

2024

Resultaten téllen

De Nederlandse bijdrage aan
toegang tot schoon drinkwater en
sanitatie in ontwikkelingslanden



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. Samenvatting | 4

- 1.1 Onze belangrijkste conclusies | 4
- 1.2 Onze aanbevelingen | 8
- 1.3 Reactie minister voor BHOS en ons nawoord | 8

2. Over dit onderzoek | 9

- 2.1 Water en sanitatie | 9
- 2.2 Wat hebben we onderzocht? | 10
- 2.3 Vijftien jaar onderzoek naar schoon drinkwater | 11
- 2.4 Leeswijzer | 12

3. Geld en resultaten | 14

4. Het beleid voor schoon drinkwater en sanitatie | 18

- 4.1 Hoe is het beleid geregeld? | 18
- 4.2 Wat is er nodig voor schoon drinkwater en sanitatie? | 19
- 4.3 Wat gaat er goed? | 22
- 4.4 Wat kan er beter? | 23

5. De uitvoering van het beleid | 29

- 5.1 Hoe wordt het beleid uitgevoerd? | 29
- 5.2 Wat gaat er goed? | 30
- 5.3 Wat kan er beter? | 32

6. Beleidsinformatie en sturing door de minister | 40

- 6.1 Hoe is het geregeld? | 40
- 6.2 Wat gaat er goed? | 42
- 6.3 Wat kan er beter? | 42

7. Verantwoording | 45

- 7.1 Hoe is de verantwoording aan het parlement geregeld? | 45
- 7.2 Wat gaat er goed? | 45
- 7.3 Wat kan er beter? | 46

8. Leren van eerder onderzoek | 48

- 8.1 Een lerende organisatie | 48
- 8.2 Niet leren van beleid | 49

9. Conclusies en aanbevelingen | 52

- 9.1 Conclusie 1 – Onvoldoende uitwerking van beleid leidt tot problemen in de uitvoering | 52
- 9.2 Conclusie 2 – De verantwoordingsinformatie komt niet altijd goed tot stand en geeft geen volledig en betrouwbaar beeld van de resultaten | 53
- 9.3 Conclusie 3 – De minister heeft onvoldoende gedaan met lessen uit eerder onderzoek bij het herzien van beleid | 55

10. Reactie minister voor BHOS en ons nawoord | 56

- 10.1 Reactie van de minister voor BHOS | 56
- 10.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 59

Bijlagen | 61

- Bijlage 1 Overzicht partnerlanden, focuslanden en focusregio's | 61
- Bijlage 2 Overzicht conclusies en aanbevelingen | 63
- Bijlage 3 Methodologische verantwoording | 64
- Bijlage 4 Normenkader | 67
- Bijlage 5 Afkortingen | 69
- Bijlage 6 Literatuur | 70
- Bijlage 7 Eindnoten | 71

1. Samenvatting

Schoon drinkwater, sanitaire voorzieningen en hygiëne (afgekort WASH) zijn onmisbaar voor de gezondheid van alle mensen. Daarom hebben de Verenigde Naties (VN) in 2015 afgesproken dat er voor de hele wereldbevolking uiterlijk in 2030 veilig en betaalbaar drinkwater en gepaste sanitaire voorzieningen moeten zijn. Nederland draagt hieraan bij door tussen 2016 en 2030 30 miljoen mensen toegang te geven tot schoon drinkwater en 50 miljoen mensen toegang tot sanitaire voorzieningen. We noemen dit in dit rapport de 30/50-doelstelling. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) geeft jaarlijks bijna € 100 miljoen euro uit aan de 30/50-doelstelling.

1.1 Onze belangrijkste conclusies

De conclusies uit ons onderzoek uit 2008 komen voor een belangrijk deel overeen met de conclusies die we nu, 15 jaar later, opnieuw trekken. We constateren dat de minister te weinig heeft gedaan om onze bevindingen van toen op te lossen. We lichten de problemen hieronder toe.

1. Onvoldoende uitwerking van beleid leidt tot problemen in de uitvoering

We zien dat de minister het beleid op het gebied van schoon drinkwater en sanitatie niet goed heeft uitgewerkt. Er is geen onderliggend plan om de 30/50-doelstelling te halen. De minister heeft naast de 30/50-doelstelling ook 6 beleidsuitgangspunten geformuleerd. Deze stapeling van doelstellingen en beleidsuitgangspunten maken het beleid complex en moeilijk uitvoerbaar.

De minister heeft bovendien de 6 beleidsuitgangspunten onvoldoende uitgewerkt. Daardoor weten uitvoerders niet wat er van hen wordt verwacht en hoe ze over deze punten moeten rapporteren. Het is onduidelijk welk beleidsuitgangspunt prioriteit heeft indien beleidsuitgangspunten botsen. Bijvoorbeeld: 'duurzaamheid' (blijvende toegang tot schoon drinkwater en sanitatie) en 'de allerarmsten bereiken': duurzaamheid kost geld (bijvoorbeeld voor onderhoud en reparaties), mensen betalen hiervoor een eigen bijdrage. Maar de allerarmsten kunnen dit niet betalen. Welk uitgangspunt is dan het belangrijkste? Dat is nu niet duidelijk.

Het is onzeker of mensen die bereikt zijn met door de minister gefinancierde projecten, wel blijvend toegang hebben gekregen tot schoon drinkwater en sanitatie. De minister heeft met de Tweede Kamer afgesproken dat er bij elke subsidiebeschikking een duurzaamheidsclausule wordt opgenomen. Hierbij moet de uitvoerder garanderen dat de voorzieningen 15 jaar functioneren. Hoe uitvoerders dit moeten garanderen heeft de minister niet uitgewerkt. Uit ons onderzoek blijkt dat er geen duurzaamheidsclausules zijn opgenomen – met uitzondering van 2 organisaties. Wij hebben afgesloten projecten bezocht en zien dat voorzieningen niet altijd in goede staat zijn. Denk bijvoorbeeld aan kapotte toiletten en gestolen kranen. De minister heeft hier geen zicht op. Er is een risico dat kwetsbare groepen slechts tijdelijk toegang hebben tot schoon drinkwater en sanitatie.

2. De verantwoordingsinformatie komt niet altijd goed tot stand en geeft geen volledig en betrouwbaar beeld van de resultaten

De minister legt verantwoording af aan de hand van 2 indicatoren: het aantal mensen met toegang tot een verbeterde waterbron, en het aantal mensen met toegang tot verbeterde sanitaire voorzieningen en voorlichting over hygiëne. Hier zien we 2 problemen:

- De indicatoren geven een beperkt beeld van wat er in de landen gebeurt. In de praktijk gebeurt namelijk veel meer dan dat uit de indicatoren blijkt. Ook geven de indicatoren geen antwoord op de vraag of en in hoeverre voldaan is aan de beleidsuitgangspunten van de minister. Bijvoorbeeld welke doelgroepen bereikt zijn of hoe duurzaam de resultaten zijn.
- De cijfers bij de indicatoren zijn niet betrouwbaar, omdat niet duidelijk is welke resultaten wel en niet meetellen en ook niet hoe de resultaten geteld moeten worden. Uitvoerders doen dat op hun eigen manier. En de minister telt meer resultaten mee voor de 30/50-doelstelling dan dat ze met het parlement heeft afgesproken.

We onderschrijven de werkwijze om een doelstelling te formuleren en daar indicatoren bij op te stellen. Op die manier is de voortgang van de doelstelling te volgen, zijn de resultaten transparant en kan de minister waar nodig bijsturen. Hier zijn wel een aantal voorwaarden aan verbonden. Het doel moet goed gedefinieerd zijn, de indicatoren moeten daarop aansluiten en de indicatoren moeten eenduidig meetbaar zijn. Bovendien moeten uitvoerders weten hoe de resultaten gemeten moeten worden en hier moet een controle op zijn. In dit rapport laten we zien dat de huidige manier van werken niet aan al deze voorwaarden voldoet.

3. De minister heeft onvoldoende gedaan met lessen uit eerder onderzoek bij het herzien van beleid

Eenzijds concluderen we dat de minister onvoldoende heeft gedaan met de lessen uit eerder onderzoek over gevoerd beleid bij de herziening van bestaand beleid. Veel van de bevindingen uit dit onderzoek zijn niet nieuw. Voor een groot deel komen de bevindingen overeen met onze bevindingen van 15 jaar geleden (Algemene Rekenkamer, 2008). Deze bevindingen heeft de minister onvoldoende opgepakt. De minister heeft slechts 1 van onze 8 aanbevelingen uit ons onderzoek uit 2008 overgenomen in het beleid.

Figuur 1 Overzicht aanbevelingen uit ons onderzoek uit 2008 en de opvolging door de minister

De minister heeft slechts 1 van de 8 aanbevelingen uit ons onderzoek uit 2008 overgenomen

Aanbeveling	Opvolging
▶ Maak met spoed extra capaciteit vrij om de 50 miljoen-doelstelling te onderbouwen en te operationaliseren en resultaatgericht te sturen op de uitvoering.	 Geen toezegging
▶ Integreer echt noodzakelijke voorwaarden en criteria met spoed in beleidskader.	 Geen toezegging
▶ Maak op basis van afgewogen beleidskader duidelijk welke soorten activiteiten bijdragen.	 Geen toezegging
▶ Onderbouw drinkwateractiviteiten met goede nulmetingen.	 Geen toezegging
▶ Baseer jaarverantwoordingen op cijfers uit het nog te ontwikkelen monitoringsysteem en geef zichtbaar aan als er sprake is van forfaitaire toerekening.	 Overgenomen
▶ Kies in welke regio's/landen de doelstelling verwezenlijkt moet worden en maak daarvoor een plan voor 2008-2015. Hanteer hierbij een proactieve aanpak door kansen te creëren en ontwikkel een monitoringsysteem om goede sturingsinformatie te genereren.	 Geen toezegging
▶ Besteed meer aandacht aan de kwaliteit van communicatie, onder meer door posten meer te betrekken, goede informatie te verstrekken en zelf de juiste vragen te stellen.	 Onderschreven door minister, maar geen concrete toezegging gekoppeld aan actie
▶ Maak expliciet duidelijk wat de 50 miljoendoelstelling kost.	 Onderschreven door minister, maar geen concrete toezegging gekoppeld aan actie

Anderzijds zien we dat de minister haar eigen beleid te weinig evalueert. De minister heeft de vorige beleidsperiode niet geëvalueerd. Het gaat hier om de periode 2004 tot en met 2015. In deze periode wilde de minister 50 miljoen mensen voorzien van schoon drinkwater en sanitatie. Ook de aan de Tweede Kamer beloofde tussen-evaluatie van de huidige beleidsperiode is niet uitgevoerd. Om te leren van ervaringen uit het verleden is het juist belangrijk kritisch terug te kijken, op tijd bij te sturen en hieruit lessen te trekken voor de toekomst.

1.2 Onze aanbevelingen

Tijdens onze bezoeken aan 3 door ons geselecteerde landen hebben we veel goede en innovatieve projecten gezien. Ook ontmoetten we betrokken uitvoerders met veel kennis van zaken. Maar we zijn kritisch op de werkwijze van de minister. We doen daarom de volgende 2 aanbevelingen:

1. Werk duurzaamheid (blijvende toegang tot schoon drinkwater en sanitatie) verder uit en breng in kaart wat ervoor nodig is om resultaten te behalen die duurzaam zijn. Aandacht voor een adequate exit strategie is hierbij belangrijk: hoe zorg je ervoor dat de mensen toegang houden als de Nederlandse bijdrage stopt?
2. Neem de huidige werkwijze onder de loep. Breng in kaart wat de belangrijkste doelen zijn van het beleid en bepaal welke indicatoren daar het beste bij passen. Betrek hierbij de uitvoerders en maak heldere afspraken over wat er bereikt moet worden en welke informatie nodig is om bij te sturen en het parlement goed te informeren.

1.3 Reactie minister voor BHOS en ons nawoord

De minister voor BHOS heeft op 14 september 2023 op de conceptversie van dit rapport gereageerd. In haar reactie loopt de minister de drie belangrijkste conclusies uit ons rapport langs. De volledige reactie van de minister en ons nawoord is opgenomen in hoofdstuk 10 van dit rapport.

2.

Over dit onderzoek



2.1 Water en sanitatie

Schoon drinkwater en goede sanitaire voorzieningen zijn een eerste levensbehoefte, maar ze zijn niet overal in de wereld een vanzelfsprekendheid. In 2017 hadden wereldwijd 844 miljoen mensen geen toegang tot schoon drinkwater. En ruim 2,3 miljard mensen hadden geen toegang tot goede sanitaire voorzieningen (BZ/BHOS, 2018). Gevolg: jaarlijks sterven miljoenen mensen aan ziekten zoals diarree, cholera, worminfecties en hepatitis. De meeste slachtoffers zijn kinderen jonger dan 5 jaar. Geen toegang tot schoon drinkwater of tot goede sanitaire voorzieningen kost mensenlevens en ontwricht economieën. De VN hebben daarom in september 2015 ‘toegang tot schoon drinkwater en sanitatie voor iedereen’ aangenomen als 1 van de 17 *Sustainable Development Goals* (SDG's). In 2030 moet de hele wereldbevolking, ongeacht wie je bent of waar je woont, toegang hebben tot veilig en betaalbaar drinkwater, degelijke sanitaire voorzieningen en hygiëne.

Het huidige Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking is beschreven in de beleidsnotitie *Doen waar Nederland goed in is* (BZ/BHOS, 2022). Hierin staat dat Nederland zich committeert aan harde doelstellingen op watergebied. De minister voor BHOS zegt toe om, in de periode 2016-2030, 30 miljoen mensen toegang te geven tot schoon drinkwater en 50 miljoen mensen toegang tot sanitaire voorzieningen. Wij noemen dit de 30/50-doelstelling. De afgelopen jaren heeft de minister bijna € 100 miljoen per jaar uitgegeven aan deze doelstelling.

Het gaat bij de 30/50-doelstelling om mensen die nu nog geen goede toegang hebben tot schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen. Goede toegang tot schoon drinkwater betekent dat minimaal 20 liter veilig drinkbaar water per persoon per dag beschikbaar is. Het water moet binnen 30 minuten te halen zijn en is afkomstig uit een waterpomp in het dorp of de wijk, een waterleidingnetwerk met huisaansluitingen of een centraal gelegen publiek tappunt. Goede toegang tot sanitaire voorzieningen betekent dat elk huishouden een privétoilet heeft, dat niet gedeeld wordt met andere huishoudens.

Ook vóór 2015 (voor de SDG-periode) had de minister doelstellingen geformuleerd voor de toegang tot schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen. Tussen 2000 en 2015 stonden de *Millennium Development Goals* (MDG's) van de VN centraal. De minister wilde in de periode 2004 tot en met 2015 50 miljoen mensen voorzien van toegang tot schoon drinkwater en 50 miljoen mensen van toegang tot sanitaire voorzieningen.

2.2 Wat hebben we onderzocht?

Dit onderzoek is een vervolg op onze eerdere onderzoeken uit 2008 en 2013 en richt zich op het beleid dat de minister voor BHOS voert om de 30/50-doelstelling te bereiken. We hebben onderzocht hoe de minister deze doelstelling heeft uitgewerkt, wat er in de praktijk gebeurt en hoe ze het parlement informeert over de voortgang. We toetsen het beleid en de verantwoordingsinformatie aan onze normen in bijlage 4. We toetsen bijvoorbeeld of de minister het beleid goed heeft onderbouwd. Ook toetsen we of de minister het parlement goed informeert met volledige informatie dat een goed beeld geeft van de behaalde resultaten. Daarnaast zijn we nagegaan of de minister bij de herziening van beleid iets heeft gedaan met lessen uit evaluaties en andere onderzoeken uit de afgelopen 15 jaar van de Algemene Rekenkamer en andere organisaties. We vergelijken hiervoor onze bevindingen uit dit onderzoek met bevindingen uit eerdere onderzoeken.

Om te onderzoeken hoe het beleid van de minister in de praktijk wordt uitgevoerd, hebben we een bezoek gebracht aan 3 landen: Ghana, Bangladesh en Mozambique. In bijlage 3, de methodologische verantwoording, lichten we toe waarom we voor deze 3 landen hebben gekozen. Tijdens onze bezoeken hebben we verschillende projecten bezocht en gesproken met de ambassademedewerkers, project-uitvoerders, medewerkers van de lokale overheden en de lokale bevolking. Daarnaast hebben we telefonische interviews gehouden met 9 Nederlandse ambassades in andere landen, waar tussen 2008 en 2021 een substantieel deel van het budget voor

water- en sanitatieprojecten is uitgegeven. Door deze interviews konden we beoordelen of onze bevindingen uit de 3 bezochte landen ook breder gelden.

2.3 Vijftien jaar onderzoek naar schoon drinkwater

De afgelopen 15 jaar zijn er meerdere onderzoeken geweest naar WASH-beleid van de minister. WASH staat voor schoon drinkwater, sanitaire voorzieningen en hygiëne. In 2008 onderzochten we hoe de minister, tussen 2004 en 2015, 50 miljoen mensen wilde voorzien van schoon drinkwater (Algemene Rekenkamer, 2008). Uit dit onderzoek bleek dat de doelstelling van de minister onvoldoende concreet was. Zo was niet duidelijk hoeveel mensen de minister wilde bereiken in de verschillende landen en was het voor uitvoerders niet duidelijk wat er van hen werd verwacht. De beleidsuitgangspunten die de minister aanvullend stelde vergrootten de onduidelijkheid, omdat ze soms op gespannen voet stonden met de duurzaamheids-eis. Om duurzame resultaten te behalen werden er kosten in rekening gebracht voor onderhoud. Dit botste soms met de voorwaarde dat de voorzieningen bedoeld waren voor de allerarmste bevolkingsgroepen. Tot slot concludeerden we dat voortgang van de projecten moeilijk te volgen was omdat helder gedefinieerde doelstellingen ontbraken en er ook geen nulmetingen waren gedaan in de regio's waar projecten werden uitgevoerd.

In 2012 publiceerde de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) een evaluatie waaruit bleek dat de nieuwe voorzieningen op het gebied van schoon water en sanitatie niet duurzaam genoeg waren (BZ/IOB, 2012). De voorzieningen hadden een beperkte levensduur omdat er te weinig was geïnvesteerd in onderhoud, door vandalisme of doordat er niets was geregeld voor bijvoorbeeld het legen van toiletten. Verder stonden investeringen in sanitatie niet hoog op de politieke agenda, waren de risico's bij investeringen in waterinfrastructuur (te) hoog en was er gebrek aan regelgeving die mensen in staat stelde zelf meer verantwoordelijkheid te nemen, zoals het opstarten van bedrijfjes op dit gebied. Daarnaast concludeerde de IOB dat de waterkwaliteit voor gebruikers vaak verslechterde tussen het moment waarop water werd verstrekt en het moment waarop mensen het water gebruikten.

Tussen 2011 en 2016 bracht de Algemene Rekenkamer 6 rapporten uit over de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking. Aanleiding hiervoor was de versnippering van activiteiten en het gebrek aan focus in de activiteiten van het Ministerie van BZ (Algemene Rekenkamer, 2016). We constateerden toen dat de minister beperkt zicht had op de effecten van het beleid. In 2013 constateerden we dat alleen het

neerzetten van fysieke infrastructuur zoals toiletten en waterpompen niet genoeg is om impact te bereiken (Algemene Rekenkamer, 2013). Voor die impact is het ook nodig het gedrag van de mensen positief te beïnvloeden. Bijvoorbeeld door ze te laten inzien dat betere hygiëne ook betekent dat je minder vaak ziek wordt. Toegang organiseren tot schoon drinkwater en toiletten heeft pas echt zin als er ook aandacht is voor gedragsverandering.

De bevindingen uit het onderzoek van de IOB en uit de eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer komen voor een groot deel overeen met onze bevindingen in dit rapport. De minister heeft de afgelopen 15 jaar onvoldoende gedaan om de geconstateerde problemen op te lossen. Om aan te geven welke bevindingen al eerder zijn geconstateerd verwijzen we in dit rapport regelmatig terug naar eerdere onderzoeken.

2.4 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd volgens de beleidscyclus die figuur 2 laat zien.

Figuur 2 Opbouw van dit rapport volgens de beleidscyclus



In hoofdstuk 3 geven we een overzicht van het bestede geld en van de resultaten. In hoofdstuk 4 laten we zien hoe de minister het WASH-beleid uitwerkt. We constateren dat die uitwerking op 3 punten beter kan, namelijk op het gebied van duurzaamheid, de beleidsuitgangspunten en het tellen van de resultaten. In hoofdstuk 5 beschrijven we hoe het beleid wordt uitgevoerd. We constateren dat er mooie projecten zijn, maar ook dat de gebrekkige uitwerking van het beleid tot problemen leidt in de uitvoering. In hoofdstuk 6 laten we zien dat deze problemen een negatief effect hebben op de kwaliteit van de beleidsinformatie en daarmee op de mogelijkheden om bij te sturen. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van de verantwoording. Hoofdstuk 7 staat dan ook in het teken van de informatievoorziening aan het parlement. In hoofdstuk 8 constateren we dat de minister bij de herziening van beleid onvoldoende heeft gedaan met de lessen uit eerdere onderzoeken. Onze conclusies en aanbevelingen staan in hoofdstuk 9. We sluiten in hoofdstuk 10 af met de reactie van de minister voor BHOS op het conceptrapport, en ons nawoord.

3.

Geld en resultaten

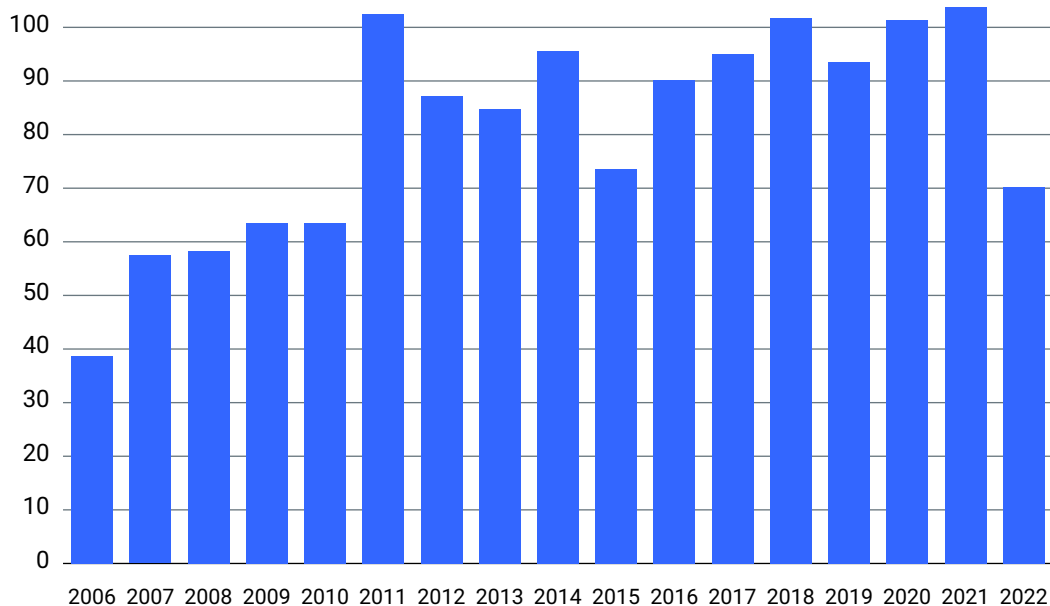
In het jaarverslag BHOS rapporteert de minister over het aantal bereikte mensen en hoeveel geld er is uitgegeven aan toegang tot schoon drinkwater en sanitatie. De minister publiceert de behaalde resultaten ook op www.nlontwikkelingssamenwerking.nl.

Als een project begint, zijn er meteen al uitgaven, maar het duurt even voordat er resultaten zijn. Daarom zijn de uitgaven in een bepaald jaar niet één op één te relateren aan de resultaten in dat jaar. Figuur 3 laat de uitgaven zien aan schoon drinkwater en sanitatie in de periode 2006 tot en met 2022.¹ Deze cijfers zijn ontleend aan de financiële administratie van de minister. In 2004 en 2005 zijn ook uitgaven gedaan voor toegang tot schoon drinkwater en sanitatie, maar deze zijn niet te achterhalen uit de financiële administratie, omdat ze toen nog niet als zodanig werden gelabeld.

Figuur 3 *Uitgaven en toegang tot schoon drinkwater en sanitatie*

Uitgaven toegang tot schoon drinkwater en sanitatie in de periode 2006 tot en met 2022

Uitgaven (x € miljoen)



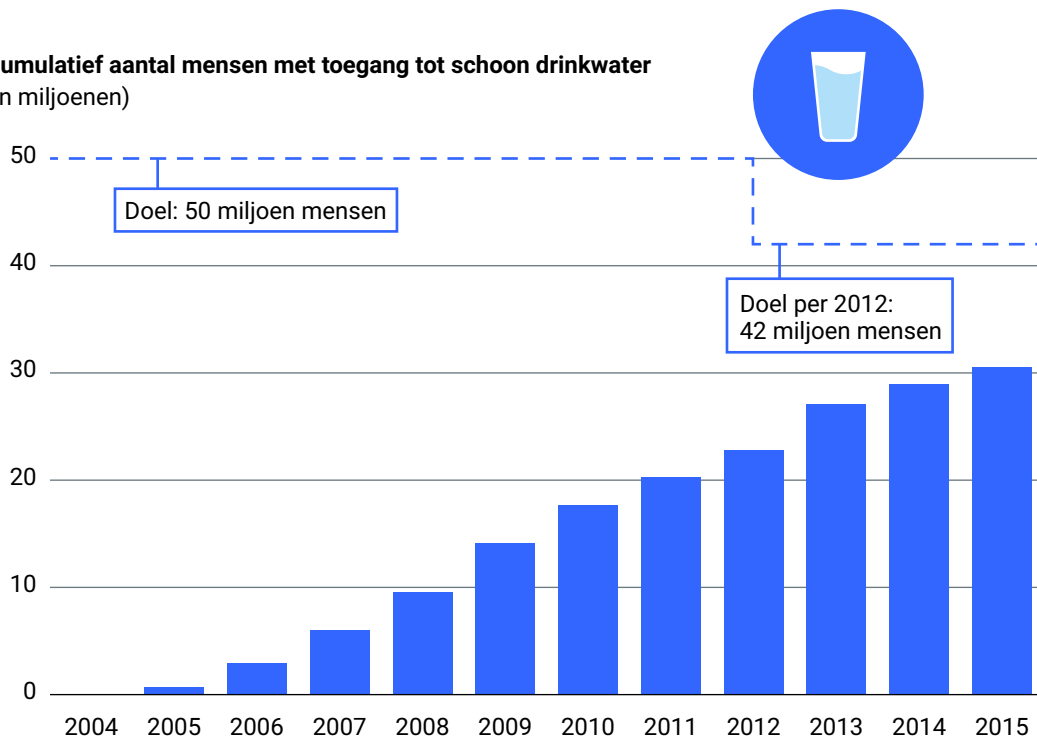
Doelstelling periode voor 2015 (de MDG-periode) deels gehaald

De minister stelde zich in 2005 tot doel om met terugwerkende kracht, vanaf 2004, in 2015 cumulatief 50 miljoen mensen toegang te geven tot schoon drinkwater en 50 miljoen mensen toegang tot sanitaire voorzieningen. Voor schoon drinkwater is de doelstelling niet gehaald. Volgens de cijfers van de minister hebben ruim 30 miljoen mensen toegang gekregen tot schoon drinkwater. Voor de sanitaire voorzieningen is deze doelstelling wel gehaald: ruim 50 miljoen mensen hebben toegang gekregen tot sanitaire voorzieningen. Zie figuur 4.²

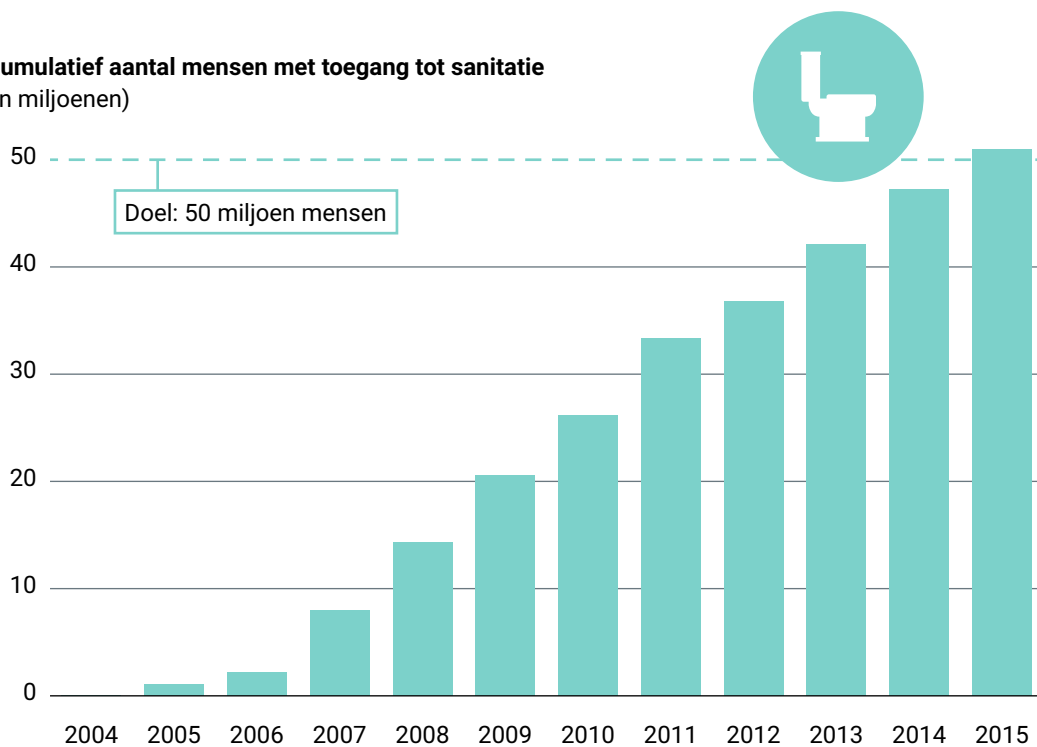
Figuur 4 Cumulatief aantal mensen dat toegang heeft gekregen tot schoon drinkwater en sanitatie

MDG doelstelling voor 2015 deels bereikt

Cumulatief aantal mensen met toegang tot schoon drinkwater
(in miljoenen)



Cumulatief aantal mensen met toegang tot sanitatie
(in miljoenen)



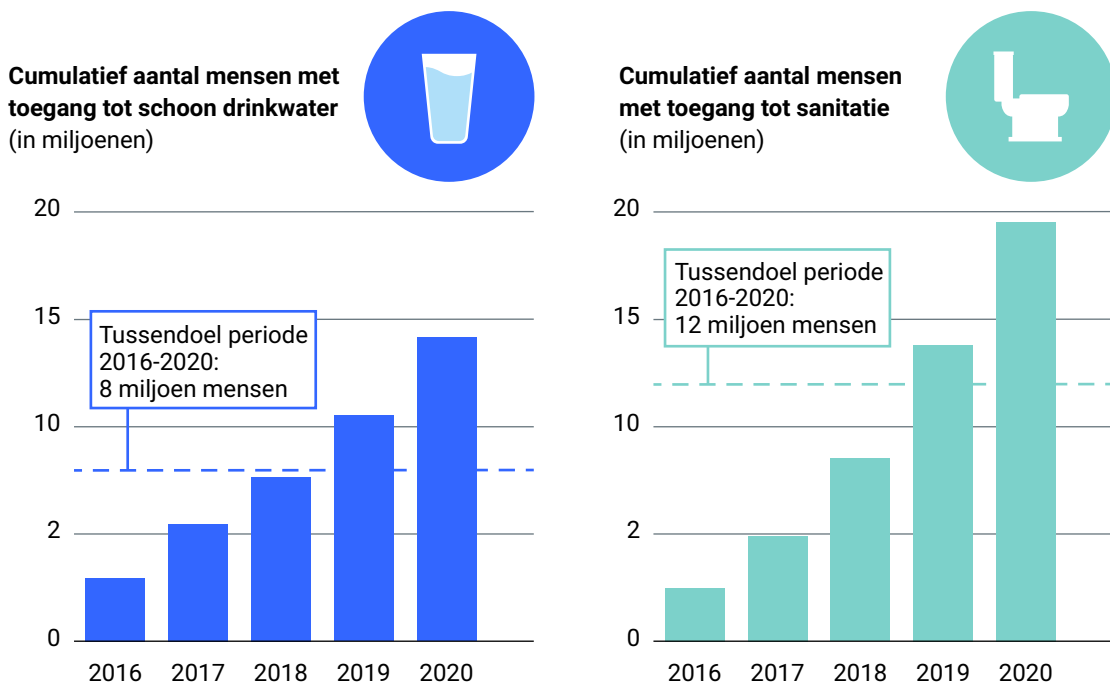
De doelstelling voor 2015 (de MDG-periode) is begin 2012 aangepast. De staatssecretaris van BZ kondigde toen aan om in de resterende periode nog 25 miljoen mensen te voorzien van toegang tot schoon drinkwater en 25 miljoen mensen van toegang tot sanitaire voorzieningen. Op dat moment hadden 17 miljoen mensen toegang gekregen tot schoon drinkwater en 25 miljoen mensen tot sanitaire voorzieningen. Voor schoon drinkwater betekent dat dus een verlaging van de oorspronkelijke doelstelling: van 50 miljoen naar 42 miljoen mensen. Voor sanitatie veranderde de oorspronkelijke doelstelling niet.

Doelstelling minister voor de periode 2016–2030 (de SDG-periode)

Ook voor de periode 2016–2030 heeft de minister doelen geformuleerd: de 30/50-doelstelling. Voor de periode 2016 tot en met 2020 heeft de minister zich een tussentijds doel gesteld: 8 miljoen mensen voorzien van toegang tot schoon drinkwater en 12 miljoen mensen van toegang tot sanitaire voorzieningen. Deze doelstelling is volgens de cijfers van de minister ruimschoots gehaald. Zie figuur 5.³ Uit ons onderzoek blijkt echter dat deze cijfers minder betrouwbaar zijn dan ze lijken. We komen hierop terug in § 6.3.

Figuur 5 Cumulatief aantal mensen dat toegang heeft gekregen tot schoon drinkwater en sanitatie

SDG tussendoelstelling bereikt



4.

Het beleid voor schoon drinkwater en sanitatie

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de minister voor BHOS het beleid heeft uitgewerkt en wat er nodig is om mensen toegang te geven tot schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen. We constateren dat het beleid op 3 onderdelen meer uitwerking nodig heeft, namelijk op duurzaamheid (toekomstbestendigheid), beleidsuitgangspunten en het tellen van resultaten.

4.1 Hoe is het beleid geregeld?

De WASH-strategie

De minister heeft haar beleid voor de periode 2016–2030 uitgewerkt in de *Theory of Change* en in de WASH-strategie (Tweede Kamer, 2017a). In de WASH-strategie geeft de minister een uitwerking van haar 30/50-doelstelling, de strategische keuzes die zij heeft gemaakt en hoe deze worden uitgevoerd. De 30/50-doelstelling is gebaseerd op het beschikbare budget en de gemiddelde kosten per persoon voor verbeterde toegang tot schoon drinkwater en sanitatie. De minister voert het beleid niet zelf uit, maar laat dit uitvoeren door uitvoerders zoals niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en multilaterale organisaties, zoals UNICEF.

Focuslanden

De WASH-strategie onderscheidt 3 soorten landen: partnerlanden, fragiele staten en transitielanden. Samen worden deze landen 'focuslanden' genoemd. De focus van het WASH-beleid ligt op deze landen. Als er een nieuwe regering aantreedt, schrijft de minister voor BHOS een nieuwe beleidsnota waarin vaak ook nieuwe focuslanden worden geselecteerd. De focuslanden worden meestal onderverdeeld in groepen,

maar ook die groepen veranderen per kabinetsperiode. In bijlage 1 staat een overzicht van partnerlanden, focuslanden en focusregio's vanaf 2007.

Indicatoren voor toegang tot schoon drinkwater en sanitatie

In het de begroting en het jaarverslag BHOS rapporteert de minister over de voortgang en de resultaten van het WASH-beleid. Ze gebruikt daarvoor 2 indicatoren:

- het aantal mensen met toegang tot een verbeterde waterbron;
- het aantal mensen met toegang tot verbeterde sanitaire voorzieningen en tot voorlichting over hygiëne.

De uitvoerende organisaties tellen het aantal mensen dat ze met hun projecten hebben bereikt. Hoe ze dit moeten doen, is vastgelegd in de 'methodologische notities'. De minister voor BHOS heeft deze notities in maart 2017 naar de Tweede Kamer gestuurd (Tweede Kamer, 2017b). Beleidsmedewerkers van het ministerie volgen de projecten en de behaalde resultaten. Bij projecten groter dan € 5 miljoen is een onafhankelijke eindevaluatie verplicht.

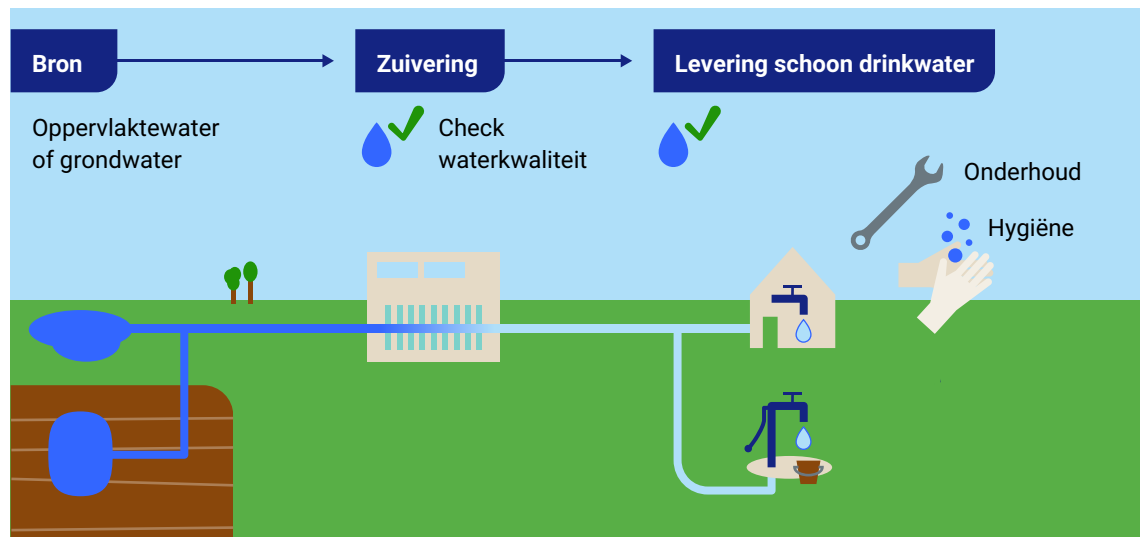
4.2 Wat is er nodig voor schoon drinkwater en sanitatie?

In Nederland zijn schoon drinkwater en goede sanitaire voorzieningen prima geregeld. Maar dat is elders in de wereld niet altijd het geval. Er is bijvoorbeeld lang niet overal riolering. Ook zijn de waterleidingen niet altijd van goede kwaliteit: ze kunnen oud zijn en bijvoorbeeld lekken. Hierdoor raakt het drinkwater vervuild. Verder zijn mensen zich niet altijd bewust van de noodzaak van schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen. Voorlichtingsprogramma's zijn nodig om mensen te leren waarom schoon drinkwater en hygiëne belangrijk zijn, hoe je voorzieningen goed gebruikt en hoe je de infrastructuur kunt onderhouden.

4.2.1 Toegang tot schoon drinkwater

Figuur 6 Dit is er nodig voor toegang tot schoon drinkwater

De weg van schoon drinkwater



In figuur 6 laten we zien wat er nodig is voor schoon drinkwater. Dat is meer dan alleen een waterpunt. Het water moet gezuiverd worden, veilig vervoerd en hygiënisch gebruikt en het moet ook weer veilig worden afgevoerd. Daarnaast is onderhoud van de infrastructuur nodig. Ook is voorlichting over hygiëne van belang. Het is bijvoorbeeld belangrijk dat gebruikers het water bij een waterpunt ophalen in schone containers. Voor vervoer van water via leidingen moeten de leidingen schoon zijn. Als leidingen kapot gaan, bijvoorbeeld doordat mensen water stelen, raakt het water vervuild en worden mensen ziek.

Resultaten tellen voor de indicator 'toegang tot schoon drinkwater'

De doelstelling van de minister is om 30 miljoen mensen tussen 2016 en 2030 te voorzien van schoon drinkwater. De uitvoerende organisaties tellen de resultaten volgens de aanwijzingen in de methodologische notities. Alleen fysieke aansluitingen die met geld van de minister zijn gemaakt, tellen mee. De financiering kan direct zijn of indirect, via een lening. Verder moeten de uitvoerders rekening houden met deze voorwaarden:

- Bij de indicator *het aantal mensen met toegang tot een verbeterde waterbron* mogen alleen mensen meegeteld worden die vóór het project nog geen goede toegang hadden tot drinkwater. Herstelde aansluitingen mogen wel worden meegeteld.
- De normen zijn: minimaal 20 liter schoon drinkwater per persoon per dag en het water moet in maximaal 30 minuten te halen zijn.⁴

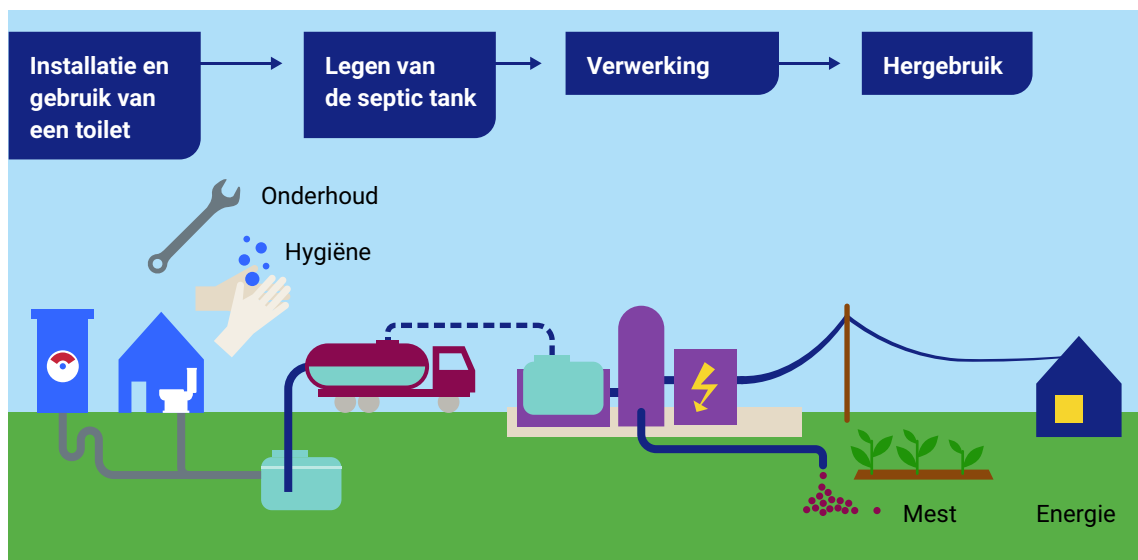
- De aansluitingen moeten duurzaam zijn. Dat wil zeggen: ze moeten worden onderhouden en zo nodig vervangen kunnen worden.
- Het water moet betaalbaar zijn. Wat betaalbaar is, is niet verder uitgewerkt.
- Alleen drinkwater dat je direct kan drinken (zonder te filteren of koken) telt mee.
- Aansluitingen op scholen, op de markt en in gezondheidsklinieken tellen niet mee voor de 30/50-doelstelling. Dit is om dubbelstellingen te voorkomen.

Dat alleen fysieke aansluitingen mogen meetellen in de resultaten zou een prikkel kunnen geven om alleen fysieke aansluitingen te bouwen. In de praktijk zien we echter dat er ook projecten zijn die zich richten op de andere aspecten in figuur 6. Dit zijn bijvoorbeeld projecten die waterbedrijven ondersteunen.

4.2.2 Toegang tot sanitaire voorzieningen

Figuur 7 Dit is er nodig voor toegang tot sanitatie

De weg van sanitatie



In figuur 7 laten we zien wat er nodig is voor toegang tot sanitaire voorzieningen. Hier geldt eveneens: er is meer nodig dan alleen een toilet. Ook de afvoer van uitwerpselen moet zijn geregeld, bijvoorbeeld via een riool. Als er geen riolering is kunnen er toiletten met septic tanks gebouwd worden. Die tanks moeten dan wel geleegd worden als ze vol zijn. De uitwerpselen moeten vervolgens veilig worden verwerkt, zodat ze geen ziektes veroorzaken. Daarnaast is er water nodig om je handen te wassen en moeten de toiletten onderhouden en schoongemaakt worden. Verder moeten de mensen voorlichting krijgen over het belang van sanitaire voorzieningen en over hygiënisch gebruik daarvan.

Resultaten tellen voor de indicator ‘toegang tot verbeterde sanitatie’

De doelstelling van de minister is om 50 miljoen mensen tussen 2016 en 2030 te voorzien van verbeterde toegang tot sanitaire voorzieningen. De uitvoerende organisaties tellen de het aantal mensen die toegang hebben gekregen volgens de aanwijzingen in de methodologische notities. Alleen fysieke aansluitingen die met geld van de minister zijn gemaakt, tellen mee. De financiering kan direct zijn of indirect, via een lening. Verder moeten uitvoerders bij het tellen van de resultaten rekening houden met deze voorwaarden:

- Bij de indicator *het aantal mensen met toegang tot verbeterde sanitaire voorzieningen en voorlichting over hygiënische leefomstandigheden* mogen alleen mensen meegeteld worden die eerder nog geen goede toegang hadden tot adequate sanitatie. Hieronder vallen bijvoorbeeld toiletten met spoelbak, composttoiletten of toiletten met een septic tank.⁵ Herstelde aansluitingen mogen meegeteld worden.
- Huishoudens mogen geen toilet delen.
- De aansluitingen moeten duurzaam zijn. Dat wil zeggen: ze moeten worden onderhouden en zo nodig vervangen kunnen worden en de uitwerpselen moeten veilig verwerkt worden.
- Voorzieningen om handen te wassen en aandacht voor voorlichting over het belang van goede hygiëne zijn nodig voor hygiënisch gebruik van het toilet.
- Net als bij toegang tot schoon drinkwater tellen bij deze indicator toiletten op scholen, op de markt en in gezondheidsklinieken niet mee voor de 30/50-doelstelling. Dit om dubbeltellingen te voorkomen.

Dat alleen fysieke toiletten in huishoudens mogen meetellen in de resultaten zou ook hier een prikkel kunnen geven om alleen fysieke toiletten te bouwen. Maar ook hier zien we in de praktijk projecten die zich richten op de andere aspecten in figuur 7. Zo zijn we projecten die zich richten op het legen van toiletten en het verwerken van de uitwerpselen. Ook zien we projecten die zich richten op toiletten op scholen, in gezondheidscentra en markten.

4.3 Wat gaat er goed?

We zijn positief over het bestaan van de WASH-strategie en de methodologische notities, en over het feit dat de minister zich een concreet doel heeft gesteld over het aantal mensen dat zij wil bereiken. Nederland is een van de weinige landen in de wereld met concrete doelen voor toegang tot schoon drinkwater en sanitatie. De 30/50-doelstelling is bovendien SMART geformuleerd.⁶ Ook is het goed dat de minister zich voor een lange periode van 15 jaar heeft vastgelegd. Om projecten op

te starten en uit te voeren is namelijk tijd nodig: om relaties op te bouwen, partijen samen te brengen, de lokale gemeenschap te betrekken en ambachtslieden op te leiden. Een langetermijnperspectief helpt hierbij.

4.4 Wat kan er beter?

We constateren dat het beleid op sommige punten onvoldoende uitgewerkt is. Zo is er meer aandacht nodig voor duurzaamheid (toekomstbestendigheid), de prioritering van beleidsuitgangspunten en het tellen van de resultaten. Deze punten lichten we hieronder nader toe.

4.4.1 Duurzaamheid

Duurzaamheid beperkt uitgewerkt

Duurzaamheid in dit rapport gaat over de (blijvende) beschikbaar van de aangelegde voorzieningen. Hoe wordt er voor gezorgd dat een wateraansluiting of een toilet blijft werken, zodat mensen niet alleen toegang krijgen tot schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen maar ook toegang houden? Om ervoor te zorgen dat mensen toegang houden moet er in een project zijn uitgewerkt wat er gebeurt na afloop van het project. Dit noemen we een exit strategie. Wie doet bijvoorbeeld het onderhoud en wie betaalt hiervoor? Uit de IOB evaluatie in 2012 bleek dat de beschikbaarheid van functionerende watervoorzieningen voor de korte termijn redelijk verzekerd is, maar op de langere termijn niet (BZ/IOB, 2012). Als reactie hierop beloofde de staatssecretaris van BZ aan de Tweede Kamer de komst van de duurzaamheidsclausule (Tweede Kamer, 2012).

Wat is de duurzaamheidsclausule?

Bij elke subsidiebeschikking wordt een duurzaamheidsclausule opgenomen. Hierbij moet de uitvoerder die de subsidie ontvangt garanderen dat de voorzieningen een bepaald aantal jaar blijven functioneren. In 2012 gold er een duurzaamheidstermijn van 10 jaar: alle mensen die toegang hebben gekregen moeten dat 10 jaar later nog steeds hebben. In de WASH-strategie van 2016 heeft de minister deze periode verhoogd van 10 naar 15 jaar.

De minister heeft niet uitgewerkt hoe uitvoering gegeven wordt aan duurzaamheid. Wat verwacht de minister van uitvoerders, hoe zorgen deze ervoor dat voorzieningen na 15 jaar nog werken? Wie ziet toe op duurzaamheid en wat gebeurt er als er als voorzieningen niet duurzaam blijken? Uit ons onderzoek blijkt bovendien dat de

minister maar bij 2 uitvoerders een duurzaamheidsclausule heeft opgenomen. Hier komen we in hoofdstuk 5 op terug.

Ook in 2008 constateerden we dat duurzaamheid onvoldoende was uitgewerkt

In ons onderzoek uit 2008 constateerden we dat duurzaamheid onvoldoende was uitgewerkt. We schreven hierover het volgende (Algemene Rekenkamer, 2008; pagina 16-17):

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

De duurzaamheidseis impliceert dat mensen die vanaf 2004 toegang krijgen tot drinkwater, deze toegang in 2015 nog steeds hebben. Indien dus tussentijds waterpompen buiten gebruik raken, zijn maatregelen nodig om aan het eind te kunnen spreken van duurzame toegang.

Vooralsnog gaat het ministerie ervan uit dat alle door Nederland gefinancierde drinkwatersystemen minimaal in 2015 nog functioneren. Wat duurzaamheid betekent voor de jaren na 2015 is niet duidelijk.

4.4.2 Beleidsuitgangspunten

Geen richtlijnen voor prioritering in de WASH-uitgangspunten

Zoals figuur 8 laat zien, heeft de minister naast de 30/50-doelstelling ook 6 uitgangspunten geformuleerd voor haar WASH-beleid. Deze zijn te vinden in haar brief over de WASH-strategie aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2017a). Uit de brief wordt niet duidelijk of en in hoeverre een project aan al deze uitgangspunten moet voldoen. De stapeling van doelstellingen en beleidsuitgangspunten maken het beleid complex en moeilijk uitvoerbaar.

Figuur 8 De 6 uitgangspunten van het WASH-beleid

De prioritering van beleidsuitgangspunten is van belang, omdat deze kunnen botsen



Ook heeft de minister geen richtlijnen voor prioritering aangebracht in de 6 beleidsuitgangspunten. Hierdoor is niet duidelijk welk uitgangspunt heel belangrijk is en welk minder belangrijk. Richtlijnen voor prioritering zijn nodig omdat in de praktijk beleidsuitgangspunten met elkaar kunnen botsen. In § 5.3.2 geven we daarvan een voorbeeld. Ook is het niet mogelijk om aan alle 6 de beleidsuitgangspunten tegelijk te voldoen in een project. De uitgangspunten zijn bovendien beperkt uitgewerkt in het WASH-beleid. Wat wordt er bijvoorbeeld bedoeld met 'een verhoogde aandacht voor gender'? Door die beperkte uitwerking is het niet duidelijk wat de minister verwacht van uitvoerders op de uitgangspunten.

Daarnaast is er ook een spanning tussen de beleidsuitgangspunten en de 30/50-doelstelling. Het bereiken van de allerarmsten is relatief kostbaar in termen van tijd en geld omdat deze lastiger te bereiken zijn. De allerarmsten mensen wonen doorgaans in de allerarmste landen of allerarmste regio's van landen waar (lokale) overheden vaak beperkt budget hebben voor onderhoud en eventuele vervanging van voorzieningen. Inzet op de allerarmsten gaat – bij gelijk blijvend budget – ten koste

van het aantal mensen dat bereikt kan worden en daarmee van het behalen van de 30/50-doelstelling.

Ook in 2008 constateerden we dat er geen prioritering was en dat de uitgangspunten onduidelijk waren

Ook als het gaat om botsende of onduidelijke beleidsuitgangspunten zien we parallellen met ons onderzoek uit 2008. We schreven hierover het volgende (Algemene Rekenkamer, 2008; pagina 17):

De onduidelijkheid over de 50 miljoendoelstelling wordt vergroot door de aanvullende voorwaarden die de minister voor OS heeft geformuleerd.

Drinkwatervoorzieningen moeten volgens de minister niet alleen duurzaam zijn, maar bijvoorbeeld ook gericht op de armen of allerarmsten en gericht op het vergroten van gelijkheid tussen mannen en vrouwen.

De aanvullende voorwaarden zijn evenmin gedefinieerd, waardoor ambassades en andere uitvoerders er een eigen invulling aan geven – of geen invulling. De minister heeft geen integrale afweging gemaakt tussen alle voorwaarden.

Daardoor is onduidelijk hoe uitvoerders om moeten gaan met tegenstrijdige voorwaarden. Zo staat de voorwaarde dat de voorzieningen gericht moeten zijn op de armen of allerarmsten op gespannen voet met de duurzaamheidseis.

Vaak moeten gebruikers namelijk voor voorzieningen betalen om de duurzaamheid te waarborgen.

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

Samenhang tussen centraal en decentraal niet uitgewerkt

Hoewel ongeveer de helft van het WASH-budget wordt uitgegeven door Nederlandse ambassades (decentrale financiering), zijn er geen afspraken gemaakt over welk aandeel in de 30/50-doelstelling voor rekening komt van de decentrale financiering en welk aandeel voor centrale financiering via het ministerie in Den Haag. Bovendien is de samenhang tussen centraal en decentraal niet uitgewerkt in het beleid. Dit is belangrijk omdat er zowel vanuit centraal als decentraal projecten in een land

worden gestart. Een goede afstemming is belangrijk om ervoor te zorgen dat de projecten elkaar waar mogelijk versterken. Verder moeten de projecten zowel aansluiten bij het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking als bij het overheidsbeleid van het betreffende land. In de WASH-strategie benadrukt de minister dat de werkwijze bij de toewijzing van budget vooral vraaggestuurd en bottom-up moet zijn, dus vanuit het betreffende land zelf.

Ook in 2008 constateerden we dat er geen samenhang was tussen centraal en decentraal

Als het gaat om het niet hebben van een uitgewerkt plan zien we parallellen met ons onderzoek uit 2008. We schreven hierover het volgende (Algemene Rekenkamer, 2008; pagina 16):

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

4.4.3 Tellen van resultaten

Geen duidelijke aanwijzingen voor het tellen van resultaten

In § 4.1. hebben we uitgelegd dat de minister voor BHOS in de methodologische notities aanwijzingen geeft voor de manier waarop uitvoerders resultaten moeten tellen. Er zijn niet alleen methodologische notities voor de 2 indicatoren voor drinkwater en sanitatie, maar ook voor elk van de andere 15 indicatoren in de begroting en het jaarverslag van de minister voor BHOS. Behalve telaanwijzingen – wat wordt meegeteld en wat niet – bevatten deze notities ook een onderbouwing van de indicatoren zelf. In de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer bij de methodologische notities geeft de minister de uitgangspunten aan voor deze notities:

- het is duidelijk wat er precies gemeten wordt en hoe dit samenhangt met de beleidsdoelen;
- de geselecteerde indicatoren zijn daadwerkelijk meetbaar;
- de geselecteerde indicatoren worden eenduidig geïnterpreteerd, toegepast en gemeten (definities zijn helder, geen verschillende interpretaties mogelijk);
- de verzamelde data zijn van goede kwaliteit;

- iedere indicator is eenduidig samen te voegen met een van de andere;
- alle metingen zijn verifieerbaar (inclusief herleiding naar de bron).

Deze uitgangspunten komen overeen met onze normen voor verantwoordingsinformatie in bijlage 4. Ze zijn belangrijk voor de betrouwbaarheid van de indicatoren. In de praktijk zien we dat de methodologische notities voor de indicatoren schoon drinkwater en sanitatie onvoldoende uitgewerkt zijn. Daardoor worden de indicatoren niet altijd eenduidig geïnterpreteerd, toegepast of gemeten door de uitvoerders van projecten. Dit vermindert de kwaliteit van de verzamelde data. In § 5.3 laten we zien welke gevolgen dit heeft voor de uitvoering van projecten.

5.

De uitvoering van het beleid

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het beleid voor drinkwater en sanitatie wordt uitgevoerd. In de praktijk zien we dat uitvoerende organisaties vaak streven naar duurzaamheid en regelmatig een innovatieve aanpak hanteren. We laten ook zien dat de duurzaamheidsclausule bij de meeste projecten afwezig is, dat de beleidsuitgangspunten met elkaar op gespannen voet kunnen staan en dat de resultaten niet eenduidig gemeten worden. De minister neemt in de praktijk meer resultaten mee in de 30/50 doelstelling dan dat volgens de methodologische notities is toegestaan.

5.1 Hoe wordt het beleid uitgevoerd?

Het ministerie voert zelf geen projecten uit maar besteedt deze uit aan uitvoerders zoals NGO's en multilaterale organisaties. Deze uitvoerders ontvangen hiervoor geld van de beleidsdirectie of van de Nederlandse ambassades. De Nederlandse ambassades financieren projecten in het desbetreffende land. De projecten die door de beleidsdirectie worden gefinancierd worden meestal in meerdere landen uitgevoerd.

Uit onderzoek bij de ambassades blijkt dat het contact tussen de ambassade en de beleidsdirectie soms moeizaam verloopt. Zo geven 6 van de 12 ambassades aan dat de beleidsdirectie projecten heeft goedgekeurd zonder overleg met de ambassade in dat land. Ook in 2008 constateerden we dat de communicatie tussen de ambassades en de beleidsdirectie beter kan (Algemene Rekenkamer, 2008; pagina 45-47).

5.2 Wat gaat er goed?

Tijdens onze 3 bezoeken aan Ghana, Bangladesh en Mozambique hebben we uitvoerders ontmoet met kennis van zaken, die ook goed op de hoogte zijn van de lokale context.

We kunnen constateren dat veel uitvoerders serieus aan de slag zijn gegaan met duurzaamheid, en dat ze hier op verschillende manieren aan werken. Er zijn uitvoerders die zich richten op versterking van het water- en sanitatiesysteem van een land. Bijvoorbeeld door het verwerken van uitwerpselen of ondersteuning van waterbedrijven. Daarnaast zien we dat uitvoerders duurzame resultaten willen bereiken door een tarief in rekening te brengen voor een toiletbezoek of schoon drinkwater, zodat er later geld beschikbaar is voor onderhoud en investeringen. Een andere manier waarop uitvoerders duurzame resultaten willen halen is inzetten op marktwerking. In het tekstkader geven we 2 voorbeelden van werken aan duurzaamheid.

Voorbeeld van werken aan duurzaamheid: verwerking van uitwerpselen

Bij gebrek aan een riool plaatsen uitvoerders toiletten die aangesloten zijn op een septic tank. Als de tank vol is, moet hij geleegd worden. Het is belangrijk dat de tanks veilig geleegd worden, en dat er een plek is waar de inhoud van de tanks veilig kan worden verwerkt. Dit gebeurt niet altijd. In Mozambique zijn er bijvoorbeeld weinig mensen die de tanks kunnen legen. Het gevolg is dat het toilet onbruikbaar wordt. Soms legen de gebruikers het toilet dan maar zelf, door met handschoenen aan en maskers op de uitwerpselen uit de tank te scheppen. De uitwerpselen verdwijnen dan bijvoorbeeld in een gat naast het



toilet. Wat soms ook gebeurt, bijvoorbeeld in Ghana, is dat de uitwerpselen wel worden opgehaald maar niet veilig worden verwerkt. De uitwerpselen wordt dan gedumpt op een stuk land, in de rivier of in de zee. Dit vervuult het water terwijl de bevolking dit water bijvoorbeeld ook gebruikt om in te wassen.

Een project dat inspeelt op deze problemen hebben we gezien in Ghana. Uitwerpselen, organisch afval van de markt en gft-afval wordt opgehaald en verwerkt tot elektriciteit en compost. De compost en de elektriciteit worden verkocht. De omzet wordt ingezet om de bedrijfskosten te dekken. Op de foto is de proeftuin in Ghana te zien die is ingericht om het positieve effect van compost te demonstreren.

Voorbeeld van werken aan duurzaamheid: marktvorming

Uitvoerders kunnen ook inzetten op marktvorming om duurzame resultaten te bereiken. Dat doen ze door vraag en aanbod te creëren. De vraag naar schoon water wordt gestimuleerd door voorlichting aan de bevolking over het belang van schoon drinkwater en sanitatie. Dit zou ertoe moeten leiden dat mensen bereid zijn hiervoor te betalen. Aan de andere kant wordt aanbod gestimuleerd door ondernemers op te leiden die kunnen voorzien in de vraag naar toiletten en schoon drinkwater. De uitvoerders die een markt van vraag en aanbod willen creëren, bouwen meestal zelf geen fysieke voorzieningen.

Een voorbeeld hiervan is een project dat we hebben bezocht in Bangladesh. In dit project wordt de vraag gestimuleerd door vrouwen op te leiden die langs de dorpjes gaan om voorlichting te geven over het belang van schoon drinkwater en sanitatie. Gebrek aan schoon drinkwater en sanitatie kan onder andere leiden tot een groeiachterstand bij kinderen. Deze vrouwen meten daarom de groei van de kinderen en ze geven advies over voeding, hygiëne en schoon drinkwater. Ook komen de bewoners via deze vrouwen in contact met ondernemers die wateraansluitingen en toiletten bouwen. De vrouwen krijgen commissie als dit leidt tot een nieuwe aansluiting. Daarnaast verkopen ze producten zoals zeep, maandverband en luiers. Omdat de vrouwen hier geld mee verdienen, is de kans reëel dat ze na afloop van het project doorgaan met deze activiteiten. Hieronder staan foto's van een bijeenkomst waarbij deze vrouwen kinderen opmeten, producten verkopen en de dorpsbewoners informeren over o.a. hygiëne.



Twee bijeenkomsten in Bangladesh. Links: de verkoop van hygiënische producten en informatie over hygiëne en de opties om een wateraansluiting en een toilet te kopen. Rechts het opmeten van kinderen uit het dorp.

5.3 Wat kan er beter?

De uitvoering van het WASH-beleid kan beter, bijvoorbeeld als het gaat om duurzaamheid. Immers, beleidsuitgangspunten kunnen botsen en de resultaten worden niet overal op dezelfde manier geteld omdat de meetmethode niet overal gelijk is. Toch worden die verschillend gemeten resultaten wel bij elkaar opgeteld. Daarnaast worden er in de praktijk resultaten meegeteld die volgens de minister niet mee mogen tellen voor de 30/50-doelstelling.

5.3.1 Duurzaamheid

Duurzaamheid is niet gewaarborgd

Zoals in § 4.1.1 staat heeft de minister toegezegd om een duurzaamheidsclausule op te nemen in de subsidiebeschikkingen met de uitvoerders. Op deze manier wil de minister garanderen dat de voorzieningen 15 jaar blijven functioneren. Hoe uitvoerders moeten zorgen voor deze duurzaamheid heeft de minister niet uitgewerkt.

In de praktijk zien we dat deze duurzaamheidsclausules niet zijn toegepast. Het bleek juridisch onhaalbaar om uitvoerders te dwingen na afloop van het project nog verantwoordelijk te zijn voor de opgeleverde voorzieningen. Een alternatief, om het project 15 jaar te laten doorlopen, vindt het ministerie onwenselijk in verband met de administratieve lasten. Daarbij is het opmerkelijk dat de minister in de WASH-strategie de duur van de duurzaamheidsclausule van 10 naar 15 jaar heeft verhoogd terwijl deze nergens is opgenomen in de subsidiebeschikkingen.

De duurzaamheidsclausule blijkt er dus niet voor te zorgen dat de minister in 2030 kan garanderen dat de mensen, die dankzij Nederlandse ontwikkelingssamenwerking toegang hebben gekregen tot schoon drinkwater en sanitatie, deze toegang nog steeds hebben. Dit terwijl de 30/50-doelstelling dit wel suggereert. Wij vragen ons af of de duurzaamheidsclausule wel het juiste instrument is om de duurzaamheid van de voorzieningen te waarborgen.

UNICEF en het Sanitation and Hygiene Fund (onderdeel van de VN) hebben wel een duurzaamheidsclausule. Deze clausule is niet afgesloten tussen de minister voor BHOS en de organisatie, maar tussen de organisatie en de overheid van het land waar ze de voorzieningen hebben gebouwd. Hierin staat dat de organisatie de overheden zal ondersteunen om een duurzaamheidsraamwerk op te stellen om de resultaten tot 15 jaar na start van het project te waarborgen.

De minister heeft dus geen inzicht in hoeveel van de aangelegde aansluitingen nog werken. Medewerkers van het ministerie gaan meestal niet meer langs bij projecten die zijn afgelopen. Om te zien of de gebouwde voorzieningen na afloop van een project nog steeds goed functioneren, zijn we op bezoek gegaan bij 9 locaties van een afgelopen project. Dit project had tot doel toiletten op scholen te installeren. Dit project liep van 2012 tot 2019. De toiletten bleken tijdens ons bezoek eind 2022 in slechte staat te zijn, of ze functioneerden helemaal niet meer. In het tekstkader hierna lichten we dit toe.

Toiletten op scholen in slechte staat of niet-meer werkend

We hebben 9 scholen bezocht, 7 in Ghana en 2 in Mozambique. We hebben gesproken met medewerkers van lokale overheden, studenten, leerkrachten en projectmanagers. De scholen waren blij met de toiletten. Vóór de bouw van de toiletten deden de leerlingen meestal in de buitenlucht hun behoefte. Sommige



Kapotte toiletdeuren in Ghana.



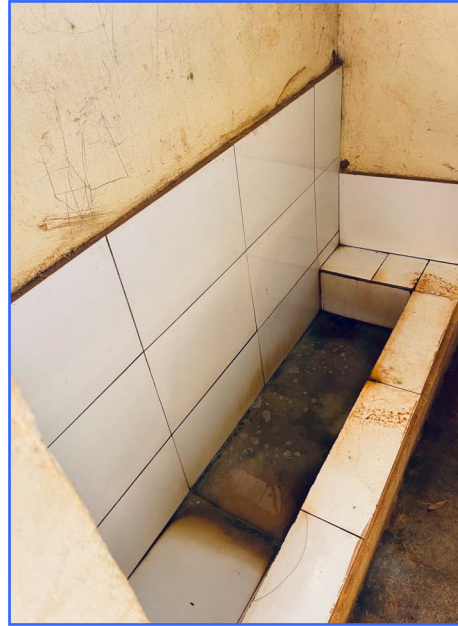
Gestolen kranen in Ghana.

toiletten hebben ook een kleedkamer voor meisjes. Dit geeft meisjes de gelegenheid ook naar school te gaan als ze ongesteld zijn – mits de kleedkamer van voldoende kwaliteit is.

We hebben geconstateerd dat de faciliteiten niet goed onderhouden zijn. Kranen waren gestolen, de toiletdeuren of de toiletten zijn soms kapot. Of de septic tanks zijn vol waardoor de toiletten onbruikbaar zijn. Daarnaast kunnen scholen de waterrekening niet betalen. Er is dan geen water om je handen te wassen. Bij een toilet met spoelbak kan dan ook het toilet niet meer worden doorgespoeld. Hoewel er over het onderhoud wel afspraken zijn gemaakt met de scholen en lokale overheden, worden deze afspraken niet nagekomen. De foto's geven een illustratie van onze bevindingen.



Gestolen kranen in Mozambique.



Jongens toilet in Mozambique.



Kapotte toiletten in Ghana.



Kapotte afvoeren in Ghana.

5.3.2 Beleidsuitgangspunten

Spanning tussen duurzaamheid en het bereiken van de allerarmsten

Een van de beleidsuitgangspunten van de WASH-strategie is dat Nederland de allerarmsten wil bereiken. Tegelijkertijd is duurzaamheid ook een beleidsuitgangspunt in de WASH-strategie. In de praktijk is er spanning tussen de beide uitgangspunten. Want uitvoerders proberen de duurzaamheid van voorzieningen vaak te waarborgen door een vergoeding te vragen aan de gebruikers voor schoon drinkwater en sanitatie. Van de opbrengsten kan dan het onderhoud worden betaald. Dit heeft tot gevolg dat uitvoerders kiezen voor projecten in gebieden waar bewoners in staat zijn te betalen voor de dienst. Dit zijn meestal niet de regio's waar de allerarmsten wonen.

Ook in 2008 en 2012 bleek er sprake van dezelfde botsende beleidsuitgangspunten

In ons onderzoek uit 2008 hebben we ook al geconstateerd dat *duurzaamheid* niet goed samengaat met *de allerarmsten bereiken* (Algemene Rekenkamer, 2008; pagina 17). Daarnaast schrijft de IOB in 2012 over het minder bereiken van de allerarmsten (BZ/IOB, 2012; pagina 18):

De watervoorzieningen zijn veel arme gemeenschappen ten goede gekomen maar minder aan de allerarmsten. Sanitaire voorzieningen zijn vooral toegenomen in minder arme dorpen en huishoudens.

Bij sommige projecten proberen uitvoerders de allerarmsten wel te bereiken door bijvoorbeeld kruisfinanciering. Dit betekent dat bewoners die wel kunnen betalen voor een voorziening, ook betalen voor de allerarmsten. De allerarmsten zijn dan niet de hoofddoelgroep maar worden toch deels bereikt. In het tekstkader hierna geven we een voorbeeld.

Tarieven voor diensten en het bereiken van de allerarmsten door kruisfinanciering

Projecten kunnen duurzaam gemaakt worden door een tarief in rekening te brengen bij gebruikers voor water, toiletbezoek of het legen van de septic tank. De inkomsten hieruit worden gebruikt voor het onderhoud van de waterleidingen of het toilet en voor betaling van de personeelskosten.

Een voorbeeld hiervan is een afgerond project dat we hebben bezocht in Ghana. Op verschillende plaatsen wordt water uit de grond opgepompt en gefilterd, zodat er schoon drinkwater is voor de bewoners. Die krijgen een pasje waar ze een geldtegoed op kunnen zetten. Van dit tegoed kunnen ze water tappen bij meerdere waterpunten. De opbrengsten worden gebruikt voor onderhoud, maar ook om het aantal watertappunten uit te breiden en zo steeds meer mensen te voorzien van schoon drinkwater.

Tijdens de coronacrisis verplichtte de Ghanese overheid de projectuitvoerder het drinkwater gratis beschikbaar te stellen. Gevolg: meer watergebruik. Hieruit trok de projectorganisatie de conclusie dat het tarief voor sommige mensen een drempel was. Daarom wordt nu kruisfinanciering ingezet.

5.3.3 Tellen van resultaten

Uitvoerders tellen op hun eigen manier

Tijdens onze 3 landenbezoeken hebben we een grote variëteit gezien in de manier waarop uitvoerders het aantal bereikte mensen tellen. Hoewel de methodologische notities van het ministerie eenduidigheid in de tellingen moet opleveren, geven de notities geen aanwijzingen voor hoe er geteld moet worden. Het ministerie geeft aan dat het de uitvoerders vrij staat om informatie over het aantal bereikte personen te verzamelen op een manier die zij geschikt vinden voor de context waarin zij werken. Dit betekent dat de berekening van het aantal bereikte personen op deze verschillende manieren wordt uitgevoerd:

- door het watergebruik te delen door het gemiddelde gebruik per persoon;
- door het aantal huishoudens dat een aansluiting heeft gekregen te vermenigvuldigen met de gemiddelde grootte van een huishouden;
- door te rekenen met een standaard aantal mensen dat bereikt wordt met een waterpomp, waarbij het standaard aantal varieert per land en/of project.

Wij constateren dat soms ook mensen meegeteld worden die al de beschikking hadden over schoon drinkwater. Bovendien zagen we dat toiletten op scholen soms wel werden meegeteld, terwijl de methodologische notitie deze toiletten nadrukkelijk uitsluit voor de telling.

Ook in 2008 werden mensen die al toegang hadden tot schoon drinkwater opnieuw meegeteld

In ons onderzoek uit 2008 hebben we ook geconstateerd dat er mensen worden meegeteld die al toegang hadden tot schoon drinkwater (Algemene Rekenkamer, 2008; pagina 46). We schreven:

Uit het bezoek aan Egypte kwam bijvoorbeeld naar voren dat de Nederlandse ambassade niet op de hoogte was van de normen uit het JMP. We constateerden dat de inwoners in de regio waarop het Nederlandse drinkwaterprogramma zich richt al toegang hadden tot drinkwater via een publieke pomp. Deze pomp is al een «verbeterde bron» in de zin van de JMP.

Water niet altijd drinkbaar en toiletten niet altijd werkend

Wij constateren dat het drinkwater dat tijdens een project beschikbaar komt, vaak niet direct drinkbaar is. Dit heeft verschillende oorzaken:

- vervuiling van het water door oude leidingen;
- vervuiling van het water doordat de druk in de leidingen wegvalt;
- vervuiling doordat mensen water stelen. De pijpen worden dan beschadigd en er is geen afgesloten systeem meer;
- vervuiling van het water doordat het opgeslagen wordt in vervuilde tanks of emmers.

Toch tellen deze drinkwater aansluitingen in de praktijk wel mee voor de 30/50-doelstelling, ook al functioneren ze niet zoals bedoeld omdat gebruikers geen drinkwater krijgen dat ze direct kunnen drinken. Het meetellen van deze aansluitingen is volgens de minister niet de bedoeling.

Voorbeeld van het opslaan van water in tanks



Links: water opgeslagen in een tank bij een gezondheidscentrum in Ghana.

Rechts: water opgeslagen in een tank bij een school in Mozambique. Het is belangrijk dat deze tanks regelmatig schoongemaakt worden.

Ook bij sanitatie komen we problemen tegen. Toiletten met een septic tank worden niet altijd gelegegd. Soms is er geen geld voor en soms is er geen organisatie die dit aanbiedt. Ook deze onbruikbare toiletten worden ten onrechte meegeteld in de resultaten voor de 30/50-doelstelling.

Methodologische notities geven geen handvatten voor tellen van indirecte resultaten

De methodologische notities geven in de praktijk onvoldoende handvatten aan uitvoerders voor het tellen. Vooral over de indirecte resultaten bestaat onduidelijkheid. Kunnen ze worden meegeteld? En hoe moeten ze geteld worden? De methodologische notities geven hier geen aanwijzingen voor. Dit terwijl een deel van de bereikte resultaten die de minister rapporteert, indirecte resultaten zijn. Het gaat hierbij om activiteiten die indirect bijdragen aan het doel 'meer mensen toegang geven tot schoon drinkwater en/of sanitaire voorzieningen'. Bijvoorbeeld: lokale waterbedrijven die ondersteuning krijgen van Nederlandse partners uit de watersector. De Nederlandse bijdrage wordt niet ingezet om wateraansluitingen te maken of toiletten te bouwen, maar om lokale waterbedrijven te versterken en weerbaarder te maken. Dit wordt 'capaciteitsopbouw' genoemd. Hoewel deze nuttige projecten volgens de methodologische notities niet meegeteld mogen worden voor de 30/50-doelstelling, zien we dat dit in de praktijk wel gebeurt.

Voorbeeld van indirecte resultaten: capaciteitsopbouw voor drinkwater

In alle 3 de landen die we voor dit onderzoek hebben bezocht, zijn we voorbeelden tegengekomen van capaciteitsopbouw. Het ging om bedrijven die technische kennis beschikbaar stellen, hulp boden bij verbetering van het bestuur of ondersteuning gaven bij de fondsenwerving voor investeringen. Waterbedrijven krijgen bijvoorbeeld ondersteuning bij het verbeteren van de bedrijfsvoering. Hoe zorg je ervoor dat je klanten betalen voor het water? Hoe zorg je ervoor dat er minder gestolen wordt of weglekt?

De gedachte is dat waterbedrijven mét ondersteuning meer aansluitingen kunnen maken dan zonder hulp. De nieuwe aansluitingen die het lokale waterbedrijf bouwt, worden deels meegeteld als Nederlands resultaat. Dit is volgens de minister niet de bedoeling

Voorbeeld van indirecte resultaten: marktvorming

In § 5.2 beschreven we een project in Bangladesh dat inzet op marktvorming. Ook in Ghana en Mozambique zagen we dit soort projecten. We constateerden dat resultaten van deze projecten meetellen in de 30/50-doelstelling van de minister.

Bij marktforming is het niet altijd zeker of alle toiletten verkocht zijn dankzij het project. In het project in Bangladesh wordt dit gecontroleerd, maar dat is niet bij alle projecten het geval. We zijn grote verschillen tegengekomen in projecten die zich richten op marktforming.

Bij sommige projecten wordt de aanbodzijde grondig aangepakt. Er worden ondernemers opgeleid, voorzien van beschermende kleding en gereedschap en ondernemers worden met elkaar in contact gebracht om zo elkaar te kunnen helpen.



Groep ondernemers die zijn opgeleid om toiletten te maken in Mozambique.

Er zijn ook projecten die zich richten op ondernemers die al toiletten maken. Deze ondernemers krijgen dan geen opleiding of beschermende kleding. Ze krijgen wel extra gereedschap of informatie over het vervangen van bepaalde onderdelen (zoals van beton naar plastic). Bij deze projecten zien we dat alle verkochte toiletten worden meegeteld als Nederlands resultaat. Dit terwijl deze ondernemers voordat het project er was ook al toiletten verkochten. Het is dus onwaarschijnlijk dat alle verkochte toiletten zijn toe te schrijven aan het project. De ondernemer registreert hoeveel toiletten er zijn verkocht en geeft dit door aan de uitvoerder van het project. De ondernemer installeert het toilet niet, het is dus onduidelijk of de verkochte toiletten ook daadwerkelijk (goed) geïnstalleerd zijn en gebruikt worden.

6. Beleidsinformatie en sturing door de minister

De minister heeft beleidsinformatie nodig om te monitoren of ze de gewenste resultaten bereikt of dat ze moet bijsturen. Hierbij is het belangrijk dat de minister duidelijk definieert welke informatie ze hiervoor nodig heeft en hoe deze informatie tot stand moet komen. De bron van deze informatie is de informatie die uitvoerders aanleveren via hun jaarrapportages. Die informatie is ook de basis voor de informatie op de resultatenwebsite en voor de indicatoren in de begroting en in het jaarverslag van de minister voor BHOS. We constateren dat de uitvoeringsproblemen die we hiervoor besproken hebben ook de sturingsmogelijkheden van de minister negatief beïnvloeden.

6.1 Hoe is het geregeld?

Uitvoerders rapporteren jaarlijks aan de minister over de voortgang van hun project en de bereikte resultaten. In de jaarrapportage moeten uitvoerders in ieder geval rapporteren over het aantal mensen met toegang tot schoon drinkwater en het aantal mensen met toegang tot sanitaire voorzieningen die in dat jaar zijn bereikt. Ze mogen hierbij ook andere informatie opnemen.

De verantwoordelijke beleidsmedewerker neemt de aantallen die de uitvoerder rapporteert over in de *resultatenapplicatie*. Het ministerie heeft deze applicatie in de loop van 2018 in gebruik genomen om de resultaten van ontwikkelingssamenwerking bij te houden. Het gaat hierbij niet alleen om de resultaten voor schoon drinkwater en sanitatie, maar om de resultaten van álle indicatoren voor ontwikkelingssamenwerking zoals voedselzekerheid en klimaat. Per indicator worden de ingevoerde resultaten in de resultatenapplicatie opgeteld. De uitkomst van deze optelling neemt de minister

op in haar jaarverslag. Voordat de resultatenapplicatie er was, werden de resultaten handmatig bijgehouden in een spreadsheet.

Met de ingebruikname van de resultatenapplicatie in 2018 is de meetperiode van de resultaten veranderd. Dit is omdat de resultaten van de uitvoerders vaak nog niet beschikbaar zijn op het moment dat de minister haar jaarverslag opstelt. Daarom heeft de minister ervoor gekozen de periode waarover ze rapporteert te veranderen van een heel kalenderjaar naar de periode tussen 1 oktober van het voorgaande jaar tot en met 30 september van het jaarverslagjaar. In het jaarverslag over 2022 verwerkt de minister dus de rapportages die zijn ontvangen en goedgekeurd in de periode tussen 1 oktober 2021 en 30 september 2022. De rapportages gaan over 2020 of 2021, afhankelijk van de snelheid van aanlevering door de uitvoerder en goedkeuring door het ministerie. Kortom: er is dus een vertraging in de resultaten die de minister rapporteert in het jaarverslag.

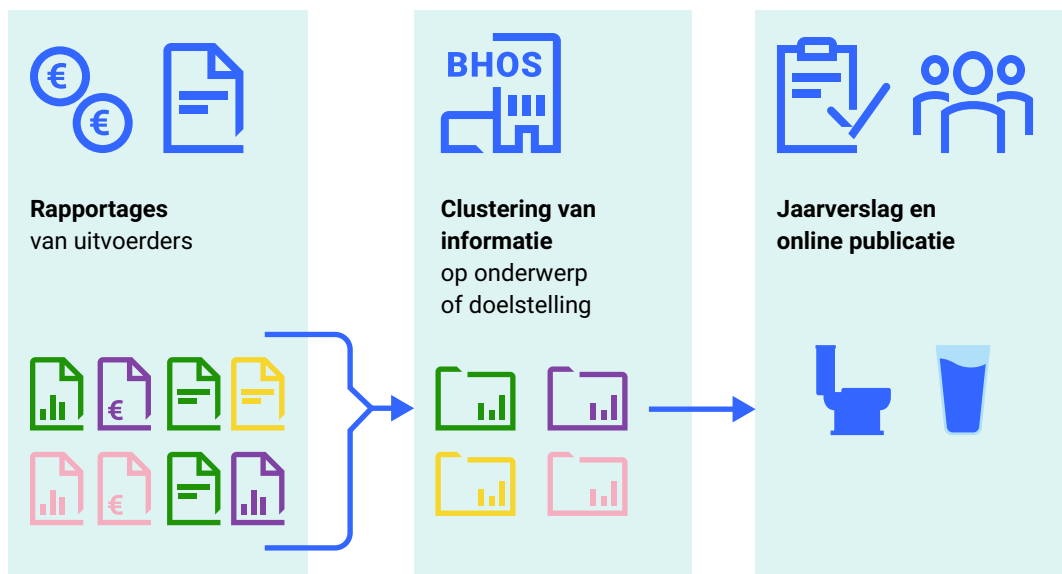
Uitvoerders stellen na afloop van het project een eindrapportage op. Afhankelijk van de omvang van het project kan daarnaast ook een externe organisatie een eind-evaluatie uitvoeren. Bij de start van het project maken het ministerie en de uitvoerder hierover afspraken.

Bij de gegevens die uitvoerders aanleveren over het aantal bereikte mensen gaat de minister uit van vertrouwen. De uitvoerder telt en rapporteert zelf over de resultaten. Dit betekent dat de opgegeven aantallen niet worden gecontroleerd door een onafhankelijke partij of door de medewerkers van het ministerie. De verantwoordelijkheid voor de telmethode en voor het doorgeven van het juiste aantal bereikte mensen legt de minister bij de uitvoerder. Wel doet de verantwoordelijke beleidsmedewerker een 'plausibiliteitstoets' op de aantallen die de uitvoerder heeft opgegeven. De toets gebeurt op basis van inhoudelijke kennis van de beleidsmedewerker over het project en de toelichtingen in de methodologische notities.

In figuur 9 staat aangegeven hoe de verantwoordingsinformatie tot stand komt.

Figuur 9 De totstandkoming van de verantwoordingsinformatie

De weg van verantwoording



6.2 Wat gaat er goed?

Voor alle projecten in de 3 landen die we hebben bezocht waren jaarrapportages en – bij afgesloten projecten – eindrapportages beschikbaar. Het ministerie en de uitvoerder maken hierover afspraken bij de start van projecten. De jaarrapportages van de projecten die we hebben bezocht, geven over het algemeen een goed beeld van het project en de voortgang ervan.

De invoering van de resultatenapplicatie in 2018 is een verbetering ten opzichte van de handmatig bijgehouden spreadsheets zoals dat daarvoor gebeurde. Die spreadsheets waren foutgevoelig en niet goed te herleiden naar de broninformatie. Nu zijn de resultaten beter te volgen en samen te voegen.

6.3 Wat kan er beter?

6.3.1 Duurzaamheid

Minister heeft geen zicht op duurzaamheid

Zoals in hoofdstuk 5 staat beschreven is de duurzaamheidsclausule niet opgenomen in de subsidiebeschikkingen van uitvoerders waardoor de minister weinig zekerheid heeft dat de bereikte mensen 15 jaar later nog steeds toegang hebben tot schoon drinkwater en sanitatie. Daarnaast heeft de minister geen monitoring ingericht om

de voorzieningen na afloop van een project te inspecteren. Zonder deze beleidsinformatie is bijsturen niet mogelijk.

We hebben gezien dat uitvoerders ook duurzaamheid bereiken door bijvoorbeeld in te zetten op marktvorming of capaciteitsopbouw. Hoe deze resultaten bijgehouden moeten worden is echter niet duidelijk. Daardoor is er geen betrouwbaar en volledig beeld van de duurzaamheid.

6.3.2 Beleidsuitgangspunten

Niet alle beleidsuitgangspunten specifiek benoemd in rapportages

De minister heeft 6 beleidsuitgangspunten opgesteld voor haar WASH-beleid, maar ontvangt niet genoeg informatie daarover van de uitvoerders om op deze uitgangspunten te kunnen sturen. Voor het realiseren van haar beleidsdoelstellingen is het van belang dat zij hier ook informatie over ontvangt.

Op dit moment is er in de jaarrapportages geen systematische aandacht voor het bereiken van de allerarmsten. Over gender wordt over het algemeen wel gerapporteerd, maar de verstrekte informatie is niet betekenisvol. Meestal staat er alleen dat 50% van de bereikte mensen vrouw is en 50% man. Bij voorlichting over sanitatie is wel specifiek aandacht voor genderaspecten. Denk bijvoorbeeld aan aandacht voor menstruatie en aan veiligheid voor vrouwen en meisjes.

6.3.3 Tellen van resultaten

Resultaten zijn minder betrouwbaar en nauwkeurig dan ze lijken

We hebben het al eerder genoemd: de methodologische notities geven geen duidelijkheid over hoe uitvoerders de resultaten moeten tellen en welke resultaten ze wel en niet mogen meenemen. Bij invoer van de data in de resultatenapplicatie is het ministerie onvoldoende kritisch op resultaten die de uitvoerder rapporteert. Wij constateren namelijk dat er resultaten zijn ingevoerd die niet mee hadden mogen tellen volgens de methodologische notities of dat er cumulatieve cijfers zijn ingevoerd. Ook stelt de minister dat indirecte resultaten niet meegeteld mogen worden bij de indicatoren voor drinkwater en sanitatie, maar dat gebeurt in de praktijk wel.

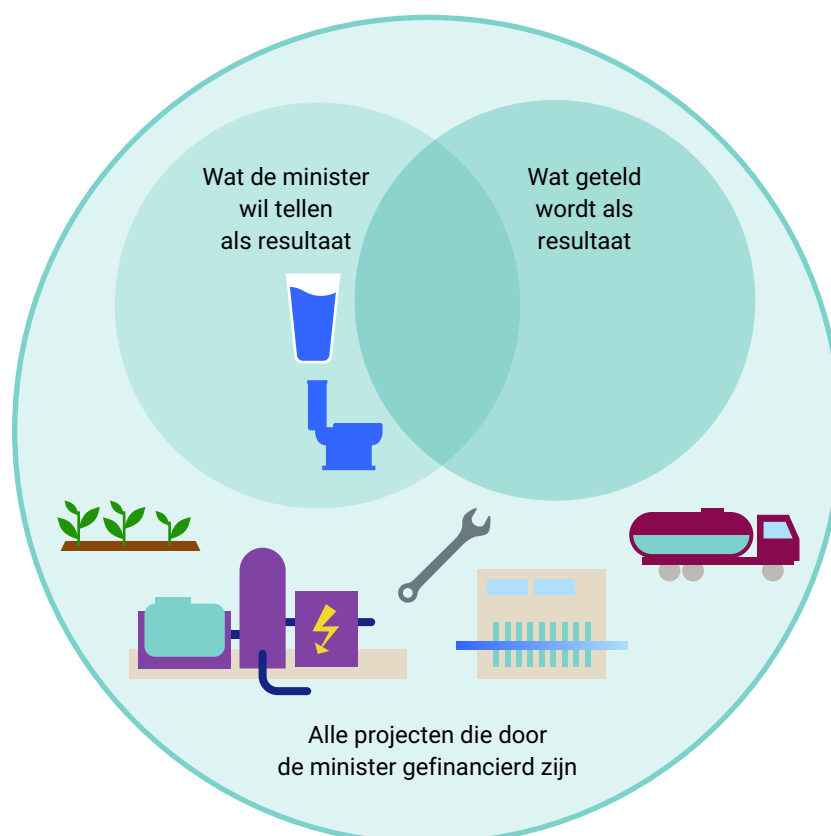
Indicator geeft een beperkt beeld van wat er in de praktijk gebeurt

De indicatoren geven een beperkt beeld van de variëteit aan projecten die een Nederlandse bijdrage ontvangen. Tijdens onze 3 landenbezoeken zijn we meerdere

projecten tegengekomen die volgens de methodologische notities niet meegeteld mogen worden voor de doelstelling, of waarbij niet duidelijk is of dit mag of niet. Het gaat over projecten zoals capaciteitsopbouw en de verwerking van uitwerpselen. Deze projecten leveren weliswaar geen directe aansluitingen of toegang tot sanitaire voorzieningen, maar zijn wel bij aan het doel van schoon drinkwater en sanitatie. Een ander voorbeeld van projecten die een bijdrage ontvangen maar die niet meegeteld mogen worden is de installatie van toiletten op scholen, in gezondheidscentra en markten.

Bij het tellen van resultaten zien we verschillende problemen. Zo tellen de uitvoerders de resultaten niet eenduidig en tellen ze ook resultaten mee die volgens de minister niet mee mogen tellen. Zie figuur 10.⁷ De resultaten die de minister presenteert in het jaarverslag zijn hierdoor minder betrouwbaar dan ze lijken.

Figuur 10 *Het verschil tussen wat de minister wil meten als resultaat en welke resultaten er daadwerkelijk gemeten en gerapporteerd worden*
Indicator geeft een beperkt beeld van wat er in de praktijk gebeurt



7.

Verantwoording

In dit hoofdstuk gaan we in op de verantwoordingsinformatie: hoe informeert de minister voor BHOS het parlement over de voortgang van de 30/50-doelstelling. We constateren dat deze informatie het parlement informeert over hoeveel mensen nieuwe toegang krijgen tot schoon drinkwater en sanitatie, maar niet over hoe duurzaam die toegang is. Dit laatste is ook geen officieel doel en daarmee onderdeel van de verantwoording. Daarnaast zien we dat de gepresenteerde cijfers over de voortgang van de 30/50-doelstelling minder betrouwbaar zijn dan ze lijken.

7.1 Hoe is de verantwoording aan het parlement geregeld?

In haar jaarverslag BHOS rapporteert de minister over de voortgang in het bereiken van haar 30/50-doelstelling in de periode 2016–2030. Ze ontleent de cijfers over het aantal bereikte mensen aan de ingevoerde cijfers in de resultatenapplicatie. De minister publiceert de resultaten ook op www.nlontwikkelingssamenwerking.nl (de *resultatenwebsite*).

7.2 Wat gaat er goed?

De minister gaat in het jaarverslag en op de resultatenwebsite niet alleen in op de in resultaten die zijn behaald in het verslagjaar, maar geeft ook inzicht in de voortgang in het bereiken van de 30/50-doelstelling in de periode 2016–2030. Daarnaast zien we een duidelijke verbetering in de consistentie van de gerapporteerde cijfers, dankzij de resultatenapplicatie die sinds 2018 in gebruik is.

7.3 Wat kan er beter?

7.3.1 Duurzaamheid

Geen verantwoording over duurzaamheid

De minister geeft geen verantwoordingsinformatie over duurzaamheid aan het parlement. Volgens de minister is het wel de bedoeling dat nieuw aangelegde voorzieningen 15 jaar werken en in goede staat blijven, maar is dit geen juridische vereiste in de contracten die met uitvoerende partijen worden afgesloten. Dit is opmerkelijk aangezien de 30/50-doelstelling een cumulatieve doelstelling is en het SDG-doel is dat iedereen in 2030 toegang moet hebben tot veilig en betaalbaar drinkwater, degelijke sanitaire voorzieningen en hygiëne. Hiervoor is blijvende toegang nodig.

7.3.2 Beleidsuitgangspunten

Beleidsuitgangspunten staan niet in jaarverslag

Voor het WASH-beleid gelden 6 uitgangspunten (zie § 4.4.2). Of aan ieder uitgangspunt wordt voldaan, blijkt niet uit de BHOS-jaarverslagen; de minister geeft hierover geen informatie aan het parlement. Op de resultatenwebsite is er wel meer aandacht voor de beleidsuitgangspunten en bijbehorende resultaten, maar alleen in de vorm van voorbeelden. Of systematisch wordt voldaan aan de beleidsuitgangspunten, wordt niet beschreven.

7.3.3 Tellen van resultaten

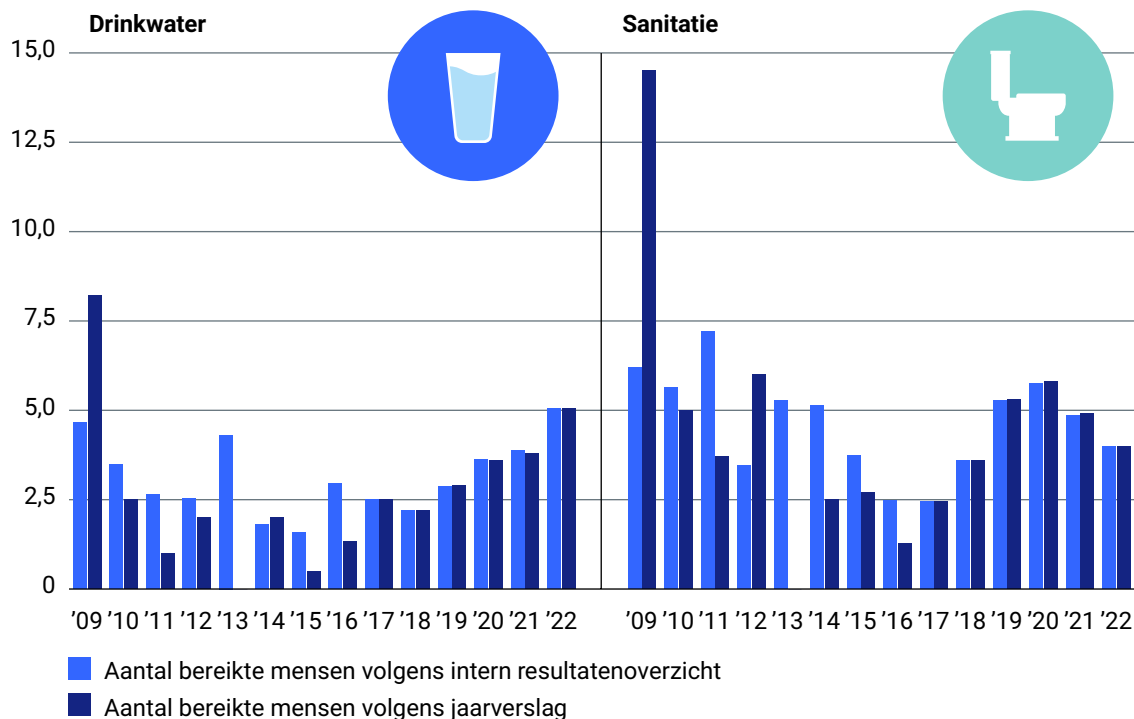
Cijfers in het verleden niet consistent

De minister voor BHOS rapporteert via de 2 indicatoren over de bereikte resultaten. Dit doet ze in verantwoordingsstukken (begroting en jaarverslag), op de resultatenwebsite en in Kamerbrieven. Tot en met het jaarverslag 2016 sluiten de cijfers in het jaarverslag niet aan op de cijfers uit de interne resultatenoverzichten (zie figuur 11). Het ministerie heeft hiervoor geen goede verklaring. Sinds 2017 is er een duidelijke verbetering.

Fgiuur 11 Aansluiting cijfers jaarverslag met interne administratie ministerie

Tot 2017: cijfers jaarverslagen niet consistent met cijfers interne resultatenoverzichten

Aantal bereikte mensen (in miljoenen)



Betrouwbaarheid informatie over resultaten niet gecontroleerd

De beheerder van de resultatenapplicatie op het ministerie controleert aan het einde van ieder jaar of de ingevoerde gegevens overeenkomen met het cijfer uit de jaarrapportage van de uitvoerder. Dit gebeurt door middel van een deelwaarneming. Dit is dus geen controle of de gerapporteerde resultaten daadwerkelijk zijn behaald.

Daarnaast is er de controle door de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR controleert jaarlijks of de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag deugdelijk tot stand is gekomen. De dienst maakt daarbij gebruik van gegevens uit de controle door de beheerder en controleert ook zelf of de aantallen in de resultatenapplicatie overeenkomen met de informatie uit de jaarrapportages van de uitvoerders. Het oordeel van de ADR gaat alleen over de optelsom die gemaakt wordt op het ministerie op basis van de resultaten die uitvoerders hebben gerapporteerd. Er wordt dus geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van de resultaten zelf.

8.

Leren van eerder onderzoek

8.1 Een lerende organisatie

Het Ministerie van BZ heeft een systeem voor monitoring (volgen van projecten) en evaluatie, met duidelijke afspraken over hoe dit moet worden gedaan. Het systeem is bruikbaar op zowel organisatieniveau als op het niveau van individuele activiteiten. Het ministerie heeft een eigen evaluatiedienst (IOB) die de resultaten van het Nederlandse buitenlandbeleid inclusief ontwikkelingssamenwerking onderzoekt. De IOB helpt beleidsmakers daarnaast verantwoording af te leggen over de beleidsresultaten. Verder heeft het ministerie stappen gezet om de 'Monitoren, Evaluatie en Leren-functie' (de MEL) te versterken. Er is bijvoorbeeld extra capaciteit vrijgemaakt om MEL-medewerkers aan te stellen.

Leren van eerdere ervaringen is in opzet goed geregeld. Maar we hebben in de besluitvormingsdocumenten die we hebben bestudeerd niet kunnen vaststellen of projecten ook echt worden (bij)gestuurd op basis van monitoringsinformatie of evaluaties.

Dit blijkt ook uit ons rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking uit 2023 (Algemene Rekenkamer, 2023). Hierin schrijven we dat investeringen in 'leren' vaak bedoeld zijn om voorwaarden te creëren om (beter) te kunnen leren, in plaats van dat ze gaan over het leren zelf. Leren is ook, of vooral, een kwestie van gedrag. En daar is vooralsnog minder aandacht voor.

8.2 Niet leren van beleid

Geen tussenevaluatie van de periode tot 2015 (de MDG-periode) en de periode tussen 2016 en 2020



In de overgang van de periode tot 2015 (de MDG-periode) naar de SDG-periode (zie § 2.1) heeft de minister geen evaluatie laten uitvoeren van het Nederlandse beleid voor water en sanitatie. De periode tot 2015 (MDG) is dus niet geëvalueerd, terwijl dit wel waardevolle lessen had kunnen opleveren voor de nieuwe periode tussen 2016 en 2030 (SDG). In de WASH-strategie van 2016 beloofde de minister aan het parlement dat er in 2020 een tussenevaluatie van het beleid zou komen. Ook deze evaluatie is niet uitgevoerd. Doordat het ministerie geen tussenevaluatie van de WASH-strategie heeft laten doen, is ook niet expliciet de vraag gesteld of het bestaande beleid nog passend is en of het moet worden gestopt of aangepast als resultaten achterblijven. Wel zien we dat het IOB-onderzoek uit 2012 heeft geleid tot meer aandacht voor duurzaamheid in de WASH-strategie.

De minister heeft onvoldoende gedaan met lessen uit eerder onderzoek bij de herziening van beleid

We zien dat de minister bij de herziening van beleid onvoldoende heeft gedaan met lessen uit eerder onderzoek. Ze heeft bijvoorbeeld 3 van de 8 aanbevelingen uit ons onderzoek uit 2008 overgenomen. Maar van die 3 is er slechts 1 doorgevoerd in het beleid: de aanbeveling voor een systeem voor monitoring. Zie figuur 12.

Figuur 12 *Overzicht aanbevelingen uit ons onderzoek uit 2008 en de opvolging door de minister*

De minister heeft slechts 1 van de 8 aanbevelingen uit ons onderzoek uit 2008 overgenomen

Aanbeveling	Opvolging
▶ Maak met spoed extra capaciteit vrij om de 50 miljoen-doelstelling te onderbouwen en te operationaliseren en resultaatgericht te sturen op de uitvoering.	 Geen toezegging
▶ Integreer echt noodzakelijke voorwaarden en criteria met spoed in beleidskader.	 Geen toezegging
▶ Maak op basis van afgewogen beleidskader duidelijk welke soorten activiteiten bijdragen.	 Geen toezegging
▶ Onderbouw drinkwateractiviteiten met goede nulmetingen.	 Geen toezegging
▶ Baseer jaarverantwoordingen op cijfers uit het nog te ontwikkelen monitoringsysteem en geef zichtbaar aan als er sprake is van forfaitaire toerekening.	 Overgenomen
▶ Kies in welke regio's/landen de doelstelling verwezenlijkt moet worden en maak daarvoor een plan voor 2008-2015. Hanteer hierbij een proactieve aanpak door kansen te creëren en ontwikkel een monitoringsysteem om goede sturingsinformatie te genereren.	 Geen toezegging
▶ Besteed meer aandacht aan de kwaliteit van communicatie, onder meer door posten meer te betrekken, goede informatie te verstrekken en zelf de juiste vragen te stellen.	 Onderschreven door minister, maar geen concrete toezegging gekoppeld aan actie
▶ Maak expliciet duidelijk wat de 50 miljoendoelstelling kost.	 Onderschreven door minister, maar geen concrete toezegging gekoppeld aan actie

Onze bevindingen uit dit onderzoek waren voor een deel dan ook al bekend. Sinds ons onderzoek uit 2008 is al bekend dat:

- Er geen duidelijke koppeling is tussen de doelstelling en de uitvoering van het beleid.
- Er geen plan van aanpak is dat duidelijk omschrijft wat er wanneer in welk land moet gebeuren om het doel te bereiken. Het ministerie stuurt niet proactief op resultaten.
- De communicatie tussen ambassades en het ministerie niet optimaal is.
- De minister geen prioritering heeft gemaakt tussen de voorwaarden (onder andere duurzaamheid, gender, bereiken van de allerarmsten). Daardoor is onduidelijk hoe uitvoerders om moeten gaan met tegenstrijdige voorwaarden.
- Helder gedefinieerde doelstellingen voor bijvoorbeeld duurzaamheid ontbreken.

Sinds het IOB-onderzoek uit 2012 is al bekend dat:

- De nieuwe voorzieningen voor water en sanitatie onvoldoende duurzaam zijn en dat de waterkwaliteit vaak verslechtert tussen het moment waarop water werd verstrekt en het moment waarop het werd geconsumeerd.

In reactie op het duurzaamheidsprobleem beloofde de toenmalige staatssecretaris van BZ een duurzaamheidsclausule op te nemen (Tweede Kamer, 2012). Die duurzaamheidsclausule werd in 2016 verhoogd van 10 naar 15 jaar. Maar, zoals we uitleggen in § 4.4.1, voor geen van de projecten is die clausule opgesteld. Het is daardoor onduidelijk of de mensen die eerder toegang hebben gekregen tot schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen, die toegang 15 jaar lang houden. Het is dus onduidelijk of publiek geld uit Nederland blijvend iets heeft opgeleverd.

9.

Conclusies en aanbevelingen

De VN hebben afgesproken dat uiterlijk in 2030 iedereen toegang heeft tot veilig en betaalbaar drinkwater en gepaste sanitaire voorzieningen. Nederland levert hieraan een bijdrage met de 30/50-doelstelling. We hebben onderzocht hoe de minister deze 30/50-doelstelling heeft uitgewerkt in haar beleid en hoe dit beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. Daarbij hebben we onderzocht of de beleidsinformatie een goed beeld geeft van de resultaten in ontwikkelingslanden, of de verantwoordingsinformatie goed tot stand komt en of de minister bij de herziening van beleid iets heeft gedaan met lessen uit eerdere onderzoeken. We komen tot 3 conclusies.

9.1 Conclusie 1 – Onvoldoende uitwerking van beleid leidt tot problemen in de uitvoering

Er is geen onderliggend plan om de 30/50-doelstelling te halen

In de WASH-strategie heeft de minister niet uitgewerkt wat er precies moet gebeuren om de 30/50-doelstelling te realiseren. Ook is niet duidelijk hoeveel mensen de minister via de Nederlandse ambassades wil bereiken en hoeveel via de beleidsdirectie. Daarnaast is het onduidelijk hoeveel mensen de minister uit de doelgroep wil bereiken.

Prioritering

De minister heeft naast 30/50-doelstelling ook 6 beleidsuitgangspunten geformuleerd voor het WASH-beleid zonder hierin een richtlijn voor prioritering aan te brengen. We constateren dat deze stapeling van doelstellingen en beleidsuitgangspunten het beleid complex en moeilijk uitvoerbaar maken. In een project kunnen niet alle beleidsuitgangspunten tegelijk gerealiseerd worden. Zo zien we dat,

ondanks dat het beleid zich richt op de allerarmsten, deze doelgroep meestal niet de focus is van de projecten.

Duurzaamheid van de resultaten

De minister heeft zichzelf met de 30/50-doelstelling een cumulatief doel gesteld. Hoe de minister ervoor wil zorgen dat mensen blijvend toegang tot schoon drinkwater en sanitatie krijgen, is onvoldoende uitgewerkt. Oorspronkelijk wilde de minister de toegang garanderen door een duurzaamheidsclausule in elke subsidiebeschikking op te nemen waarbij uitvoerders moeten garanderen dat de voorzieningen 15 jaar blijven functioneren (Tweede Kamer, 2017a). Maar dit bleek juridisch onhaalbaar.

Het risico bestaat dat kwetsbare groepen slechts tijdelijk toegang krijgen tot schoon drinkwater en sanitatie. Dit vinden wij een gemiste kans. Wel moeten de wensen van de minister haalbaar zijn. Wat is maximaal haalbaar voor de duurzaamheid? Welke verantwoordelijkheden kun je neerleggen bij uitvoerders en bij lokale overheden? Voor het bereiken van de allerarmsten zijn wellicht andere maatregelen nodig om duurzame toegang te realiseren dan bij mensen die kunnen betalen voor schoon drinkwater of hun eigen toilet. Daarom doen wij de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1 – Werk duurzaamheid (blijvende toegang tot schoon drinkwater en sanitatie) verder uit en breng in kaart wat ervoor nodig is om resultaten te behalen die duurzaam zijn. Aandacht voor een adequate exit strategie is hierbij belangrijk: hoe zorg je ervoor dat de mensen toegang houden als de Nederlandse bijdrage stopt?

9.2 Conclusie 2 – De verantwoordingsinformatie komt niet altijd goed tot stand en geeft geen volledig en betrouwbaar beeld van de resultaten

We onderschrijven de manier van werken door de minister waarbij ze een lange termijn doel afspreekt. Voor de 30/50-doelstelling is budget en de minister volgt de voortgang van die doelstelling via 2 indicatoren;

- het aantal mensen met toegang tot een verbeterde waterbron;
- het aantal mensen met toegang tot verbeterde sanitaire voorzieningen en voorlichting over hygiënische leefomstandigheden.

Via deze werkwijze kan de minister de resultaten van beleid volgen, waar nodig bijsturen en aan het parlement verantwoording afleggen. Hieraan zijn een aantal voorwaarden verbonden:

- De doelstelling moet goed gedefinieerd zijn en uitgewerkt zijn in het beleid. Zoals bij conclusie 1 beschreven is dit nu onvoldoende het geval.
- De indicatoren moeten horen bij de doelstelling en moeten eenduidig meetbaar zijn.
- Uitvoerders moeten weten hoe de resultaten gemeten moeten worden en hier moet een controle op zijn.

Ten aanzien van de indicatoren zien we 2 problemen.

Indicatoren geven een beperkt beeld

Ten eerste geven de indicatoren een beperkt beeld van de resultaten. Er gebeurt in de praktijk veel meer dan wordt weergegeven via de 2 indicatoren. Denk hierbij aan nuttige en waardevolle projecten die niet meetellen zoals toiletten op scholen en in gezondheidscentra, en de verwerking van uitwerpselen. Het is zonde dat deze projecten niet worden meegeteld in de resultaten. Ook geven de indicatoren geen antwoord op de vraag of, en in hoeverre voldaan is aan de beleidsuitgangspunten van de minister. Bijvoorbeeld over welke doelgroepen er zijn bereikt of hoe duurzaam de resultaten zijn.

Informatie over indicatoren komt niet goed tot stand

Ten tweede zien we dat de cijfers bij de indicatoren niet goed tot stand komen. Doordat er in het beleid niet goed is uitgewerkt welke resultaten meetellen voor de doelstelling en hoe deze resultaten geteld moeten worden, geven de resultaten geen betrouwbaar beeld. We constateren dat de minister meer resultaten meetelt voor de 30/50- doelstelling dan dat zij met het parlement heeft afgesproken. Daarnaast worden de resultaten die wel mogen meetellen niet eenduidig gemeten.

De huidige manier van werken van de minister met de indicatoren biedt niet de betrouwbare cijfers die nodig zijn om de voortgang van de doelstelling goed te kunnen volgen, waar nodig bij te sturen en verantwoording af te leggen aan het parlement. In conclusie 1 concludeerde we al dat de stapeling van doelstellingen en beleidsuitgangspunten de uitvoering van het beleid complex maken. We doen daarom de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 2 – Neem de huidige werkwijze onder de loep. Breng in kaart wat de belangrijkste doelen zijn van het beleid en bepaal welke indicatoren daar het beste bij passen. Betrek hierbij de uitvoerders en maak heldere afspraken over wat er bereikt moet worden en welke informatie nodig is om bij te sturen en het parlement goed te informeren.

9.3 Conclusie 3 – De minister heeft onvoldoende gedaan met lessen uit eerder onderzoek bij het herzien van beleid

Leren betekent kritisch terugkijken naar het verleden, op tijd bijsturen en hieruit lessen trekken voor de toekomst. We zien dat veel bevindingen uit dit onderzoek niet nieuw zijn, dus in dat opzicht is er niet veel verbeterd ten opzichte van ons onderzoek dat wij in 2008 hebben gedaan naar schoon drinkwater en sanitatie.

Daarnaast zien we ook dat de minister haar eigen beleid te weinig evalueert. Zo heeft de minister geen evaluatie over de MDG-periode 2004–2015 uitgevoerd. Dat geldt ook voor de tussenevaluatie die in 2020 zou worden uitgevoerd over de huidige SDG-periode.

We concluderen dat de minister bij herziening van haar beleid onvoldoende lessen trekt uit 15 jaar onderzoek en evaluatie.

10.

Reactie minister voor BHOS en ons nawoord

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft op 14 september 2023 haar reactie gegeven op de conceptversie van dit rapport. Hieronder geven we de volledige reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

10.1 Reactie van de minister voor BHOS

Onvoldoende uitwerking van beleid leidt tot problemen in de uitvoering

U baseert deze hoofdconclusie op het feit dat er geen onderliggend plan is hoe 30 miljoen mensen duurzaam toegang te geven tot schoon drinkwater en 50 miljoen tot sanitatie (de 30/50-doelstelling) en er geen richtlijn is voor prioritering van de zes beleidsuitgangspunten van de WASH-strategie (Kamerstuk 32605, nr. 193). U beveelt aan om verder uit te werken hoe de duurzaamheid van de resultaten te waarborgen, inclusief het opstellen van een adequate exit strategie.

Ik constateer dat u positief bent over de WASH-strategie. Tegelijkertijd herken ik de spanning die u signaleert tussen de verschillende beleidsuitgangspunten ervan (duurzaamheid, inclusie, klimaatadaptatie, etc.). In de praktijk leidt dat soms tot lastige keuzes en ik span mij in voor bevredigende en op maat gemaakte oplossingen. Van uitvoerders vraag ik om context-specifiek prioriteiten te stellen, mede afgestemd met de ambassades en de overheid ter plaatse. Planning en afstemming over te bereiken resultaten tussen departement en ambassades vindt plaats in de meerjarenlandenstrategiën en de jaarplannen.

Duurzaamheid van resultaten

Ik ben het met u eens dat meer aandacht nodig is om te zorgen dat resultaten ook daadwerkelijk beklijven en onderschrijf dat het een gemiste kans is als de doelgroepen, en in het bijzonder kwetsbare groepen, slechts tijdelijk toegang krijgen tot WASH. Betere planning en monitoring vanuit Nederland, zoals u voorstelt, kunnen hieraan bijdragen, maar vormen altijd slechts een deel van de oplossing. Het bewerkstelligen van blijvende toegang tot WASH is complex omdat dit afhankelijk is van een veelheid aan factoren en actoren. Over een aantal hiervan heb ik controle; op andere heb ik in meer of mindere mate invloed, bijvoorbeeld via versterking van nationaal WASH-sectorbeleid in programmalanden.

Het is belangrijk om landen in staat te stellen om zelf te voorzien in duurzame WASH-dienstverlening. Dit vraagt om coherentie van inspanningen ter plaatse en eigenaarschap van de programmalanden. Ik teken daarbij aan dat in land-specifieke programma's rekening wordt gehouden met de lokale context, de institutionele capaciteit en de potentiële rol van de private sector, en zo een afweging wordt gemaakt tussen de armoedefocus en duurzaamheid. De beste exit-strategie voor duurzaamheid is ervoor te zorgen dat de inspanningen worden ingebed in de situatie ter plekke. Hieraan wordt uitvoering gegeven door nauwe samenwerking met overheden in programmalanden.

Ik benadruk bij elke partner het belang van duurzaamheid van de inspanningen en pas waar mogelijk de duurzaamheidsclausule in overeenkomsten toe. Met Nederlandse financiering wordt nu ook gewerkt aan de ontwikkeling van duurzaamheidschecks op WASH-sectorniveau, die kunnen worden omschreven als een 'audit' van het 'WASH-systeem' vanuit de gedachte dat duurzaamheid kan worden bereikt met betere 'governance', professionele dienstverleners en goede monitoringssystemen. Op den duur komt dit de duurzaamheid van alle Nederlandse inspanningen in de programmalanden ten goede.

Politieke steun voor blijvende toegang tot WASH op het hoogste niveau is onontbeerlijk. Ik heb mij daarom in het kader van de VN 2023 Water conferentie gecommitteerd om samen met een aantal partners te werken aan 'Presidential Compacts' voor WASH. Elf landen, waaronder Ghana en Ethiopië, hebben zich aan dit initiatief verbonden. Meer landen volgen.

De verantwoordingsinformatie komt niet altijd goed tot stand en geeft geen volledig en betrouwbaar beeld van de resultaten

U komt tot deze conclusie omdat u oordeelt dat de indicatoren de resultaten slechts beperkt weergeven en niet laten zien in hoeverre is voldaan aan de beleidsuitgangspunten. U bent ook van mening dat de informatie over de indicatoren niet altijd goed tot stand komt. U beveelt aan om doelen van het beleid en indicatoren beter met elkaar in overeenstemming te brengen en uitvoerders te betrekken en heldere afspraken te maken.

Ik ondersteun de conclusie dat de twee indicatoren slechts een beperkt beeld geven van de volledige beleidsinzet en resultaatbereiking op WASH. In het WASH resultatenraamwerk zijn ook andere indicatoren opgenomen, zoals ook te vinden op de resultatenwebsite voor ontwikkelingssamenwerking. Indicatoren vertellen niet het hele verhaal, maar zijn een vertrekpunt om resultaten te kunnen beoordelen in hun context, aangevuld met studies en evaluaties. Ik onderschrijf het belang om de resultatenkaders en indicatoren wanneer nodig aan te scherpen en daarom werk ik op dit moment aan de afronding van een nieuw resultatenraamwerk voor water. Het raamwerk biedt nu ook meer ruimte voor kwalitatieve meting. Het concept-raamwerk en de nieuwe methodologische notities zijn met verschillende partners besproken. Ik ben met u van mening dat de methodologische notities verschil van interpretatie niet uitsluiten en dat heldere afspraken met uitvoerders over het gebruik van de indicatoren essentieel zijn. De methodologische notities en het gebruik ervan in de beleidsdialog zullen worden doorontwikkeld.

Daarbij is er geen 'one size fits all'. Uitvoerders hebben met verschillende donoren te maken. Te directe voorschriften kunnen uitvoerders in de problemen brengen wanneer verschillende partners hun rapportage-eisen opstapelen. Vanuit doelmatigheidsoogpunt is het daarom zinvol om rapportagevoorschriften niet te eng te formuleren en waar mogelijk aan te sluiten bij andere donoren. Ook wordt aangesloten bij de SDG-indicatoren.

De minister heeft onvoldoende gedaan met lessen uit eerder onderzoek bij het herzien van beleid

U gaat in op het belang van leren en constateert dat weinig is gebeurd met de aanbevelingen uit het AR rapport uit 2008. Ik onderschrijf dit belang en wil daar maximaal ruimte voor bieden ter verbetering van beleid. Ik deel uw conclusie dat er weinig is gebeurd met het rapport uit 2008 niet. In 2012 heeft ook de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) het Nederlandse beleid voor WASH geëvalueerd. Uit deze twee studies zijn de belangrijkste lessen en

onderliggende dilemma's opgepakt, vooral op het gebied van duurzaamheid. Ik maak gebruik van de beschikbare Nederlandse en internationale kennis en expertise op het gebied van WASH om kennisopbouw in landen zelf te faciliteren. In de WASH-strategie en in de WASH-programma's heeft geïntegreerd waterbeheer meer aandacht gekregen.

U merkt terecht op dat het WASH beleid sinds 2012 niet is geëvalueerd. In principe moet elk beleidsterrein periodiek, maximaal na 7 jaar, opnieuw geëvalueerd worden. Het WASH beleid is integraal onderdeel van de evaluatie die de IOB eind 2022 gestart is naar 'Coherence of Dutch policy and effects on food security, water and climate in developing countries'. Voorts zal WASH volgens de Strategische Evaluatie Agenda uitgebreid worden geëvalueerd in 2024/2025.

Tenslotte: ik wil de door u gedane aanbevelingen binnen DGIS als leerpunten mee nemen naar de andere thema's van het ontwikkelingsbeleid. Hiertoe wordt op korte termijn een workshop georganiseerd voor betrokken medewerkers. Ik ben u erkentelijk als u hieraan wilt deelnemen, met de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB).

10.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister voor BHOS onderschrijft in haar reactie op een aantal punten onze conclusies. Zij geeft ook aan dat ze onze aanbevelingen op andere thema's dan schoon drinkwater en sanitatie als leerpunten wil meenemen. Dat spreekt ons vanzelfsprekend aan. We zijn graag bereid, met de IOB, daar (ambtelijk) aan bij te dragen. Dat neemt niet weg dat de minister ons rapport op een aantal kernpunten niet lijkt te onderschrijven.

De duurzaamheid van de Nederlandse bijdrage is onvoldoende geborgd. De minister geeft terecht aan dat veel factoren een rol spelen en dat ze daar slechts deels invloed op heeft. Juist daarom is het volgens ons belangrijk om vast te stellen wat wél mogelijk is. De duurzaamheidsclausule die de minister in haar reactie noemt als één van de oplossingen blijkt tot nu toe in de praktijk maar heel beperkt ingevoerd. Om dit moment gaat het slechts om 2 organisaties.

Wij benadrukken dat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit dit rapport voor een belangrijk deel overeen komen met eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en de IOB. Wij hadden verwacht dat de minister voor BHOS met een meer concrete reactie op dit rapport zou komen nu duidelijk is dat eerdere

inspanningen niet hebben geleid tot een oplossing van de gesignaleerde problemen. Toezeggingen op het gebied van duurzaamheid na aanleiding van het IOB rapport uit 2012 zijn, zo blijkt uit dit onderzoek, ook in 2023 voor het grootste deel nog niet gerealiseerd. Juist door maximaal te leren van wat er in de afgelopen jaren minder goed is gegaan kunnen de minister en het parlement ervoor zorgen dat Nederlands publiek geld zo doeltreffend mogelijk wordt ingezet in het buitenland. Waardoor uiteindelijk meer mensen toegang krijgen tot schoon drinkwater en sanitatie.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht partnerlanden, focuslanden en focusregio's

Vanaf 2022	2018–2022	2012–2017	2007–2012
Minister Schreinemacher	Minister Kaag (spreekt van focusregio's)	Minister Ploumen	Ministers Knapen en Koenders (beleid werd voortgezet)
Groep 1 (brede OS-relatie): Mali, Niger, Burkina Faso, Jemen, Palestijnse Gebieden, Uganda, Ethiopië, Zuid-Soedan, Soedan, Burundi, Mozambique, Benin.	Groep 1 (landen in regio's): Libanon, Jordanië, Irak, Mali, Niger, Nigeria, Ethiopië, Kenia, Zuid-Soedan, Somalië, Soedan, Burundi, Uganda.	Groep 1 (hulprelatie): Afghanistan, Burundi, Mali, Jemen, Rwanda, Zuid-Sudan, Palestijnse Gebieden.	Groep 1 (versnelde MDG-bereiking): Bangladesh, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Ethiopië, Jemen, Ghana, Kenia, Mali, Mongolië, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Senegal, Tanzania, Uganda, Zambia.
Groep 2 (specifieke OS- doelen): Bangladesh, Egypte, Kenia, Jordanië, Libanon, Irak, Afghanistan, Somalië, Tsjaad, Tunesië.	Groep 2 (afbouwen): Rwanda, Ghana, Indonesië, Benin, Mozambique.	Groep 2 (overgangsrelatie): Bangladesh, Benin, Ethiopië, Ghana, Indonesië, Kenia, Mozambique, Uganda.	Groep 2 (veiligheid en ontwikkeling): Afghanistan, Burundi, Colombia, Congo, Guatemala, Kosovo, Pakistan, Palestijnse Gebieden, Sudan.

Vanaf 2022	2018–2022	2012–2017	2007–2012
Minister Schreinemacher	Minister Kaag (spreekt van focusregio's)	Minister Ploumen	Ministers Knapen en Koenders (beleid werd voortgezet)
Groep 3 (combinatielanden): Egypte, Ghana, Marokko, Nigeria, Senegal, Ivoorkust, Kenia, Zuid-Afrika, Bangladesh, India, Indonesië, Vietnam, Colombia, Oekraïne.			Groep 3 (brede relatie): Egypte, Georgië, Indonesië, Moldavië, Vietnam, Zuid-Afrika, Suriname.

Bijlage 2 Overzicht conclusies en aanbevelingen

Conclusie	Aanbeveling	Reactie minister
Onvoldoende uitwerking van beleid leidt tot problemen in de uitvoering	Werk duurzaamheid (blijvende toegang tot schoon drinkwater en sanitatie) verder uit en breng in kaart wat ervoor nodig is om resultaten te behalen die duurzaam zijn. Aandacht voor een adequate exit strategie is hierbij belangrijk: hoe zorg je ervoor dat de mensen toegang houden als de Nederlandse bijdrage stopt?	De minister doet geen concrete toezegging op onze aanbeveling.
De verantwoordingsinformatie komt niet altijd goed tot stand en geeft geen volledig en betrouwbaar beeld van de resultaten	Neem de huidige werkwijze onder de loep. Breng in kaart wat de belangrijkste doelen zijn van het beleid en bepaal welke indicatoren daar het beste bij passen. Betrek hierbij de uitvoerders en maak heldere afspraken over wat er bereikt moet worden en welke informatie nodig is om bij te sturen en het parlement goed te informeren.	De minister doet geen concrete toezegging op onze aanbeveling.
De minister heeft onvoldoende gedaan met lessen uit eerder onderzoek bij het herzien van beleid	-	De minister deelt deze conclusie niet.

Bijlage 3 Methodologische verantwoording

Onderzoeksvragen

De probleemstelling van ons onderzoek is:

Komt de verantwoording over het water- en sanitatiebeleid door de minister voor BHOS op adequate wijze tot stand, geeft de beleidsinformatie een adequaat beeld van de behaalde beleidsresultaten ter plaatse en leert de minister van eerdere evaluaties en informatie over beleidsresultaten?

Een antwoord op deze probleemstelling formuleren we aan de hand van de antwoorden op deze onderliggende onderzoeksvragen:

1. Is de SDG 6 doelstelling (vanaf 2016) op een consistente manier vertaald naar de algemene beleidsdoelstellingen van de minister met betrekking tot toegang tot adequate sanitaire voorzieningen en een adequate drinkwatervoorziening?
2. Zijn de algemene beleidsdoelstellingen van de minister op een consistente manier vertaald naar de doelstellingen voor drinkwater en sanitatie voor het specifieke land en naar de beoogde prestaties voor specifieke activiteiten?
3. Is er een goede onderbouwing dat het beleid op het gebied van drinkwater en sanitatie bijdraagt aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de minister?
4. Welke middelen heeft de minister voor de jaren 2008-2021 jaarlijks vrijgemaakt voor het thema drinkwater en sanitatie en realiseert de minister in de jaren 2008–2021 de beoogde resultaten (doelbereiking)?
5. Is er een verschil tussen de resultaten van bilaterale activiteiten en multilaterale activiteiten?
6. Stelt de minister op adequate wijze eisen aan de in de partnerlanden uit te voeren activiteiten op het gebied van water en sanitatie en voldoen de activiteiten aan de door de minister gestelde eisen?
7. Worden de resultaten op adequate wijze gemeten?
8. Is de gepresenteerde verantwoordingsinformatie volledig en op een adequate manier tot stand gekomen?
9. Geeft de gepresenteerde verantwoordingsinformatie een adequaat beeld van de behaalde beleidsresultaten op het gebied van water en sanitatie ter plaatse?
10. Is de minister erin geslaagd om toezeggingen naar aanleiding van de aanbevelingen uit eerder onderzoek (AR-onderzoeken en IOB-evaluaties) op te volgen in de herziening van beleid?
11. Leert de minister bij de vorming van nieuw beleid van ervaringen uit het verleden?
12. Heeft de minister lessen uit eerdere activiteiten opgevolgd in de vormgeving van de nieuwe activiteiten?

13. Stuurt de minister de uitvoering van de activiteiten tijdig bij op basis van beschikbare beleidsinformatie?
14. Heeft de minister haar lerend vermogen op adequate wijze georganiseerd?

Onderzoeksuitvoering

In fase 1 hebben we gekeken naar de in Nederland beschikbare informatie over beleidsonderbouwing, - uitvoering, -verantwoording, -resultaten en leereffecten. Ook voerden we een groot aantal gesprekken met medewerkers van het ministerie en projectuitvoerders.

In fase 2 hebben we 3 landen bezocht uit onze selectie van 12 landen, waar de minister voor BHOS actief is op het gebied van WASH (zie de laatste alinea, Selectie bezoeklanden). Door bezoek aan een groot aantal projecten hebben we een beter begrip gekregen van de werking van het beleid. Ook hebben we in deze fase onze bevindingen uit fase 1 in de praktijk kunnen toetsen.

In fase 3 hebben we Nederlandse-ambassademedewerkers geïnterviewd. Het gaat om de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het WASH-beleid in de overige 9 landen van onze selectie van 12 landen. Deze interviews hebben we gebruikt om te achterhalen in hoeverre de feiten die we constateerden bij de landenbezoeken ook bredere geldigheid hebben.

Landeselectie

In de periode dat wij onderzoek deden, was de minister voor BHOS in 39 landen actief op het gebied van WASH. Deze 39 landen hebben we als basis genomen voor een selectie van landen die in potentie in aanmerking konden komen voor een landenbezoek in fase 2, en/of een interview in fase 3. We hebben de keuze gemaakt aan de hand van 3 criteria:

- Ten minste € 20 miljoen uitgegeven sinds de start van activiteiten van het Ministerie van BZ in dat land⁸;
- Langere periode van activiteit; tussen 2008–2021 voor ten minste 7 jaar;
- Gedurende langere periode van ten minste 5 jaar is een bedrag uitgegeven van minimaal € 3 miljoen per jaar.

Op basis van deze selectiecriteria heb we een subselectie gemaakt van 12 landen, die centraal staan in ons onderzoek. In fase 3 van het onderzoek hebben we getoetst in hoeverre bevindingen uit bezoeken aan de steekproeflanden te generaliseren zijn. Voor de beantwoording van de vraag over doelbereiking zijn uiteraard wel de verantwoordingsgegevens van activiteiten in alle landen het uitgangspunt, dus niet

alleen landen uit de steekproef. De selectie van 12 landen stelt ons in staat uitspraken te doen over de kwaliteit van de beleidsuitvoering, de verantwoording en het lerend vermogen, gerelateerd aan een groot deel van de uitgaven. Daarnaast verwachten we dat de kwaliteit van deze elementen het hoogst is in landen waar het meeste geld wordt uitgegeven. Dit zijn dus de most likely cases om hoge kwaliteit van uitvoering, verantwoording en leren te vinden. Dit betekent ook dat als we in de 12 landen uit de selectie een lager kwaliteitsniveau vinden, het aannemelijk is dat de kwaliteit in de overige 27 landen niet hoger is.

Selectie bezoeklanden

Bij de keuze voor de 3 te bezoeken landen hebben we geprobeerd zoveel mogelijk variatie in het type activiteiten mee te nemen in de selectie. Denk bijvoorbeeld aan centraal en decentraal gefinancierde projecten, stedelijke en meer ruraal georiënteerde projecten en de inzet van verschillende financieringsmechanismen. Daarnaast waren niet alle landen geschikt voor een bezoek vanwege de veiligheids-situatie. Op basis van deze uitgangspunten hebben we gekozen voor een bezoek aan Ghana, Bangladesh en Mozambique. De overige 9 landen van de subselectie van 12 zijn: Zuid-Soedan, Palestijnse Gebieden, Jemen, Benin, Kenia, Indonesië, Ethiopië, Soedan en Egypte.

Bijlage 4 Normenkader

Toetsend onderzoek

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre is voldaan aan de normen die wij hebben vastgesteld. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven. Daarmee is dit onderzoek een toetsend onderzoek. Bij onderzoeken door de Algemene Rekenkamer volgen we de internationale principes van rekenkameronderzoek (IFPP). Deze principes hebben onder meer betrekking op onafhankelijkheid, transparantie en integriteit (zie www.issai.org).

Voor de kwaliteit van de beleidsonderbouwing, verantwoording en beleidsinformatie hebben we deze normen gehanteerd:

- De minister formuleert haar doelstellingen SMART-C.
- De minister stelt een beleidstheorie op waaruit duidelijk wordt hoe ze met haar beleid de doelstellingen bereikt. De beleidstheorie moet voldoen aan de volgende eisen:
 - expliciet beschreven: theorie bevat de doelstellingen van dit beleid.
 - valide en plausibel: de veronderstelde gedragsmechanismen bij de doelgroep van het beleid moeten overeenkomen met de huidige kennis over deze mechanismen in de literatuur. Ook de causale mechanismen in de beleidstheorie moeten plausibel zijn;
 - de veronderstellingen waaruit de theorie is opgebouwd, mogen niet tegenstrijdig zijn en moeten logisch met elkaar samenhangen;
 - de beleidstheorie moet gericht zijn op variabelen die door het beleid kunnen worden beïnvloed;
 - de gebruikte begrippen moeten helder en ondubbelzinnig omschreven zijn;
 - alle te verwachten beleidseffecten moeten in ogenschouw zijn genomen, inclusief mogelijke neveneffecten of averechtse effecten;
 - het moet helder zijn wat verwacht wordt van alle actoren die bij de uitvoering van het beleid betrokken zijn;
 - het beleid moet nog zinvol zijn tegen de tijd dat het effect sorteert.
- De projecten die de minister financiert voldoen aan de eisen die de minister stelt.
- De resultaten van de projecten (prestaties plus doelbereik, doeltreffendheid en duurzaamheid) worden gerapporteerd op basis van valide metingen van de situatie ter plaatse.
- De minister presenteert verantwoordingsinformatie. Deze is volledig, is adequaat tot stand gekomen en geeft een adequaat en actueel beeld van de behaalde beleidsresultaten. Dit betekent dat:

- Begrippen moeten valide gemeten worden, dat wil zeggen: begrippen moeten zodanig geoperationaliseerd en gemeten zijn, dat je meet wat je wil meten.
- Verantwoordingsinformatie moet ordelijk en controleerbaar tot stand gekomen zijn.
- De verantwoordingsinformatie moet toegankelijk zijn voor de gebruikers ervan.
- De verantwoordingsinformatie geeft een adequaat beeld van de werkelijkheid.
- De verantwoordingsinformatie mag niet voor meer dan één uitleg vatbaar zijn.
- De verantwoordingsinformatie moet evenwichtig (eerlijk, objectief en gebalanceerd) worden gebruikt.
- De minister moet inzicht geven in de kwaliteit van de gebruikte gegevens en de herkomst ervan.

Voor 'leren van beleidsinformatie' hebben we deze normen gehanteerd:

- De minister komt haar eigen toezeggingen op aanbevelingen uit eerder onderzoek na. Deze aanbevelingen heeft de minister verwerkt in het beleid en dit is te zien in de praktijk.
- De minister maakt aantoonbaar gebruik van inzichten uit evaluaties en monitoringsinformatie bij nieuw beleid. Hierbij stelt de minister de vraag of het beleid nog passend is, of er nieuw beleid nodig is, of het beleid geïntensiveerd moet worden of dat het beleid gestopt moet worden als de resultaten achterblijven bij de verwachtingen.
- De minister heeft een systeem ingericht dat het mogelijk maakt te leren van eerdere evaluaties en monitoring en ze gebruikt die lessen om bij te sturen, nieuw beleid op te zetten of om te stoppen met activiteiten als dat aan de orde is. Dit systeem moet werkbaar zijn op zowel ministerieniveau als op het niveau van individuele activiteiten.

Bijlage 5 Afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
AR	Algemene Rekenkamer
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BZ	Buitenlandse Zaken
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
JMP	Joint Monitoring Programme
MDG	Millennium Development Goals
MEL	Monitoren, Evalueren en Leren
MLS	Meerjarige Landen Strategie
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
OS	Ontwikkelingssamenwerking
SDG	Sustainable Development Goals
WASH	Water, sanitation and hygiene
30/50-doelstelling	Doelstelling van de minister voor BHOS om tussen 2016 en 2030 30 miljoen mensen toegang te geven tot schoon drinkwater en 50 miljoen mensen tot sanitaire voorzieningen

Bijlage 6 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2008). *Drinkwater in ontwikkelingslanden*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2013). *Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Stand van zaken 2012*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014). *Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking: de multilaterale organisaties en de EU. Stand van zaken 2013*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2016). *Financieringskanaal bedrijfsleven. Stand van zaken 2014*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking uit 2023*. Den Haag: eigen beheer.

BZ/IOB (2012). *IOB Evaluatie – Van infrastructuur naar duurzame impact: beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan drinkwater en sanitaire voorzieningen (1990–2011)*. Den Haag: eigen beheer.

BZ/BHOS (2018). *Theory of Change: Water Narratief*. Den Haag: eigen beheer.

BZ/BHOS (2022). *Beleidsnotitie 2022 – Doen waar Nederland goed in is*. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2012). *Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken – Beleidsdoorlichting Buitenlandse Zaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 271 nr.5. Den Haag, eigen beheer.

Tweede Kamer (2017a). *Brief van de minister voor BHOS – WASH-strategie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 32 605, nr. 193. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2017b). *Brief van de minister voor BHOS - Methodologische notities bij indicatoren Ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 550-XVII, nr. 47. Den Haag: eigen beheer.

Bijlage 7 Eindnoten

1. De uitgaven in 2022 aan water en sanitatie zijn lager dan in voorgaande jaren omdat een grote betaling is doorgeschoven van 2022 naar 2023.
2. De cijfers over het aantal bereikte mensen in figuur 3 hebben we ontleend aan de (interne) resultatenoverzichten die het ministerie hiervan bijhoudt.
3. De cijfers over het aantal bereikte mensen in figuur 4 hebben we ontleend aan de (interne) resultatenoverzichten die het ministerie hiervan bijhoudt. We merken op dat de minister over 2016 zowel in haar jaarverslag als op de resultatenwebsite lagere aantallen bereikte mensen rapporteert. Het ministerie kon deze verschillen niet verklaren.
4. De WHO en UNICEF dragen zorg voor het VN systeem voor monitoring van de voortgang van SDG6, via het *Joint Monitoring Programme (JMP)*. De definities voor verbeterde drinkwater- en sanitaire voorzieningen die in het JMP worden gehanteerd zijn vastgesteld in een 'sanitatieladder' (zie data.UNICEF.org). Toegang tot sanitatie moet voldoen aan de het niveau *Safely managed of Basic*.
5. De WHO en UNICEF dragen zorg voor het VN systeem voor monitoring van de voortgang van SDG6, via het *Joint Monitoring Programme (JMP)*. De definities voor verbeterde drinkwater- en sanitaire voorzieningen die in het JMP worden gehanteerd zijn vastgesteld in een 'sanitatieladder' (zie data.UNICEF.org). Toegang tot sanitatie moet voldoen aan de het niveau *Safely managed of Basic*.
6. SMART is een afkorting en staat voor: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. SMART-doelen bieden een duidelijke leidraad om een doelstelling concreet te maken. Ze voorkomen dat er onduidelijkheden bestaan over wat er gedaan moet worden.
7. De grootte van de cirkels zijn illustratief.
8. Het gaat hier om decentrale financiering.

Algemene Rekenkamer
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 12 oktober 2023.
Dit document is op 18 januari
2024 aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, januari 2024