
Vergaderjaar 2007–2008

31 484

Drinkwater in ontwikkelingslanden

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 5 juni 2008

Hierbij bieden wij u het op 26 mei 2008 door ons vastgestelde rapport «Drinkwater in ontwikkelingslanden» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
secretaris

Vergaderjaar 2007–2008

31 484

Drinkwater in ontwikkelingslanden

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

Deel I: Conclusies en aanbevelingen	5	2.1.1	Voorwaarden	30
		2.1.2	Duurzaamheid, gerichtheid op armen en sexegelijkheid	33
1 Over dit onderzoek	7	2.2	Meten voortgang realisatie doelstelling	35
1.1 Aanleiding	7	2.2.1	Internationale normen	35
1.2 Context	9	2.2.2	Nulmeting	36
1.3 Vraagstelling en opzet onderzoek	13	2.2.3	Tellen	39
		2.2.4	Verantwoording over resultaten	40
2 Conclusies en aanbevelingen	15	3 Sturing		43
2.1 Wat wil de minister precies bereiken met de 50 miljoendoelstelling?	16	3.1	Capaciteit op het ministerie	43
2.1.1 Onderbouwing en operationalisering doelstelling	16	3.2	Sturingsinstrumenten	43
2.1.2 Meten voortgang realisatie doelstelling	18	3.2.1	Sturen op resultaten	43
2.2 Wat doet de minister om de 50 miljoendoelstelling te bereiken?	20	3.2.2	Monitoring	45
2.2.1 Sturen met een resultaatgericht plan van aanpak	20	3.3	Communicatie	45
2.2.2 Sturen met communicatie	21	Bijlage 1 Millenniumdoelen		48
2.3 Wat gaat de 50 miljoendoelstelling kosten?	22	Bijlage 2 Partnerlanden		50
3 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	23	Bijlage 3 Resultatenketen		51
3.1 Reactie minister voor Ontwikkelingssamenwerking	23	Bijlage 4 Aanpak en methodologie		52
3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	24	Gebruikte afkortingen en begrippen		53
Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	25	Literatuur		55
Deel II: Onderzoeksbevindingen	27			
1 Inleiding	29			
2 Uitwerking doelstelling: 50 miljoen mensen van schoon drinkwater voorzien	30			
2.1 Onderbouwing en operationalisering doelstelling	30			

DEEL I: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1 OVER DIT ONDERZOEK

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (OS) 50 miljoen mensen van schoon drinkwater wil voorzien. Het gaat om mensen in ontwikkelingslanden die nu nog geen toegang hebben tot veilig drinkwater. Een drinkwatervoorziening kan een waterpomp in het dorp of de wijk zijn, een waterleidingnetwerk met huisaansluitingen of een centraal gelegen publiek tappunt.

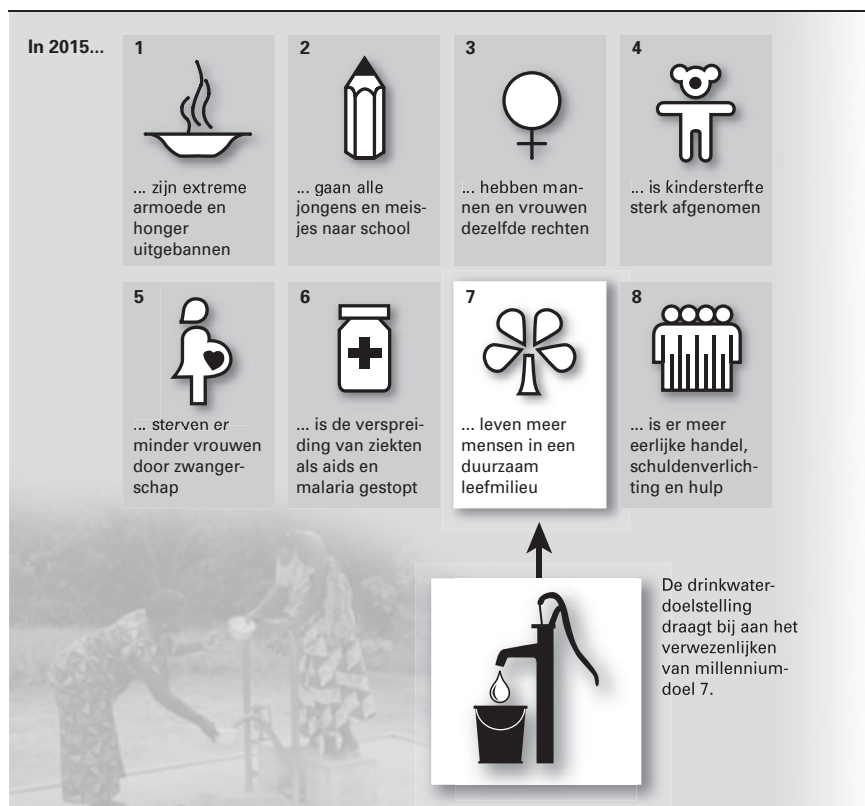
Hieronder gaan wij in op de aanleiding voor het onderzoek (§ 1.1), de context (§ 1.2) en de opzet van het onderzoek (§ 1.3). In hoofdstuk 2 staan onze conclusies en aanbevelingen. In deel II van dit rapport bespreken we de onderliggende bevindingen.

1.1 Aanleiding

Om de belangrijkste problemen in ontwikkelingslanden te bestrijden hebben de Verenigde Naties (VN) in 2000 acht ambities geformuleerd en vastgelegd in de zogenoemde Millennium Development Goals (MDG's). Deze millenniumontwikkelingsdoelen (kortweg: millenniumdoelen) moeten in 2015 zijn bereikt. Het gaat om doelen als onderwijs voor alle kinderen, afname van kindersterfte, het uitbannen van armoede en honger en het tegengaan van de verspreiding van ziektes als aids en malaria (zie figuur 1).

In millenniumdoel 7 (duurzame leefomgeving) is onder meer vastgelegd dat het aantal mensen zonder toegang tot veilig drinkwater in 2015 gehalveerd moet zijn ten opzichte van 1990.¹ In 1990 waren in totaal zo'n 1,2 miljard mensen verstoken van schoon drinkwater (WHO/UNICEF 2006, blz. 39).

Figuur 1 De millenniumdoelen en de drinkwaterdoelstelling van de VN



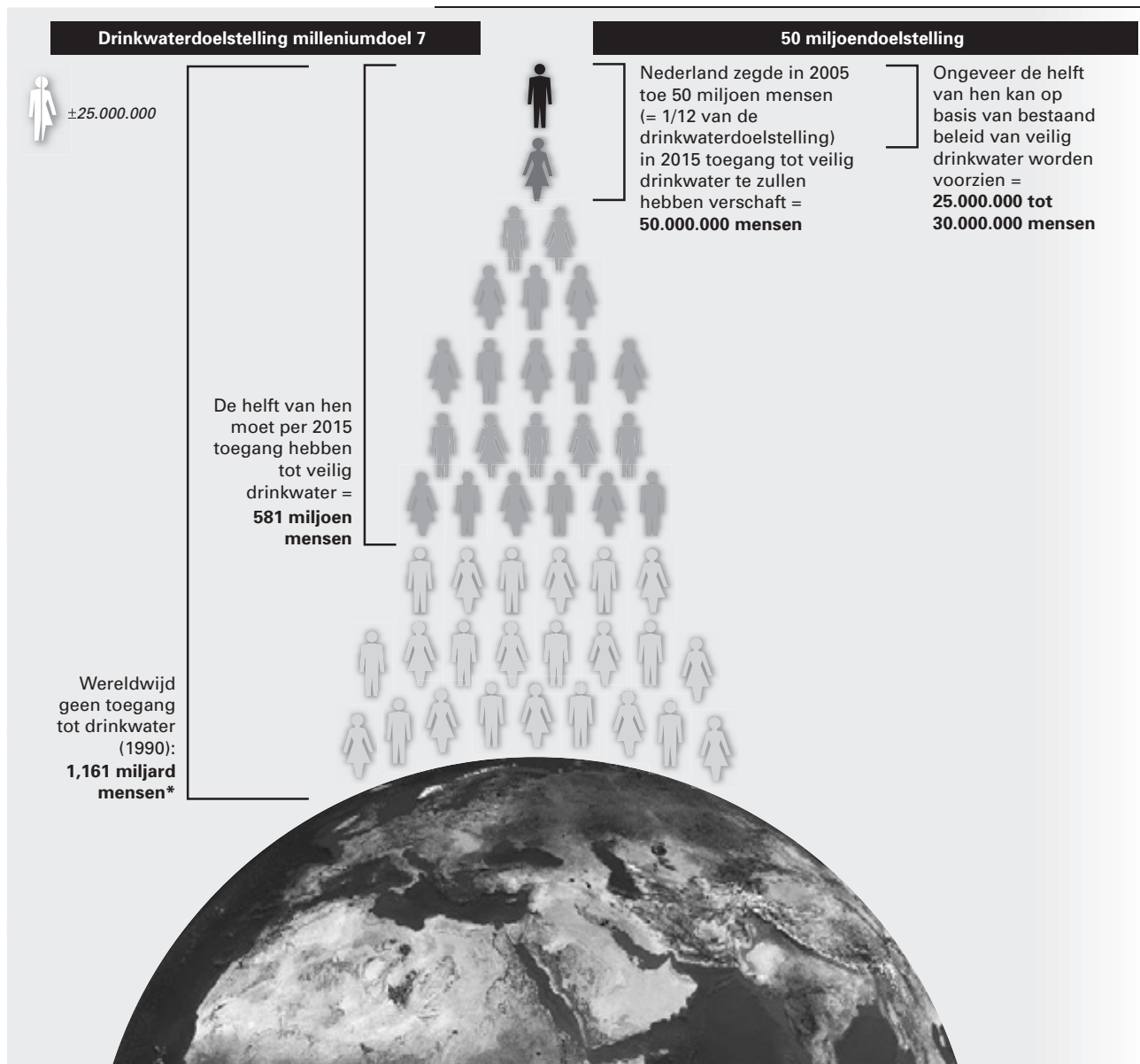
¹ Volgens de laatste voortgangsrapportage van de VN luidt de doelstelling: «Halve, by 2015, the proportion of the population without sustainable access to safe drinking water and basic sanitation» (United Nations, 2007, blz. 25).

De World Health Organisation (WHO) en UNICEF hebben normen vastgelegd voor de drinkwaterdoelstelling (WHO/UNICEF, 2000):

- Er moet sprake zijn van een «verbeterde» bron (dat wil zeggen: geen onbeschermde bron of gebotteld water).
- De bron moet ten minste twintig liter water per persoon per dag leveren.
- De bron moet binnen één kilometer van de woningen van de gebruikers liggen.

De VN hebben geen concrete afspraken gemaakt over de inzet van afzonderlijke landen om de drinkwaterdoelstelling te verwezenlijken. Op 1 februari 2005 heeft de minister voor OS tijdens een internationale conferentie toegezegd, dat Nederland in het kader van millenniumdoel 7, 50 miljoen mensen duurzaam van drinkwater zou voorzien. Deze «50 miljoendoelstelling» besloeg op dat moment ongeveer 1/12 van het totale aantal mensen dat in het kader van millenniumdoel 7 toegang tot drinkwater moet krijgen, zie figuur 2.

Figuur 2 De 50 miljoendoelstelling van Nederland ten opzichte van de drinkwaterdoelstelling van de VN



* Dat is 20% van de wereldbevolking. Bron: Meeting the MDG drinking water and sanitation target, WHO/UNICEF, p. 39

1.2 Context

Nederlands beleid voor ontwikkelingssamenwerking

Het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking is beschreven in de beleidsnotitie *Aan elkaar verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015* (BuiZa, 2003). Hierin schrijft de minister voor OS dat de centrale component van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid armoedebestrijding is, en dat de millenniumdoelen daarbij als leidraad dienen.

Toen de minister in februari 2005 de 50 miljoendoelstelling publiek maakte, bestond er geen specifiek beleidskader of plan van aanpak voor deze doelstelling. In maart 2006 koos het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa), dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van ontwikkelingssamenwerking, 1 januari 2004 als startpunt van de 50 miljoendoelstelling.² Op die manier maakte de doelstelling met terugwerkende kracht vanaf het begin deel uit van het bestaande beleid voor ontwikkelingssamenwerking.

Drinkwatervoorziening maakte al onderdeel uit van dat beleid, dus een deel van de 50 miljoendoelstelling zou waarschijnlijk op basis van al geplande activiteiten gerealiseerd kunnen worden. Het Ministerie van BuiZa schatte in april 2005 dat dit gold voor 25 tot 30 miljoen mensen. De 50 miljoendoelstelling betekende dus – achteraf – een aanvulling van 20 tot 25 miljoen mensen ten opzichte van het bestaande beleid. In 2005 verwachtte het ministerie voor de realisatie van de volledige 50 miljoendoelstelling in totaal ongeveer € 1,4 miljard nodig te hebben.

Landen waar Nederland de doelstelling wil realiseren

Nederland onderhoudt met 36 landen een structurele ontwikkelingsrelatie.³ In die zogenoemde partnerlanden concentreert de ontwikkelingssamenwerking zich op twee à drie sectoren. Het ontvangende land bepaalt welke sectoren dat zijn. De ontwikkelingssamenwerking op het gebied van die sectoren verloopt via de Nederlandse ambassade in het partnerland. In zeven van de 36 partnerlanden heeft het ontvangende land drinkwater als één van de sectoren gekozen. In de partnerlanden met een drinkwatersector is Nederland in ieder geval actief om de 50 miljoendoelstelling te realiseren.

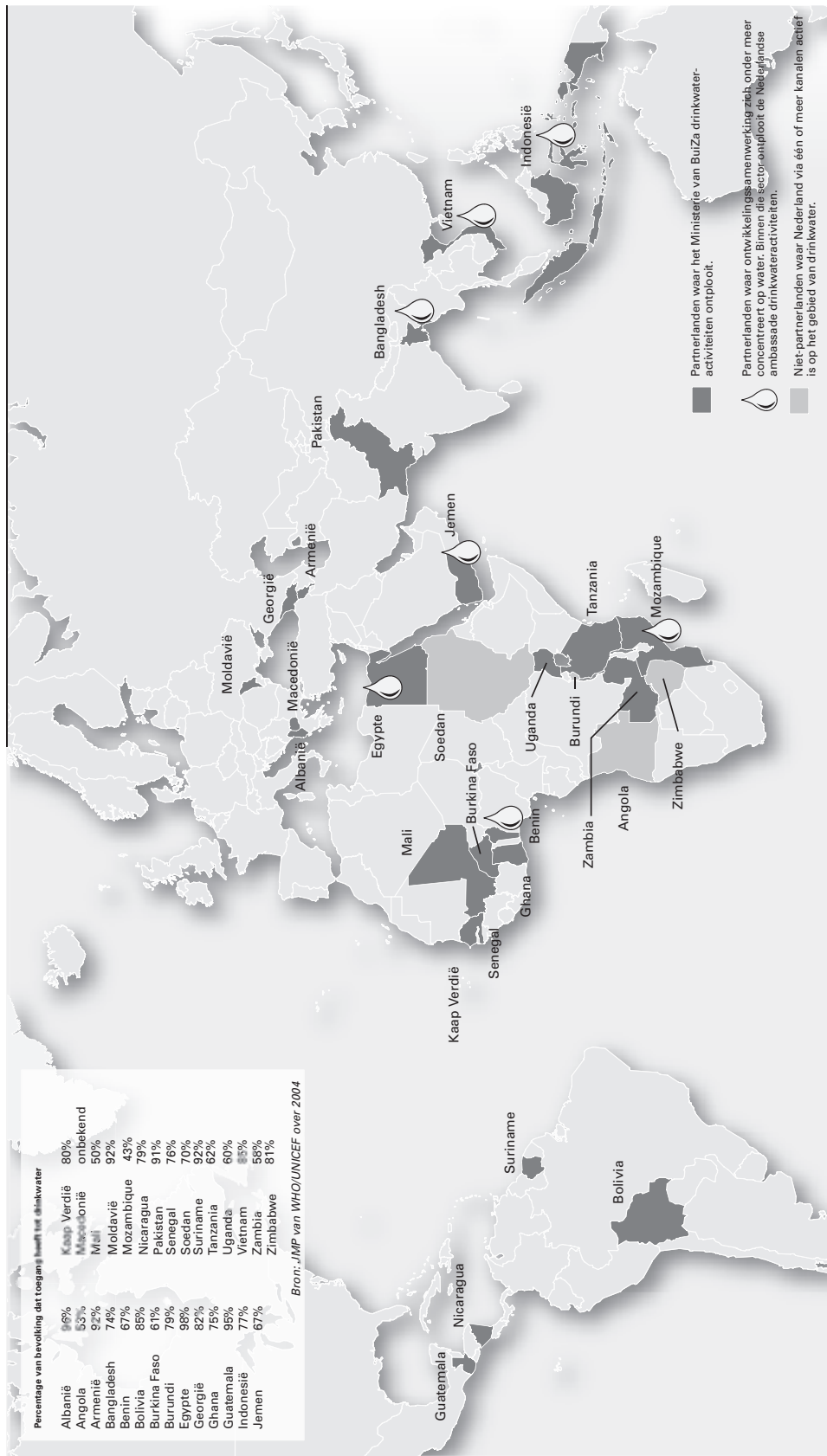
In de meeste partnerlanden zonder drinkwatersector werkt Nederland toch aan de 50 miljoendoelstelling. Dat gebeurt al dan niet via de ambassades. Hieronder gaan wij hier verder op in. Ten slotte wil Nederland de 50 miljoendoelstelling ook verwezenlijken in landen die geen partnerland zijn.

In figuur 3 staat een overzicht van de partnerlanden en niet-partnerlanden waar Nederland werkt aan de 50 miljoendoelstelling.

² Dit is een ambtelijke vaststelling, die tijdens ons onderzoek nog niet met de Tweede Kamer was gecommuniceerd.

³ In bijlage 2 staat een overzicht van de landen waarmee Nederland in de watersector samenwerkt en de landen waarmee samengewerkt wordt in de milieusector.

Figuur 3 Landen waar Nederland actief is om de 50 miljoendoelstelling te realiseren*



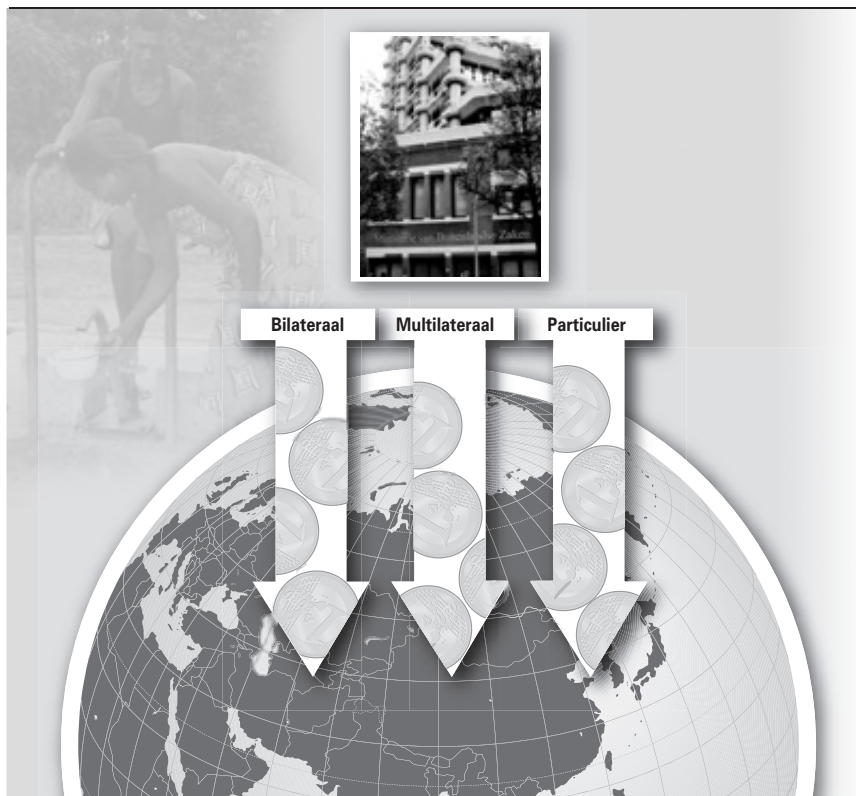
* Gebaseerd op een overzicht van gerealiseerde, lopende en geplande activiteiten van het Ministerie van BuZa van december 2006. Het Ministerie van BuZa heeft ook drinkwateractiviteiten gecontracteerd die vooralsnog niet aan specifieke landen kunnen worden toegeschreven. Het gaat om financiële steun aan regio's als Oost-Afrika en aan instellingen als Terre des Hommes.

Manieren om de 50 miljoen te realiseren

Binnen het Ministerie van BuiZa is de directie Milieu en Water (DMW) verantwoordelijk voor de realisatie van de 50 miljoendoelstelling, zowel voor het beleid als voor de sturing van de uitvoering.

De uitvoering gebeurt via de gebruikelijke financieringskanalen voor ontwikkelingssamenwerking: het bilaterale kanaal, het multilaterale kanaal en het particuliere kanaal (zie figuur 4).

Figuur 4 Financieringskanalen voor de 50 miljoendoelstelling



Bilaterale samenwerking is een hulprelatie tussen twee overheden; de samenwerking loopt via de Nederlandse ambassade in het ontvangende land. Die ambassades kunnen op drie manieren bijdragen aan de 50 miljoendoelstelling.

Ze kunnen ten eerste een bedrag overmaken aan de overheid van het ontvangende land. Dit heet begrotingssteun. De overheid van het ontvangende land kan het geld in projecten stoppen die mensen toegang tot drinkwater geven. Vaak schakelt het ontvangende land een non-gouvernementele organisatie (NGO) in voor de uitvoering van dergelijke projecten. Op deze wijze krijgen bijvoorbeeld inwoners op het platteland van Benin toegang tot drinkwater.

De ambassade kan ook zelf via een NGO een project initiëren. Zo'n NGO kan een internationale of een nationale organisatie zijn, die de uitvoering ter plaatse vaak aan lokale organisaties opdraagt. In Bangladesh wil de ambassade de drinkwatervoorziening verbeteren door inschakeling van een Bengaalse NGO.

Ten slotte kan de ambassade ook een samenwerking aangaan met een particuliere instelling, bijvoorbeeld een Nederlands drinkwaterbedrijf.

Bij *multilaterale* samenwerking maakt het Ministerie van BuiZa gebruik van internationale organisaties als UNICEF en de Wereldbank. Binnen het multilaterale kanaal heeft het ministerie twee mogelijkheden om iets aan de 50 miljoendoelstelling te doen. Het ministerie kan afspraken maken met internationale organisaties die specifieke drinkwaterprojecten (laten) uitvoeren. Zo wil UNICEF in Mozambique ruim 1 miljoen mensen schoon drinkwater geven. De daarvoor nodige (Nederlandse) middelen komen ten laste van de 50 miljoendoelstelling. Daarnaast betaalt het ministerie jaarlijks een algemene bijdrage aan internationale organisaties zoals UNICEF en de Wereldbank. Een deel hiervan kan eveneens ten goede komen aan drinkwater.

In het *particuliere* kanaal zijn bedrijven of NGO's betrokken bij de samenwerking. Binnen het particuliere kanaal kan het ministerie op verschillende manieren iets doen aan de 50 miljoendoelstelling. De belangrijkste instrumenten zijn publiek-privaat partnerschap (ppp) en schenkingen via de ontwikkelingsrelevante exporttransacties (ORET), een subsidie waarmee ontwikkelingslanden verbeteringen aan infrastructuur, gezondheidszorg, onderwijs of drinkwatervoorziening financieren.⁴ Een voorbeeld van een ppp dat bijdraagt aan de 50 miljoendoelstelling is het samenwerkingsverband tussen het Ministerie van BuiZa en een Nederlands drinkwaterbedrijf in het zuiden van Mozambique. Het Nederlandse drinkwaterbedrijf helpt plaatselijke drinkwaterbedrijven hun bedrijfsvoering en daarmee hun dienstverlening te verbeteren. In Ghana financiert Nederland de drinkwateractiviteiten voor het grootste deel met ORET.

Activiteiten die door het Ministerie van BuiZa zijn geïnitieerd, zoals bijdragen aan multilaterale organisaties en ORET-schenkingen, kunnen ook buiten de 36 partnerlanden plaatsvinden.

1.3 Vraagstelling en opzet onderzoek

We hebben onderzocht:

- wat de minister precies wil bereiken met de 50 miljoendoelstelling;
- wat de minister doet om deze doelstelling te bereiken;
- wat de doelstelling gaat kosten.

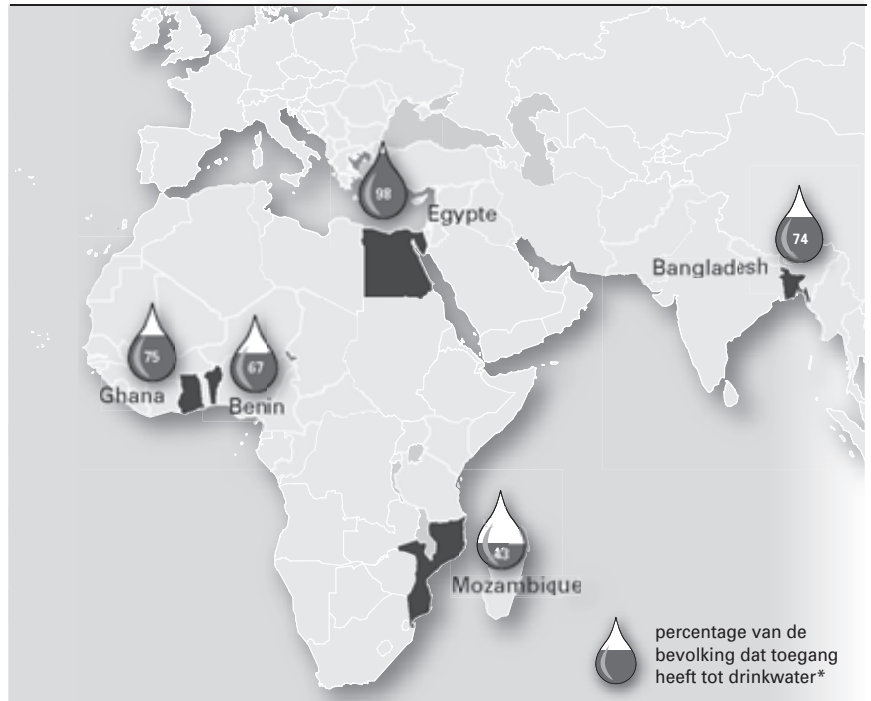
We hebben niet gekeken naar de doelmatigheid of de effecten van het beleid. Voor dit onderzoek hebben we niet alleen beleidsdocumenten geanalyseerd en gesprekken gevoerd met medewerkers van het Ministerie van BuiZa (met name van DMW), maar ook een bezoek gebracht aan de ambassades in vijf partnerlanden: Bangladesh, Benin, Egypte, Ghana en Mozambique (zie figuur 5). We hebben in die landen regio's bezocht waar drinkwaterprojecten worden uitgevoerd. We hebben er ook gesproken met medewerkers van andere donoren dan Nederland. De bezoeken zijn bedoeld om een indruk te krijgen van de praktijk en *niet* om een oordeel te geven over de ambassades of over de afzonderlijke projecten.

De 50 miljoendoelstelling is niet alleen gericht op drinkwater, maar ook op sanitaire voorzieningen. In ons onderzoek hebben wij ons echter beperkt tot drinkwater.

We hebben ons onderzoek uitgevoerd in de periode van mei 2006 tot en met augustus 2007.

⁴ De uitvoering van ORET was tot 2007 in handen van de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO). Vanaf 2007 voeren Pricewaterhouse-Coopers Advisory N.V. en Ecorys Nederland B.V. de regeling uit.

Figuur 5 Partnerlanden die de Algemene Rekenkamer bezocht heeft



* Bron: JMP van WHO/UNICEF over 2004

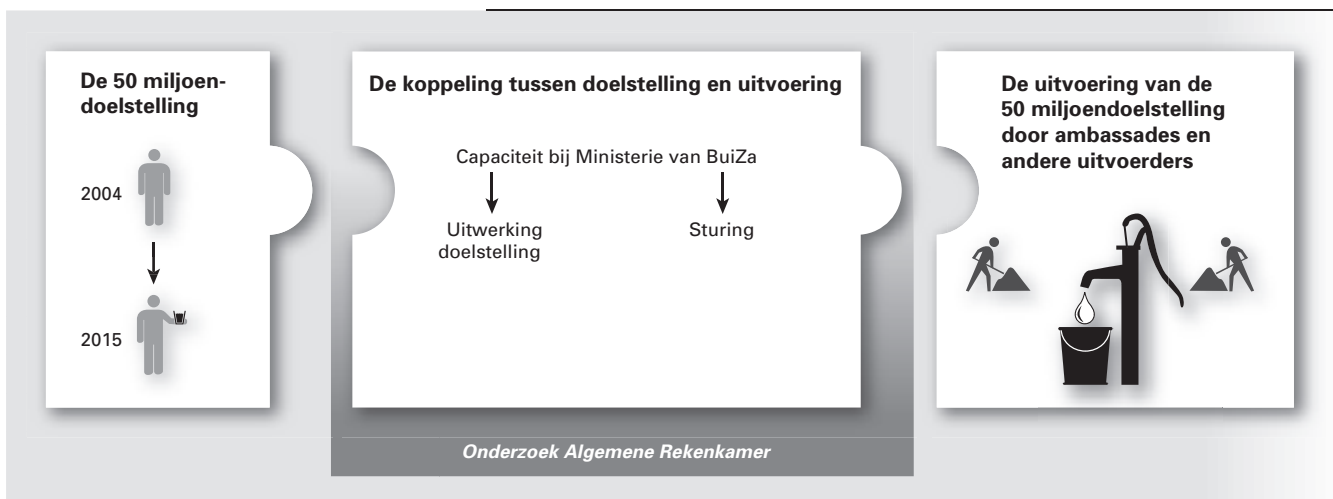
2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Met de toezegging om 50 miljoen mensen duurzaam van drinkwater te voorzien heeft de minister voor OS een positief signaal afgegeven aan alle landen die de millenniumdoelen onderschrijven. De doelstelling heeft tot concrete activiteiten geleid in de landen waarmee Nederland een ontwikkelingsrelatie onderhoudt. In de vijf ontwikkelingslanden die we tijdens dit onderzoek bezochten, zetten ambassades zich in om nieuwe drinkwatervoorzieningen te realiseren.

Wij zien echter ook ruimte voor verbetering. De 50 miljoendoelstelling is op hoofdlijnen specifiek, tijdgebonden en meetbaar, maar er bestaat geen duidelijke koppeling tussen de doelstelling en de uitvoering van de doelstelling. Een betere organisatorische koppeling zou de kans dat de 50 miljoen gehaald wordt volgens ons aanzienlijk vergroten.

Met de koppeling doelen wij op de rol van DMW. Door de verantwoordelijkheden die deze directie voor de 50 miljoendoelstelling heeft, is DMW de schakel tussen enerzijds de doelstelling die de minister publiek gemaakt heeft, en anderzijds de ambassades en andere uitvoerders. In dit rapport doen wij aanbevelingen die schakel, die schematisch is weergegeven in figuur 6, te verbeteren. De informatie over de ambassades en projecten hebben wij alleen opgenomen om te schetsen wat de rol van DMW betekent in de praktijk van ontwikkelings samenwerking.

Figuur 6 Koppeling tussen doelstelling en uitvoering



De minister voor OS heeft de 50 miljoendoelstelling op zich genomen zonder dat dit inhoudelijk en organisatorisch was voorbereid op het Ministerie van BuiZa. De invulling van het beleidskader en de programmering voor de doelstelling moesten op dat moment nog ter hand genomen worden op het departement. Het Ministerie van BuiZa heeft er vervolgens bewust voor gekozen om de 50 miljoendoelstelling te verwezenlijken binnen de bestaande organisatiestructuur en met de bestaande capaciteit. Bij DMW, de verantwoordelijke directie, zijn in totaal zo'n 3,0 fte en een stagiair belast met de doelstelling. Er is dus slechts beperkte capaciteit beschikbaar voor de realisatie van de 50 miljoendoelstelling.

Mede door de beperkte capaciteit van DMW was de uitwerking van de doelstelling tweeënhalf jaar na de toezegging nog steeds niet afgerond. Het ministerie heeft tal van eisen geformuleerd waaraan drinkwatervoorzieningen moeten voldoen, maar kan de uitvoerders in ontwikkelings-

landen niet duidelijk maken wat er precies van hen wordt verwacht. Bovendien is nog niet duidelijk welke activiteiten wel en welke niet meetellen voor de 50 miljoendoelstelling.

Ook in de manier waarop het ministerie stuurt op de realisatie van de doelstelling hebben we knelpunten geconstateerd. Er is geen plan van aanpak waarin duidelijk staat omschreven wat er wanneer in welk land moet gebeuren om de doelstelling te realiseren. Het ministerie stuurt niet proactief op resultaten. Verder hebben we geconstateerd dat de communicatie tussen het Ministerie van BuiZa en de ambassades in de partnerlanden beter kan.

Het ministerie heeft nog een kleine acht jaar om de 50 miljoendoelstelling te realiseren. Om de kans op succes te vergroten raden wij de minister voor OS aan om met spoed extra capaciteit vrij te maken binnen het Ministerie van BuiZa en de betrokken medewerkers in een (tijdelijke) projectgroep onder te brengen die exclusief met de 50 miljoendoelstelling is belast.

Verder bevelen we de minister aan om, met behulp van de extra capaciteit:

- de 50 miljoendoelstelling te onderbouwen en te operationaliseren;
- resultaatgericht te sturen op de uitvoering van de doelstelling.

Het gaat er bij deze uitwerking en sturing vooral om kritisch na te gaan wat er echt nodig is om 50 miljoen mensen toegang tot drinkwater te geven en om keuzes te maken. Hoe complexer het geheel aan doelstellingen en voorwaarden, hoe lastiger de uitvoering.

Hieronder lichten we toe op welke wijze de verbeteringen gestalte kunnen krijgen.

2.1 Wat wil de minister precies bereiken met de 50 miljoendoelstelling?

De 50 miljoendoelstelling is in februari 2005 geïntroduceerd. Het startpunt voor de doelstelling is achteraf vastgesteld op 1 januari 2004. Medio 2007 was de doelstelling nog onvoldoende onderbouwd en geoperationaliseerd. Het ministerie heeft de beschikbare tijd vooral gestoken in de ontwikkeling van een aanpak om na te gaan welk deel van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking meetelt bij de realisatie van de 50 miljoendoelstelling.

2.1.1 Onderbouwing en operationalisering doelstelling

Volgens de doelstelling moet Nederland in 2015, 50 miljoen mensen duurzaam toegang tot drinkwater hebben gegeven. Het gaat om 50 miljoen mensen die bij aanvang van de doelstelling (2004) nog geen toegang tot veilig drinkwater hadden.

Om in de praktijk met de 50 miljoendoelstelling te kunnen werken is het nodig deze te concretiseren. Dat is nu nog onvoldoende gedaan. Zo blijken er veel interpretatiemogelijkheden te zijn van het begrip *duurzaamheid*. Het Ministerie van BuiZa heeft geen duidelijke keuze gemaakt hoe dit begrip binnen de 50 miljoendoelstelling ingevuld moet worden. Op dit punt verschillen de drinkwateractiviteiten in de praktijk van elkaar. Een deel van de door ons bezochte projecten heeft bijvoorbeeld aandacht voor de sociale aspecten van duurzaamheid; een ander deel niet of nauwelijks. Een sociaal aspect is bijvoorbeeld het betrekken van de lokale bevolking bij de uitvoering van waterprojecten.

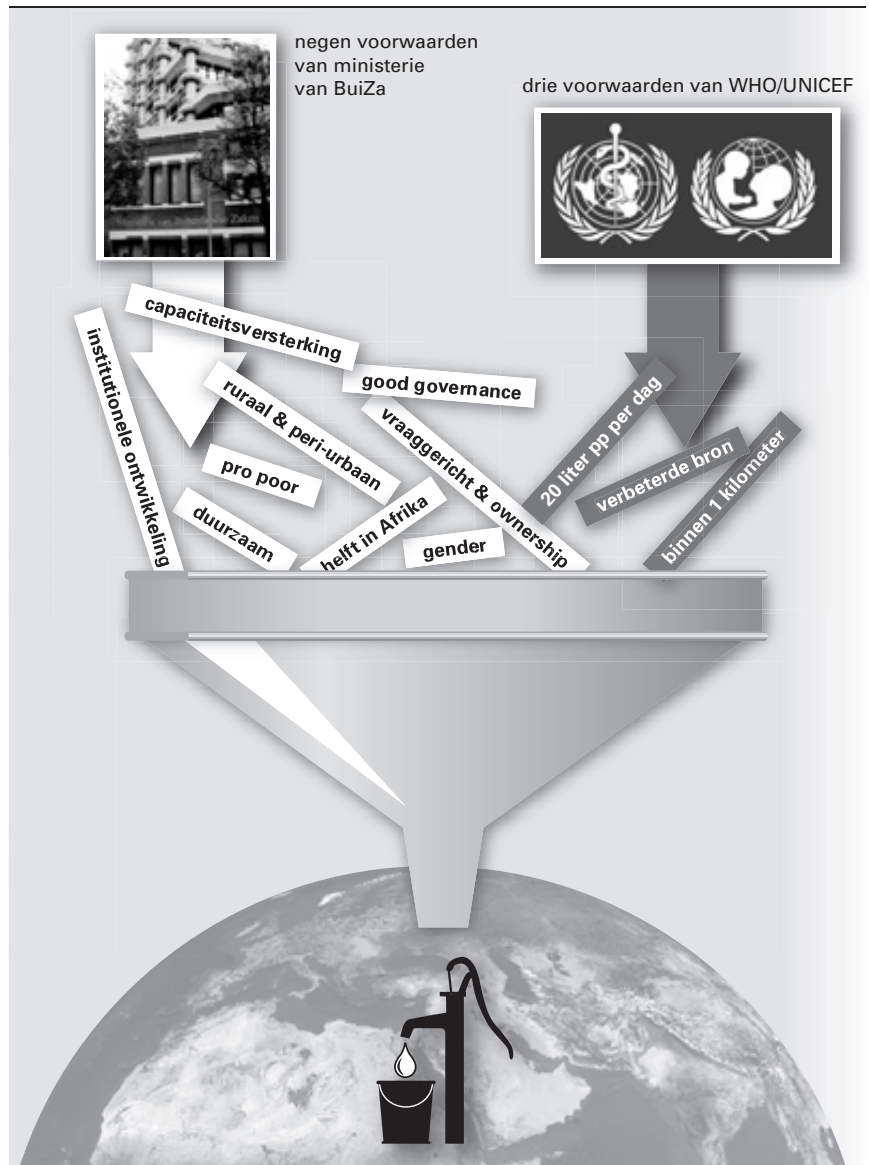
De duurzaamheidseis impliceert dat mensen die vanaf 2004 toegang krijgen tot drinkwater, deze toegang in 2015 nog steeds hebben. Indien

dus tussentijds waterpompen buiten gebruik raken, zijn maatregelen nodig om aan het eind te kunnen spreken van duurzame toegang. Vooral nog gaat het ministerie ervan uit dat alle door Nederland gefinancierde drinkwatersystemen minimaal in 2015 nog functioneren. Dit geldt ook voor de voorzieningen die Nederland in bijvoorbeeld 2013 of 2014 zal treffen. Wat duurzaamheid betekent voor de jaren na 2015 (als de geplande verwezenlijkingstermijn voor de doelstelling is afgelopen), ook voor de voorzieningen die in 2013 of 2014 zijn getroffen, is niet duidelijk.

De onduidelijkheid over de 50 miljoendoelstelling wordt vergroot door de aanvullende voorwaarden die de minister voor OS heeft geformuleerd in de beleidsnotitie *Aan elkaar verplicht* en in de begrotingen voor 2006 en voor 2007. Drinkwatervoorzieningen moeten volgens de minister niet alleen duurzaam zijn, maar bijvoorbeeld ook gericht op de armen of allerarmsten en gericht op het vergroten van gelijkheid tussen mannen en vrouwen. De 50 miljoendoelstelling moet bovendien voldoen aan drie voorwaarden van WHO/UNICEF.

In figuur 7 staat een totaaloverzicht van de verschillende voorwaarden.

Figuur 7 De verschillende voorwaarden waaraan de realisatie van de 50 miljoendoelstelling moet voldoen



Uiteindelijk moeten drinkwateractiviteiten leiden tot een betere gezondheid en zo bijdragen aan armoedebestrijding, de centrale component van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking.

De aanvullende voorwaarden zijn evenmin gedefinieerd, waardoor ambassades en andere uitvoerders er een eigen invulling aan geven – of geen invulling.

De minister heeft geen integrale afweging gemaakt tussen alle voorwaarden. Daardoor is onduidelijk hoe uitvoerders om moeten gaan met tegenstrijdige voorwaarden. Zo staat de voorwaarde dat de voorzieningen gericht moeten zijn op de armen of allerarmsten op gespannen voet met de duurzaamheidseis. Vaak moeten gebruikers namelijk voorvoorzieningen betalen om de duurzaamheid te waarborgen. Dit speelt onder meer bij een project waar de waterpompen vooralsnog alleen geïnstalleerd worden in gemeenschappen die mee kunnen betalen.

De minister heeft ook niet duidelijk gemaakt wat de toegevoegde waarde is van de aanvullende voorwaarden. Nu vullen uitvoerders sexegelijkheid bijvoorbeeld in met de veronderstelling dat vrouwen meer tijd tot hun beschikking krijgen als er een pomp bij hen in de buurt wordt geïnstalleerd: ze hoeven dan minder ver te reizen voor schoon water. Deze tijds winst is echter inherent aan de 50 miljoendoelstelling. Vrouwen op deze wijze extra aandacht geven voegt niets toe aan het resultaat van drinkwateractiviteiten.

Samengevat: in plaats van de kern van de 50 miljoendoelstelling te operationaliseren, tuigt de minister de doelstelling op met aanvullende voorwaarden die de uitvoering ingewikkelder maken.

Aanbeveling

We bevelen de minister voor OS aan kritisch na te gaan welke voorwaarden en criteria echt nodig zijn om 50 miljoen mensen duurzaam toegang tot drinkwater te geven. De minister zou deze beperkte set criteria met spoed in een beleidskader moeten integreren. Dat beleidskader moet duidelijk maken hoe uitvoerders invulling moeten geven aan de voorwaarden waaraan drinkwaterprojecten moeten voldoen. Het moet ook duidelijk maken wat de toegevoegde waarde is van de aanvullende voorwaarden ten opzichte van de 50 miljoendoelstelling en de voorwaarden van WHO/UNICEF. We raden de minister aan gebruik te maken van het schema dat hij in de resultatenrapportage over 2005 en 2006 heeft opgenomen.⁵ Dit schema maakt duidelijk wat de relatie moet zijn tussen de te bereiken maatschappelijke effecten en de middelen die daarvoor ingezet worden.

2.1.2 Meten voortgang realisatie doelstelling

Het Ministerie van BuiZa heeft veel energie gestoken in een aanpak om te tellen welke activiteiten bijdragen aan de realisatie van de 50 miljoendoelstelling. Door het ontbreken van helder gedefinieerde doelstellingen en een integraal beleidskader, is echter niet altijd vast te stellen of activiteiten duurzaam zijn of aan de aanvullende voorwaarden voldoen. Het ministerie kan de voortgang daarom lastig bijhouden en geen schatting maken van de haalbaarheid van het aantal van 50 miljoen. Aan dat aantal ligt geen berekening ten grondslag.

De voortgang is ook lastig te volgen omdat er niet altijd nulmetingen zijn gedaan in de regio's waar projecten worden uitgevoerd. Het ministerie hanteert de cijfers van WHO/UNICEF over het jaar 2004 en baseert zich verder op de beleidsuitgangspunten van het ontvangende land. Deze

⁵ In bijlage 3 is het schema uit de resultatenrapportage opgenomen.

informatie geeft echter geen volledig beeld van de situatie in een specifiek gebied. In één van de vijf bezochte landen bijvoorbeeld hanteert de overheid daar voor het platteland het uitgangspunt dat een bron binnen een straal van 500 meter 500 mensen bedient. Volgens deskundigen ligt het werkelijke aantal lager, waarschijnlijk rond de 250, omdat het platteland dunbevolkt is.

Een voorbeeld van een nulmeting troffen we aan in Bangladesh. Daar ontwikkelt een NGO samen met de dorpsbewoners een plattegrond. Op deze manier worden niet alleen de technische gegevens in kaart gebracht (waar staat de waterpomp en functioneert die?) maar ook de sociale context (wie is de eigenaar van de pomp en waar wonen de allerarmsten van het dorp?).

Een methode van meten troffen we aan in Mozambique. Daar helpt een Nederlands waterbedrijf enkele lokale waterbedrijven in steden in het zuiden van het land onder meer bij het in kaart brengen van de bestaande drinkwatervoorzieningen met behulp van geografische informatiesystemen (GIS, zie kader). Hierdoor zal uiteindelijk bekend zijn hoeveel mensen de bedrijven van drinkwater voorzien.

GIS in Mozambique

GIS is een informatiesysteem waarmee gegevens over geografische objecten kunnen worden opgeslagen, gecombineerd en geanalyseerd. Dit systeem wordt onder meer toegepast in Mozambique. In de stad Xai-Xai helpt een Nederlands waterbedrijf het lokale waterbedrijf bij het in kaart brengen van de bestaande drinkwatervoorzieningen. Op satellietfoto's is onder meer te zien waar standpipes en pompen zich bevinden, evenals de leidingen die het bedrijf erin getekend heeft. Door klantgegevens te registreren en die informatie te combineren met de gegevens van de satellietfoto's, zal het lokale waterbedrijf uiteindelijk vast kunnen stellen hoeveel personen het van drinkwater voorziet.

Het ministerie doet veel moeite om activiteiten die zelf niet direct leiden tot het plaatsen van een drinkwaterpomp of -installatie in kwantitatieve termen uit te drukken, zodat ze toch meetellen bij de realisatie van de 50 miljoendoelstelling. In het jaarverslag van het ministerie over 2006 staat bijvoorbeeld dat door inspanningen van Nederland 29,7 miljoen mensen toegang tot schoon drinkwater hebben gekregen. De minister schrijft er niet bij dat dit aantal deels gebaseerd is op forfaitaire toerekeningen van onder meer algemene betalingen aan landen en (internationale) organisaties en vermeldt daarmee ook niet op welke aannames deze toerekeningen zijn gebaseerd. Wat de minister evenmin vermeldt is dat het niet om gerealiseerde voorzieningen gaat, maar om afgesloten contracten.

Aanbeveling

We bevelen de minister voor OS aan om op grond van een afgewogen beleidskader duidelijk te maken welke soorten activiteiten aan de doelstelling bijdragen. Op basis van die gegevens kan de minister alsnog een schatting maken van de haalbaarheid van de doelstelling.

Verder raden we de minister aan de drinkwateractiviteiten te onderbouwen met goede nulmetingen. Hij kan daarbij gebruik maken van methoden die nu al worden toegepast bij drinkwaterprojecten. GIS is bijvoorbeeld een goed hulpmiddel.

Ten slotte doen we de minister de aanbeveling de (jaar)verantwoording te baseren op cijfers uit een nog te ontwikkelen monitoringsysteem. Als er sprake is van forfaitaire aantallen verdient het aanbeveling dit in de

verantwoording zichtbaar te maken, inclusief de aannames waarop de toerekeningen zijn gebaseerd.

2.2 Wat doet de minister om de 50 miljoendoelstelling te bereiken?

Bij de introductie van de 50 miljoendoelstelling stond de politieke wens centraal om meer resultaatgericht te werken en een daadwerkelijke bijdrage te leveren aan het millenniumdoel, aldus het ministerie. We hebben echter geconstateerd dat het ministerie niet gericht stuurt op resultaten. Verder wordt gerichte sturing soms bemoeilijkt door gebrekkige communicatie tussen het ministerie en de ambassades in de partnerlanden.

2.2.1 Sturen met een resultaatgericht plan van aanpak

50 miljoen mensen van drinkwater voorzien is een ambitieus streven. Dit vereist een plan van aanpak waarin staat wat er precies moet gebeuren om die doelstelling te realiseren, zodat daarop gestuurd kan worden. Een dergelijk plan ontbreekt.

Hoewel DMW aanvankelijk nog de bedoeling had om vooraf een verdeling te maken tussen de verschillende financieringswijzen (het bilaterale kanaal, het multilaterale kanaal en het particuliere kanaal), heeft zij die aanpak gaandeweg losgelaten. Ook een planning ontbreekt, zodat er geen zicht is op de haalbaarheid van de doelstelling. Er is evenmin een verdeling naar regio's of landen gemaakt. Wel staat vast dat de helft van het aantal te bereiken mensen in Afrika moet worden gerealiseerd. Nederland heeft in Afrika drie partnerlanden met een watersector (Benin, Egypte en Mozambique). In Benin hebben 2,2 miljoen mensen nog geen toegang tot veilig drinkwater en in Mozambique ruim 10 miljoen.

Volgens DMW is het niet mogelijk om een van mijlpalen voorzien plan te schrijven, omdat de geboden ontwikkelingshulp vraaggericht moet zijn en vooraf niet te bepalen is hoe groot de vraag van de verschillende landen zal zijn en of een Nederlandse bijdrage op prijs wordt gesteld. De programmering van de 50 miljoendoelstelling is dan ook een opsomming van afgesloten contracten. De input daarvoor is voor een deel afkomstig van de ambassades in de partnerlanden.

De vraaggerichte instelling zien we ook terug in de financieringskanalen die het ministerie voor de doelstelling aanwendt. DMW wil de 50 miljoendoelstelling bijvoorbeeld verwezenlijken met ORET, terwijl zij nauwelijks sturing zegt te kunnen uitoefenen op dat instrument.

Aanbeveling

We bevelen de minister aan meer resultaatgerichte sturing te geven aan de uitvoering van de 50 miljoendoelstelling. De minister zou moeten kiezen in welke landen of regio's hij de doelstelling wil verwezenlijken en op grond daarvan een plan van aanpak opstellen voor de periode tot en met 2015.

Om over goede sturingsinformatie te beschikken, raden we de minister ook aan een systeem voor monitoring te ontwikkelen en toe te passen. Zo wordt duidelijk in hoeverre afgesproken activiteiten aan de 50 miljoendoelstelling bijdragen.

Verder bevelen we de minister aan erop toe te zien dat DMW vaker het initiatief neemt om de Nederlandse financieringsmogelijkheden onder de aandacht te brengen, om te beginnen bij de ambassades van partner-

landen met een specifieke vraag naar drinkwater of met beleid daarvoor. In plaats van af te wachten of de vraag van een ontwikkelingsland kansen biedt om de 50 miljoendoelstelling te realiseren, kan DMW zo proberen kansen te creëren.

2.2.2 Sturen met communicatie

Bij de uitvoering van de 50 miljoendoelstelling zijn veel verschillende organisaties in veel verschillende landen betrokken. Heldere communicatie is daarom van belang.

DMW kwalificeert de contacten met de ambassades als intensief: ze verstrekt veel informatie aan de posten, vooral via e-mails. Uit onze gesprekken met de ambassades komt een gevarieerder beeld naar voren over de communicatie: sommige posten vinden het voldoende, andere niet.

Bij onze bezoeken aan de vijf partnerlanden hebben wij in een aantal gevallen geconstateerd dat een betere communicatie ervoor had kunnen zorgen dat investeringen beter op de doelstelling gericht waren geweest. Nu dragen activiteiten in Egypte niet bij aan de 50 miljoendoelstelling. Daar krijgen 416 000 mensen⁶ een kraan en hoeven daardoor niet meer naar de publieke pomp voor hun drinkwater. Maar omdat zij al sinds enige tijd toegang hebben tot verbeterde voorzieningen volgens de WHO/UNICEF-normen, tellen ze niet mee bij de 50 miljoendoelstelling. DMW ging er aanvankelijk vanuit dat dat wel het geval was. Ook een drinkwaterprogramma in Bangladesh werd medio 2007 volledig meegenomen in de 50 miljoendoelstelling. Het programma richt zich echter grotendeels op achterstallig onderhoud van pompen voor 6,8 miljoen mensen en niet op nieuwe voorzieningen.⁷ Dit was bij het ministerie niet bekend. Een betere communicatie had volgens ons ook hierbij eerder duidelijkheid kunnen verschaffen.

Knelpunten

Voor de communicatie tussen het ministerie en de ambassades is het natuurlijk een probleem dat de beleidsvorming voor de doelstelling nog niet is afgerond en dat vereisten nog onvoldoende zijn gedefinieerd. Over onduidelijke doelstellingen valt immers niet helder te communiceren. De misrekeningen in Egypte en Bangladesh betroffen echter de criteria van WHO/UNICEF. De oorzaak ervan ligt dus niet in onduidelijke vereisten, maar in de uitwisseling van gegevens tussen DMW en de ambassades. Een ander knelpunt bij de communicatie is het beperkte reisbudget van DMW. Omdat dat onvoldoende is om de ambassades te bezoeken, is de dienst op schriftelijke communicatie aangewezen. DMW heeft de 50 miljoendoelstelling met een memorandum geïntroduceerd bij de ambassades (september 2005). Wij denken overigens, dat de bovengenoemde knelpunten in Egypte en Bangladesh ook door een betere schriftelijke communicatie voorkomen hadden kunnen worden. Wat de communicatie tussen het Ministerie van BuiZa en de posten verder bemoeilijkt, is de roulatie van medewerkers. Op de meeste ambassades die wij bezochten, zaten de medewerkers die voor drinkwater verantwoordelijk zijn er pas één tot twee jaar. Een laatste factor die de communicatie bemoeilijkt, is dat DMW zich vooral richt op de partnerlanden met de sector milieu en water en niet of nauwelijks op andere partnerlanden.

⁶ Dit is het aantal mensen dat het ministerie toerekent aan de Nederlandse bijdrage. In totaal gaat het om 750 000 mensen.

⁷ Dit is het aantal mensen dat het ministerie toerekent aan de Nederlandse bijdrage. In totaal gaat het in dit deel van het project om 7,5 miljoen mensen.

Aanbeveling

We bevelen de minister aan om meer aandacht aan de kwaliteit van de communicatie te besteden. Communicatie is niet alleen de medewerkers

op ambassades op het juiste moment de juiste informatie geven die zij voor hun werk nodig hebben, maar hen ook de juiste vragen stellen om zelf goed geïnformeerd te blijven en om te checken of je goed begrepen bent. Verder verdient het aanbeveling de posten meer te betrekken bij de uitwerking en de uitvoering van de 50 miljoendoelstelling, ook voor activiteiten die niet via die ambassades lopen. De posten kennen de landen en hebben contacten met andere donoren. DMW zou ook vaker ter plaatse moeten kijken.

Ten slotte is het aan te raden de communicatie niet te beperken tot partnerlanden met de sector water en milieu, maar ook contact te onderhouden met op zijn minst de andere partnerlanden.

2.3 Wat gaat de 50 miljoendoelstelling kosten?

Het ministerie heeft voor het eerst verantwoording afgelegd over de 50 miljoendoelstelling in het jaarverslag over 2005.

Aan water en stedelijke ontwikkeling (begrotingsartikel 6.2) is in 2006 volgens het jaarverslag € 94 miljoen uitgegeven. Dit artikel betreft niet alleen drinkwater en sanitaire voorzieningen, ook uitgaven voor water-beheer en stedelijke ontwikkeling zijn hierin meegenomen. Niet alle uitgaven voor drinkwater staan op artikel 6.2. Dit geldt bijvoorbeeld voor uitgaven via ORET, betalingen aan internationale instellingen en macro-steun. De uitgaven voor drinkwater en sanitaire voorzieningen zijn bovendien niet altijd van elkaar te onderscheiden. De uitgaven voor de 50 miljoendoelstelling zijn als zodanig dus niet apart in de begroting en het jaarverslag zichtbaar.

Hoeveel precies aan drinkwater en sanitaire voorzieningen is en zal worden uitgegeven, is afhankelijk van de activiteiten die de minister voor de doelstelling mee wil laten tellen. In juli 2007 dacht het ministerie in de periode 2004–2010 ongeveer € 958 miljoen aan drinkwater en sanitaire voorzieningen uit te geven en in de periode 2011–2015 € 579 miljoen. Het totaal van deze bedragen (ruim € 1,5 miljard) ligt hoger dan wat het ministerie in 2005 aan uitgaven verwachtte, namelijk € 1,4 miljard.

Aanbeveling

We bevelen de minister aan om in de begroting en het jaarverslag expliciet zichtbaar te maken welke uitgaven gemoeid zijn met de 50 miljoendoelstelling.

3 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister voor OS heeft op 18 mei 2008 gereageerd op een conceptversie van dit rapport. Hij gaat in zijn reactie in op diverse onderwerpen uit ons rapport. Hierbij geeft hij ook aan welke maatregelen al door hem getroffen zijn of nog getroffen zullen worden naar aanleiding van onze aanbevelingen en conclusies.

In § 3.1 hebben we een samenvatting van de reactie van de minister opgenomen. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. De reactie van de minister gaf ons aanleiding tot een kort nawoord, dat staat in § 3.2.

3.1 Reactie minister voor Ontwikkelingssamenwerking

De minister voor OS is verheugd met onze constatering dat hij met de 50 miljoendoelstelling een positief signaal heeft afgegeven aan alle landen die de millenniumdoelen onderschrijven. De minister schrijft te streven naar een geïntegreerde en gezamenlijke ontwikkeling van drinkwatervoorzieningen en sanitaire voorzieningen. Alleen op deze wijze zijn deze voorzieningen effectief in het terugdringen van watergerelateerde ziektes, aldus de minister.

Hij stelt dat, conform de Parijse Agenda, de hulp dient aan te sluiten op de vraag die door de ontvangende landen zelf wordt geformuleerd. Het opstellen van een uitgewerkt plan van aanpak zoals wij in ons rapport aanbevelen is volgens hem dus niet mogelijk. Hij streeft ernaar een vraaggerichte regie te voeren waar zich mogelijkheden binnen het bestaande OS-beleid aanbieden.

Onderbouwing 50 miljoendoelstelling

De minister onderschrijft onze conclusie niet dat de 50 miljoendoelstelling onvoldoende is onderbouwd. Hij verwijst naar zijn brief aan de Tweede Kamer van februari 2008 waarin hij zowel het beleidskader als de invulling van de 50 miljoendoelstelling heeft beschreven. Hiermee meent de minister op afdoende wijze tegemoet te zijn gekomen aan onze observaties inzake de noodzakelijk geachte integratie van voorwaarden en criteria in een beleidskader.

Kwaliteit communicatie

De minister deelt onze mening dat een goede communicatie van belang is voor een goede uitvoering van de 50 miljoendoelstelling.

Bijhouden voortgang realisatie 50 miljoendoelstelling

Onze bevindingen ten aanzien van de drinkwaterprogramma's in Egypte en Bangladesh zijn voor de minister aanleiding geweest om de geraamde bijdrage aan de doelstelling in Egypte niet mee te tellen en voor Bangladesh naar beneden bij te stellen. De minister wijst erop dat verbeteringen in planning en uitvoering van de 50 miljoendoelstelling altijd mogelijk blijven.

Uitgaven 50 miljoendoelstelling in begroting en jaarverslag

De minister deelt onze conclusie dat de uitgaven voor de 50 miljoendoelstelling niet apart zichtbaar zijn in de begroting en in het jaarverslag. Uitgaven in dit kader vallen namelijk onder verschillende begrotingsartikelen. Hij geeft aan dat de uitgaven worden gefinancierd uit de 0,1% van het BNP dat bestemd is voor natuur, milieu en water.

Onderbouwen drinkwateractiviteiten met nulmetingen

De minister is van mening dat een nulmeting niet in alle gevallen mogelijk

is, bijvoorbeeld bij al lopende activiteiten. De verantwoording voor de realisatie van de uiteindelijke bijdrage aan de 50 miljoendoelstelling is volgens de minister de verantwoordelijkheid van de partner, inclusief een eventueel besluit tot het (laten) uitvoeren van een nulmeting of het anderszins registreren van de nieuwe gebruikers (door middel van «watermapping» of GPS).

Verantwoording drinkwateractiviteiten in Jaarverslag 2006

De minister laat weten dat de vermelding in het Jaarverslag 2006 die wij aanhalen in ons rapport inderdaad geen gerealiseerde voorzieningen betrof, maar een raming van het aantal mensen dat op basis van de afgesloten contracten en toerekeningen zou worden bereikt. Het beleidskader en de structuur voor de invulling van de 50 miljoendoelstelling zal, conform onze aanbevelingen, de basis vormen voor de toekomstige jaarverantwoordingen, dat wil zeggen inclusief de forfaitaire toerekening.

Capaciteit DMW

Het door ons gesignaleerde capaciteitsprobleem heeft de minister mede ondervangen door een watercluster binnen de directie Milieu en Water te creëren.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister een belangrijk deel van onze aanbevelingen overneemt.

In zijn reactie geeft de minister aan dat niet in alle gevallen een nulmeting mogelijk is en dat de verantwoording een keuze is van de partner (zoals NGO's). Dit kan inderdaad lastig zijn. Toch is het ons in de praktijk gebleken – bijvoorbeeld in Egypte – dat het mogelijk is de uitgangssituatie achteraf te reconstrueren. Het is aan te bevelen de (nul)metingen zo dicht mogelijk bij de bron te doen. De partner is hiervoor de meest aangewezen organisatie. De gegevens die de partner heeft verzameld kunnen de minister vervolgens als basis voor zijn verantwoording dienen.

De minister schrijft dat hij onze conclusie deelt dat de uitgaven voor de 50 miljoendoelstelling niet apart zichtbaar zijn in de begroting en in het jaarverslag, omdat deze onder verschillende begrotingsartikelen vallen. Buiten de begroting – in de rapportage *Resultaten in Ontwikkeling 2005–2006* (BuiZa, 2007b) – heeft de minister desalniettemin een aanzet gegeven om de Nederlandse financiële inzet voor onder andere drinkwater inzichtelijk te maken. Dit biedt mogelijkheden. Wij bevelen de minister aan dit overzicht verder te ontwikkelen en de cijfers uiteindelijk een plek te geven in de begroting en het jaarverslag.

Het streven van de minister is om een vraaggerichte regie te voeren daar waar zich daarvoor mogelijkheden binnen het bestaande OS-beleid aanbieden. In dat licht zien wij de aankondiging van de minister dat hij bij DMW een watercluster heeft gecreëerd. Wij nemen aan dat dit cluster (ook) de door de minister vermelde vraaggerichte regie ter hand gaat nemen voor de uitvoering van de 50 miljoendoelstelling en daarbij oog zal hebben voor de door ons aangegeven mogelijkheden in Benin en Mozambique.

Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

Plaats in deel I	Conclusies	Aanbevelingen	Reactie en toezeggingen
Hoofdstuk 2, inleiding	De minister heeft een positief signaal afgegeven aan landen die millenniumdoelen onderschrijven. Dit heeft tot diverse activiteiten geleid: ambassades zetten zich in om nieuwe drinkwatervoorzieningen te realiseren. Koppeling tussen doelstelling en uitvoering kan beter.	Maak met spoed extra capaciteit vrij om 50 miljoendoelstelling te onderbouwen en te operationaliseren en resultaatgericht te sturen op uitvoering.	Beleidskader en invulling 50 miljoen doelstelling in kamerbrief van 1 februari 2008 beschreven.
§ 2.1.1	50 miljoendoelstelling is onvoldoende onderbouwd en geoperationaliseerd.	Integreer echt noodzakelijke voorwaarden en criteria met spoed in beleidskader.	In brief van 1 februari 2008 is op afdoende wijze tegemoet gekomen aan observaties inzake integratiecriteria en -voorwaarden.
§ 2.1.2	Voortgang van realisatie 50 miljoendoelstelling is lastig bij te houden waardoor haalbaarheid doelstelling moeilijk is in te schatten.	Maak op basis van afgewogen beleidskader duidelijk welke soorten activiteiten bijdragen.	Beleidskader en invulling 50 miljoen doelstelling in kamerbrief van 1 februari 2008 beschreven.
§ 2.1.2	Voortgang 50 miljoendoelstelling is lastig te volgen door gedeeltelijk ontbreken van nulmetingen in regio's waar projecten worden uitgevoerd.	Onderbouw drinkwateractiviteiten met goede nulmetingen; GIS kan hierbij helpen.	Geen toezegging. Nulmeting in praktijk niet altijd mogelijk. Nulmeting van en verantwoording over realisatie bijdrage is verantwoordelijkheid van de partner.
§ 2.1.2	Verantwoording in Jaarverslag 2006 is niet duidelijk	Baseer (jaar)verantwoordingen op cijfers uit het nog te ontwikkelen monitoringsysteem en geef zichtbaar aan als er sprake is van forfaitaire toerekening.	Structuur van kamerbrief van 1 februari 2008 zal conform onze aanbevelingen basis vormen voor toekomstige jaarverantwoordingen, inclusief forfaitaire toerekening.
§ 2.2.1	Resultaatgericht plan van aanpak om 50 miljoen mensen van drinkwater te voorzien ontbreekt.	Kies in welke landen/regio's de doelstelling verwezenlijkt moet worden en maak daarvoor een plan voor 2008–2015. Hanteer hierbij een proactieve aanpak door kansen te creëren en ontwikkel een monitoringsysteem om goede sturingsinformatie te genereren.	Geen toezegging. Plan van aanpak niet mogelijk, vraaggerichte regie is de basis van het streven van de minister.
§ 2.2.2	Communicatie tussen ministerie en ambassades kan beter.	Besteed meer aandacht aan kwaliteit communicatie, onder meer door posten meer te betrekken, goede informatie te verstrekken en zelf de juiste vragen te stellen.	Minister waardeert aanbevelingen en onderschrijft het belang van goede communicatie.
§ 2.3	Uitgaven voor 50 miljoendoelstelling zijn niet apart zichtbaar in begroting en jaarverslag.	Maak expliciet zichtbaar wat de 50 miljoendoelstelling kost.	Geen toezegging, hoewel de minister de conclusie onderschrijft.

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

De Algemene Rekenkamer heeft van mei 2006 tot en met augustus 2007 onderzoek gedaan naar de wijze waarop de minister voor OS 50 miljoen mensen van schoon drinkwater wil voorzien in het kader van millenniumdoel 7.

We hebben onderzocht hoe het Ministerie van BuiZa de 50 miljoen-doelstelling wil realiseren. We zijn daartoe nagegaan:

- op welke wijze de doelstelling tot stand is gekomen;
- welke beleidsuitgangspunten er zijn geformuleerd;
- hoe de operationalisering vorm heeft gekregen;
- op welke wijze het ministerie stuurt op de verwezenlijking van de doelstelling;
- hoe binnen het ministerie over de doelstelling gecommuniceerd is.

We hebben niet gekeken naar de effecten of de doelmatigheid van het beleid. Ook doen wij geen uitspraken over inhoudelijke beleidsafwijkingen. Evenmin geven wij een oordeel over de ambassades of de projecten in de vijf door ons bezochte landen: Bangladesh, Benin, Egypte, Ghana en Mozambique.

De 50 miljoendoelstelling is niet alleen gericht op drinkwater, maar ook op sanitaire voorzieningen. In ons onderzoek hebben wij ons beperkt tot drinkwater.

In deel I van dit rapport staan onze conclusies en aanbevelingen. In dit tweede deel gaan wij in op de onderliggende bevindingen. Hoofdstuk 2 beschrijft de wijze waarop de 50 miljoendoelstelling is uitgewerkt: met welke uitgangspunten van het beleid moeten uitvoerders rekening houden en hoe wordt de voortgang bijgehouden? Hoofdstuk 3 gaat over de wijze waarop het ministerie sturing geeft aan de uitvoering van de 50 miljoendoelstelling: hoe is de organisatie daarop ingericht, welke instrumenten gebruikt het ministerie om te sturen op resultaten en hoe communiceert het ministerie met de organisaties die bij de uitvoering van de doelstelling betrokken zijn?

2 UITWERKING DOELSTELLING: 50 MILJOEN MENSEN VAN SCHOON DRINKWATER VOORZIEN

De ingangsdatum van de doelstelling heeft het Ministerie van BuiZa in maart 2006 vastgesteld op 1 januari 2004, omdat dit aansluit op het tijdstip waarop de beleidsnota *Aan elkaar verplicht*, over de hoofdpunten van het ontwikkelingsbeleid, naar de Tweede Kamer is gestuurd (oktober 2003).

Op 1 februari 2005 heeft de minister voor OS tijdens een internationale conferentie toegezegd dat Nederland in het kader van millenniumdoel 7, 50 miljoen mensen duurzaam van drinkwater zou voorzien. Kort na deze introductie heeft de minister voor OS de beleidsdirectie DMW⁸, gevraagd om de doelstelling te onderbouwen.

In ons onderzoek hebben wij deze onderbouwing onderzocht. We beschrijven de manier waarop de 50 miljoendoelstelling is geoperationaliseerd (§ 2.1) en de wijze waarop het ministerie de voortgang meet (§ 2.2).

2.1 Onderbouwing en operationalisering doelstelling

De 50 miljoendoelstelling staat niet op zichzelf maar heeft raakvlakken met diverse internationale en nationale afspraken en beleidsstukken voor ontwikkelingssamenwerking.

De belangrijkste bouwstenen van het internationale beleidskader voor ontwikkelingssamenwerking zijn de millenniumdoelen die de VN in 2000 hebben opgesteld, de World Summit on Sustainable Development (WSSD)⁹ en de Paris Declaration on Harmonisation and Alignment (Paris Declaration).¹⁰ Het internationale beleidskader legt geen verplichtingen op aan landen; afspraken hebben het karakter van intenties.

De millenniumdoelen van de VN zijn leidend. De aandacht voor drinkwater valt onder millenniumdoel 7, het streven naar een *duurzaam* leefmilieu. Millenniumdoel 7 is geoperationaliseerd in drie doelstellingen. Eén van die doelstellingen is de doelstelling voor drinkwater.¹¹ In deze paragraaf schetsen wij de voorwaarden die de minister voor OS voor de 50 miljoendoelstelling heeft geformuleerd (§ 2.1.1). Vervolgens gaan we in op drie van deze voorwaarden die we in ons onderzoek nader bekeken hebben: duurzaamheid, gerichtheid op de armen en sexegelijkheid (§ 2.1.2).

2.1.1 Voorwaarden

⁸ Directie Milieu en Water (DMW) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de 50 miljoendoelstelling. De directie is onderdeel van het directoraat-generaal Internationale Samenwerking (DGIS).

⁹ Tijdens de wereldtop in Johannesburg in 2002 spraken de deelnemende landen af de integratie van de drie componenten van duurzame ontwikkeling – economie, sociale ontwikkeling en milieubescherming – te zullen bevorderen.

¹⁰ Tijdens het overleg in Parijs in 2005 spraken de deelnemende donor- en ontwikkelingslanden onder meer af het beleid voor ontwikkelingssamenwerking internationaal in harmonisatie met alle donoren in te zetten en deze hulp zoveel mogelijk te richten op de overheid van de ontwikkelingslanden.

¹¹ In bijlage 1 staat een overzicht van de acht millenniumdoelen en de achttien bijbehorende doelstellingen.

In *Aan elkaar verplicht* schrijft de minister voor OS dat armoedebestrijding de centrale component van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is en dat de millenniumdoelen daarbij als leidraad dienen.

Aan elkaar verplicht kent enkele zogenoemde beleidsaccenten. Duurzame ontwikkeling is zo'n beleidsaccent. Armoedebestrijding is pas duurzaam als de economische, sociale en ecologische ontwikkeling in balans zijn. Een ander accent is dat Nederland voornamelijk op het platteland en in de gebieden rondom stadskernen ontwikkelingsbeleid wil realiseren. In de begrotingen voor 2006 en 2007 noemt de minister ook voorwaarden voor ontwikkelingshulp. Zo moet de hulp zijn gericht op de armsten of allerarmsten («pro poor») en moet de hulp bijdragen aan de gelijkwaardigheid tussen mannen en vrouwen («gender»).

Deze doelen uit de beleidsnota *Aan elkaar verplicht* en uit de begrotingen gelden ook voor de 50 miljoendoelstelling. De realisatie van de 50 miljoendoelstelling moet dus voldoen aan de volgende negen voorwaarden:

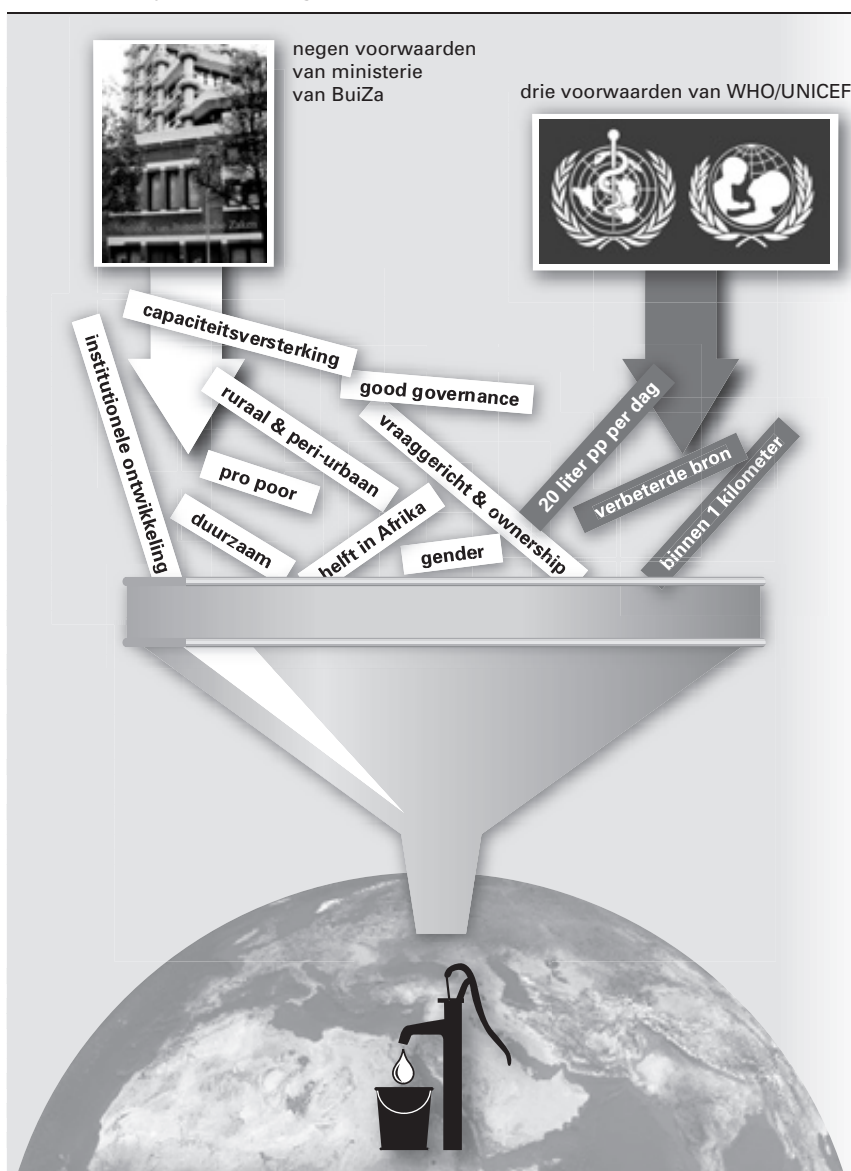
1. De hulp moet vraaggericht zijn en het ontvangende land moet zich eigenaar van het proces en de uitvoering voelen (ownership).
2. De voorzieningen moeten duurzaam zijn.
3. De helft van de hulp moet gerealiseerd worden in Afrika.
4. De hulp moet ten goede komen aan de armen en de allerarmsten (pro-poor).
5. De hulp moet bijdragen aan sexegelijkheid (gender).
6. De nadruk moet op het platteland en op de gebieden rondom steden liggen.
7. Hulp mag alleen geboden worden aan landen waar het openbaar bestuur op orde is (good governance).
8. De hulp moet bijdragen aan capaciteitsversterking van de overheidsinstellingen.
9. De hulp moet bijdragen aan institutionele ontwikkeling in het ontvangende land.

De 50 miljoendoelstelling moet ook voldoen aan de voorwaarden van WHO en UNICEF (WHO/UNICEF, 2000):

- Er moet sprake zijn van een «verbeterde» bron (dat wil zeggen: geen onbeschermd bron of gebotteld water).
- De bron moet ten minste twintig liter water per persoon per dag leveren.
- De bron moet binnen één kilometer van de woningen van de gebruikers liggen.

In figuur 1 staat een overzicht van de verschillende voorwaarden die gelden voor de 50 miljoendoelstelling.

Figuur 1 De verschillende voorwaarden waaraan de realisatie van de 50 miljoendoelstelling moet voldoen



Verder geldt voor de 50 miljoendoelstelling het overkoepelende doel dat de voorziening van drinkwater moet leiden tot een verbetering van de gezondheid en een vermindering van armoede. Ook stelt de minister voorwaarden aan de vorm van de hulp. Zo moeten de resultaten van de Nederlandse inzet zichtbaar zijn.

Het ministerie heeft niet duidelijk kunnen maken hoe alle doelen en voorwaarden bij de 50 miljoendoelstelling betrokken zullen worden. Maar een eerste stap naar zo'n verduidelijking heeft de minister voor OS in mei 2007 gezet met de resultatenrapportage 2005–2006, *Resultaten in ontwikkeling*. In deze rapportage legt hij namelijk een relatie tussen de input van middelen en het maatschappelijk effect. In eerdere fases van de

beleidscyclus (beleidsvorming en -uitvoering) ontbreekt een dergelijke onderbouwing.

Naast het ontbreken van een integrale afweging zijn de beleidsuitgangspunten nog onvoldoende gedefinieerd en afgebakend. De beleidsvorming voor de doelstelling was tijdens ons onderzoek nog niet afgerond.

2.1.2 Duurzaamheid, gerichtheid op armen en sexegelijkheid

In ons onderzoek hebben wij enkele voorwaarden nader bekeken: duurzaamheid, gerichtheid op de armen en sexegelijkheid. Hieronder gaan we daar dieper op in.

Duurzaamheid

Het begrip duurzaamheid staat voor een complex geheel aan factoren dat ervoor zorgt dat voorzieningen ook op langere termijn nog functioneren. In een gesprek deelde het ministerie ons mee dat dit betekent, dat alle door Nederland gefinancierde drinkwatersystemen minimaal in 2015 nog functioneren. Dit geldt ook voor de voorzieningen die Nederland in bijvoorbeeld 2013 of 2014 zal treffen. Hoe de duurzaamheid van de voorzieningen na 2015 wordt gegarandeerd kan het ministerie niet aangeven.

Het begrip duurzaamheid komt zowel voor in de beleidsnota *Aan elkaar verplicht* als in de begrotingen voor 2006 en 2007, maar in geen van de documenten geeft de minister nadere uitwerking aan het begrip. Naar aanleiding van de Wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg (WSSD) heeft Nederland een actieprogramma opgesteld: *Duurzame daadkracht*. Hierin staat dat het Ministerie van BuiZa een conceptdenkkader ontwikkeld heeft, waarmee een relatie kan worden gelegd tussen de beleidsartikelen uit de begroting en duurzame ontwikkeling. Het denkkader geeft echter geen concrete voorschriften, maar doet suggesties voor de koppeling van duurzaamheid aan beleidsprioriteiten. In de interne beleidsstukken voor de 50 miljoendoelstelling besteedt het ministerie beperkt aandacht aan het begrip duurzaamheid. Duurzaamheid houdt in «dat de gerealiseerde voorzieningen goed worden onderhouden en op termijn vervangingsinvesteringen mogelijk zijn». Dit betekent dat het ontvangende land de voorziening in principe technisch, financieel en institutioneel kan voortzetten zonder hulp van buiten. De aanleg en het onderhoud dienen volledig betaald te worden uit de heffingen die de gebruikers betalen.

Verder moet de voorziening ecologisch, sociaal en economisch duurzaam zijn. Dit betekent dat de voorzieningen betaalbaar moeten zijn, ook voor armen. Ze moeten beschermd worden tegen overexploitatie. Verder mogen de voorzieningen geen negatieve effecten hebben op de beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen; vervuiling van die bronnen moet dus tegengegaan worden.

In een conceptvoorschrift voor rapportage en monitoring van de 50 miljoendoelstelling gaat het ministerie uitgebreider in op het begrip duurzaamheid. Het wijst bijvoorbeeld op de gedragsveranderingen bij gebruikers, zoals aandacht voor hygiëne en voor wijzigingen in de sociale en politieke relaties. In een concept voor een publieksbrochure wordt gewezen op de werkgelegenheid die een project met zich mee brengt en op de daarmee samenhangende kwaliteit van de arbeidsvoorwaarden en sociale voorzieningen. Beide documenten zijn nog niet vastgesteld.

Twee oudere documenten die DMW voor het beleid relevant acht, geven aanbevelingen om de effectiviteit van activiteiten voor drinkwater en sanitaire voorzieningen te vergroten (BuiZa, 1998; BuiZa, 2002). De aanbevelingen zijn gebaseerd op lessen uit de praktijk. De aanbevelingen vertonen volgens ons overeenkomsten met elementen van duurzaamheid. Eén zo'n les is, dat voor een echte verbetering van de gezondheid van de bevolking voorlichting over hygiëne onontbeerlijk is. Een ander voorbeeld is dat het motiveert om voor de voorziening te betalen en haar te onderhouden. Uit onze analyse blijkt dat bijna alle lessen en aanbevelingen in recentere bronnen terugkeren.

In zijn algemeenheid zien we in de bovengenoemde documenten over duurzaamheid overeenkomstige noties, bijvoorbeeld dat het cruciaal is voor duurzaamheid dat gebruikers voor de drinkwatervoorzieningen betalen. Het ministerie heeft met andere woorden verschillende noties over wat duurzaamheid in kan houden en tussen deze noties bestaan zeker parallellen, maar ook verschillen. Het ontbreekt aan een integrale afweging en besluitvorming. Het ministerie heeft nog geen keuze gemaakt, zodat niet duidelijk is wanneer een drinkwatervoorziening duurzaam genoemd mag worden. Het beeld dat oprijst van de projecten die wij bezochten, is divers.

Zo constateerden we verschillen in de intensiteit waarmee gebruikers bij een project worden betrokken en in de aandacht voor hygiëne. Bij grote waterleidingnetwerken spelen gebruikers veelal een beperkte rol. Duurzaamheid betreft hier vooral de organisatie van het waterleidingbedrijf en de infrastructuur en veel minder de omgeving waarin de bedrijven opereren.

Gerichtheid op armen

Pro poor houdt in dat hulp gericht moet zijn op de armen of allerarmsten. Ook dit begrip heeft het ministerie niet nader gedefinieerd, zodat ambassades en uitvoerders in de praktijk een eigen interpretatie moeten geven. In de landen die wij bezochten liep de gerichtheid op de armen eveneens uiteen.

Zo zijn er projecten waarin geen onderscheid naar inkomensverschillen wordt gemaakt. Bij ORET-projecten vloeit volgens één van de ambassades het ontbreken van zo'n gerichtheid voort uit de aard van de regeling. Andere projecten proberen armen wel apart te onderscheiden. Een van de eerste stappen van het project in Bangladesh is om vooraf letterlijk in kaart te brengen waar de armen wonen.

Uit de bezoeken kwam ook naar voren dat de eis om de hulp te richten op de armen op gespannen voet staat met de duurzaamheidseis dat gebruikers voor de voorziening (hun drinkwater) betalen.

Dit dilemma zagen wij bijvoorbeeld terug bij een project waar de aanleg van pompen afhankelijk is gesteld van de vraag of en hoe snel de gemeenschap het benodigde eigen geld kan opbrengen. Vooralsnog worden zodoende alleen kapitaalkrachtige gemeenschappen geholpen. In dit project krijgen de mensen toegang tot drinkwater via een publieke waterpomp.

Vaak wordt in soortgelijke projecten die wij bezochten de wijze waarop armen in de praktijk betrokken worden, overgelaten aan de gebruikers zelf.

Sexegelijkheid

Een andere voorwaarde die de minister aan drinkwatervoorzieningen stelt is sexegelijkheid. Een interpretatie van sexegelijkheid is, dat vrouwen een

meer centrale rol bij de planning en uitvoering van programma's moeten krijgen. Dit gezien hun nog te geringe rol in de besluitvorming over drinkwater in vergelijking met hun verantwoordelijkheid voor het huishouden. Deze interpretatie troffen wij aan in het eerdergenoemde concept voor een publieksbrochure over de 50 miljoendoelstelling.

Sexegelijkheid is in de begroting voor 2007 ook als aparte doelstelling opgenomen. Deze luidt: «Gelijkwaardigheid tussen mannen en vrouwen. Daartoe is de zeggenschap van vrouwen vergroot».

Een interpretatie die wij in de praktijk tegenkwamen van sexegelijkheid is dat als er een pomp wordt geplaatst de vrouwen die in de buurt van de pomp wonen minder lang hoeven te reizen voor schoon water. Daardoor hebben zij meer tijd tot hun beschikking.

Een project op het platteland van Benin gaf in opzet meer uitwerking aan de rol van vrouwen. In de commissie die in een dorp verantwoordelijk is voor de waterpomp en de verdeling van het drinkwater moesten mannen en vrouwen gelijk vertegenwoordigd zijn.

Het ministerie heeft zelf aangegeven dat bij een deel van de drinkwaterprojecten het inzicht ontbreekt in de specifieke gevolgen van de projecten voor vrouwen, dan wel mannen. Dit blijkt ook uit de eindrapportage van de visitatiecommissie Emancipatie aan het Ministerie van BuiZa (Visitatiecommissie Emancipatie, 2007). De minister voor OS heeft toegezegd de genderaspecten adequaat in de water-, sanitatie- en energieprogramma's te zullen verankeren. Hoe dat zal gebeuren geeft de minister niet aan.

Onvoldoende operationalisering van de voorwaarden leidt in de praktijk tot uiteenlopende toepassingen. Dit kan consequenties hebben voor de beoordeling en het meten van de realisatie van de 50 miljoendoelstelling. Het ministerie heeft ons niet duidelijk kunnen maken hoe deze voorwaarden in het meten van de voortgang betrokken zullen worden.

2.2 Meten voortgang realisatie doelstelling

Het Ministerie van BuiZa heeft veel energie gestoken in een aanpak om te meten hoe de realisatie van de 50 miljoendoelstelling vordert. Zoals we in een eerder onderzoek constateerden, wordt het volgen van de voortgang bemoeilijkt doordat posten bij de beoordeling van projecten niet hoeven aan te geven in hoeverre een project past binnen bijvoorbeeld de millenniumdoelen (Algemene Rekenkamer, 2006).

De inspanningen van het ministerie om de realisatie van de doelstelling te meten, leidden tot opeenvolgende overzichten van lopende en nog te starten programma's en projecten voor de 50 miljoendoelstelling. In § 3.2 gaan wij nader op deze overzichten in.

In deze paragraaf beschrijven we op welke wijze het ministerie de voortgang van de 50 miljoendoelstelling meet. Hiervoor gaan we eerst in op de internationale normen voor drinkwatervoorzieningen, die het ministerie hanteert (§ 2.2.1). Om de voortgang vast te stellen is het noodzakelijk te weten wat de toegang tot drinkwater was, voordat het project begon. Daarom hebben wij gekeken in hoeverre er sprake is van nulmetingen (§ 2.2.2). Daarna behandelen we de methode van tellen (§ 2.2.3). Deze methode heeft ook consequenties voor de externe verantwoording van de minister over de 50 miljoendoelstelling (§ 2.2.4).

2.2.1 Internationale normen

Voor het meten van de 50 miljoendoelstelling wil het ministerie zich

baseren op de internationale normen van de WHO en UNICEF. Zij hebben in het Joint Monitoring Programme for Water and Sanitation (JMP) normen vastgelegd om de voortgang van de drinkwaterdoelstelling van millenniumdoel 7 te meten. De eerste voorwaarde van WHO en UNICEF is dat er sprake moet zijn van een «verbeterde» bron. Daaronder verstaan zij een huisaansluiting, een publiek watertappunt, een geboord gat met handpomp, een beschermde handgegraven put, een beschermde bron en de opvang van regenwater. Andere vormen van drinkwatervoorziening, zoals een onbeschermde bron of gebotteld water, vinden zij niet acceptabel; deze vormen bestempelen de WHO en UNICEF als «niet-verbeterde» bronnen.

Ten tweede moet de verbeterde bron ten minste twintig liter water per persoon per dag leveren en ten derde binnen één kilometer van de woningen van de gebruikers liggen.

De WHO en UNICEF hebben in het kader van de JMP geen normen opgesteld om te bepalen wanneer drinkwater veilig is. De World Water Council stelde dit probleem in 2006 aan de orde. «As a result, population coverage data (...) focuses on water delivery, not on water quality. It is based on the people who have access to «improved water sources», but that doesn't necessarily mean the water is safe» (World Water Council, 2006).

De WHO heeft hier wel richtlijnen voor opgesteld. Deze richtlijnen zijn voor het eerst gepubliceerd in 1984 (World Health Organization, 1984). In 2006 is de meest recente versie verschenen (World Health Organization, 2006). Hierin geeft de WHO minimum eisen voor veilig water, maar geeft tevens aan dat er geen universele benadering is voor kwaliteitsstandaarden voor drinkwater.

Het ministerie heeft geprobeerd een invulling aan veiligheid te geven: in het eerder genoemde concept voor rapportage en monitoring stelt het dat drinkwater voldoende doorzichtig moet zijn.

In mei 2007 vertelde het ministerie ons dat kwaliteit van het drinkwater moet voldoen aan de richtlijnen van het ontvangende land.

2.2.2 Nulmeting

Wij zijn nagegaan of het Ministerie van BuiZa een nulmeting heeft uitgevoerd voor de 50 miljoendoelstelling. Omdat het ministerie 2004 als startpunt heeft gekozen voor de doelstelling zou 31 december 2003 het referentiepunt moeten zijn.

Wij hebben tijdens ons onderzoek geen nulmetingen aangetroffen, alleen verwijzingen naar internationale cijfers.

In de begroting 2006 noemt de minister het percentage van de wereldbevolking dat duurzaam toegang tot veilig drinkwater heeft. De cijfers uit 1990 zijn daarbij het referentiekader, omdat die aantallen het uitgangspunt waren voor de millenniumdoelen. Hiermee schetst de begroting de voortgang van de totale drinkwaterdoelstelling van millenniumdoel 7. Wat dit voor de Nederlandse 50 miljoendoelstelling betekent is onduidelijk. In de begroting staat niet in welke landen (en gebieden binnen die landen) Nederland haar ambitie wil realiseren. Bovendien is de Nederlandse doelstelling in aantallen geformuleerd, terwijl de minister de voortgang in de begroting uitdrukt in een percentage van de totale wereldbevolking.

VN-organisaties zoals de United Nations Development Programme (UNDP), de WHO en UNICEF publiceren periodiek hoeveel voorzieningen er wereldwijd zijn voor drinkwater en sanitair, gespecificeerd per land. De

meest recente cijfers betreffen 2002 en 2004. In het laatste Human Development Rapport waarschuwt de UNDP voor de onbetrouwbaarheid van de gepubliceerde cijfers (United Nations Development Programme, 2006, blz. 36–41).

De onbetrouwbare cijfers blijken ons bijvoorbeeld uit het gegeven, dat er binnen één land verschillende cijfers in omloop zijn. Volgens een ministerie in één van de vijf landen heeft 50% van de bevolking in de steden veilig drinkwater, daarbuiten heeft 43% van de mensen dat. Maar volgens een ander ministerie heeft 61% van de totale bevolking al goed drinkwater.

Dergelijke getallen hoeven bovendien niet overeen te komen met de cijfers die UNICEF/WHO naar buiten brengen. Het verschil kan onder meer veroorzaakt worden door een verschil in de gebruikte methodes en normen of door de onbetrouwbaarheid van onderliggende gegevens.

Omdat de cijfers de situatie in een land schetsen, geven zij onvoldoende informatie over de situatie in regio's van een ontwikkelingsland waar Nederland actief is. Een aantal projecten die wij bezochten in Bangladesh, Benin en Mozambique wordt uitgevoerd in plattelandsgebieden waar jaren geleden al pompen zijn geïnstalleerd. Een deel van die pompen werkt echter niet meer, bijvoorbeeld door onvoldoende onderhoud, of door het ontbreken van reserveonderdelen. De projecten zijn er (deels) op gericht deze pompen te vervangen.

Hoeveel mensen in de dorpen in die gebieden wonen en of zij aan veilig drinkwater komen – en zo ja hoe – is vaak niet (precies) bekend. Een nulmeting zal in dergelijke situaties inzicht moeten verschaffen.

In een land als Bangladesh met een grote «pompdichtheid» is de vaststelling van het aantal gebruikers van een pomp nog gecompliceerder, omdat de pompen daar ofwel publiek ofwel privé-eigendom zijn. Het is een onderdeel van het door Nederland gefinancierde programma in Bangladesh om via een eenvoudige nulmeting het gebruik van de drinkwatervoorzieningen in kaart te brengen. In figuur 2 staat hoe deze nulmeting in zijn werk gaat.

Figuur 2 Proces van nulmeting in Bangladesh



Via een enquête verzamelt de NGO gegevens in een dorp over:

- locatie en kwaliteit van drinkwaterbronnen;
- locatie en kwaliteit van sanitaire voorzieningen;
- armoede, hygiëne en ziekten onder de dorpsbewoners.

De dorpsbewoners brengen die gegevens zelf in kaart.



Ze gebruiken daarvoor voorgeschreven symbolen...

... en maken zo een plattegrond waarop onder meer staat waar de armen wonen en waar de waterpompen staan.



Een ander hulpmiddel bij het uitvoeren van nulmetingen zijn geografische informatiesystemen. Tijdens onze onderzoeken kwamen wij deze toepassing in verschillende landen tegen. Zij werd niet alleen gebruikt om waterleidingnetwerken in kaart te brengen en te onderhouden (zoals in Egypte en Mozambique), maar ook om de verspreiding van waterpompen in een gebied aan te geven (zoals in Benin).

2.2.3 Tellen

Het is moeilijk vast te stellen welke activiteiten van het Ministerie van BuiZa meetellen bij de 50 miljoendoelstelling en welke niet. Om te beginnen zijn – zoals we zagen – de voorwaarden niet helder gedefinieerd en ontbreekt een integraal beleidskader.

Ten tweede zijn niet altijd nulmetingen uitgevoerd, zoals hierboven staat beschreven.

Een derde complicatie doet zich voor bij voorzieningen die door ORET gefinancierd zijn. De subsidie is namelijk in het leven geroepen om het bedrijfsleven te stimuleren en niet om aansluitingen te realiseren, laat staan te tellen. Er bestaan geen afspraken hoe over het *aantal voorzieningen* gerapporteerd moet worden.

Het is in veel gevallen niet duidelijk hoeveel mensen er met een subsidiëring, van bijvoorbeeld een waterzuiveringsinstallatie, van schoon drinkwater worden voorzien. Berekeningen over het gebruik bij grote installaties zijn bovendien dikwijls in termen van capaciteit van de installatie en de beschikbare druk (verspreid over de dag en over aangesloten wijken of gebieden). Het is daardoor niet altijd duidelijk wanneer iemand voorzien is.

Een vierde complicerende factor voor het tellen is de vraag in hoeverre resultaten die met Nederlands geld zijn bereikt afzonderlijk geïdentificeerd kunnen worden. Over deze vraag was het ministerie tijdens ons onderzoek nog in discussie. De achtergrond van deze discussie is de zogenoemde Paris Declaration. In Parijs is namelijk onder meer afgesproken het beleid voor ontwikkelings samenwerking internationaal in harmonisatie met alle donoren in te zetten en deze hulp zoveel mogelijk te richten op de overheid van de ontwikkelingslanden. Dit maakt het lastiger om de Nederlandse resultaten daarin afzonderlijk te onderscheiden. Bij begrotingssteun bijvoorbeeld, is een direct verband tussen input en gerealiseerde voorzieningen moeilijk hard te maken. De Nederlandse bijdrage aan de drinkwaterdoelstelling van millenniumdoel 7 zou met andere woorden juist een individuele, nationale benadering vragen met een duidelijke causale relatie tussen output en middelen.

De discussie raakt ook aan ons onderzoek. In reactie op onze onderzoeks-aanpak meldde het ministerie ons in augustus 2006 het loslaten van de zogenoemde causaliteitsclaim in «een context van intensieve samenwerking met andere donoren en ontvangers en een onbekend tijdsverloop van ketenreacties als gevolg van geplande interventies» een stap voorwaarts te achten. De norm dat er inzicht moet zijn in de Nederlandse bijdragen betekent daarom een stap terug, aldus het ministerie. Tijdens ons onderzoek had het ministerie nog geen oplossing voor deze spanning.

In Benin en Ghana zetten de ambassades begrotingssteun in voor de 50 miljoendoelstelling. In Benin sluit de steun aan bij de drinkwater-ambities van de Beninse overheid. De Nederlandse bijdrage komt via de

nationale begroting van het Ministerie van Financiën van Benin terecht bij het ministerie dat voor drinkwater verantwoordelijk is. Deze werkt gericht aan de verbetering van de drinkwatervoorzieningen. Benin verantwoordt zich over elke Nederlandse bijdrage afzonderlijk.

In Ghana worden de schenkingen gekoppeld aan prestatievoorwaarden. De Nederlandse ambassade in Ghana maakt deel uit van een groep donoren die begrotingssteun geeft aan de Ghanese overheid. Gezamenlijk schenkt de groep donoren ongeveer 350 miljoen dollar. Een deel van dat bedrag (het prestatiedeel) krijgt de Ghanese overheid alleen uitbetaald als zij aan vooraf vastgestelde voorwaarden voldoet, zoals het schrijven van een nationaal waterbeleid of het realiseren van een aantal drinkwatervoorzieningen.

Een vijfde complicerende factor is de vraag in hoeverre aantallen voorzieningen ontleend kunnen worden aan algemene betalingen die het ministerie doet aan internationale organisaties of aan overheden in partnerlanden. Het ministerie gaat ervan uit dat een deel van deze middelen ook aan drinkwater ten goede komt.

Ook vroeg het ministerie zich af of een deel van de voorzieningen die bedrijven betalen, meegeteld kan worden voor de 50 miljoendoelstelling in situaties waar het ministerie die activiteiten medefinanciert. Dit laatste doet zich voor bij een ppp, bijvoorbeeld met een Nederlands waterbedrijf. Het ministerie ziet de eigen bijdrage dan als een hefboom die anderen ook aanzet te investeren in een activiteit.

Voor zowel de algemene betalingen als de hefboomwerking wilde het ministerie een forfaitaire bijtelling hanteren. Deze forfaitaire aantallen tellen dus mee naast de aantallen mensen die direct toegang tot drinkwater krijgen. Hoewel de minister voor OS hierover tijdens ons onderzoek nog geen besluit had genomen, maken deze forfaitaire tellingen wel onderdeel uit van de 29,7 miljoen mensen waarover de minister zich in het jaarverslag 2006 verantwoordt.

Voor deze berekeningen maakte het ministerie gebruik van eenheidsprijzen. Ook deze veranderden tijdens ons onderzoek nog steeds.

2.2.4 Verantwoording over resultaten

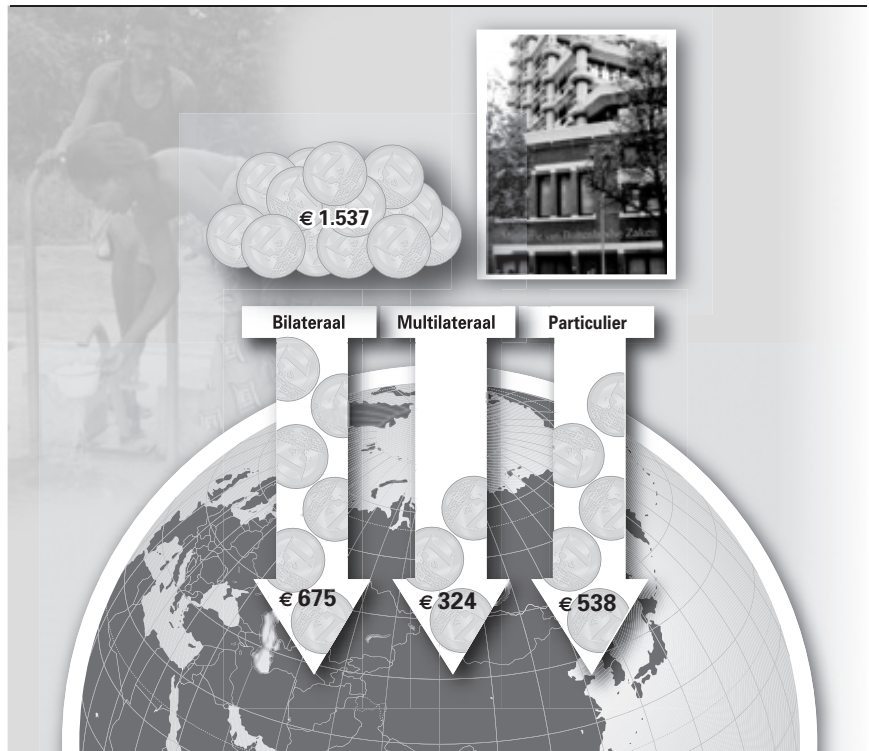
Het ministerie heeft voor het eerst verantwoording afgelegd over de 50 miljoendoelstelling in het jaarverslag over 2005.

Aan water en stedelijke ontwikkeling (begrotingsartikel 6.2) is in 2006 volgens het jaarverslag € 94 miljoen uitgegeven. Dit artikel betreft niet alleen drinkwater en sanitaire voorzieningen; ook uitgaven voor waterbeheer en stedelijke ontwikkeling zijn hierin meegenomen. Niet alle uitgaven voor drinkwater staan op artikel 6.2. Dit geldt bijvoorbeeld voor uitgaven via ORET, betalingen aan internationale instellingen en macrosteun. De uitgaven voor drinkwater en sanitaire voorzieningen zijn bovendien niet altijd van elkaar te onderscheiden. De uitgaven voor de 50 miljoendoelstelling zijn als zodanig dus niet apart in de begroting en het jaarverslag zichtbaar.

Hoeveel precies aan drinkwater en sanitaire voorzieningen is en zal worden uitgegeven, is afhankelijk van de activiteiten die de minister voor de doelstelling mee wil laten tellen. Zoals hierboven bleek is het ministerie hier nog niet uit. In juli 2007 dacht het ministerie in de periode 2004–2010 ongeveer € 958 miljoen aan drinkwater en sanitaire voorzieningen uit te geven en in de periode 2011–2015 € 579 miljoen. Het totaal van deze bedragen (ruim € 1,5 miljard) ligt hoger dan wat het ministerie in 2005 aan uitgaven verwachtte, namelijk € 1,4 miljard. De verdeling over de drie financieringskanalen is in figuur 3 te zien.

Figuur 3 Uitgaven drinkwater per financieringskanaal

Periode 2004 t/m 2015 in miljoen €



In het jaarverslag over 2006 meldt de minister: «Door Nederlandse inspanningen hebben nu 29,7 miljoen mensen toegang tot schoon drinkwater gekregen...» (BuiZa, 2007a).

Hierdoor lijkt de 50 miljoendoelstelling voor het grootste deel al gerealiseerd. Uit ons onderzoek komt een ander beeld naar voren.

Om te beginnen vertelde het ministerie ons, dat die 29,7 miljoen niet de gerealiseerde aantallen betreft, maar afgesloten contracten. In de 29,7 miljoen zitten ook forfaitaire toerekeningen. Verder zijn de voorwaarden nog in ontwikkeling, waardoor nog niet vastgesteld kan worden of en in hoeverre projecten voldoen.

In de 29,7 miljoen zitten ook de cijfers voor de landen, die wij bezochten. Onze bezoeken laten zien dat een deel van deze cijfers voor discussie vatbaar is. Zo bleken de activiteiten in Bangladesh voor een groot deel van de 6,8 miljoen mensen niet mee te tellen.¹² In landen bleken basisgegevens niet betrouwbaar (bijvoorbeeld omdat men rekent met een standaard aantal gebruikers per pomp), waardoor de realisatie lager of hoger kan uitvallen dan de prognoses waarop de 29,7 miljoen gebaseerd is. Ook zagen we hierboven dat ORET-projecten zijn gericht op capaciteit, waardoor afwijkingen van de prognoses kunnen voorkomen. Ten slotte ontbreken nulmetingen, waardoor achteraf niet is vast te stellen, hoeveel mensen dankzij de Nederlandse activiteiten toegang tot drinkwater hebben gekregen.

¹² We constateerden ook dat de drinkwateractiviteit in Egypte niet aan de 50 miljoendoelstelling bijdraagt. Het aantal mensen dat hiermee gemoeid is (416 000) had het ministerie al uit de overzichten geschrapt. Deze maken geen deel (meer) uit van de 29,7 miljoen.

In november 2005 verscheen de resultatenrapportage *Resultaten in ontwikkeling, Rapportage 2004*. Met deze rapportage wilde de minister voor OS onder andere rekenschap afleggen over de behaalde resultaten van het bilaterale beleid. De rapportage sluit aan op *Aan elkaar verplicht*.

De tweede resultatenrapportage verscheen in mei 2007. Hierin ontleedt de minister de «resultaatketen»: wat is de relatie tussen de Nederlandse inzet (als onderdeel van de totale inzet van donoren) en de resultaten in de partnerlanden op de korte en langere termijn?¹³ De minister concludeert dat de resultaten van de Nederlandse inzet goed zijn, maar een onderbouwing bij deze conclusie geeft hij niet.

Er is geen duidelijk verband tussen de jaarverslagen en de resultatenrapportages – in ieder geval voor drinkwater. Hoewel de resultatenrapportages verwijzen naar de millenniumdoelen, wordt de 50 miljoen-doelstelling er niet in genoemd. Nederland wil deze doelstelling bovendien in meer landen verwezenlijken dan de zeven sectorlanden uit de resultatenrapportages.

Verder neemt de minister in de jongste resultatenrapportage een voorschot op programma's die nog moeten beginnen. De rapportage verwijst ten slotte naar de voorwaarden die de WHO en UNICEF aan drinkwater stellen, maar geeft daarbij niet aan in hoeverre de zeven landen met een watersector hieraan voldoen.

¹³ In bijlage 3 is de resultatenketen opgenomen.

3 STURING

De minister voor OS heeft de uitvoering van de 50 miljoendoelstelling neergelegd bij DMW. DMW is niet alleen verantwoordelijk voor de uitwerking van de doelstelling die we in het vorige hoofdstuk behandelden, maar ook voor de sturing van de uitvoering.

We zijn nagegaan op welke wijze het Ministerie van BuiZa de realisatie van de 50 miljoendoelstelling stuurt. We beschrijven eerst welke capaciteit het ministerie heeft vrijgemaakt voor de doelstelling (§ 3.1). Daarna gaan we in op de instrumenten die DMW voor de sturing inzet (§ 3.2). Hierbij behandelen we niet alleen het proces, maar ook de interne informatieverzorging. Tenslotte besteden we aandacht aan de communicatie tussen het ministerie in Den Haag en de ambassades (§ 3.3).

3.1 Capaciteit op het ministerie

Het Ministerie van BuiZa zei ons er bewust voor gekozen te hebben om de 50 miljoendoelstelling uit te voeren binnen de bestaande organisatie en met de bestaande capaciteit.

Binnen DMW is de afdeling Milieu-infrastructuur en Belasting (IB) verantwoordelijk voor de uitvoering van de doelstelling.

Begin 2005 bestond de bezetting van IB voor de doelstelling uit drie fte's en een stagiair. Dat was volgens het ministerie te weinig om de 50 miljoendoelstelling te realiseren. Op 7 juni 2005 vroeg de minister voor OS om «vanaf heden bij DMW – indien nodig – extra capaciteit voor de 50 miljoendoelstelling vrij te maken».

In oktober 2006 zei het ministerie ons dat de toenmalige onderbezetting de kwaliteit en zorgvuldigheid van de programmering niet ten goede is gekomen.

Volgens het ministerie bestaat in juni 2007 de capaciteit die DMW beschikbaar heeft voor de 50 miljoendoelstelling uit tweeënhalf fte en een stagiair, terwijl daarnaast de directeur van DMW en het afdelingshoofd van IB gezamenlijk 0,35 fte beschikbaar hebben. Daarnaast zijn er ook bij een andere afdeling van het ministerie en bij de ambassades medewerkers betrokken bij de realisatie van de doelstelling. Het ministerie schat dat dit om twee respectievelijk zes fte's gaat.

In juni 2007 meldde het ministerie ons dat er geen sprake meer is van onderbezetting die de kwaliteit en zorgvuldigheid van de programmering aantast.

3.2 Sturingsinstrumenten

De 50 miljoendoelstelling is volgens het ministerie ontstaan uit «de politieke wens om meer resultaatgericht te werken». Wij zijn nagegaan hoe deze wens zich vertaalt in de manier waarop het ministerie stuurt op de uitvoering. Hieronder behandelen wij eerst op welke wijze het ministerie sturing geeft aan de 50 miljoendoelstelling (§ 3.2.1), daarna beschrijven we de wijze waarop het ministerie de nodige sturingsinformatie verzamelt (§ 3.2.2).

3.2.1 Sturen op resultaten

Kort nadat de minister voor OS de 50 miljoendoelstelling in de wereld heeft gezet, heeft deze DMW gevraagd de doelstelling te onderbouwen. Vanaf dat moment heeft DMW zich met de ontwikkeling van de doelstelling beziggehouden. In februari 2005 bood DMW de minister een eerste

beleidsstuk aan. Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven is de ontwikkeling nog niet rond.

Het vertrekpunt van DMW was begin 2005 om met het lopende beleid 25 tot 30 miljoen mensen van drinkwater te voorzien. In de begroting 2005 had het Ministerie van BuiZa op dat moment namelijk al de doelstelling staan om een hoger percentage mensen toegang tot veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen te geven (BuiZa 2004). Deze doelstelling is in de begrotingen voor 2006 en 2007 toegespitst op de toezegging die de minister voor OS begin 2005 heeft gedaan.

De rest van de 50 miljoen zou via aanvullend beleid (en aanvullende financiering) gerealiseerd moeten worden.

Het ministerie kenschetst de ontwikkeling van de doelstelling als een rijdende trein. Op het moment dat de minister voor OS de 50 miljoen-doelstelling in het leven riep, voerden de ambassades namelijk al veel drinkwateractiviteiten uit. Deze waren vooral gericht op het besteden van middelen, terwijl de 50 miljoendoelstelling vraagt om een benadering die de resultaten van de doelstelling centraal stelt. Het ministerie geeft aan het lastig te vinden om na te gaan of de lopende drinkwateractiviteiten voldoende zijn gericht op het aantal mensen dat toegang tot drinkwater krijgt.

Ondanks deze knelpunten tracht het ministerie overzichten te maken van programma's en projecten die bijdragen aan de 50 miljoendoelstelling. Het ministerie beschouwt deze overzichten als «groeidocumenten», die gaandeweg duidelijk moeten maken hoeveel mensen dankzij de Nederlandse doelstelling toegang tot drinkwater krijgen. De overzichten zijn samengesteld op basis van de informatie die het ministerie zelf heeft, aangevuld met gegevens van de ambassades.

Het ministerie beschouwt deze overzichten als het programma voor de 50 miljoendoelstelling. De totstandkoming van deze overzichten is volgens ons op deze manier geen sturingsinstrument, maar een doorlopende inventarisatie van gemaakte of binnenkort te maken afspraken. Een deel van de overzichten staat op de website van het ministerie. Wij hebben geconstateerd dat de lijsten op de website afwijken van de lijsten die intern circuleren. Dit komt volgens de DMW omdat «het programma» nog in ontwikkeling is, waardoor aantallen voortdurend moeten worden bijgesteld.

Wij hebben tijdens ons onderzoek geen instrument aangetroffen waarmee DMW op een vooraf vastgestelde verdeling over de kanalen aanstuurt. Het ministerie heeft aangegeven, dat het sturen op kanalen en landen is losgelaten. Halverwege 2006 had het ministerie al aangegeven, dat er voor de kanaalkeuze geen geïntegreerd besluitvormingskader aanwezig is. Volgens het ministerie is het niet mogelijk om voor de 50 miljoendoelstelling een van mijlpalen voorzien plan te schrijven waarin per jaar per land de te realiseren aantallen staan. Eerder achtte het ministerie dat nog wel mogelijk. In haar jaarplannen over 2005 en 2006 had DMW hiervoor ook toezeggingen gedaan. Die zijn niet nagekomen.

Bij financieringsinstrumenten als ORET ziet het ministerie eveneens weinig sturingsmogelijkheden. Het is volgens het ministerie namelijk de aanvraag van het bedrijfsleven die bepaalt welk land subsidie krijgt. Hierdoor is niet te voorzien waar de ORET-schenkingen terecht zullen komen. Het ministerie geeft ook aan dat ORET inhoudelijk moeilijk te sturen is. Ook voor andere financieringsconstructies van het particuliere kanaal ziet het ministerie weinig sturingsmogelijkheden. DMW beschouwt de samenwerking met het particuliere kanaal als vraaggestuurd en heeft

daarom geen plan voor de verdeling van de 50 miljoendoelstelling over de verschillende constructies binnen dat kanaal.

Het ministerie acht het in juni 2007 wel mogelijk «een beleidskader te ontwikkelen met een uitvoering op hoofdlijnen». Hierbij hanteert het ministerie de eis dat de geboden ontwikkelingshulp vraaggericht moet zijn. Op voorhand is echter niet bekend hoe groot de vraag van de verschillende landen is. En als deze al bekend is, moet worden afgewacht of een Nederlandse bijdrage op prijs wordt gesteld, meldde het ministerie ons. Daarnaast is Nederland bij veel projecten afhankelijk van andere (internationale) organisaties. Bovendien kost het omzetten van een vraag naar een plan veel tijd, aldus het ministerie. In plaats van een plan van aanpak te maken heeft de DMW er daarom voor gekozen om te zoeken naar «kansen» voor de realisatie van de 50 miljoendoelstelling.

3.2.2 Monitoring

Om sturing te geven aan de beleidsvorming en uitvoering is informatie nodig. Begin 2005 had DMW echter geen informatie om realistische schattingen te kunnen maken. De 50 miljoendoelstelling is door de minister neergezet, zonder dat deze inhoudelijk, financieel en organisatorisch (bezetting) was voorbereid. Zij is met andere woorden niet het resultaat van een doorlopen beleidscyclus waarbij geformuleerde beleidsdoelstellingen nader zijn geoperationaliseerd en vertaald naar beleidsinstrumenten die vervolgens worden ingezet.

Voor de samenstelling van de overzichten vraagt DMW de posten zonnig om informatie. In april 2007 zei het ministerie ons dat het monitoringsproces nog van de grond moet komen. Voor enkele multilaterale projecten werkte het ministerie tijdens ons onderzoek aan monitoringsprotocollen. Over de manier waarop de ambassades activiteiten monitoren heeft het ministerie geen informatie. Dit is de verantwoordelijkheid van de ambassades. Uit onze landenbezoeken kwam naar voren dat de ambassades over het algemeen geen monitoringsprotocol hebben, maar wel afspraken maken om de ontwikkelingen te volgen. Tijdens ons bezoek ontving een post de verantwoordingen over de met Nederlands geld gefinancierde drinkwaterprogramma's. Het ging om projecten die vanaf 2004 zijn uitgevoerd. De rapportages bevatten vooral technische en financiële gegevens, maar doorgaans geen informatie over het aantal mensen dat door de nieuwe pompen van drinkwater wordt voorzien. In de gevallen dat er wel aantallen worden genoemd, zijn het beleidsmatige veronderstellingen. In één van de bezochte landen rekende de nationale overheid met de norm van 250 inwoners per pomp. In de dorpen vernamen we echter dat er telkens meer dan de beleidsmatige 250 inwoners gebruikmaakten van de pomp.

In een ander land kwamen we een vergelijkbare situatie tegen. De overheid daar rekent met een gemiddelde van 500 inwoners binnen een straal van 500 meter rondom een pomp. Volgens lokale deskundigen ligt het werkelijke aantal waarschijnlijk op 250 mensen, omdat het platteland zo dunbevolkt is.

Daarnaast vindt het monitoren vooral plaats door het bezoeken van de activiteit, al zou dat naar de opvatting van enkele posten vaker kunnen.

3.3 Communicatie

In oktober 2005 heeft het ministerie de ambassades van de partnerlanden uitgenodigd om in het jaarplan 2006 aan te geven welke bijdrage het bilaterale kanaal aan de 50 miljoendoelstelling kan leveren. Voor 2007

heeft het ministerie geen oproep gedaan om extra inspanningen te leveren voor de 50 miljoendoelstelling. Volgens het ministerie is het grootste deel van de middelen namelijk al bestemd.

Behalve uit een memo uit september 2005 en de uitnodiging voor het jaarplan 2006 bestaat de communicatie tussen DMW en de posten vooral uit e-mails. Recent hebben vooral het bezoek van de Algemene Rekenkamer aan Egypte en de voorbereiding van de andere landenbezoeken tot enige informatie-uitwisseling aanleiding gegeven. DMW, dat begin 2005 heeft aangegeven de eigen communicatie te willen verbeteren, kenschetst de communicatie als intensief. Een deel van de bezochte ambassades kwalificeert de communicatie als te beperkt; de andere ambassades zijn positief over de communicatie.

Volgens een post heeft de zogenoemde milieu- en waterweek die DMW jaarlijks organiseert meer betekenis. Tijdens de milieu- en waterweek bespreken medewerkers uit Den Haag en medewerkers van de posten onderling actuele thema's. Voor de week van 2006, waaraan in totaal 32 medewerkers deelnamen, stond onder meer de 50 miljoendoelstelling op het programma: wat was inmiddels bereikt en wat waren de uitdagingen voor 2006 en 2007? Uit het verslag van die week is niet op te maken in hoeverre problemen in de uitvoering van de 50 miljoendoelstelling aan de orde zijn gekomen en beleidsintenties zijn verduidelijkt.

Voor de uitwisseling van informatie is de conferentie voor de medewerkers die op de ambassades ambtelijk voor ontwikkelingssamenwerking verantwoordelijk zijn, volgens DMW ook van belang.

Bij onze veldbezoeken hebben we geconstateerd, dat een betere communicatie ertoe had kunnen leiden dat investeringen beter op de 50 miljoendoelstelling gericht zouden zijn geweest.

Uit het bezoek aan Egypte kwam bijvoorbeeld naar voren dat de Nederlandse ambassade niet op de hoogte was van de normen uit het JMP. We constateerden dat de inwoners in de regio waarop het Nederlandse drinkwaterprogramma zich richt al toegang hadden tot drinkwater via een publieke pomp. Deze pomp is al een «verbeterde bron» in de zin van de JMP. Met het Nederlandse geld voor de 50 miljoendoelstelling krijgen zo'n 416 000 mensen een kraan, waardoor ze niet meer naar de pomp hoeven (zie ook voetnoot 12).

Wij denken dat een betere communicatie er ook voor had kunnen zorgen dat de activiteiten in Bangladesh beter op de 50 miljoendoelstelling zouden aansluiten. Het grootste deel van project voor 6,8 miljoen mensen is preventief van aard.¹⁴ De NGO die het project uitvoert wil vooral de platforms rond pompen repareren, om te voorkomen dat het afvalwater rond die pompen het grondwater daaronder vervuult. Dat is in een onbekend aantal gevallen al gebeurd. De ambassade had de NGO eind 2005 aangegeven, dat dit deel van het project niet mee zou tellen voor de 50 miljoendoelstelling. Toch maken die 6,8 miljoen mensen deel uit van de 29,7 miljoen die de minister eind 2006 schrijft bereikt te hebben.

Voor de genoemde tekortkomingen zijn een aantal mogelijke verklaringen te noemen.

Ten eerste speelt de rolatie van medewerkers binnen het Ministerie van BuiZa een wezenlijke rol bij de communicatie tussen het ministerie en de ambassades. Op de meeste ambassades die wij bezochten zitten de

¹⁴ Daarnaast zullen 900 000 mensen (aan Nederland toegerekend aandeel) een nieuwe voorziening krijgen.

medewerkers die voor drinkwater verantwoordelijk zijn er pas sinds eind 2005 of sinds 2006.

DMW zou er naar ons idee meer rekening mee kunnen houden, dat medewerkers op belangrijke OS-functies regelmatig wisselen.

Ten tweede richt DMW zich in de communicatie vooral op de partnerlanden met de sector milieu en water. Uit documenten die het ministerie ons in juli 2007 gegeven heeft, blijkt dat het dan vooral gaat om het ter reactie voorleggen van een conceptvoorstel en niet om het toetsen van gedane voorstellen aan de beleidsvoorwaarden. Eerder (inleiding § 2.2) gaven wij al aan dat in zo'n beoordelingsdocument niet aangegeven hoeft te worden in welke mate een project aan de 50 miljoendoelstelling voldoet.

Ten derde heeft het ministerie de posten in 2005 verzocht om bij te dragen aan de 50 miljoendoelstelling, maar heeft het nooit nader uitgewerkt hoe de posten dat moeten doen. Dat kon ook niet, omdat de doelstelling nog onvoldoende geoperationaliseerd is.

Een ambassademedewerker noemde ons als voorbeeld geen duidelijke beleidsinstructie te hebben ontvangen van het ministerie. De betreffende ambassade had daarentegen ook niet gevraagd om aanwijzingen vanuit het ministerie.

Ten vierde is het bij de posten niet altijd bekend welke activiteiten het ministerie in Den Haag initieert in het land waar zij Nederland vertegenwoordigen. Multilaterale activiteiten worden gecoördineerd door het ministerie in Den Haag. De ambassades in de ontvangende landen zijn niet verantwoordelijk voor deze activiteiten. Tijdens onze bezoeken constateerden we dat het ontvangende land en andere donoren de ambassade vaak wel als betrokkene zien. Eén ambassade kwam zo bij toeval achter het bestaan van een ORET-drinkwaterproject. Bij een ander project, dat onder verantwoordelijkheid van het ministerie tot stand was gekomen, vond er pas in een laat stadium afstemming met de ambassade plaats, bovendien op het initiatief van de post zelf.

Doordat andere donoren de ambassade in Ghana als betrokken zien bij ORET is de post vertegenwoordigd in de beleidsdialoog in Ghana over drinkwater. Bovendien wordt de ambassade vaak als aanspreekpunt gezien voor partijen binnen een ORET-project.

Een mogelijk vijfde oorzaak is het beperkte reisbudget dat DMW heeft. Omdat dat onvoldoende is om de ambassades te bezoeken, is de dienst op schriftelijke communicatie aangewezen. Het niet (geheel) aansluiten op de 50 miljoendoelstelling van activiteiten in Egypte en in Bangladesh zou, denken wij, door een betere *schriftelijke* communicatie voorkomen kunnen worden.

MILLENNIUMDOELEN

Millenniumdoel 1 Uitbannen van extreme armoede en honger

- Doelstelling 1: Het percentage mensen dat rond moet komen van minder dan een dollar per dag is in 2015 tot de helft teruggebracht ten opzichte van 1990.
- Doelstelling 2: Het percentage mensen dat honger lijdt moet in 2015 tot de helft teruggebracht zijn ten opzichte van 1990.

Millenniumdoel 2 Basisonderwijs voor alle kinderen

- Doelstelling 3: In 2015 moeten alle kinderen in alle landen, zowel jongens als meisjes, de mogelijkheid hebben volledig basisonderwijs te doorlopen.

Millenniumdoel 3 Stimuleren van gelijkheid tussen mannen en vrouwen en vergroten van de zeggenschap van vrouwen

- Doelstelling 4: Wegwerken van genderongelijkheid in het basis- en voortgezet onderwijs, bij voorkeur al te realiseren in 2005, en uiterlijk in 2015 op alle onderwijsniveaus.

Millenniumdoel 4 Terugdringen van kindersterfte

- Doelstelling 5: Vermindering van sterftcijfer van kinderen onder de 5 jaar met tweederde in 2015 ten opzichte van 1990.

Millenniumdoel 5 Verbeteren van de gezondheid van moeders

- Doelstelling 6: Verlaging van de moedersterfte met driekwart in 2015 ten opzichte van 1990.

Millenniumdoel 6 Halt toeroepen aan HIV/Aids en andere ziekten

- Doelstelling 7: Voor 2015 een halt toeroepen aan de verspreiding van HIV/Aids en beginnen met de terugdringing ervan.
- Doelstelling 8: Voor 2015 een halt toeroepen aan de verspreiding van malaria en andere levensbedreigende ziekten en beginnen met de terugdringing ervan.

Millenniumdoel 7 Waarborgen van een duurzame leefomgeving

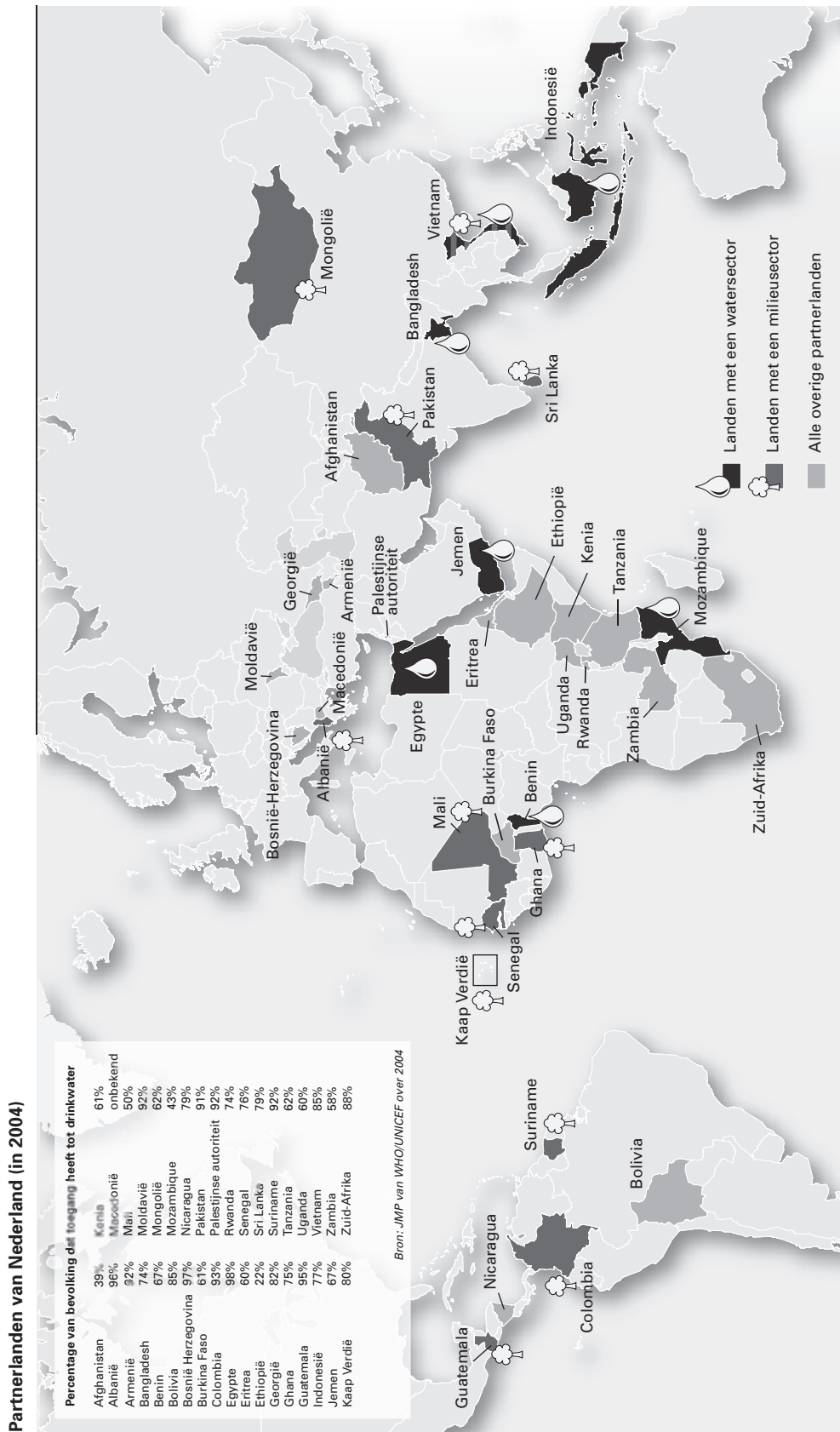
- Doelstelling 9: Integreren van de beginselen van duurzame ontwikkeling in nationaal beleid en nationale programma's en het keren van het verlies van natuurlijke hulpbronnen.
- *Doelstelling 10: Het percentage mensen dat geen duurzame toegang heeft tot veilig drinkwater moet in 2015 tot de helft zijn teruggebracht.*
- Doelstelling 11: Voor 2020 moeten de leefomstandigheden van ten minste 100 miljoen bewoners van krottenwijken aanzienlijk verbeterd zijn.

Millenniumdoel 8 Ontwikkelen van een wereldwijd samenwerkingsverband voor ontwikkeling

- Doelstelling 12: Verder ontwikkelen van een open en eerlijk rule-based, voorspelbaar, niet-discriminerend handels- en financieel systeem. Met inbegrip van afspraken over goed bestuur, ontwikkeling en armoedebestrijding, zowel nationaal als internationaal.
- Doelstelling 13: Aandacht besteden aan de specifieke behoeften van de minst ontwikkelde landen. Met inbegrip van de afwezigheid van tariefbarrières en handelsquota voor exporten van de minst ontwikkelde landen, faciliteren van een uitgebreider programma voor schuldverlichting van Heavily Indebted Poor Countries (HIPC-landen)

en kwijtschelding van de officiële bilaterale schuld; en meer ODA voor landen die zich verplichten tot armoedebestrijding.

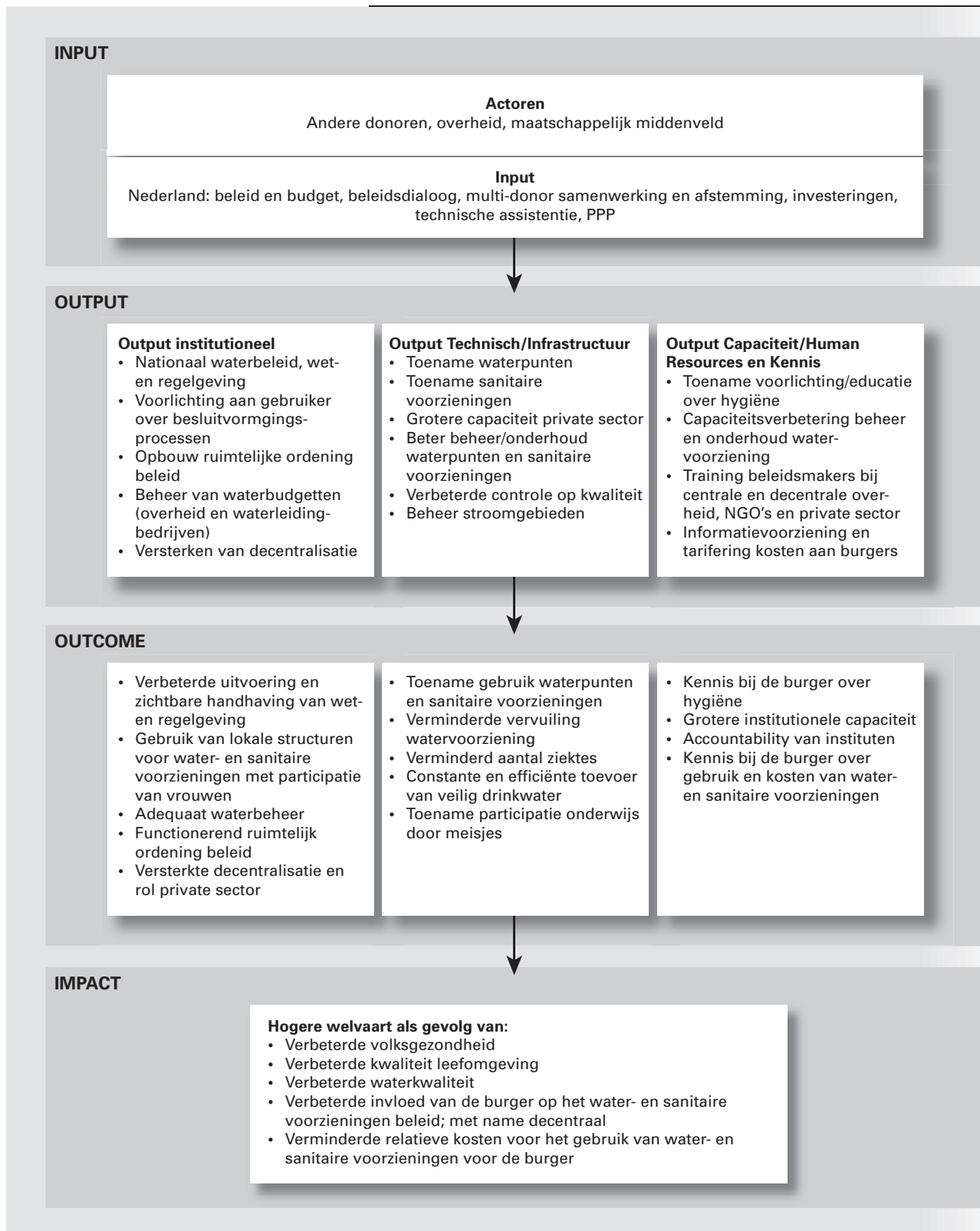
- Doelstelling 14: Aandacht besteden aan de specifieke behoeften van niet aan zee grenzende staten en kleine eilandenstaten in ontwikkeling.
- Doelstelling 15: Uitvoerig aandacht besteden aan de schuldenproblematiek in ontwikkelingslanden door nationale en internationale maatregelen die schulden beheersbaar maken op de lange termijn.
- Doelstelling 16: In samenwerking met ontwikkelingslanden ontwikkelen en implementeren van strategieën voor redelijk en productief werk voor jongeren.
- Doelstelling 17: In samenwerking met farmaceutische bedrijven verschaffen van toegang tot betaalbare noodzakelijke medicijnen in ontwikkelingslanden.
- Doelstelling 18: In samenwerking met de particuliere sector beschikbaar maken van de voordelen van nieuwe technologieën, voornamelijk op het gebied van informatievoorzieningen en communicatie.



Resultatenketen water en sanitaire voorzieningen

Bron: Resultaten in ontwikkeling. Rapportage 2005-2006 d.d. mei 2007.

Buitenlandse Zaken (2007b)



AANPAK EN METHODOLOGIE*Interviews*

We hebben verschillende gesprekken gevoerd met medewerkers van met name de directie Milieu en Water (DMW), de directie Duurzame Economische ontwikkelingen (DDE) en het directoraat-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa). We hebben ook gesprekken gevoerd met mensen buiten het ministerie, zoals met de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) en een Nederlands drinkwaterbedrijf.

Analyse documenten en beleidsreconstructie

Aan de hand van de beschikbare documenten en inzichten hebben wij een reconstructie gemaakt van het beleid voor de 50 miljoendoelstelling.

Landenbezoeken

Wij hebben een bezoek gebracht aan vijf partnerlanden waar het Ministerie van BuiZa projecten of programma's uitvoert die bijdragen aan de realisatie van de 50 miljoendoelstelling.

Het bezoek aan Egypte hebben we als pilot gebruikt voor de bezoeken aan Bangladesh, Benin, Ghana en Mozambique.

De vijf landen hebben we in overleg met het Ministerie van BuiZa gekozen. Ze geven volgens het ministerie een goed en gebalanceerd beeld van de projecten, programma's en landen waar de 50 miljoendoelstelling gerealiseerd gaat worden. In de betreffende landen hebben we vraaggesprekken gevoerd met medewerkers van de Nederlandse ambassades, donoren die actief zijn op het terrein van drinkwater, betrokken NGO's en verschillende overheidsinstellingen. In elk land hebben we ook projecten ter plaatse bezocht.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

Alignment

Beleidsuitgangspunt dat vereist dat de hulp op de prioriteiten, systemen en procedures van de partnerlanden aansluit en bijdraagt aan capaciteitsversterking in de partnerlanden.

Begrotingssteun

Begrotingssteun of macrosteun is een vorm van ontwikkelingshulp waarbij het donerende land direct geld aan de begroting van het ontvangende land overmaakt. De besteding van deze hulpvorm is doorgaans niet specifiek geoormerkt. De financiële middelen worden onderdeel van de algemene middelen van de ontvangende overheid en worden beheerd, besteed en verantwoord volgens de beheersregels en -procedures van de ontvangende overheid.

BEMO

Beoordelingsmemorandum.

Aan elke toekenning van middelen voor ontwikkelingssamenwerking door het Ministerie van BuiZa behoort een BEMO ten grondslag te liggen.

Bilaterale hulp

Ontwikkelingssamenwerking die via de tussenkomst van de Nederlandse ambassade in het ontvangende land verloopt.

BuiZa

Buitenlandse Zaken.

DGIS

Directoraat-generaal Internationale Samenwerking.

DMW

Directie Milieu en Water.

De directie is onderdeel van het DGIS.

JMP

Joint Monitoring Programme for Water and Sanitation.

In dit programma hebben de WHO en UNICEF normen vastgelegd om de voortgang van de drinkwaterdoelstelling (doelstelling 10) van millenniumdoel 7 te kunnen meten.

MDG

Millennium Development Goal.

De Verenigde Naties hebben in 2000 acht ambities geformuleerd om de belangrijkste problemen in ontwikkelingslanden te bestrijden. Deze ambities zijn vervolgens verwoord in de zogenoemde millenniumontwikkelingsdoelen (ofwel: millenniumdoelen). In 2015 moeten deze doelen bereikt zijn.

Multilaterale hulp

Ontwikkelingssamenwerking die via een internationale organisatie, zoals het Internationaal Monetair Fonds, de Wereldbank en VN-organisaties verloopt.

NGO

Non-gouvernementele organisatie.

ORET

Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties.
Exportsubsidie aan vooral Nederlandse bedrijven om duurzame economische ontwikkeling en het ondernemersklimaat in ontwikkelingslanden te versterken. De schenking wordt vooral gebruikt om grotere infrastructurele werken te financieren.

OS

Ontwikkelingssamenwerking.

Paris Declaration

Verklaring van donoren en ontwikkelingslanden om de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking te vergroten door de hulp te harmoniseren en meer op de overheid van de ontwikkelingslanden te richten. De verklaring is het resultaat van het forum dat de ministers van donorlanden en ontwikkelingslanden in 2005 in Parijs hebben gehouden.

Particuliere kanaal

Het particuliere kanaal bestaat uit samenwerkingsverbanden waarbij bedrijven of non-gouvernementele organisaties bij de uitvoering van ontwikkelingshulp betrokken zijn.

Partnerlanden

Ontwikkelingslanden waarmee Nederland een structurele relatie onderhoudt op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. In totaal had Nederland tijdens ons onderzoek met 36 landen een dergelijke band. Zie bijlage 2.

Ppp

Publiek-privaat partnerschap.

Een vrijwillige samenwerkingsovereenkomst tussen actoren uit de overheids- en de niet-overheidssector (NGO's, bedrijfsleven), waarbij zij overeenkomen om samen te werken om een gemeenschappelijk doel te bereiken of een specifieke taak te verrichten, en de risico's, verantwoordelijkheden, middelen, competenties en opbrengsten te delen.

UNDP

United Nations Development Programme.

UNICEF

United Nations Children's Fund.

VN

Verenigde Naties.

WHO

World Health Organization.

WSSD

World Summit on Sustainable Development.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2006). *Ministerie van Buitenlandse Zaken (V); Rapport bij het Jaarverslag 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550 V, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Buitenlandse Zaken (1998). *Drinkwater & sanitatie en ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag: Directie Voorlichting Ontwikkelingssamenwerking/Bureau Voorlichtingsmiddelen.

Buitenlandse Zaken (2002). *Sector wide approaches for water and sanitation development*. Den Haag: Directoraat-generaal Internationale Samenwerking/Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling.

Buitenlandse Zaken (2003). *Aan elkaar verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 234, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Buitenlandse Zaken (2004). *Rijksbegroting Buitenlandse Zaken 2005*. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004–2005, 29 800 hoofdstuk V, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Buitenlandse Zaken (2005a). *Resultaten in ontwikkeling. Rapportage 2004 d.d. november 2005*. Den Haag: Directoraat-generaal Internationale Samenwerking/Directie Effectiviteit en Kwaliteit.

Buitenlandse Zaken (2005b). *Rijksbegroting Buitenlandse Zaken 2006*. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005–2006, 30 300 hoofdstuk V, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Buitenlandse Zaken (2006). *Rijksbegroting Buitenlandse Zaken 2007*. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2006–2007, 30 800 hoofdstuk V, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Buitenlandse Zaken (2007a). *Jaarverslag 2006*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Buitenlandse Zaken (2007b). *Resultaten in ontwikkeling. Rapportage 2005–2006 d.d. mei 2007*. Den Haag: Directoraat-generaal Internationale Samenwerking/Directie Effectiviteit en Kwaliteit.

Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Kenmerk DCD/DAC/EFF(2005)1/Final. Parijs: OECD/DAC.

United Nations Development Programme (2006). *UNDP: Human Development Report 2006. Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*. New York: UNDP.

United Nations (2000). *United Nations Millennium Declaration*. United Nations, resolution adapted by the General Assembly: 55/2. New York: United Nations.

United Nations (2007). *The Millennium Development Goals Report 2007*. New York: United Nations.

Visitatiecommissie Emancipatie (2007). *Emancipatiebeleid en gender-mainstreaming bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken; Eindrapportage visitatie 2005–2006*. Den Haag: Visitatiecommissie Emancipatie.

WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation (2000). *Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report*. Genève: WHO/UNICEF.

WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation (2004). *Meeting the MDG drinking water and sanitation target: a mid-term assessment of progress*. Genève: WHO/UNICEF.

WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation (2006). *Meeting the MDG drinking and sanitation target: the urban and rural challenge of the decade*. Genève: WHO/UNICEF.

World Health Organization (1984). *Water Sanitation and Health*. Genève: World Health Organization.

World Health Organization (2006). *Guidelines for drinking-water quality; first addendum to third edition; volume 1 recommendations*. Genève: World Health Organization.

World Summit on Sustainable Development (2002). *Plan of implementation of the World Summit on Sustainable Development*. Kenmerk A/Conf. 199/20. New York: United Nations.

World Water Council (2006). *Costing MDG Target 10 on water supply and sanitation; comparative analysis, obstacles and recommendations*. Marseille: World Water Council.