

## **Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking**

### **Theories of Change Speerpunten en Prioritaire Thema's**

#### **WATER**

##### ***Narrative***

Om de juiste keuzes te maken in beleidsvorming – en uitvoering moeten we goed zicht hebben op welke inzet in welke gevallen wel of niet effectief is. Ontwikkeling en verandering loopt immers niet lineair of via strak ingekaderde modellen. Het is dus zaak bij de ontwikkeling en planning van interventies en bij de monitoring en evaluatie daarvan met die complexiteit terdege rekening te houden.

Anders gezegd: om ontwikkelingsprocessen te begrijpen moeten we minder uit gaan van trainen die over een recht spoor van A naar B rijden. Een vergelijking met zeilboten lijkt meer realistisch. Die maken immers – uiteraard met een duidelijk eindpunt – gebruik van wind en stromingen die zich aandienen en kunnen laveren en belemmeringen omzeilen en vallen soms stil als de wind weg valt. De ontwikkelingspraktijk is weerbarstig. Om effectief te kunnen zijn is helder inzicht in veranderingsprocessen essentieel. Dat vergt flexibiliteit, strategische reflectie en een lerende houding.

Tegen die achtergrond is in 2014 een begin gemaakt om voor de prioriteiten zogenoemde *Theories of Change* te ontwikkelen. De aandacht richt zich daarbij op de veronderstelde samenhang tussen de politiek-maatschappelijke situatie in een land of regio en op verwachte veranderingsprocessen in die context. Het gaat er vooral om aannames expliciet te maken en te toetsen: hoe en waarom leidt een beoogd resultaat tot de gewenste verandering? Welke veronderstellingen zijn daarbij gemaakt? En kloppen die wel? Met een dergelijke analyse is het mogelijk een veranderingsproces beter te begrijpen en daaruit af te leiden wat de specifieke Nederlandse inzet moet zijn om hier aan bij te dragen.

#### **WAAROM EEN FOCUS OP WATER?**

Waterzekerheid is een mensenrecht, een publiek en een economisch goed. Waterzekerheid staat wereldwijd echter onder grote druk door economische- en bevolkingsgroei, verstedelijking en klimaatverandering. Steeds meer en steeds vaker is er te weinig, te veel of te vies water.

800 miljoen mensen hebben geen toegang tot een schone drinkwaterbron en ruim 2,5 miljard mensen hebben geen toegang tot goede sanitaire voorzieningen. 1 miljard mensen doen nog steeds hun behoefte in het veld. Een gebrekkige hygiëne is van grote invloed op gezondheid; 5000 mensen, merendeels kinderen, sterven dagelijks door gebrek aan schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen.

Voorals meisjes en vrouwen worden er door benadeeld. Zij spenderen veruit de meeste tijd aan het halen van water. Wanneer er geen veilige en afsluitbare ruimte met sanitaire voorzieningen is op school of werk, blijven zij vaak meerdere dagen per maand thuis tijdens hun menstruatie. Daarnaast doen zij bij een gebrek aan privacy vaak alleen 's nachts hun behoeften, waardoor zij meer risico lopen op nierbekkenproblemen, verkrachting en geweld.

Op dit moment leven 1,6 miljard mensen in landen en regio's met absolute waterschaarste. In 2025 zal dit aantal groeien tot 2,8 miljard. De vraag naar water stijgt naarmate bevolking, economie en welvaart groeien. In 2030 zal de vraag naar water wereldwijd 40% groter zijn dan de beschikbaarheid. In regio's met waterschaarste is die verhouding veel ongunstiger. Daar zal elke druppel water vele malen moeten worden hergebruikt om in alle behoeften te kunnen voorzien en om tegelijkertijd de duurzaamheid van het (water)ecosysteem niet aan te tasten. Dit is vooral een enorme bestuurlijke uitdaging. De landbouw is veruit de grootste watergebruiker, en zal zijn claim blijven leggen: richting 2050 moet de voedselproductie met 50-70% stijgen om de wereldbevolking van voedsel te kunnen voorzien.

Regenval en waterbeschikbaarheid kunnen als gevolg van klimaatverandering steeds moeilijker worden voorspeld. Ontbossing, degradatie van ecosystemen en verstedelijking maken de situatie nog complexer. In 2050 zal 15% van de wereldbevolking in overstromingsgevoelige gebieden wonen, een derde meer dan nu, en het merendeel in lage- en middeninkomenslanden. Het World Economic Forum ziet watercrises daarom als bedreiging nummer 1 voor de wereldeconomie in 2015.

De verwachting is dat de VN in september 2015 waterzekerheid als doel zal opnemen in het raamwerk van duurzame ontwikkelingsdoelen richting 2030. Daaronder worden targets geformuleerd op het gebied van universele toegang tot schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen, vermindering van de watervervuiling, hogere efficiëntie van watergebruik in alle sectoren en voortgang op geïntegreerd waterbeheer op alle niveaus: lokaal, nationaal en internationaal. De Nederlandse inzet op 3 prioritaire waterthema's sluit goed aan bij deze mondiale agenda:

- i) Verbeterde toegang tot drinkwater en sanitaire voorzieningen (het mensenrecht);
- ii) Verbeterde waterproductiviteit en vooral verhoging van de landbouwproductie per ha, onder meer door efficiënter watergebruik en beter waterbeheer (het economische goed)
- iii) Verbeterd beheer van stroomgebieden en veilige delta's (het publieke goed)

Het eerste thema gaat over drinkwater, sanitaire voorzieningen en het hygiënische gebruik daarvan in huishoudens, in publieke gelegenheden en op de werkplek. Dit thema houdt op diverse manieren verband met het derde thema. De beschikbaarheid van de drinkwaterbron hangt af van het stroomgebiedbeheer. Ook via de lozing van afvalwater is er een directe relatie met het stroomgebied.

Het tweede thema zoomt in op het watergebruik in economische sectoren, vooral de landbouw. Want de landbouwsector is verantwoordelijk voor meer dan 70% van het wereldwijde watergebruik. Dit betreft het beschikbaar maken van water, en het organiseren van de toegang tot en benutting van water in zowel de regenafhankelijke als in geïrrigeerde landbouw. Het kan gaan om individuele boeren of om grootschalige beleidsmatige kwesties, zoals een afweging tussen investeringen in efficiënter watergebruik in een regio. Het is een verbijzondering van het derde thema.

Het derde thema is overkoepelend. Waterzekerheid wordt in vrijwel alle landen steeds complexer om te realiseren. Ook verontreiniging is een belangrijke factor. Het gaat bij dit thema om een betere afstemming tussen vraag en aanbod, verbeterd land- en waterbeheer ten behoeve van alle watergebruikers, en de bescherming van het ecosysteem om de watervoorziening op lange termijn in stand te houden. Het gaat ook om betere bescherming tegen water-risico's. Sociaal-, economisch- en milieubeleid komen hier bij elkaar.

## **CONTEXT**

Waterzekerheid vergt samenwerking, afstemming en compromissen tussen veel sectoren en actoren: publiek, privaat en maatschappelijk. Aan de private kant is elke watergebruiker een actor, van de boerin tot de plantage en het mijnbouwbedrijf. Maatschappelijke actoren die kwetsbare groepen vertegenwoordigen, de media, vrouwenorganisaties en de milieubeweging zijn eveneens partij. Aan overheidskant spelen lokale, nationale en internationale organisaties een rol; zij formuleren sectorbeleid dat een bepaald beslag legt op water, wijzen waterrechten toe, verlenen vergunningen, leveren en reguleren waterdiensten, monitoren watervoorraden en handhaven gebruiksregels. In de praktijk overlappen hun mandaten elkaar vaak en schort het aan beleidscoherentie. Dit compliceert goed waterbestuur.

Mensen zijn zich vaak onvoldoende bewust van het belang van hygiëne en een deugdelijk gebruik van drinkwater- en sanitaire voorzieningen. Een IOB evaluatie in 2012 concludeerde dat daarnaast een te groot deel van deze voorzieningen een beperkte levensduur hebben omdat er weinig in onderhoud wordt geïnvesteerd, vandalisme is, of systemen ontbreken voor bijvoorbeeld het legen van latrines. Verder staan investeringen in sanitatie niet hoog op de politieke agenda en is er gebrek aan regelgeving die mensen in staat stelt zelf meer verantwoordelijkheden te nemen, zoals het opstarten van bedrijfjes op dit vlak.

Bij waterproductiviteit hangt de fysieke beschikbaarheid van water af van de kwaliteit van het stroomgebiedbeheer, maar ook van het land- en waterbeheer van een individuele boer. Toegang tot water voor de landbouw hangt onder meer samen met organisatiegraad van watergebruikers, toegang tot technologie en kennis, bijvoorbeeld voor hergebruik en verdeling van piekgebruik. Ook beprijzing van water en land- en waterrechten spelen een rol. De lage kosten van water motiveren niet om te investeren in hogere waterproductiviteit. Maar als er een prijskaartje aan water gehangen wordt, kunnen kleine watergebruikers de kosten vaak niet dragen. Ook hier is het van groot belang om vrouwen meer stem te geven en gebruikersrechten voor vrouwen te garanderen

Zowel economische als publieke actoren hebben de neiging om een deel van de kosten van watergebruik te "externaliseren", d.w.z. af te wentelen op anderen. Zo lozen zowel industrieën als steden hun afvalwater – bij gebrek aan goede wetgeving of handhaving - vaak ongezuiverd. Dijken die de ene groep beschermen, kunnen het water voor andere groepen juist opstuwen en overlast veroorzaken. Hiermee wentelt de een problemen af op de ander. Kwetsbare groepen van wie de stem het minst telt in besluitvorming, en de natuurlijke ecosystemen die niet in de economische overwegingen zijn meegenomen, zijn dan vaak de dupe.

In snel groeiende steden zien we steeds grotere concentraties van mensen, economische activiteit en kostbare infrastructuur. Als deze concentratiegebieden getroffen raken door droogte of overstromingen, zijn daar veel socio-economische belangen mee gemoeid. Beheersing van dergelijke risico's vergt steeds meer adaptatievermogen van alle partijen. Het vergt een goede balans tussen korte- en lange-termijninvesteringen. In de praktijk eisen de korte termijn uitdagingen vaak alle bestuurlijke kracht en alle beschikbare middelen op. Overheden opereren vaak reactief en slechts zelden proactief. Politieke motieven om te kiezen voor een korte termijn oplossing zijn vaak sterker dan voor een lange-termijn oplossing.

## **NEDERLANDSE PRIORITEITEN GEBASEERD OP NEDERLANDSE KENNIS EN ERVARING**

In Nederland is de capaciteit om waterzekerheid te borgen beter ontwikkeld dan in veel andere landen. Dat hangt samen met de Nederlandse historie, waarin de bescherming tegen waterrisico's, het model van waterschappen met hun participatieve aanpak en de financiering van waterbeheer via specifieke belastingheffing al lang op een hoog peil staan. Daarom willen veel landen graag met Nederland samenwerken op watergebied. Water is een Topsector van de Nederlandse economie. En het waterthema leent zich bij uitstek voor het verbinden van hulp en handel. Ontwikkelingssamenwerking op het gebied van water kan openingen creëren voor handel; niet alleen in de watersector zelf, maar ook in andere sectoren zoals landbouw en transport. Tegelijkertijd staat Nederland bekend als een land met een internationale inzet op gendergelijkheid en sociale inclusiviteit en inspraak.

Een belangrijke aanname is dat Nederland op basis van de eigen ervaring ook ontwikkelingslanden veel heeft te bieden. En dat dit kansen biedt voor de topsector water.

## **WAAR ZET NEDERLAND OP IN?**

We zetten in op drie resultaatgebieden waarop Nederland internationaal een stevige reputatie heeft:

Waterthema 1: Een verbeterde toegang tot drinkwater, sanitaire voorzieningen en hygiëne (WASH) voor de armsten. De realisatie van het mensenrecht op WASH vermindert ongelijkheid voor de allerarmsten en verbetert gezondheid, onderwijs en inkomen, vooral voor vrouwen en meisjes.

- Inzet: tussen 2016 en 2030 draagt Nederland bij aan de toegang tot een verbeterde drinkwaterbron voor 30 miljoen mensen en aan de toegang tot adequate sanitaire voorzieningen voor 50 miljoen mensen;
- Hiervoor investeert Nederland in verbetering van het hygiënische gedrag van de doelgroep, in infrastructuur en in de instituties die bij moeten dragen aan adequate dienstverlening,

- onderhoud en financiering van de voorzieningen. Enkele instrumenten zijn daarbij cruciaal, namelijk a) monitoring; b) harde afspraken op papier over taken en verantwoordelijkheden tijdens en na de projectperiode over aanleg, onderhoud en goed gebruik van infrastructuur; c) creëren van lokale financieringsmechanismen; d) stimuleren van gedragsverandering;
- De inzet was de afgelopen 10 jaar voor meer dan 90% gericht op arme groepen op het platteland; nu de verstedelijking - zeker in Afrika - versnelt, zal die balans wat meer verschuiven richting stedelijk gebied en sloppenwijken;
  - De aanname is dat alleen als tegelijkertijd aan bovengenoemde vier elementen gewerkt wordt, voorkomen wordt dat infrastructuur kapot gaat, niet gerepareerd wordt en mensen vervallen in oude onhygiënische gewoonten. Uit een IOB-evaluatie uit 2012 bleek immers dat veel aangelegde infrastructuur niet goed onderhouden werd en dat positieve impact op gezondheid uitblijft als de hygiënische omgang met drinkwater niet verbeterd. Om dit tegen te gaan wordt nu meer in duurzaamheid geïnvesteerd;
  - Nederland benut deze agenda ook om flexibel in te spelen op WASH-gerelateerde epidemieën als Ebola.

Participatie van gebruikers, met speciale aandacht voor vrouwelijke gebruiksters, in ontwerp en besluitvorming van voorzieningen is cruciaal. De dienstverlening moet worden betaald uit inkomsten van waterverkoop. Ook is het van belang om, waar mogelijk, lokale bedrijven in te schakelen. Er is aandacht nodig voor **infrastructuur, gedrag en instituties**, anders is duurzaamheid van de verbeteringen niet gewaarborgd. Monitoring is noodzakelijk om het overzicht te houden over de voortgang, en beheer en financiering goed aan te kunnen sturen.

**Waterthema 2:** Verhoging van waterproductiviteit in de landbouw. In de context van toenemende waterschaarste, met landbouw als veruit de grootste watergebruiker, richt het tweede resultaatgebied zich op het verhogen van waterproductiviteit (gebruikte hoeveelheid water per kilo geoogst gewas).

- Inzet: 25% hogere productiviteit op basis van efficiënter watergebruik en verbeterd waterbeheer in programma's die Nederland ondersteunt in regenafhankelijke, kleinschalige landbouw in relatief droge gebieden in Afrika en het Midden Oosten, en in irrigatiegebieden langs de Senegalrivier en de Niger.
- Nederland werkt met FAO en UNESCO-IHE aan een publiek toegankelijke database voor waterproductiviteit in de landbouw. Dit zal boeren, overheden en bedrijven in staat stellen om land- en waterbeheer te verbeteren en efficiënter met water om te gaan. De database zal inzicht geven in waterproductiviteit in zowel de regenafhankelijke als geïrrigeerde landbouw.
- Daarnaast investeert Nederland in informatie en gedragsverandering met betrekking tot land- en waterbeheer, innovaties en instituties. Het regionale ICRAF programma in de Sahel en Hoorn van Afrika en diverse bilaterale programma's ondersteunen kleinschalige boeren bij herstel van bodemvruchtbaarheid op 5 miljoen ha gedegradeerde landbouwgrond. Het programma Securing Water for Food Grand Challenge bijvoorbeeld stimuleert innovatie en ondernemerschap op het raakvlak van water en landbouw. Via partnerschappen werkt Nederland aan het stimuleren van hergebruik van water in de voedselketens en aan wettelijke standaarden op dat vlak.
- Aanname is dat er als gevolg van verhoogde waterproductiviteit in de landbouw meer water overblijft voor watergebruik door huishoudens, industrie en natuur en dat voldaan kan worden aan de groeiende watervraag voor de benodigde toename van voedselproductie.

Bij verhoging van de waterproductiviteit staan **informatie, instituties en gedrag** centraal. De Nederlandse steun beoogt investeringen van boeren te stimuleren in opvang en opslag van regenwater, verbeterd bodembeheer, betaalbare en betrouwbaardere irrigatiesystemen, of gewassen die beter tegen droogte kunnen. Of juist in het tegengaan van wateroverlast op gebrekkig gedraineerde gronden, en het omgaan met verzilting van land- en grondwater. De boer(in) als economische actor bekijkt de financiële haalbaarheid en weegt zijn of haar investeringsrisico's af tegen korte en lange termijn opbrengsten. Daar waar het boerinnen betreft wordt gewerkt met een genderspecifieke benadering. Het stimuleren van water-slim ondernemerschap via de verstrekking van informatie en de oprichting van goed functionerende instituties is prioriteit. Wettelijke regelingen dwingen minimum eisen af, en via innovaties kunnen waterproductiviteitssystemen worden ontwikkeld

die zichzelf snel terugverdienen. Satellietdata verschaffen inzicht in de waterbalans op stroomgebiedniveau. Op basis daarvan kan landbouwbeleid worden aangepast en kunnen boeren hun bedrijfsvoering aanpassen.

**Waterthema 3:** Verbeterd stroomgebiedbeheer en veilige delta's. Een goede samenwerking tussen watergebruikers in een stroomgebied, delen van beschikbare informatie, goed functionerende waterbeheersorganisaties en de ontwikkeling van multifunctionele infrastructuur vormen de basis voor duurzame socio-economische ontwikkeling. Adaptatie aan klimaatverandering en betere bescherming van vrouwen tegen waterrisico's vormen belangrijke uitgangspunten; de lokale kennis van vrouwen wordt hierbij meegenomen. Ramp-responsmechanismen blijken effectiever als ze gendersensitief zijn. Tevens is gebleken dat een grotere betrokkenheid van vrouwen bij waterbeheer de integriteit van groepsbesluiten- en handelen vergroot.

- Inzet: capaciteitsopbouw en diplomatie voor verbeterde samenwerking in 7 grensoverschrijdende stroomgebieden en geïntegreerde waterplanning en -beheer in onder meer 7 dichtbevolkte deltagebieden en 10 steden. Activiteiten op het gebied van verbeterd stroomgebiedbeheer en veilige delta's hebben tijd nodig om tot impact te komen. In de stroomgebieden van de Nijl en de Senegal rivier worden nu concrete resultaten geboekt
- Delta's zijn geen bestuurlijke eenheden. Dat betekent dat bestuurlijke samenwerking nodig is tussen lokale, regionale en nationale overheden. Dat is meestal lastig. Governance systemen zijn daar niet op ingericht en politiek leiderschap schiet vaak tekort. In delta's in Bangladesh, Benin, Indonesië en Vietnam is de voortgang desalniettemin bemoedigend. Idem voor de samenwerking in steden zoals Beira in Mozambique, Ho Chi Minh City in Vietnam, Dhaka in Bangladesh en Jakarta. Hier beginnen de Nederlandse inspanningen impact te krijgen. Waterdiplomatie is onderdeel van de inzet.
- De voortgang betreft vooral het ontwikkelen van plannen, versterken van instituties en voorbereiden van investeringen; de uitdaging is om tot uitvoering te komen. Voor waterzekerheid is naast capaciteit, goede plannen en wettelijke kaders ook infrastructuur nodig; harde of zachte. Echte impact op waterzekerheid van miljoenen inwoners en watergebruikers in stroomgebieden is vaak een kwestie van minstens 10 a 20 jaar; die tijdschaal is een realiteit.
- Een aanname is dat een 3<sup>de</sup> partij zoals Nederland de samenwerking tussen de belanghebbenden in een stroomgebied of delta positief kan beïnvloeden, mede op basis van verzameling van data en door het initiëren van proefprojecten.

Verbeterd stroomgebiedbeheer vergt een combinatie van investeringen in **informatie, instituties en infrastructuur**. Kennis en begrip van het watersysteem en de behoeften aan water moet de basis vormen voor ingrepen in dat systeem. Bij instituties gaat het om de spelregels voor beheer en gebruik van watervoorraden. Infrastructuur bestaat uit zowel "harde" investeringen in bijvoorbeeld dijken, dammen, kanalen en pompen, als "zachte" investeringen in het behoud en het versterken van ecosystemen die een beschermende en bufferende functie vervullen. Door de verschillende gebruikers van water te betrekken bij besluitvorming, kunnen hun belangen beter worden begrepen en meegewogen; vooral kwetsbare groepen hebben hierbij ondersteuning nodig. Anders worden ze niet gehoord en nemen ze geen deel aan besluitvorming. Diplomatie kan helpen om conflicten over watergebruik uit te spreken en op te lossen.

Zonder economische groei is investeren in waterzekerheid vaak niet mogelijk; investeringen in andere sectoren krijgen vaak hogere prioriteit. Maar zonder investeringen in waterzekerheid, worden waterrisico's onbeheersbaar en wordt economische groei belemmerd. Het gaat continu om het benutten van kansen waar die zich voordoen en het beheersen van steeds weer andere risico's waar die zich manifesteren.

Resultaten op het gebied van verbeterd stroomgebiedbeheer en veilige delta's zijn een kwestie van lange adem. In grensoverschrijdende rivieren in Afrika spelen complexe politiek-economische factoren en regionale instabiliteit continu een rol. De stroomgebiedsorganisaties waar Nederland mee samenwerkt hebben vaak wel mandaat, maar weinig macht. Ze verzamelen watergegevens, maken

goede analyses en “decision support systems”. Maar bij echte besluitvorming spelen de hiervoor genoemde hulpmiddelen lang niet altijd een rol.

### **HOE BEREIKT NEDERLAND DIE RESULTATEN EN MET WIE?**

Nederland werkt nauw samen met collega-ministeries I&M en EZ, met drinkwaterbedrijven, waterschappen, kennisinstellingen, NGO's en bedrijven, bijvoorbeeld via het Fonds Duurzaam Water. Voor gender wordt er samengewerkt met de Gender Resource Facility. Multilateraal werkt Nederland met de Wereldbank, de Asian Development Bank, de Europese Investeringsbank, UNICEF en FAO. Ook BRAC, IUCN en CGIAR zijn partners. Nederland is betrokken bij diverse initiatieven samen met andere (donor)landen. Daarbij werkt Nederland actief aan synergie: we verbinden de bilaterale samenwerking in Bangladesh met de multilaterale samenwerking met de Wereldbank. Ook bevorderen we samenwerking tussen UNICEF en de Wereldbank. En samenwerking tussen FAO en UNESCO-IHE.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken ondersteunt posten bij het mobiliseren van relevante Nederlandse kennis en kunde. Voor elk partnerland is een kernadviseur beschikbaar. Via het Water-OS programma, de Dutch Sustainability Unit (DSU) en de “steungroep” maakt het ministerie expertise beschikbaar bij programma-formulering, monitoring van uitvoering en marktverkenningen.

Duurzaamheid staat centraal. Op WASH-gebied is Nederland een ‘game changer’ met de introductie van een duurzaamheidsclausule, een duurzaamheids-‘compact’ en jaarlijkse duurzaamheids-checks. Zo wordt bevorderd dat WASH-voorzieningen minstens 10 jaar na oplevering blijven functioneren. Deze innovaties zijn getriggerd door een IOB-evaluatie in 2012. Die concludeerde onder meer dat een te groot deel van de WASH voorzieningen een beperkte levensduur hebben omdat er te weinig in onderhoud wordt geïnvesteerd. Op het gebied van verbeterd waterbeheer adviseert de Commissie MER partnerlanden over duurzaamheid en verankering van klimaatadaptatie in programma's.

Nederland verbindt waar mogelijk water met klimaat, voedselzekerheid, energie, vrouwenrechten en behoud van ecosystemen. Dat lukt het beste bij een gebiedsgerichte aanpak in internationale stroomgebieden, delta's, steden, economische ontwikkelingscorridors en ‘sourcing’ gebieden voor internationale handelsketens. Hier stimuleren we internationale en nationale bedrijven, milieu- en andere NGOs, en (lokale) overheden samen te werken, bijvoorbeeld via het Pleiten en Beïnvloeden-instrument. Dit nexus-werk vordert langzaam, want veel spelers wagen zich liever niet buiten de eigen vertrouwde sector; verkokering werk je nu eenmaal niet 1-2-3 weg.

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS)  
Directie Inclusieve Groene Groei (IGG)  
Zomer 2015