

Vergaderjaar 2008–2009

31 250

Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 65

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 2 juli 2009

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over de brief van 23 april 2009 inzake de Beleidsnotitie multilaterale ontwikkelings-samenwerking (Kamerstuk 31 250, nr. 57).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 25 juni 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), Boekstijn (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), Spijs (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).

I. VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

Inbreng van de fractie van het CDA

De leden van de fractie van het CDA onderstrepen het belang van evalueren van het beleid ten aanzien van milieu en water. Deze leden hechten sterk aan deze sectoren als belangrijke factoren in aanpak van armoede. De toegang tot schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen gelden voor het CDA als basis mensenrecht, conform het UNDP rapport van 2005. Goed dat de rol van het bedrijfsleven wordt benadrukt en het bedrijfsleven steeds actiever wordt betrokken bij de sectorprogramma's. Juist Nederlandse kennis en kunde op deze terreinen kunnen van meerwaarde zijn.

De evaluatie geeft terecht aan dat in deze wat minder «traditionele» sectoren dan onderwijs en gezondheidszorg de samenhang van sectoren en integraal beleid ontbreken. De IOB concludeert wel dat in totaal in zeven landen de samenhang verbeterd is. Hoe heeft de IOB dat gemeten? Welke Terms of Reference (TOR) dienden als uitgangspunt voor de evaluatie en op grond waarvan waren die opgesteld? Juist samenhang laat zich lastig meten, maar ook de invloed van iedere individuele donor (hoe meten we het Nederlandse graantje in de pannenkoek, aldus prof. Gunning bij de hoorzitting in de Tweede Kamer). Toch geven volgens de IOB impactstudies aan dat er wel degelijk sprake is van een specifieke Nederlandse bijdrage aan armoedevermindering door drinkwaterprogramma's. Hoe is die Nederlandse inzet gemeten? Op welke wijze kan de impact van de specifieke inzet van Nederland worden nagegaan? En betekent dit nu navolging van andere donoren? Of ontstaat juist het beeld dat Nederland het toch al zo goed doet dat andere donoren rustig achterover kunnen leunen? Kan de minister ook aangeven waar de verschillen liggen met andere donoren ten aanzien van effectiviteit?

Er wordt gesproken van nieuwe samenwerkingsvormen tussen donor en centrale overheid. Wat houden die in? In welk kader moeten we die zien? En wat betekent dit voor de andere donoren?

De leden van de fractie van het CDA onderstrepen het belang van speciale focus op vrouwen ten aanzien van water en milieu. In hoeverre zijn vrouwen betrokken bij de evaluatie door de IOB?

Goed dat er op het gebied van drinkwater en sanitatie voortgang geboekt is. Wat betekent dit voor de focus op watervoorzieningen (irrigatie etcetera) in het landbouwbeleid of breder, op het platteland? Voor de leden van de CDA-fractie geldt dat het niet alleen om de grote steden moet gaan.

Voor wat betreft de situatie in Jemen is er sprake van enige teleurstelling op institutioneel vlak. Goed dat de minister zich gaat inzetten op verbetering op dit terrein en gaat werken aan consensus. Maar bestaat er consensus over het doel en de vorm van de te ontwikkelen institutionele ontwikkelingsstrategie voor de sector? Waar denkt de minister precies aan, aan het betrekken van instituten in donorlanden?

Inbreng van de fractie van de PvdA

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met belangstelling kennis genomen van het rapport «Sectorsteun in Milieu en Water, een evaluatie van de toepassing van de Sectorale Benadering in de bilaterale hulp in milieu en water» en de beleidsreactie van de minister. De leden van deze fractie hebben een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van de PvdA delen de mening van het kabinet dat milieu en water belangrijke thema's zijn in de Nederlandse ontwikkelings-samenwerking. Het zijn vaak de allerarmsten die geconfronteerd worden met milieuproblemen en tekort aan schoon water en hygiënische voorzieningen. Daarnaast heeft Nederland veel expertise op het terrein van waterbeheer, drinkwatervoorziening en milieubescherming. Ook zijn milieu en water onlosmakelijk verbonden met landbouw en rurale ontwikkeling, een ander belangrijk thema in de (Nederlandse) ontwikkelingssamenwerking.

De leden van de fractie van de PvdA vinden het positief dat blijkt dat een aantal IOB-bevindingen die al eerder gedaan waren, invloed hebben gehad op de uitvoering van de sectorale benadering in de milieu- en watersectoren. De leden van deze fractie zijn van mening dat het goed is dat ownership en afstemming met partnerlanden en met donoren als uitgangspunten voor het sectorale beleid zijn genomen. Als de ontvangende overheid verantwoordelijkheid voor de sector neemt, kan dit een belangrijke bijdrage leveren aan armoedevermindering en capaciteitsopbouw. Het is daarbij wel van groot belang dat de ontvangende overheid goed gecontroleerd wordt, en rekenschap aflegt aan Parlement en Rekenkamer. Het gebruik van de zogenaamde «track records» kan een goed beeld geven of de benodigde instituties in het ontvangende land de vereiste kwaliteit hebben.

De minister geeft aan dat moet worden getoetst of het verleende vertrouwen gerechtvaardigd is. De leden van de fractie van de PvdA vragen zich op welke wijze dit gedaan wordt. De IOB concludeert dat de toepassing van de sectorale benadering in het merendeel van de partnerlanden geholpen heeft om op centraal regeeringsniveau aansturing en bestuur van de sector te versterken. De leden van deze fractie zijn blij met deze conclusie.

De leden van de fractie van de PvdA vinden het van groot belang dat naast donorharmonisatie ook zo veel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij bestaande programma's van de Aziatische Ontwikkelingsbank en de Wereldbank. Hoe kijkt de minister hier tegenaan en hoe groot is de bijdrage van Nederland aan dit soort programma's?

Inbreng van de fractie van de VVD

Zoals bekend hebben de leden van de fractie van de VVD grote moeite met begrotingssteun, zowel algemeen als sectoraal. Zij hebben daarvoor de volgende argumenten: 1. begrotingssteun aan samenlevingen met beperkte toegang («limited access societies», de term is van Douglas North c.s.) versterkt de patroon-cliënt netwerken en heeft daardoor een machtsbestendigende werking; 2. begrotingssteun vermindert de noodzaak tot belastingheffing, «no taxation no representation», en ondermijnt daarmee democratisering; 3. begrotingssteun draagt in hoge mate bij tot hulpverslaving; 4. er is nog steeds geen wetenschappelijk bewijs dat begrotingssteun meer economische groei genereert dan de oude projectsteun.

Vandaar de volgende vragen van de leden van de fractie van de VVD:

1. 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. Op grond van welk wetenschappelijk onderzoek is nu eigenlijk de conclusie getrokken dat begrotingssteun effectiever is dan de oude projectsteun?

2. Bent U het met deze leden eens dat het probleem van de «fungibility» (verwisselbaarheid) zowel bij projectsteun als bij begrotingssteun speelt?
3. Hoe denkt de regering te kunnen ontsnappen aan het dilemma dat sectorale begrotingssteun met al zijn goede bedoelingen de prikkel vermindert om belasting te heffen en derhalve democratisering ondermijnt?

De leden van de fractie van de VVD stellen bovendien vast dat de evaluaties uitwijzen dat er grote problemen zijn op het niveau van de uitvoering. Deze leden zijn van mening dat dit verschijnsel in belangrijke mate verklaard zou kunnen worden door de mechanismen die werken in een samenleving met beperkte toegang. Vandaar twee vragen: Hoe denkt de minister sectorale begrotingssteun meer te gaan richten op het uitvoeringsniveau? Hoe komt het dat de regeringen van ontvangende landen kennelijk niet altijd geïnteresseerd waren in uitvoeringsproblemen? Hangt dit samen met het feit dat we hier soms te maken hebben met limited access societies (Douglas North) waar de elite meer bezig is met geweldsreductie via patroon cliënt netwerken in plaats van met ontwikkeling?

De leden van de fractie van de VVD hechten veel waarde aan onafhankelijke beleidsevaluatie hetgeen helaas door deze minister voor Ontwikkelingssamenwerking is afgewezen. Uit de evaluatie blijkt nu dat zelfs afhankelijke beleidsevaluatie naar de achtergrond is verdwenen: Hoe is het mogelijk dat het monitoren van resultaten naar de achtergrond verdween en beleid en bestuur centraal kwam te staan?

In de IOB-evaluatie sectorsteun in milieu en water wordt op pagina 144 gesteld dat in de meeste landen de invoering van sectorale behandeling nog maar zeer recent is waardoor het in die landen nog niet mogelijk is om een verband tussen de toepassing ervan en resultaten vast te kunnen stellen. Waarom is het niet mogelijk om na drie jaar te meten of de sector is versterkt en tot betere voorwaarden voor effectieve dienstverlening heeft geleid?

Op pagina 149 van dezelfde evaluatie wordt gesteld dat het tot nadenken stemt dat het meten van operationele resultaten nauwelijks aandacht heeft gekregen in de verschillende programma's. Hoe is het toch mogelijk dat er nauwelijks aandacht is voor resultaatgerichte monitoren of evaluatie terwijl de Kamer daar toch keer op keer op aandringt?

De leden van de fractie van de VVD waren al kritisch over sectorale begrotingssteun, de evaluaties die nu voor ons liggen versterken dit beeld alleen maar. De IOB pleit zelfs voor meer projectsteun vandaar de volgende vraag: De IOB houdt op pagina 150 een pleidooi om naast sectorale steun ook projecten te blijven steunen. Neemt U die aanbeveling over?

De leden van de fractie van de VVD achten het buitengewoon lastig om van buitenaf instituties te versterken. In samenlevingen waar de elite de toegang tot de staatsopbrengsten gesloten houden, vallen pogingen om instituties te versterken niet in vruchtbare aarde. Dit is niet alleen een academische opmerking. De IOB-evaluatie rapporteert zelfs institutionele erosie terwijl ons beleid juist was gericht op een versterking ervan. Vandaar de volgende vraag: De IOB-evaluatie over Jemen komt tot een merkwaardige conclusie. Het Nederlandse beleid is gericht op de versterking van institutionele ontwikkeling, maar tegelijkertijd wordt er institutionele erosie gerapporteerd. Hoe vallen deze twee zaken te rijmen?

Samenvattend: de leden van de fractie van de VVD vrezen dat het ontwikkelingsbeleid van de regering in een crisis verkeert. Het huidige beleid houdt dictators in het zadel, ondermijnt democratisering en verwaarloost de private sector waar nu juist de groei en de democratisering vandaan moet komen. Vandaar hun laatste vraag: Kan de regering uitleggen waarom zij persisteert in haar beleid ten aanzien van sectorsteun en waarom zij de inzichten verwerpt zoals die verwoord zijn door de Nobelprijswinnaar Douglas North c.s. in een World Bank Working Paper 4359, Limited access orders in the developing world: a new approach to the problems of development.

II. REACTIE VAN DE MINISTER

Inleiding

Graag bied ik u hierbij de antwoorden aan op de schriftelijke vragen gesteld door een drietal fracties over de IOB evaluatie Sectorsteun milieu en water en impactstudie Drinkwater en sanitaire voorzieningen in Jemen. Deze vragen werden ingezonden op 18 april 2009 met kenmerk 31 250, nr. 55.

Veel van de gestelde vragen houden verband met het vraagstuk van effectiviteit van Ontwikkelingssamenwerking. Mede naar aanleiding van de aan de Tweede Kamer toegezonden Resultaten Rapportage (Kamerstuk nr. 31 924 V) is tijdens het wetgevingsoverleg van 10 juni jl. uitgebreid over dit vraagstuk met u van gedachten gewisseld

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie:

Inbreng CDA

De leden van de fractie van het CDA onderstrepen het belang van evalueren van het beleid ten aanzien van milieu en water. Deze leden hechten sterk aan deze sectoren als belangrijke factoren in aanpak van armoede. De toegang tot schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen gelden voor het CDA als basis mensenrecht, conform het UNDP rapport van 2005. Goed dat de rol van het bedrijfsleven wordt benadrukt en het bedrijfsleven steeds actiever wordt betrokken bij de sectorprogramma's. Juist Nederlandse kennis en kunde op deze terreinen kunnen van meerwaarde zijn.

De evaluatie geeft terecht aan dat in deze wat minder «traditionele» sectoren dan onderwijs en gezondheidszorg de samenhang van sectoren en integraal beleid ontbreken. De IOB concludeert wel dat in totaal in zeven landen de samenhang verbeterd is. Hoe heeft de IOB dat gemeten?

Antwoord

De IOB heeft deze bevinding vastgesteld op basis van criteria die zijn geformuleerd in het evaluatiekader. Hierbij is gekeken naar de mate waarop betere afstemming op nationaal niveau tot stand is gekomen. Daartoe werd de vraag gesteld of milieu en water nu een integraal onderdeel uitmaken van het nationale beleid en het beleid van andere ministeries. Vooral dat laatste is in het geval van milieu erg belangrijk. Hetzelfde geldt voor het aandeel van de uitgaven voor water en milieu op de nationale begroting. Verder is gekeken naar de afstemming met het regionale en lokale niveau.

Vervolg inbreng CDA

Welke Terms of Reference (TOR) dienden als uitgangspunt voor de evaluatie en op grond waarvan waren die opgesteld?

Antwoord

Een verkorte samenvatting van de *Terms of Reference* staat opgenomen in bijlage 2 van het Nederlandstalig rapport. Een uitgebreidere versie van de *ToR* voor zowel de milieu- als de waterstudie staat op de website van IOB. De *ToR* zijn opgesteld om nader inzicht te krijgen in de effectiviteit van de toepassing van de sectorale benadering in de milieu- en watersector.

Vervolg inbreng CDA

Juist samenhang laat zich lastig meten, maar ook de invloed van iedere individuele donor (hoe meten we het Nederlandse graantje in de pannenkoek, aldus prof. Gunning bij de hoorzitting in de Tweede Kamer). Toch geven de IOB impactstudies aan dat er wel degelijk sprake is van een specifieke Nederlandse bijdrage aan armoedevermindering door drinkwaterprogramma's. Hoe is die Nederlandse inzet gemeten? Op welke wijze kan de impact van de specifieke inzet van Nederland worden nagegaan? En betekent dit nu navolging van andere donoren? Of ontstaat juist het beeld dat Nederland het toch al zo goed doet dat andere donoren rustig achterover kunnen leunen? Kan de minister ook aangeven waar de verschillen liggen met andere donoren ten aanzien van effectiviteit?

Antwoord

De impactstudie van steun aan rurale drinkwater en sanitaire voorzieningen in Jemen betreft een door Nederland gefinancierd langdurig project in twee provincies (*governorates*). Hieraan werd niet bijgedragen door andere donoren. Naast de Nederlandse financiële bijdrage en verleende technische assistentie wordt wel bijgedragen door de gebruikers aan de investerings- en beheerskosten van de voorzieningen. Ook draagt de Jemenitische overheid bij aan de uitvoering van het project. De door dit project ontwikkelde aanpak is thans in belangrijke mate nationaal beleid geworden vanwege het succes ervan.

De impact analyse is gebaseerd op een vergelijking van veranderingen in variabelen die effecten meten, zoals het voorkomen van ziektes in huishoudens mét en huishoudens zonder toegang tot de voorzieningen. Hiermee is de impact op de levensomstandigheden nagegaan.

De impactstudie in Jemen is afgerond met een workshop in de hoofdstad Sana'a waaraan ook andere donoren hebben deelgenomen. In navolging van de impactstudie van IOB wordt thans een vergelijkbare studie over drinkwater en sanitaire voorzieningen in stedelijke gebieden door de Duitse ontwikkelingsbank KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) uitgevoerd. Andere donoren pikken de aanpak dus op en leunen niet rustig achterover. Daarvoor is de omvang van de waterproblematiek in Jemen te groot. In de watersector is een breed sectorprogramma in voorbereiding dat ondersteund zal worden door de Jemenitische overheid, Duitsland, de Wereldbank en Nederland.

In het rapport over de impactstudie is de inzet van de belangrijkste andere donoren kort beschreven maar de effecten van door andere donoren gesteunde programma's zijn niet onderzocht door IOB. Deze kunnen dus niet met het door Nederland gesteunde project worden vergeleken.

Vervolg inbreng CDA

Er wordt gesproken van nieuwe samenwerkingsvormen tussen donor en centrale overheid. Wat houden die in? In welk kader moeten we die zien? En wat betekent dit voor de andere donoren?

Antwoord

Ondersteuning van de milieu- en watersector in partnerlanden vindt bij voorkeur plaats via de sectorale benadering. Dit houdt in dat er tussen de ontvangende overheid en donoren die actief zijn in de sector, een samenwerkingskader bestaat met duidelijkheid over de te bereiken resultaten, taken en verantwoordelijkheden. De sectorale benadering fungeert daarmee als organiserend principe onder leiding van de ontvangende overheid. Er wordt een beleids- en uitgavenprogramma ondersteund en er is overeenstemming over een gemeenschappelijke benadering van de sector.

Het nieuwe aan de samenwerkingsvorm is dat de sectorale benadering niet alleen samenwerking van overheid tot overheid (een bevinding van IOB), maar ook die met andere actoren moet betreffen. Bij de sectorale benadering wordt nu ook het belang erkend van betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven bij de ontwikkeling van de sector. Tevens wordt recent sterker de nadruk gelegd op *domestic accountability*, dwz het afleggen van verantwoording over de dienstverlening aan de eigen bevolking en de eigen achterban. De sectorale benadering is gebaseerd op een gedegen analyse van de sector waaruit blijkt op welke

gebieden ondersteuning (bijvoorbeeld beleidsmatig, technisch, organisatorisch, begrotingstechnisch) nodig is. Deze analyse resulteert bij voorkeur in gezamenlijk (met andere donoren) gegeven steun aan de sectorstrategie van het partnerland. De steun kan dan gegeven worden via op elkaar afgestemde projecten, of vormen van begrotingssteun. De samenstelling van de mix van modaliteiten is enerzijds afhankelijk van de knelpunten in de sector en daarmee de keuze voor meest effectieve vorm. Anderzijds hangt deze af van de noodzaak om ongewilde effecten van gekozen hulpvormen te mitigeren.

In landen waar de sectorale benadering al enige tijd wordt toegepast is er geleidelijk aan een toegenomen afstemming gekomen met de nationale procedures van het ontvangende land en harmonisatie in werkwijzen tussen donoren. Ook heeft resultaatmeting – op centraal en decentraal niveau – meer de aandacht gekregen. Donoren en overheden maken hierover afspraken en er vindt regelmatig overleg plaats over het bereiken van de sector doelstellingen. Ook van donoren wordt verwacht dat zij zich aan gemaakte afspraken houden en geen geïsoleerde activiteiten ondernemen. Dit alles is in de geest van de Parijse agenda voor harmonisatie en *alignment*.

Vervolg inbreng CDA

De leden van de fractie van het CDA onderstrepen het belang van speciale focus op vrouwen ten aanzien van water en milieu. In hoeverre zijn vrouwen betrokken bij de evaluatie door de IOB?

Antwoord

In de landenstudies die zijn uitgevoerd voor de evaluatie sectorsteun in milieu en water is de vraag of het beleid voldoende rekening houdt met de vooraanstaande rol van vrouwen, bijvoorbeeld bij de aanleg en het onderhoud van drinkwatervoorzieningen, onvoldoende geadresseerd. De IOB beschouwt dit als een tekortkoming van de evaluatiestudie.

Betreffende de impactevaluatie in Jemen is het onderzoek uitgevoerd in samenwerking met de Jemenitische vrouwenorganisatie SOUL (*Yemen Society for the Development of Women and Children*) die verantwoordelijk was voor de lokale *survey*, rapportages van commentaar heeft voorzien én heeft deelgenomen aan een workshop over de bevindingen van de studie. In de IOB impactevaluatie zijn effecten op betrokkenheid en levensomstandigheden van vrouwen onderzocht. Naast de lokale *survey* zijn hiertoe zgn. *Focus Group Discussions* met vrouwen uit lokale gemeenschappen gehouden.

Vervolg inbreng CDA

Goed dat er op het gebied van drinkwater en sanitatie voortgang geboekt is. Wat betekent dit voor de focus op watervoorzieningen (irrigatie etcetera) in het landbouwbeleid of breder, op het platteland? Voor de leden van de CDA-fractie geldt dat het niet alleen om de grote steden moet gaan.

Antwoord

Investerings in drinkwater en sanitatie vinden niet alleen plaats in de steden maar voor het overgrote deel in plattelandsgebieden. De MDG (*Millennium Development Goals*) resultaten op het gebied van water en sanitatie blijven namelijk juist in de plattelandsgebieden achter bij de gestelde doelen.

In een aantal partnerlanden ondersteunt Nederland bovendien programma's op het gebied van integraal waterbeheer inclusief irrigatie, overstromingsbescherming, kustbeheer en rivierbeheer, alle van belang voor de agrarische sector. Deze landen zijn onder andere Bangladesh, Egypte, Indonesië, Jemen, Mali, Mozambique, Tanzania en Vietnam. Het kabinet heeft daarnaast het voornemen (in het kader van de Kabinetsagenda Duurzame Ontwikkeling en het Nationale Water Plan) om in een vijftal deltalanden (Bangladesh, Egypte, Indonesië, Mozambique, Vietnam) lange termijn en brede samenwerkingsrelaties tussen Nederland en deze landen op te bouwen.

Vervolg inbreng CDA

Voor wat betreft de situatie in Jemen is er sprake van enige teleurstelling op institutioneel vlak. Goed dat de minister zich gaat inzetten op verbetering op dit terrein en gaat werken aan consensus. Maar bestaat er consensus over het doel en de vorm van de te ontwikkelen institutionele ontwikkelingsstrategie voor de sector? Waar denkt de minister precies aan, aan het betrekken van instituten in donorlanden?

Antwoord

Ik blijf mij in Jemen inderdaad inzetten voor een door de internationale donorgemeenschap en de overheid van Jemen onderschreven gezamenlijke institutionele ontwikkelingsstrategie. Zo is de afgelopen maand gewerkt aan een gezamenlijk *Water Sector Support Programme* (WSSP) waarbij naast Nederland, de Wereldbank en Duitsland zullen deelnemen.

De doelstelling en de strategie voor de watersector in Jemen zijn in 2005 vastgelegd in het *National Water Sector Strategy Investment Programme 2005–2009* (NWSSIP). De consensus waaraan nu wordt gewerkt spijst zich toe op een gezamenlijke strategie – gebaseerd op het NWSSIP – in samenwerking met de overheid van Jemen, de Wereldbank, het Duitse BMZ/KfW/GTZ en Britse DFID, de belangrijkste donoren in de watersector.

Tot op heden voerden de Wereldbank en de grote donoren hun projecten en programma's uit via parallelle structuren terwijl Nederland zich hield aan het in het partnerland gehanteerde systeem (regels en procedures). Nederland heeft het initiatief genomen om consensus tussen alle partners te bereiken over het doel en de vorm van een gezamenlijke ontwikkelingsstrategie.

Dit heeft geleid tot het samenbrengen van bovengenoemde partijen in het WSSP. Hierin committeren bovengenoemde partijen zich om in nauwe samenwerking dit programma uit te voeren. Belangrijke aspecten van het programma zijn het volgen en versterken van het landseigen systeem voor water en het versterken van lokale instituties om zelfstandig de uitvoering van de ontwikkelingsstrategie voor hun rekening te nemen. Verder is een belangrijk onderdeel dat er aandacht is voor duurzaamheid van de interventies en het monitoren hiervan.

Vergelijkbare instellingen in donorlanden kunnen een belangrijke rol spelen bij het versterken van instellingen in de partnerlanden. Zo wordt op het gebied van integraal waterbeheer de samenwerking bevorderd tussen (Nederlandse) waterschappen, overheidsorganisaties en kennisinstellingen met soortgelijke instellingen (o.a. in Bangladesh).

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie:

Inbreng PvdA

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met belangstelling kennis genomen van het rapport «Sectorsteun in Milieu en Water, een evaluatie van de toepassing van de Sectorale Benadering in de bilaterale hulp in milieu en water» en de beleidsreactie van de minister. De leden van deze fractie hebben een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van de PvdA delen de mening van het kabinet dat milieu en water belangrijke thema's zijn in de Nederlandse ontwikkelings-samenwerking. Het zijn vaak de allerarmsten die geconfronteerd worden met milieuproblemen en tekort aan schoon water en hygiënische voorzieningen. Daarnaast heeft Nederland veel expertise op het terrein van waterbeheer, drinkwatervoorziening en milieubescherming. Ook zijn milieu en water onlosmakelijk verbonden met landbouw en rurale ontwikkeling, een ander belangrijk thema in de (Nederlandse) ontwikkelingssamenwerking.

De leden van de fractie van de PvdA vinden het positief dat blijkt dat een aantal IOB-bevindingen die al eerder gedaan waren, invloed hebben gehad op de uitvoering van de sectorale benadering in de milieu- en watersectoren. De leden van deze fractie zijn van mening dat het goed is dat ownership en afstemming met partnerlanden en met donoren als uitgangspunten voor het sectorale beleid zijn genomen. Als de ontvangende overheid verantwoordelijkheid voor de sector neemt, kan dit een belangrijke bijdrage leveren aan armoedevermindering en capaciteitsopbouw. Het is daarbij wel van groot belang dat de ontvangende overheid goed gecontroleerd wordt, en rekenschap aflegt aan Parlement en Rekenkamer. Het gebruik van de zogenaamde «track records» kan een goed beeld geven of de benodigde instituties in het ontvangende land de vereiste kwaliteit hebben.

De minister geeft aan dat moet worden getoetst of het verleende vertrouwen gerechtvaardigd is. De leden van de fractie van de PvdA vragen zich op welke wijze dit gedaan wordt.

Antwoord

Voor de toetsing worden diverse activiteiten ondernomen. Begrotingssteun wordt zoals bekend gegeven op basis van een jaarlijks plaatsvindende analyse (track record) van de kwaliteit van beleid, bestuur en openbare financiën van de ontvangende overheid. Daarbij wordt er zowel teruggekeken naar de uitvoering van beleid, als vooruitgekeken naar wat de plannen zijn en naar de bereidheid om deze daadwerkelijk uit te voeren. Bovendien worden er – met andere donoren – afspraken gemaakt met de overheid over de geplande en gewenste uitvoering. Deze afspraken worden vastgelegd (bijvoorbeeld in *Performance Assessment Frameworks*) en op zijn minst jaarlijks besproken tijdens zgn. *reviews*. Voortgang en al dan niet geboekte resultaten geven een goede indicatie van de politieke wil om plannen uit te voeren.

Tenslotte wordt – als onderdeel van het reguliere diplomatieke en OS werk – voeling gehouden met de politieke ontwikkelingen in een land, waartoe een breed netwerk wordt onderhouden met diverse overheids – en (niet) overheidsactoren. Dit gebeurt samen met andere donoren. Op basis van dit alles wordt een inschatting gemaakt van het in de overheid gestelde vertrouwen voor het verlenen van (sectorale) begrotingssteun. Ik merk hierbij overigens op dat begrotingssteun slechts één van de wijzen van

hulpverlening is. Er is -zeker in multidonor verband- eigenlijk altijd sprake van een combinatie van verschillende hulpvormen. Dit vloeit voort uit het feit dat problemen veelsoortig zijn en meestal meer dan één benadering vergen en omdat met een combinatie van hulpvormen ongewilde effecten beter kunnen worden gemitigeerd dan met eenzijdige hulpvormen. Zoals eerder aangegeven aan Uw Kamer ga ik uit van het belang van een combinatie van hulpmodaliteiten.

Vervolg inbreng PvdA

De IOB concludeert dat de toepassing van de sectorale benadering in het merendeel van de partnerlanden geholpen heeft om op centraal regeeringsniveau aansturing en bestuur van de sector te versterken. De leden van deze fractie zijn blij met deze conclusie.

De leden van de fractie van de PvdA vinden het van groot belang dat naast donorharmonisatie ook zo veel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij bestaande programma's van de Aziatische Ontwikkelingsbank en de Wereldbank. Hoe kijkt de minister hier tegenaan en hoe groot is de bijdrage van Nederland aan dit soort programma's?

Antwoord

Ik deel de visie van de PvdA-fractieleden dat zoveel mogelijk aansluiting moet worden gezocht bij bestaande programma's van de Aziatische Ontwikkelingsbank en de Wereldbank. Overigens geldt ook, dat Nederland vooral bijdraagt aan die programma's, die aansluiten bij de Nederlandse prioriteiten op het terrein van milieu en water. Niet alleen door financiering van bepaalde programma's, maar ook door een actieve inbreng in de Raad van Bewindvoerders beoogt Nederland de nieuwe *Environment Strategy*, die momenteel binnen de Wereldbank ontwikkeld wordt, te versterken en waar nodig bij te sturen.

Nederland heeft na het tweede Wereld Water Forum in Den Haag (maart 2000) besloten zgn. waterfondsen te ondersteunen bij de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken (Aziatische Ontwikkelingsbank, Afrikaanse Ontwikkelingsbank en Interamerikaanse Ontwikkelingsbank). Deze waterfondsen zijn opgericht om de implementatie van het (nieuwe) waterbeleid van de verschillende banken te ondersteunen. Uit deze fondsen worden activiteiten gefinancierd, die de capaciteit op het gebied van geïntegreerd waterbeheer in de banken en de lidstaten versterken. Ook kunnen de lidstaten ondersteuning ontvangen voor hervormingen in de nationale watersector en opstelling van plannen voor geïntegreerd waterbeheer. De Wereldbank en Aziatische Ontwikkelingsbank ontvangen een jaarlijkse bijdrage van US\$ 5 miljoen, terwijl de andere banken respectievelijk US\$ 10 en US\$ 5 miljoen hebben ontvangen voor een ondersteuning van 5 jaar. De bedoelde waterfondsen zijn alle als multi-donor fondsen opgezet en in het geval van de Wereldbank, Aziatische Ontwikkelingsbank en Afrikaanse Ontwikkelingsbank hebben ook andere donoren bijgedragen, respectievelijk DFID, Noorwegen, Canada en Denemarken. Naast deze waterfondsen participeert Nederland als grootste donor (US\$ 38 miljoen) in het *Nile Basin Initiative* (NBI), dat een duurzame sociaal-economische ontwikkeling door het verantwoord gebruik van de baten (voordelen) van het Nijlwater nastreeft. In de afgelopen 10 jaar hebben gemeenschappelijke grensoverschrijdende programma's in het stroomgebied van de Nijl én een politiek proces de voorwaarden geschapen voor een gemeenschappelijk toekomstig beheer van het Nijlwater. De door Nederland beschikbaar gestelde fondsen worden in een multi-donor trustfund gestort bij de Wereldbank, die als facilitator voor het initiatief

optreedt. Naast Nederland draagt nog een tiental andere donoren bij aan het NBI tot een totaal bedrag van ongeveer US\$ 180 miljoen.

Op bilateraal niveau zoekt Nederland aansluiting bij overige donoren en met name ook de Internationale Financiële Instellingen. Juist op deze wijze is het mogelijk de specifieke ervaring van Nederland op gebieden als armoedestrijding, gender, kust- en rivierbeheer in te brengen in groot-schalige programma's welke door deze instellingen worden gefinancierd. Een voorbeeld daarvan is het programma in Bangladesh. Nederland co-financiert hier met de Aziatische Ontwikkelingsbank het *Small Scale Water Sector Development programme* dat gericht is op waterbeheer op het niveau van de gedecentraliseerde overheid. Bij de ontwikkeling van dit programma is Nederlandse expertise van het IHE Delft en Nederlandse ervaring met waterbeheer in Bangladesh van groot belang geweest. Bij de ontwikkeling van het programma voor hervorming van de watersector en het kustontwikkelingsprogramma, waar de Wereldbank de voornaamste buitenlandse donor is, wordt voortgebouwd op de ervaringen van het Nederlandse programma op dit gebied.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie:

Inbreng VVD

Zoals bekend hebben de leden van de fractie van de VVD grote moeite met begrotingssteun, zowel algemeen als sectoraal. Zij hebben daarvoor de volgende argumenten: 1. begrotingssteun aan samenlevingen met beperkte toegang («limited access societies», de term is van Douglas North c.s.) versterkt de patroon-cliënt netwerken en heeft daardoor een machtsbestendige werking; 2. begrotingssteun vermindert de noodzaak tot belastingheffing, «no taxation no representation», en ondermijnt daarmee democratisering; 3. begrotingssteun draagt in hoge mate bij tot hulpverslaving; 4. er is nog steeds geen wetenschappelijk bewijs dat begrotingssteun meer economische groei genereert dan de oude projectsteun.

Vandaar de volgende vragen van de leden van de fractie van de VVD:

1. 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 begrotingssysteem te laten verlopen. Op grond van welk wetenschappelijk onderzoek is nu eigenlijk de conclusie getrokken dat begrotingssteun effectiever is dan de oude projectsteun?

Antwoord

Betrouwbare wetenschappelijke kwantitatieve studies over de effectiviteit van begrotingssteun ten opzichte van andere modaliteiten zijn nog beperkt. Het blijkt altijd lastig om een goed model te ontwerpen waarin de effectiviteit van de verschillende hulpvormen op de juiste wijze wordt gemeten. In meer algemene zin is ten aanzien van het meten van de effecten van de hulp voortgang geboekt zoals ik onlangs heb laten zien met de Resultaten Rapportage. De jaren 80 hebben ons echter geleerd dat behaalde resultaten in projecten niet konden worden opgeschaald omdat de voorwaarden daarvoor in de beleidsomgeving op macro niveau ontbraken. Projecten werden daardoor vooral afhankelijk van specifiek daarvoor ingerichte voorzieningen die slechts konden bestaan dankzij donoren. Een goed voorbeeld daarvan zijn de zgn. *Project Implementation/Co-ordination Units*. Dit waren parallelle structuren die na afloop van het project ophielden te bestaan en niet tot duurzame resultaten leidden. Als reactie hierop kwam vervolgens (jaren 90) de nadruk sterk te liggen op

het creëren van een beleidsomgeving op macro niveau. Structurele aanpassingsprogramma's zijn daarbij bij uitstek symbool van, met grote aandacht voor administratief en later politiek bestuur. Maar deze programma's bleken onvoldoende in staat om concrete resultaten voor armen te realiseren.

In antwoord op het bovenstaande is eind jaren 90 de sectorale benadering ontstaan: een werkwijze waarbij planning op macro niveau wordt verbonden met uitvoering op sectorniveau in een samenspel van publieke en private donoren, maatschappelijke organisaties en het – vooral lokale – bedrijfsleven. Deze zgn *multi-stakeholder* benadering komt niet vanzelf tot stand maar kost tijd, zoals de IOB evaluaties ook aantonen. Het huidige beleid legt daarbij meer de nadruk op de politieke invalshoek, namelijk de kwaliteit van bestuur, de rol van lokale spelers en het afleggen van verantwoording.

Deze ontwikkelingen in aanpak gedurende de afgelopen decennia beogen de effectiviteit van hulp te optimaliseren en aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Inclusiviteit staat daarbij centraal: het toegankelijk maken van besluitvorming voor de diverse belanghebbenden bij ontwikkeling, waaronder armen, hetgeen ook door North c.s. wordt geschetst. De sectorale benadering is daarmee dan ook een politiek programma: het dwingt ontvangende overheden inclusiever te opereren onder druk van de achterban, bijvoorbeeld van maatschappelijke organisaties en bedrijven. Deze laatste kunnen niet alleen via projecten worden ondersteund. Dit vergt ook een meer fundamentele benadering om via begrotingssteun de inclusiviteit te bevorderen. De sectorale benadering is dus het organiserend principe met als componenten begrotingssteun – als het kan – en andere samenwerkingsvormen als projecten, gezamenlijke evaluaties, analyses en een gezamenlijke dialoog. Het is overigens niet zo dat in een land alleen begrotingssteun wordt gegeven, het gaat uitdrukkelijk om een mix van modaliteiten, waaronder ook projectsteun.

Over de effectiviteit van begrotingssteun in kwalitatieve termen nog het volgende. Gegeven de juiste omstandigheden kan begrotingssteun een relatief effectief middel zijn om armoede te bestrijden. Dit blijkt onder andere uit de op initiatief van het OESO/DAC (Development Assistance Committee) uitgevoerde *Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004* (IDD and Associates, 2006). Daarin wordt de toegevoegde waarde van begrotingssteun ten opzichte van andere modaliteiten aangegeven: begrotingssteun draagt bij aan coherentie, harmonisatie en *alignment*. Dit is precies waar de kritiek op projecthulp zich op richt: louter projecthulp leidt tot geïsoleerde en gefragmenteerde activiteiten die niet per definitie bijdragen aan de realisatie van de ontwikkelingsstrategie zoals door de overheid in overleg is opgesteld.

Vervolg inbreng VVD

2. Bent U het met deze leden eens dat het probleem van de «fungibility» (verwisselbaarheid) zowel bij projectsteun als bij begrotingssteun speelt?

Antwoord

Ja.

Vervolg inbreng VVD

3. Hoe denkt de regering te kunnen ontsnappen aan het dilemma dat sectorale begrotingssteun met al zijn goede bedoelingen de prikkel vermindert om belasting te heffen en derhalve democratisering ondermijnt?

Antwoord

Sectorale begrotingssteun wordt alleen gegeven aan landen die hun openbare financiën relatief op orde hebben, dat wil zeggen waar de planning en aanwending van de begroting op een inzichtelijke, effectieve en rechtmatige wijze geschiedt. Overheden die deze steun ontvangen hebben derhalve belang bij een continuering van de belastingheffing omdat zij hiermee naar de eigen bevolking en internationale donoren aantonen dat zij er naar streven de nationale begroting ook op termijn op orde te houden.

De relatieve lage belastinginkomsten van overheden in partnerlanden worden veroorzaakt door vele factoren. Zo ontbreekt de capaciteit om tot directe inkomstenbelastingen over te gaan. BTW is een vaak toegepaste en aantrekkelijke vorm, maar kent zijn grenzen in omvang. Voorheen populaire vormen als exportbelastingen zijn grotendeels afgeschaft om concurrentievermogen op exportmarkten te kunnen versterken. Voorts is de koopkracht van de bevolking gering, hetgeen scherpe grenzen stelt aan de hoogte van op te leggen belastingen. Niettemin laten veel landen een stijgend percentage belastingen als bron van inkomsten voor de staat zien. Het is een ervaringsfeit dat belastingen slechts geleidelijk aan verhoogd kunnen worden. Dat neemt niet weg dat het feit dat hulp wordt ontvangen geen aanleiding kan zijn voor een mindere inzet op belastinginning. De *Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004* vond geen aanwijzing dat begrotingssteun op de korte termijn had geleid tot een reductie in eigen inkomsten van de overheid.

Meer aandacht voor belastingheffing is één van de belangrijke onderdelen van mijn moderniseringsagenda. Het draagt ertoe bij dat landen op eigen benen kunnen staan en het heeft een positieve uitwerking op democratisering door het versterken van verantwoordingsrelaties tussen staat en samenleving. Begrotingssteun kan ook een positieve bijdrage leveren aan het vergroten van de eigen inkomsten. De houtsector in Ghana is een voorbeeld van het aanwenden van sectorale begrotingssteun om de belastingdiscipline en belastinginkomsten te vergroten. In dit land is er beleid gericht op belastingverhoging, naast een controle op de doelgerichter en effectieve besteding hiervan.

Het onthouden van begrotingssteun zie ik niet als oplossing voor hulpafhankelijk. Belangrijker is het om, zoals eerder gezegd, te investeren in het vergroten van de belastingbasis zodat de eigen inkomsten van de overheid toenemen.

Vervolg inbreng VVD

De leden van de fractie van de VVD stellen bovendien vast dat de evaluaties uitwijzen dat er grote problemen zijn op het niveau van de uitvoering. Deze leden zijn van mening dat dit verschijnsel in belangrijke mate verklaard zou kunnen worden door de mechanismen die werken in een samenleving met beperkte toegang. Vandaar twee vragen: Hoe denkt de minister sectorale begrotingssteun meer te gaan richten op het uitvoeringsniveau? Hoe komt het dat de regeringen van ontvangende landen kennelijk niet altijd geïnteresseerd waren in uitvoeringsproblemen? Hangt dit samen met het feit dat we hier soms te maken hebben met limited

access societies (Douglas North) waar de elite meer bezig is met geweldsreductie via patroon cliënt netwerken in plaats van met ontwikkeling?

Antwoord

De sectorale benadering heeft zich in eerste instantie vooral op centraal niveau afgespeeld en was gericht op institutionele versterking en capaciteitsopbouw, voorwaarden voor armoedebestrijding op de middellange en lange termijn. Dit heeft enige tijd geleverd en de evaluatie constateert dat tijdens dit proces het verbeteren van de uitvoering aanvankelijk te weinig aandacht kreeg van donoren. Dit is de afgelopen jaren gerepareerd. Thans worden ook lokale autoriteiten en maatschappelijke organisaties ondersteund. In de landen waar sectorale begrotingssteun wordt gegeven worden eveneens projecten ondersteund die zijn gericht op een verbeterde dienstverlening. Deze worden via maatschappelijke organisaties, lokale overheden en het bedrijfsleven ondernomen, zoals bijvoorbeeld in Jemen, Benin en Senegal.

Het principe van de sectorale benadering is dat donoren zich niet moeten bezighouden met dienstverlening – dit is de verantwoordelijkheid van de instanties in de partnerlanden – maar met de randvoorwaarden en de uitvoeringscapaciteit waaronder deze dienstverlening tot stand komt, inclusief de noodzaak voor accountability. Als donoren de dienstverlening overnemen door het uitvoeren van projecten, wordt het *rent seeking actors* (zie North c.s.) alleen maar makkelijk gemaakt om achterover te leunen en van de projecten te profiteren. De sectorale benadering benoemt en legt de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling waar ze moet liggen: bij de verantwoordelijke instanties in het land zelf.

Vervolg inbreng VVD

De leden van de fractie van de VVD hechten veel waarde aan onafhankelijke beleidsevaluatie hetgeen helaas door deze minister voor Ontwikkelingssamenwerking is afgewezen. Uit de evaluatie blijkt nu dat zelfs afhanke-lijke beleidsevaluatie naar de achtergrond is verdwenen: Hoe is het mogelijk dat het monitoren van resultaten naar de achtergrond verdween en beleid en bestuur centraal kwam te staan?

Antwoord

Voor duurzame armoedebestrijding zijn goed beleid en bestuur noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarden, zo is gebleken. Aan het verbeteren van de monitoring van resultaten is de afgelopen jaren veel aandacht geschonken, zowel via capaciteitsversterking van lokale autoriteiten en maatschappelijke organisaties in de partnerlanden als via aanscherping van de resultaatfocus in het eigen planning-, monitoring- en evaluatie instrumentarium van het ministerie.

Voorbeelden hiervan zijn o.a. de meerjarige strategische plannen, sectorale track records en de resultatenrapportage, waar gebruik gemaakt wordt van resultaatketens.

Het monitoren van resultaten staat dus nog steeds centraal. De door IOB uitgebrachte evaluaties over de toepassing van de sectorale benadering zijn bewijs van het feit dat het ministerie volop aandacht geeft aan evaluaties. Ten aanzien van de onafhankelijkheid van deze evaluaties zijn met de Kamer afspraken gemaakt, die volledig worden nagekomen.

Vervolg inbreng VVD

In de IOB-evaluatie sectorsteun in milieu en water wordt op pagina 144 gesteld dat in de meeste landen de invoering van sectorale behandeling nog maar zeer recent is waardoor het in die landen nog niet mogelijk is om een verband tussen de toepassing ervan en resultaten vast te kunnen stellen. Waarom is het niet mogelijk om na drie jaar te meten of de sector is versterkt en tot betere voorwaarden voor effectieve dienstverlening heeft geleid?

Antwoord

Alleen in Mozambique en Senegal is de toepassing van de sectorale benadering reeds langere tijd gaande: in Mozambique vanaf 1999 en in Senegal vanaf 2002. In beide landenstudies worden dan ook conclusies getrokken over de effectiviteit van de sectorsteun en kritische opmerkingen gemaakt over de resultaten op uitvoeringsniveau. Voor Benin is vastgesteld dat er goede aanzetten zijn gegeven voor effectiever beleid en dat het aantal watervoorzieningen is uitgebreid. Maar om vast te stellen of dat ook in de dorpen leidt tot meer en beter watergebruik en om de dataverzameling daarvoor op orde te krijgen is meer tijd nodig. Voor zowel Mozambique als Benin heeft IOB nu gepland in 2010 een impactonderzoek uit te voeren.

Vervolg inbreng VVD

Op pagina 149 van dezelfde evaluatie wordt gesteld dat het tot nadenken stemt dat het meten van operationele resultaten nauwelijks aandacht heeft gekregen in de verschillende programma's. Hoe is het toch mogelijk dat er nauwelijks aandacht is voor resultaatgerichte monitoren of evaluatie terwijl de Kamer daar toch keer op keer op aandringt?

Antwoord

Ten tijde van de invoering van de sectorale benadering heeft het meten van operationele resultaten soms onvoldoende aandacht gekregen, maar in dit manco wordt de afgelopen jaren voorzien, onder meer door het versterken van lokale autoriteiten en maatschappelijke organisaties. Capaciteitsversterking op het gebied van monitoring en resultaatmeting is daar een expliciet onderdeel van.

Juist de MDG's en de specifieke doelen voor water en sanitatie vormen daarbij een drijvende kracht om monitoring van concrete resultaten te versterken. Wereldwijd gebeurt dit door het *Joint Monitoring Programme (JMP)* van WHO en UNICEF dat de voortgang bij het realiseren van de MDG-doelen voor water en sanitatie iedere twee jaar in kaart brengt. Het JMP ondersteunt daarbij ook de individuele landen bij het verbeteren van hun capaciteit voor monitoring.

Vervolg inbreng VVD

De leden van de fractie van de VVD waren al kritisch over sectorale begrotingssteun, de evaluaties die nu voor ons liggen versterken dit beeld alleen maar. De IOB pleit zelfs voor meer projectsteun vandaar de volgende vraag: De IOB houdt op pagina 150 een pleidooi om naast sectorale steun ook projecten te blijven steunen. Neemt U die aanbeveling over?

Antwoord

Zoals in eerdere beleidsreacties over de sectorale benadering is aangegeven is er geen sprake van een blauwdruk aanpak die in ieder land toepasbaar is. Er wordt al naar gelang de situatie hierom vraagt een mix van hulpvormen toegepast, hetgeen betekent dat diverse hulpmodaliteiten – waaronder ook projecten – worden gebruikt.

Vervolg inbreng VVD

De leden van de fractie van de VVD achten het buitengewoon lastig om van buitenaf instituties te versterken. In samenlevingen waar de elite de toegang tot de staatsopbrengsten gesloten houden, vallen pogingen om instituties te versterken niet in vruchtbare aarde. Dit is niet alleen een academische opmerking. De IOB-evaluatie rapporteert zelfs institutionele erosie terwijl ons beleid juist was gericht op een versterking ervan. Vandaar de volgende vraag: De IOB-evaluatie over Jemen komt tot een merkwaardige conclusie. Het Nederlandse beleid is gericht op de versterking van institutionele ontwikkeling, maar tegelijkertijd wordt er institutionele erosie gerapporteerd. Hoe vallen deze twee zaken te rijmen?

Antwoord

Zoals het IOB rapport aangeeft zijn institutionele kwesties cruciaal voor het opzetten van duurzame rurale drinkwatervoorzieningen. Het institutionele spectrum is breed en omvat veel, zoals gebruikers, lokale gemeenschappen, meerdere ministeries en ook andere donoren, die verschillend omgaan met institutionele kwesties. Zoals de studie aangeeft is de voortgang om tot institutionele duurzaamheid te komen niettemin aanzienlijk geweest.

Het Nederlandse programma is er daarbij goed in geslaagd, zo constateert IOB, om de gebruikers en lokale gemeenschappen verantwoordelijkheid te laten nemen voor de drinkwatervoorzieningen. Dit was mogelijk door de participatieve benadering van het project en de opbouw van administratieve en technische capaciteit bij de lokale gebruikerorganisaties voor het dagelijks beheer.

IOB concludeert daarbij evenwel als leerpunt dat de lokale beheersorganisaties nog onvoldoende capaciteit hebben en nog steeds bijscholing en externe advisering van de kant van de overheid nodig hebben. Als deze ondersteuning wegvalt zullen lokale organisaties door natuurlijk verloop van de leden langzamerhand onvoldoende capaciteit voor hun goed functioneren hebben. IOB spreekt in deze zin van institutionele erosie. Beide conclusies spreken elkaar dus niet tegen maar onderstrepen het belang van het waarborgen van lange termijn duurzaamheid en de rol van de overheid daarbij.

Vervolg inbreng VVD

Samenvattend: de leden van de fractie van de VVD vrezen dat het ontwikkelingsbeleid van de regering in een crisis verkeert. Het huidige beleid houdt dictators in het zadel, ondermijnt democratisering en verwaarloost de private sector waar nu juist de groei en de democratisering vandaan moet komen. Vandaar hun laatste vraag: Kan de regering uitleggen waarom zij persisteert in haar beleid ten aanzien van sectorsteun en waarom zij de inzichten verwerpt zoals die verwoord zijn door de Nobelprijswinnaar Douglas North c.s. in een World Bank Working Paper 4359, Limited access orders in the developing world: a new approach to the problems of development.

Antwoord

Sectorsteun wordt verleend in die landen waar voldoende lokale *checks* en *balances* aanwezig zijn voor een doelgerichte en rechtmatige aanwending. Bij de milieu- en waterlanden zijn dit 7 van de 13 bestudeerde landen. Hierbij wordt steeds meer getracht aan te sluiten bij de lokale context. Er is instrumentarium in ontwikkeling, waarmee geleidelijk inzicht wordt verkregen in de factoren, die North noemt, nl. de motieven, belangen en *incentives* van leden van de politieke elite(s) om zich op een bepaalde manier te gedragen. Dat gedrag kan op *rent seeking* zijn gericht, maar de politieke elite(s) zijn lang niet altijd homogeen en resultaten van de zgn. Strategische *Governance* en Corruptie-analyses (SGACA's) wijzen uit, dat in veel gevallen er ingangen zijn, die het mogelijk maken de belangen van de elites en de doelstellingen van armoedebestrijding samen te laten vallen. Het gaat er om die progressieve elementen in de elites (maar ook in het maatschappelijk middenveld) te vinden die armoedebestrijding in zo'n *limited access order* context (zie North c.s.) mogelijk maken. Daarbij is het belangrijk om naast begrotingssteun ook de mogelijkheid te hebben om via projectsteun (modaliteitenmix) veranderingsgezinde maatschappelijke krachten te ondersteunen. Dat heeft niets te maken met het ondersteunen van dictators, het ondermijnen van democratisering of verwaarlozing van de private sector.