Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie Nieuwsbrief # 17 04

Een vinger in de dijk?

Beleidsdoorlichting van de Nederlandse ontwikkelings-samenwerking voor verbeterd waterbeheer 2006-2016

BEVINDINGEN

- Ernstige en urgente waterproblemen – tekorten in sommige delen van de wereld, overstromingen en vervuiling van water in andere – in combinatie met bevolkingsgroei en klimaatverandering, vormen een steeds grotere bedreiging. Als voorloper in waterbeheer werkt Nederland actief mee aan de oplossing van deze problemen. Tussen 2006 en 2016 zette Nederland 871 miljoen euro ontwikkelingshulp hiervoor in.
- In samenwerking met de Nederlandse watersector en de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken besteedde het ministerie van Buitenlandse Zaken het geld aan waterbeheer in de landbouw en beheer van stroomgebieden. Stedelijke delta's kregen speciale aandacht.
- De Nederlandse overheid en kennisorganisaties hebben daarbij een grotendeels goede reputatie opgebouwd als actieve, bekwame en betrouwbare partners.
- Duizenden boeren en boerinnen in Afrika en Azië profiteerden van het beleid door de aanleg van irrigatiewerken, polders en kustbescherming; de vergroting van kennis en vaardigheden; en de versterking van lokale gebruikersorganisaties.
- Veel mensen, ook in stedelijke gebieden, profiteerden van maatregelen om hen te beschermen tegen overstromingen.
- Goede bijdragen zijn geleverd aan overheidsplannen voor verbeterd waterbeheer. De daadwerkelijke uitvoering van deze plannen was echter niet verzekerd.
- De Nederlandse steun voor de opbouw van instituties voor waterbeheer laat bescheiden resultaten zien. De landen toonden zelden de politieke wil om deze te voorzien van de nodige middelen en het gezag om effectief te kunnen samenwerken met de bestaande overheid.
- Integratie van milieuduurzaamheid, klimaatverandering, goed bestuur en gendergelijkheid in projecten laat eveneens bescheiden resultaten zien.
- Betrokkenheid van de Nederlandse watersector vanwege verwachte commerciële spin-off werd overschat. Waterbeheer is vooral een publieke taak en commerciële perspectieven voor Nederlandse bedrijven zijn in sommige landen beperkt.

LESSEN

- Gedeeltelijke financiering door de Nederlandse overheid blijft van belang om de kracht van de Nederlandse watersector en internationale relaties te behouden en versterken.
- Differentieer het beleid duidelijker naar de compleet verschillende omstandigheden en de uiteenlopende opgebouwde relaties.
- Zet in op een realistische balans tussen tastbare en houdbare resultaten op lokaal niveau en opbouw van instituties voor waterbeheer waarvoor resultaten minder zeker zijn.
- Maak daarbij vaker gebruik van kritische lessen uit het verleden.
- Zorg per land voor samenwerkingsplannen die een gecoördineerd beeld geven van alles wat de Nederlandse overheid wil doen, in, met of voor het betreffende land.

ACHTERGROND

Mede onder invloed van de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDG's) heeft de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking vanaf 2000 vooral aandacht besteed aan de verbetering van drinkwater en sanitaire voorzieningen. Vanaf 2006 kreeg het waterbeheer een hogere prioriteit. Het beleid had tot doel efficiënt watergebruik in de landbouw en beheer van stroomgebieden te bevorderen. Internationaal overeengekomen principes voor geïntegreerd waterbeheer, die uitgaan van eerlijke verdeling, doelmatig beheer en duurzaam gebruik van water, waren daarbij richtinggevend.

Tussen 2006 en 2016 financierde Nederland voor een bedrag van 871 miljoen euro 225 activiteiten (projecten, programma's en fondsen) op het terrein van waterbeheer. Het ministerie voerde het beleid deels via ambassades uit en deels door financiering van activiteiten van multilaterale organisaties, niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en de private sector.

Ook werd samengewerkt met de ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken. Ambassades financierden 162 activiteiten (gedelegeerde middelen, 59% van de uitgaven). Daarnaast werden 63 activiteiten, vooral wereldwijde en regionale activiteiten, ondersteund vanuit de beleidsdirecties in Den Haag (centrale middelen). Na 2011 namen onder invloed van het toen ingezette beleid de centrale uitgaven toe. De Nederlandse watersector werd nadrukkelijker dan voorheen ingeschakeld.

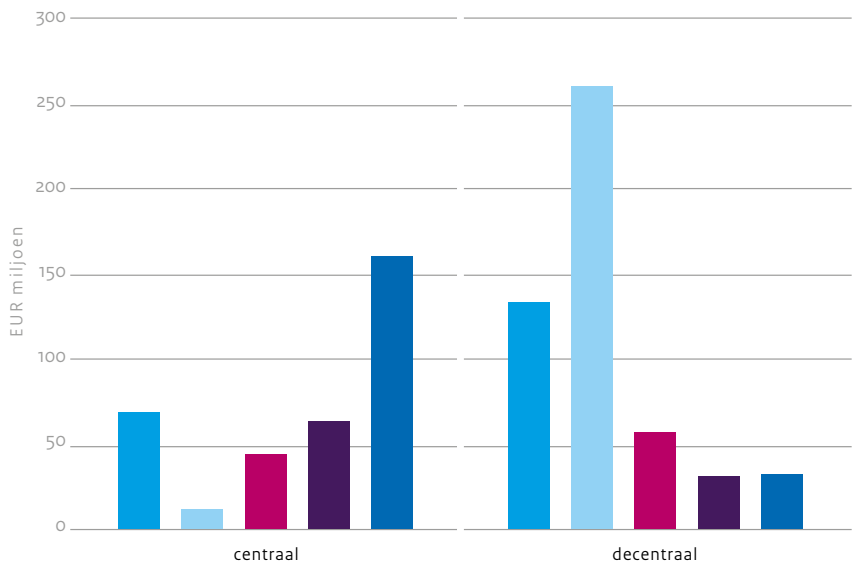
225 activiteiten

Totaal **871 miljoen** euro

BZ

63 activiteiten
gefinancierd uit
centrale middelen

162 activiteiten
gefinancierd uit
gedelegeerde middelen



- waterbeheer in de landbouw
- (sub-)nationaal waterbeheer
- grensoverschrijdend waterbeheer
- dwarsdoorsnijdende beleidsthema's
- waterbeheer algemeen

DOELTREFFENDHEID

Nederland droeg bij aan de verbetering van het *waterbeheer in de landbouw*. Eén van de doelen was het verhogen van de waterproductiviteit (meer gewasopbrengst met minder waterverbruik), onder meer via efficiëntere irrigatie. Daarnaast ondersteunde Nederland de opbouw van lokale structuren voor participatie en vertegenwoordiging van watergebruikers. Duizenden boeren en boerinnen hebben de vruchten geplukt van versterking van kennis en vaardigheden. Hoeveel precies is lastig te zeggen door de grote variëteit aan projecten waar Nederland aan bijdroeg. Projecten hielden deze informatie ook niet altijd bij.

Verbetering van de landbouwopbrengst hangt af van veel factoren. In sommige gevallen heeft de landbouw meer baat bij verbeterd bodembeheer in combinatie met het gebruik van regenwater in plaats van de aanvoer van water uit een andere plek. Een onderschat probleem was de noodzakelijke opbouw van instituties voor waterbeheer. Dit beïnvloedde de effectiviteit van de uitvoering.

De Nederlandse expertise op het terrein van *nationaal en sub-nationaal waterbeheer* werd algemeen erkend. In de uitvoering liepen de deskundigen ook hier echter geregeld tegen lokale politieke en bestuurlijke grenzen aan. Nederland deed wel pogingen om procedures en structuren te ontwikkelen om de uitvoering van de grond te krijgen, maar de betrokken landen bleken niet altijd bereid om het eigenaarschap en de financiering over te nemen.

Een belangrijke les, die ook uit veel andere IOB-evaluaties naar voren komt, is dat vakinhoudelijke expertise alleen niet voldoende is en dat kennis van de lokale context en lokaal eigenaarschap onontbeerlijk zijn voor een succesvolle uitvoering van projecten.

Nederland ondersteunde organisaties voor het beheer van een tiental grensoverschrijdende rivieren, zoals de Nijl, waarbij een groot aantal landen betrokken zijn. Voor sommige partnerlanden, zoals Mali (met de rivieren de Sénégal en de Niger) en Mozambique (met o.a. de rivieren de Zambezi, Maputo, Incomati en de Limpopo), is *grensoverschrijdend waterbeheer* erg belangrijk. De nationale belangen zijn groot en daarmee een potentiële bron van conflict. Een stad als Maputo is volledig afhankelijk van water uit rivieren die vanuit Zuid-Afrika en Swaziland Mozambique bereiken. Hierbij zette Nederland zich in voor regionale samenwerking.

Nederland ondersteunde ook de ontwikkeling van gezamenlijke monitoring- en waarschuwingssystemen in o.a. de Mekong-rivier en het opschonen van rivieren als de Sénégal. Voortgang in de opbouw van intergouvernementele instituties voor samenwerking verliep langzaam door trage procedures en onvoldoende financiering. Uitvoerders wisten niet altijd goed om te gaan met politieke gevoeligheden en institutionele verschillen tussen landen.

Nederland droeg bij aan de integratie van *milieuduurzaamheid* en de effecten van *klimaatverandering* in planning en strategieën. Zorgen hierover werden niet altijd in acht genomen en het realiseren van specifieke praktische maatregelen bleek lastig. Het geheel van stroomgebieden voor een stedelijk gebied werd niet altijd als vertrekpunt voor de aanpak van overstromingsrisico's genomen, wat vanuit milieuoogpunt wenselijk zou zijn. De aanpak van waterproblemen in Jakarta was daarvan een voorbeeld.

Door studieprogramma's en het strategisch inzetten van waterdeskundigen in (sub-)nationale waterinstituties kon Nederland een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het *bestuur*. Een van de manieren om dit te doen was het betrekken van Nederlandse waterschappen die participatie en betalen voor diensten tot uitgangspunt hebben. Dit was niet altijd succesvol omdat het Nederlandse model niet goed aansloot bij de lokale bestuurlijke context.

Aandacht voor *gendergelijkheid* was vooral gericht op het verhogen van aantallen vrouwelijke deelnemsters in lokale organisaties van watergebruikers en in trainingen. Het was een stap in de verbetering van de positie van vrouwen: zij profiteerden van verbeterd lokaal waterbeheer, kennis en vaardigheden, en verdienden soms aan onderhoudswerkzaamheden.

Hoewel activiteiten in kwetsbare gebieden bijdroegen aan *armoedevermindering*, misten veel projecten een duidelijke armoedefocus. Een effectief armoedebeleid vergt maatschappelijke veranderingen, zoals de vermindering van privileges van invloedrijke rurale elites. Donoren hebben hierop maar in beperkte mate invloed.

Centraal gefinancierde *wereldwijde en regionale activiteiten* waren succesvol in de bevordering van het bewustzijn van het belang van geïntegreerd waterbeheer, de beïnvloeding van nationaal beleid, kennisopbouw en versterking van netwerken.

Deze activiteiten hielpen de Nederlandse watersector en kennisinstellingen internationaal op de kaart te zetten. Hoewel de resultaten niet altijd overeenkwamen met de ambitieuze doelstellingen, hebben de activiteiten wel bijgedragen aan de kennis en kunde en internationale relaties van de Nederlandse watersector.

Waterbeheer algemeen

125 voor een groot deel centraal gefinancierde activiteiten, met een wereldwijde of regionale focus en uitgevoerd door multilaterale organisaties, kennisinstellingen, netwerkorganisaties of publiek-private partnerschappen, zoals voor:

- het bevorderen van geïntegreerd waterbeheer o.a. middels onderwijs, training, beïnvloeding van beleid, uitwisseling en onderzoek;
- technische en financiële bijdragen aan projecten van multilaterale ontwikkelingsbanken;
- innovatieve oplossingen, zoals voor klimaatadaptatie in de landbouw;
- het actief betrekken van de Nederlandse watersector bij het realiseren van oplossingen en voor handelsbevordering;
- de opbouw en het versterken van kennis, contacten en samenwerking via fora en platforms.

BZ + EZ + I&M + RVO + NWP + NL Watersector

Vanaf 2015 voerde **BZ** samen met de ministeries van Infrastructuur en Milieu (**I&M**) en van Economische Zaken (**EZ**) en het Netherlands Water Partnership (**NWP**) hun gezamenlijke internationale waterambitie uit, vooral gericht op stedelijke delta's.

De financiering hiervan kwam uit o.a. het budget van I&M voor het door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (**RVO**) beheerde programma **Partners voor Water**.

Grensoverschrijdend waterbeheer

23 gefinancierde activiteiten, vnl. uitgevoerd door multilaterale organisaties en overheden in partnerlanden, voor:

- samenwerking tussen landen voor waterbeheer van grote grensoverschrijdende rivieren, middels o.a. uitwisseling van kennis en informatie en onderzoek;
- capaciteitsontwikkeling van grensoverschrijdende riviercommissies;
- dataverzameling en -analyse;
- ontwikkeling van monitoring- en waarschuwingssystemen, voorbereiding van investeringsprojecten, onderhoud van rivieren, en baggerwerkzaamheden.

Nationaal waterbeheer en waterplannen

29 activiteiten, vnl. uitgevoerd door nationale overheden in partnerlanden, multilaterale organisaties en publiek-private partnerschappen, zoals voor:

- ontwikkeling van nationale plannen voor verbeterd geïntegreerd waterbeheer met aandacht voor participatie van watergebruikers in planningsprocessen;
- capaciteitsopbouw bestuurders en andere belanghebbenden;
- onderzoek op het gebied van geïntegreerd waterbeheer;
- beheer en onderhoud van rivieren op nationaal niveau.

Waterbeheer in de landbouw / waterproductiviteit

38 gefinancierde activiteiten vnl. uitgevoerd door multilaterale organisaties, ngo's en overheden in partnerlanden, voor:

- verbeterde irrigatie-efficiëntie, ontwikkeling van polders en kustbescherming voor o.a. landbouw, beheer en onderhoud van waterinfrastructuur, organisatie en capaciteitsversterking van watergebruikers/boeren en boerinnen, het betalen voor water, en verbeterde toegang tot markten voor landbouwproducten;
- watergerelateerde innovaties zoals gewasrotatie, hergebruik van water, gebruik van zout- en droogteresistente gewassen, meting van en communicatie over waterbeschikbaarheid, en dataverzameling met o.a. gebruik van satellieten, ook in het kader van aanpassing aan klimaatverandering.

Klimaatadaptatie

Aandachtspunt voor 98 activiteiten en een hoofddoel in 15 activiteiten, zoals voor:

- op klimaatverandering gerichte aanpassing van beleid, plannen en projectinterventies;
- (mede) op klimaat gericht onderwijs, training en onderzoek;
- verbeterde planning en capaciteit bij waterrampen;
- dijkversterkingen en verhogen van drainagecapaciteit;
- interventies voor verhoogde efficiëntie van watergebruik in de landbouw in droge gebieden;
- grotere weerbaarheid van boeren en boerinnen;
- meten van en onderzoek naar effecten op de waterhuishouding.

Armoedebestrijding

Overstijgend doel en specifiek punt van aandacht, zoals door:

- focus op kwetsbare en arme gebieden (bijv. Sahel-regio, Hoorn van Afrika en de delta van Bangladesh) en voor armen belangrijke sectoren (bijv. landbouw, drinkwatervoorzieningen);
- betrekken van arme maatschappelijke groepen in waterbeheer-plannen, beleid en projectinterventies;
- onderwijs en training voor arme boeren en boerinnen.

Goed bestuur

Aandachtspunt voor veel activiteiten, en een hoofddoel in 7 daarvan, o.a. gericht op:

- technische ondersteuning bij ontwikkeling van waterinstituties;
- capaciteitsopbouw en bewustwording bestuurders;
- bevorderen van een geïntegreerde benadering van waterbeheer, rekening houdend met alle gebruikers;
- formaliseren waterrechten voor alle gebruikers;
- decentralisatie van waterbestuur;
- bevorderen van capaciteit, met aandacht voor integriteit van waterbestuurders.

Gender

Aandachtspunt voor vooral lokale projecten, o.a. door:

- maatregelen gericht op participatie van vrouwen in gebruikersorganisaties;
- voorlichting en training gericht op mannelijke en vrouwelijke bestuurders en boeren en boerinnen;
- faciliteren van podium voor vrouwen in fora, netwerken en platforms.

Milieu

Aandachtspunt voor de meeste activiteiten, en een hoofddoel in 11 daarvan, o.a. gericht op:

- klimaatadaptatie;
- waarschuwingssystemen;
- vergroten van wateropslag d.m.v. bos- en bodembeheer;
- beschermen, creëren en/of onderhouden van (drink-) wateropslagsystemen en kwetsbare ecosystemen (wetlands);
- uitdragen van 'bouwen met natuur'- en 'ruimte voor de rivier'-benadering;
- vergroten van capaciteit milieuorganisaties;
- uitvoeren van milieueffectrapportage.

Sub-nationaal waterbeheer en stedelijke delta's

51 activiteiten, vnl. uitgevoerd door overheden, consultants, kennisinstellingen en multilaterale organisaties, zoals voor:

- technische bijdragen aan ontwikkeling van (delta- en stroomgebied-) plannen en voor verbeterd overstromingsrisicobeheer;
- beheer en onderhoud van rivieren, uitbaggeren en drainage;
- polderontwikkeling en landwinning;
- lokale structuren voor waterbeheer (bijv. waterschappen);
- kustbescherming tegen overstromingen;
- duurzame ontginning van grondwater;
- onderzoek, meten en analyseren van (grond)watersystemen en (digitale) infrastructuur voor voorspelling van overstromingen;
- wederopbouw na waterrampen;
- betrekken van de Nederlandse watersector;
- verbeterde toegang tot kennis en markten.

DOELMATIGHEID

Gebrek aan data over kosten van de ingezette middelen en diverse resultaten hebben ervoor gezorgd dat het onderzoek naar doelmatigheid beperkt is gebleven tot het beleidsproces. Dit proces was ten dele doelmatig in het bereiken van beoogde doelen. Met belangrijke actoren werd grotendeels goed samengewerkt en kennis en contacten zijn versterkt, evenals de complementariteit en synergie van activiteiten.

Een aantal factoren belemmerden het bereiken van beoogde doelen. Veel projectontwerpen bleken te optimistisch over het tijdpad, de tarieven en de kosten van de beoogde resultaten. Ook was er een onvoldoende kritische benadering van gebreken in de uitvoering in het verleden. Nieuwe gebreken versterkten oude doordat bijvoorbeeld extra financiering ter beschikking werd gesteld voor herstel van infrastructuur en organisaties die door eerdere projecten of in eerdere fasen van hetzelfde project waren opgestart. Ook drukte de omvang van de coördinatietaken als gevolg van een groeiend aantal partners en een stapeling van strategieën en instrumenten op de uitvoering van het beleid.

De technische verbeteringen binnen het waterbeheer waren grotendeels geschikt, haalbaar en betaalbaar binnen de omstandigheden. De toepassing van Nederlandse deskundigheid in irrigatietechnieken, drainage en waterplanning toonde de verbeterde doelmatigheid in waterbeheer die met Nederlandse steun kon worden bereikt. De kosten van het behalen van goede technische kwaliteit door de inzet van Nederlandse expertise waren begrijpelijkerwijs hoog. Langetermijn doelmatigheid hangt in belangrijke mate af van het succes van het overdragen van deze expertise aan lokale organisaties en staf.

Sommige activiteiten die in meerdere landen werden uitgevoerd ondervonden hinder van een gebrekkige betrokkenheid van lokale organisaties, o.a. door het ontbreken van financiële middelen daarvoor, en/of van kennis van lokale omstandigheden.

De veronderstelde synergie tussen verbetering van waterbeheer in partnerlanden en Nederlandse commerciële belangen was niet altijd aanwezig. Dit komt omdat waterbeheer primair een verantwoordelijkheid van de publieke sector is en commerciële mogelijkheden voor de Nederlandse sector in sommige landen beperkt zijn, o.a. door de relatief hoge kosten van Nederlandse expertise.

Ten slotte kan de rapportage over de beleidsresultaten nog worden verbeterd. De vereenvoudigde indicatoren die worden gebruikt voor een rapportage over geaggregeerde resultaten zijn niet altijd geschikt voor een beoordeling van en sturing op individuele projecten. Deze indicatoren dragen slechts beperkt bij aan het inzicht in wat wel en niet werkt en waarom.

LESSEN

De Nederlandse overheid neemt terecht een deel van de financiering op zich voor verbeterd waterbeheer in armere landen. Deze financiering is van vitaal belang om de rol van Nederland en de Nederlandse kennisorganisaties als gerespecteerde partners in ontwikkeling te behouden en te versterken en op die manier bij te dragen aan kennisopbouw en goede bilaterale en multilaterale relaties.

Zorg voor duidelijkere differentiatie van beleid naar de uiteenlopende omstandigheden en relaties die zijn opgebouwd. Dit vraagt ook om meer nuance in de hulpagenda, die mede op commerciële mogelijkheden voor Nederlandse organisaties is gericht. De vraag wat de mogelijkheden van synergie zijn hangt af van de specifiek geldende omstandigheden.

Zet in op een realistische balans in interventieniveaus – tussen haalbare en tenminste voor de middellange termijn houdbare lokale verbeteringen en bijdragen aan institutionele opbouw waarvan de resultaten minder zeker zijn. Voor grensoverschrijdend waterbeheer kan dit, afhankelijk van de omstandigheden, betekenen dat vooral landen worden gesteund die het meest te verliezen en een zwakkere onderhandelingspositie hebben.

Zorg voor meerjarige landenplannen voor samenwerking in waterbeheer die een gecoördineerd beeld geven van alles wat de Nederlandse overheid wil doen, in, met of voor het betreffende land. Dat wil zeggen met uitleg van zowel het centraal en gedelegeerd werkpakket van BZ als van de instrumenten buiten BZ.

Zorg ook voor een goed begrip van de lokale context en draagvlak door een goede mix van vakinhoudelijke, politiek-economische, sociale en institutionele expertise.

Kies ten slotte voor een systematische en gecoördineerde aanpak van monitoring, evaluatie en rapportage over resultaten, die meer recht doet aan de (kwalitatieve) projectdoelstellingen. Zo zal onder meer het risico worden verkleind dat in het verleden geleerde lessen verloren gaan.

De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie, coherentie en duurzaamheid van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 418 (december 2017)
Policy review of Dutch aid policy for improved water management, 2006-2016
ISBN: 978-90-5328-496-4
Te downloaden op: www.iob-evaluatie.nl | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties

Evaluatie Nieuwsbrief # 17 04 | Een vinger in de dijk? | IOB Evaluatie Nieuwsbrief # 17 04 | Een vinger in de dijk? | IOB Evaluatie Nieuwsbrief # 17 04 | Een vinger in de dijk? | IOB Evalu

Kijk voor meer informatie op
www.iob-evaluatie.nl

Uitgebracht door: Ministerie van Buitenlandse Zaken | directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties | www.iob-evaluatie.nl
© Ministerie van Buitenlandse Zaken | januari 2018 | ISSN: 2214-630X