

Beleidsreactie IOB-evaluatie: "Sectorsteun in Milieu en Water, een evaluatie van de toepassing van de sectorale benadering in de bilaterale hulp in milieu en water."

Inleiding

Milieu en water zijn belangrijke thema's voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking waar al sinds meer dan twintig jaar ondersteuning aan wordt gegeven. Deze ondersteuning werd lange tijd verleend via projecten, technische assistentie en programma's. Vanaf het einde van de jaren negentig werd deze aanpak gewijzigd door de introductie van de sectorale benadering als organiserend principe om de kwaliteit en effectiviteit van de Nederlandse bilaterale hulp te vergroten. De overweging om de sectorale benadering te introduceren was gebaseerd op studies en bevindingen – waaronder die van IOB evaluaties – dat geïsoleerde ontwikkelingsprojecten van donoren niet bijdroegen aan duurzame armoedebestrijding. Aan duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding kan effectiever worden bijgedragen door toegenomen *ownership* van het ontvangende land, coherenter beleid en een betere afstemming van interventies met overheden en tussen donoren op sectorniveau. Voorwaarde voor deze benadering is dat de ontvangende overheid verantwoordelijkheid voor de sector neemt en daarbij bereid is goed samen te werken met andere actoren die actief zijn in de sector. Beleidsplanning, uitvoering en verantwoording komen zo in handen van het partnerland te liggen. Dit in tegenstelling tot de eerder gevolgde projectmatige benadering, waar projectuitvoerders en donoren in hoge mate verantwoordelijkheid droegen voor effectieve uitvoering, c.q. het bereiken van de doelgroepen.

In april 2006 ontving de Kamer de evaluatie van de sectorale benadering over de periode 1998-2005 aangeboden. Deze evaluatie gaf bevindingen en aanbevelingen die te algemeen bleken voor de specifieke situatie in de sectoren milieu en water. Om die reden is IOB verzocht een aanvullend onderzoek te doen naar de toepasbaarheid en specifieke uitvoeringsproblemen van de sectorale benadering in beide sectoren. De resultaten van dit onderzoek, dat primair bedoeld was om te voorzien in een kennisbehoefte op het departement, liggen nu voor aan de Kamer in de evaluatie "Sectorsteun in Milieu en Water". Het is onvermijdelijk dat een aantal van de bredere bevindingen uit de evaluatie van 2006 in deze evaluatie opnieuw naar voren komt. De evaluatie biedt echter op een aantal punten beter inzicht, zodat de effectiviteit van de samenwerking verder verhoogd kan worden.

Waarom een aanvullend onderzoek? In tegenstelling tot bijvoorbeeld de onderwijs- en gezondheidssectoren, is er in de milieu- en watersectoren niet altijd sprake van een eenduidig omkaderd beleid, organisatiestructuren en begrotingsmiddelen. Zo is de milieusector gericht op het beheer en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, waar meerdere instituties en ministeries verantwoordelijk voor zijn. Ook bestaan in veel landen geen afzonderlijke waterministeries die de verantwoordelijkheid dragen voor de watersector. Milieu en water zijn beleidsthema's, die meerdere sectoren (landbouw, bosbouw, mijnbouw, waterbeheer, kustbeheer, lokaal bestuur) doorkruisen, hetgeen gerichte ondersteuning gecompliceerd maakt. Dit neemt niet weg dat de sectorale benadering ook in de milieu- en watersectoren vanwege aspecten van doelmatigheid en duurzaamheid te prefereren is boven de projectmatige benadering. De lessen van de jaren negentig over de beperkingen die aan een projectbenadering verbonden zijn, gelden ook voor de sectoren milieu en water. Dit laat echter onverlet dat de sectorale benadering geen algemene *blue print* is die in elke sector en in elk land op dezelfde wijze kan worden toegepast. Maatwerk is geboden. De complexiteit van de milieu- en watersectoren spreekt wat dat betreft boekdelen en was er mede oorzaak van dat de invoering van de sectorale benadering later plaatsvond dan in de sociale sectoren – dikwijls pas vanaf 2005.

Deze IOB evaluatie omvat twee sectoren die verschillend van aard zijn. In de milieusector ligt de nadruk op het tot stand brengen van instituties en capaciteiten voor adequaat beheer van het milieu en natuurlijke hulpbronnen in partnerlanden. Daarbij gaat het om het creëren van voorwaarden voor effectief milieubestuur en -beheer, zoals verbeterd milieubeleid, een deugdelijke wet- en regelgeving, wetshandhaving en uitvoering van milieueffectrapportages. Deze voorwaarden zijn van belang bij investeringen in infrastructurele projecten, maar ook voor een duurzaam beheer en gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

De watersector kent twee subsectoren, te weten; drinkwater en sanitatie; en geïntegreerd waterbeheer. Schoon drinkwater en sanitatie zijn voorzieningen waarvoor overheden de verantwoordelijkheid dragen. Drinkwater en sanitatie is daarmee een dienstverlenende sector (waterleidingen, riolering, latrines) waarvoor overheden beleid en vaak uitvoeringscapaciteit hebben. Geïntegreerd waterbeheer betreft het beheer van oppervlakte- en grondwater, zowel boven- als benedenstrooms. Geïntegreerd waterbeheer is vaak grensoverschrijdend en houdt rekening met de belangen van de diverse gebruikers (huishoudens, industrie, landbouw en natuur). De aanpak en institutionele setting van deze subsector is – in tegenstelling tot de subsector water en sanitatie maar vergelijkbaar met de milieusector – namelijk gericht op het scheppen van voorwaarden voor waterbestuur en -beheer. Ondanks de wezenlijke verschillen tussen de milieu- en watersectoren en binnen de watersector is IOB er in geslaagd een samenvattend eindrapport te produceren met relevante lessen.

Perspectief van de evaluatie

De evaluatie betreft zes van de veertien landen waar Nederland gericht de milieusector ondersteunt: Colombia, Ghana, Kaapverdië, Pakistan, Senegal en Vietnam. Voorts is onderzoek verricht naar alle zeven landen waar de watersector wordt ondersteund: Bangladesh, Benin, Egypte, Indonesië, Jemen, Mozambique en Vietnam. De evaluatie heeft betrekking op de periode 2000-2007.

De aandacht voor milieu en water in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking komt voort uit het feit dat vooral armen voor hun bestaan en economische ontwikkeling direct afhankelijk zijn van natuurlijke hulpbronnen. De gevolgen van klimaatverandering, verlies van biodiversiteit, gebrek aan brandstoffen, waterschaarste en watervervuiling, en een gebrekkige toegang tot schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen worden direct door hen gevoeld. De aandacht voor beide sectoren is verder een gevolg van het feit dat Nederland als partij bij diverse internationale milieuverdragen gebonden is zich in te zetten voor een beter milieu wereldwijd. Het past bovendien in het streven om de Millennium Ontwikkelingsdoelen te realiseren waarbij de realisatie van MDG 7 nog substantiële aandacht vergt.

Het beleid in de milieu- en watersectoren heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld naar een bredere invulling van de sectorale benadering. Dit is reeds aangegeven in de reacties op de bevindingen van de IOB evaluaties "Van projecthulp naar sectorsteun, evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005" (2006) en "Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006, evaluatie van de bilaterale samenwerking" (2008). Niet langer richt de hulp zich uitsluitend op de centrale overheid. Er is sprake van steun aan zowel centrale als lagere overheden en aan maatschappelijke organisaties, NGO's en bedrijfsleven. Hulp wordt zowel gegeven via algemene of sectorale begrotingssteun als via projectgerichte interventies. De zo noodzakelijke flexibiliteit in aanpak heeft daarmee gestalte gekregen. Uitvoering is een dynamisch proces met, waar nodig, verdere aanpassingen. Waar resultaten zijn gerealiseerd, zullen die worden aangegeven in reactie op de aanbevelingen van IOB: niet als weerlegging, maar om aan te tonen dat bevindingen soms al in de praktijk zijn waargenomen en tot acties hebben geleid.

Aan bijgaand rapport "Sectorsteun in milieu en water, een evaluatie van de toepassing van de sectorale benadering in milieu en water" liggen twee afzonderlijke onderzoeksrapporten ten grondslag. De bevindingen in het rapport lopen nogal uiteen (zie bijlage Hoofdbevindingen uit het evaluatierapport). Niettemin is besloten met één beleidsreactie op dit rapport te komen omdat de Kamer één samenvattend IOB eindrapport wordt aangeboden. Ook door IOB wordt de evaluatie beschouwd als het opmaken van een (tussen)balans waaruit lessen kunnen worden getrokken die bijdragen aan vergrote effectiviteit van de hulp in beide sectoren.

Algemene Appreciatie

IOB is positief over de sectorale benadering als ordenend principe voor ondersteuning van de milieu- en watersectoren, waarmee coherentie en samenhang van de ontwikkelingsinspanningen tot stand is gebracht. Van de onderzochte milieulanden wordt de sectorale benadering in belangrijke mate toegepast in Colombia, Ghana, Kaapverdië en Senegal. Voor de zeven waterlanden, die alle zijn onderzocht geldt dit voor Benin, Jemen en Mozambique (bevinding 1). Daarmee vindt de toepassing vooral plaats in de kleine en middelgrote partnerlanden die relatief afhankelijk zijn van buitenlandse financiering. In deze landen is de ontvangstcapaciteit nog gering. Zij zijn gebaat bij een goede afstemming van de hulp en harmonisatie van procedures. Donorcoördinatie vereist in deze landen veel aandacht en de Nederlandse inzet in landen als Benin, Ghana en Senegal heeft al fors aan donorcoördinatie bijgedragen. Er is sprake van een toenemende taakverdeling tussen donoren, waardoor het beslag op de ontvangende landen aanzienlijk is afgenomen en er meer capaciteit is vrijgekomen voor planning en uitvoering van beleid.

De evaluatie legt de sterke en zwakke aspecten van het hanteren van de sectorbenadering op milieu- en watergebied goed bloot. IOB geeft daarbij een oordeel over de voortgang en resultaten van de toepassing van de sectorbenadering, maar tekent aan dat er nog sprake is van een proces van hervormingen dat tijd vergt. Op basis van de opgedane ervaring is de werkwijze inmiddels aangepast, zo constateert IOB. Een voorbeeld hiervan is het hanteren van een mix van hulpvormen (inzet via diverse kanalen en met diverse middelen) zoals in Senegal. Daar wordt door Nederland tegelijkertijd ondersteuning gegeven aan de sectorale begroting, aan capaciteitsopbouw van media en het parlement en aan NGO's (zie IOB evaluatie sectorale benadering 2006). In Ghana wordt sinds 2008 financiering gegeven aan de sectorale begroting en aan een faciliteit voor milieu-NGO's.

Het rapport constateert dat Nederland een voorloperfunctie inneemt met het verlenen van sectorale begrotingssteun in beide sectoren, o.a. gebaseerd op een goede risico-inschatting van de kwaliteit van de openbare financiën van de hulpontvanger. Hiervoor hanteert Nederland sinds enige jaren in de partnerlanden zgn. *track records*, met analyses van de kwaliteit van de openbare financiën en de institutionele setting daarvoor in partnerlanden. De sectorale benadering – inclusief sectorale begrotingssteun – past in het beleid van Nederland om de hulpontvanger verantwoordelijk te maken voor beleidsformulering en -uitvoering, de aanwending van eigen publieke middelen en die van externe hulpverleners. Toezicht op juiste bestedingen komt daarmee in belangrijke mate te liggen bij lokale rekenkamers, parlementen en media.

Nederland is één van de eerste donoren die uit de internationaal overeengekomen principes voor effectievere hulp ook de operationele consequenties heeft getrokken. Ook liep Nederland voorop bij het implementeren van de Parijse agenda, in september 2008 herbevestigd in Accra (*Accra Agenda for Action*). Andere donoren zijn op basis van de eerste ervaringen ook inmiddels overgegaan tot de sectorale benadering; dit betreffen zowel bilaterale als multilaterale donoren. Omdat de sectorale benadering in de beginfase veel overleg vergde op centraal niveau is in die fase het aspect van concrete dienstverlening op lokaal niveau onderbelicht geraakt, stelt IOB. De sectorale benadering was eerst vooral een kaderstellende/voorwaardenscheppende aanpak in tegenstelling tot de projectmatige benadering. De lessen van de diverse evaluaties zijn dat de dienstverlenende aspecten van de sectorale benadering van donoren en overheden evenveel aandacht moeten krijgen als de kaderstellende/voorwaardenscheppende aspecten. Goed beleid leidt namelijk niet vanzelfsprekend tot concrete resultaten. In het vervolg van deze reactie wordt aangegeven welke activiteiten Nederland onderneemt om bij te dragen aan duurzaamheid en effectiviteit van hulp in de milieu- en watersectoren.

Aanpak

Samenhang en politieke dialoog

De evaluatie is positief over de sectorale benadering als middel om meer samenhang te brengen in de sectoren milieu en water en om hervormingen te faciliteren (bevinding 7). Als gevolg van het gebruik van de sectorale benadering is de koppeling tussen beleid en de financiering van de uitvoering hiervan toegenomen, zeker in die partnerlanden waar begrotingssteun is verleend.

Water en milieu zijn op die manier hoger op de politieke agenda komen te staan. Het toepassen van de sectorale benadering heeft bovendien geleid tot een toegenomen politieke dialoog tussen donoren, overheden en andere actoren, die past in mijn beleid van een politiekere ontwikkelingsamenwerking zoals beschreven in de beleidsbrief "Een zaak van iedereen". In een dergelijke dialoog is het ook mogelijk geworden de rechtenbenadering meer aandacht te geven, zoals het recht op schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen. Daarmee wordt een belangrijke basis gelegd voor versterkte verantwoordelijkheid voor de dienstverlening. Ik deel de opmerkingen van IOB dat de betrokkenheid van politiek en parlement bij beleidsformulering en -verantwoording blijvende aandacht vergt. Milieu- en waterdiensten worden thans echter veelvuldiger opgeëist door burgers in ontwikkelingslanden en politieke leiders worden steeds meer afgerekend op resultaten. Dit bleek onder andere tijdens de recente presidentsverkiezingen in Ghana waar de gebrekkige watersituatie een verkiezingsthema was. Ook de toegenomen internationale aandacht voor milieu en water, vertaald in de concrete millenniumdoelstelling MDG 7, speelt hierbij een rol. Hiermee wordt voldaan aan de onder de Parijse agenda overeengekomen doelen van toegenomen verantwoordelijkheid en zeggenschap van overheden in ontwikkelingslanden over het eigen ontwikkelingsproces.

IOB constateert voorts dat de toepassing van de sectorale benadering heeft geleid tot verbeterde donorcoördinatie en harmonisatie en tot versterkte alignment (afstemming met de lokaal gehanteerde procedures), zoals overeengekomen in de Parijse agenda. In een groot aantal landen heeft de Nederlandse bereidheid tot het verlenen van (sectorale) begrotingssteun, vooral in de milieusector, ertoe geleid dat ook andere donoren zijn overgegaan tot het geven van begrotingssteun. De bereidheid om als eerste donoor het risico te nemen van een nieuwe werkwijze is daarmee beloond.

Afstemming, accountability en betrokkenheid van relevante actoren

Nederland maakt de afweging tot toepassing van de sectorale benadering vanwege effectiviteits- en duurzaamheidsaspecten van hulp. Voor het verlenen van sectorale begrotingssteun maakt Nederland een grondige analyse van de kwaliteit van de openbare financiën; een analyse van de kwaliteit van het sectorbeleid; en wordt de beleidsuitvoering nauwlettend gemonitord. De introductie van het sectorale track record ten behoeve van sectorspecifieke informatie is een gevolg van de aanbevelingen uit de IOB evaluatie van de sectorale benadering van 2006. Andere bilaterale donoren volgen de Nederlandse aanpak (bevinding 2). Bij het verlenen van sectorsteun zijn nationale verantwoordingsmechanismen van toepassing al dan niet met gebruikmaking van informatie van maatschappelijke organisaties en de media. Hiermee neemt de controle toe op de juiste inzet van de verleende steun. Ook zijn politieke actoren hierdoor nauwer betrokken geraakt bij de sectorale beleidsuitvoering.

In landen met PRSP's (*Poverty Reduction Strategy Papers*) en sectorbeleid, zoals Ghana, Kaapverdië en Senegal, bestaat een actieve betrokkenheid van de politiek bij de sectorale benadering. Het toezicht op de effectiviteit van sectorale bestedingen is daar komen te liggen bij lokale rekenkamers, parlementen en media; dit is de beste manier gebleken om corruptie te voorkomen en te bestrijden. Toepassing van de sectorbenadering heeft deze instituties ook sterker gemaakt en in bepaalde landen (Senegal) worden deze instituties middels flankerend beleid versterkt. Dit neemt niet weg dat moet worden getoetst of het verleende vertrouwen gerechtvaardigd is.

Zoals eerder gesteld maakt Nederland de afweging tot toepassing van de sectorale benadering om redenen van doelmatigheid en duurzaamheid. Afstemming met en betrokkenheid van andere actoren is daarvoor van belang (bevinding 3). IOB constateert dat dit een aandachtspunt dient te blijven bij de beleidsuitvoering. Naast maatregelen die bijdragen aan de vergroting van de effectiviteit vindt financiering plaats van NGO's. Zo worden in Ghana via een NGO faciliteit maatschappelijke organisaties ondersteund die actief zijn bij het mobiliseren van gebruikersgroepen en centrale en decentrale overheden kritisch volgen. Op deze wijze wordt een verbeterde dienstverlening op het gebied van milieu en water afgedwongen. De Nederlandse ambassade werkt in Ghana nauw samen met Nederlandse organisaties zoals SNV, Tropenbos, WUR en ICCO en hun lokale NGO partners. De sectorale benadering verbindt zo (*top-down*)

beleidsuitvoering aan de vraag (*bottom-up*) naar verbeterde levensomstandigheden. Decentrale overheden en NGO's spelen hier een organiserende rol.

Ook het bedrijfsleven wordt steeds actiever betrokken bij sectorprogramma's. Drinkwaterbedrijven, zoals het Nederlandse Vitens, vormen in landen als Ghana, Jemen, Mozambique en Vietnam een essentiële schakel in de verbetering van stedelijke drinkwatervoorziening. Ook bij de inzet op milieuvriendelijkere technologieën en duurzaam gebruik van hulpbronnen is er betrokkenheid van het bedrijfsleven, zoals in de houtkap in Ghana. Daarmee heeft het bedrijfsleven een plaats gekregen in de sectorale benadering hetgeen positief uitpakt voor de duurzaamheid. Bedrijven zijn immers om redenen van rendement gebaat bij blijvende investeringen in de dienstverlenende sectoren en in het onderhoud van de voorzieningen.

Outputdoelstellingen drinkwater en sanitatie betreffende MDG 7

IOB constateert dat de *outputdoelstellingen* afbreuk zouden kunnen doen aan de doelstellingen van de sectorale benadering (bevinding 4). Al in een vroeg stadium van uitvoering van de Nederlandse doelstelling om 50 miljoen mensen toegang tot drinkwater en sanitatie te geven, is dit risico onderkend. Het is van belang dat programma's waaraan wordt bijgedragen in het kader van deze outputdoelstelling, goed aansluiten bij de vraag uit de doelgroep en afgestemd zijn op het nationale beleid en institutionele kader van het betreffende land. Centraal hierbij staat het nationale beleidsplan voor de sector en het benutten van de capaciteit van de nationale instellingen. Financieringsmodaliteiten volgen daarbij zoveel mogelijk nationale procedures.

Niet louter het creëren van voorzieningen (kranen, toiletten) staat namelijk centraal bij de Nederlandse outputdoelstelling, maar juist duurzame toegang tot drinkwater en sanitatie. Voor deze duurzaamheid is het nodig dat er lokaal een beheerstructuur bestaat voor onderhoud en financiering, dat er goed nationaal beleid is om lokale organisaties te ondersteunen en dat er wetgeving is waardoor ze hun taken kunnen vervullen. In de sectorprogramma's wordt daarom bijgedragen aan institutionele en capaciteitsontwikkeling. Een goed voorbeeld is het nationale sectorprogramma water in Tanzania, dat samen met Duitsland en andere donoren wordt gefinancierd. Dit is een programma waarin aan alle bovenstaande elementen aandacht wordt besteed. Tevens kan worden vermeld dat de ervaringen die zijn opgedaan in het bilaterale drinkwaterprogramma in het Shinyanga district in dit sectorprogramma zijn geïntegreerd. Dit programma zal ongeveer 8,5 miljoen mensen toegang geven tot veilig drinkwater en bijdragen aan de Nederlandse outputdoelstelling.

Geïntegreerd waterbeheer

De aandacht voor geïntegreerd waterbeheer is volgens IOB afgenomen door de sterk toegenomen uitgaven voor drinkwater en sanitatie (bevinding 5). De hiervoor gepresenteerde gegevens (tabel 4.2. en 4.3) staven deze bevinding niet geheel. Inderdaad is Nederland in Bangladesh, Benin, Indonesië, Vietnam en Mozambique aanzienlijke verplichtingen aangegaan voor drinkwater en sanitatie na 2004. Deze substitueren evenwel niet, of maar zeer beperkt, de inzet op het gebied van geïntegreerd waterbeheer. In Benin en Indonesië bestond tot voor kort geen waterprogramma. In Benin is bij de start van de sectorale benadering ingezet op drinkwater en sanitatie; in Indonesië zowel op drinkwater en sanitatie als geïntegreerd waterbeheer. Hoewel in Bangladesh, Vietnam, Jemen en Mozambique en in mindere mate Egypte aanzienlijke investeringen zijn gedaan voor water en sanitatie, bleef geïntegreerd waterbeheer in deze landen een belangrijk onderdeel van het programma.

Recent speelt hierbij wel mee dat veel van de landen waar in het verleden forse steun ging naar geïntegreerd waterbeheer – met uitzondering van Bangladesh – nu behoren tot de profiel 3 landen. In die landen wordt op de eerdere bijdragen (financieel, technisch, inhoudelijk) voortgeborduurd en wordt de partnerrelatie met inbreng van vakdepartementen (V&W), lagere overheden, kennisinstellingen en het bedrijfsleven verbreed. De toegevoegde waarde van Nederland op het gebied van geïntegreerd waterbeheer blijft hiermee beschikbaar voor het ontvangende land, ook al neemt de financiële component af. Dit past in de denkwijze waarop de indeling van partnerlanden in profielen is gebaseerd. In meer algemene zin blijft geïntegreerd waterbeheer een belangrijk aandachtsveld: zo heeft een grote meerderheid van de landen die deel zullen nemen in het ORIO programma aangegeven dat dit één van de sectoren zal zijn.

Potentiële meerwaarde van Nederlandse co-financiering via multilaterale organisaties

In de Aziatische partnerlanden en in Egypte is de sectorale benadering minder voor de hand liggend vanwege de relatief beperkte Nederlandse hulpomvang en geringe hulpafhankelijkheid van die landen. In deze landen wordt de Nederlandse hulp daarom strategisch ingezet om beleid te beïnvloeden. Hiertoe worden multilaterale programma's gefinancierd, naast flankerende bilaterale projecten die specifiek op capaciteitsontwikkeling, onder andere op lokaal niveau zijn gericht. Juist nu het beleid ten aanzien van veel Aziatische partnerlanden en ook Egypte gericht is op verbreding van de relatie met deze landen, zal samenwerking op het gebied van water- en milieubeheer strategisch worden ingezet binnen de nationale beleidskaders. De inzet vindt plaats op basis van de toegevoegde waarde van Nederland op deze terreinen, wat impliceert dat minder zal worden ingezet op sectorbrede investeringen en de versterking van de sector als geheel (bevinding 6). Hoe deze inzet vorm krijgt hangt bijvoorbeeld af van de omvang van de co-financiering en het onderwerp. Vooral op het gebied van waterbeheer bestaat in Nederland veel expertise die ook als technische assistentie door semi-publieke instellingen (waaronder waterschappen) en bedrijven (onder andere baggeraars) wordt verleend in partnerlanden met delta's zoals Egypte, Bangladesh en Vietnam. In Aziatische partnerlanden waar via de *Asian Development Bank* biodiversiteitsprogramma's worden gesteund zal de Nederlandse inbreng zich vooral richten op de armoedebestrijdingsaspecten van milieubeheer door aandacht te vragen voor actieve deelname van lokale gemeenschappen aan het beheer en gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

Resultaten

IOB constateert dat de sectorale benadering meer samenhang heeft gebracht in de milieusector in vier landen (Ghana, Kaapverdië, Senegal, Vietnam) en de watersector in drie landen (Benin, Jemen en Mozambique). De complexiteit van de milieu- en watersectoren is geen belemmering gebleken voor de toepassing van de sectorale benadering (bevinding 10). Er zijn beleidskaders uitgewerkt en hervormingen in de sector gestimuleerd. Milieu en water hebben een prominentere rol op de agenda gekregen van ministeries van planning en financiën. In landen die in belangrijke mate leunen op een duurzaam gebruik van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen voor economische groei en armoedebestrijding – zoals Ghana – is dit erg relevant.

IOB stelt terecht dat bij de sectorale benadering de uitwerking van centraal beleid in concrete resultaten op lokaal niveau prioriteit moet hebben (bevinding 8). Om die reden heeft het verkrijgen van inzicht in de wisselwerking tussen het lokale en centrale niveau (micro-meso-macro) de hoogste prioriteit gekregen. Sinds kort wordt aan de hand van zgn. resultaatketens de relatie tussen *impact, outcomes, outputs en inputs* inzichtelijk gemaakt. Deze wijze van aangescherpte planning biedt de mogelijkheid om aan te geven welke partijen betrokken zijn voor het tot stand brengen van een resultaat en hoe die prestatie vastgelegd zal gaan worden. Met het voortdurend scherp voor ogen houden van de beoogde resultaten kan veel eerder worden bijgestuurd als ergens verwachtingen niet worden gerealiseerd. Planning wordt hierdoor flexibeler en bijsturing effectiever.

Additioneel aan beleidshervormingen en sectordialoog op centraal niveau zijn er programma's op regionaal en lokaal niveau met ministeries verantwoordelijk voor lokaal bestuur, maatschappelijke organisaties en SNV. Deze programma's versterken lokale capaciteiten om uitvoering te geven aan verbetering van milieu- en waterdiensten op lokaal niveau. Door fiscale decentralisatie, waarbij besluitvorming over de aanwending van fiscale middelen voor lokale activiteiten op lokaal niveau komt te liggen, komen er financiële mechanismes beschikbaar die blijvende investeringen en onderhoud van de soms kostbare diensten op dat niveau mogelijk maken.

Een goed voorbeeld van deze laatste benadering is de Nederlandse betrokkenheid bij de watersector in Benin sinds 2004. Met gelijkgezinde donoren was de inzet onder andere gericht op het versterken van beleid, instituties en capaciteit; onderdeel daarvan was de vormgeving van het nationale decentralisatiebeleid. Hierdoor hebben gemeentes uit het nationale budget de beschikking gekregen over investeringsfondsen voor drinkwater. Fiscale decentralisatie en versterking van het beheer van de overheidsfinanciën bleek een gecompliceerd proces dat echter heeft geleid tot een verbeterde dienstverlening op lokaal niveau.

In landen waar Nederland al langere tijd in de watersector aanwezig is, wordt vaak *bottom up* gewerkt: vanuit de ervaringen van programma's op lokaal en regionaal niveau zijn sectorbeleid en sectorprogramma's ontwikkeld. De bilaterale samenwerking in de watersector met Bangladesh is bijvoorbeeld geconcentreerd op de kustzones van dat land. Vanaf de onafhankelijkheid zijn projecten in deze zones geïmplementeerd waardoor kennis en ervaring is opgebouwd met waterbeheer en juist ook met armoedebestrijding. Sinds 2000 is dankzij de ervaring met deze programma's met Nederlandse steun nationaal beleid geformuleerd voor integraal kustbeheer tezamen met een operationele strategie. Dit beleid wordt met multilaterale organisaties, waaronder de Wereldbank uitgevoerd. Het is een goed voorbeeld van de strategische inzet van Nederlandse meerwaarde en ervaring (bevinding 6).

Intensivering van de samenwerking op centraal niveau dient ertoe te leiden dat armoede vermindert op lokaal niveau. Armoedebestrijding blijft immers het uitgangspunt van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (bevinding 9). In het kader van de sectorale benadering wordt daarin langs twee sporen gewerkt: enerzijds wordt gewerkt aan versterking van instituties en capaciteit, anderzijds aan het verbeteren van basisvoorzieningen, zoals drinkwater en sanitatie. Het versterken van instituties en capaciteit levert geen directe armoedebestrijding op, maar is cruciaal voor het ontvangende land en een voorwaarde voor effectieve armoedebestrijding op de middellange en lange termijn. Met het investeren in basisvoorzieningen, gesteund door de overheid, wordt direct bijgedragen aan armoedebestrijding. Hoewel de armoedefocus soms verder kan worden uitgewerkt, is er geen twijfel dat de drinkwatervoorzieningen in de partnerlanden ten goede zijn gekomen aan de arme bevolking; het merendeel van de programma's wordt uitgevoerd in rurale gebieden, waar sprake is van een relatief homogene arme bevolkingsgroep (Bangladesh, Benin, Jemen, Mozambique). In stedelijke gebieden, waar een klein aantal programma's is uitgevoerd, profiteren ook gezinnen met wat hogere inkomens van de verbeterde en uitgebreide voorzieningen. Dit laatste is nodig om de investeringen duurzaam en kostendekkend te kunnen maken.

In een aantal landen waar de sectorale benadering voor milieu en water wordt toegepast, worden de eerste positieve resultaten op lokaal niveau geboekt. Het verschil met de voorheen toegepaste projectmatige aanpak is dat er in landen als Ghana en Senegal door de sectorbenadering nu nationaal wordt gewerkt. Hiermee is het bereik van de interventies toegenomen: in Senegal wordt verbeterde dienstverlening nu door lokale milieudiensten in alle regio's aangeboden, voorheen beperkte die zich tot Dakar. Landelijke dienstverlening vereist forse institutionele hervormingen, toegenomen lokale capaciteit en gedecentraliseerde financiering. Daarvoor dienen er adequate financieringsstromen van het centrum naar de regio's te komen omdat donorbijdragen nu vaak via nationale begrotingssystemen lopen. Dit proces vergt tijd, maar de uitkomst ervan zal bijdragen aan de duurzaamheid van de interventies.

De positieve ervaringen in landen als Ghana, Jemen, Senegal en Vietnam, en de eerste positieve ervaringen die zijn opgedaan in landen als Benin en Colombia, tonen aan dat de principes van de sectorale benadering om armoede duurzaam te bestrijden in de milieu- en watersectoren functioneren. Posten zijn geïnstrueerd oog te houden voor de armoedefocus in de sectoren milieu en water en deze extra aandacht te geven in hun planning en resultatenverantwoording. De eerder genoemde resultaatketens worden daarbij gehanteerd. Indien noodzakelijk zullen hiervoor verder analyses worden uitgevoerd, zoals gesuggereerd door IOB.

Landencategoriën en monitoring van resultaten

Naast bevindingen die in bovenstaande tekst zijn opgenomen komt IOB met een aantal additionele aandachtspunten waarop hiernavolgend zal worden ingegaan, voor zover deze nog niet in het voorgaande zijn geadresseerd.

IOB suggereert een duidelijker stellingname over de toepassing van de sectorale benadering in de verschillende categorieën partnerlanden. Aangezien de sectorale benadering als organiserend principe wordt gehanteerd is de benadering in beginsel toepasbaar in alle categorieën partnerlanden. Het is zeker geen blauwdruk benadering, ook al werd dat in eerste instantie door

medewerkers soms wel zo ervaren en geïnterpreteerd. De evaluatie van 2006 gaf dit ook al aan. Juist daarom zijn inmiddels veel nieuwe stappen gezet, zoals sectorale track records, resultaatketens, samenwerking met SNV, ondersteuning van fiscale decentralisatie en versterkte accountability processen. Daarbij worden in een samenspel ook verschillende hulpvormen toegepast. Dit beleid zal worden voortgezet, omdat in een aantal landen en sectoren zonder twijfel nog verder voortgang te boeken is.

In profiel 1 landen (versneld bereiken van MDG doelstellingen) zoals Ghana en Senegal wordt de sectorale benadering gehanteerd om effectiviteit te optimaliseren. Op basis van geleerde lessen en gemaakte afspraken (Parijs agenda, Accra Agenda for Action) zal Nederland zijn aanpak en inbreng verder verfijnen (onder andere via resultaatketens) en andere donoren stimuleren dat eveneens te doen. In profiel 2 landen (fragiele staten) kan de sectorale benadering een kader verschaffen om hulp – ook nood- en wederopbouw hulp – van verschillende donoren goed af te stemmen. Er zijn hier ervaringen mee via OCHA in Afghanistan op water-, sanitatie- en onderwijsgebied. In profiel 3 landen (brede relatie) zal binnen de sectorale kaders een brede relatie worden nagestreefd. Dit is mogelijk omdat deze landen een grotere capaciteit hebben voor sectorcoördinatie en een verder geëvolueerd sectorbeleid c.q. -instellingen dan in de profiel 1 landen. De inzet van Nederland zal bij samenwerking binnen de milieu- en watersector niet meer liggen op grootschalige co-financiering van sectorinvesteringen maar op strategische inzet van Nederlandse kennis en ervaring. De ondersteuning van Indonesië bij het ontwikkelen van een klimaatadaptiebeleid (zowel in algemene zin als specifiek voor de watersector) is hiervan een voorbeeld. De ambassade Jakarta, het programma Partners voor Water, de ministeries van V&W en VROM en een Nederlandse kennisinstelling dragen bij aan beleidsontwikkeling en toepassing daarvan op kleine schaal. Vanuit nationaal- en sectorbeleid hebben het Indonesische ministerie van Planning & Ontwikkeling en dat van Publieke Werken hierbij een sturende rol.

Bij de invoering van de sectorale benadering was er aanvankelijk te weinig aandacht voor capaciteitsversterking op uitvoeringsniveau en het sturen op en monitoren van concrete resultaten. Met behulp van instrumenten zoals *Performance Assessment Frameworks* (PAF), gezamenlijke sectorreviews van donoren en het hanteren van de resultaatketens komt meer nadruk te liggen op resultaatgerichtheid. Een open dialoog met alle betrokken partijen, bevorderen van accountability, betrekken van actoren en fiscale decentralisatie krijgen nu alle aandacht. Het effect van al deze inspanningen is zichtbaar in het feit dat steeds meer donoren meedoen aan de verschillende vormen van de sectorale benadering die zich hebben ontwikkeld.

In het kader van de outputdoelstellingen voor drinkwater, sanitatie en energie wordt nauwkeurig gemonitord. Overheden in ontwikkelingslanden, internationale organisaties, bedrijven en NGO's betrokken bij de uitvoering van de outputdoelstellingen brengen via jaarverslagen in kaart hoeveel mensen toegang hebben gekregen tot deze voorzieningen. Zo worden in Benin, Senegal en Ghana op het gebied van water en sanitatie de percentages van de bevolking met toegang tot drinkwater en sanitatie bijgehouden en uitgesplitst voor de stedelijke en plattelandssituatie. Ook de eerder genoemde resultaatketens zijn een instrument om hierin te voorzien.

Conclusie

De evaluatie van IOB levert nuttige inzichten over de toepassing van de sectorale benadering in de milieu- en watersectoren gedurende de afgelopen jaren. De bevindingen worden gebruikt om tot een verdere aanscherping van het milieu- en waterbeleid te komen. Een aantal bevindingen werd al geadresseerd binnen het huidige Nederlandse armoedebestrijdingbeleid, mede omdat ze ook in de evaluatie van de sectorale benadering van 2006 al naar voren kwamen. In het beleid zijn *ownership*, afstemming met partnerlanden (*alignment*) en donoren (*harmonisatie*) prioriteit. Tevens wordt een sectorbrede, inclusieve aanpak met deelname van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven gehanteerd om effectiviteit en duurzaamheid te optimaliseren. Ondersteuning wordt op flexibele wijze via verschillende modaliteiten ingezet. Daarbij is het met het oog op de betrokkenheid van de private sector van belang de inverdienende effecten van de milieu- en watersector in toenemende mate te benadrukken. Het gaat immers om investeringen in milieu en water die hun rendement kunnen opleveren en op termijn in de financiering van de sectoren moeten voorzien.

IOB is inmiddels gestart met een serie impactstudies over de effecten op armoedebestrijding van mede door Nederland ondersteunde drinkwaterprogramma's. In die serie zijn inmiddels twee evaluaties afgerond, respectievelijk voor de Shingyanga regio in Tanzania en recent die voor de gouvernoraten Dhamar en Hodeida in Jemen. Het rapport van de laatste evaluatie biedt de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Kamer hierbij eveneens aan samen met een beleidsreactie. Een aantal andere impactevaluaties is in voorbereiding of uitvoering. De uitkomsten van deze eerste studies laten zien dat de drinkwatervoorzieningen voor het overgrote deel adequaat blijven functioneren en in belangrijke mate hebben bijgedragen aan verbeterde gezondheid- en leefomstandigheden van de lokale bevolking.

De resultaatgerichtheid van de interventies in de milieu- en watersectoren vereisen constante aandacht. Daarbij gaat het om verantwoording van bestede middelen en behaalde resultaten met het oog op armoedevermindering. Ambassades zullen bij beleidsimplementatie oog houden voor de uitvoeringscapaciteit op sub-nationaal niveau: in de regio's en lokaal. Het plannen vóór en bereiken van resultaten staat daarbij centraal.

Bijlage: Hoofdbevindingen uit het evaluatierapport

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 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.*
- 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 begrotingssysteem te laten verlopen. Nederland gaat met de toepassing van de sectorale benadering verder dan te meeste andere donoren.*
- 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 donor en centrale overheid in de partnerlanden. Dit heeft geleid tot een veronachtzaming van de deelname van andere actoren.*
- 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.*
- 5) *De uitgaven voor drinkwater en sanitaire voorzieningen zijn sterk toegenomen en er is een tendens waarneembaar dat de aandacht voor geïntegreerd waterbeheer afneemt.*
- 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.*

Resultaten

- 7) *Toepassing van de sectorale benadering heeft in het merendeel van de partnerlanden geholpen om op centraal regeringsniveau aansturing en bestuur van de sector te versterken.*
- 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.*
- 9) *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.*
- 10) *De specifieke kenmerken van de milieu- en watersectoren bemoeilijken de toepassing van de SB, maar verhinderen deze niet.*

Aandachtspunten

- *Een duidelijker stellingname over de toepassing van de sectorale benadering in de verschillende categorieën partnerlanden op het gebied van milieu en water is wenselijk.*
- *Sectorsteun moet zich meer gaan richten op het uitvoeringsniveau en het behalen van concrete resultaten.*
- *Armoedebestrijding dient te worden aangescherpt en toegelicht.*
- *Monitoren van resultaten in plaats van uitsluitend beleid en bestuur moet centraal komen te staan.*
- *De Nederlandse sectorsteun moet meer aandacht besteden aan de financiële en economische dimensies van milieu en water en de mogelijkheden voor zelffinanciering om zodoende de Nederlandse financiële steun daar beter op af te stemmen.*