

Ministerie van Buitenlandse Zaken - Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)

Doorlichting van de ontwikkelingssamenwerking voor verbeterd waterbeheer 2006 – 2016, IOB nr. 418

Samenvatting, hoofdbevindingen en aanbevelingen

Achtergrond

In zijn ontwikkelingssamenwerking (OS) besteedt het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) van oudsher veel aandacht aan drinkwater en sanitaire voorzieningen en aan de watervoorziening voor de landbouw. Vanaf 2006 werd het verbeteren van waterbeheer een prioriteit en in 2011 werd water benoemd tot een van de speerpunten van de Nederlandse OS. En wel om twee redenen. Ten eerste hebben ernstige en urgente waterproblemen – watertekorten in sommige delen van de wereld en overstromingen en vervuiling van water in andere – in combinatie met bevolkingsgroei en klimaatverandering verstrekkende gevolgen voor de wereldeconomie en duurzame ontwikkeling. Ten tweede wil Nederland, als voorloper op het gebied van het waterbeheer, een fundamentele bijdrage leveren aan het oplossen van deze problemen. Deze beleidsdoorlichting van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) gaat over het ontwikkelingsbeleid gericht op waterbeheer in de periode 2006-2016.

Aanvankelijk richtte Nederland zijn steun op nationale waterplannen en grensoverschrijdende samenwerking voor een beter waterbeheer. De internationaal overeengekomen principes voor ‘geïntegreerd waterbeheer’ – deze gaan uit van een eerlijke verdeling, doelmatig beheer en duurzaam gebruik van water – waren daarbij richtinggevend. In de beleidsbrief uit 2012, met als titel ‘Water voor Ontwikkeling’, benadrukte BZ als thema’s voor waterbeheer het efficiënt gebruik van water in de landbouw, een verbeterd beheer van de stroomgebieden, en veilige delta’s. Klimaatverandering, milieu, goed bestuur en gendergelijkheid golden daarbij als dwarsdoorsnijdende thema’s, met armoedevermindering als overstijgend doel. Nederlandse deskundigen op het gebied van waterbeheer, kennisinstellingen, bedrijven en niet-gouvernementele organisaties zouden actief worden betrokken bij de uitvoering van het beleid.

Vanaf 2013 werd ook het versterken van de economische relaties en de kansen voor de Nederlandse watersector een van de doelen van het waterbeleid. Voor de bilaterale samenwerking werd een onderscheid gemaakt tussen hulp- en transitielanden. De laatste groep, de lage- en middeninkomenslanden met een snelle economische groei, kreeg de overgang van een hulprelatie naar een handels- en investeringsrelatie in het vooruitzicht gesteld. Het aantal partnerlanden waarmee Nederland op het gebied van water een bilateraal samenwerkingsverband had, werd teruggebracht tot elf. Van deze elf landen werden er vijf bestempeld als hulplanden (Jemen, Mali, Palestijnse gebieden, Rwanda en Zuid-Soedan) en zes als transitielanden (Bangladesh, Benin, Ghana, Indonesië, Kenia en Mozambique).

In het kader van dit beleid werkte BZ samen met multilaterale organisaties, overheden van partnerlanden, niet-gouvernementele organisaties en de private sector, en (co)financierde het hun

activiteiten. Het BZ-beleid overlapt voor een deel met het buitenlandbeleid van andere onderdelen van de Nederlandse overheid. Zo was het beleid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) erop gericht waterproblemen in de wereld te helpen oplossen en economische kansen voor de Nederlandse watersector te bevorderen. De overlap betrof ook het buitenlandbeleid en de instrumenten voor private sectorontwikkeling, waar water een van de thema's was. Een belangrijk deel van deze instrumenten werd beheerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl of kortweg RVO) van het ministerie van Economische Zaken (EZ)¹.

Door interdepartementale samenwerking moesten de betrokken ministeries coherentie, coördinatie en synergie realiseren. Dit mondde in 2016 uit in een gezamenlijke beleidsbrief van BZ, IenM en EZ, getiteld 'Convergerende stromen – Internationale Waterambitie'. Deze brief spitste zich toe op de uitdagingen voor stedelijke delta's en toeleveringssystemen, en de Nederlandse rol hierbij. De nadruk lag op zeven deltalanden, waaronder drie partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking, te weten Bangladesh, Indonesië en Mozambique.

In de periode 2006-2016 droeg BZ bij aan 225 activiteiten (projecten, programma's en subsidiefaciliteiten) met een primaire of significante focus op waterbeheer. De totale uitgaven voor deze activiteiten bedroegen EUR 871 miljoen. Hiervan werden 162 activiteiten (58 procent van de uitgaven) gefinancierd uit budgetten die waren gedelegeerd naar de Nederlandse ambassades voor de partnerlanden en 58 activiteiten (42 procent van de uitgaven) uit het centrale BZ-budget.

In deze beleidsdoorlichting geeft IOB inzicht in de mate waarin het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig was. Hiernaast doet ze enkele aanbevelingen voor de toekomst. De onderzoeksvragen die betrekking hebben op de doeltreffendheid van het beleid, zijn afgeleid van gereconstrueerde interventielogica's voor de subthema's waterbeheer in de landbouw, (sub)nationaal waterbeheer en grensoverschrijdend waterbeheer. De doorlichting gaat ook over de thema's klimaatverandering, milieu, goed bestuur, gender, armoedebestrijding en de betrokkenheid van de Nederlandse watersector. De onderzoeksvragen die betrekking hebben op doelmatigheid, gaan vooral over de manier waarop het beleid was geoperationaliseerd, om inzicht te krijgen in de factoren die van invloed waren op de beleidsresultaten. De informatiebronnen voor de beleidsdoorlichting bestaan uit: (1) een serie IOB-landenstudies (Bangladesh, Indonesië, Mali en Mozambique), (2) beschikbare tussentijdse, eind- en impactevaluaties van activiteiten, en (3) interviews met een breed scala aan belanghebbenden in Nederland en in de partnerlanden.

Hoofdbevindingen

Op het gebied van waterbeheer slaagde het Nederlandse ontwikkelingsbeleid er grotendeels in de diverse beoogde resultaten te verwezenlijken. Het was echter minder succesvol bij de benodigde institutionele ontwikkeling en bij het bestendigen van verbeteringen op lokaal, (sub)nationaal en grensoverschrijdend niveau.

Met zijn steun aan het **waterbeheer in de landbouw** behaalde Nederland veel nuttige resultaten op het terrein van irrigatie-efficiëntie. Zo werd de kwaliteit, de kwantiteit en de tijdige levering van water aan boeren en boerinnen in veel gevallen verbeterd, met in een gevallen efficiënter watergebruik als gevolg. Potentieel negatieve effecten op het milieu werden met de steun niet altijd voldoende aangepakt. In

¹ Met ingang van november 2017 het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

veel landen droeg de Nederlandse steun er wel aan bij dat op het lokale niveau – zoals polders en (sub)districten – watergebruikers beter werden vertegenwoordigd in en deelnamen aan het waterbeheer. De positie van boeren en boerinnen werd versterkt doordat zij dankzij de Nederlandse bijdragen konden beschikken over betere kennis, vaardigheden en vertegenwoordiging. Met de steun probeerde BZ ook het concept van betalen voor geleverd water binnen de landbouw meer ingang te laten vinden. Die pogingen hadden echter weinig resultaat.

De doeltreffendheid van het beleid gericht op het waterbeheer in de landbouw hangt af van veel factoren en interventies. In sommige gevallen heeft een beter waterbeheer meer baat bij een beter beheer van de landbouwgrond, en bij het gebruik van regenwater in plaats van veelal duur, van elders geïmporteerd water voor de bevoeiing van akkers. Uit deze doorlichting blijkt dat, zelfs wanneer het importeren van water een geschikte strategie is, duurzame resultaten afhangen van een aan de lokale context aangepaste opbouw van capaciteit en instituties voor waterbeheer op alle niveaus. Weliswaar droegen veel projecten voor de korte termijn bij aan die opbouw, maar zonder de voortzetting hiervan voor de langere termijn te verzekeren. Institutioneel onderhoud blijkt minstens zo belangrijk als het technisch onderhoud van infrastructuur. Ook het technisch onderhoud moet immers worden beheerd en uitgevoerd door sterke en goed uitgeruste organisaties. Buiten het smalle perspectief van irrigatie-efficiëntie was de mate waarin de Nederlandse steun aan het waterbeheer in de landbouw doeltreffend was, dan ook minder gegarandeerd.

Andere factoren die de voortgang in het waterbeheer voor de landbouw belemmerden, betreffen de kwaliteit van het bestuur, de sociaal-economische verschillen en gender. Corruptie in sommige landen op verschillende niveaus, van lokale gemeenschappen tot aan de hoofdsteden, is slechts ten dele aangepakt. Het bleek onmogelijk de verstrekkende transformatie van belangrijke nationale instituties te realiseren die noodzakelijk is voor duurzaam waterbeheer. Dit hing samen met de belangen van meer welgestelde gebruikers van water voor de landbouw. Het lukte lang niet altijd om de lokale elites ervan te overtuigen dat ze met lokale waterorganisaties moesten samenwerken om verbeteringen te realiseren. Het Nederlandse beleid werkte serieus aan de versterking van de positie van vrouwen binnen de landbouw, maar bereikte eerder een toename van het aantal vrouwelijke deelnemers dan een echt sterkere positie. Niettemin hielp die toename wel om de percepties en het gedrag ten aanzien van vrouwen in de samenleving te veranderen; een verandering die waarschijnlijk niet snel zal kunnen worden teruggedraaid.

(Sub)nationaal waterbeheer is een dermate breed en gevarieerd terrein van het Nederlandse OS-beleid dat de resultaten evenzeer uiteenlopen. Het technocratische proces van het voorbereiden van waterplannen op verschillende niveaus leende zich heel goed voor de Nederlandse expertise. De effectieve uitvoering van de plannen liet echter te wensen over. Grootschalige planningsprocessen, zoals het Bangladesh Delta Plan 2100 en plannen voor het overstromingsrisicobeheer in Jakarta, laten bijvoorbeeld zien dat planning, goedkeuring en uitvoering geen drie achtereenvolgende maar elkaar overlappende stappen zijn. De planning loopt waarschijnlijk over een periode van vele jaren, en moet steeds worden aangepast naarmate de uitvoering zich voltrekt en nieuwe uitdagingen en lessen in beeld komen. De verwachtingen ten aanzien van de mate waarin de Nederlandse steun leidt tot een betere planning en uitvoering van de waterplannen, behoeven dan ook bijstelling. Daar staat tegenover dat de Nederlandse steun wel heeft bijgedragen aan een helderder analyse van de problematiek en aan beter gestructureerde vervolgstappen.

De Nederlandse steun was succesvol in het bevorderen van geïntegreerd waterbeheer op vele niveaus. De institutionele uitdagingen om de planning en het beheer van water af te stemmen op de bestuurlijke structuren van de lokale overheden zijn echter niet overwonnen. Pogingen zijn ondernomen om procedures en instituties voor specifieke stroomgebieden te ontwikkelen, wat technisch gezien ook voor de hand lag. Maar overheden in partnerlanden bleken meestal niet bereid deze nieuwe structuren te voorzien van de benodigde middelen en/of van het benodigde gezag om zich effectief te kunnen verhouden tot de bestaande overheidsstructuren. Ondanks de vele jaren waarin Nederland institutionele ontwikkeling en belangrijke instituties voor waterbeheer in een aantal partnerlanden steunde, bleven de resultaten hierdoor bescheiden.

Uiteindelijk hangt de doeltreffendheid van steun aan een verbeterde waterplanning en een verbeterde uitvoering van plannen primair af van nationale en lokale institutionele factoren. Externe actoren kunnen deze slechts in beperkte mate beïnvloeden. Een gemakkelijke oplossing voor dit probleem, dat een fundamentele belemmering vormt voor de grotendeels technisch competente en politiek goedbedoelde Nederlandse steun op dit gebied, was niet voorhanden. In sommige gevallen leek er enig potentieel voor alternatieve institutionele oplossingen, maar publiek-private partnerschappen boden bijvoorbeeld niet de sterke oplossing waar sommigen op hadden gehoopt. Een andere strategie, zoals uitgeprobeerd in Mozambique, was door steun aan ontwikkeling van zelfstandige bestuursorganen die, met een aparte wettelijke status, tegen betere voorwaarden staf zouden kunnen aantrekken en effectiever kunnen werken zonder (of ten dele zonder) de last van de overheidsbureaucratie. Maar niet alle partnerlanden boden de benodigde wettelijke en institutionele ruimte voor een dergelijke benadering.

Op het gebied van **grensoverschrijdend waterbeheer** is doeltreffendheid een grotendeels politieke uitdaging voor de lange termijn. Een uitdaging waarvan de betekenis per land varieert, al naar gelang de ligging ten opzichte van (gedeelde) rivieren en stroomgebieden. Nederland ondersteunde onder andere partnerlanden waarvoor grensoverschrijdend waterbeheer van grote invloed is op het milieu en de welvaart. Technische resultaten – zoals gedeelde monitorings- en waarschuwingssystemen – bleken relatief eenvoudig te realiseren, althans voor de duur van de projecten. Het opbouwen van intergouvernementele instituties die de benodigde middelen, deskundigheid en politieke steun hebben voor een eerlijke verdeling van waterbronnen, doelmatig beheer en duurzaam gebruik van water, bleek een veel grotere uitdaging. Hoe belangrijk die opbouw ook was voor de benedenstrooms gelegen landen, de bovenstrooms gelegen landen legden aanmerkelijk minder urgentie aan de dag.

Zelfs als er in principe overeenstemming was over gezamenlijke actie, bleven de institutionele ontwikkeling en de financiering daarvan achter. De doeltreffendheid van de Nederlandse steun aan bestaande grensoverschrijdende organisaties werd in veel gevallen belemmerd door een trage internationale diplomatie, die formaliteiten soms een hogere prioriteit leek te geven dan praktische maatregelen. Door Nederland of andere donoren gesteunde interventies lagen vaak politiek gevoelig, waardoor het soms eenvoudiger bleek om via maatschappelijke organisaties te werken aan samenwerking tussen landen.

Centraal gefinancierde activiteiten met een wereldwijde, regionale of op meer landen gerichte focus en bedoeld voor **waterbeheer in het algemeen** droegen grotendeels succesvol bij aan (1) bewustwording van het belang van geïntegreerd waterbeheer, beïnvloeding van het beleid van landen, beleidsrelevant onderzoek, kennisopbouw en een verbeterde capaciteit van bijvoorbeeld voor waterbeleid

verantwoordelijke ambtenaren; (2) verbetering van de kwaliteit van investeringsprojecten van multilaterale ontwikkelingsbanken; en (3) een grotere betrokkenheid van de Nederlandse watersector. Dergelijke activiteiten hielpen om de internationale reputatie van de Nederlandse watersector en relaties met andere landen op te bouwen en te behouden. Het was echter niet goed mogelijk het succes van de veelal kleine projecten, met veelal bescheiden resultaten, aan te tonen op het hogere niveau van de beoogde beleidsresultaten, zoals een duurzame capaciteitsopbouw.

Steun aan netwerk- en kennisorganisaties, zoals het Global Water Partnerschip, het IHE Delft *Institute for Water Education* en het UNDP CAP-NET voor capaciteitsversterking voor duurzaam waterbeheer, droegen over het geheel genomen succesvol bij aan bewustwording van het belang van een geïntegreerd waterbeheer, aan de beïnvloeding van het beleid gericht op een geïntegreerd waterbeheer, en aan kennis-opbouw en capaciteitsopbouw. Duurzame resultaten, zoals een duurzaam verbeterde capaciteit van waterorganisaties, werden echter nauwelijks bereikt. Medegefinancierde partnerschaps-programma's van multilaterale ontwikkelingsbanken waarvan Nederland medefinancier was, droegen bij aan de kwaliteit van investeringsprojecten op het gebied van watermanagement door onder meer de inzet van expertise en faciliteiten voor innovaties. Echter, de beoogde resultaten voor deze programma's, en vooral beoogde impact op eindbegunstigden en armoedebestrijding, waren onrealistisch. Het door RVO beheerde programma Water OS was succesvol in met het opbouwen van capaciteit van bij ambassades om Nederlandse expertise en de Nederlandse watersector te betrekken bij de bilaterale samenwerking.

De mate waarin voortgang werd geboekt met integratie van de doorsnijdende beleidsthema's klimaatverandering, milieuduurzaamheid, goed bestuur, gendergelijkheid en armoedevermindering liep uiteen. De trage voortgang hing deels samen met tekortkomingen in het ontwerp en/of de uitvoering van projecten en deels met lokale politieke, institutionele en/of sociale factoren.

Nederlandse steun droeg bij aan de integratie van **klimaatverandering** door in te zetten op specifiek hierop gerichte bewustwording, aandacht voor klimaatverandering in de meerjarige strategische plannen van de ambassades en (mede) hierop gericht ontwerp van projecten. In ongeveer de helft van de activiteiten gericht op waterbeheer werd klimaatadaptatie, en in een paar gevallen klimaatmitigatie, deel van de doelstellingen. Nederlandse steun droeg ook bij aan integratie van klimaatverandering middels steun aan waterplanning door partnerlanden. Het realiseren van specifieke praktische maatregelen bleek echter lastig. Zelfs als klimaatverandering niet expliciet wordt aangepakt, mag van een verbeterde waterproductiviteit en bescherming tegen overstromingen worden verwacht dat deze bijdragen aan klimaatadaptatie. Althans wanneer deze verbeteringen plaatsvinden in gebieden waar klimaatverandering een centraal aandachtspunt is. De in de partnerlanden ervaren urgentie van de mate waarin klimaatverandering voor hen een bedreiging vormt, bleek aanzienlijk te verschillen. In Mali stond klimaatverandering bijvoorbeeld voorop in het beleid en in projecten, in Indonesië werden andere aan water gerelateerde problemen als urgenter ervaren.

Hetzelfde kan worden gezegd over **milieuduurzaamheid**. Dit thema is een centraal onderdeel van de principes voor 'geïntegreerd waterbeheer', die Nederland met zijn steun heeft helpen integreren in de nationale en lokale benaderingen van de partnerlanden. Hoewel milieubewuste benaderingen al langer werden bevorderd en de aandacht voor milieueffectrapportages in de waterplanning was toegenomen, werden de basisprincipes niet altijd gerespecteerd. Zorgen over het milieu werden in Mali niet in acht genomen. En in Indonesië lag de nadruk vooral op de overstromingsrisico's voor Jakarta, zonder het

geheel van de stroomgebieden waarvan de stad deel uitmaakt – met dertien rivieren – als vertrekpunt te nemen zoals vanuit milieuoogpunt gewenst zou zijn. In die zin is er sprake van een milieurisico in de recente nadruk die het Nederlandse beleid legt op stedelijke delta's. De focus op waterbeheer in de steden (die vaak aantrekkelijke commerciële kansen bieden) is te smal als tegelijkertijd onvoldoende aandacht wordt besteed aan de bredere (rurale) omgeving waarin deze steden liggen. Dit kan de doeltreffendheid van de steun ondermijnen.

Met zijn steun aan het waterbeheer verbond Nederland pogingen om de normen voor **goed bestuur** te verbeteren met inspanningen om de organisaties voor waterbeheer op verschillende niveaus op te bouwen en te versterken. De inspanningen waren succesvol als het gaat om bewustwording, kennisopbouw en het bevorderen van maatregelen voor beter bestuur. Het verbeteren van normen voor goed bestuur is altijd een complexe en gevoelige uitdaging, zelfs in eigen land. Een paar activiteiten, zoals het door Nederland gesteunde *Water Integrity Network*, waren direct gericht op goed bestuur. De interventies hadden echter weinig succes vanwege de politieke gevoeligheid van de problematiek. Ook probeerde Nederland om binnen bredere programma's goed bestuur te bevorderen. Hiermee is enige voortgang geboekt, maar de bereidheid en de capaciteit van landen om normen voor goed bestuur te verbeteren hingen nauw samen met de bereidheid tot en de capaciteit voor verstrekkende institutionele hervormingen. In een aantal gevallen was die bereidheid duidelijk afwezig. In andere gevallen was er enige bereidheid, maar was de voortgang langzaam. Aan het einde van de periode die IOB voor deze beleidsdoorlichting onderzocht, was corruptie in sommige landen nog steeds een belangrijke belemmering voor effectief waterbeheer. Ook bleven die landen onvoldoende bereid om te komen tot transparantie, representatieve participatie en de daarbij behorende processen.

Nederland had nog een manier om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren. Namelijk door het aanbod om de Nederlandse waterschappen bij het waterbeheer te betrekken. Het ging hierbij deels om de inzet van technische expertise, hoewel niet bij voorbaat zeker was of deze binnen de lokale omstandigheden in een partnerland toepasbaar zou zijn. Deels ook betrof de betrokkenheid van de waterschappen de toepassing van uitgangspunten die centraal staan in het Nederlandse waterbeheer, namelijk de vertegenwoordiging van watergebruikers en het betalen voor water. Het eerste deel van het aanbod was voor landen eenvoudiger te accepteren dan het tweede. Beide gingen gepaard met substantiële en tijdrovende uitdagingen voor institutionele opbouw. De Nederlandse benaderingen zijn niet automatisch overdraagbaar.

Bij de meeste activiteiten die Nederland financierde om het waterbeheer te verbeteren, kreeg **gendergelijkheid** geen hoge prioriteit. Wel kreeg het de gebruikelijke erkenning als dwarsdoorsnijdend beleidsthema, en – zoals in zoveel sectoren – werd er aandacht besteed aan het tellen van vrouwelijke deelnemers en het stimuleren van vrouwen om lid te worden van lokale organisaties voor waterbeheer. Toen de projecten nog in uitvoering waren, zagen vrouwelijke watergebruikers enkele reële sociale verbeteringen en andere verbeteringen in hun levensomstandigheden. Het dominante patroon bleef echter gelijk. Hoewel vrouwen in de meerderheid konden zijn binnen de structuren voor waterbeheer, voerden mannen meestal nog steeds het woord en hadden deze de meeste macht. Versterking van de positie van vrouwen vraagt om een veel diepgaander proces van sociale verandering dan een project voor waterbeheer kan realiseren. Niettemin bleek uit interviews met betrokken vrouwen die IOB in het kader van deze beleidsdoorlichting hield, toch reden tot hoop dat de stapsgewijze verbeteringen die dergelijke projecten binnen de lokale situaties bewerkstelligden, nuttige bijdragen waren aan dat dieper liggende proces.

Het overstijgende beleidsdoel **armoedevermindering** is even moeilijk te realiseren als gendergelijkheid. Ook hierbij gaat het om een diepgaande sociale en politieke uitdaging voor elke land. Net als gender is armoedebestrijding vaak geïdentificeerd als streefdoel voor de activiteiten op het gebied van waterbeheer die Nederland steunt. Een belangrijk deel van de projecten is opgezet en uitgevoerd in arme en kwetsbare gebieden, of omvat dergelijke gebieden. Bij de meeste projecten was geen sprake van een specifieke aanpak gericht op armere groepen of inclusieve ontwikkeling. De casestudies voor deze beleidsdoorlichting bieden ook weinig bewijs voor duurzame armoedevermindering. Voor een deel heeft dit te maken met technische, economische en institutionele gebreken in het ontwerp en/of de uitvoering van projecten. Voor een ander deel komt dit doordat het heel lastig is om privileges van de rurale elites, die nog steeds veel zeggenschap hebben over het waterbeheer en de daarmee samenhangende productieve hulpbronnen, te veranderen ten gunste van de armere lagen van de bevolking. Hoewel sommige door Nederland gesteunde activiteiten – zoals *het Char Development and Settlement Project* in Bangladesh – zonder twijfel nuttig waren voor grote aantallen heel arme mensen, kan over het geheel genomen niet worden gezegd dat armoedevermindering een substantieel resultaat was van elf jaar Nederlands OS-beleid gericht op een beter waterbeheer.

De recente focus van het beleid op de stedelijke delta's bood nieuwe kansen, maar vroeg ook om nieuwe waakzaamheid ten aanzien van armoede. In ontwikkelingslanden wonen vaak grote aantallen heel arme mensen in de stedelijke delta's. Een verbeterd waterbeheer kan hun kwaliteit van leven in materiële zin – waaronder hun inkomen – verbeteren. Dezelfde stedelijke delta's omvatten echter ook een enorme rijkdom: wijken met torenhoge kantoorgebouwen en luxe appartementen van de elite. En die groep wordt disproportioneel beter van een verbeterd waterbeheer, doordat dit de waarde van het land en de bebouwing doet toenemen. Tegen het einde van de beleidsperiode worstelde het Nederlandse beleid nog met deze spanningen.

De Nederlandse overheid en kennisinstellingen hebben een grotendeels goede reputatie als ontwikkelingspartners in het waterbeheer opgebouwd en onderhouden. De betrokkenheid van de Nederlandse watersector werd echter te hoog ingeschat en de bescheiden schaal van de activiteiten kwam niet noodzakelijkerwijs overeen met de hoge beleidsambities.

Na elf jaar ontwikkelingsbeleid en de uitvoering hiervan, zo is de bevinding in deze beleidsdoorlichting, worden de ministeries van BZ en IenM en de in Nederland gevestigde kennisinstellingen door overheden en andere belanghebbenden in de ontwikkelingslanden grotendeels gerespecteerd als actieve, bekwame en betrouwbare partners op het gebied van waterbeheer.

Nadat Nederland het waterbeheerbeleid in het kader van ontwikkelingssamenwerking had opgenomen in een bredere interdepartementale benadering, werden het profiel en de ambitie van het beleid hoger. Denk bijvoorbeeld aan de verwijzingen naar de stedelijke delta's, inclusieve ontwikkeling en de Nederlandse sector als drijvende kracht voor het oplossen van waterproblemen. De intenties kwamen niet altijd overeen met de bescheiden schaal van de activiteiten waarbij de Nederlandse sector was betrokken, en die werden gefinancierd vanuit ontwikkelings- en andere budgetten.

Terwijl de Nederlandse watersector meer betrokken raakte bij het waterbeheer in de ontwikkelingslanden, werden in het beleid en in de discussie hulp en handel steeds vaker tegenover elkaar geplaatst, in verschillende combinaties. Sommigen benadrukten de combinatie van hulp en handel, anderen de veronderstelde transitie van hulp naar handel, en weer anderen hulp als basis voor handel. Deze percepties waren vrij simpele interpretaties van de Nederlandse intenties, die – volgens

sommige informanten – beoogden de handel voor alle betrokken landen te bevorderen. Wat de percepties gemeen hadden, was dat het beleid zich moest richten op het uitbreiden van kansen voor de Nederlandse private sector. Meerjarige plannen van ambassades waren duidelijk over deze intentie. In de praktijk en over het geheel genomen bleek de verwachte betrokkenheid van de Nederlandse private sector bij het vormgeven van beleid, de financiering van activiteiten en het uitvoeren van beleid te worden overschat. Deels omdat waterbeheer hoofdzakelijk een verantwoordelijkheid is van de publieke sector, deels door beperkte commerciële mogelijkheden, en navenant animo, van de bedrijven in sommige partnerlanden – mede doordat de kosten van de Nederlandse expertise relatief hoog zijn – en voor een ander deel doordat de beleidsinstrumenten niet heel efficiënt waren om een dergelijke bijdrage aan ontwikkeling te bewerkstelligen. Voor het grootste deel namen Nederlandse firma's die in de context van ontwikkelingssamenwerking kennis en ervaring hadden opgebouwd, deel als dienstverlenende consultants.

Het beleidsproces was ten dele doelmatig. BZ werkte goed samen met belangrijke actoren en slaagde erin kennis, contacten, complementariteit en synergie van activiteiten te versterken. Doelmatigheid stond onder druk door een onrealistische opzet van veel projecten en door de omvang van de coördinatietaken als gevolg van toename van het aantal partners en opeenhoping van strategieën en instrumenten. Verder waren de inspanningen voor een deel gefragmenteerd en kwam de aanpak in sommige gevallen niet tegemoet aan de lokale omstandigheden. Tot slot was het monitoren en het evalueren van de beleidsresultaten niet toereikend.

BZ boekte succes met het bevorderen van een goede **samenwerking** met actoren binnen de Nederlandse overheid en de Nederlandse watersector, met multilaterale en andere actoren die internationaal actief waren, en met overheden en andere belanghebbenden in de partnerlanden voor bilaterale samenwerking. Veel van de bijdragen van Nederlandse waterdeskundigen (waaronder (combinaties van) deskundigen van BZ, IenM en het Netherlands Water Partnership) gaven blijk van technische **deskundigheid**, kennis van de partnerlanden, relevante netwerken en van de kracht van de Nederlandse watersector in het algemeen. BZ versterkte ook, in samenwerking met IenM en RVO, de **complementariteit en synergie** van activiteiten. De bevindingen bevestigden de toename van gezamenlijke initiatieven en voorbeelden van kruisbestuiving tussen activiteiten. Dit alles droeg bij aan goede bilaterale en multilaterale relaties en aan resultaten van ontwikkelingssamenwerking.

De **opzet van projecten** was in veel gevallen echter onrealistisch en te optimistisch over de snelheid, de tarieven en de kosten die nodig waren om de beoogde resultaten te realiseren. Ook werden de zwakke plekken in de eerdere projectuitvoering onvoldoende kritisch benaderd. Hierdoor gingen nieuwe tekortkomingen oude versterken, bijvoorbeeld doordat extra financiering ter beschikking werd gesteld voor het herstel van infrastructuur en organisaties die in eerdere projecten, of eerdere fasen van hetzelfde project, waren opgestart. In deze beleidsdoorlichting verwijst IOB meerdere malen naar dit zogenoemde 'opbouw-, verwaarloos- en reparatie'-syndroom.

Doordat het aantal Nederlandse actoren dat betrokken was bij het waterbeheer in ontwikkelingslanden steeds groter werd, nam de **omvang van de coördinatietaken** toe. Voor de interdepartementale samenwerking gericht op de deltalanden bleken de Nederlandse ministeries in staat om technische, management- en diplomatieke vaardigheden te combineren en succesvol te sturen op samenwerking, ondanks complexe institutionele en politieke contexten. De 'deltateams' en de kleinere managementteams die daartoe werden opgezet, hadden enig succes met het verwezenlijken van

synergie doordat ze de vele instrumenten en financieringsmechanismen combineerden die beschikbaar waren voor het beleidsthema water. Binnen deze groepen, maar ook daarbuiten, was de consensus echter dat de opeenhoping van **strategieën en instrumenten** niet efficiënt was. Voor de Nederlandse belanghebbenden en de buitenlandse partners was de mix vaak verwarrend, moeilijk toegankelijk, gefragmenteerd, en niet goed gemonitord.

Een deel van de werklust voor BZ, zowel in Den Haag als op de ambassades, was om te zorgen voor een adequate **coördinatie met andere donoren**. Daarbij ging het om de afstemming van strategieën en soms ook van de lobby bij overheden van partnerlanden, en daarnaast om de gezamenlijke financiering van projecten. De afstemming van strategieën was soms niet toereikend, hoewel een toenemende afstemming rond de 'geïntegreerd waterbeheer'-principes – en vanaf 2015 de in VN-verband overeengekomen 'Duurzame Ontwikkelingsdoelen', die deze principes eveneens omarmen – het risico op verschillen in benadering deed afnemen. BZ koos vaak voor gezamenlijke financiering met multilaterale ontwikkelingsbanken, met name de Wereldbank en de Aziatische Ontwikkelingsbank. Het resultaat was een grotere financiële inzet met een relatief bescheiden Nederlandse financiële bijdrage. Hiernaast verwierf Nederland vaak aanzienlijke technische invloed doordat het de opzet van projecten steunde en/of doordat Nederlandse consultants de uitvoering superviseerden.

Hoewel interdepartementale en multistakeholderstructuren en -mechanismen werden opgezet en functioneerden, ontstond ook een diverse set aan rollen en verantwoordelijkheden die de helderheid van eerdere jaren ontbeerde. Ondanks de snelle toename van belanghebbenden, rollen en budgetten werden ambassades, vooral door en in de partnerlanden, nog steeds gezien als de centrale organisatie voor het coördineren van betrekkingen tussen Nederlandse en andere partners. Omdat zowel op de ambassades als in Den Haag beperkt staf beschikbaar was, was het lastig om de diverse rollen die de coördinatie, supervisie en monitoring en evaluatie met zich meebrachten, volledig te vervullen. Hoewel verschillende factoren kunnen worden geïdentificeerd die de doelmatigheid belemmeren, waren er grenzen aan wat een waterdeskundige op een post of in Den Haag kon doen.

Voor een aantal activiteiten met een wereldwijde, regionale of op meer landen gerichte focus komen uit de voor deze beleidsdoorlichting beschikbare evaluatierapporten enkele aandachtspunten naar voren: 1) beperkte financiële middelen voor het betrekken van lokale belanghebbenden belemmerden lokaal eigenaarschap; 2) **fragmentatie** van inspanningen over veel landen en onrealistisch hoge ambities voor veelal kleine activiteiten maakten het moeilijk om succes op hogere niveaus van beoogde beleidsresultaten aan te tonen; en 3) uitdagingen om de door ambassades beheerde activiteiten te verbinden met de door RVO en andere organisaties beheerde instrumenten droegen bij aan fragmentatie van inspanningen en een zwakke monitoring en evaluatie van projecten.

Technische kwaliteit was een factor van betekenis voor de doelmatigheid waarmee de activiteitenportfolio werd uitgevoerd. Paradigma's, benaderingen en technieken voor waterbeheer die Nederland heeft bevorderd, waren binnen de omstandigheden grotendeels geschikt, haalbaar en betaalbaar. Dit bleek bijvoorbeeld bij activiteiten gericht op het waterbeheer in rurale gebieden in Bangladesh en Indonesië, en bij activiteiten gericht op het beheer van overstromingsrisico's en drainage in stedelijke gebieden in Indonesië. De toepassing van Nederlandse deskundigheid bij irrigatietechnieken, drainage en waterplanning liet zien dat met Nederlandse steun een betere doelmatigheid in het waterbeheer kon worden bereikt. Langetermijndoelmatigheid hangt er echter in belangrijke mate van af of deze expertise ook succesvol kan worden overgedragen aan lokale organisaties en staf. De kosten om met Nederlandse expertise een goede technische kwaliteit te

behalen waren begrijpelijkerwijs hoog. Omdat het Nederlandse beleid zich steeds meer richtte op commerciële kansen voor de Nederlandse watersector, was dit een punt van zorg – hoewel Nederlandse kennisorganisaties en bedrijven wel met succes een commerciële klantenkring hadden opgebouwd, bijvoorbeeld bij waterbeheer voor veen- en laaggelegen gebieden en landwinning in Indonesië en bij baggerwerkzaamheden in Bangladesh.

De doelmatigheid werd in sommige gevallen beperkt doordat er onvoldoende kennis was over hoe aanbevolen technische benaderingen werken in lokale milieu-, sociale en institutionele omstandigheden. Sommige projecten waren speciaal opgezet om nieuwe technologieën uit te proberen – bijvoorbeeld voor baggerwerkzaamheden in Dhaka, Bangladesh, en het ‘Bouwen met Natuur’-project voor kustversterking aan de noordkust van Java, Indonesië. Andere projecten werden door lokale belanghebbenden gezien als technische vergissingen of waren niet in staat om sociale of institutionele moeilijkheden aan te pakken, zoals in het geval van sommige werkzaamheden voor polderdrainage in Zuid-Bangladesh. In veel gevallen, zoals IOB in deze beleidsdoorlichting herhaaldelijk benadrukt, werd technische kwaliteit ondermijnd door institutionele factoren die van belang waren voor de duurzaamheid van interventies. Ook waren er risico’s verbonden aan partnerschappen tussen Nederlandse waterschappen en organisaties voor waterbeheer in partnerlanden. Hoewel veel van de technische en institutionele benaderingen die de Nederlandse waterschappen hadden bevorderd, nuttig waren en deze bijdragen ook werden gewaardeerd, waren er ook gevallen van technische of institutionele maatregelen die niet goed aansloten bij de lokale omstandigheden. Hun sterke reputatie was, vanzelfsprekend, niet voldoende voor een nuttige bijdrage in andere landen.

De methodologie voor het geaggregeerd rapporteren over beleidsresultaten is verbeterd. De indicatoren die voor de beoogde beleidsresultaten waren geïdentificeerd, boden echter niet altijd een goede maat om de prestaties van gefinancierde activiteiten te meten, laat staan een verklaring voor wat wel en niet werkt en waarom. Het was belangrijker om met vereenvoudigde indicatoren te voldoen aan de voor de verantwoording gestelde eisen dan te rapporteren over aspecten die vooral het leren van ervaringen uit het verleden tot doel hebben. De meeste evaluaties van gefinancierde activiteiten boden geen tot weinig bruikbare informatie over beleidsresultaten. Zo staat in een mid-term review uit 2016 dat de rapportage die RVO uitbracht over het Fonds Duurzaam Water, slechts in beperkte mate informatie biedt die de beleidsdirectie helpt om verantwoording af te leggen en lessen te trekken op het hogere beleidsniveau. Monitoring en evaluatie van centraal gefinancierde activiteiten die ook in partnerlanden werden uitgevoerd, waren op een andere manier beperkt. Het mandaat van de betreffende ambassades omvatte deze centraal gefinancierde activiteiten namelijk niet. Al met al kon niet veel van de verzamelde informatie worden gebruikt om het beleid te verbeteren.

Aanbevelingen

Principes

De Nederlandse overheid neemt terecht een deel van de financiering op zich voor verbeterd waterbeheer in armere landen. Het is van vitaal belang om de kracht van de Nederlandse overheid en van kennisorganisaties als gerespecteerde partners in ontwikkeling te behouden en op die manier bij te dragen aan kennisopbouw en aan bilaterale en multilaterale betrekkingen. Dit is ook van belang voor het nakomen van afspraken voor samenwerking met arme landen op sociaal gebied en rond milieu.

Beleid en instrumenten moeten zo eenvoudig mogelijk zijn. Dit hoeft niet te betekenen dat de reikwijdte van het beleid wordt beperkt. Er zijn veel subsectoren van waterbeheer waarop Nederlandse

betrokkenheid wederzijds voordelig blijft. Dan gaat het er wel om deze aan te sturen vanuit een geïntegreerde visie op waterbeheer en armoedebestrijding die de relevante lokale, nationale en grensoverschrijdende niveaus omspannt. De gecombineerde inspanningen zullen effectiever zijn als het beleid wordt geïntegreerd met ander Nederlands beleid gericht op hulp- en transitielanden en zo wordt ingekaderd, beheerd, uitgevoerd, gemonitord en als er op een meer geïntegreerde manier over wordt gerapporteerd.

Coördinatie van beleid en uitvoering is dan ook cruciaal. Dit betekent coördinatie van centraal gefinancierde activiteiten en van activiteiten die worden gefinancierd uit de gedelegeerde budgetten van ambassades, alsook coördinatie tussen fondsen, instrumenten en activiteiten van de verschillende directies van BZ en andere ministeries, evenals van betrokken organisaties in Nederland. Op landenniveau heeft de Nederlandse ambassade behoefte aan de benodigde middelen om de coördinatierol goed te vervullen.

Nederlands beleid moet realistisch zijn over wat de betrokkenheid van externen kan bewerkstelligen en over welke periode. Realisme is niet alleen nodig voor de duur van de beoogde technische uitvoering van projecten, maar ook voor de mate waarin nationale instituties open staan voor door externen in gang gezette verandering.

Beleidsdoeltreffendheid

Aanpassing van beleid aan compleet verschillende omstandigheden

De manieren waarop Nederland steun verleent aan waterbeheer op (sub)nationaal en grensoverschrijdend niveau moeten duidelijker worden gedifferentieerd, in overeenstemming met de omstandigheden en de relaties die zijn opgebouwd.

Het beleid richt zich op uiteenlopende landen. In sommige landen zijn belangrijke succesfactoren nog zeer negatief, in andere is de aangeboden hulp voor de betrokken landen een secundaire afweging ten opzichte van politieke en militaire overleving (Mali), in nog weer andere landen zijn belastinginning en institutionele capaciteit vergevorderd (Indonesië). Met de toegenomen nadruk op deltalanden is het de vraag of het beleid flexibel genoeg is om in dergelijke uiteenlopende omstandigheden betekenisvol bij te dragen aan oplossingen voor prioritaire problemen. In specifieke lokale situaties, zoals in Jakarta en Beira, kan ondernemend management helpen om de beschikbare instrumenten en faciliteiten effectief in te zetten. Zo kan het type Nederlands profiel en het type resultaten tot stand worden gebracht dat met bijvoorbeeld de Internationale Waterambitie wordt beoogd. In bijna alle armere partnerlanden en ten minste één van de transitielanden zijn een dergelijke aanpak en veel van de instrumenten irrelevant en onpraktisch.

Realistische balans tussen niveaus van interventie en het bepalen van resultaten

Het beleid moet zorgen voor een realistische en geschikte balans tussen praktische interventies op het lokale niveau van waterbeheer – waar concrete resultaten waarschijnlijk op de korte of middellange termijn kunnen worden behaald – en interventies op een hoger niveau van steun aan institutionele hervormingen en ontwikkeling – waar voortgang naar verwachting langer duurt, minder gemakkelijk in concrete resultaten te duiden is en mogelijk zelfs niet zal worden gerealiseerd. Hoewel praktische interventies voor langere termijn doeltreffendheid afhankelijk zijn van de benodigde nationale

institutionele kaders, is het belangrijk om meer tastbare kortere termijnvoortgang te realiseren ten gunste van arme mannen en vrouwen op lokaal niveau, terwijl pogingen tot institutionele ontwikkeling doorgaan. Voor grensoverschrijdend waterbeheer zou, afhankelijk van de context, een realistische balans kunnen worden bevorderd tussen technische interventies, naar behoefte, en capaciteits- en institutionele ontwikkeling. Daarbij kan de nadruk worden gelegd op landen die het meest te verliezen hebben en die, vergeleken met andere landen, een zwakkere onderhandelingspositie bezitten.

Projecten voor aanleg en/of rehabilitatie van fysieke infrastructuur zouden moeten voorzien in verzekerd onderhoud voor een redelijke periode, bijvoorbeeld voor tien jaar. Dit vraagt om een geschikte mix van technische, sociale en institutionele expertise.

Realisme moet ook uitgangspunt zijn voor de formulering van Meerjarige Strategische Plannen en van (meetbare) beleidsresultaten, in overstemming met de portefeuille van activiteiten en rekening houdend met belemmerende factoren binnen specifieke contexten. Rapportage op basis van een klein aantal beleidsindicatoren zoals momenteel het geval is, blijft heel algemeen en geeft geen helder inzicht in de gevolgen voor doelgroepen.

Bevorderen dat het centraal gefinancierde deel van beleid bijdraagt aan oplossingen

Gefinancierde activiteiten voor waterbeheer die een wereldwijde, regionale of op meer landen gerichte focus hebben, hebben een breed erkende bijdrage geleverd aan beleidsbeïnvloeding, capaciteits- en kennisopbouw, versterking van netwerken en aan de reputatie en internationale betrekkingen van de Nederlandse watersector. De bevindingen van deze beleidsdoorlichting wijzen voor een deel van de activiteiten echter op de volgende aandachtspunten: gesteunde projecten moeten goed geworteld zijn in de lokale context en er dient voldoende financiering te zijn voor optimale participatie gericht op eigenaarschap van lokale autoriteiten en andere belanghebbenden. De projecten hebben bij voorkeur een duidelijke plek binnen bredere context specifieke programma's (bijvoorbeeld binnen bilaterale programma's of landenprogramma's van VN-organisaties of multilaterale ontwikkelingsbanken). Nederlandse ambassades dienen een zwaarwegende adviesrol te vervullen bij financiering van deze activiteiten.

Hulp en handel – een meer genuanceerde benadering binnen wereldwijde afspraken

Of hulp voor waterbeheer en handel aanvullend kan zijn, hangt af van het specifieke land en de opgebouwde relaties. Een meer genuanceerde benadering is nodig, die erkent dat de balans tussen hulp en handel per land en activiteit kan verschillen. In hun meerjarige strategische plannen namen ambassades te gehoorzaam doelen op voor een relatie in de watersector die binnen slechts enkele jaren grotendeels of ten dele op handel zou zijn gebaseerd. Dit was niet realistisch: een klaarblijkelijk enthousiasme voor commerciële kansen brengt als risico met zich mee dat de status van Nederland als *'trusted adviser'* in het waterbeheer wordt ondermijnd. Het belang van verkennende pilotactiviteiten waarbij actoren uit de Nederlandse watersector betrokken zijn, blijft daarbij overeind. Tegelijkertijd moet worden erkend dat veel van die actoren geen potentieel voor opschaling hebben.

Terwijl de Nederlandse overheid en ambassades alert en proactief moeten blijven voor kansen voor de Nederlandse private sector, dient de inkadering voor het geheel van de relaties voor waterbeheer te worden geïntegreerd in termen van de Nederlandse bijdrage aan de Duurzame Ontwikkelingsdoelen en aan

internationaal goed burgerschap, in plaats van handelsdoelen. Deze laatste moeten per land zorgvuldig worden afgewogen, met aangepaste strategieën.

Beleidsdoelmatigheid

Planning per land

De meerjarige plannen voor samenwerking per land moeten: (1) een gecoördineerd beeld bieden van en plan voor zowel centraal gefinancierde als gedelegeerde werkpakketten; (2) alles presenteren dat de Nederlandse overheid beoogt te doen, in, met of voor het land – dat wil zeggen dat uitleg moet worden gegeven hoe instrumenten van buiten BZ zullen worden ingezet naast de gebruikelijke programma's en projecten van het ministerie (voor zover deze worden voortgezet). Voor een deel gebeurt dit in interdepartementale plannen, zoals gepresenteerd voor Indonesië, die niet alleen de gedelegeerde activiteitenportfolio dekken maar ook de relevante centraal gefinancierde componenten van activiteiten die door RVO en andere organisaties worden beheerd en die worden gefinancierd uit ontwikkelings- en andere middelen.

Gecoördineerd management en rapportage

Routinematige gecoördineerde rapportages moeten gaan over het gehele waterpakket op landenniveau, en zijn gebaseerd op gecoördineerd management van het pakket. Ambassades zijn over het geheel genomen vrij goed afgestemd met het ministerie in Den Haag in termen van het opvolgen van wat het beleid voorschrijft. Maar gecoördineerd management en gecoördineerde rapportage over centraal gefinancierde activiteiten, gedelegeerde activiteiten en activiteiten die de verantwoordelijkheid zijn van andere ministeries, behoeven verbetering.

Verminderen van de werklust door coördinatie-taken

BZ zou, in overleg met andere betrokken Nederlandse ministeries, een doorlichting van de coördinatie-taken kunnen opzetten om zo haalbare maatregelen te identificeren die de huidige werklust op ambassades en bij de beleidsdirectie verminderen en besluitvorming bevorderen over kwesties die de voortgang en resultaten van samenwerking onder druk zetten. In zo'n doorlichting gaat de aandacht uit naar zowel de coördinatie tussen al het beleid rond het thema water (waaronder duidelijkheid over de beleidshierarchie) als de coördinatie tussen de diverse strategieën en instrumenten voor dat beleid. Het gaat erom te zoeken naar manieren om de belasting als gevolg van een toenemend aantal partners en de contacten daarmee te verminderen, en om de rapportage over voortgang en resultaten van beleid beter te integreren. De doorlichting bevat bij voorkeur ook een advies over de capaciteit van de ambassades en bij BZ, waaronder de expertise voor belangrijke vraagstukken die door sectoren heen snijden. Expertise die nodig is om alle taken adequaat uit te voeren.

Verbeteren van monitoring en evaluatie van beleid

De monitoring en de evaluatie van het beleid behoeven een meer systematische en gecoördineerde benadering die de niveaus van activiteiten, meerjarige strategische plannen en beleid omspant. Daarbij gaat de nodige aandacht naar de principes van geïntegreerd waterbeheer, klimaatverandering, goed bestuur, gendergelijkheid en genderspecifieke rapportage. Monitoring en evaluatie van activiteiten en strategieën zijn bouwstenen voor de analyse van de voortgang en de resultaten op de hogere beleidsniveaus. Om dit te realiseren kan worden gedacht aan richtlijnen voor beleidsmonitoring en -evaluatie voor de onderscheiden niveaus. Deze richtlijnen moeten tot op zekere hoogte flexibel kunnen

worden toegepast om ruimte te geven aan ambassades en beleidsdirecties zodat deze in overeenstemming met specifieke verantwoordelijkheden kunnen beslissen welke informatie nodig is voor welke doelen. Tegelijkertijd moet een deel van de monitoring en evaluatie worden aangestuurd door voorgeschreven evaluatiecriteria, -vragen, en -methoden voor dit beleidsterrein. De richtlijnen zouden ook harmonisatie met internationaal overeengekomen streefwaarden en indicatoren moeten bevorderen, zoals in het kader van de in VN-verband afgesproken Duurzame Ontwikkelingsdoelen.