

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2009

Nr. 122

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 10 juli 2009

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over het IOB rapport «Meer dan een dak: evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding» (Kamerstuk 31 700 V, nr. 96).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 2 juli 2009. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ormel

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Toor

¹ Samenstelling:

Leden: Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Wilders (PVV), Waalkens (PvdA), Çörüz (CDA), Ormel (CDA), voorzitter, Ferrier (CDA), Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Blom (PvdA), Eijsink (PvdA), Van Dam (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Irrgang (SP), Knops (CDA), Boekestijn (VVD), Voordewind (CU), Pechtold (D66), ondervoorzitter, Ten Broeke (VVD), Van Raak (SP), Gill'ard (PvdA), Thieme (PvdD), Peters (GL) en Vacature (VVD).

Plv. leden: De Wit (SP), Van der Vlies (SGP), De Roon (PVV), Vermeij (PvdA), Omtzigt (CDA), Spies (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Van Dijk (SP), Ten Hoopen (CDA), Jonker (CDA), Boelhouwer (PvdA), Leerdam (PvdA), Arib (PvdA), Neppéus (VVD), Lempens (SP), Schermers (CDA), Griffith (VVD), Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU), Koşer Kaya (D66), Van Beek (VVD), Gesthuizen (SP), Samsom (PvdA), Ouwehand (PvdD), Vendrik (GL) en Van Miltenburg (VVD).

1

Is het beleid voor stedelijke armoedebestrijding ook tijdens zijn bestaan geëvalueerd, of is dit alleen achteraf gebeurd door middel van deze evaluatie? Zo nee, geeft het oordeel van deze notitie aanleiding tot een herziening van het evaluatiebeleid waarbij ook tussentijds geëvalueerd wordt waar dit nu nog niet gebeurt?

Het beleid voor stedelijke armoedebestrijding is op beleidsniveau niet eerder geëvalueerd. Wel zijn er in het verleden onder verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie verschillende evaluaties van projecten en programma's uitgevoerd, waaronder een gezamenlijk met andere donoren uitgevoerde evaluatie van UN-Habitat. Deze evaluaties zijn geraadpleegd voor de onderhavige, door IOB ondernomen, beleids-evaluatie. Een herziening van het evaluatiebeleid ligt niet voor de hand gegeven de vigerende regelgeving met betrekking tot periodiek evaluatie-onderzoek en beleidsinformatie (RPE 2006).

2

In hoeveel gevallen wordt nu al tussentijds geëvalueerd en in hoeveel gevallen wordt achteraf bekeken of het beleid effect heeft gesorteerd?

Tussentijdse evaluaties behoren tot de standaarduitrusting aan instrumenten waarover beleidsdirecties de beschikking hebben voor een adequaat beheer van de projectenportefeuille en vinden derhalve regelmatig plaats. Ex post evaluaties van beleid worden doorgaans uitgevoerd door IOB. In deze evaluaties staat de vraag naar de effectiviteit van beleid centraal.

3

Zijn er meer gevallen waarbij overlap bestaat tussen de verschillende beleidsonderwerpen?

Ontwikkeling is een complex proces waarin een groot aantal factoren een rol speelt, die bovendien elkaar beïnvloeden. Dientengevolge krijgt ook ontwikkelingssamenwerking vorm via een verscheidenheid aan activiteiten om beleidsdoelen te realiseren. Daarbij is altijd sprake van overlap. Eenzelfde activiteit kan immers van invloed zijn op meerdere beleidsdoelen. Zo kan investeren in betere gezondheidszorg ook een positief effect hebben op onderwijsparticipatie. Investerings uit het toenmalige bedrijfslevenprogramma ORET/MILIEV gericht op de verbetering van publiek transport in steden bleken een positief effect te hebben op de toegang van stedelijke armen tot werk, huisvesting en sociale voorzieningen. Omgekeerd kunnen meerdere uiteenlopende activiteiten eenzelfde beleidsdoel dienen. Zo kunnen trainingsprogramma's en de verstrekking van microkredieten beide bijdragen aan inkomensverbetering.

4

Hoe verhoudt zich de conclusie dat het specifieke beleid voor stedelijke armoede niet goed van de grond is gekomen, tot de conclusies dat de stedelijke armen het beleid relevant vonden en de «beoogde resultaten voor een groot deel zijn gehaald»?

Zoals opgemerkt door de IOB sloot het merendeel van de activiteiten goed aan bij duidelijk gevoelde problemen van de stedelijke armen. De projecten behaalden in hoge mate de beoogde resultaten. De activiteiten maakten echter geen deel uit van een geïntegreerde ontwikkeling, zoals die bij de sectorale benadering wordt nagestreefd. Zo kan de aanleg van drinkwatersystemen in een enkele wijk direct voldoen aan de behoefte aan veilig drinkwater. De aanleg van grote waterleidingssystemen voor

een gehele stad vraagt echter om een goed bestemmingsplan en rioleringsystemen. Een specifiek stedelijk beleid gaat in op het complexe samenspel van sectoren en mondt uit in een gezamenlijke strategie en interventieplan. Dit specifieke beleid is ook in de meeste partnerlanden nog niet goed ontwikkeld.

5

Deelt u de analyse van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) dat Nederlandse bijdragen met als doel het behalen van de Millennium Development Goals zich ook op de stad dienen te richten?

Ik deel de IOB-conclusie dat Nederlandse bijdragen aan het realiseren van de MDG doelstellingen zich ook op de stad dienen te richten. Het recht op schoon drinkwater en sanitatie bijvoorbeeld dat Nederland onlangs heeft erkend, geldt uiteraard ook voor armen in sloppenwijken. Hetzelfde geldt voor andere prioritaire thema's in het Nederlandse OS-beleid zoals gezondheid, aidsbestrijding, milieu en onderwijs. Daarom wordt in het beleid geen onderscheid gemaakt tussen een rurale of urbane omgeving. Zie ook de beantwoording van vraag 6.

6

Wat gaat u doen met de vier aanbevelingen van de IOB?

Op de vier IOB aanbevelingen wil ik als volgt reageren:

1. Er is geen enkele reden om in de beleidsdialoog of het sectoroverleg tussen de partnerlanden en de donoren de stedelijke armoede-problematiek niet aan de orde te stellen. Zowel in de algemene begrotingsteun als binnen de sectorale steun die Nederland verleent, kunnen de partners ook met voorstellen voor specifiek stedelijke programma's komen. Mochten die in de PRSP's ontbreken dan kan Nederland vragen wat daar de reden van is.
2. Het feit dat in mijn beleid stedelijke ontwikkeling geen aparte sector of thema is, betekent niet dat Nederland geen stedelijke programma's ondersteunt. Thema's als milieu, gezondheid, onderwijs en institutionele ontwikkeling zijn even relevant in een stedelijke als in een rurale context. De specifieke kenmerken van de stedelijke context zoals overbevolking, illegale bewoning, geringe sociale homogeniteit en zwak lokaal bestuur zijn belangrijke factoren die in de beleidsontwikkeling en -uitvoering meegenomen dienen te worden.
3. In de bilaterale programma's is stedelijke armoedebestrijding inderdaad geen prioritair onderwerp. Via programma's van de VN, internationale NGO's, de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken ondersteunt Nederland wel urbane activiteiten. Het door UN Habitat uitgevoerde water en sanitatie programma rond het Victoria meer en in de Mekong regio zijn hiervan voorbeelden.
4. De vierde en laatste aanbeveling over monitoring en evaluatie kan ik niet anders dan geheel onderschrijven.

7

Welke rol ziet Nederland voor zichzelf weggelegd in niet-partnerlanden met grote stedelijke problematiek als India en Brazilië?

Nederland ziet in bilateraal verband geen rol voor zichzelf weggelegd in niet-partnerlanden als India en Brazilië. Wel wordt nog zowel via multila-

terale programma's als via particuliere organisaties dergelijke steun verstrekt.

Een voorbeeld van een activiteit via het particuliere kanaal betreft een publiek-private partnerschap (PPP) tussen het DGIS, een Nederlandse NGO, de verzekeringsmaatschappij TATA-AIG en diverse Indiase microkrediet-instellingen. Doel van het programma is de verstrekking van leningen zodat mensen een latrine kunnen bouwen en vervolgens een korting op hun ziektekostenverzekering kunnen krijgen, omdat dankzij betere sanitatie de ziekte-incidentie sterk kan worden teruggedrongen.

Het feit dat Nederland via het bilaterale programma geen steun verstrekt aan landen als India en Brazilië betekent niet dat er geen belangstelling bestaat voor de grootstedelijke problematiek in ontwikkelingslanden. Zo loopt er bijvoorbeeld een meerjarig samenwerkingsverband tussen het DGIS en de Universiteit van Utrecht, in het kader van de zogenaamde IS/academie, waarbij de gevolgen van urbanisatie en het ontstaan van mega-steden centraal staan. Deze samenwerking tussen wetenschap en beleid heeft nu nog geen operationele consequenties, maar kan extra uitdagingen voor de toekomst in beeld brengen.

8

Wordt bij rapportages en tussentijdse dan wel eindevaluaties van het huidige beleid en daaruit voortkomende activiteiten wel inzicht gegeven in de effecten van de interventies op de concrete armoedesituatie van betrokkenen?

Het voorgeschreven format van tussentijdse en eindrapportages van activiteiten vraagt expliciet naar een beoordeling van de armoede-effecten van de activiteit en de duurzaamheid daarvan.

De feitelijke vaststelling van armoede-effect kan alleen door middel van (externe) evaluaties van activiteiten dan wel van programma's of thematisch beleid. De rapportages over de activiteiten zijn beschikbaar als input voor zulke externe evaluaties.

9

Bent u van mening dat de aanbeveling van de IOB om in het kader van de bilaterale samenwerking expliciete aandacht te vragen voor stedelijke armoedebestrijding zich slecht verhoudt tot het idee van eigenaarschap van ontwikkelingslanden? Zo ja, hoe denkt u dit te gaan oplossen? Zo nee, kunt u dit toelichten?

IOB geeft duidelijk aan dat er geen nieuw stedelijk beleid hoeft te worden geformuleerd. Er kan worden aangesloten bij bestaande sectorale programma's zoals onderwijs, gezondheid, water en sanitatie. Diverse sectorprogramma's besteden specifiek aandacht aan de leefomstandigheden van stedelijke armen.

10

Wat wordt bedoeld met «verdere aandacht» in aanbeveling 3? Betekent dit dat in de toekomst in grotere mate ondersteuning zal worden gegeven aan bestaande initiatieven van bestaande organisaties of zullen enkel de mogelijkheden daartoe worden onderzocht?

Met «verdere aandacht» in deze aanbeveling wordt bedoeld dat intensivering van de samenwerking met multilaterale instellingen en niet-gouvernementele organisaties tot de mogelijkheden behoort. Met name als dit gebeurt op terreinen waar Nederland zijn prioriteiten heeft liggen zoals bijvoorbeeld in de *Water Supply and Sanitation Collaborative Council* als het gaat om het realiseren van de MDG-doelstellingen voor drinkwater en sanitatie.

11

Bent u – naar aanleiding van de aanbevelingen van de IOB – van plan een beleidskader op te stellen voor stedelijke armoedebestrijding?

Naar aanleiding van de IOB aanbevelingen ben ik niet van plan een apart beleidskader voor stedelijke armoedebestrijding op te stellen. De IOB beveelt dat in het tweede advies ook expliciet niet aan. Wel zijn er goede mogelijkheden om aan te sluiten bij de prioriteiten zoals aangegeven in de beleidsbrief «Een zaak voor iedereen».

12

De verwachting is dat in 2030 4 op 5 mensen in ontwikkelingslanden in steden wonen. Wat heeft dat voor gevolgen voor voedselvoorziening?

Gezaghebbende instituten op het terrein van voedselvoorziening zoals het International Food Policy Research Institute (IFPRI) in het visiedocument «Global Food Projections to 2020», en de FAO in «Agriculture towards 2030/50» werken voor het voorspellen van de wereldvoedselvoorziening met verschillende scenario's, die laten zien dat onder redelijke aannames over technische vooruitgang en inkomensgroei de gemiddelde calorie-inname per inwoner nog kan toenemen. Mede door de verregaande verstedelijking en de toenemende welvaart in een groot deel van de wereld zal er extra druk ontstaan op voedselproductie en grondstoffenmarkten door verschuiving naar een meer eiwitrijk dieet en daarmee een groter beroep op veevoerintensieve systemen. Hoewel er dus voldoende voedsel geproduceerd kan worden, ook in 2030, om de hele wereldbevolking te voeden is het vooral het gebrek aan toegang tot dit voedsel dat tot problemen leidt. Naast verduurzaming van de landbouwproductie moet de aandacht dan ook vooral uitgaan naar het bevorderen van de toegang tot dit voedsel door het vergroten van de koopkracht van de armsten, het oplossen van conflicten, het verbeteren van bestuur en van marktwerking en handel.

13

Waarom is de beleidsevaluatie naar het beleid voor stedelijke armoedebestrijding uitgevoerd ongeveer tien jaar na het beëindigen van het specifieke beleid? Was na deze periode nog voldoende informatie beschikbaar, en was deze informatie nog voldoende betrouwbaar?

Het beëindigen van de prioritaire aandacht voor stedelijke armoedebestrijding impliceerde niet dat daarmee alle lopende activiteiten werden stopgezet. Veel projecten en programma's werden gecontinueerd en vanuit andere beleidsprioriteiten werden nieuwe activiteiten in een stedelijke omgeving ondernomen.

De evaluatie is door IOB uitgevoerd op verzoek van de betreffende beleidsdirectie waar behoefte bestond aan een beter en systematischer inzicht in de effectiviteit van de ondersteunde projecten en programma's. Het rapport voorziet in die behoefte en de aanbevelingen leveren een nuttige bijdrage aan het leerproces bij BZ. Voor het merendeel van de activiteiten was voldoende materiaal beschikbaar om tot een afgewogen oordeel over de effectiviteit te komen. Bovendien bood het feit dat de evaluatie ook een aantal activiteiten betrof die reeds geruime tijd geleden waren afgelopen een goede gelegenheid om aandacht te schenken aan het aspect van duurzaamheid.

14

De bestedingsruimte voor stedelijk beleid werd in de eerste jaren niet volledig benut, vanwege gebrek aan capaciteit van de kleine afdeling, onvoldoende menskracht en de geringe prioriteit voor het beleid bij de

dagelijkse gang van zaken. Zijn dit ook valkuilen voor het beleid voor rurale ontwikkeling. Zo ja, op welke wijze wordt met deze valkuilen omgegaan? Zo nee, waarom niet?

Nee, zoals ook aangegeven in de beantwoording van de Kamervragen naar aanleiding van de brief aan de Tweede Kamer van 8 mei 2008 over landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid, is er binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken voldoende deskundigheid op het gebied van landbouwontwikkeling, kleinschalige bedrijvigheid en gerelateerde terreinen. Binnen het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is het aantal LNV-attachees over de laatste jaren uitgebreid en bestaat de bereidheid om zo nodig extra menskracht in te zetten. Met de brief van 8 mei 2008 heb ik samen met minister Verburg duidelijk de prioriteit voor dit beleidsgebied vastgelegd. Het is een belangrijk onderdeel van mijn beleidsprioriteit «Groei en Verdeling» en ik zie er op toe dat de uitvoering gestaag vordert.

15

Welke lessen worden getrokken uit het falen van het drinkwaterproject in Managua, dat uiteindelijk als goed is beoordeeld met steun van «anderen»?

Het betreft hier een klein drinkwaterproject met een budget van € 51 000,-. De voorbereidingen voor deze activiteit duurden langer dan voorzien. Gezien de grote behoefte aan dit soort activiteiten heeft de gemeente Managua dit overgenomen en met succes uitgevoerd. De les die hieruit te trekken valt is, dat als de counterpart prioriteit hecht aan een dergelijk project en zich daarvan eigenaar voelt, zaken sneller tot een goed einde kunnen worden gebracht.