brug wordt gefinancierd door o.a. de EU en Zweden.

Foto: Fred Hoogervorst/Hollandse Hoogte

donoren aan deze subsector. Meer dan 50% van alle hulp hieraan is afkomstig van drie grote donoren: de Verenigde Staten, Japan en Duitsland.⁴⁷ Nederland droeg over de periode 2002-2004 8% bij aan de totale hulp van bilaterale donoren aan drinkwater. In de zeven partnerlanden zit Nederland achter Duitsland, Japan en Frankrijk in de middencategorie.⁴⁸ Nederland is echter in alle partnerlanden een belangrijke speler bij het bevorderen van harmonisatie en *alignment*. De sectordeskundigen spelen een actieve rol in de werkgroepen voor overleg tussen overheid en in bijna alle landen neemt Nederland deel aan of streeft naar gemeenschappelijke financiering. Voorbeelden daarvan zijn de deelname aan basketfinancieringen en cofinanciering in het geval van de Zuidoost-Aziatische landen en de samenwerking met bilaterale donoren in Benin. In Mozambique echter is de samenwerking beperkt en is Nederland bijvoorbeeld het enige land dat begrotingssteun aan DNA geeft.

Nederland heeft een grote bereidheid tot coördinatie met andere donoren en afstemming op de regelgeving van partnerlanden. Het onderscheidt zich in Benin, Mozambique en Jemen met het geven van sectorale begrotingssteun. Er zijn drie redenen waarom de meeste andere donoren vast blijven houden aan project-modaliteiten:

- Interne financiële regels laten het gebruik van begrotingsystemen van partnerlanden niet toe.
- Er worden andere inschattingen gemaakt van de mate waarin aan de voorwaarden voor sectorale programmahulp of begrotingssteun wordt voldaan.
- Er wordt grotere waarde gehecht aan de eigen 'zichtbaarheid' die met projectsteun gepaard gaat.

In Mozambique heeft de Nederlandse positie geen navolging gekregen (met uitzondering van belangstelling van de relatief kleine Zwitserse ontwikkelingsorganisatie) en is er nog geen overeenstemming onder donoren over een sectorgerichte aanpak. Daarentegen is in Benin en Jemen het Nederlandse voorbeeld wel gevolgd. In Jemen is de Wereldbank afgestapt van een aparte uitvoeringseenheid voor rurale drinkwatervoorzieningen. Ook overweegt het Verenigd Koninkrijk te participeren in de begrotingssteun voor drinkwater en sanitaire voorzieningen op het platteland middels een *silent partnership*.

47 OECD DAC (2007) "Measuring Aid to the Water Sector. (2007)".

48 OECD DAC (2007) Waterfocus: Aid commitments.

Een belangrijke belemmering om te komen tot meer harmonisatie vormt de werkwijze van de multilaterale organisaties: project- of programmasteun, waarbij veel inhoudelijke en administratieve voorwaarden worden gesteld en waarbij wordt vastgehouden aan een eigen administratie van de bestedingen. De cofinancieringsmodaliteit in multidonor trustfondsen houdt veelal handhaving in van een parallelle beheersstructuur met een aparte status (betere arbeidsvoorwaarden) voor lokaal personeel. Bovendien bestaat er bij deze multilaterale organisaties een lange traditie van steun aan grote investeringsprojecten op basis van leningen met een duur van 4-5 jaar, die zich maar moeilijk laten inpassen in brede sectorsteun. In die zin zijn de multilaterale banken veelal niet de meest welwillende partners in de pogingen om tot meer harmonisatie te komen.⁴⁹

4.5 Rol van het maatschappelijke middenveld en de private sector

In de meeste partnerlanden zijn weinig maatschappelijke organisaties actief in de watersector, met uitzondering van een aantal NGO's die een deel van de aanleg van drinkwatervoorzieningen voor hun rekening nemen. In Vietnam, Mozambique en Jemen is er nauwelijks sprake van een actieve beweging van lokale particuliere organisaties, die een rol zouden kunnen spelen in de versterking van de watersector. In het geval van de eerste twee landen is de lange traditie van een eenpartijstaat daar een belangrijke oorzaak van. Het tegenovergestelde geldt in Bangladesh, waar grote en kleine NGO's een belangrijke rol vervullen in de watersector. In Mozambique zijn hoofdzakelijk internationale NGO's actief, maar met een enkele uitzondering (Water Aid) als uitvoerende organisaties.

Nederland heeft in Bangladesh en Egypte een substantiële bijdrage geleverd aan het stimuleren van lokale gebruikersgroepen bij waterbeheer en vooral bij irrigatie. Die participatie is inmiddels in zowel beleid als wetgeving vastgelegd. Ook in Jemen en Benin wordt veel nadruk gelegd op de participatie van lokale groepen bij de aanleg en het onderhoud van rurale drinkwatervoorzieningen. Het *Benin Water Partnership* functioneert – onder meer met financiële ondersteuning van Nederland – als een platform voor het bespreken van beleid en regelgeving en het uitvoeren van vernieuwende activiteiten.

49 Een mogelijke oorzaak volgens een van de themadeskundigen is dat dit ook te maken kan hebben met de veranderingsgezindheid van de bank task managers in de water sector: over het algemeen zijn het civiele, landbouw en infrastructuur ingenieurs die de projecten trekken en die niet licht te overtuigen zijn om minder controle uit te oefenen om een atmosfeer te creëren voor meer eigenaarschap aan de kant van het ontvangende land.

In Indonesië, Vietnam, Mozambique en Jemen is met Nederlandse financiering substantiële ondersteuning gegeven aan de inzet van het bedrijfsleven. Dit betrof de inzet van Nederlandse drinkwaterbedrijven in het verbeteren van stedelijke watervoorziening. Deze projecten vielen grotendeels buiten de gedelegeerde bilaterale hulp, maar kwamen voort uit centraal bilaterale programma's voor het stimuleren van Public Private Partnerships en het speciale programma voor het bedrijfsleven (ORET). Uit internationale ervaringen en publicaties daarover blijkt dat vooral lokale middelgrote en kleine private bedrijven een belangrijke rol kunnen spelen bij de aanleg en het onderhoud van drinkwatersystemen en sanitaire voorzieningen. Hieraan wordt in de Nederlandse hulp nog maar op beperkte schaal aandacht gegeven. In Benin bleken zowel aanbestedingen als betalingen voor de uitvoering van werken veel tijd in beslag te nemen vanwege ingewikkelde procedures. Daardoor is de belangstelling bij lokale bedrijven verminderd. Maar inmiddels is mede onder invloed van de Nederlandse begrotingssteun het betalingsstelsel van de overheid aangepast en wordt getracht het voor het klein en middenbedrijf aantrekkelijker te maken om in de drinkwatersector actief te zijn.

4.6 De rol van technische ondersteuning

In de jaren zeventig en tachtig is door Nederland en andere donoren veel technische assistentie verleend, veelal bestemd om personeel en technici die betrokken waren bij door Nederland gefinancierde projecten, te trainen. Uit Bangladesh en andere landen zijn grote groepen technici op cursus geweest in Nederland. Eind jaren negentig werd geconcludeerd dat de training van personeel op zich weinig effect bleek te hebben op de werkwijze van de organisaties waarmee werd en samengewerkt, indien deze niet werd gekoppeld aan andere vormen van institutionele ondersteuning.⁵⁰

In de landen waar een begin is gemaakt met de invoering van de sectorale benadering (Jemen, Benin en Mozambique) wordt bij de Nederlandse steun thans veel meer vanuit het perspectief van versterking van de (sub-)sector als geheel gewerkt. De traditionele vorm van technische assistentie is overal sterk teruggebracht. In Vietnam is de afzonderlijke technische assistentie van Nederland beperkt tot onder meer steun aan een masteropleiding waterbeheer en de training van wateringenieurs in kustbeheer. De uitzending van Nederlandse deskundigen voor organisatieontwikkeling is drastisch afgenomen, maar deze vindt nog wel

⁵⁰ IOB (2001). Institutional development: Netherlands support to the water sector.

plaats zoals in het geval van de steun aan de stedelijke watervoorziening in Mozambique. Ook geeft Nederland in Jemen technische assistentie aan de Ta'iz Water Supply and Sanitation Local Corporation (TWSSLC) met als doel een 25% besparing op energie, operationele kosten en het onderhoud van de watervoorzieningen, verbeteringen in facturering en inning van schulden. In Benin, tenslotte, is een overeenkomst met SNV afgesloten om de capaciteit van organisaties op lokaal niveau te versterken. Maar deze aanvullende projecten zijn meer uitzondering dan regel.

Daarentegen vormt in de drie Aziatische landen technische assistentie voor organisatieontwikkeling een belangrijk onderdeel van de cofinanciering met de Aziatische Ontwikkelingsbank en de Wereldbank. Ook in Egypte en Bangladesh is technische assistentie gekoppeld aan sommige projecten die door Nederland worden gefinancierd. Bovendien wordt Nederland in de Aziatische landen en in Egypte en Jemen nog regelmatig aangesproken op zijn technische expertise op het terrein van geïntegreerd waterbeheer (kustbewaking, polders en waterschappen) en bestaat er voorkeur bij de nationale overheden om daarvan direct gebruik te kunnen maken. Onder de nieuwe hulpmodaliteiten wordt deze expertise desondanks niet of maar ten dele benut. Met de sectorale benadering en vanuit het principe dat de hulp zoveel als mogelijk ontbonden moet zijn, wordt in de praktijk echter nog nauwelijks directe Nederlandse technische assistentie aangeboden. Er is geen goede manier gevonden om deze Nederlandse meerwaarde te benutten binnen de sectorale benadering.

4.7 Ownership

Bij een pragmatische invulling van ownership gaat het er vooral om vast te stellen of de overheid en andere betrokkenen in het ontvangende land een grotere zeggenschap krijgen over de besluitvorming en de externe financiering. Ownership omvat evenwel ook een grotere politiek verplichting om het beleid uit te voeren en er op de nationale begroting middelen voor vrij te maken. Over de bijdragen van de sectorale benadering daaraan kunnen alleen enkele algemene opmerkingen worden gemaakt.

In Benin, Mozambique en Jemen is met de toepassing van de sectorale benadering geprobeerd meer ruimte voor besluitvorming aan de nationale overheid te laten. Sectorale begrotingssteun of hulpmodaliteiten die daar dicht tegenaan liggen, moesten dat mogelijk maken. In Benin en Jemen is daar een positieve reactie van de nationale overheid op gekomen in termen van een grote betrokkenheid bij de

ontwikkeling van de watersector en grotere politieke wil voor het doorvoeren van hervormingen. De sectorale benadering heeft verder meer ruimte gegeven aan de overheid om de leiding in de sector op zich te nemen. Bovendien is de overheid van Jemen bereid gebleken om de bijdragen aan de financiering van de sector aanzienlijk te verhogen. In Mozambique is dat veel minder het geval en heeft begrotingssteun nauwelijks geleid tot een hogere prioriteit voor de watersector of een groter bereidheid van de overheid om hervormingen door te voeren in bijvoorbeeld personeelsbeleid. Bovendien moet voor Benin en Mozambique worden opgemerkt dat de afhankelijkheid van externe financiering zo groot is dat deze op zich een obstakel vormt voor een grotere zeggenschap van de overheid.

In Bangladesh is duidelijk geworden dat het gebrek aan politieke wil om hervormingen door te voeren moeilijk gecorrigeerd of beïnvloed kan worden door donoren en dat Nederland daar ook met intensieve project- en programmasteun niet meer mogelijkheden voor heeft gekregen. Een goed voorbeeld van gelijkwaardige samenwerking tussen de overheid en donor is het Adviespanel Egypte-Nederland waarbij overleg plaatsvindt over de beleidsontwikkeling in de watersector, maar waarbij er geen onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheid van de Egyptische overheid voor haar eigen beleid.

De formulering van outputdoelstellingen is niet altijd in overeenstemming met het principe van ownership. Er bestaat een spanning tussen de wens om enerzijds overheden zelf prioriteiten te laten stellen en het onder invloed van de MDGs sterk toegenomen aanbod van financiering voor drinkwatersystemen en sanitaire voorzieningen. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in de beslissingen door Nederland om aparte programma's voor drinkwatervoorzieningen te financieren.

4.8 Conclusies

Bij de invoering van de sectorale benadering eind jaren negentig was de inschatting van de meeste ambassades in de partnerlanden dat de noodzakelijke voorwaarden daartoe ontbraken. Daarbij werd gewezen op de versnippering van verantwoordelijkheden en uitvoerende instanties en het ontbreken van een duidelijk beleids- en institutioneel kader. De politieke wil voor sectorbeleid en institutionele hervorming was gering en de technische en financieel-administratieve kwaliteiten van het uitvoerende apparaat waren onvoldoende. Soms werd ook corruptie genoemd als een probleem om hulp via de centrale overheid te besteden. De aanvankelijke voorzichtige en gereserveerde houding ten opzichte van een snelle toepassing van de principes van de sectorale benadering en het afzien van begrotingssteun was

dan ook gerechtvaardigd. De terughoudendheid werd nog versterkt doordat in de beginperiode in het Nederlandse beleid sectorale benadering sterk vereenzelvigd werd met het streven naar sectorale begrotingssteun. Alleen in Mozambique werd vanaf het begin gekozen voor een snelle toepassing van de principes van de sectorale benadering. Dat gebeurde niet alleen vanwege een positieve inschatting van de mogelijkheden daarvoor, maar ook onder grote druk van de leiding van het departement, zij het dat deze in dit land na enkele jaren weer deels werd teruggebracht en werd gecombineerd met projecthulp.⁵¹

Na 2004 is het panorama veranderd. In drie sterk hulpafhankelijke landen (Benin, Jemen en Mozambique) wordt nu sectorale begrotingssteun gegeven, zij het onder voorwaarden en met controle op de bestedingen. Dit is gebaseerd op de opvatting, dat de sectorale benadering een goede strategie is om de problemen en de ontbrekende voorwaarden in samenhang op te lossen. Voor die strategie is achteraf te snel gekozen in Mozambique maar, voor zover thans te overzien, met meer succes toegepast in Jemen en Benin.

De mate waarin sectorsteun geharmoniseerd met andere donoren wordt verleend is beperkt. Dat komt omdat er weinig donoren actief zijn in de watersector (vooral geïntegreerd waterbeheer) en op het terrein van drinkwatervoorzieningen donoren projectfinanciering prefereren. Bovendien maken veel donoren een voorzichtiger inschatting omtrent de mogelijkheden voor sectorsteun.

De risicoinschatting voor begrotingssteun zoals door Nederland gemaakt blijkt in Mozambique achteraf te optimistisch te zijn geweest. In Jemen en Benin is het nog te vroeg om tot een afgewogen oordeel te komen, maar kan wel worden vastgesteld dat de voorwaarden voor begrotingssteun aanwezig lijken te zijn: er is continuïteit in het beleid, er zijn goede beleids- en uitvoeringskaders en er wordt werk van gemaakt om de deconcentratie en decentralisatie te bevorderen.

Voortgang met de toepassing van de sectorale benadering kan ook gemeten worden aan de hand van het criterium in welke mate sprake is van een brede sectorondersteuning: in hoeverre er aandacht is voor een goede wisselwerking tussen het centrale niveau en de regionale en lokale overheden en in welke mate ook andere dan overheidsactoren bij de sectorontwikkeling worden betrokken? In zowel Jemen als

⁵¹ Bezoek minister Herfkens aan Mozambique waar deze aandrang op het verlenen van begrotingssteun en de afwijzing van een voorstel van de ambassade om naast sectorsteun ook voortzetting van het regionale ontwikkelingsprogramma in Nampula goed te keuren juist om de ervaringen daar te benutten voor sectorsteun.

Benin is decentralisatie inzet van de sectorsteun en wordt de sectorale benadering benut om knelpunten voor een goede doorstroming van middelen en steun vanuit de centrale overheid naar regionale en lokale overheden te helpen oplossen. In het geval van Mozambique is dat niet gelukt en is het gebrek aan resultaten bij het doorvoeren van hervormingen en dienstverlening een belangrijke reden geweest om de steun weer meer te diversificeren met projectfinanciering.

In Egypte en de Aziatische landen worden de mogelijkheden voor toepassing van de sectorale benadering minder gunstig beoordeeld. Ondanks de grote betrokkenheid van Nederland bij de watersector in Bangladesh en de strategische rol die Nederland daarbij speelt is door de ambassade bewust afgezien van toepassing van de sectorale benadering en begrotingssteun, omdat deze op te gespannen voet zou staan met de effectiviteit van de hulp en armoedebestrijding. Dat wil niet zeggen dat er geen strategische steun aan de sector is verleend maar deze is niet sectoraal georganiseerd en verloopt nog grotendeels via projecten en afzonderlijke programma's. Cofinanciering zoals in de Zuidoost-Aziatische landen toegepast is vanuit het perspectief van de sectorale benadering positief te waarderen als vorm van donorharmonisatie en vanwege het sectorbrede karakter van de steun. Maar de financieringsvorm (parallele structuren en verantwoording) en de vele voorwaarden die gesteld worden stroken niet met de principes van de sectorale benadering, noch met die van de Parijs agenda.

5 De versterking van de watersector

Inleiding

In dit hoofdstuk komen de Nederlandse bijdragen aan de versterking van de watersector aan de orde en wordt gezien in hoeverre het mogelijk is vast te stellen of daarmee uiteindelijk ook betere resultaten worden behaald. Om de invloed van de sectorale benadering na te gaan wordt in de beschrijving en analyse onderscheid gemaakt tussen landen waar de toepassing verder is gevorderd (Benin, Jemen en Mozambique) en die waar dat minder het geval is (Bangladesh, Egypte, Indonesië en Vietnam).

In de eerste paragraaf komen de belangrijkste institutionele uitdagingen aan de orde. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 de versterking van de beleids- en institutionele kaders behandeld en in paragraaf 5.3 de versterking van capaciteit en uitvoering. De vierde paragraaf gaat over de mate waarin versterking van uitvoeringscapaciteit zich vertaalt in concretere resultaten op uitvoeringsniveau.

5.1 De institutionele uitdaging in de watersector

In hoofdstuk 1 is bij de kenmerken van de watersector vermeld dat de problemen van schaarste niet veroorzaakt worden door een tekort aan water of door technische problemen, maar voortkomen uit slecht beheer van het beschikbare water. Er is een gebrek aan effectief beleid en instituties voor integraal beheer. Daarom zijn hervormingen in de watersector noodzakelijk waarbij de belangrijkste onderwerpen als volgt kunnen worden samengevat:

Rol en verantwoordelijkheden van de overheid, gebruikersgroepen en private organisaties

De watersector wordt nog steeds gekenmerkt door de dominante positie van de overheid bij de planning, aanleg, beheer en onderhoud van voorzieningen.

Belanghebbenden, particuliere organisaties en het bedrijfsleven worden in veel gevallen niet systematisch betrokken bij de ontwikkeling van de sector.⁵² Door ernstige tekortkomingen bij de uitvoering van deze veelheid van taken is de rol van de overheid ter discussie komen te staan. Daarbij tekent zich een consensus af over de noodzaak voor de overheid zich te concentreren op kerntaken: het vaststellen van beleid, de planning van de uitvoering van infrastructurele werken, het toezicht houden op de kwaliteit en effectiviteit van de uitvoering en het treffen van maatregelen voor goed waterbeheer in relatie tot het milieu, waaronder bescherming tegen wateroverlast. De private sector zou een grotere rol in de aanleg van infrastructuur en de exploitatie en onderhoud van watervoorzieningen moeten spelen. Overigens is de privatisering van vooral de drinkwatervoorzieningen onderwerp van discussie.⁵³ Voorts zouden watergebruikers in grotere mate bij planning, financiering van de aanleg en onderhoud betrokken moeten worden.

Integratie

De noodzaak tot geïntegreerd beheer van waterbronnen wordt steeds meer onderkend. Het beslag en de aanspraken op water – in kwantiteit en kwaliteit – van verschillende gebruikssectoren (zoals drinkwater, irrigatie/landbouw, industrie, waterkracht/energie) moeten op elkaar worden afgestemd. Er is voorts meer aandacht nodig voor het beschermen van de hulpbron, zoals het vasthouden van water, het aanvullen van grondwater en de natuurlijke bescherming van water tegen erosie en vervuiling. Omdat van oudsher water wordt beheerd vanuit enkelvoudige gebruikssectoren ontbreken de institutionele kaders voor integratie. In toenemende mate wordt geprobeerd om waterbeheer te organiseren op basis van stroomgebieden alsmede om betere afstemming tussen verschillende betrokken partijen te verwezenlijken.

Financiering en kostendekking van watervoorzieningen

In de sterk van buitenlandse hulp afhankelijke landen wordt de aanleg van drinkwatersystemen, vooral op het platteland, gefinancierd uit donorbijdragen. Het principe dat gebruikers in belangrijke mate dienen bij te dragen aan de kosten van de voorzieningen is weliswaar breed aanvaard, maar de mechanismen en instituties

52 Ontleend aan onder meer: IOB (2001). Institutional development: Netherlands support to the water sector. Williamson T. (2005) Building blocks for integrating the water and sanitation sectors into the formulation and implementation of PRSPs in Sub-Saharan Africa. ODI.

53 Echter kritiek op deze uitgangspunten is er ook. Zie voor een overzicht van de argumenten daaromtrent: Prasad, N. (2006) Privatisation Results: Private Sector Participation in Water Services After 15 Years. In Development Policy review 2006, 24(6) 669-692.: "Private Sector Participation has had mixed results and in several important respects the private sector seems to be no more efficient in delivering services than the public sector." Recente literatuur legt er ook de nadruk op dat het niet zozeer gaat om wie de dienstverlening verstrekt als wel hoe het gebeurt. (verslagen Water Forum Stockholm 2008).



Bangladesh: projectsteun voor armoedebestrijding: Nederlandse steun voor de bewoners van de buitendijkse gronden (Charlands). Foto: Meta Meta

om dit te bewerkstelligen zijn gewoonlijk zwak ontwikkeld: gespecialiseerde onderhoudsbedrijfjes of reserve onderdelen zijn in afgelegen plattelandsgebieden vaak niet voor handen. Dit maakt de duurzaamheid van deze voorzieningen onzeker.

Lokaal beheer

Vooraf bij kleinschalige irrigatie, waterbeheer en drinkwatervoorzieningen op het platteland bestaan er voordelen om de verantwoordelijkheden voor het beheer bij gebruikers te leggen. In principe kan op deze wijze het dienstenaanbod beter afgestemd worden op de vraag en lokale omstandigheden. Bovendien kunnen zo verantwoordelijkheden duidelijker geregeld worden. Dit vereist echter wel een adequate ondersteuning door de nationale overheid en een transparante toewijzing van verantwoordelijkheden en middelen aan het lokale niveau (overheid en gebruikersorganisaties).

Vanaf begin jaren negentig is de Nederlandse hulp aan de watersector zich meer en meer gaan richten op het ondersteunen van bovengenoemde hervormingen. In de IOB evaluatie over institutionele versterking in de watersector van 2001 zijn een aantal belangrijke conclusies geformuleerd over de ervaringen daarmee waaruit de volgende lessen werden getrokken:

- a) De organisaties waarmee werd samengewerkt waren onderdeel van de problematiek omdat zij zelf weinig geschikt waren om aanjager van veranderingen en hervormingen te worden. Typische voorbeelden daarvan zijn de DNA in Mozambique en de Water Board in Bangladesh.
- b) Veel van de activiteiten die tot doel hadden de sector te versterken werden uitgevoerd zonder onderdeel uit te maken van een bredere visie en strategie voor waterbeheer. De soms goede resultaten die werden geboekt op deelterreinen, hadden uiteindelijk weinig effect op het functioneren van de gehele sector.
- c) Institutionele ontwikkeling was teveel gericht op de interne organisatie en te weinig op de bredere politiek-economische voorwaarden voor institutionele ontwikkeling en bestuur in brede zin. De problemen in de watersector vormen onderdeel van de algemene tekortkomingen op bestuurlijk gebied en konden niet alleen op sectorniveau worden opgelost.⁵⁴

Daarbij komt dat externe steun aan de watersector veelal slecht gecoördineerd is en plaatsvindt door middel van een groot aantal losstaande projecten. Vooral de hulp aan drinkwatervoorziening op het platteland wordt nog steeds gekenmerkt door versnippering, variërend van hulp door kleine particuliere stichtingen tot grootschalige investeringsprogramma's door bilaterale en multilaterale donoren. Daarmee ontstaat het gevaar van de 'missing middle': relatief weinig aandacht voor onderhoud, geen standaardisatie van drinkwatersystemen en geen aandacht voor capaciteit op lokaal niveau om systemen in bedrijf te houden.

De voorstellen voor het volgen van de sectorale benadering leken aantrekkelijk, omdat daarmee een sectorbrede aanpak mogelijk zou worden en meer aandacht gegeven kon worden aan alle aspecten die nodig zijn voor het functioneren van de sector. Harmonisatie en afstemming op de regelgeving van het ontvangende land zouden de versnippering van benaderingen en technologieën in drinkwatervoorziening kunnen tegengaan. Er zou op een meer structurele wijze aan institutionele versterking kunnen worden gewerkt – en coördinatie tussen overheid, niet-gouvernementele organisatie en bedrijfsleven zou tot stand kunnen worden gebracht. Er zou ook vorm kunnen worden gegeven aan geïntegreerd waterbeheer, dat de afzonderlijke belangen van verschillende gebruikersgroepen overstijgt. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven voor milieu, zou de watersector met de sectorale benadering uit haar isolement gehaald kunnen worden door te trachten deze beter te integreren in het nationale beleid en begrotingsproces. In het hierna

54 IOB (2001) Institutional development: Netherlands support to the water sector 1988-1998.

volgende wordt nagegaan in welke mate sectorsteun bijgedragen heeft aan de institutionele versterking van de sector en in hoeverre de toepassing van de sectorale benadering door Nederland daarbij een rol heeft gespeeld.

5.2 Versterking van het beleid en het institutionele kader

5.2.1 Beter beleid

Een eerste vereiste voor de versterking van de watersector is, dat er duidelijkheid bestaat over de doelen die de overheid heeft gesteld en de wijze waarop deze bereikt moeten worden, inclusief de rol van centrale en lokale overheid, maatschappelijke organisaties en private sector. Daarvoor dient een duidelijk beleidskader te worden vastgesteld en moet het beleid idealiter vertaald worden in de begroting en een uitvoeringsplan voor de middellange termijn.

In de meeste landen waren al langer processen gaande voor een herziening van de wetgeving op het gebied van water, het formuleren van een nationaal beleid en strategie, het opstellen van een nationaal waterplan en het opzetten of hervormen van de instituties. Zo werd in Bangladesh in 2002 een veelomvattend nationaal waterplan gepresenteerd dat tot doel heeft een kader te bieden voor activiteiten en financiering. In Egypte werd het National Water Resources Plan opgesteld. In zowel Egypte als Bangladesh is mede dankzij Nederlandse steun tevens de inbreng van lokale beheersorganisaties in het beleid van betrokken landen opgenomen. Ook in Jemen en Mozambique werden een nationale strategie voor de watersector geformuleerd en in Benin is de overheid daarmee ver gevorderd.

Het vaststellen van de plannen ging gepaard met veel overleg tussen de diverse partijen. Hiervan blijkt een goede werking uit te gaan, omdat alle betrokkenen zich bewust werden van de samenhang tussen de problemen binnen de subsector en van de rol die elk van de betrokkenen bij de aanpak ervan zou moeten spelen. In het geval van drinkwatervoorziening hielp het overleg over het beleidsplan om prioriteiten beter in beeld te brengen en activiteiten en initiatieven beter op elkaar af te stemmen. Het nadeel van dergelijke veelal langdurige consultaties is dat deze kunnen uitmonden in een lijst met veel goede en politiek correcte uitgangs-

punten zonder inzicht in uitvoering en financiering.⁵⁵ Dit was bijvoorbeeld het geval in Egypte.

Door steun aan de ontwikkeling van het nationale beleid te verlenen vanuit het perspectief van de sectorale benadering hoopte Nederland een bijdrage te leveren aan een betere afstemming van donorhulp op nationale prioriteiten van diverse landen. In Benin is de totstandkoming van het beleidskader een belangrijke basis geweest om te komen tot een sectorale benadering in de hulp aan de verbetering van drinkwatersystemen. Dit leidde tot verbeterde informatie uitwisseling tussen donoren over hun activiteiten en de belangrijkste hinderpalen in de uitvoering. Bovendien hebben vrijwel alle donoren thans hun bijdragen in een gemeenschappelijk fonds ondergebracht. Ook in Jemen heeft het beleidsplan er toe bijgedragen dat de belangrijkste donoren hun hulp daarop gingen afstemmen. De belangrijkste prioriteiten zijn vastgesteld en uitgewerkt in voorstellen. De overheid heeft zich gecommitteerd met een forse uitbreiding van de financiering hoewel het ministerie van Financiën een voorbehoud maakt omdat het niet mogelijk is meerjarige verplichtingen aan te gaan vanwege de onzekerheid over de overheidsinkomsten op de middellange termijn. Om die reden bestaat er geen investerings- en financieringsplan voor de middellange termijn gebaseerd op de nationale waterstrategie. De sectordialoog tussen overheid en donoren en de jaarlijkse evaluatie van de uitvoering van het sectorplan leveren wel een adequaat platform om hierover het overleg met het ministerie van Financiën te voeren. Maar verdere afstemming van de buitenlandse financiering op de nationale planning wordt belemmerd door het ontbreken van een adequate vertaling van beleid en plannen in de begroting.⁵⁶ In Mozambique heeft de totstandkoming van een nationaal waterplan niet geleid tot meer gecoördineerde sectorsteun van donoren. De belangstelling daarvoor bij de overheid zowel als bij andere donoren ontbreekt. In de landen waar de sectorale benadering niet aan de orde is of minder ver is gevorderd, is de steun voor het nationale waterplan voornamelijk via projecthulp en technische assistentie tot stand gekomen. Nederland heeft daar in Bangladesh een belangrijke rol bij gespeeld. Maar in dat land is dit evenmin een stimulans geweest voor donor-

55 Sanitaire voorzieningen zijn bijvoorbeeld in alle landen het stiefkind geworden: er is veelal grote achterstand bij het uitwerken van adequate beleidskaders. Er is veel verwarring en fragmentatie bij de toewijzing van verantwoordelijkheden en middelen tussen ministeries voor gezondheid, huisvesting en stedelijke ontwikkeling en de regionale autoriteiten en gemeenten. Een andere belemmering voor een actievere rol van de overheid is dat deze er dikwijls van uitgaat, dat de verantwoordelijkheid voor de financiering van sanitaire voorzieningen vooral bij de huishoudens zelf ligt. De voortgang op dit terrein is in alle partnerlanden zeer gering. Elledge, M. (2003). Sanitation Policies. IRC Delft.

56 In de milieu programma's waar Nederland bij betrokken was (zie hoofdstuk 3) was er sprake van het zogeheten Medium-Term Expenditure Frameworks waarin afspraken over beleidsinvulling en uitvoering werden vastgelegd. In de waterprogramma's werd hier geen gebruik van gemaakt.

harmonisatie. In landen als Vietnam en Indonesië beperkt de steun van donoren zich tot technische assistentie voor specifieke onderdelen van de beleidsontwikkeling.

Met de sectorale benadering was het ook de bedoeling het sectorbeleid beter te integreren in de nationale ontwikkelingsplannen.⁵⁷ Hiervan is maar in zeer beperkte mate sprake. Alleen in Benin is Nederland er, samen met andere donoren, in geslaagd te bevorderen dat beleid voor de watersector verankerd is in het nationale ontwikkelingsplan. In andere landen is de koppeling van waterbeleid en nationale ontwikkeling niet tot stand gekomen. In de beleidsdocumenten voor armoedebestrijding (PRSP's) bijvoorbeeld krijgt de waterproblematiek nauwelijks aandacht. Er wordt voornamelijk gerefereerd aan het behalen van de MDG die betrekking heeft op drinkwater, maar niet aan integraal waterbeheer.⁵⁸ Ook in landen waar gebrekkig waterbeheer de bestaanszekerheid van grote bevolkingsgroepen beïnvloedt (Bangladesh, Mozambique) of waar waterschaarste steeds nijpender wordt (Jemen), leidt de ernst van de problematiek niet tot een duidelijke stellingname in het nationale ontwikkelingsbeleid van deze landen.

Samenvattend: Nederland heeft een bijdrage geleverd aan een verbetering en verdere uitwerking van overheidsbeleid maar het heeft niet of nauwelijks geleid tot een betere integratie van het sectorbeleid in nationale ontwikkelingsplannen en een afstemming op armoedebestrijding.

5.2.2 Versterkt institutioneel kader

Vanwege de complexe institutionele samenstelling van de watersector is het belangrijk te werken aan een duidelijke toewijzing van verantwoordelijkheden en bevoegdheden over de diverse overheidsinstanties, private partijen en gebruikersorganisaties op lokaal niveau. Daarom is dit een centraal thema in de sectorsteun en het overleg tussen de overheid en de donoren. Hieronder volgt een beschrijving van de vorderingen die per subsector gemaakt zijn.

In de *stedelijke drinkwatervoorziening* is er een groeiende erkenning voor de noodzaak een autonome rol toe te kennen aan gemeentelijke waterbedrijven met deelname van publieke en private kapitaalfondsen. De grotere zelfstandigheid voor de drinkwaterbedrijven is voorsnog niet gepaard gegaan met de bevoegdheid om zelf

⁵⁷ Voor een verdere uitwerking hiervan voor Bangladesh zie Box 4.2. in het Engelstalige onderzoeksrapport.

⁵⁸ Water and Sanitation Program (2003). Factors behind the poor integration of the water supply and sanitation sector in PRSP's in Sub-Saharan Africa. ODI (2002) Water Policy Brief. Poverty Reduction and water: WATSAN and PRSPs in Sub-Saharan Africa.

ook kapitaal aan te trekken, maar in meerdere landen is dit wel thema van discussie. Dekking van kosten van onderhoud en doorberekening ervan aan de gebruikers staat daarbij overal op de agenda. Ook de noodzaak om personeel te selecteren op basis van competentie verkrijgt meer en meer erkenning en wordt in de praktijk toegepast. Die ontwikkeling is gaande in alle partnerlanden waar Nederland betrokken is bij de verbetering van de drinkwatervoorziening. In de afgelopen jaren is de rol van de private sector er toegenomen en zijn er aanzetten van de overheid om zich terug te trekken uit de uitvoering en het beheer. In plaats daarvan zal deze zich meer gaan richten op het vaststellen van beleidsprioriteiten en begrotingsmiddelen en het houden van toezicht op de voorzieningen. De overheid blijft over het algemeen wel eigenaar van de infrastructurele werken.

Dit proces wordt door Nederland in vijf van de zes partnerlanden ondersteund, zij het in alle gevallen in de vorm van aparte programma's. In Egypte, Indonesië, Jemen, Mozambique en Vietnam zijn partnerschappen tussen Nederlandse waterleidingbedrijven en lokale waterinstanties in uitvoering. Zo functioneert in Mozambique inmiddels een autonoom overheidsinstituut voor de investeringen in de sector met als doel publieke en private fondsen bijeen te brengen. In dat kader financiert Nederland een apart programma voor publiek-private samenwerking,

Bangladesh: vastgelopen vissersboot na de Sidr-cycloon van oktober 2007. Foto: New York Times/Hollandse hoogte



waarbij een Nederlands waterbedrijf technische assistentie verleent. Dit programma heeft als doel in vier kleine steden autonome gemeentelijke drinkwaterbedrijven op te richten.

Ten aanzien van de *drinkwatervoorzieningen op het platteland* staat in de meeste landen het streven om de verantwoordelijkheden voor en het beheer van de drinkwatervoorziening over te dragen aan lagere overheden en een actieve betrokkenheid van de bevolking te bevorderen inmiddels wel op de agenda. Het beschikbaar stellen van begrotingsmiddelen blijft hierbij achter. In de praktijk van de besluitvorming blijft de centrale overheid dominant vanwege de schaal van de problematiek (groot in omvang maar versnipperd over kleine drinkwatersystemen verspreid over het gehele land), het (al of niet) vermeende gebrek aan uitvoeringscapaciteit op lokaal niveau en om politieke redenen (het niet uit handen willen geven van centrale bevoegdheden). Ter illustratie dient de doorgeleiding van fondsen naar lokaal niveau onder het sectorprogramma in Mozambique. Dit kwam naar voren in de casestudie, die voor deze evaluatie werd uitgevoerd in de provincie Inhambane. Fondsen die voor de provincie waren bestemd werden door de centrale DNA niet of met grote vertraging doorgeleid naar de provincie en de districten. Hierdoor is het voor de provinciale waterenheid erg lastig het werk te plannen. De staf van de provinciale eenheid is competent en gemotiveerd, maar is voor de functioneringskosten vooral afhankelijk van de steun die door donoren op regionaal niveau wordt gegeven. De meeste activiteiten worden door NGO's of regionale programma's van donoren uitgevoerd. Terwijl Inhambane de provincie is met de op een na hoogste overheidsinvesteringen in de watersector, is dat op de keper beschouwd nog geen 10% van de totale investeringen die in de provincie in de watersector plaatsvinden. Nederland schikt zich in deze situatie en zal via programma's van de NGO CARE en aan UNICEF een directe bijdrage leveren aan uitbreiding van rurale drinkwatervoorzieningen in Mozambique. In Benin en Jemen daarentegen, is voortgang geboekt met decentralisatie in de uitvoering. In Benin heeft zich een verschuiving voorgedaan van verantwoordelijkheden van het centrale naar het provinciale niveau en wil de overheid thans overgaan naar een verdere taakverdeling tussen de provinciale waterdirecties en de gemeenten. Daarbij gaat het erom dat de provincies steeds meer de rol van toezicht en technische advisering op zich nemen en de gemeenten de plaatselijke organisatie en uitvoering. Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk worden deze hervormingen door Nederland actief ondersteund.

In Jemen verloopt de decentralisatie via de door Nederland gesteunde *General Authority for Rural Water Supply Projects* (GARWSP). Het GARWSP, onderdeel van het

ministerie van Water en Milieu, is verantwoordelijk voor watervoorziening en sanitaire voorzieningen op het platteland. Het heeft de uitvoering gedelegeerd naar 20 regiokantoren waarvan er 11 inmiddels van voldoende kwaliteit zijn voor een hoge mate van autonomie, en om vanaf 2009 over een eigen investeringsbudget te kunnen beschikken. In de overige landen is de directe betrokkenheid van Nederland bij decentralisatie in de drinkwaterprogramma's gering of omdat, zoals in Egypte, de hulp vooral in projectvorm wordt gegeven, of omdat de Nederlandse steun deel uitmaakt van een groter cofinancieringsprogramma.

In de uitvoering van de programma's is tot nu toe weinig systematische aandacht voor de inzet en versterking van niet overheidsorganisaties of de private sector, hoewel deze een aanmerkelijk deel van de uitvoering en het onderhoud voor hun rekening nemen. In Mozambique maar ook Benin is het lokale bedrijfsleven vooral op het platteland niet sterk ontwikkeld en blijkt het weinig aantrekkelijk om in verafgelegen regio's werk aan te nemen.

Financiële kaders en fiscale decentralisatie

In alle landen zijn problemen met het opzetten van transparante financieringsystemen om te zorgen voor een goede doorstroming van middelen naar het uitvoeringsniveau. In de praktijk leiden deze problemen tot grote vertragingen bij de uitvoering van de drinkwatervoorzieningen, tot onderbestedingen en tot onvoorspelbaarheid van de financiering voor de lokale uitvoerders. In tabel 5.1 zijn voorbeelden van inefficiënte begrotingsprocedures verder uitgewerkt.

Tabel 5.1 Voorbeelden van inefficiënte begrotingsprocedures

Bestedingsprocedure	Gevolg
Financiële middelen te laat beschikbaar voor tijdgebonden activiteiten	Kwaliteit van activiteiten loopt terug – en met name tijdgebonden activiteiten (training, aanplant, en dergelijke) worden moeilijk uitvoerbaar
Centralisatie van besluiten over (kleine) uitgaven	Flexibiliteit in de organisatie neemt af, wat met name gevolgen heeft voor activiteiten die op actualiteit moeten inspelen, zoals onaangekondigde milieu-inspecties
Ontbreken van kleine kas en voorschot regelingen	Haalt de dynamiek uit de organisatie omdat het niet mogelijk is alleen maar activiteiten die van te voren gepland en gebudgetteerd zijn uit te voeren

Overgecompliceerde aanbestedingsprocedures	Sommige activiteiten – bijvoorbeeld workshops of trainingen – zijn moeilijk in de standaard aanbestedingsprotocollen te vatten en worden niet uitgevoerd
Onzekerheid over continuïteit van financiering in langlopende programma's	Maakt het plannen van langdurige projecten moeizaam en kan ook effect hebben op vasthouden van staf
Splitsen van kleine werken in verschillende deel contracten	Vertragingen in uitvoering omdat onderdelen niet op elkaar afgestemd zijn
Trage betalingen aan uitvoerders of eigen staf	Frustratie en ontmoediging – en in geval van externe uitvoerders kon het ook leiden tot problemen met werkkapitaal
Niet functionele recruiteringsregels	Vitale posities worden niet bekleed wat gevolgen heeft voor voortgang en kwaliteit van het werk

Het drinkwater programma in Benin geeft een goed beeld van het langzame en bureaucratische toewijzingsproces van middelen aan de lagere overheden en uitvoerders. Aanbestedingsprocedures namen veel tijd in beslag en wanneer het werk gedaan was moesten de bedrijfjes die bijvoorbeeld boringen verrichtten en pompen installeerden, zeer lang wachten op betaling. Daardoor stokte de uitvoering. Een van de oorzaken is dat de uitvoering is opgesplitst in meerdere fasen en dat na afsluiting van elke fase er een nieuwe procedure voor betaling noodzakelijk is. Op deze wijze worden op veel plaatsen werken gestart maar is voor voltooiing ervan herhaaldelijk te weinig geld beschikbaar. In de eerste jaren van de Nederlandse steun aan de sector deden zich dan ook veel problemen voor die de uitbreiding of herstel van voorzieningen ernstig vertraagden. Maar in reactie daarop is voortgang gemaakt met de vereenvoudiging van de aanbestedingsprocedures en betalings-systemen, waardoor de wisselwerking tussen beleid op macroniveau en de uitvoering op lokaal niveau verbeterde. In zowel Benin als Jemen heeft de sectorale benadering bijgedragen tot de oplossing van deze problemen. In Mozambique daarentegen versterkte de sectorale benadering juist de trage doorgeleiding van fondsen naar uitvoeringsniveau.

Versterking van het institutionele kader bij andere subsectoren en geïntegreerd waterbeheer

De bijdragen van Nederland op het gebied van andere subsectoren zoals irrigatie, en voor *geïntegreerd waterbeheer* in het algemeen is wel op onderdelen of voor specifieke terreinen te duiden. Veel van deze steun is verleend via projecten. Nederland

heeft in Bangladesh en Egypte concrete bijdragen geleverd aan de erkenning van het belang van participatief waterbeheer bij irrigatie. De ervaringen van Nederlandse proefprojecten op dat terrein zijn in Bangladesh een belangrijke input geweest voor het opnemen van participatie in nieuwe regelgeving. Anderzijds is in beide landen het invoeren van deze nieuwe werkmethodes buiten de proefprojecten niet gerealiseerd.

Zoals eerder beschreven zou in principe de sectorale benadering kunnen bijdragen aan het ontwikkelen van een goed institutioneel kader voor geïntegreerd waterbeheer. Echter in tegenstelling tot de milieusector, waar een vergelijkbare problematiek speelt, is geen aansluiting gevonden bij centrale spelers, zoals ministeries van Financiën of Planning. De verantwoordelijkheid voor geïntegreerd waterbeheer wordt vrijwel overal gedragen door een daarvoor gespecialiseerde directie in het betreffende ministerie of een speciale autoriteit. In de praktijk zijn er veel problemen met andere ministeries met deelverantwoordelijkheden en in zijn algemeenheid ontbreekt het overheden aan het vermogen om regulerend op te treden. In veel landen zijn er competentieproblemen met het ministerie van Landbouw. In Jemen bijvoorbeeld is de geïrrigeerde landbouwsector grootverbruiker van water en door de gevestigde belangen in deze sector blijkt deze moeilijk te reguleren. Hetzelfde geldt voor de relaties met de gespecialiseerde instituten. De ontwikkeling van een sectorbreed institutioneel kader ten dienste van integraal waterbeheer bleek overal moeilijk te realiseren en er blijft veel onduidelijkheid over de afbakening van verantwoordelijkheden tussen de verschillende subsectoren. Donoren hebben in de regel weinig invloed op het oplossen van de problemen die daaruit voortkomen vooral niet als politieke motieven een grote rol spelen bij de interne taakverdeling bij de overheid. De Nederlandse steun op deze terreinen betreffen dan ook zoals hierboven aangegeven, meer concrete projecten op deelterreinen.

5.3 Versterking capaciteit en uitvoering

De sectorale benadering in de watersector is gericht op het scheppen van voorwaarden voor een grotere effectiviteit van de hulp: door institutionele versterking wordt getracht de lange termijn uitvoeringscapaciteit van waterorganisaties te vergroten. In de praktijk van de verschillende programma's zijn beoogde resultaten alleen globaal gedefinieerd en niet uitgewerkt in concrete activiteiten en meetpunten. Bij de evaluatie van de versterking van de uitvoeringscapaciteit door institutionele versterking wordt wederom een onderscheid gemaakt tussen landen waar de principes van sectorale benadering in toenemende mate zijn toegepast

(Mozambique, Benin en Jemen) en waar dat minder of niet het geval is geweest (Egypte, Bangladesh, Vietnam en Indonesië).

5.3.1 Mozambique, Benin en Jemen: toepassing van de sectorale benadering

Organisatieontwikkeling en personeelsbeleid op nationaal niveau

In Mozambique is Nederland al meer dan twintig jaar betrokken bij de versterking van nationale organisaties: de Nationale Waterdirectie (DNA) in Mozambique. Deze betrokkenheid is lange tijd in de vorm van projectfinanciering en technische assistentie geweest. Eind 1999 was de ambassade positief over de mogelijkheden om DNA verder te versterken als leider van de sector. Met de introductie van de sectorale benadering en het verstrekken van de begrotingssteun was de hulp nog wel bestemd voor organisatieversterking van de DNA, maar was de aanwending van de middelen daarvoor niet geoormd. Recente rapportages over de stand van zaken bij DNA geven een weinig rooskleurig beeld van de resultaten die met de steun is behaald. Op een aantal essentiële punten is er in vergelijking met de evaluaties van acht jaar terug weinig verandering te bespeuren.⁵⁹ De meest belangrijke problemen die worden geconstateerd zijn:

- het ontbreken van een integraal beleidsplan en bijhorend financieringsplan;
- geringe voortgang met de kwaliteitsverbetering van planning en monitoring;
- een laag uitvoeringsritme, waarbij de bestedingen gemiddeld minder dan 50% van het begrote bedrag vormen; en
- inadequate financiële rapportages en accountantscontrole.

Het personeelsbeleid schiet tekort en er is geringe voortgang om daar verbetering in te brengen: onevenwichtig personeelsbestand met dominantie van technici, lage salarissen, tekort aan personeel op lokaal niveau, en uitstroom van gekwalificeerde technici naar beter betaalde functies, zowel in het land zelf als in het buitenland. Het gebrek aan gekwalificeerd personeel wordt als de belangrijkste oorzaak gezien van de gebrekkige uitvoeringscapaciteit en het gebrek aan leiderschap van DNA in de sector.⁶⁰ Toepassing van de sectorale benadering en het verlenen van sectorale begrotingssteun, waarbij de besluitvorming over de institutionele versterking van de sector aan de overheid zelf werd overgelaten, heeft daarop, in ieder geval voor wat betreft DNA, geen aanwijsbare invloed gehad.

59 Zie het landenrapport Mozambique uitgewerkt voor de IOB evaluatie (2000) Institutional Development in the Water Sector.

60 Bron: Presentatie B. van Baren voor DMW van de Institutionele analyse van DNA 2006.

In Jemen beschouwen de autoriteiten het tekort aan gekwalificeerd personeel eveneens als een van de grootste obstakels voor goed waterbeheer. Training vindt plaats op adhoc basis, maar er ontbreekt een strategie voor capaciteitsopbouw. Bij de rekrutering van personeel zijn soms familie en stammenbanden belangrijk. Aangetrokken door betere arbeidsvoorwaarden verlaat goed gekwalificeerd personeel soms de overheid om bij projecten van de Wereldbank en andere donoren te werken, wat ten koste gaat van de uitvoeringscapaciteit bij de overheid. Toch is er middels de sectorsteun wel resultaat geboekt: er vindt geleidelijk een uitbreiding plaats van gekwalificeerd technisch en administratief personeel en met de decentralisatie is er nu ook op decentraal niveau sprake van een toename van lokale staf. Vanaf 2006 is er een nieuw salarisbeleid van kracht waarbij de arbeidsvoorwaarden voor het personeel verbeteren en volgens de analyse van de ambassade draagt de sectorsteun bij aan betere arbeidsvoorwaarden.⁶¹

In Benin is organisatieversterking in het verleden veelal bevorderd via specifieke programma's van bilaterale donoren, met name door Denemarken, maar deze maakt thans onderdeel uit van de gemeenschappelijke donorfinanciering voor de sector. Het is nog te vroeg om nu al inzicht te krijgen in de resultaten ervan.

De voortgang met capaciteitsopbouw ligt heel anders bij nieuw opgerichte organisaties met specifieke taken voor regulering, toezicht en investeringen.⁶² Deze instituten hebben veel minder te lijden onder de bureaucratische en politieke obstakels om competent personeel aan te trekken of vast te houden. En doordat, zoals in het geval van de stedelijke drinkwatervoorziening in Mozambique, ook hogere salarissen worden betaald en er sprake is van goed management blijken veel van de problemen van organisatieontwikkeling hier minder te gelden. In deze gevallen heeft het werken aan hervormingen vanuit een sectoraal perspectief wel resultaat opgeleverd.

Steun voor capaciteitsopbouw op lokaal niveau

In alle bestudeerde landen is voor drinkwater een strategie in gang gezet om taken in uitvoering van de programma's te decentraliseren naar lokaal niveau en de participatie van direct betrokkenen te versterken. Daarbij zijn resultaten geboekt in Benin en tot op zekere hoogte ook in Jemen. In Benin kon Nederland aansluiten

⁶¹ Deze informatie is deels ontleend aan het Sector track record 2007.

⁶² Voorbeelden daarvan zijn Water Regulatory Board (CGA) en de Investment and Assets Fund for Water Supply (FIPAG) de instituten voor urbane drinkwater- en sanitaire voorzieningen in Mozambique, de Local Government Engineering Development (LGCED) in Bangladesh en de General Authority for Rural Water Supply Projects (GARWPS) in Jemen.

bij voorwerk van andere donoren, vooral dat van Denemarken op districtsniveau. Dankzij deze directe steun zijn er verbeteringen vast te stellen in de uitvoeringscapaciteit van de provinciale overheden, waardoor een basis is gelegd voor verdere decentralisatie. Nederland heeft geen rechtstreekse bijdrage geleverd aan de versterking van lokaal bestuur, maar op centraal niveau het decentralisatiebeleid bevordert.

In Jemen is de steun aan de versterking van de regionale kantoren succesvol. Deze regionale kantoren zijn thans in staat om op autonome wijze de aanleg van nieuwe en het herstel van bestaande waterpunten uit te voeren. Nederland heeft aan vier van die kantoren rechtstreeks steun verleend. Er wordt geëxperimenteerd met een uitbreiding van de delegatie van financiering naar deze lokale kantoren. Een groot aantal comités van watergebruikers spelen een belangrijke rol bij de organisatie van drinkwatervoorzieningen.

Door de invoering van de sectorale benadering is de Nederlandse steun voor institutionele versterking vooral op nationaal niveau ingezet. Met uitzondering van het hiervoor genoemde voorbeeld van Jemen is directe steun aan de versterking van lokaal bestuur vrijwel nergens onderdeel van de sectorale benadering. De Nederlandse aanpak contrasteert met die van andere bilaterale donoren. Zo zet bijvoorbeeld Denemarken wel in op directe interventies op provinciaal niveau vanuit de gedachte dat daar de grootste leemte in uitvoeringscapaciteit is.⁶³ Maar de hulp op lokaal en regionaal niveau wordt gecombineerd met institutionele versterking van de centrale overheid.

5.3.2 Versterking van capaciteit en uitvoering in landen met minder vergaande toepassing van sectorale benadering: Bangladesh, Egypte, Vietnam en Indonesië

In de overige landen waar de toepassing van de sectorale benadering niet of veel minder het geval is, wordt de steun aan capaciteitsvergroting middels projecten verleend. Hierbij is de Nederlandse steun wel op zowel nationaal als regionaal/lokaal niveau gericht. In Bangladesh en Egypte is bijgedragen aan versterking van de sector door op zowel lokaal/regionaal als op nationaal niveau strategisch belangrijke projecten te steunen. De als proef gestarte projecten blijken na jarenlange steun bovendien een bron van inspiratie geweest te zijn voor het nationale sectorbeleid, zowel in Egypte als in Bangladesh. De projecten zijn vooral gericht

63 DANIDA (2006) Evaluation of Danish Support to Water Supply and Sanitation en met name Country Report Benin (2005).

op strategische innovatie maar veel minder op het terrein van versterking van uitvoeringsprocessen.

In Bangladesh werkt Nederland al sinds de jaren zeventig samen met de Bangladesh Development Water Board (BDWB), een semiautonome instantie die onder de verantwoordelijkheid van het ministerie voor Water valt en verantwoordelijk is voor de planning, uitvoering en onderhoud van de waterinfrastructuur (drainage en irrigatie, kustbeheer en protectie tegen overstromingen e.a.). Het is de sleutelorganisatie voor alles wat met geïntegreerd waterbeheer te maken heeft en dus ook voor de opbouw van de sector. De Nederlandse steun aan organisatieontwikkeling van de BDWB was in de vorm van projectsteun en technische assistentie. In alle programma's die door Nederland werden gesteund was een belangrijke doelstelling om de veelal exclusieve focus op de uitvoering van infrastructurele werken te veranderen en een bredere benadering op waterbeheer te bevorderen met meer oog voor onderhoud, beheer en duurzaamheid. Ondanks een aantal veranderingen ten goede wordt de uitvoeringscapaciteit van de board nog steeds ernstig gehinderd door het gebrek aan adequaat personeel en is er gebrek aan politieke wil om een duidelijk wettelijk en institutioneel kader te scheppen en de rol van de board als leidende instantie in de watersector te bevorderen.⁶⁴ Ondanks de lange periode van Nederlandse projectsteun en betrokkenheid bij de watersector heeft Nederland geen invloed kunnen uitoefenen om tot een geïntegreerd beleid voor de sector te komen.⁶⁵ In Bangladesh is Nederland naast de eigen projectsteun in een aantal grote programma's gaan samenwerken met de Aziatische Ontwikkelingsbank.

In de overige Zuidoost-Aziatische landen, Vietnam en Indonesië, moet de belangrijkste bijdrage aan de hervormingen in de sectoren van de Wereldbank en de Aziatische Ontwikkelingsbank komen. In Vietnam financiert Nederland naast de

64 In Bangladesh werkten in het recente verleden meer dan 18.000 mensen bij de Waterboard wat onder druk van rationalisering en bezuinigingen is teruggebracht tot 8.500 in 2007. Er bestaat sinds tien jaar een personeelsstop en het gebrek aan technici op middelbaar niveau voor het werk in de regio's en in het veld doet zich voelen. Om haar taken naar behoren te kunnen uitvoeren wordt geschat dat rond de 12.000 mensen nodig zijn. Het merendeel van het personeel wil in de hoofdstad blijven en er is daardoor een tekort aan personeel in de regio's. Een ander probleem is dat het personeel vooral uit technici bestaat en er een tekort is aan personeel voor de begeleiding en participatie van lokale groepen van watergebruikers. Het contracteren van adequaat personeel wordt gehinderd door bureaucratie en strakke administratieve regels. Samenvattend kan gesteld worden dat op het terrein van het personeelsbeleid er de afgelopen jaren weinig verbeterd is.

65 Een pleidooi voor verdergaande toepassing van sectorale benadering is te lezen in de landenstudie Bangladesh voor de IOB evaluatie van de sectorale benadering van R. Rodts (2005): "As far as known RNE did not undertake comprehensive water management sector work in Bangladesh. As a result, institutional development components were seldom integrated into longer-term institutional development strategies. Despite the recognition that sector work is a key element, the resources deployed to support and expand it operationally and to place it in a strategic context, were negligible." (p. 53).

cofinanciering strategisch belangrijke aanvullende projecten. Met uitzondering van Bangladesh is Nederland in deze landen een relatief te kleine donor om veel invloed uit te kunnen oefenen en heeft het niet de financiële slagkracht om sectorsteun van betekenis te geven. Vandaar dat de hulp zich richt op een strategische bijdrage aan grote leningen. Maar omdat de Nederlandse inbreng daarbij inhoudelijk veelal beperkt is kan moeilijk meer aangegeven worden welke de toegevoegde waarde met betrekking tot het versterken van uitvoeringscapaciteit is geweest.

5.4 Resultaten op uitvoeringsniveau

De steun aan de watersector en de toepassing van de sectorale benadering daarbij zou uiteindelijk moeten leiden tot effectievere uitvoering en dienstverlening dat bovendien duurzamer zou zijn, omdat de overheid en andere betrokkenen zelf verantwoordelijk zouden worden voor beleid en uitvoering. Er zijn meerdere redenen waarom een directe relatie tussen steun, beleid en resultaten niet gemakkelijk te leggen is. De versterking van de uitvoeringscapaciteit is een langlopend proces waarbij de concrete resultaten pas op termijn zichtbaar worden. Verschillende elementen in de sector benadering vragen de nodige tijd, zoals donoroverleg, beleidsafstemming en het omzetten van financieringssystemen.⁶⁶ Uit de landenstudies blijkt verder dat er weinig aandacht is voor operationele resultaatmeting binnen de programma's en dat er veelal een groot gebrek is aan informatie en betrouwbare kwantitatieve data.⁶⁷

De informatie over resultaten op het terrein van *geïntegreerd waterbeheer* beperken zich veelal tot het niveau van beleid en institutionele ontwikkeling en de aard van de programma's laat nauwelijks toe om concrete resultaten op uitvoeringsniveau te monitoren. In landen waar veel met projectsteun en directe interventies ten bate van arme bevolkingsgroepen wordt gewerkt, kan het perspectief op resultaten beter worden aangegeven. Dat geldt bijvoorbeeld voor Bangladesh waar dankzij het opzetten van een waarschuwingssysteem en het bouwen van schuilplaatsen de met grote regelmaat terugkerende cyclonen minder slachtoffers maken dan vroeger.

Hetzelfde geldt voor Egypte, waar in de provincie Fayoum via Nederlandse projecten, naast verbetering van de infrastructuur, vanaf 1995 het concept van het waterschap werd geïntroduceerd. Deze waterschappen zijn bedoeld om gebruik van water

66 Dit vertragingseffect is overigens niet inherent aan de sector benadering maar verschillende institutionele projecten, die de revu passeerden in deze evaluatie, hadden eveneens een lang aanlooptijd.

67 In principe zouden de MTEFs en PAFs dit in beeld moeten brengen, maar het zwaartepunt in deze evaluatie kaders is meer op beleidsverandering en minder op het bereiken van veld resultaten.

beter te regelen en tot een betere afstemming tussen boeren en overheid te komen. Inmiddels is een kwart van de Fayoum in waterschappen opgedeeld. Boeren en andere watergebruikers kiezen uit hun midden een bestuur, dat het beheer en het onderhoud van de lokale waterwerken op zich neemt. Daardoor hebben de boeren zelf meer controle over het watergebruik en de regulering ervan. Het is echter nog niet gelukt deze ervaringen te reproduceren in andere regio's of op te nemen in nationaal beleid. De ondersteuning van de waterschappen laten zowel de kracht (het uitvoeren en introduceren van bestuurlijke innovaties) van projecthulp zien als de zwakte (het problematische van het op een hoger plan brengen van projectresultaten).

In het geval van sectorsteun in het kader van de sectorale benadering is er voornamelijk informatie over de subsector drinkwatervoorzieningen beschikbaar. Op het eerste gezicht lijkt het leggen van een verband tussen de sectorsteun en de vergroting van toegang tot veilig drinkwater hier gemakkelijker vanwege het dienstverlenende karakter op lokaal niveau. Bovendien is de Nederlandse steun (samen met die van andere donoren) in verhouding tot de investeringen van de overheid in de Afrikaanse landen zeer omvangrijk. Dit maakt het gemakkelijker een verband tussen steun en resultaten te leggen. In Mozambique bijvoorbeeld zal de geplande Nederlandse bijdrage 25% van de totale (rurale en stedelijke) uitbreidingen uitmaken.

Toch blijkt uit de landenstudies dat de beschikbare informatie over concrete resultaten beperkt is. Dat komt deels, doordat er van Nederlandse zijde te weinig aandacht voor resultaatmeting is en deels door de onvoldoende kwaliteit en betrouwbaarheid van de officiële statistieken. Er wordt verder nauwelijks impactonderzoek gedaan bijvoorbeeld om meer zicht te krijgen op het gebruik van de watervoorzieningen en de effecten ervan op gezondheid.⁶⁸ Zo worden in Mozambique de officiële cijfers over de toegang tot watervoorzieningen op het platteland beïnvloed door de aanname van het aantal huishoudens per functionerend waterpunt. Onderzoek heeft aangetoond, dat deze aanname te hoog was en dientengevolge het aandeel van de bevolking met toegang tot goed drinkwater veel lager is.

68 IOB is bezig een aantal impactstudies over drinkwater uit te voeren waaronder in Jemen en Benin. Gepubliceerd is inmiddels een impactstudie over drinkwatervoorzieningen in Tanzania: IOB (2007) *Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1999-2006*. Eind 2008 wordt de studie over Jemen uitgebracht IOB (2008) *Impact Evaluation: Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen*.

In Mozambique zijn met de sectorsteun vooralsnog geen belangrijke verbeteringen geboekt op het terrein van drinkwatervoorzieningen. Daarentegen kunnen in Jemen en Benin wel tendensen tot verbetering worden aangegeven. In Jemen is er na een periode van stagnatie vanaf 2003 op het platteland sprake van een gestage toename van de toegang tot drinkwater. Indien uitbreiding volgens het huidige ritme aanhoudt zullen de MDG-streefcijfers de komende jaren gehaald worden. Nederland levert daar een belangrijke bijdrage aan (zie box).

Voortgang met drinkwatervoorzieningen in Jemen

In 2006 werden de gemiddelde kosten voor ruraal drinkwater per persoon berekend tussen de USD 49 en USD 70. De eerste audit van 2005 was kritisch over de uitvoering van hervormingen en activiteiten maar desondanks is er een jaarlijkse toename van toegang tot veilig drinkwater met percentages tussen de 3% (2005) en 4,8% (2006).⁶⁹ Meer dan 70% van de uitbreiding wordt gerealiseerd door het door Nederland met geoordeelde begrotingssteun gesteunde General Authority for Rural Water Supply Projects (GARWSP). Voor de jaarlijkse geplande uitbreiding van ruraal drinkwater is een investering becijferd van USD 90 miljoen per jaar en een bedrag van USD 5,6 miljoen aan lopende kosten. Het beschikbare budget was in 2006 minder dan de helft hiervan en het grootste deel (66%) werd door de overheid gefinancierd. De Nederlandse bijdrage was in 2006 7%. Voor de periode 2007-2009 is een bijdrage gepland van ongeveer EUR 14 miljoen waardoor het Nederlandse aandeel in de totale financiering zal oplopen tussen de 16 a 23%. Er is hier een interessante verbinding gemaakt tussen een 'verticaal' programma, namelijk het bewerkstelligen van drinkwater voor 50 miljoen mensen, en een sectorale benadering met gebruikmaking van geoordeelde begrotingssteun. De verwachting is dat met de Nederlandse bijdrage 81,000 personen in 2005, 45,000 in 2006 en 75,000 in de periode 2007-2009 toegang zullen krijgen tot veilig drinkwater.

De voortgang die dit programma heeft geboekt is in belangrijke mate mogelijk geweest vanwege de volgende factoren:

- de delegatie van de uitvoering en financiering naar lokaal niveau;
- het in toenemende mate toepassen van een vraaggerichte benadering;

⁶⁹ Een vraag die gesteld mag worden of sommige hervormingen zo ingewikkeld blijken om door te voeren dat daarmee het zicht op het uiteindelijke doel, n.l. het beter vervullen van een aantal kerntaken, uit het zicht verdwijnt.

- het geven van prioriteit aan de rehabilitatie en voltooiing van bestaande werken; en
- de toename van het beschikbare investeringsbudget.

In Benin is de dekking van rurale drinkwatervoorzieningen tot 2005 constant gebleven op 57% van de bevolking. Dat percentage ligt in de praktijk lager omdat daarbij geen rekening wordt gehouden met de niet functionerende waterpunten, die volgens schattingen tussen de 20 en 30% van het totale aantal bedragen. Vanaf 2005 is er snelle voortgang geboekt: jaarlijks komen er 1350 waterpunten bij. Het streven is verder om jaarlijks 450 niet functionerende putten te repareren. Daarmee is het mogelijk dat de MDG doelstelling voor veilig drinkwater gehaald wordt. Voor de uitbreiding van de stedelijke drinkwatervoorzieningen zal veel afhangen van de voortgang die geboekt wordt met het versterken van het nationale nutsbedrijf SONEB en vooral de verbetering van de exploitatie en financiële administratie. Ook hier geldt dat met de sectorale benadering getracht wordt de voorwaarden voor verbeteringen in de effectiviteit te creëren, maar dat de effecten pas op langere termijn kunnen worden gezien.

Duurzaamheid van de sectorsteun aan drinkwatervoorzieningen

Eerder is geconstateerd dat er mede onder invloed van de MDGs veel aandacht is voor het aanleggen van nieuwe drinkwatervoorzieningen en te weinig voor het onderhoud en de duurzaamheid ervan. Uitbreiding van de voorzieningen vraagt zowel versnelde investering als adequaat onderhoud. Het raakt ook een belangrijk thema in drinkwatervoorziening: de relatieve hoge uitval van systemen. Gegevens hierover zijn fragmentarisch, maar in veel landen is dit op het platteland rond de 30-35%, met uitschieters naar boven en naar beneden.⁷⁰ De problemen betreffen vaak de ondersteunende activiteiten: de logistiek van reserve onderdelen in afgelegen gebieden vooral voor meer complexe systemen, de organisatie van groot onderhoud en reparaties door financieel zwakke lokale overheden en gebruikersgroepen van grotendeels arme huishoudens.

De IOB impactstudie over drinkwater in Jemen (2008) observeert dat de gebruikersgroepen van drinkwater veelal zelf goed in staat zijn een aantal taken van onderhoud en financiering uit te voeren, maar dat het niet voldoende is deze groepen te trainen en vervolgens aan hun lot over te laten. Institutionele versterking op meer

⁷⁰ Het feit dat deze gegevens fragmentarisch zijn terwijl ze wezenlijk onderdeel zouden moeten zijn van het meten van effectieve dekking geeft de betrouwbare statistieken, zoals bijgehouden door UNDP/WHO.

continue basis is noodzakelijk om de duurzaamheid te garanderen.⁷¹ Het volgen van een vraaggerichte aanpak en de participatie van gebruikersgroepen van groot belang om het onderhoud van de voorzieningen te garanderen en daarmee de duurzaamheid ervan te bevorderen. Uit de landenstudies van Mozambique, Jemen en Benin blijkt dat het moeilijk is om deze vraaggerichte benadering in de praktijk te brengen. Dit hangt samen met de problemen om gebruikersgroepen een adequate training voor onderhoud en beheer te geven.

Ter illustratie van deze problematiek is in de landenstudie over Benin in één provincie een studie gemaakt van de duurzaamheid van de pompen en de belangrijkste problemen met het onderhoud ervan.⁷² In 60% van de drinkwatersystemen ging tenminste twee maal per jaar de pomp stuk en in 33% van de gevallen viel de pomp gedurende meer dan twee maanden uit. Naast de beschikbaarheid van onderdelen blijkt het functioneren van de gebruikersgroepen een van de grootste problemen. In 426 (85%) van de 500 dorpen bestaan watercomité's, die verantwoordelijk zijn voor beheer en onderhoud. Het onderzoek toont aan, dat slechts 20% daarvan goed functioneren.⁷³ Perspectieven op financiële duurzaamheid zijn in Mozambique en Jemen vooralsnog afwezig: bijna alle investeringen in drinkwater op het platteland worden extern gefinancierd en in de uitvoering spelen NGO's een grote rol.

Armoedefocus van het Nederlandse beleid

In het Nederlandse hulpbeleid is de noodzaak de hulp op de armen te richten de belangrijkste doelstelling. Maar ondanks de nadruk op armoedebestrijding in beleid is deze centrale doelstelling onvoldoende uitgewerkt en geoperationaliseerd. De armoedefocus wordt alleen in algemene termen aangegeven, maar er wordt weinig melding gemaakt van de wijze waarop met specifieke maatregelen en inrichting van beleid en hulp de armen het beste bereikt kunnen worden en welke bijdragen daaraan in het kader van de sectorale benadering kunnen worden geleverd. De mate waarin de hulp op de armoededoelstelling is gericht, komt vooral tot uiting in de programma's voor drinkwater en sanitaire voorzieningen.⁷⁴

71 "The continued operation of the water supply systems is largely attributable to the durability of the community institutions that manage them. Despite these achievements, there are signs of some institutional erosion at community level. Institutional sustainability cannot be taken for granted. The community institutions have most of the skills to perform their functions in the long term, but, like pumps and pipes, they need some ongoing maintenance." IOB (2008) Impact evaluation: Support to Rural Water Supply and Sanitation, Governorates of Dhamar and Hodeidah Republic of Yemen.

72 Zie voor de motivatie om onderzoek in deze provincie te doen: IOB Landenrapport Benin.

73 Voor een nadere uitwerking van de criteria daarvoor zie de bijlage daarover in het landenrapport Benin: Diagnostic study Collines, 2006 and field visit evaluation mission 2007.

74 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007). Drinkwater en sanitatie in het kader van ontwikkelingssamenwerking Conceptnotitie.

Deze worden deels uitgevoerd in de armere landen (Mozambique, Benin, Jemen en Bangladesh) en deels geconcentreerd op arme groepen (Indonesië, Vietnam en Egypte).

In vijf van de zeven landen is de Nederlandse hulp vooral op het platteland geconcentreerd waar de grootste achterstanden in toegang tot veilig drinkwater bestaan. Hierdoor is er een grotere kans dat Nederland daarmee de armen bereikt. Het is dan ook zeer aannemelijk dat rurale drinkwatervoorzieningen in landen als Benin in belangrijke mate aan armen ten goede komen, gegeven de veelal globaal homogene samenstelling van de bevolking.

Alleen in Egypte en Mozambique is er ook een significante Nederlandse bijdrage aan stedelijke drinkwatervoorzieningen. Er zijn veelal politieke redenen waarom de overheid in de ontvangende landen de aanleg van voorzieningen in de steden prioriteit geeft. Zo heeft Nederland in Mozambique haar bemoeienissen met de stedelijke drinkwatervoorzieningen uitgebreid, omdat de institutionele hervormingen daar verder gevorderd zijn dan op het platteland. De Nederlandse steun in deze is gericht op het versterken van de verantwoordelijke organisaties en nauwelijks op het vergroten van de toegang van arme groepen.

Voor wat betreft de armoedefocus van de steun aan andere subsectoren is hiervoor aangegeven dat deze goed te duiden is in het geval van projectsteun in Bangladesh en Egypte. Maar veel minder is duidelijk hoe de steun voor geïntegreerd waterbeheer samenhangt met de doelstelling van armoedebestrijding. Steun aan beter overstromingsbeheer en irrigatie en regenafhankelijke landbouw zou een goede investering zijn in armoedebestrijding maar een dergelijke prioriteitstelling ontbreekt.⁷⁵

5.5 Conclusies

Het is evident dat in een sector met tegenstrijdige belangen tussen enerzijds waterbeheer en anderzijds watergebruik hervormingen van beleid en het institutionele raamwerk tijd nodig hebben om uit te kristalliseren. In hoofdstuk 2 is bovendien aangegeven dat het proces om toe te werken naar sectorale benadering verschillende startmomenten had en in verschillende snelheden gaat. Dat maakt de beoordeling van de voortgang die wordt gemaakt met de versterking van de sector afhankelijk van welk tijdsperspectief men daarvoor aanlegt. Om die reden zijn er

75 World Bank (2007) Mozambique Country Water Resources Assistance Strategy p. v.

beperkingen om verbeteringen toe te schrijven aan de externe steun en in het bijzonder aan de sectorale benadering.

Institutionele ontwikkeling in de water sector is een thema dat al ver voor de introductie van de sectorale benadering is aangezet. Met een aantal organisaties in Egypte, Bangladesh en Mozambique op het terrein van waterbeheer bestaat al zeer langlopende samenwerking, maar zijn resultaten op dit front steeds bescheiden geweest. Wel zijn in deze landen in het verleden nieuwe elementen aan het landelijke beleid toegevoegd, bijvoorbeeld het ondersteunen van lokaal beheer of het inschakelen van private partijen. In landen waar de sectorale benadering weinig van de grond is gekomen (Bangladesh en Egypte) heeft Nederland door concrete programma's en projecten wel strategisch belangrijke bijdragen aan de versterking van de sector geleverd. Pilotprojecten blijken bovendien een meerwaarde te hebben gehad omdat de ervaringen zijn opgenomen in het nationale beleid. De project benadering had echter ook duidelijke beperkingen. De gunstige voorwaarden waaronder projecten werden uitgevoerd (betere salarissen, meer geld, eigen budget en administratie) verhinderden veelal de uitbreiding van de activiteiten op grote schaal. Vooral bij geïntegreerd waterbeheer speelde de discussie hoe uit het waterdomein te breken en waterbeheer te integreren in andere economische sectoren.

In een aantal van de water partnerlanden is geprobeerd met de toepassing van de sectorale benadering uit deze beperkingen te breken. Uit de casestudies kan worden geconcludeerd dat vooral in Benin en Jemen en deels in Mozambique (stedelijke sector) in de drinkwatersector verbeteringen in institutionele kaders zijn opgetreden: betere koppeling van beleid en uitvoering; identificeren van procedurele tekortkomingen; minder versnippering en een beter evenwicht tussen investeren in aanleg en investeren in werkende bedrijfssystemen. Benin is bovendien een voorbeeld van hoe grotere harmonisatie van de donorschulp gunstige voorwaarden creëert voor de overheid om het eigen sectorbeleid vorm te geven. Maar op andere terreinen van sectorontwikkeling liggen nog belangrijke uitdagingen, bijvoorbeeld wat betreft de inzet van maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven en de versterking van lokaal beheer.

Op deelterreinen is voortgang geboekt met de toewijzing van taken en verantwoordelijkheden binnen de overheid en de overdracht van bevoegdheden en taken aan particuliere bedrijven. De sectorale benadering heeft een gunstig effect gehad op het ontwikkelen van een structurele aanpak in de rurale drinkwatersector (Benin en Jemen) en de stedelijke drinkwatersector (Jemen en Mozambique).

Een belangrijke verklaring daarvoor is dat deze subsectoren een sterk dienstverlenend karakter hebben waarmee zichtbare resultaten kunnen worden geboekt.

Op het gebied van geïntegreerd waterbeheer is – ondanks het dringende karakter ervan in veel van de partnerlanden – minder bereikt. In tegenstelling tot milieu is er weinig gedaan aan goed bestuur in de watersector op hoger niveau.

Geïntegreerd waterbeheer is te geïsoleerd gebleven, maakt geen onderdeel uit van de nationale planning en vormt te weinig onderdeel van het politieke debat.

De activiteiten hebben zich te eenzijdig gericht op centrale organisaties binnen de watersector. De oorzaken daarvan zijn in belangrijke mate terug te voeren op de specifieke kenmerken van geïntegreerd waterbeheer zoals uiteengezet in hoofdstuk 1, maar hebben ook te maken met koudwatervrees onder donoren om beter onderling en met de nationale overheid samen te werken.

In een aantal landen is niet voor sectorale benadering gekozen, maar is geopteerd voor een benadering van strategische inzetten. Dit betrof vooral de landen waar de totale economie en de watersector zo groot is dat de Nederlandse inbreng op zijn best ‘bescheiden maar belangrijk’ kan zijn. In Egypte, Vietnam en Bangladesh gebeurde dit door verschillende goed gepositioneerde projecten met een hoog innovatiegehalte. In Bangladesh, Vietnam en Indonesië werd daarnaast de route van cofinanciering gezocht. Voor de hele water sector geldt dat de doelen voor sectorversterking niet goed gedefinieerd zijn en dat op dit terrein een goed actieplan ontbreekt. In geval van cofinanciering is het zicht op de institutionele versterking van de watersector zelfs nog moeizamer omdat de precieze bijdrage in een groter geheel minder zichtbaar wordt.

In de landen waar sectorale benadering in belangrijke mate wordt toegepast is de Nederlandse hulp sterk gefocust op de centrale overheid, maar wordt in Benin en Jemen wel aandacht gegeven aan de decentralisatieproblematiek. Nederland kiest daarbij voor een strategie om de versterking van de lokale actoren (overheid en bevolking) zoveel als mogelijk via de centrale overheid te laten lopen. Maar omdat een van de grootste obstakels juist de zwakke uitvoeringscapaciteit op lokaal niveau is, blijft het een thema van discussie of de gevolgde aanpak niet meer aanvullende activiteiten behoeft.

Institutionele versterking maakt een belangrijk onderdeel uit van de sectorale benadering. Omdat benadrukt wordt dat het daarbij om een procesmatige aanpak gaat wordt veelal nagelaten concreet aan te geven welke resultaten in welk tijds-

bestek verwacht worden. Er is daarbij veel aandacht voor bestuurlijke processen en minder focus op tastbare problemen en resultaten op uitvoeringsniveau. Het probleem van betrouwbare informatie gaat verder dan de drinkwatersector en raakt de uitgangspunten van de zogeheten Parijs Agenda voor Hulp Effectiviteit, waarbij ‘*management for results*’ één van de principes was. In de praktijk is het meten van resultaten ‘gemakkelijker gezegd dan gedaan’ en is het vertrekpunt voor de ontwikkelingsinspanning moeilijk vast te stellen.

Voor de steun aan de subsector drinkwatervoorzieningen kan voor Jemen en Benin, maar niet voor Mozambique, worden aangetoond dat er betere voorwaarden voor effectiviteit zijn gecreëerd en dat er aanwijzingen zijn dat deze ook in een uitbreiding van de voorzieningen heeft geresulteerd. De duurzaamheid van de voorzieningen is een punt van zorg.

Om meer voortgang op uitvoeringsniveau te boeken zijn een aantal concrete obstakels aangegeven. Veel van de problemen hebben betrekking op een onvoldoende afstemming van nationaal beleid op de lokale behoeften. Er is sprake van stagnatie in de ontwikkeling van het (fiscale) decentralisatieproces en er zijn geen voorspelbare en transparante financieringsmechanismen voor uitvoering van programma’s op lokaal niveau en er bestaat verwarring over de toewijzing van verantwoordelijkheid en financiën tussen provincie en districten. Dat geldt vooral voor de subsector drinkwatervoorzieningen.

6 Slotbeschouwing: leidt sectorale benadering tot betere resultaten?

Inleiding

Deze evaluatie heeft betrekking op de toepassing van de sectorale benadering op het gebied van water en milieu. Beide zijn sinds meer dan vijftien jaar een van de hoofdthema's in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en Nederland is een vooraanstaande donor op beide beleidsterreinen. Sinds 1998 is de sectorale benadering het organiserende principe in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en is er in meerdere partnerlanden een begin gemaakt om deze benadering in te voeren.

De doelstellingen van de sectorale benadering impliceren in meerdere opzichten een nogal radicale breuk met voorafgaande bilaterale hulpinspanningen. De inzet – veelomvattende bestuurlijke en institutionele verbetering van de gehele sector – is veel meer dan capaciteitsopbouw of het introduceren van nieuwe management systemen. De sectorale benadering opereert op het niveau van overheidsbeleid en goed bestuur en probeert in de sector de samenwerking tussen de verschillende partijen en geledingen te bevorderen. Uiteindelijk doel van de Nederlandse hulp en de toepassing van de sectorale benadering is een effectieve(re) bijdrage aan armoedebestrijding te leveren. De verwachtingen ten aanzien van de sectorale benadering zijn dus nogal hoog en de inzet ambitieus. In deze slotanalyse worden de bevindingen over wat daarvan is terechtgekomen samengevat.

Dilemma's en risicoinschatting

De voorstellen voor het volgen van de sectorale benadering leken aantrekkelijk omdat daarmee een sectorbrede aanpak mogelijk zou worden en meer aandacht gegeven kan worden aan alle aspecten die nodig zijn voor het laten functioneren van de sector. Om die reden werd de sectorale benadering snel opgepakt in de

sociale sectoren als onderwijs en gezondheid. Maar in milieu en water was er sprake van twijfels die voortkwamen uit strijdige overwegingen.

Eenzijds was er erkenning voor het potentieel van de sectorale benadering om problemen in samenhang te zien. Zo sloten de voorstellen voor de sectorale benadering goed aan bij het streven om geïntegreerd waterbeheer te versterken. En in milieu liep men aan tegen de beperkingen van het werken op deelterreinen en was er een groeiend bewustzijn, dat de samenhang tussen de milieuproblemen om een veel bredere en integrale aanpak vraagt. Hierbij zou de sectorale benadering een belangrijke rol kunnen spelen. Ook zouden harmonisatie en afstemming van de donorhulp de versnippering van financiering, benaderingen en technologieën kunnen tegengaan. Er zou bovendien op een meer structurele wijze aan institutionele versterking kunnen worden gewerkt. De milieusector en de watersector zouden met de sectorale benadering uit hun isolement gehaald kunnen worden door deze beter te integreren in het nationale beleid en begrotingsproces.

Anderzijds waren er ook bedenkingen, waarbij verwezen werd naar de specifieke kenmerken van de milieu- en watersector. Daarbij werd het ontbreken van een duidelijk institutioneel en beleidskader en de onderverdeling van beide sectoren in een groot aantal subsectoren en thema's genoemd. De sectorale benadering zet aan tot het versterken van de rol van de centrale overheid maar in milieu- en waterbeheer spelen niet-overheidsactoren een belangrijke rol en staan vaak grote economische belangen op het spel. Bovendien bestaat er in veel landen wantrouwen tegen de centrale overheid, als het gaat om het doorgeven van middelen voor armoedebestrijding. In de watersector bestond er een lange traditie van projecthulp en een zekere tegenzin bij de ontvangers van die hulp om deze nu middels de centrale overheid te kanaliseren.

Dit dilemma vertaalde zich in een discussie binnen het ministerie over de te volgen strategie: moest men nu eerst werken aan de voorwaarden om sectorale benadering te gaan toepassen en sterk in te zetten op institutionele ontwikkeling om pas na verloop van tijd te bezien of een meer sectorale aanpak en eventueel begrotingssteun mogelijk zou zijn? Of was het verbeteren van die voorwaarden onderdeel van de sectorale benadering zelf en moest er de voorkeur aan worden gegeven om de verantwoordelijkheid voor de gewenste verbeteringen vanaf het begin bij de overheid te leggen. De beantwoording van deze vraag heeft sterk afgehangen van de risicoinschatting die gemaakt werd en van de specifieke opvattingen die daarover bestonden op de ambassades. Vanuit het ministerie was er weliswaar aanvankelijk veel druk om de sectorale benadering door te voeren – met een belangrijke rol

voor sectorale begrotingssteun – maar werd de uitvoering ervan niet sterk geregiseerd en werd er ook ruimte gelaten aan de ambassades om een eigen invulling te geven. Dat was enerzijds noodzakelijk om bij de uitvoering van het beleid zoveel als mogelijk rekening te houden met de situatie van elk land, maar anderzijds bleek dat er ook toe te leiden dat er grote verschillen waren in de interpretatie van het beleid en de uitvoeringswijze die lang niet altijd terug te voeren waren op de specifieke kenmerken van de partnerlanden.

De voortgang in de praktijk

Van de zes ‘milieulanden’ die zijn onderzocht is in vier landen, Ghana, Senegal, Kaapverdië en Colombia, de sectorale benadering in belangrijke mate toegepast. In deze landen is de steun bestemd voor de ontwikkeling en uitvoering van het nationale milieubeleid en wordt sectorale begrotingssteun verleend, waarbij de besluitvorming over de aanwending deels aan de overheid van de partnerlanden wordt overgelaten. Alleen in Pakistan is er in de Nederlandse bilaterale hulp geen sprake van sectorale benadering omdat daar de politiek-institutionele voorwaarden voor ontbreken en de overheid de voorkeur geeft aan geharmoniseerde donorhulp voor specifieke activiteiten. Vietnam zit er een beetje tussen in: er zijn wel belangrijke elementen van de sectorale benadering toegepast maar begrotingssteun is niet aan de orde.

Van de zeven ‘waterlanden’ wordt de sectorale benadering in drie landen in uiteenlopende mate toegepast: Mozambique, Benin en Jemen. In deze drie landen is de Nederlandse steun in belangrijke mate voor de uitvoering van het nationale waterbeleid bestemd en wordt het voor water verantwoordelijke ministerie ondersteund. In de steun aan de watersector in Bangladesh, Vietnam, Indonesië en Egypte is – net als in de milieusector in Pakistan – de toepassing van de sectorale benadering veel minder van de grond gekomen. De keuze om hier meer terughoudendheid te betrachten met sectorale steun lijkt gerechtvaardigd door de context en de reële mogelijkheden daarvoor. De ambassades in deze landen hebben een andere weg gevolgd om bij te dragen aan de versterking van de sector door het kiezen van programma’s, waarmee een strategische bijdrage aan de ontwikkeling van de sector kan worden geleverd en door cofinanciering van grote programma’s met multilaterale organisaties. Ook de ontvangende landen zelf gaven de voorkeur aan projecthulp.

Leidt toepassing van sectorale benadering tot (betere voorwaarden voor het boeken van) concrete resultaten?

Sectorale benadering is geen doel op zich maar een werkwijze in de bilaterale hulp met als doel bij te dragen aan effectieve dienstverlening en armoedebestrijding. Maar de weg van hulp onder sectorale benadering naar concrete resultaten is lang. Sectorale benadering werkt sterk in de voorwaardelijke sfeer en probeert betere condities voor effectieve dienstverlening en armoedebestrijding te creëren.

In de meeste landen is de invoering van sectorale benadering nog maar zeer recent (minder dan drie jaar), waardoor het in die landen nog niet mogelijk is om een verband tussen de toepassing ervan en resultaten vast te kunnen stellen. Maar wel bleek het mogelijk inzicht te krijgen in de voorlopige resultaten van de doelstelling om de sector te versterken en waar mogelijk daarbij aan te geven of dat tot betere voorwaarden voor effectieve dienstverlening leidt. In die zin heeft deze evaluatie het karakter van een tussenbalans.

In een aantal landen heeft de sectorale benadering er toe bijgedragen dat er belangrijke resultaten geboekt konden worden op het niveau van centrale aansturing en beleid. Ook is in meerdere landen gebleken dat de sectorale benadering functioneel kan zijn om op systeem niveau problemen van de sector aan te pakken, iets dat in projecten meestal tekort schiet. Met de sectorale benadering is het bovendien mogelijk gebleken beleidsdiscussie op bepaalde terreinen te voeren met de centrale overheid, waarbij obstakels voor sectorbeleid in breder verband kunnen worden aangekaart. In enkele gevallen heeft de benadering het mogelijk gemaakt concrete obstakels voor de uitvoering van activiteiten op lokaal niveau aan te pakken. Bijvoorbeeld in de drinkwatersector in Benin, heeft dit tot verbetering in de uitvoeringscapaciteit van de overheid geleid.

In landen waar sectorale benadering al langere tijd wordt toegepast (Senegal en Mozambique) en sectorale begrotingssteun wordt verleend kon worden vastgesteld dat concrete resultaten en de kwaliteit van de dienstverlening terugliepen. In de milieusector in Senegal was dat het gevolg van gebrek aan uitvoeringscapaciteit en bureaucratische procedures. In de watersector in Mozambique konden na jarenlange sectorsteun noch verbeteringen in beleid noch van de dienstverlening worden waargenomen omdat het beleid dat op nationaal niveau gesteund werd weinig afgestemd bleek op de problemen in de provincies en op lokaal niveau. Het is nu nog te vroeg om vast te kunnen stellen of deze teruggang bij het boeken van resultaten tijdelijk of structureel is.

In deze en andere landen kon worden vastgesteld dat voor effectievere dienstverlening en resultaten op uitvoeringsniveau een aantal problemen bestaan:

- a) De gebrekkige koppeling tussen centraal en lokaal niveau en daarmee vaak tussen beleid en uitvoering.
- b) Beperkingen in de capaciteit op lokaal niveau om aandacht te geven aan milieu- en waterbeheer.
- c) Bureaucratische problemen binnen het bestaande systeem van openbare financiën waardoor goedkeuring en betalingen zo lang duren dat de uitvoering ernstige vertraging oploopt en tijdsgebonden en meer bewerkelijke activiteiten niet meer mogelijk zijn.
- d) Gebrek aan coördinatie in planning en uitvoering tussen de vele maatschappelijke en overheidsactoren die betrokken zijn bij de sector.
- e) Gebrek aan nazorg omdat de financiële en institutionele mechanismes ontbreken om na initiële investeringen het dienstenniveau op peil te houden. Dit geldt bijvoorbeeld sterk in rurale drinkwater voorziening.

De toepassing van de sectorale benadering is nog te veel gericht op nationaal beleid en op de centrale overheid en dit heeft te weinig bijgedragen aan het oplossen van bovengenoemde problemen. Capaciteitsopbouw op lokaal niveau vindt nog veelal plaats met directe projectsteun of door NGO's. Alleen in landen waar deze problemen onderdeel uitmaken van de sectorale benadering, zoals in het geval van rurale drinkwatervoorzieningen in Jemen en Benin, zijn voorwaarden voor betere dienstverlening in de nabije toekomst geschapen.

Sectorale benadering en armoedebestrijding

Armoedebestrijding staat centraal in alle beleidsdocumenten over de Nederlandse ontwikkelings samenwerking en er wordt in het Nederlandse hulpbeleid een sterk verband gelegd met milieuzorg, waterbeheer en drinkwatervoorziening.

De relatie tussen beter milieu- en waterbeheer en armoedebestrijding is op verschillende niveau's te duiden. Intensieve exploitatie van natuurlijke hulpbronnen is thans in veel landen de belangrijkste aanjager van economische groei die in Zuidoost-Azië heeft bijgedragen aan armoedebestrijding. Maar de duurzaamheid van die groei en de verdeling ervan staan sterk ter discussie.

Een andere relatie kan gelegd worden in de afhankelijkheid van arme bevolkingsgroepen op het platteland van natuurlijke hulpbronnen voor hun bestaanszekerheid en inkomensmogelijkheden: weidegebieden, visserij, lokale bosgebieden, veilig

en bereikbaar oppervlaktewater en grondwater. Beter water- en milieubeheer kan bijdragen aan de verbetering van kwaliteit van deze bronnen en de duurzaamheid van het gebruik ervan. De relatie is echter niet één-op-één. Ten eerste gaat er tijd overheen tussen beter beheer en beter vruchtgebruik. Daarnaast is er het vraagstuk van toegang tot hulpbronnen: in veel gevallen is intensivering van exploitatie gepaard gegaan met verdere marginalisering van de arme bevolkingsgroepen.

Van belang is verder de mate waarin armen toegang hebben tot dienstverlening op het gebied van milieu- en waterbeheer. In de steden hebben grote delen van de bevolking te lijden van lucht- en waterverontreiniging, maar zijn het vooral de armen die zich daar het slechtst tegen kunnen verweren. De armen hebben bovendien ook al te maken met de afwezigheid of slechte kwaliteit van voorzieningen voor vuilnisverwerking en water.

De consequenties hiervan voor de wijze waarop sectorsteun wordt verleend zijn velerlei. Bij sectorsteun kan niet volstaan worden met een algemene verwijzing naar de noodzaak om algemeen milieu- en waterbeheer te verbeteren maar dient rekening te worden gehouden met de politieke dimensies van de vraagstukken van verdeling en toegang tot hulpbronnen. Om daar aandacht aan te geven zal er naast de centrale overheid ook met andere actoren actief moeten worden samengewerkt. Van belang is verder dat keuzes voor specifieke werkerreinen, doelgroepen of aandachtspunten in de sectorsteun veel duidelijker moeten worden gerelateerd aan de doelstelling van armoedebestrijding.

Vanuit bovenstaande overwegingen kan worden geconcludeerd dat de centrale doelstelling om bij te dragen aan armoedebestrijding, zoals benadrukt in het Nederlandse milieu- en waterbeleid, soms om meerdere redenen op gespannen voet staat met de werkwijze van de sectorale benadering: de optie om de uitvoeringscapaciteit in de sector te versterken is een lange weg. Er bestaat een spanningsveld tussen de tijd die nodig is voor hervormingen en de directe noodzaak om een aantal zaken aan te pakken, zoals de bevolking van drinkwater voorzien of het beschermen van gebieden met grote natuurwaarden. Bovendien wordt er teveel vanuit gegaan dat versterking van de capaciteit van de overheid uiteindelijk wel leidt tot betere uitvoering op lokaal niveau en er is te weinig aandacht voor de bureaucratische en politieke belemmeringen daarvoor.

Maar er zijn ook oorzaken die samenhangen met de wijze waarop de sectorale benadering wordt toegepast. Zo is hiervoor aangegeven dat de Nederlandse sectorsteun sterk gericht is op de centrale overheid en er minder aandacht is voor de

mechanismen en instrumenten waarmee nationaal beleid doordringt op het uitvoeringsniveau. Door de nadruk op de overheid als uitvoerder en het gebruik van begrotingssteun verdwijnen de flexibiliteit en aandacht die nodig zijn om participatieve processen te bevorderen en uit te voeren of aan capaciteitsversterking op lokaal niveau te doen. Juist de capaciteit op lokaal niveau (lokale overheid en gebruikersgroepen) is veelal onvoldoende, terwijl assistentie en institutionele ontwikkeling op centraal niveau zijn geconcentreerd.

Tenslotte kan opgemerkt worden dat kwesties als de toegang tot natuurlijke hulpbronnen veelal politiek gevoelig zijn en dat er om die reden veelal grote beperkingen zijn om dat op het niveau van de centrale overheid aan de orde te stellen en invloed uit te oefenen.

Ondanks de hoge prioriteit voor armoedebestrijding bestaat er in het Nederlandse milieu- en waterbeleid te weinig systematische aandacht om specifiek pro-poor activiteiten te ontwikkelen en te operationaliseren met duidelijke actieplannen en weloverwogen keuzes in de selectie van doelgroepen, technieken en financieringsstrategieën. Er is in geen van de bestudeerde landenprogramma's een armoede analyse gedaan of een inschatting hoe de verschillende programma's op micro-niveau uit pakken. De anderszins gedetailleerde resultatenraamwerken in de milieuprogramma's in Senegal en Colombia, bijvoorbeeld, zwijgen op het thema armoedebestrijding.

In het geval van drinkwater ligt dit wat anders vanwege het sterk dienstverlenende karakter van deze subsector, maar ook omdat veel directer en in de tijd veel sneller vastgesteld kan worden of de voorzieningen zijn geleverd. In landen waar de hulp sterk op het platteland is geconcentreerd en er sprake is van een relatief homogene arme bevolkingsgroep (Benin is daar een voorbeeld van) worden met de door Nederland gesteunde programma's veel arme mensen bereikt. Maar waar sprake is van aanzienlijke heterogeniteit onder de bevolking (zoals in de steden) is een specifieke pro-poorbenadering des te meer noodzakelijk. Waar het daarbij om gaat is de specifieke belemmeringen waarom armen geen of moeilijker toegang krijgen tot drinkwatervoorzieningen te proberen weg te nemen. Daar wordt in sommige landen wel aandacht aan besteed, maar het gebeurt niet systematisch.

Bij geïntegreerd waterbeheer zou een grotere prioriteit voor armoedebestrijding wellicht ook tot andere keuzes leiden. Steun aan beter waterbeheer voor landbouwproductie zou een goede investering zijn in armoedebestrijding maar dit is geen prioriteit. Vanuit het perspectief van armoedebestrijding is dat vooral in Afrika

opmerkelijk. In Mozambique bijvoorbeeld is 70% van de bevolking in belangrijke mate afhankelijk van zelfvoorzieningslandbouw. Ongeveer eenderde van de bevolking is chronisch ondervoed en vooral in het zuiden en centrum van het land komen perioden van droogte regelmatig voor.⁷⁶ Zowel vanuit de milieu- als watersector zouden deze problemen veel aandacht moeten krijgen.

In zowel Bangladesh als Egypte zijn bewuste keuzes gemaakt om een deel van de steun aan de watersector direct op de armen te richten middels speciale projecten, omdat deze niet of niet gemakkelijk via de programma's van de centrale overheid worden bereikt. In Bangladesh achtte de Nederlandse ambassade de mogelijkheden voor daadwerkelijke armoedebestrijding via de centrale overheid beperkt. Daarom werd de voorkeur gegeven aan projecthulp ten behoeve van drinkwater en sanitaire voorzieningen en bescherming tegen overstromingen. Deze activiteiten worden gecombineerd met programma's voor versterking van de waterinstanties op centraal niveau. Op deze wijze wordt geprobeerd de sector vanuit verschillende invalshoeken te versterken. Het lijkt er aldus op dat de wens bij te dragen aan de uitvoering van de centrale doelstelling van armoedebestrijding in Bangladesh zwaar heeft gewogen bij het besluit om grote terughoudendheid met de toepassing van de sectorale benadering te betrachten.

Welke conclusies zijn te trekken?

De trage voortgang bij het versterken van de sectoren kan verklaard worden uit complexe samenstelling ervan, het gebrek aan interesse voor deze benadering in sommige van de ontvangende landen en de onvoldoende uitwerking van het Nederlands hulpbeleid in deze. Ook van invloed is geweest de uiteenlopende wijze van inschatting door de ambassades van de risico's verbonden aan de toepassing van de sectorale benadering in de context van bepaalde landen. Ondanks de erkende zwakke institutionele structuren is in bijna geen van de landen een institutionele analyse gemaakt en evenmin een plan om zwakheden in deze structuren systematisch en gezamenlijk met andere donoren te verbeteren.⁷⁷

Waar consequent toegepast heeft de sectorale benadering het voordeel gehad dat de Nederlandse hulp relevanter wordt vanwege de meer structurele en geïntegreerde aanpak van sectorproblemen. Door de grote aandacht voor beleidsprocessen en bestuur is met de sectorale benadering een sterke focus op centrale overheden en 'beleid' ontstaan. De zeer beperkte aanwijzingen voor de relatie

⁷⁶ World Bank (2007) Mozambique Country Water Resources Assistance Strategy: samenvatting p. v.

⁷⁷ Alleen in Mozambique is wel een institutionele analyse uitgevoerd maar de inschattingen die daarin gemaakt worden blijken achteraf te optimistisch te zijn geweest.



Benin: onderricht in schoon drinkwater, sanitatie en hygiëne. Foto: Roel Burgler/Hollandse Hoogte

tussen sectorale benadering en daadwerkelijke armoedebestrijding zijn niet positief. De voornaamste reden is dat micro-macro verbanden operationeel onvoldoende zijn uitgewerkt. Veel energie is gericht op het in gang zetten van de nieuwe omgangsvormen, die onderdeel zijn van de sectorale benadering: donoroverleg, resultaatraamwerken en begrotingsfinanciering. Maar het gevolg is dat eindresultaten niet altijd meer in beeld zijn.

Wat tot nadenken zou moeten stemmen is dat het meten van operationele resultaten nauwelijks aandacht heeft gekregen in de verschillende programma's. De resultaatraamwerken zijn het belangrijkste monitoringsinstrument en vormen tegelijkertijd de basis voor de beleidsdialoog tussen donoren en partners over begrotingsfinanciering. Maar de raamwerken richten zich vooral op activiteiten die eenvoudig en eenduidig vast te stellen zijn en die sterk in de sfeer van organisatorische besluiten en beleidsvoornemens liggen en gaan veel minder over daadwerkelijke prestaties en veranderingen op het gebied van water of milieu. Zelfs met eenvoudige parameters zoals het functioneren van drinkwatersystemen slaagt men er niet in voortgang goed in beeld te krijgen. *Reality checks* ontbreken en er is nauwelijks aandacht voor resultaatgericht monitoren of evaluatie.

De sectorale benadering heeft het mogelijk gemaakt in enkele hulpafhankelijke landen belangrijke politieke thema's aan te kaarten, institutionele veranderingen

in werking te zetten en bij te dragen aan beter bestuur op het terrein van de milieu en geïntegreerd waterbeheer. Daarbij kon de inrichting van de sector zelf centraal staan. Op het gebied van drinkwatervoorziening kon de rol van lokale en maatschappelijke organisaties bij beheer en onderhoud aan de orde worden gesteld. Maar om daar vervolg aan te geven dient de focus gericht te worden op het uitvoeringsniveau en dienen niet-overheidsactoren systematischer bij beleid en uitvoering te worden betrokken.

De sectorale benadering is aangemerkt als 'organiserend principe' voor de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking. In de IOB evaluatie van 2006 over de sectorale benadering werd reeds kritiek uitgeoefend op de te eenzijdige nadruk op sectorale begrotingssteun als de te prefereren hulpmodaliteit. Mede in reactie daarop is de invulling van de sectorale benadering flexibeler en breder geworden. Er wordt thans meer nadruk gelegd op de noodzaak de hele sector te versterken en zich daarbij van een modaliteitenmix te bedienen. Deze studie heeft nog eens laten zien dat projecten hun nut hebben in het tot stand brengen van tastbare resultaten in complexe omgevingen, zeker waar intensieve interactie met verschillende groepen plaatsvindt. Projecten kunnen verder belangrijk zijn om vernieuwende benaderingen uit te proberen, die bij gebleken succes op grotere schaal kunnen worden toegepast. Deze evaluatie concludeert ook dat het moeilijk vol te houden is dat de sectorale benadering het enige principe van de bilaterale hulp is. De studie bevestigt dat de sectorale benadering vooral kan worden ingevoerd in hulpafhankelijke landen met zwakke institutionele structuur maar waar minimale voorwaarden in termen van politieke wil aanwezig zijn. De meeste van die landen liggen in Sub-Sahara Afrika. In de Zuidoost-Aziatische landen is de sectorale benadering moeilijk toepasbaar. Daar is een andere weg gekozen om de sector te versterken. De meeste van deze landen vallen overigens onder de door de minister geïntroduceerde nieuwe categorie landen, waar de hulp zal worden teruggebracht en vervangen door een andere vormen van samenwerking.

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlands beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de ministers in staat aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarom wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsintenties als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

Aanpak en methodologie

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de eigen kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben.

Programmering

De IOB-evaluatie-programmering maakt deel uit van het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van Buitenlandse Zaken.

Een organisatie in ontwikkeling

Sinds de oprichting van IOB in 1977 hebben er grote verschuivingen plaatsgevonden in aanpak, aandachtsgebieden en verantwoordelijkheden. In de eerste jaren stonden de activiteiten van IOB in het teken van separate projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Vanaf circa 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en omvatten sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996 vond een herijking van het buitenlands beleid plaats en werd het ministerie van Buitenlandse Zaken gereorganiseerd. Tijdens deze herijking, waarbij de naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB, werd het werkterrein uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid. Voorts wordt vanaf de jaren negentig samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties. Tenslotte streeft IOB ook op methodologisch gebied naar verbreding. Daarbij komt een groter accent te liggen op de toepassing van statistische methoden van impactevaluatie. Met ingang van 2007 onderneemt IOB ook beleidsdoorlichtingen als een vorm van evaluatie.

Bijlage 2 Terms of reference voor de evaluatie van de sectorale benadering in water en milieu

De hiernavolgende tekst is een verkorte weergave. Voor de volledige tekst zie de elektronische versie op de website van IOB. www.minbuza.nl/iob

1 Objectives of the evaluation

The specific motivation for the proposed evaluation is the need to obtain greater insight into the potential for applying the sector-wide approach and the Paris Declaration in Dutch bilateral aid to the environment and the water sector.

The objectives of the evaluation are as follows:

- a) *Accountability*: to obtain insight into the results of the Dutch support to the environment and the water sector.
- b) *Policy development*: to contribute to policy development intended to promote the application of the sector-wide approach in the environment and water sector.

2 The questions to be addressed

The central questions on accountability are:

- 1) What progress has been made with the implementation of the SWAp in the bilateral support for the environment and water sectors in the countries, and what factors account for this?

- 2) To what extent has the application of the SWAp in Dutch bilateral sector aid in these countries contributed to the achievement of the outcomes envisaged and of the poverty alleviation objectives that the Netherlands subscribes to?

The forward looking questions are:

- 3) What lessons can be learned from experiences so far and in what degree are SWAPs a useful approach in the support to the environment and water sectors?
- 4) What actions/ improvements are required to improve the implementation of the SWAP in the environment and water sector and maximize the impact on policy achievement?

For the evaluation of progress the following definition will be used:

- 1) Contributions to the fulfillment of the conditions for SWAp in terms of policy formulation and operationalization towards the meso and micro levels, improved public-private partnership, institutional strengthening and streamlining of the project portfolio towards sector support.
- 2) Intensification of co-ordination with other donors towards harmonization and alignment.
- 3) Changes in aid modalities in terms of a decrease of project aid and a shift to basket funding, pooled funding and sectoral budget support.

The principal evaluation questions have been further elaborated in the following specific questions:

Evaluation of the progress made in implementing sector-wide approach

Context

- 1) In which way and to what extent are perspectives for the SWAp in the environment and water sector being influenced by contextual factors?

Conditions recipient country

- 2) To what extent are main conditions for SWAp in place in the recipient country?

Inputs donors: Dutch policy (and other donors)

- 3) In which manner and to what extent does the GON together with other donors apply the SWAp in the environment and water sector?

Outputs

- 4) How did progress in the implementation of the SWAp in the environment and water sector with special reference to the Dutch contribution affect/change the achievements of the outputs aimed at?

Outcomes

- 5) Insofar SWAp has been applied: how did this affect/change the achievements of the outcomes envisaged in the fields of better service delivery and the sustainability of the delivery systems as well as in the fields of poverty focus and poverty reduction?

Lessons for future policy

- 6) Taking into consideration the analyses and assessments made under the previous research questions, which are the opportunities and obstacles to make further and faster progress in organising Dutch aid according to the SWAp principles?

3 Framework for analysis

The assumption behind SWAp is that progress with SWAp will lead to more effective aid and ultimately to sustained poverty reduction. This means that with progress in SWAp also outcomes would improve. Therefore, the dimension of outcome is included in this evaluation in clearly defined terms as better service delivery, sustainability of delivery systems and greater focus on poverty reduction (see also framework of analysis point 5).

The questions as formulated under paragraph 3 are summarized in the following framework of analysis:

Schedule 1 Framework of Analysis

	Main Questions	No.	Key issues	Lessons to be learned
Context	1. In which way and to what extent are perspectives for the SWAp being influenced by contextual factors (country and sector level context)?	1.a 1.b 1.c 1.d 1.e 1.f	General governance situation Public Sector Reform (civil service reform) Public finance management Decentralization PRSP Institutional landscape of the sector; its actors and agendas	6a. Which are the opportunities and obstacles to make further and faster progress in organizing Dutch aid in the water sector according to the SWAp principles?
Conditions	2. To what extent are main conditions for SWAp in place in the recipient country?	1.g 1.h 2.a 2.b 2.c 2.d	Place and role of sector vis-a-vis other sectors Water sector budget and external funding Existence of sector policy and quality Operationalization sector policy Sector Investment Plan Institutional framework and sub-sectoral and external coordination mechanisms	6b. How can the opportunities be maximized and the obstacles be minimized to enable an accelerated and broader application of the SWAp?
Recipient Country		2e 2.f	Scope, quantity and quality of Public-Private Partnership Summary assessment regarding conditions for SWAp in the recipient country	6c. What are the indications that an accelerated application of SWAp will lead to or substantially contribute to higher outcome of aid objectives in the water sector with special reference to better service delivery, sustainability of the delivery systems and the poverty focus?
Inputs donors	3. In which manner and to what extent does the Government of the Netherlands (GON) together with other donors apply the SWAp in the water sector?	3.a 3.b 3.c 3.d 3.e 3.f 3.g	Netherlands contribution and modality mix Focus on sub-sectoral or sectoral approach Contribution to Technical Assistance GON contribution to harmonisation GON contribution to alignment Decision making on aid modalities Differences between GON and other donors	

		<p>6.d What lessons can be learned from giving SWAp support at sub-sector level?</p>
<p>Output</p> <p>4. How did progress in the implementation of the SWAp in the water sector, with special reference to the Dutch contribution affect/change the achievements of the outputs aimed at?</p>	<p>3-h GoN interpretation and actions regarding opportunities and obstacles</p> <p>3-j Reduction of transaction costs</p> <p>4-a Improved policy operationalization and implementation</p> <p>4-b Improved institutional development</p> <p>4-c Improved implementation capacity and (sub)sector management</p> <p>4-d Improved Public Private Partnership</p> <p>4-e Increased leadership and ownership of recipient country</p> <p>4-f Improved quality of the dialogue with the recipient country</p>	<p>6e. Which concrete suggestions and recommendations can be made for future policy, taking into consideration at the one hand the Dutch wish to speed up the SWAp process and at the other hand the opportunities and obstacles in the water sector with special reference to the three case study countries?</p>
<p>Outcome</p> <p>5. Insofar SWAp has been applied: how did this affect/change the achievements of the outcomes envisaged in the fields of better service delivery, sustainability of the delivery system as well as the poverty focus and poverty reduction?</p>	<p>5-a In which manner and to what extent did SWAp contribute to the outcomes in the fields of service delivery and sustainability of the delivery systems?</p> <p>5-b Increased poverty focus and better prospects for poverty reduction ?</p>	

The detailed evaluation matrix in annex 1 is the operational basis for the evaluation of sector support. Major research questions, verification criteria indicators and the approach to verification to answer the main questions have been elaborated. This detailed matrix will be further elaborated and improved during the evaluation exercise if need arises.

Contextual questions (schedule 1 under point 1) will be answered based upon the analysis of existing documentation. To a limited extent verification can take place in the field. The evaluation itself will focus on answering questions in schedule 1 as mentioned under points 2, 3, 4 and 6. It should be emphasized that the questions related to outcomes (schedule under point 5) are focused on better service delivery, sustainability of the delivery systems and the poverty focus. These questions can only be answered to a limited extent and even then only in broad terms.

4 Set-up of the evaluation

The following two principles will guide the set up of the evaluation:

- The evaluation will build as much as possible on existing information and insights in order to focus the evaluation research as much as possible on specific issues and information gaps which are necessary to answer the main evaluation questions.
- Though the general evaluation framework will be the basis for the evaluation methodology, it must be adapted to the concrete context of the countries in which sector support is provided. In this sense it serves an instrument and check-list, but it should not be used as a questionnaire. It is important to evaluate from the perspective of the specific context of the countries where sector support is provided.

The study will comprise the following components:

- a) A desk study on Dutch support to the environment and water sector. This study will provide an overview of activities and expenditure patterns in the environment and water sector, an overview of the general Dutch sector policy as well as its implementation in the sector-countries.

b) Case studies

Environment

It is proposed that five countries will be studied, three at case study level and two at desk study level: Senegal, Vietnam, Colombia, Ghana and Pakistan. Cape Verde was not selected because in the near future this country will not longer form part of the list of partner countries. Mongolia was not selected since most of Dutch aid to the sector in this country is channelled through UNDP. These countries represent 53% of total expenditures (2004-06) in the environment sector in partner countries.

Water

Three case studies will be carried out in order to add depth to the desk study and analysis. They will make it possible to position Dutch policy in the context of sector and country, and to arrive at explanations for the findings. These studies will be carried out in: Benin, Mozambique and Yemen. For Bangladesh and Vietnam short desk studies will be carried and if possible and necessary, followed by a short verification mission.

The reasons for selecting these specific countries are:

- a) Representing different stages in experience with SWAP.
 - b) Representing different subsectors.
 - c) Maintaining a geographical spread.
- c) Analysis and final report
- The findings of the desk study and the case studies will form the basis for the production of the final report. The central focus of the final report will be on answering the main evaluation questions.

In addition to this study, IOB envisages a series of impact evaluations of Netherlands support to drinking water and sanitary facilities. The purpose of these impact evaluations is to get insight into the nature and magnitude of effects of programmes for water supply and sanitary facilities. In 2006 a pilot impact evaluation of a Netherlands supported programme in Tanzania was undertaken, in 2007 a similar evaluation will be carried out in Yemen and in the coming years also in Mozambique and Benin. One key issue to be addressed in these studies is the assessment how far institutional conditions explain the achievement of results and impact of water and sanitation programmes. The question posed is to what

extent the policy and institutional strategy adopted contributed to sustainable results in the drinking water and sanitation sector. This issue fits very well with some of the key issues in the SWAp evaluation. For this reason, the planning and implementation of both evaluations will be coordinated as much as possible. In Yemen the intention is to carry out the institutional analysis part of both evaluation exercises jointly. The results of the impact evaluation will be very helpful in evaluating the SWAp objective to contribute to more effective assistance to the water sector.

5 Scope Remit

The study focusses on delegated bilateral aid to the partner countries in which environment and water is being supported as a sector as well as an assessment of the general sector policy of the Netherlands with special reference to the environment and water sector. The evaluation will primarily examine developments in the selected case-study countries. The evaluation will focus on the period 2003-2006. However, relevant information regarding the period 1999-2002 will be taken into consideration wherever possible. Though the country studies will initially examine the sector in the broad sense, the evaluation will, if necessary, be limited to one or a few sub-sector(s), in order to provide more depth.

Project funding remains a very substantial part of the total funding in the water sector. To get a proper insight into sector support these project funding activities will also be part and parcel of the evaluation exercise itself. Therefore, the study will include all delegated bilateral activities in the sector, those ones labelled as project, programme, SWAp or Non-Swap activities. Moreover, relevant non-delegated funding activities in the water sector in the three case study countries (e.g. funding of WSS activities through UNICEF) will be included as well, as far as these activities are relevant in answering our research questions.

6 Organisation and execution

The evaluation has been requested by the Environment and Water Department (DMW) and the Department for Effectiveness and Quality (DEK), both of the Dutch Ministry of Foreign Affairs. It will be carried out by the Policy and Operations Evaluation Department (IOB) of that Ministry, under the guidance of a steering group. The content will be supervised by a reference group led by the Director of IOB and will comprise two external experts and one representative each from the

Environment and Water Department and the Department for Effectiveness and Quality, plus the accountable inspector from IOB.

The IOB inspector will be accountable for the execution of the research; the evaluation will be funded from the IOB budget.

The selection of the consultants for this study has been made via a European tendering.

The study will be implemented by a contracted chief consultant and each country study will have a contracted country consultant. The chief consultant will be accountable for the preliminary study and for composing a working plan for the country studies. The chief consultant shall take part in at least two of the three country studies.

Bijlage 3 Rapporten en auteurs

Voor deze evaluatie zijn de volgende rapporten geschreven. Deze zijn te downloaden van de website van IOB. www.minbuza.nl/iob

Sectorsteun in milieu en water. Een evaluatie van de toepassing van de sectorale benadering in de bilaterale hulp in milieu en water (2008): Nico van Niekerk en Frank van Steenbergen.

Milieu

Synthese evaluatierapport: Frank van Steenbergen (2008) Managing environment, managing aid: evaluation of sector approach in environment. Meta Meta, ODI and AidEnvironment, Final Report.

Colombia: Peter Newborne en Lidia Cabral (Overseas Development Institute), Francisco Javier Canal (Instituto para la sostenibilidad del desarrollo) en Rafael Gomez (onafhankelijk consultant).

Kaapverdië: Lidia Cabral (Overseas Development Institute).

Vietnam: Frank van Steenbergen, Wouterleen Hijweege (Wageningen International) en Bach Tan Sinh (Vietinsight).

Senegal: Frank van Steenbergen en Jan Joost Kessler (AIDEnvironment).

Ghana: Frank van Steenbergen en Jan Joost Kessler (AIDEnvironment).

Water

Synthese evaluatierapport: Van Woersem, B. en Heun, J. (2008) Evaluation of sector support and approaches in the water sector, Final Report. Consultants for Development Programmes/UNESCO/IHE.

Benin: Bert van Woerseem en Frank Jaspers (Consultants for Development Programmes), Hamady N'Djim (onafhankelijk consultant).

Mozambique: Bert van Woerseem, Dinis Juizo (onafhankelijk consultant) en Piet Jan Zijlstra (Consultants for Development Programmes).

Jemen: Jetze Heun en Cees Vulto (Consultants for Development Programmes).

EVALUATIE-STUDIES UITGEBRACHT DOOR DE INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE (IOB) 2001-2008

Evaluatie-studies uitgebracht vóór 2001, zijn te vinden op de IOB-website: www.minbuza.nl/job

- 286 2001 Smallholder Dairy Support Programme (SDSP) Tanzania**
Inspection of its identification, formulation and tendering process
isbn 90-5328-298-x
- 287 2001 De kunst van het Internationaal cultuurbeleid 1997-2000**
isbn 90-5328-300-5
- 288 2002 Health, nutrition and population**
Burkina Faso Mozambique Yemen
isbn 90-5328-301-3
- 289 2002 Cultuur en Ontwikkeling**
De evaluatie van een beleidsthema (1981-2001)
isbn 90-5328-302-1
- 289 2002 Culture and Development**
Evaluation of a policy (1981-2001)
isbn 90-5328-305-6
- 290 2003 Agenda 2000**
Hoe Nederland onderhandelt met Europa
isbn 90-5328-307-2
- 291 2002 Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990-1999**
isbn 90-5328-306-4
- 292 2003 Resultaten van internationale schuldverlichting 1990-1999**
isbn 90-5328-310-2
- 292 2003 Results of International Debt Relief 1990-1999**
isbn 90-5328-314-5
- 293 2003 Netherlands-FAO Trust Fund Co-operation 1985-2000**
isbn 90-5328-308-0
- 294 2003 Co-ordination and Sector Support**
An evaluation of the Netherlands' support to local governance in Uganda, 1991-2001. isbn 90-5328-311-0
- 295 2003 Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba**
Een evaluatie van de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
isbn 90-5328-316-0
- 296 2003 Poverty, policies and perceptions in Tanzania**
An evaluation of Dutch aid to two district rural development programmes
isbn 90-5328-337-4
- 297 2004 Over solidariteit en professionalisering**
Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001). isbn 90-5328-341-2
- 298 2004 Onderzoek naar de kwaliteit van in 2002 afgeronde decentrale evaluaties**
Eindrapport. isbn 90-5328-344-7
- 299 2005 Een uitgebreid Europabeleid**
Evaluatie van het Nederlands beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003
isbn 90-5328-347-1
- 300 2005 Aid for Trade?**
An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance
isbn 90-5328-349-8
- 301 2006 Van Projecthulp naar Sectorsteun**
Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005
isbn 90-5328-351-x
- 301 2006 From Project Aid towards Sector Support**
An evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005. isbn 90-5146-000-7
- 302 2006 Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen**
isbn 90-5328-350-1
- 303 2006 Dutch Humanitarian Assistance**
An Evaluation
isbn 90-5328-352-8
- 304 2007 Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005**
isbn 978-90-5328-353-0
- 304 2007 Evaluation of the Netherlands' Research Policy 1992-2005 (Summary)**
isbn 978-90-5328-353-0
- 305 2007 Impact Evaluation: Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006**
isbn 978-90-5328-354-7
- 306 2007 Chatting and Playing Chess with Policymakers**
Influencing policy via the Dutch Co-Financing Programme
isbn 978-90-5328-355-4
- 307 2008 Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006**
isbn 978-90-5328-358-5
- 308 2008 Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006**
Evaluatie van de bilaterale samenwerking
isbn 978-90-5328-359-5
- 308 2008 Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006**
Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)
isbn 978-90-5328-359-5
- 309 2008 Het Vakbondsmedefinancieringsprogramma**
Een evaluatie van steun gericht op versterking van vakbonden en vakbonds- en arbeidsrechten
isbn 978-90-5328-357-8
- 309 2008 The Netherlands Trade Union Co-Financing Programme**
An evaluation of support for trade unions and trade union and labour rights (Summary)
isbn 978-90-5328-357-8
- 309 2008 El Programa de Cofinanciamiento Sindical**
Una evaluación del apoyo orientado al fortalecimiento de sindicatos y de derechos sindicales y laborales (Resumen)
isbn 978-90-5328-357-8
- 310 2008 Clean and sustainable?**
An evaluation of the contribution of the Clean Development Mechanism to sustainable development in host countries
isbn 978-90-5328-356-1
- 311 2008 Impact Evaluation: Primary Education in Uganda**
isbn 978-90-5328-361-5
- 312 2008 Impact Evaluation: Primary Education in Zambia**
isbn 978-90-5328-360-8
- 313 2008 Xplore-programma**
isbn 978-90-5328-362-2
- 314 2008 Primus inter pares**
Een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004
isbn 978-90-5328-364-6
- 315 2008 Impact Evaluation: Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen**
isbn 978-90-5328-364-6
- 316 2008 Be our guests**
Beleidsdoorlichting Nederland als gastland van internationale organisaties
isbn 978-90-5328-370-7
- 317 2008 Sectorsteun in milieu en water**
Een evaluatie van de toepassing van de sectorale benadering in de bilaterale hulp in milieu en water
isbn 978-90-5328-369-1

www.minbuza.nl

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

www.minbuza.nl/iob

november 2008
ISBN/EAN 978-90-5328-369-1

OSDR6836N

