

Vastgesteld .. 2008

Binnen de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken bestond bij een viertal fracties de behoefte de minister voor Ontwikkelingssamenwerking enkele vragen en opmerkingen voor te leggen over zijn brief d.d. 12 maart 2009 inzake de IOB-evaluatie sectorsteun in milieu en water en IOB-impactevaluatie van programma's voor drinkwater en sanitaire voorzieningen in Jemen (31 250, nr. 55).

De minister heeft op de vragen en opmerkingen geantwoord bij brief van ... 2009. De vragen en opmerkingen van de fracties en de antwoorden van de minister zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ormel

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Toor

Inbreng van de fractie van het CDA

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

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

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

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

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

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

Inbreng van de fractie van de PvdA

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

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

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

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

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

Inbreng van de fractie van de VVD

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

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

1. In de zeven landen waar Nederland de sectorale benadering toepast, kenmerkt de Nederlandse steun aan de milieu- en watersectoren zich door een grote bereidheid om de hulp af te stemmen op het nationale beleid en via het nationale begrotingssysteem te laten verlopen. Op grond van welk wetenschappelijk onderzoek is nu eigenlijk de conclusie getrokken dat begrotingssteun effectiever is dan de oude projectsteun?

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

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

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

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

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

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

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

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