

Drinkwater en sanitaire voorzieningen voor 50 miljoen mensen

De toerekening

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Januari 2007
Rene Koop

Begrippenlijst

Aansluiting	De situatie waarin een persoon toegang heeft tot drinkwater en/of sanitaire voorzieningen volgens de normen van het JMP
Alignment	Het afstemmen van OS-beleid op lokaal vastgesteld beleid (bijvoorbeeld in PRSP's)
Basketfund	Een fonds waarin bijdragen van verschillende partijen samenkomen en van daaruit worden geïnvesteerd met een bepaalde focus (bijvoorbeeld een bepaalde regio of sector)
DGIS	Directoraat of Directeur Generaal Internationale Samenwerking
Harmonisatie	Het afstemmen van OS-activiteiten van verschillende donorlanden
JMP	Joint Monitoring Programme; een programma van de WHO/UNICEF waarin definities zijn vastgelegd en wereldwijd wordt bijgehouden hoe de drinkwater sanitatie situatie per land zich ontwikkelt.
Leverage	Het deel van de output dat niet werd gerealiseerd wanneer er geen Nederlandse investeringen waren gedaan. Hierbij kan gedacht worden aan een eigen bijdrage van gebruikers of een investering vanuit het bedrijfsleven.
MDG	Millennium Development Goal
NGO	Non-Governmental Organisation
OS	Ontwikkelingssamenwerking
Parijs agenda	De agenda die efficiëntie en effectiviteit binnen de OS nastreeft door middel van donorharmonisatie en –alignment
Pro-rata	Een toerekening naar rato van het ingebrachte financiële deel. Dus, wordt er 60 mln van een totaal projectbudget van 100 mln door Nederland gefinancierd, dan zal men pro-rata 60% van de gerealiseerde output toerekenen.
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper; deze wordt opgesteld door de regering van een ontvangend land. Alignment vindt grotendeels plaats op basis van PRSP's

Inhoudsopgave

Begrippenlijst	2
Inhoudsopgave	3
Voorwoord	4
Inleiding	5
Hoofdstuk 1: Probleemverkenning.....	6
De Millennium Development Goals	6
De Nederlandse ambitie	7
Monitoring.....	8
De Commissie Klop	10
Hoofdstuk 2: Onderzoeksvraag	11
Hoofdstuk 3: Inhoudelijke issues	12
Vaststellen output	12
Toerekening van de output	13
Politieke discussie	15
Betrouwbaarheid van output-rapportage	16
Hoofdstuk 5: Conclusie	18

Voorwoord

In het kader van de opleiding Civiele Technologie heb ik mijn stageperiode ingevuld door een meeloopstage bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Binnen de Directie Milieu en Water houden enkele mensen zich bezig met het vormgeven van de invulling van de '50 miljoen doelstelling'. Deze invulling geschiedt middels het opstarten van programma's via allerlei verschillende kanalen. Tijdens mijn stage ben ik onder meer betrokken geweest bij het beheer van enkele van deze programma's. Ook heb ik zitting mogen nemen in de Commissie Klop. Het afrondende memo van de commissie aan DGIS bestond uit een advies over de toerekening van gerealiseerde 'aansluitingen'. Mijn rol hierin was voornamelijk van adviserende aard. Daarnaast heb ik meegewerkt aan de inventarisatie van totale output van de programma's.

Mijn dank voor de mogelijkheid deze stage te kunnen volgen gaat uit naar Ton van der Zon en Dick van Ginhoven. De enthousiaste begeleiding van laatstgenoemde vormde een stimulans en creëerde een prettige werksfeer. Het feit dat de Directie Milieu en Water doorlopend plaats biedt aan stagiaires is een instelling die mijnsinziens ook niet onderbelicht mag blijven. Door de kansen die geboden worden, zijn veel studenten in staat zich verder te ontwikkelen. De overige twee leden van het programmateam, Tim van Beek en Joep Bijlmer vormden een grote steun. Ik zou graag allen danken voor het vertrouwen dat in mij gesteld werd. Uiteraard mag ook een dankwoord aan Piet Klop, alias 'de voorzitter', alias Sinterklaas niet ontbreken.

Deze stageplaats heeft mij verschillende nieuwe inzichten gegeven en ik heb er dan ook veel van geleerd. De specialisatie in drinkwater en sanitaire voorzieningen is voor mij een welkome aanvulling op mijn opleiding. Door deze stage heeft dit reuze interessante vakgebied mijn interesse gewekt voor eventuele toekomstige activiteiten. Naast dit specifieke karakter, heb ik ook ervaren hoe het algemene inhoudelijk functioneren binnen een professionele omgeving als het Ministerie er aan toe gaat. Naast deze zaken en de interessante algemene kennismaking met de sector ontwikkelingssamenwerking, ben ik verheugd te kunnen mededelen dat ik ook erg positieve ervaringen heb met het sociale functioneren binnen de afdeling. De sociale opvang na werktijd was van hoge kwaliteit. De namen van de collega's die hierboven nog niet genoemd zijn, maar daar wel een grote rol bij gespeeld hebben zijn: Maarten van der Ploeg, Michiel Laan, Rik Beukers, Rahid Abdoelrazak en Maike Timmermans. Hartelijk dank voor de schitterende periode.

Inleiding

De combinatie van veilig drinkwater en hygiënische sanitaire voorzieningen is een voorwaarde voor een gezonde leefomgeving. Daarmee is toegang tot deze twee voorzieningen één van de meest urgente voorwaarden voor armoedebestrijding. Het tegen gaan van honger, kindersterfte en ongelijkheid tussen seksen is zonder voldoende veilig drinkwater en goede sanitaire voorzieningen onmogelijk. De voortgang bij het verschaffen van toegang tot deze voorzieningen is niet erg rooskleurig. (UNICEF, 2006) Deze twee zaken staan eveneens centraal wanneer het gaat om mensenrechten en de waardigheid van elk individu op onze aarde. Toch is het zo dat 2,6 miljard mensen niet eens de beschikking hebben over sanitaire voorzieningen van voldoende kwaliteit. Eén zesde van de wereldbevolking – meer dan een miljard mensen – is voor hun dagelijkse waterbehoefte aangewezen op potentieel gevaarlijke bronnen. (WHO & UNICEF, 2005)

Door het opstellen van de Millennium Development Goals (MDGs) worden problemen zoals het bovenstaande gestructureerd in targets en indicators. Naar aanleiding van de MDGs heeft Nederland de ambitie uitgesproken om 50 miljoen mensen te voorzien van drinkwater en sanitaire voorzieningen (de '50 miljoen doelstelling'). Deze doelstelling brengt een aantal problemen met zich mee. Door het formuleren van een target is het noodzakelijk van tijd tot tijd de progressie te bepalen. Er bestaan enkele onduidelijkheden over de meest geschikte aanpak voor dit probleem. Binnen de Directie Milieu en Water is er een commissie geformeerd die helderheid moet verschaffen over het vaststellen en toerekenen van gerealiseerde voorzieningen. Dit verslag beschrijft de processen die door de commissie onder de loep zijn genomen en de afwegingen die gemaakt worden om tot een toerekening te komen van gerealiseerde voorzieningen. Daarnaast wordt ingegaan op de issues die spelen omtrent de toerekening.

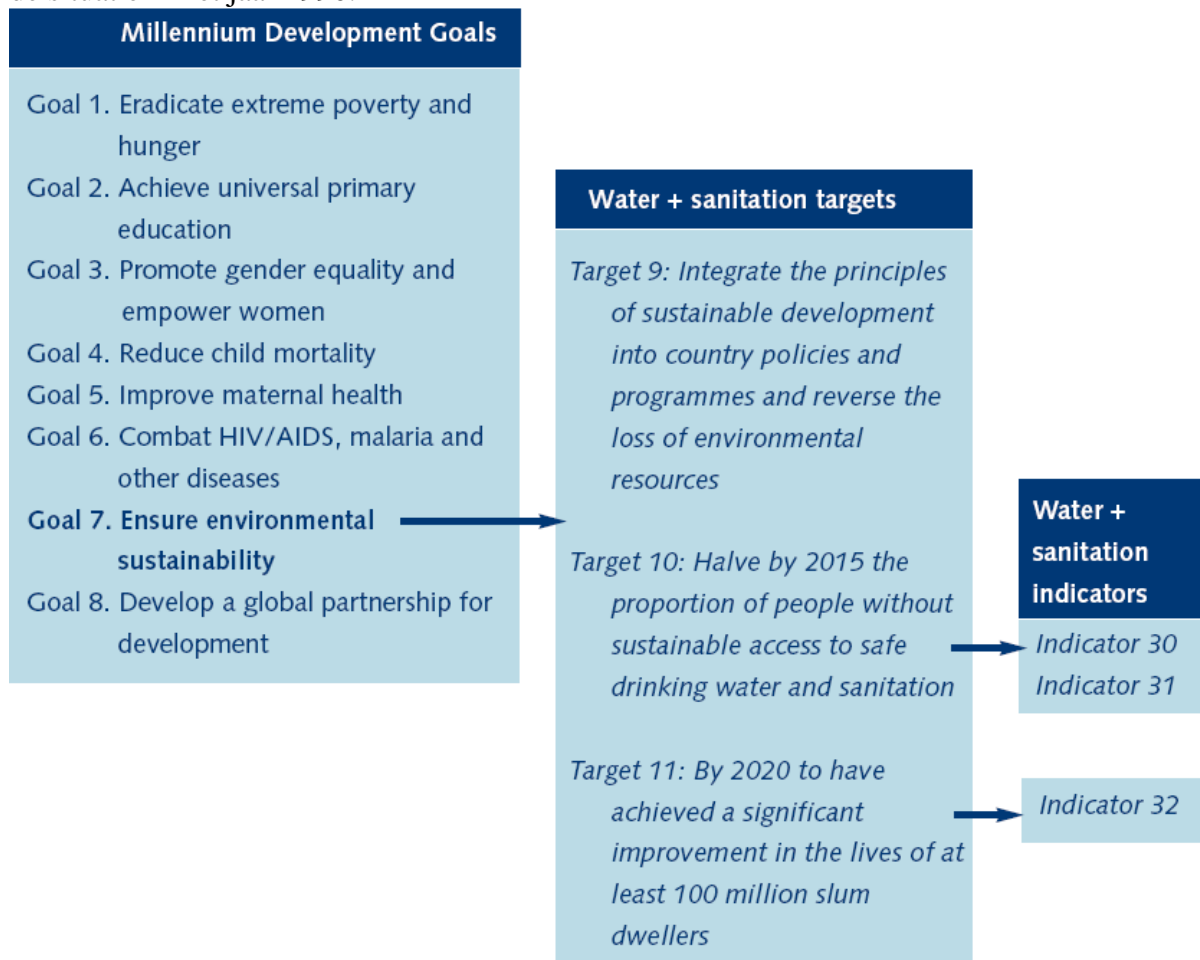
In Hoofdstuk 1 komen de achtergronden van de MDGs en de Nederlandse doelstelling aan bod. Hierbij wordt dieper ingegaan op de monitoring van output. Hoofdstuk 2 en 3 beschrijven het onderzoek en de inhoudelijke issues die spelen op het gebied van monitoring, vaststelling en toerekening van gerealiseerde voorzieningen. In hoofdstuk 4 volgt de conclusie.

Hoofdstuk 1: Probleemverkenning

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet vanuit welke achtergrond de Nederlandse outputdoelstelling (de '50 miljoen doelstelling') tot stand gekomen is. Hierbij vormen de MDGs het achterliggende kader. In de derde paragraaf wordt ingegaan op de monitoring van deze doelstellingen. Hierbij wordt vooral aandacht besteed aan het vaststellen en toerekenen van resultaten. Moeilijkheden bij dit proces hebben geleid tot het instellen van de Commissie Klop, welke in paragraaf 4 verder wordt toegelicht.

De Millennium Development Goals

De Millennium Development Goals komen voort uit de afspraak gezamenlijk inspanning te leveren om structurele armoede aan te pakken en om de meest zwakke punten in 'human development' te identificeren. Om haar intenties concreet te maken, zijn in 2000 acht doelen, 18 targets en 48 indicatoren vastgesteld door de internationale gemeenschap. Het thema water vormt hierbij een dwarsdoorsnijdend thema en komt in veel doelen naar voren. Het thema sanitaire voorzieningen werd twee jaar later op de World Summit in Johannesburg aan de doelen toegevoegd. Target 10 van doel 7 heeft direct te maken met het voorzien in veilig drinkwater en goede sanitaire voorzieningen. (zie Figuur 1: *Millennium Development Goals*) Er is afgesproken dat deze doelen in 2015 gerealiseerd moeten zijn, met als referentie de situatie in het jaar 1990.



Figuur 1: Millennium Development Goals (IRC, 2004)

De UN General Assembly pleit in haar “Millennium Declaration” voor een halvering van het aandeel mensen zonder duurzame toegang tot veilig drinkwater (target 10). Wanneer dit target in harde cijfers uitgedrukt wordt, moeten in 2015 zo’n 2,8 miljard mensen duurzaam worden voorzien van goede sanitaire voorzieningen en 2,3 miljard van schoon drinkwater. Een deel hiervan is in de periode tot 2006 al gerealiseerd. In de periode 2004-2015 zullen daarom respectievelijk nog 1,6 miljard en 1,1 miljard mensen moeten worden voorzien.¹ (UNICEF & WHO, 2006)

Om de voortgang van de realisatie van deze twee doelen te kunnen meten zijn indicatoren 30 en 31 vastgesteld. Hierin wordt afgesproken dat het deel van de bevolking wordt gemeten dat duurzaam toegang heeft tot respectievelijk ‘improved water sources’ en ‘improved sanitation’. Met het formuleren van deze wereldwijde doelen en indicatoren is er meer duidelijkheid gekomen over kwantitatieve monitoring. Hierdoor is het beter mogelijk om outputgestuurd te werk te gaan.

De Nederlandse ambitie

In het kader van target 10 heeft Minister van Ardenne van Ontwikkelingssamenwerking (OS) begin 2005 aangekondigd dat Nederland aan 50 miljoen mensen duurzaam toegang zal bieden tot veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen. De doelstelling bestaat uit twee aspecten en is als volgt geformuleerd:

- Duurzame toegang tot veilig drinkwater voor 50 miljoen mensen.
- Duurzame toegang tot goede sanitaire voorzieningen voor 50 miljoen mensen.

De sturing op resultaten (output) is binnen de OS een tamelijk onconventionele en nieuwe benadering. (World Water Council, 2006) Met de formulering van deze doelstelling loopt Nederland internationaal dan ook ver voorop.

Voor de invulling van de doelstelling zijn er op het moment van schrijven ongeveer 60 verschillende activiteiten gestart. De financiering van deze activiteiten geschiedt op verschillende manieren. Het Nederlandse beleid is er op gericht om vooral bilaterale steun te leveren. Dit in navolging van de Parijs agenda. In deze agenda wordt gepleit voor donoralignment en –harmonisatie. Met donoralignment wordt bedoeld dat de donoren hun inspanningen meer samen afstemmen waardoor de OS-energie gebundeld kan worden. Onder harmonisatie wordt de overeenstemming met bestaand (plaatselijk) beleid verstaan.

De financiering van activiteiten kan geschieden door een bedrag beschikbaar te stellen aan een ambassade. Deze sluit een overeenkomst met de regering van het betreffende land waarin voorwaarden voor de financiering worden vastgelegd. De bijdrage wordt vaak in de vorm van begrotingssteun of sectorale begrotingssteun geleverd. Daarnaast zijn er nog twee kanalen beschikbaar om programma’s te financieren. Het multilaterale kanaal (UNICEF, Werelbank e.d.) bestaat voornamelijk uit grote programma’s met één centraal thema. Nederland draagt hieraan bij door middel van directe en indirecte financiering, via bijvoorbeeld een basketfund. Het derde financieringskanaal - particuliere/NGO - bestaat uit overeenkomsten met het Nederlandse bedrijven en NGO’s. Over het algemeen zijn deze programma’s kleiner van omvang en hebben zij een concreet doel voor ogen.

¹ De JMP website www.wssinfo.org, geraadpleegd december 2006

Monitoring

Bij het realiseren van een doelstelling is monitoring onontbeerlijk. De resultaten van monitoring hebben verschillende doelen. Deze laten zich als volgt omschrijven (IRC,2004):

1. Tracking: Vaststellen van vooruitgang met betrekking tot het realiseren van MDG-targets;
2. Draagvlak creëren voor MDGs en communicatie van MDGs;
3. Nationale, Internationale en bilaterale instanties in staat stellen om
 - a. Beleid te ontwikkelen op het gebied van 'poverty reduction'
 - b. Strategieën en aanpakken te formuleren om dit beleid ten uitvoer te brengen
 - c. Target resource allocation (het bepalen van de inzet van middelen) af te stemmen met voortgang;
4. De mogelijkheid bieden om nationale en internationale statistische processen te verbeteren.

Het doel van het vaststellen van de voortgang van de '50 miljoen' doelstelling sluit voornamelijk aan op de doelen 1 en 3. Per programma wordt vastgesteld wat het doel is en hoeveel mensen daarmee duurzaam worden geholpen aan drinkwater en goede sanitaire voorzieningen. Het Joint Monitoring Programme (JMP) vormt hierbij de belangrijkste informatiebron. Het JMP houdt zich sinds 1990 wereldwijd bezig met het vaststellen van de situatie op het gebied van drinkwater en sanitaire voorzieningen. Het JMP vervult een sleutelrol om de MDG-voortgang binnen de sector te meten. De gebruikte definities en voortgangsrapporten dienen internationaal als referentie. Toegang tot schoon drinkwater wordt door het JMP gedefinieerd als de beschikbaarheid van tenminste 20 liter per persoon per dag uit een 'improved source' binnen een kilometer loopafstand. Wat wordt verstaan onder 'improved' wordt weergegeven in Tabel 1. De definitie van 'improved sanitation' is in Tabel 2 te (WHO & Unicef, 2006)

Access to sanitation:	
Improved	Not improved
connection to a public sewer	public or shared latrine
connection to a septic system	open pit latrine
pour-flush latrine	bucket latrines
simple pit latrine	
ventilated improved pit latrine	

Tabel 1: Toegang tot goede sanitaire voorzieningen (WHO & Unicef, 2006)

Access to water supply:	
Improved	Not improved
household connection	unprotected well
public standpipe	unprotected spring
borehole	vendor provided water
protected dug well	bottled water
protected spring	Tanker truck water
rainwater collection	

Tabel 2: Toegang tot veilig drinkwater (WHO & Unicef, 2006)

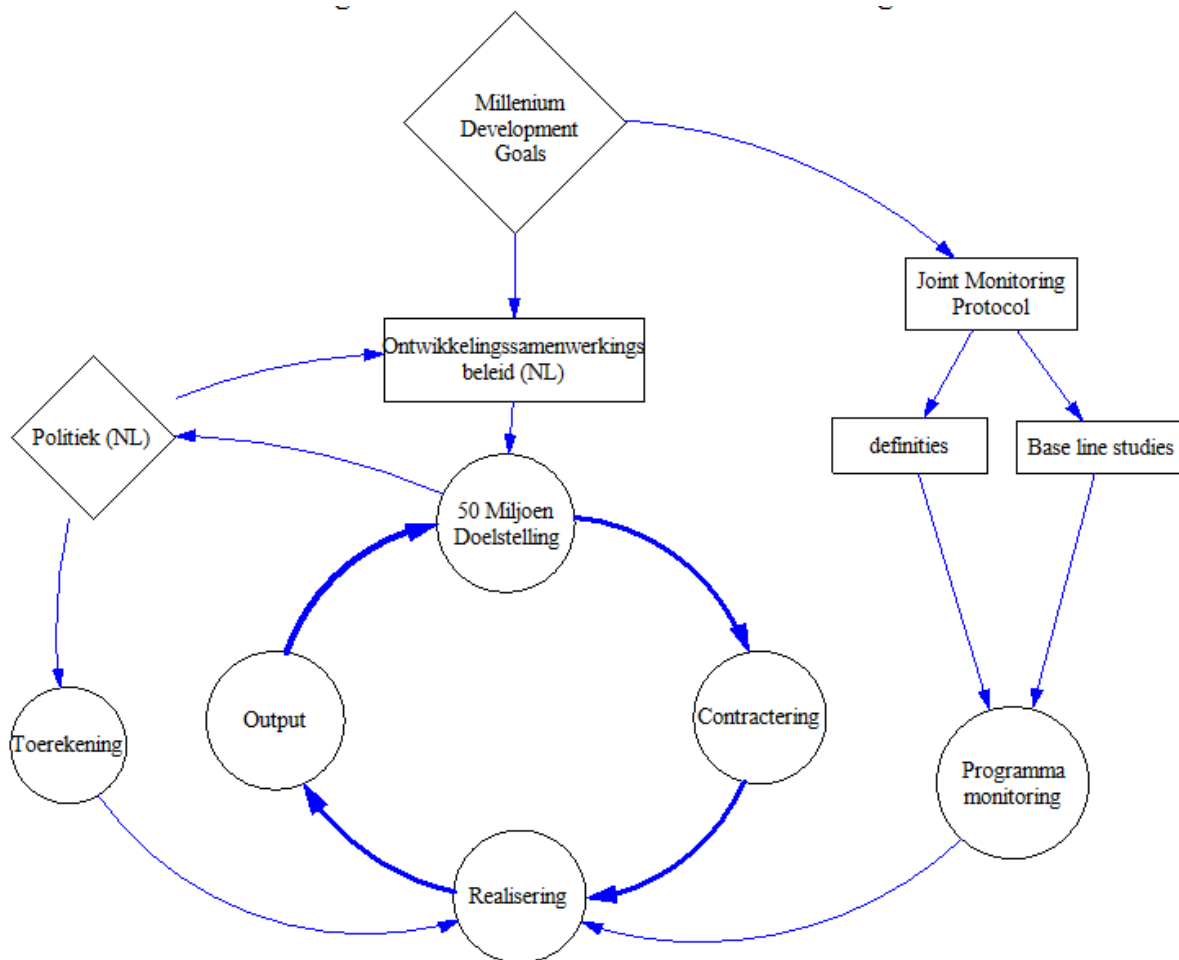
De definities uit *Tabel 1* en *Tabel 2* geven precies aan welke voorzieningen wel en niet worden erkend als een verbetering van de situatie teneinde de MDG doelstellingen te bereiken. Deze zijn noodzakelijk om éénduidigheid te creëren. Nu de definities bekend zijn kan worden vastgesteld welke veranderingen nodig zijn om MDG 7 te halen. Niet minder belangrijk is de mogelijkheid om programma's te identificeren die hieraan niet voldoen.

Om de bevindingen van de MDG-monitoring te kunnen rapporteren is er een formulering opgesteld voor de indicator. "Toegang tot veilig drinkwater" wordt uitgedrukt door een schatting van het percentage van de bevolking dat gebruik maakt van 'improved drinking water sources'. Op eenzelfde wijze wordt de toegang tot sanitaire voorzieningen gemeten door het percentage van de bevolking te schatten dat gebruik maakt van 'improved sanitation services'. Over het algemeen kunnen onder deze laatste de voorzieningen worden verstaan die privacy en hygiëne verzekeren.

In Error! Reference source not found. is het kader waarbinnen de '50 miljoen doelstelling' gerealiseerd wordt schematisch weergegeven middels een causaliteitendiagram. Het proces wat in dit onderzoek wordt behandeld kenmerkt zich in de figuur door de ronde boxjes. De externe factoren (ruitvormig) MDGs en de Nederlandse politiek vormen de basis voor het schema. De '50 miljoen' is een invulling van de MDG afspraken. De keuze om dit in de vorm van een outputdoelstelling te formuleren komt voort uit besluitvorming in de Nederlandse politiek. De definities en publicaties van het JMP vormen de randvoorwaarden voor de monitoring van Nederlandse programma's. Daarmee zijn zij bepalend voor het perspectief van waaruit Nederland de realiseringsfase van haar programma's zal monitoren. De invulling van de doelstelling geschiedt middels contractering (locale overheid, NGO's, instellingen en het bedrijfsleven). De programma's die beschreven zijn in de contracten leiden tot de realisering van de doelstellingen, welke output opleveren in de vorm van het aantal mensen dat wordt voorzien van drinkwater- en sanitaire voorzieningen. De monitoring ligt aan de basis van de rapportages die de progressie binnen de gecontracteerde programma's weergeeft. Hierdoor wordt er inzicht gegeven in de totale omvang van de realisatie.

Omdat de '50 miljoen doelstelling' een politiek initiatief is, moet er verantwoording worden afgelegd aan het parlement over de uitgaven en de resultaten. De resultaten worden afgemeten aan het aantal mensen dat kan worden toegerekend aan het Nederlandse deel van de financiering van programma's. De wijze van toerekening is onderwerp van het voorliggende onderzoek. In het diagram is deze terug te vinden als een gevolg van een politiek besluit

omdat de methodiek door de Directeur Generaal goedgekeurd dient te worden. De resultaten worden regelmatig aan het parlement gerapporteerd middels de hier vastgestelde wijze. Op deze manier worden monitoringsdoelen 1 (tracking) en 3 (target resource allocation) bewerkstelligd.



Figuur 2: Schematisering van het probleemveld

De Commissie Klop

Het proces van meten en toerekenen van outputs in het kader van de MDGs en de '50 miljoen doelstelling' is relatief nieuw. De onvolwassenheid van de procedures en technieken die hierbij komen kijken zorgen voor onduidelijkheid. Dit maakt de discussie over het onderwerp moeilijk en ondoorzichtig. Om een aantal van deze onduidelijkheden voor de '50 miljoen doelstelling' weg te nemen en het proces zo transparant mogelijk te maken is er een ambtelijke commissie aangesteld om advies te geven aan de DGIS over de toe te passen toerekeningsmethodiek. Deze is samengesteld uit medewerkers van verschillende afdelingen binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De directe opdracht van de commissie is het geven van een advies over het vaststellen van de output binnen het '50 miljoen programma' welke aan Nederland toegerekend mag worden.

Hoofdstuk 2: Onderzoeksvraag

De concrete doelstelling van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking om 50 miljoen mensen te voorzien van veilig drinkwater en goede sanitaire voorzieningen, heeft een aantal gevolgen. De voortgang van de programma's die worden uitgevoerd om dit doel te bereiken moeten worden gemonitord, teneinde de Nederlandse inspanningen op dit gebied parlementair te kunnen verantwoorden. Bij deze verantwoording komt de volgende vraag naar voren:

Welke output mag binnen programma's vallend onder de '50 miljoen doelstelling' toegerekend worden aan Nederland, als gevolg van haar inspanningen als donorland?

Omdat deze vraagstelling voortkomt uit de politieke vraag naar de verantwoording van uitgaven aan programma's vallend onder de '50 miljoen doelstelling', is het van belang dat beweringen over toerekening en data betrouwbaar en verifieerbaar zijn.

De "Commissie Klop" is aangesteld om deze onderzoeksvraag te beantwoorden. Het doel van deze commissie is het vaststellen van een toerekeningsstrategie die voor alle betrokken partijen acceptabel is. Het rapport van deze commissie wordt als memorandum ter besluit aangeboden aan de Directeur Generaal Internationale Samenwerking om de toerekening formeel vast te stellen. Het voorliggende document beschrijft de hiermee gemoeide processen en doet verslag van de bevindingen van de commissie.

Een voorwaarde voor het toerekenen van output is een compleet en deugdelijk overzicht van alle programma's en financieringswijzen die bijdragen aan de '50 miljoen doelstelling'. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn daarom twee subvragen geformuleerd:

- 1. Welke programma's dragen bij aan de '50 miljoen doelstelling'?*
- 2. Welke toerekeningstechniek is het meest geschikt voor de '50 miljoen doelstelling'?*

In Hoofdstuk 2 wordt verder ingegaan op de achtergronden die komen kijken bij de problematiek rondom deze twee vragen.

Hoofdstuk 3: Inhoudelijke issues

De inhoudelijke problematiek rondom het meten van output bij drinkwater- en sanitatieprogramma's kan grofweg worden onderverdeeld in twee hoofdproblemen:

1. Het vaststellen van het aantal 'aansluitingen' dat in totaal wordt gerealiseerd door middel van programma's vallend onder de '50 miljoen doelstelling'.
2. Het vaststellen van de toerekening van dit totaal aan de inspanning van Nederland.

In de volgende paragrafen wordt behandeld welke onderliggende problematiek hierbij een rol speelt en hoe daar mee omgegaan wordt door de commissie.

Vaststellen output

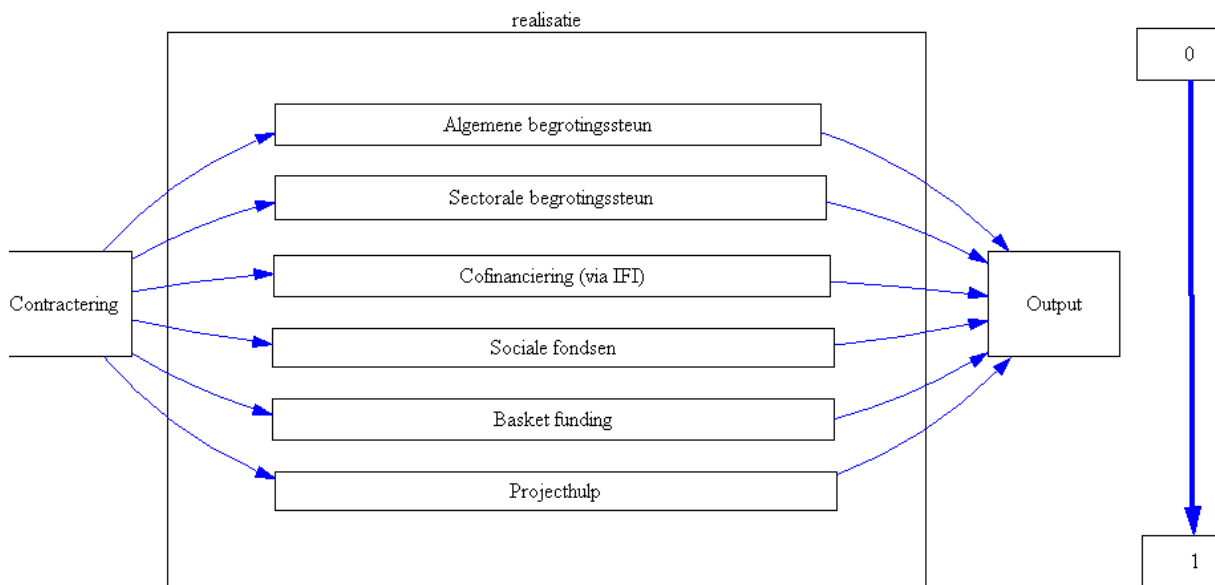
Het feit dat Nederland ver voorop loopt met het uitvoeren van output-gestuurd beleid levert een aantal problemen op. De inzet van onder andere het JMP heeft er weliswaar toe geleid dat er een referentie beschikbaar is waarin de voorzieningsgraad van drinkwater en sanitaire voorzieningen wereldwijd terug te vinden is. Echter, doordat er in de OS jarenlang beleid gevoerd is dat voornamelijk op inputdata is gebaseerd, is monitoring op kleinere schaal in veel gevallen niet ver genoeg ontwikkeld om voldoende betrouwbare outputdata te kunnen leveren. (World Water Council, 2006) Een typisch voorbeeld van deze situatie is de manier waarop wordt omgegaan met het schatten van het aantal mensen in het geval van gedeelde voorzieningen. Indien niet over aanvullende informatie kan worden beschikt, wordt er in het geval van een 'public tap' van uitgegaan dat er 250 mensen worden voorzien van een 'improved drinking water source'. In veel gevallen heeft een programma als doelgroep een aantal huishoudens. Mits er geen aanvullende informatie voor handen is, wordt er gerekend met huishoudens bestaande uit 5 mensen, die allemaal met deze voorziening worden bereikt². Dergelijke aannames zijn ruwe schattingen en worden locatie-onafhankelijk gehanteerd, terwijl de lokale situatie van het grootste belang is.

De programma's waaraan Nederland een bijdrage levert kunnen worden onderverdeeld in drie verschillende financieringskanalen: bilateraal, multilateraal en particulier. Binnen deze drie kanalen zijn nog vele onderscheiden te maken. De belangrijkste consequentie van de financieringswijze voor de monitoring is de toegang tot informatie. Deze neemt over algemeen af van bilateraal naar particulier. Dit is rechts in **Figuur 3** weergegeven middels een schaal van 0 naar 1, waarbij 0 betekent dat er nauwelijks informatie bekend is en 1 betekent een vrijwel volledige toegang tot benodigde informatie.

Algemene bilaterale begrotingssteun verdwijnt in een schatkist, die wordt gebruikt door de regering van het partnerland. Welk deel hiervan beschikbaar komt voor welk doel is vrijwel niet te traceren. Sectorale steun heeft een iets hoger informatieniveau. Ook hier verdwijnt het geld in een schatkist, maar van dit geld is wél duidelijk voor welke sector deze gebruikt gaat worden. In het geval van het stempel 'drinkwater' zal nog steeds de informatie ontbreken of het bedrag wordt aangewend voor de aanleg van een pijpleiding, het plaatsen van handpompen of capaciteitsopbouw (bijvoorbeeld in de vorm van voorlichting en training). Ook kan het zijn dat bij de lokale overheid een post 'water' bestaat, waardoor het onderscheid tussen bijvoorbeeld irrigatie, drinkwater en afvalwater verdwijnt. Het particuliere financieringskanaal is doorgaans het meest concreet. Omdat afspraken op een lager

² Intern document van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: How do we count?, 2006

aggregatieniveau worden gemaakt, zijn meer parameters bekend. Zo is vaker duidelijk welke specifieke doelgroep wordt beoogd, hoe de doelstelling is geformuleerd en welke middelen nodig zijn om deze doelstellingen te bereiken. Dit wordt meestal in een contract vastgelegd. Door de grotere beschikbaarheid van informatie is hier vaker een goede inschatting te maken. Zoals in **Figuur 3** is te zien zijn er tussen de algemene begrotingssteun en het particuliere kanaal (de zogenaamde projecthulp) nog verschillende financieringsvormen mogelijk. Deze worden voornamelijk via het multilaterale of nationale kanaal aangewend.



Figuur 3: Financieringswijze van programma's

De partnerorganisaties die subsidie ontvangen van DGIS zijn verplicht monitoringsgegevens aan te leveren die door een onafhankelijk bureau steekproefsgewijs worden getoetst. Hier wordt vaak teruggevallen op de methodes en gegevens van het JMP, waarvoor veelal gebruik gemaakt wordt van zogenaamde 'household surveys'. De informatie die met hiermee wordt vergaard is vaak incompleet en makkelijk te manipuleren. (IRC, 2004) In een onderzoek van DHS (een onderzoekinstelling uit de VS) zijn er bijvoorbeeld maar 3 van de 51 items in de enquête die gaan over water en sanitaire voorzieningen. Bij de enquête van het MICS (Multiple Indicator Cluster Surveys) zijn dit maar 5 van de 51. Hierbij worden veel belangrijke aspecten niet getoetst, zoals hygiëne, cost recovery, waterkwaliteit, gender issues en duurzaamheid.³ Het is vrijwel onmogelijk de data die door het JMP worden verstrekt, te disaggregeren van nationaal naar lokaal niveau. (WHO & UNICEF, 2006)

Toerekening van de output

Omdat Nederland programma's nooit voor 100% financiert, bestaat er discussie over het aandeel van de programma-outputs welke Nederland mag noteren als zijnde het gevolg van DGIS financiering. In deze discussie zijn verschillende stromingen waarneembaar. Het ligt gevoelig om de totale output van de gecontracteerde programma's op het conto van Nederland te schrijven. Om een reëel beeld te geven van de Nederlandse inspanningen is het aannemelijk

³ De JMP website www.wssinfo.org, geraadpleegd december 2006

slechts een deel van het totaal aantal mensen dat wordt bereikt toe te rekenen. De commissie stelt een keuze uit de volgende drie toerekeningsmethodes voor:

Toetsbaar & aantoonbaar

Binnen deze methode wordt alleen het aantal mensen toegerekend dat daadwerkelijk gemeten kan worden. Dit gebeurt in evenredigheid met het Nederlandse aandeel in de totale financiering (pro rata). In de praktijk pleit deze methode in feite voor het uitvoeren van vooral eigen programma's en projecten. Dit is tegenstrijdig met de Parijs agenda. De monitoring is op dit moment niet goed genoeg om te kunnen bepalen hoeveel voorzieningen er precies zijn gerealiseerd. Omdat de output toetsbaar en aantoonbaar moet zijn, zullen veel programma's formeel niet bij kunnen dragen aan de '50 miljoen'. Voornamelijk kleine programma's en projecten met een duidelijke contractering van het aantal mensen dat wordt voorzien van drinkwater en sanitaire voorzieningen zullen wel meegenomen kunnen worden in de telling. Hieronder vallen vooral het bedrijfsleven, NGO's en een enkel multilateraal programma. Ondanks de aantrekkelijke eigenschap dat deze programma's aantoonbare resultaten produceren, is het niet gewenst hierop in te zetten. Een dergelijke benadering druist rechtstreeks in tegen de afspraken in de Parijs agenda. Hierin is in 2005 afgesproken binnen ontwikkelingslanden meer harmonisatie en alignment van programma's te bewerkstelligen. In de praktijk beïnvloedt deze agenda de investeringswijze van donorlanden aanzienlijk. Een groot gevolg hiervan is dat donoren graag hun bijdragen aan partnerlanden besteden aan de nationale begroting. Zodoende sluit de steun automatisch aan bij het nationale beleid van het ontvangende land. Het opstarten van individuele kleine initiatieven werkt harmonisatie juist tegen. Door het nastreven van de Parijs agenda zal het aantal projecten en programma's met toetsbare en aantoonbare resultaten volgens deze toerekeningsmethode nog verder afnemen en daarmee de totale output van Nederland. Hiermee wordt de voortgang van de '50 miljoen doelstelling' onderschat. Immers, via andere kanalen worden wel degelijk mensen bereikt, ook al is het niet bekend hoeveel dat er precies zijn.

Plausibel

Een plausibele methode is gebaseerd op het toerekenen op basis van schattingen van de output van activiteiten en kanalen zonder dat precies bekend is hoe groot deze is. Een voorbeeld hiervan is de Nederlandse begrotingssteun aan partnerlanden. Plausibel houdt hierbij in dat de toerekening plaats vindt op basis van evenredigheid met de nationale uitgaven aan drinkwatervoorzieningen. Bij deze evenredige benadering wordt het hefboomeffect (leverage) van de steun opgeteld. Deze wordt meegenomen als 25% van de niet-OS bijdragen (onder meer investeringen van lokale overheden en bedrijfsleven en de eigen bijdrage van de doelgroep). Om toch een inschatting te maken van gerealiseerde output wordt er uitgegaan van constante, niet groeiende begrotingssteun en bijdragen aan multilaterale fondsen. Om de ondoorzichtige steun beter beheersbaar te maken zijn enkele vereenvoudigingen doorgevoerd. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van eenheidsprijzen om terug te kunnen rekenen van totale programmakosten naar aantal aansluitingen of aantal mensen dat wordt bereikt. Op deze manier kan een inschatting gemaakt worden van:

- Het percentage van de algemene begrotingssteun dat ten goede komt aan drinkwater- en sanitaire voorzieningen;
- Het percentage van de algemene financiële bijdrage aan multilaterale fondsen en particuliere organisaties dat ten goede komt aan deze voorzieningen;

- De leverage van de directe Nederlandse investering in specifieke programma's en projecten.

Maximaal

Maximale toerekening vindt plaats door te veronderstellen dat alle uitgaven die staan geregistreerd onder 'drinkwater' of 'sanitaire voorzieningen' direct of indirect bijdragen aan MDG-doel 7. De leverage bij deze variant is maximaal omdat het totale resultaat van de programma's wordt toegerekend. Aan deze methode ligt het uitgangspunt ten grondslag dat alle Nederlandse uitgaven aan drinkwater en sanitaire voorzieningen direct of indirect leiden tot meer drinkwater- of sanitaire voorzieningen. Dat geldt voor alle kanalen: bilaterale programma's, begrotingssteun, multilaterale fondsen, medefinancieringsorganisaties en het bedrijfsleven.

De commissie adviseert aan de DGIS welke benadering het meest geschikt is voor de toerekening van output. De keuze van de te volgen benadering bepaalt de toekomstige programmering en bijbehorende kosten voor Nederland. Hieruit spreekt het belang via de beleidsdialoog de partnerlanden en –organisaties te richten op het realiseren én rapporteren van outputs.

Politieke discussie

Minister van Ardenne van Ontwikkelingssamenwerking geeft aan dat ze zelf het liefst zou kiezen voor een eenvoudige inschatting: "Als je geld stopt in de begroting van een ministerie van Financiën kun je nog wel zien dat het bijvoorbeeld naar onderwijs gaat, maar niet meer of die scholen, die boeken, die laptops door ons betaald zijn. Dat moet je ook niet meer willen. We moeten de vooruitgang meten: hoeveel kinderen gaan er nu naar school, hoeveel gaan naar voortgezet onderwijs, hoeveel hebben een betere kans op een baan? Dat is toch veel interessantere informatie dan dat we almaar ingewikkelde, bureaucratische rompslomp organiseren om de gang van ons geld toch nog ergens na te gaan? We proberen het wel, omdat de politiek en de samenleving behoefte hebben om te weten wat precies het effect van 'ons' geld is. Maar op een gegeven moment moet je stoppen, want ook ontwikkelingslanden ontwikkelen zich. En als er vertrouwen bestaat in een relatie, moet je niet al het Nederlandse geld willen traceren in dikke rapporten. Dus wat flexibeler omgaan met het probleem, en vooral vooruitgang of stagnatie vaststellen en daarop inspelen, lijkt me komende jaren de meest aangewezen weg." (Minister van Ardenne, Internationale Samenwerking, oktober 2006 p29)

De commissie-Dijkstal bracht in 2006 een rapport uit over 'effectiviteit en draagvlak' van ontwikkelingssamenwerking waarin wordt gesteld dat het lastig en onwenselijk is organisaties op hun resultaten af te rekenen. "Het meten van resultaten kost tijd en geld. Tijd en geld die niet aan het ontwikkelingswerk zelf besteed kunnen worden." Aan de andere kant is het wel zo dat de belastingbetaler het recht heeft te weten waaraan zijn of haar geld wordt besteed. Zonder duidelijke meting van outputs is dit onmogelijk.

De uitspraken van de commissie Dijkstal en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking geven aan dat de Nederlandse OS-sector hinkt op twee gedachten. Het beschikbare geld voor OS moet zo effectief mogelijk worden ingezet, echter om deze effectiviteit te garanderen en te verantwoorden wordt er veel geld geïnvesteerd in monitoring, waardoor de effectiviteit van de hulp juist weer afneemt. Door deze vicieuze cirkel dreigt het Nederlandse OS-beleid uitéén te

worden gereten in twee kampen die lijnrecht tegenover elkaar staan, terwijl ze beide vrijwel hetzelfde doel voor ogen hebben. Het is wenselijk politieke duidelijkheid te verschaffen over het niveau van verantwoording die geeist mag worden van de OS-sector.

Betrouwbaarheid van output-rapportage

De verantwoording van de resultaten die het Nederlandse OS-beleid opleveren worden veelal aanschouwd in het licht van Westerse uitgangspunten, vanzelfsprekendheden en zekerheden. Hierin speelt de beschikbaarheid van informatie een bijzonder belangrijke rol. In Nederland heeft bijvoorbeeld elk huishouden netjes een watermeter om het jaarlijkse gebruik vast te kunnen stellen. In een land als Ghana heeft het nationale waterleidingbedrijf nauwelijks zicht op de hoeveelheid water die zij in totaal in het leidingnet pompen, laat staan welk deel door de gebruikers wordt afgenomen. Dergelijke tegenstellingen geven aan dat het aggregatieniveau van outputrapportage afgestemd moet worden op lokale omstandigheden. In veel ontwikkelingslanden kun je dus gewoonweg niet de informatie krijgen die in Nederland gebruikelijk is. Het is begrijpelijk dat de oppositie graag van de regering wil weten hoeveel geld waar naartoe is gegaan, wat daarmee bereikt is en of dit in overeenstemming is met het vooraf beoogde doel. Echter, de bovengenoemde tegenstelling schetst de onmogelijkheid om met een Nederlands oog te kijken naar de resultaten die in landen met andere culturen, regimes en standaarden worden gerealiseerd. Het is in veel situaties simpelweg niet mogelijk beweringen te onderbouwen met cijfers die voldoen aan de zekerheid die in Nederland wordt geeist. De belastingbetaler heeft zeker recht op verantwoording van de besteding van haar inkomen, maar men zou zich moeten realiseren dat een investering in OS niet altijd tot toetsbare en aantoonbare resultaten kán leiden.

Door van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking een universele toerekeningsmethodiek te eisen wordt een cultuur van schijnzekerheid gecreeerd. Het publiceren van cijfers wekt de indruk dat deze volledig onderbouwd zijn en met voldoende significantie worden gepresenteerd. Zoals het bovenstaande voorbeeld al aangaf zijn er in de Nederlandse partnerlanden over het algemeen zoveel variabelen waarvan niet precies bekend is wat de invloed is of wat deze bijdragen aan de cijfers, dat de zekerheid die gewekt wordt niet kan worden waargemaakt. De eis aan periodieke publicatie van betrouwbare outputcijfers, zonder de beschikking over voldoende volledige informatie, of zelfs over een valide monitoringssysteem is niet realistisch.

Het is zonde dat er voor de politieke verantwoording enkel in cijfers kan worden gepraat. De sector ontwikkelingssamenwerking laat zich op deze manier slecht meten. Wanneer vanuit de Tweede Kamer de vraag klinkt of een bepaald programma wel kosteneffectief wordt uitgevoerd, zal het antwoord daarop – vanuit OS oogpunt – vaak ‘nee’ moeten zijn. Op die plekken waar samenwerking het meest kosteneffectief is, is de lokale problematiek het eenvoudigste op te lossen. Immers, wanneer er met minimale investeringen al resultaat geboekt kan worden, zou je kunnen zeggen dat dit de minst hulpbehoevende situaties betreft. Júíst daar waar grote investeringen benodigd zijn om resultaten te boeken, is de roep naar OS het grootste. Voor lokale bevolking of regeringen in deze situatie is het veel moeilijker uit de neerwaartse armoede-spiraal te klimmen.

Een concreet voorbeeld van deze situatie is de keuze tussen het financieren van een programma in Bangladesh of in Uganda. In het eerstgenoemde land is de bevolkingsdichtheid vele malen hoger en beschikt men over een (relatief) goede infrastructuur. Vergeleken met Uganda is het eenvoudiger om deze mensen te voorzien van drinkwater, maar vooral van

sanitaire voorzieningen. Dit blijkt ook uit het succesvolle programma van BRAC (een Bengaalse NGO) waardoor per jaar momenteel zo'n 10% van de bevolking zich toegang verschaft tot goede sanitaire voorzieningen. Het typische van dit succes is het feit dat vrijwel alle investeringen van de gebruikers zelf komen. De externe input (van onder andere DGIS en BRAC) richt zich enkel op workshops, awareness-raising en andere vormen van capacity building. Dit voorbeeld geeft aan dat bepaalde gebieden slechts een klein zetje nodig hebben om resultaat te boeken. Het gevaar van kosteneffectief handelen is dat enkel deze gebieden in aanmerking komen voor Nederlandse OS-middelen. In een land als Uganda kost het meer moeite – en dus middelen – om hetzelfde resultaat te boeken. De armoede is hier structureler. Het land beschikt over slechtere infrastructuur, een minder stabiel politiek klimaat met meer corruptie en een lagere bevolkingsdichtheid met een lagere levensstandaard. Deze mensen zijn niet in staat op eenzelfde wijze veranderingen te dragen als in Bangladesh. Het gevaar ligt hier op de loer dat landen als Uganda links blijven liggen omdat de kostprijs te hoog wordt bevonden.

Effectiviteit laat zich niet enkel meten door het aantal bereikte mensen te delen door het besteedde budget. Naast deze kosteneffectiviteit zou ook de kwalitatieve verbetering meegenomen moeten worden om effectiviteit te bepalen. Wanneer de focus blijft liggen op het presteren van zoveel mogelijk 'aansluitingen' voor zo weinig mogelijk geld zal de aanpak van de meest structurele armoede juist niet bereikt worden. Het voornemen om het Nederlandse beleid vooruitstrevend te laten zijn en concreet te maken middels outputdoelstellingen trekt daarmee een zware wissel op de effectiviteit op de plaatsen waar deze het hardste nodig is.

Hoofdstuk 5: Conclusie

Het formuleren van een outputdoelstelling is een middel om tot een doel te komen. In dit geval is het directe concrete doel toegang tot drinkwater en sanitaire voorzieningen verschaffen voor zoveel mogelijk mensen. Dit doel past binnen de context van het bieden van goede effectieve hulp aan ontwikkelingslanden. Omdat de problematiek zich beperkt tot het middel dreigt hier het gevaar van een discussie waarin het middel als doel wordt gezien. De vaststelling van de meetmethode voor de voortgang van het doel beïnvloedt idealiter niet de wijze waarop het doel bereikt wordt.

Het is gebleken dat de financieringswijze van OS-programma's een direct verband vertoont met het niveau waarop informatie beschikbaar is over de resultaten die de programma's opleveren. Door het gangbare Nederlandse beleid van begrotings- en sectorsteun is er over het algemeen weinig output-informatie beschikbaar, terwijl er juist veel bekend is over de kleinere programma's.

In het kader van de Parijs agenda is het verstandig meer samenwerking op landenniveau af te dwingen tussen de verschillende programma's. Dit proces draagt bij aan de integratie van MDG-monitoring op nationaal niveau. Daarnaast kan de coördinatie en samenwerking tussen verschillende donoren en tussen donoren en overheden worden verbeterd. Ook de verdere ontwikkeling van het Joint Monitoring Protocol kan leiden tot een verdere harmonisatie van definities en de formulering van MDG-indicatoren. Doordat deze aspecten nog volop in ontwikkeling zijn loopt Nederland met haar outputdoelstelling in feite vooruit op de zaken. Er kan geconcludeerd worden dat de eis voor volledige outputrapportage eigenlijk te vroeg komt.

Het formuleren van een outputdoelstelling in de afwezigheid van afdoende monitoringstools dwingt de Nederlandse OS-sector vooralsnog in een spagaat. Aan de ene kant wordt gepleit voor een beleid van harmonisatie en alignment, maar ondertussen is er ook de '50 miljoen doelstelling', waardoor de neiging ontstaat enkel te investeren in programma's waarvan de output meetbaar moet zijn. Om zichzelf serieus te kunnen blijven nemen is het noodzakelijk om te zorgen dat deze twee sporen zich kunnen verenigen. Exemplarisch voor het omgaan met deze situatie is de uitspraak van Minister van Ardenne waarin ze stelt dat de besteding van ontwikkelingsgeld nagaan prima is, maar er wel grenzen zijn: "We moeten vooral vooruitgang of stagnatie in een partnerland vaststellen, en daarop inspelen." (Internationale Samenwerking, oktober 2006 p5) Hierbij ligt dus niet zozeer de druk op het presenteren van de verandering die het Nederlandse geld direct teweeg heeft gebracht, maar wordt het resultaat een niveau hoger getrokken naar een landelijke rapportage.

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden dient te worden vastgesteld welke output toegerekend mag worden aan de Nederlandse inspanning. Hiervoor is een toerekeningsmethode gekozen. Totdat de monitoring van output bij alle financieringsvormen voldoende is ontwikkeld is het verstandig de methode 'plausibel' te hanteren. Voorwaarde hiervoor is dat het parlement inziet dat er vooralsnog geen andere mogelijkheid is om de resultaten te rapporteren. Doordat het monitoringsapparaat niet goed functioneert is het niet mogelijk 100% zeker te zijn over uitspraken over het resultaat van investeringen in programma's vallend onder de '50 miljoen'. Door plausibele aannamen en vereenvoudigingen moet dit euvel tijdelijk worden ondervangen. Om de toetsbare en aantoonbaar output te kunnen toerekenen zal de effectiviteit en statistische capaciteit van monitoring enorm moeten worden versterkt. Ondanks de vele inspanningen op dit gebied is het is de vraag of dit een

haalbare zaak is. Daarnaast kan men zich afvragen of dit überhaupt wenselijk is. Het toetsbaar en aantoonbaar presenteren van resultaten van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid levert in veel gevallen een soort schijnzekerheid. Het aggregatieniveau waarop wordt gerapporteerd moet afgestemd worden op lokale situaties. De Nederlandse politiek eist nu veelal numerieke verantwoording die enkel met voldoende zekerheid kan worden gegeven op basis van informatie die normaliter in Nederland beschikbaar is. Doordat er in ontwikkelingslanden sprake is van een heel andere, minder doorzichtige situatie zou men zich er bij neer moeten leggen dat een dergelijk aggregatieniveau enkel een schijnzekerheid opwerpt. Het besef dat bestedingen in de OS-sector minder transparant en traceerbaar zijn dan investeringen die in Nederland plaats vinden ontbreekt. Het formuleren van een toerekeningsmethode voor het vaststellen van 'Nederlandse' output, is vanuit dit oogpunt een exercitie die vrijwel niets toe zal voegen aan de kennis van de Nederlandse OS-resultaten. Door de numerieke focus dreigt het gevaar dat het beoogde doel uit het oog verloren wordt. De Nederlandse OS zou zich moeten focussen op effectieve steun. Het is verstandig hierbij in ogenschouw te nemen hoe efficiënt deze steun is, maar efficiency mag daarbij geen uitgangspunt worden. Het hanteren van een toerekeningsmethode heeft tot doel het 'Nederlandse resultaat' te rapporteren. De feedback naar de belastingbetaler zou hierbij het belangrijkste motief moeten zijn. Aansturing van beleid, op basis van deze cijfers, is

Literatuur

Hutton G & Haller L (2004), Evaluation of the Costs and Benefits of Water and Sanitation Improvements at the Global Level, Water, Sanitation and Health Protection of the Human Environment, World Health Organization, Geneva, Swiss

International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank (2000), A Better World for All - Progress towards the International Development Targets, Washington DC, USA

Internationale Samenwerking, oktober 2006, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag

IRC, International Water and Sanitation Centre & SHDC, 2004: Monitoring Millennium Development Goals for Water and Sanitation, a review of experiences and challenges, Delft

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006): How do we count? - intern document

Unicef (2006): Progress for children, a report card on water and sanitation, New York, USA

World Health organization & UNICEF (2005): Water for life: making it happen, WHO Press, Geneva

World Health organization & UNICEF (2006): Meeting the MDG drinking water and sanitation target: the urban and rural challenge of the decade, WHO press, Geneva, Swiss

World Water Council (2006): Costing MDG Target 10 on Water Supply and Sanitation: comparative analysis, obstacles and recommendations