

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Het verzoek	1
1.2 Aanleiding tot het verzoek	1
1.3 Aanpak/werkwijze	2
1.3.1 Nederlands spoor	2
1.3.2 Het internationale spoor	3
1.4 De opzet van dit advies	3
2. Probleemstelling, kader en doel van dit advies	4
2.1 Probleemstelling	4
2.2 Het DGIS beleid	6
2.3 Relatie tot milieuwet en -regelgeving van het ontvangende land	6
2.4 Doel	6
3. Inventarisatie, gebruik en beoordeling bruikbaarheid	7
3.1 Indeling van de instrumenten	7
3.2 Bruikbaarheid van de instrumenten voor het DGIS	7
3.2.1 Themagerichte instrumenten voor het strategisch planproces waarbij nog niet (met enige mate van concreetheid) vooraf is vastgesteld in welke richting activiteiten zullen worden ondernomen	7
3.2.2 Themagerichte instrumenten voor het strategisch planproces waarin is vastgesteld in welke richting concrete activiteiten zullen worden ondernomen	12
3.2.3 Integrale instrumenten voor het strategisch planproces waarbij nog niet (met enige mate van concreetheid) vooraf is vastgesteld in welke richting activiteiten zullen worden ondernomen	12
3.2.4 Themagerichte instrumenten voor project planning	13
3.2.5 Enkele belangrijke technieken	15
3.2.6 De “procesbenadering”	16
4. Conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen	17
4.1 Noodzaak van het gebruik van instrumenten	17
4.2 Gebruik van instrumenten	17
4.3 Bruikbaarheid van instrumenten	18
4.4 Aanbevelingen	19
5. Hoe verder	20

Bijlagen

1. Verzoek d.d. 22 juli 1997 van het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking aan de Commissie voor de milieueffectrapportage om advies over de mogelijkheden tot afstemming tussen thematische instrumenten en methoden voor de voorbereiding en beoordeling van projecten en programma's.
2. Samenstelling van de werkgroep van de Commissie voor de milieueffectrapportage.
3. Verslag van de enquête bij enkele ambassades.
4. Bereiken van synergie en tijdwinst: Mogelijkheden van afstemming en integratie in de praktijk. (Samenvatting van de afstudeerstudie van Barbara van Velthuyze).

1. INLEIDING

1.1 Het verzoek

Per brief van 22 juli 1997 (zie bijlage 1) heeft de directie Milieu en Ontwikkeling (afdeling DML/MI) van het DGIS de Commissie voor de m.e.r. verzocht een werkgroep in te stellen die het DGIS advies uitbrengt over afstemming van milieutoetsinginstrumenten en instrumenten voor toetsing van andere thematische aspecten die voor een adequate voorbereiding van door het DGIS (mede) te financieren activiteiten beschikbaar zijn.

De aanbevelingen in het advies dienen zo te zijn opgesteld dat ze het 'integraal' denken en handelen van alle bij de project- en programmavoorbereiding betrokkenen bevorderen. Het verzoek om advisering vermeldt daarvoor de uitvoering van de volgende praktische werkzaamheden:

- ! het uitvoeren van een inventarisatie van de beschikbare instrumenten en methoden met documentatie van hun gebied van toepassing;
- ! het beoordelen of, en zo ja, op welke wijze onderlinge afstemming van de instrumenten en methoden kan leiden tot vorming van een meer integraal beeld van het project- of programma-voorstel.

1.2 Aanleiding tot het verzoek

In 1996 gaf het DGIS opdracht de implementatie van milieueffectrapportage voor ontwikkelingsprojecten te evalueren. In het evaluatierapport^{1]} werd geadviseerd om projectverantwoordelijken bij DGIS en de Ambassades meer diverse en gestroomlijnde methoden van milieutoetsing aan te bieden en bij het ontwikkelen daarvan ook de Commissie voor de m.e.r. te betrekken.

De aanbevelingen van het evaluatierapport (en onderzoek van DML/MI op verschillende ambassades) heeft DML/MI overtuigd van de noodzaak dat aan ambassade medewerkers een aantal (een menu van) opties voor milieutoetsing van projectvoorstellen moet worden aangeboden^{2]} en dat onderzocht dient te worden of de aan te bieden opties moeten worden afgestemd met de andere toetsen die beschikbaar zijn voor het beoordelen van projectvoorstellen. Het verzoek aan de Commissie sluit goed aan bij het DML/MI-initiatief om aan de ambassades een goed, compleet en aantrekkelijk toetsingsinstrumentarium aan te bieden voor besluitvorming t.a.v. door het DGIS te ondersteunen ontwikkelingsactiviteiten.

1.3 Aanpak/werkwijze

De aanwijzingen in de adviesaanvraag zijn door de Commissie vertaald in de volgende vragen die als leidraad zijn gebruikt voor de opstelling van het advies:

- ! Welke instrumenten en methoden zijn er?
- ! Hoe, waar en wanneer worden deze instrumenten en methoden gebruikt door de ambassades en het DGIS in de activiteencyclus?
- ! In welke fase(n) van de activiteencyclus kunnen welke instrumenten en methoden goed worden toegepast?

1 Review of the DGIS procedure for Environmental Impact Assessment, The Hague, September 1996.

2 Dit heeft geresulteerd in de Guide for Environmental Appraisal (1998) die is opgesteld ten behoeve van het gebruik van milieutoetsingsinstrumenten op de ambassades. Plan van aanpak Milieutoetsing in delegatie, maart 1997.

- ! Hoe kan onderlinge afstemming daarbij plaatsvinden? Is integratie procedureel of inhoudelijk wenselijk en mogelijk³?

De vragen zijn aan de orde gesteld in de werkgroep die de Commissie voor het opstellen van het advies heeft samengesteld. Ook in internationaal verband is de noodzaak tot integraal denken aan de orde gesteld.

1.3.1 Nederlands spoor

Teneinde de werkgroep de werkzaamheden gemakkelijker te kunnen laten verrichten is voorbereidend werk gedaan door het secretariaat van de Commissie. De volgende activiteiten zijn uitgevoerd:

- ! Er zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van alle relevante themadirecties binnen het DGIS. Met hen is geïnventariseerd welke instrumenten en methoden voor projectvoorbereiding bekend zijn en gebruikt worden binnen de directie. Ook is hun gevraagd naar namen van erkende deskundigen op hun themagebied.
- ! Er zijn interviews gehouden met medewerkers van alle MFO's en SNV om na te gaan welke beleidsinstrumenten worden gebruikt op strategisch en op project niveau.
- ! Er zijn interviews gehouden met enkele ontwerpers/ontwikkelaars en met gebruikers van instrumenten en methoden buiten het DGIS. Dit om meer inzicht te krijgen in de details en de toepassingsgebieden van de instrumenten en methodes.
- ! Op basis van de gesprekken en verzamelde schriftelijke documentatie is een beknopte beschrijving van beschikbare instrumenten, en een selectie uit de beschikbare methoden en technieken en hun toepassingsgebied opgesteld.
- ! Er is een enquête opgesteld en naar acht ambassades verstuurd om na te gaan wat er in het veld daadwerkelijk aan instrumenten wordt gebruikt en welke behoefte er aan instrumentarium bestaat. Een samenvatting van de resultaten staat weergegeven in bijlage 3.
- ! Er is een studie gedaan naar de mogelijkheden (methodisch en procesmatig) voor integrale effectrapportage⁴, zie bijlage 4 voor een samenvatting.

Na de voorbereidende werkzaamheden is er een werkgroep van zes deskundigen samengesteld waarin de volgende thematische aandachtsvelden met eenzelfde gewicht zijn vertegenwoordigd: milieu, armoedebestrijding, economische ontwikkeling, institutionele ontwikkeling, plattelandsontwikkeling en vrouwen en ontwikkeling. De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies de Commissie genoemd. Voor de samenstelling van de werkgroep zie bijlage 2.

1.3.2 Het internationale spoor

Tijdens de jaarlijkse conferentie van de International Association for Impact Assessment (IAIA) welke van 22 tot 25 juni 1998 werd gehouden in Christchurch, Nieuw Zeeland, organiseerde de Commissie een workshop rond de vragen:

- ! Is een integrale benadering van effecten zinvol en haalbaar?
- ! Welke belemmeringen bestaan er voor een integrale benadering?
- ! Wat zijn de ervaringen tot nu toe met een integrale benadering? en
- ! Wat zijn de vooruitzichten voor toepassing van een integrale benadering?

Tijdens de workshop bleek dat niet aan nut en noodzaak van de ontwikkeling naar een integrale benadering van effecten wordt getwijfeld. Vertegenwoordigers van enkele donororganisaties

3 Het advies gaat niet in op de vraag hoe afstemming (en integratie) in de praktijk bevorderd zou kunnen worden omdat deze vraag ligt in de sfeer van het beleid en management van de Ambassades en het DGIS.

4 Integraal denken-Integraal doen, Doctoraalscriptie 'Politologie' van Barbara Velthuyse, juli 1997.

(waaronder enkelen verbonden aan de ontwikkelingsbanken) verwachten dat op een termijn van 5-10 jaar de effectenstudies die hun organisaties laten uitvoeren een integrale benadering zullen kennen van in ieder geval milieuaspecten en sociale aspecten^{5]}. De resultaten van de workshop^{6]} zijn teruggekoppeld naar de werkgroep van de Commissie.

Op 23 en 24 oktober 1998 zijn op een conferentie in Manchester in het Verenigd Koninkrijk de ervaringen die tot nu toe met integrale benadering werden opgedaan aan de orde gekomen. Uit die gepresenteerde papers bleek dat er op dat moment nog geen sprake was van gerichte noch van ge-coördineerde pogingen methodes te ontwikkelen voor integrale effectrapportage. Niettemin werden enkele interessante cases gepresenteerd. De Commissie presenteerde in één van de “keynotes”^{7]} de bevindingen van de werkgroep instrumenten. Integrale benadering was op de jaarlijkse conferentie van de IAIA, welke van 15 tot 19 juni 1999 werd gehouden in Glasgow, UK één van de drie hoofdthema's.

1.4 De opzet van dit advies

In hoofdstuk 2 wordt een nadere detaillering gegeven van het probleem, dat aan het verzoek tot advisering ten grondslag ligt. In hoofdstuk 3 wordt eerst een systematiek voorgesteld voor de categorisering van de instrumenten. Vervolgens worden aan de hand van die systematiek de resultaten van de inventarisatie gepresenteerd en wordt een oordeel gegeven over de inzetbaarheid van de instrumenten voor het DGIS. In hoofdstuk 4 formuleert de Commissie zijn bevindingen en aanbevelingen over de hoofdlijn van de adviesaanvraag. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de mogelijkheden voor afstemming, dan wel integratie van de instrumenten.

Van alle instrumenten en technieken die in dit advies zijn beoordeeld is een beknopte beschrijving gemaakt. Deze beschrijvingen zijn opgenomen in een apart document en kan als deel 2 van dit advies worden beschouwd.

2. PROBLEEMSTELLING, KADER EN DOEL VAN DIT ADVIES

2.1 Probleemstelling

In de algemene beleidsnota ‘Een Wereld van Verschil’, in opvolgende algemene beleidsnotities en in sector- en themabeleidsdocumenten zijn de uitgangspunten van het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking vastgelegd. Om aan het vastgestelde beleid invulling te geven in de landen waarmee Nederland een ontwikkelingsrelatie heeft, worden te financieren activiteiten op programma- en planniveau aan de beleidsuitgangspunten getoetst.

Ook op projectniveau vindt invulling van het beleid plaats. Een eerste toets van het projectvoorstel aan het beleid vindt plaats aan de hand van de Ontwikkelingstoets (O-toets). Een tweede toets van het projectvoorstel aan het beleid vindt plaats aan de hand van het beoordelingsmemorandum (bemo). In het bemo, dat wordt opgesteld door een medewerk(st)er van de ambassade of van een medewerk(st)er van één van de themadirecties in Den Haag, dient ten aanzien van elk van de beleidsthema's te worden aangegeven in welke mate het voorstel aan het vastgestelde beleid voldoet.

5 De Wereldbank schrijft in paragraaf 3 van de O.P. 4.01 een dergelijke integrale benadering voor.

6 Frank Vanclay: report on the workshop on “Developing an Integrated Approach to Impact Assessment” at the Eighteenth Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment, IAIA), Christchurch, New Zealand, 23 April 1998.

7 Jules Scholten en Reinoud Post: Strengthening the Integrated Approach for Impact Assessment in Development Cooperation. Environmental Impact Assessment review, May 1999.

In de instructie voor het opstellen van het bemo zijn toetsen^{8]} opgenomen op de effecten van het project op armoede, op de positie van de vrouw en op het milieu. Verder wordt de beklijfbaarheid^{9]} van het project getoetst. Ook dienen het financieel beheer en macro-economische effecten te worden getoetst. Tenslotte dient te worden getoetst of de institutionele capaciteit toereikend is om het project uit te kunnen voeren. Vaststelling of acceptatie van het memorandum impliceert goedkeuring voor het project. Bij hulporganisaties van andere donoren en bij de multilaterale hulporganisaties vindt een soortgelijke toetsing van projectvoorstellen plaats. In enkele gevallen wordt certificering van projecten besproken^{10]}.

De beleidsmedewerk(st)er die verantwoordelijk is voor het beheer van de activiteit of de themadeskundige staan voor het toetsen aan het thematische beleid een aantal instrumenten ter beschikking. Bij voorkeur wordt er aangesloten bij het instrumentarium dat het ontvangende land gebruikt. Dit instrumentarium bestaat onder andere uit technische haalbaarheidsstudies, financiële haalbaarheidsstudies, "Environmental Impact Assessment", Gender Assessment Study", verschillende vormen van armoede studies, "Social Impact Assessment" en economische analysemethoden als "Cost-Benefit Analysis" en "Cost Effectiveness Analysis". Verder is het mogelijk dat de Nederlandse ambassade het ontvangende land ondersteunt bij het toepassen dan wel uitvoeren van instrumenten.

Toepassing van deze instrumenten leidt tot het opstellen van thematische (effect)rapportages. Als deze voor meerdere thema's binnen één project worden opgesteld komen ze in voorkomende gevallen vaak onafhankelijk van elkaar tot stand, op verschillende tijdstippen en van de onderlinge relaties veelal niet inzichtelijk gemaakt. De projectmedewerk(st)er, als beoordelaar van deze rapportages, staat in die gevallen voor de (moeilijke) taak om voor het betrokken project evenwichtige conclusies te trekken, die recht doen aan de onderscheiden thema's. Ten behoeve van het trekken van conclusies of nadien wordt overleg gevoerd met de indieners van het financieringsvoorstel.

Ervaringen met toepassing van niet op elkaar afgestemde instrumenten of de verwachting dat projectformulering bij toepassing van meerdere instrumenten gecompliceerd zal zijn, kan leiden tot de beslissing niet al het instrumentarium in te zetten dat, gezien de aard van de te verwachten gevolgen van het project, wenselijk kan worden geacht. De in opdracht van het DGIS uitgevoerde evaluaties van de toepassing van milieutoetsing binnen het DGIS maken duidelijk dat deze problematiek in het veld duidelijk wordt gevoeld.

In internationaal verband worden de tekortkomingen van de thematische benadering herkend en erkend, omdat zij belangrijke zogenoemde 'cross-cutting issues' tussen de verschillende thema's over het algemeen buiten beschouwing laat. Zoals hiervoor al werd vermeld werd dit ook geconcludeerd tijdens de workshop in Christchurch, Nieuw Zeeland in april 1998. Deze workshop deed ook een uitspraak over de noodzaak tot onderlinge afstemming tussen de thema's en integratie. Er wordt dus reeds langer gesproken over een integrale benadering van effectenstudies of projectvoorbereiding, onder andere binnen de Wereldbank^{11]} en ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP)^{12]}. Wel dient te worden opgemerkt dat binnen beide instituties krachten werkzaam zijn die deze ontwikkeling afremmen.

8 Met het uitvoeren van de toetsen wordt het OS-beleid geoperationaliseerd. Om de toets correct te kunnen uitvoeren, de vragen van de toets gemotiveerd in het bemo te kunnen beantwoorden, kunnen studies worden uitgevoerd. Deze studies zijn te vinden onder de term 'Instrumentarium voor projectvoorbereiding'.

9 d.w.z. gaat het project door nadat de donor(en) zich hebben teruggetrokken

10 bijvoorbeeld met de ISO 9000 serie voor productkwaliteit en ISO 14000 serie voor milieukwaliteit

11 Zie voetnoot 5.

12 De UNDP heeft jaar gewerkt met het instrument 'Environmental Overview' en twee jaar met de 'Strategic Overview'. Overigens is 'Strategic Overview' nog niet als toe te passen instrument in de 'Policy and Procedures Manual' opgenomen. Daar wordt momenteel wel aan gewerkt.

2.2 Het DGIS beleid

Het DGIS beoogt al langere tijd tot een integrale benadering en beoordeling van haar activiteiten. Dit doet het DGIS door instructies te geven in de procedurebundel en het toepassen van de O-toets. Het wordt onderkend dat toepassing van de O-toets niet heeft bijgedragen aan de realisering van dit deel.

Recentelijk is de sectorbenadering door het DGIS ingevoerd en door middel van toepassing van deze benadering wordt ernaar gestreefd om te komen tot een grotere samenhang van de hulp, zowel binnen de DGIS programma's als aan de kant van de ontvangers en daarmee tot een verbeterde kwaliteit en grotere impact van de hulp. In het kader van deze benadering wordt er idealiter door de overheid van het ontvangende land een sectoranalyse uitgevoerd en op basis hiervan worden er prioriteiten vastgesteld. Vervolgens kan er een strategie en een implementatieplan door het land worden gemaakt. Een dergelijke sectorale analyse biedt de mogelijkheden voor het land en donoren om een betere samenhang te garanderen van de activiteiten dan bij de projectbenadering.

2.3 Relatie tot milieuwet en -regelgeving van het ontvangende land

Een toenemend aantal ontwikkelingslanden ontwikkelt, mede daartoe gestimuleerd door de internationale gemeenschap en daartoe gedwongen door ondertekening van internationale conventies en akkoorden, wet en regelgeving op het gebied van milieu. Over het algemeen benoemt deze wet en regelgeving (naast algemene beleidsinstrumenten als milieubeleids- en milieuactieplannen) alleen het instrument m.e.r. en (in sommige gevallen) de milieu audit. Overigens geeft de m.e.r.-wetgeving van veel OS-landen reeds een aanzet tot een integrale benadering omdat 'milieu' breed wordt geïnterpreteerd en sociale gevolgen als onderdeel daarvan worden beschouwd. De in dit advies behandelde problematiek over afstemming en integratie is daarom vooral van toepassing indien er geen lokale m.e.r. regeling is of als die niet voorziet in een integrale benadering daar waar dat wel wenselijk zou zijn.

Uit de literatuur kan worden opgemaakt dat de kwaliteit van milieu-, wet- en regelgeving en de handhaving hiervan van land tot land sterk verschilt. De Commissie acht het in het belang van het milieu om de inspanningen van OS-landen ten aanzien van bescherming van dat milieu serieus te nemen en, mede daardoor, te ondersteunen. Eveneens acht de Commissie het in het belang van het milieu om een goede inschatting van de kwaliteit van de lokale milieu wet- en regelgeving en hun handhaving te maken alvorens te besluiten op welke wijze deze zal worden gerespecteerd en zo nodig en gewenst zal worden ondersteund.

2.4 Doel

Doel van dit advies is:

- ! een overzicht te verschaffen van de beschikbare instrumenten;
- ! een indruk te geven van de bruikbaarheid van deze instrumenten en hun bruikbaarheid voor het DGIS);
- ! advies te geven over het gebruik van de als bruikbaar geselecteerde instrumenten, hun onderlinge afstemming en de mogelijke richting waarin de instrumenten zich zinvol verder zouden kunnen ontwikkelen.

3. INVENTARISATIE, GEBRUIK EN BEOORDELING BRUIKBAARHEID

3.1 Indeling van de instrumenten

In totaal zijn er vijftientig instrumenten beoordeeld. Er is een onderscheid gemaakt tussen instrumenten ter ondersteuning van besluiten op strategisch niveau (beleid, plannen en programma's) en besluiten op projectniveau. Verder onderscheidt de Commissie instrumenten met een thematische en instrumenten met een integrale aanpak. Instrumenten met een thematische aanpak benaderen sociale-, institutionele-, economische- en milieuaspecten- in afzonderlijke studies. Integrale instrumenten^{13]} behandelen alle aspecten in één studie. Binnen elk van de beide aanpakken kan een instrument worden toegepast om concrete activiteiten te helpen definiëren of om reeds gedefinieerde activiteiten op effecten te toetsen.

3.2 Bruikbaarheid van de instrumenten voor het DGIS

Tabel 1 geeft - aan de hand van de in de voorgaande paragraaf aangegeven indeling - een overzicht van de instrumenten en methoden die door het DGIS zijn ontwikkeld of worden toegepast^{14]}, de mate van toepassing en hun belang voor de verschillende fasen van de activiteit^{15]} of projectcyclus^{16]}. De instrumenten en methoden worden in deel 2 van dit advies beknopt beschreven.

In de cursief weergegeven tekst geeft de Commissie steeds een oordeel over de bruikbaarheid van elk afzonderlijk instrument.

3.2.1 **Themagerichte instrumenten voor het strategisch planproces waarbij nog niet (met enige mate van concreetheid) vooraf is vastgesteld in welke richting activiteiten zullen worden ondernomen**

De "Context Analysis" is bedoeld voor het maken van keuzes betreffende de sectoren en of regio's die het DGIS in een land wil steunen en die worden beschreven in een landenbeleidsplan. Het ondersteunt identificatie en formulering van plan en programma-onderdelen. De "Context Analysis" is voor zover bekend nooit als instrument in zijn geheel toegepast. Toepassing in het verleden van onderdelen van het instrument valt niet uit te sluiten. In de praktijk bleek dat er maar weinig verschuivingen optreden in de sectoren en regio's in een land waarin Nederland actief is. Als er verschuivingen optreden vond dit veelal plaats om politieke redenen. De voorziene groei van het aantal activiteiten voor sectorale ondersteuning in het kader van National Strategies for Sustainable Development^{17]} en de relatie met goed bestuur zal de belangstelling voor het instrument doen toenemen. Verwacht mag worden dat door concrete toepassing het instrument zich verder ontwikkelt.

6 Door de toegenomen interesse voor sectorsteun is de verwachting dat de "context analysis" vaker zal worden toegepast. Door het ontbreken van ervaring is het niet mogelijk concrete aanbevelingen te doen voor de verdere ontwikkeling.

-
- 13 Instrumenten die alle aspecten met dezelfde diepgang behandelen is de Commissie niet tegengekomen. Met integrale instrumenten bedoelt de Commissie dan ook die instrumenten die alle aspecten aan de orde stellen en in enigerlei mate uitwerken.
- 14 Figuur 1 geeft een genealogie van de instrumenten.
- 15 In de activiteencyclus worden achtereenvolgens de stadia selectie, beoordeling en besluitvorming, commitering, uitvoering en beëindiging doorlopen.
- 16 In de projectcyclus worden achtereenvolgens de stadia identificatie, formulering, beoordeling, commitering, uitvoering/monitoring en evaluatie/beëindiging doorlopen. In de DGIS procedurebundel wordt de projectcyclus niet meer gehanteerd.
- 17 Agenda 21 beveelt overheden aan cyclische 'National Strategies for Sustainable Development' (vergelijkbaar met de Nederlandse NMP's) op te stellen.

De “Sector Analysis”¹⁸⁾ gaat er vanuit dat de keuze voor de te ondersteunen sector reeds is gemaakt door het betreffende ontwikkelingsland en Nederland die keuze heeft overgenomen. Het instrument ondersteunt overigens ook identificatie en formulering van plan en programma-elementen.

18 Voor alle duidelijkheid: de sectoranalyse is onderdeel van de sectorbenadering.

Table 1: Characteristics of instruments developed and/or applied by the DGIS

E:\028-109 (version 211099)

	Phases project cycle						Developed by the DGIS	Use by DGIS since 1990 as found by the Commission
	1	2	3	4	5	6		
Strategic, thematic open-ended								
Context analysis	-	!	!	-	-	-	yes, 1995	no
Sector analysis	-	!	!	-	-	-	yes, 1995	3x
Poverty assessment	!	!	-	-	-	-	no	no
Environmental profile	!	!	-	-	-	-	yes, 1985	>20x
Gender profile	!	-	-	-	-	-	no	?
Poverty profile	!	-	-	-	-	-	no	?
Strategic, thematic, action-determined								
Strategic Environmental Impact Assessment (SEA)	-	!	!	!	-	!	no	1x
Institutional Sector Assessment (ISA)	-	!	-	!	-	-	yes, 1995	3x
Socioeconomic and Gender Analysis(SEAGA)	!	!	!	!	!	-	no, development financially supported	no
Strategic, integral, open-ended								
Strategic Environmental Analysis (SEAn).	!	!	!	!	-	-	yes, 1995 SNV/AIDEnvironment	>10x (SNV/Aidenvironment)
Strategic, integral, action-determined								
Environmental Overview (EO)	-	-	!	!	-	-	no	no
Project level, thematic, action-determined								
Environmental Impact Assessment (EIA).	!	!	!	!	-	!	no	>30x
Social Impact Assessment (SLA)	!	!	!	!	-	!	no	1x
Gender Assessment Study (GAS)	!	!	!	!	!	-	yes, 1990	14x
Poverty study	!	!	!	!	-	-	no	2x

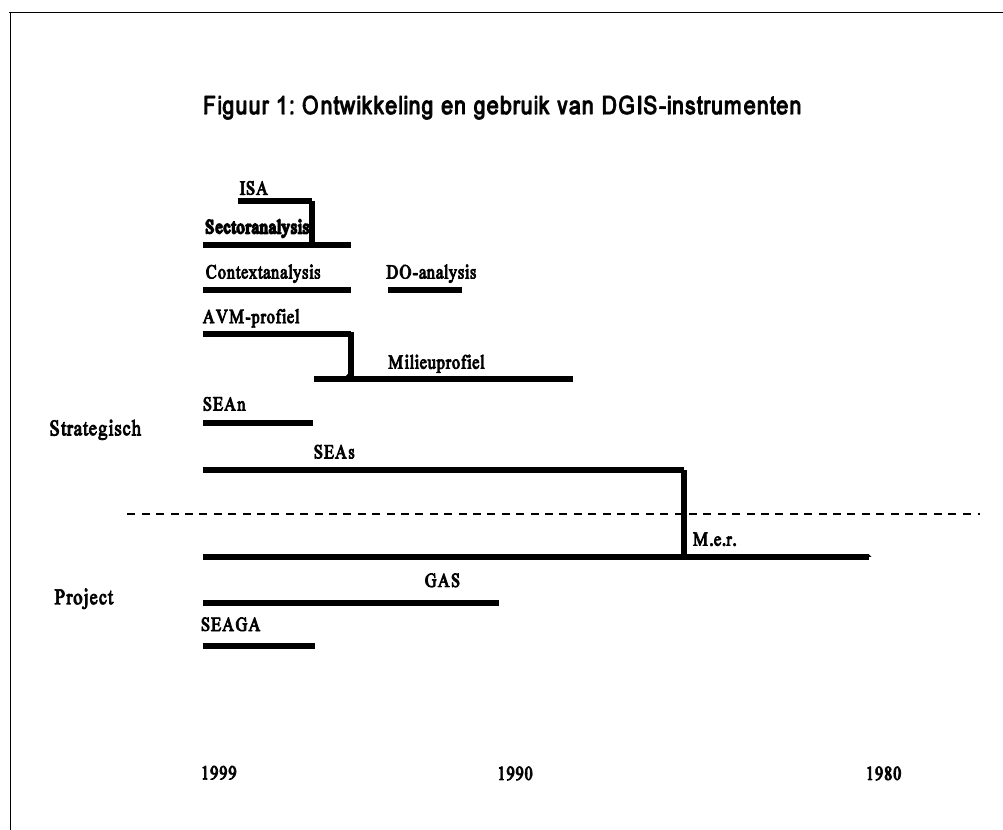
Explanation:

The importance of the instrument for project preparation and the various phases in the project cycle.

- 1 = provides baseline data
- 2 = analyses baseline data
- 3 = directly supports identification/design of actions
- 4 = directly supports appraisal of actions
- 5 = interferes in execution of actions
- 6 = includes monitoring and evaluation of actions following implementation

Links between the DGIS activity cycle and the phases of the project cycle as distinguished in table 1:

The phases 1-4 in table 1 correspond with the appraisal and decision making phase (phase B) of the activity cycle. The phases 5 and 6 in table 1 correspond with the execution phase (phase D) of the activity cycle.



De sectoranalyse is strategisch van aard en beoogt een ontwikkelingsstrategie voor de sector op onderbouwde wijze vast te stellen zodat besluitvorming ook aan donorzijde wordt gefaciliteerd. Een “Sector Analysis” bestaat uit vijf componenten: **S** beschrijving van de sector; **A** analyse van de ontwikkelingsproblematiek; **D** ontwikkelingsstrategieën; **N** wegen van mogelijke strategische opties en keuzes; **O** uitwerking sectorsteun door donoren.

- 6 *Het instrument “Sector Analysis” is bruikbaar voor het gestelde doel maar in de huidige opzet gaat er nog onvoldoende sturing uit van de richtlijnen van het Ministerie voor uitvoering van zo’n analyse als die nog ontbreekt dan wel beoordeeld moet worden, een handleiding ontbreekt.*

“Poverty Assessment” of “Country Poverty Assessment” is een instrument dat wordt gebruikt voor het ontwikkelen van een strategie om in een land de armoede te bestrijden. Het instrument is met steun van het DGIS door de Wereldbank ontwikkeld en wordt ook door de Wereldbank gebruikt. Het instrument kan in de fase van identificatie van plan- en programmelementen worden ingezet. De informatie uit de analyse kan worden gebruikt om die elementen in een context te plaatsen (schaal, ruimte en tijd).

- 6 *Dit instrument wordt gebruikt voor beslissingen op nationaal/ subnationaal niveau en is om die reden minder bruikbaar voor beslissingen op projectniveau. Wel helpt de assessment een project in een context te plaatsen.*

“Environmental Profiles”. Sinds 1990 zijn er op verzoek van het DGIS meer dan 20 opgesteld en/of gefinancierd. Een “Environmental Profile” ondersteunt identificatie van plan- en programmelementen. Er kunnen twee generaties worden onderscheiden:

- A. In 1987 is op verzoek van het DGIS het eerste “Environmental Profile” opgesteld. De eerste generatie “Environmental Profiles” had tot doel om een beschrijving te geven van de bestaande

toestand van het milieu. Kritiek op deze profielen was dat deze te statisch en te beschrijvend van aard waren en daarmee niet bruikbaar voor planning en identificatie van activiteiten/projecten¹⁹].

B. De doelstelling van de tweede generatie “Environmental Profiles” was breder en de mogelijkheden voor ontwikkeling worden nu ook geschetst. Hiermee wordt het profiel meer een (strategisch) planningsinstrument voor de lokale overheid. In discussies/studiedag (...) wordt aangegeven: ”het proces van het opstellen van een “Environmental Profile” is belangrijker dan het feitelijke product²⁰]. In deze profielen wordt naast milieu ook andere aspecten in beschouwing genomen. Er is geprobeerd om een geïntegreerd armoede-vrouwen-milieu profiel op te stellen, een zogenaamd AVM-profiel en in de meest recent verschenen profielen spreekt men over een geïntegreerd of ontwikkelingsprofiel. Het opstellen van deze profielen, zo heeft het profiel voor Gaza geleerd, bieden ook mogelijkheden voor capaciteitsontwikkeling bij de overheid.

- 6 *De eerste generatie “Environmental Profiles” zijn bruikbaar voor een beschrijving en analyse van de bestaande milieusituatie in een regio.*
- 6 *De tweede generatie “Environmental/ integrated Profiles” zijn veel breder van opzet en kunnen worden gebruikt ter ondersteuning bij het lokale proces van strategische regionale planning en bij institutionele activiteiten.*

“Gender Profiles” zijn, meestal op initiatief van themaspecialisten vrouwen en ontwikkeling, in enkele landen opgesteld. Zij zijn in het algemeen te breed van karakter om relevant te kunnen zijn voor beslissingen op programma/ projectniveau.

- 6 *Gender profielen zijn niet of nauwelijks bruikbaar voor strategische beslissingen van het DGIS. De informatie in een profiel is wel bruikbaar als basisinformatie voor de ontwikkeling van sectorstrategieën.*

“Poverty Profiles” zijn niet te vergelijken met milieu- en of genderprofielen. Deze zijn met steun van het DGIS door de Wereldbank opgesteld om de relatieve en absolute armoede van een district, provincie of deelstaat in beeld te brengen op basis van een aantal geselecteerde indicatoren.

- 6 *Dit instrument is minder bruikbaar voor besluitvorming op projectniveau omdat het instrument wordt gebruikt voor besluitvorming op nationaal/ subnationaal niveau. Wel helpt het profiel het project in een context te plaatsen (zie ook “poverty assessments”).*

3.2.2

Themagerichte instrumenten voor het strategisch planproces waarin is vastgesteld in welke richting concrete activiteiten zullen worden ondernomen

De instrumenten “socio-economic gender analysis” (SEAGA) en “social impact assessment” (SIA) kunnen zowel worden toegepast ten behoeve van processen voor strategische planning als voor projectplanning. Deze instrumenten worden beschreven in paragraaf 3.2.4.

“Strategic Environmental (Impact) Assessment” (SEA) is een thematisch instrument om de milieueffecten van plan- en programma-alternatieven met elkaar te vergelijken. Het instrument past in een plancyclus en is verbonden aan de identificatiefase, de formulerings- en beoordelingsfase, aan de uitvoering (monitoring) en aan de evaluatiefase. SEA is voor zover de Commissie bekend één keer door het DGIS toegepast.

- 6 *SEAs bieden mogelijkheden om voor strategische plannen/ programma's of beleid de milieugevolgen te beoordelen en alternatieven te ontwikkelen.*

19 “Environmental Profiles”; Stand van zaken naar aanleiding van een discussie dag. Ministerie van Buitenlandse Zaken. Speerpuntprogramma Milieu, maart 1993.

20 Verslag: studiedag AVM geïntegreerde profielen. Den Haag 27 oktober 1995. IDEM Consult.

“Institutional Sector Assessment” (ISA) voor sectorale hulpprogramma’s is een diagnostische techniek om: (i) institutionele issues te identificeren en analyseren en (ii) strategieën te formuleren en (iii) maatregelen te formuleren om de capaciteiten te versterken. Dit in de context van een sectoraal assistentie programma. ISA is een eenvoudig instrument om de componenten 1 t/m 4 van de “Sector Analysis” uit te voeren. Het instrument ondersteunt identificatie/formulering en beoordeling.

- 6 *ISA biedt mogelijkheden om de kwaliteit van een ontwikkelingsstrategie voor een sector te verbeteren omdat de institutionele aspecten worden geanalyseerd en beoordeeld. Het instrument moet nog wel verder worden ontwikkeld, waarbij meer aandacht moet worden ingebouwd voor motivatie.*

3.2.3

Integrale instrumenten voor het strategisch planproces waarbij nog niet (met enige mate van concreetheid) vooraf is vastgesteld in welke richting activiteiten zullen worden ondernomen

“Strategic Overview” (SO, aanvankelijk Environmental overview, EO) is ontwikkeld door de UNDP en inmiddels door een aantal landen met succes toegepast. Het DGIS heeft SO niet toegepast. SO biedt de mogelijkheid om door het doorlopen van een checklist in circa één dag de milieu- en sociale gevolgen van een project/programma in de formuleringsfase te identificeren en op basis hiervan zo nodig aan te passen.

- 6 *“Strategic Overview” biedt mogelijkheden voor een snelle beoordeling van een project/programma in de formuleringsfase door een interdisciplinair team waaronder deskundigen uit het ontvangende land als de omstandigheden een meer grondige beoordeling niet toelaten.*

“Strategic Environmental Analysis” (SEAn) is vanuit de optiek van milieu ontwikkeld ten behoeve van een specifieke toepassing: regionale planning in ontwikkelingslanden. Er zijn positieve ervaringen opgedaan met toepassing van SEAn. SEAn is tezamen met een poging een AVM profiel op te stellen het enige instrument dat in de praktijk heeft geprobeerd om in enige mate tot een integrale -beoordeling van effecten te komen. Als integraal instrument heeft SEAn echter nog een aantal zwakke elementen. Met name sociale-, gender- en institutionele aspecten komen onvoldoende krachtig aan bod en behoeven binnen het instrument nog nadere ontwikkeling. SEAn biedt ondersteuning aan identificatie en formulering en beoordeling van plan en programma-elementen.

- 6 *SEAn biedt goede mogelijkheden, in het bijzonder ter ondersteuning van het proces van regionale planning. De integratie van sociale/gender aspecten met milieu aspecten moet nog nader worden uitgewerkt. Het verdient aanbeveling om de analyse waarin kansen voor ontwikkeling worden onderzocht (de “opportunity analysis”) te verbeteren.*

3.2.4

Themagerichte instrumenten voor project planning

“Environmental Impact Assessment” (EIA) heeft zich sinds begin jaren negentig binnen het DGIS ontwikkeld in de richting van een instrument dat bijdraagt aan het formuleren van een project door het aanreiken van alternatieven. Recent wordt gevraagd om de kosten en de baten in een “Environmental Impact Assessment” (EIS) te beschrijven. De World Health Organisation pleit ervoor om, indien relevant, een “Health Impact Assessment” (HIA) als onderdeel integraal in een m.e.r. op te nemen. Health impact assessment is apart beschreven in deel 2 van dit advies. EIA is verbonden aan de fases van identificatie, formulering, beoordeling en evaluatie van projecten. Een beperking van EIA is, dat het zich beperkt tot de effecten van één specifieke activiteit en niet de cumulatieve effecten van meerdere activiteiten in een gebied beschouwd hoewel bovenstroomse- en benedenstroomse effecten wel worden beschouwd.

- 6 *ELA biedt goede mogelijkheden om de milieugevolgen van een voorgenomen activiteit inzichtelijk te maken. Indien een ELA in de formuleringsfase wordt uitgevoerd dan bestaan er ook goede mogelijkheden om alternatieve milieuvriendelijke oplossingen te ontwikkelen. Een "Cost Benefit Analysis" zou altijd onderdeel moeten zijn van een m.e.r. en een HLA²¹] alleen indien relevant.*

De "Poverty Study" of "Poverty Assessment Study" (PAS) is vergelijkbaar met EIA, SIA of GAS, dat wil zeggen dat dit instrument beoogt om inzicht te geven in de gevolgen voor de armoede situatie indien een project/interventie wordt uitgevoerd. In opdracht van het DGIS zijn voor zover de Commissie bekend twee "Poverty Studies" uitgevoerd. PAS is verbonden aan de fases van identificatie, formulering en beoordeling van projecten.

- 6 *Het is niet zinvol om de "Poverty Study" te gebruiken voor de beoordeling van de gevolgen van een project voor de armoedesituatie omdat deze aspecten in een goed uitgevoerde GAS worden beschreven. Het is dan beter om een GAS uit te voeren, welke ook informatie geeft over poverty-aspecten.*

"Social Impact Assessment" (SIA) is voor zover bekend door het DGIS één keer toegepast. Veel landen blijken dit instrument toe te passen al dan niet tezamen met EIA voor formulering en beoordeling van projecten en meer strategische programma's en beleid. De internationale belangstelling voor dit instrument groeit nog steeds zo bleek tijdens de conferentie van de International Association for Impact Assessment in juni 1999 in Glasgow. SIA is verbonden aan de fases van identificatie, formulering, beoordeling en evaluatie van projecten.

- 6 *SIA geeft geen handvatten voor een institutionele- en gender-analyse op projectniveau. Een GAS biedt hiertoe betere mogelijkheden.*
- 6 *SIA biedt goede mogelijkheden voor de beoordeling van de sociale aspecten van projecten van strategische aard en (sector)programma's. Hiermee is internationaal al veel ervaring opgedaan.*

"Socio-Economic and Gender Analysis" (SEAGA) is ontwikkeld met financiering van het DGIS. Binnen het DGIS is nog geen ervaring opgedaan met dit instrument. Het beoogt te analyseren hoe beleid, programma's en projecten mensen in een samenleving beïnvloeden. Het vertoont veel overeenkomsten met SIA. Voor wat betreft de toepassing op projectniveau vertoont SEAGA veel overeenkomsten met GAS. SEAGA is verbonden aan de fases van identificatie, formulering, beoordeling en uitvoering van projecten.

- 6 *Het is niet zinvol om SEAGA te gebruiken voor de beoordeling van sociale/gender en economische aspecten op projectniveau. Een GAS biedt hiertoe betere mogelijkheden.*
- 6 *SEAGA biedt naar verwachting mogelijkheden voor de beoordeling van sociaal-economische en gender aspecten van meer strategische projecten en programma's.*

"Gender Assessment Study" (GAS) is binnen het DGIS ontwikkeld. Methodisch bestaan er veel overeenkomsten tussen SIA en GAS. Een belangrijk onderscheid is dat er binnen GAS veel meer gebruikersgroepen worden onderscheiden dan in een SIA. Als gevolg hiervan is de effectvoorspelling project-specifieker en daardoor betrouwbaarder. Bovendien kunnen de verschillende groepen binnen het GAS meedenken over (her)formulering van activiteiten en mitigerende maatregelen. In een SIA is dit beperkt. Het GAS kan daarom worden beschouwd als een verbetering van het SIA voor beoordeling/ formulering van projecten. De GASs die binnen het DGIS zijn uitgevoerd, zijn voornamelijk gericht op gender aspecten maar armoede en institutionele aspecten worden ook in beschouwing genomen. In een GAS worden milieuaspecten of een Cost Benefit Analysis niet

21 dit geldt eveneens voor "risk assessment" of "risk analysis".

opgenomen. GAS is verbonden aan de fases van identificatie, formulering en beoordeling van projecten.

Tijdens een studiedag over het onderwerp relaties tussen EIA en GAS^{22]} is geconcludeerd dat de reikwijdte van een EIA en een GAS, als die tezamen worden uitgevoerd en goed op elkaar worden afgestemd, zo breed is dat alle relevante gevolgen van een project in beschouwing kunnen worden genomen^{23]}.

6 *GAS biedt goede mogelijkheden om gender-aspecten in de formuleringsfase van een project te identificeren en te beoordelen, op basis waarvan aanpassingen kunnen worden gedaan.*

3.2.5

Enkele belangrijke technieken

“Cost Benefit Analysis” (CBA) “Cost Effectiveness Analysis” (CEA). Om de economisch aspecten (kosten en baten) van een project te kunnen beoordelen worden binnen het DGIS verschillende “Cost Benefit”- (CBAs) en “Cost Effectiveness Analyses” (CEAs) gebruikt. Het betreft technieken die kunnen worden toegepast bij één van de hiervoor beschreven instrumenten. Er is inmiddels veel ervaring opgedaan om met behulp van deze technieken de lange termijn gevolgen te moneteriseren. Bovendien kan door toepassing van deze technieken in de formuleringsfase reeds worden bepaald welke alternatieven en mitigerende maatregelen realistisch zijn vanuit financieel economisch oogpunt. Bij toepassing van beide technieken dient rekening te worden gehouden met hun beperkingen. Deze zijn:

- de technieken laten verdelingsaspecten buiten beschouwing. Het verdient daarom aanbeveling de techniek per doelgroep toe te passen;
- het efficiency criterium kan conflicteren met duurzame ontwikkeling;
- het discounting principe doet vaak onvoldoende recht aan milieudegradatie processen en het belang van toekomstige generaties;
- alhoewel veel vooruitgang is bereikt in waardering van de effecten (baten en kosten) blijven er haken en ogen aan de waardering bestaan. Een voorbeeld daarvan is de moneterisering van waarden die voorgoed teloor zijn gegaan en die tevens moeilijk zijn te reproduceren.

6 *Creatieve toepassing van CBA en CEA is zinvol indien een instrument voor projectformulering en / of beoordeling wordt toegepast. De econoom dient goed op de hoogte te zijn van zowel de sterke kanten als de beperkingen van CBA en CEA.*

“Multi-Criteria Analysis” (MCA). MCA is een techniek om tot afweging te komen in besluitvormingsprocessen waarbij meerdere doelen (bijvoorbeeld efficiency, inkomensverdeling, ecologische duurzaamheid) worden nagestreefd. De techniek wordt onder andere gebruikt door economen in aanvulling op CBA en CEA.

MCA maakt het mogelijk om gelijktijdig kwantitatieve én kwalitatieve criteria, scores, resultaten of effecten van alternatieven te beoordelen en tot een keuze van het beste alternatief te komen. Hierbij dienen wel de uitgangspunten, met name de weging van de verschillende criteria duidelijk aangegeven te worden. De techniek verliest zijn geldigheid als een bepaald criterium niet negatief mag scoren en niet ‘gecompenseerd’ mag worden door de andere criteria. Er kleven nogal wat bezwaren aan deze techniek en het stelt de nodige eisen aan een correcte uitvoering.

22 Verslag van de Workshop: “Gender Assessment Study” (GAS) en milieueffectrapportage (m.e.r.) op donderdag 1 juni 1995 in Utrecht.

23 Verslag van de discussie dag “milieueffectrapportage” en “Gender Assessment Study” voor ontwikkelingslanden op 5 januari 1994 te Amsterdam in het KIT.

3.2.6

De “procesbenadering”

In het algemeen worden projecten die door het DGIS worden ondersteund geformuleerd met een benadering die concrete doelen en activiteiten aangeeft. Na goedkeuring wordt het project uitgevoerd zoals het werd geformuleerd. Eventueel wordt het project op basis van tussentijdse evaluaties bijgesteld.

Sinds het begin van de jaren negentig wordt er binnen het DGIS gepraat over het formuleren en uitvoeren van projecten volgens de procesbenadering. In een aantal landen is en wordt ervaring opgedaan met deze benadering, die in verregaande mate streeft naar lokaal ‘ownership’ en naar aansluiten bij de werkelijkheid, behoeften en mogelijkheden. De procesbenadering kan inhouden dat een project start met kleine pilot-activiteiten, welke tezamen geleidelijk uitgroeien tot een breed programma van activiteiten. Ook andere aanpakken zijn binnen de procesbenadering mogelijk.

De themadeskundigen plattelandontwikkeling hebben tijdens een symposium in oktober 1997 in Den Haag aangegeven dat de meeste projecten tegenwoordig volgens de principes van de procesbenadering worden geformuleerd. De procesbenadering kent geen procedure en wordt op flexibele wijze toegepast met vele wijzigingen tussen de activiteitscycli. Zij is niet beschreven in de procedurebundel. Het is geen instrument en is om die reden niet in tabel 1 opgenomen.

De benadering is flexibel en toepasbaar voor een breed scala van projecten. Bij toepassing komt in principe het initiatief en de zeggenschap te liggen bij de direct belanghebbenden en de lokale autoriteiten. Daardoor sluiten de resultaten van de benadering in principe goed aan op de werkelijkheid, de behoeften en de mogelijkheden. Door ‘lean funding’ blijft het project in principe hanteerbaar en uitvoerbaar voor deze belanghebbenden. Door overmatige concentratie op de wensen van de doelgroepen worden ontwikkelingen en trends op meso- en microniveau evenals aspecten van duurzaamheid wel veronachtzaamd. Hierdoor voldoet de uitkomst van de benadering vaak niet aan gewekte verwachtingen, hetgeen soms leidt tot verlies van motivatie.

De Commissie wil in dit advies de procesbenadering onder de aandacht brengen, omdat juist deze benadering, gegeven de onbepaalde duur en de in principe open uitkomst van de formuleringsfase, ruime mogelijkheden biedt om juist wél instrumenten voor projectvoorbereiding toe te passen. Als dat gebeurt zullen de resulterende projecten een duidelijker en meer logisch verband met de realiteit hebben dan doorgaans het geval is.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN OP HOOFDLIJNEN

4.1 Noodzaak van het gebruik van instrumenten

Het DGIS is al geruime tijd in discussie over de bruikbaarheid van instrumenten voor het verbeteren van de voorbereiding van plannen, programma’s en projecten en besteedt al meer dan een decennium aandacht aan het ontwikkelen daarvan. Deze langdurige aandacht illustreert het belang dat in het DGIS apparaat wordt gehecht aan het zoeken van oplossingen om tekortkomingen in project- en programmavoorbereiding op te lossen en de nuance waarmee wordt gedacht over het nut en de toepasbaarheid van beschikbaar instrumentarium.

De Commissie onderschrijft het belang van het toepassen van instrumenten voor projectvoorbereiding en heeft daarbij een voorkeur voor het toepassen van lokaal verplicht gesteld instrumentarium mits de kwaliteit van de instrumenten en de kwaliteit van hun toepassing aan minimale voorwaarden voldoet.

4.2 Gebruik van instrumenten

Ten aanzien van het gebruik van instrumenten door het DGIS kan het volgende worden geconcludeerd:

- ! Het DGIS heeft sinds 1990 gewerkt aan de ontwikkeling van een aantal instrumenten die gebruikt kunnen worden voor ondersteuning van strategische besluitvorming en programma-, plan- en projectformulering.
- ! Over het algemeen wordt bij voorbereiding van door het DGIS (mede) te financieren ontwikkelingsactiviteiten naast de O-toets en de explanatory notes weinig van instrumenten gebruik gemaakt. Wel wordt gebruik gemaakt van onderdelen van instrumenten en is er, in het algemeen, toegenomen aandacht voor het thema milieu.
- ! Voor ontwikkelingsactiviteiten is op projectniveau en op meer strategisch niveau een aantal keren gebruik gemaakt van de instrumenten "Environmental Impact Assessment" (EIA) of lichtere vormen van milieu-toetsing, "Gender Assessment Study" (GAS) en het "Environmental Profile" (tweede generatie), soms ter ondersteuning van besluitvorming.
- ! Het DGIS maakte incidenteel gebruik van het instrument "Sector Analysis" voor besluiten betreffende de regio- en sectorkeuze en het instrument "Institutional Sector Assessment" voor beslissingen aangaande institutionele aspecten van een sector. De verwachting is dat met name de ambassades de ontvangende landen de komende jaren zullen assisteren bij het uitvoeren van een sectoranalyse.
- ! Themamedewerkers op de ambassades bevestigen dat er een beperkte en door de verschuiving naar een sectorale benadering en co-financiering met de ontwikkelingsbanken dalende behoefte is aan instrumenten (vooral m.e.r. en GAS, andere instrumenten werden niet toegepast). Bij co-financiering passen de banken de instrumenten toe en hebben de ambassades daar weinig bemoeienis mee. Ook geven de medewerkers aan dat over de wenselijkheid van de toepassing van instrumenten niet met de ontvangende partij wordt overlegd.
- ! Ter ondersteuning van regionale (districts) planning ondersteunt het DGIS het gebruik van het "Environmental Profile" en het instrument "Strategic Environmental Analysis" (SEAn). Themamedewerkers op de ambassade geven aan voor meer strategische besluitvorming gebruik te maken van 'Environmental Profiles' maar ook van 'Poverty Profiles' van de Wereldbank. Deze profielen worden gebruikt bij hun overleg met de ontvangende partij.

4.3 Bruikbaarheid van instrumenten

Ten aanzien van de bruikbaarheid van instrumenten komt de Commissie tot de volgende conclusies:

- ! De "Poverty Assessment" en "Poverty- en Gender Profiles" en het "Environmental Profile" (eerste generatie) bieden basisinformatie. Deze instrumenten bieden daarmee steun aan het ontwikkelingsland bij het nemen van strategische beslissingen op het hoogst mogelijke abstractieniveau²⁴]. Voor het vaststellen van concrete plannen en programma's zijn ze minder bruikbaar.
- ! Het instrument "Context Analysis" is weinig gebruikt en daardoor niet echt tot wasdom gekomen. Het instrument zal door de sectorale benadering en in het kader van assistentie bij formulering van National Strategies for Sustainable Development voor het DGIS aan betekenis kunnen winnen.
- ! De instrumenten "Sector Analysis" en "Institutional Sector Assessment" (ISA) zijn bruikbaar voor de voorbereiding van sectorale programma's maar moeten verder worden ontwikkeld.
- ! Het instrument "Strategic Environmental Analysis" (SEAn) is bruikbaar voor een integrale benadering bij planning. De gebruiker van SEAn dient zich te realiseren dat SEAn ontwikkeld

24 Bijvoorbeeld bij de vaststelling of een thema of specifieke doelgroep aanvullende aandacht behoeft.

is vanuit het 'leading theme' milieu. In het instrument verdient de aandacht voor andere thema's dan milieu verdere uitwerking.

- ! "Environmental and Integrated Profile" (tweede en derde generatie milieuprofielen) zijn bruikbaar voor een integrale benadering.
- ! "Social Impact Assessment" (SIA) en "Socio-Economic and Gender Analysis" (SEAGA) bieden de mogelijkheid om te worden gebruikt voor beoordeling op sociale- en genderspecten van met name programma's en beleid.
- ! De "Strategic Overview" (SO) biedt goede mogelijkheden voor een snelle (integrale) beoordeling van een beleid, plannen en programma's in de formuleringsfase door een multidisciplinair team op de ambassade.
- ! Voor een meer gedegen beoordeling van de milieueffecten van beleid, plannen en programma's is een "Strategic Environmental (Impact) Assessment" (SEA) geschikt.
- ! De instrumenten "Gender Assessment Study" (GAS), en "Environmental Impact Assessment" (EIA) kunnen in grotere projecten geschikt zijn voor het vaststellen van respectievelijk de gender- en milieu- aspecten van project(alternatieven).

4.4 Aanbevelingen

Bij de aanbevelingen gaat de Commissie uit van de huidige OS-praktijk ten aanzien van projectvoorbereiding. In feite is dit de situatie van voor de introductie van de sectorbenadering.

Aanbevelingen

De Commissie adviseert:

- I om, indien aanwezig, wetgeving van het ontvangende land voor het gebruik van instrumenten toe te passen, mits deze niet strijdig is met DGIS beleid dat op basis van internationale kaders is gemaakt. Wel dient bij besluitvorming hierover de kwaliteit van toepassing van instrumenten in het ontvangende land in beschouwing te worden genomen. Indien deze versterking behoeft beveelt de Commissie aan het ontvangende land daarin te ondersteunen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het gezamenlijk toepassen van het in het land voorgeschreven instrument.
- I om instrumenten alleen toe passen als vaststaat dat er bereidheid is om de resultaten van het instrument bij de besluitvorming te gebruiken. Daartoe is het noodzakelijk altijd de lokale belanghebbenden te betrekken bij: de screening, het opstellen van de richtlijnen voor de uit te voeren studies en de toepassing van het instrument;
- D om voor voorbereiding en beoordeling van **beleid, plannen, programma's** en projecten in alle gevallen slechts één instrument toe te passen:
 - ! om voor de opstelling van beleid, plannen en programma's (het strategische niveau) beschikbare bruikbare instrumenten op het gebied van milieu-, sociale- en gender- en institutionele aspecten en economie op elkaar af te stemmen en op termijn wellicht te laten vergroeien tot een integraal instrument voor effectrapportage²⁵]. Het DGIS zou het ontvangende land bij deze methodologische ontwikkeling kunnen ondersteunen. De volgende instrumenten komen hiervoor in aanmerking: "Strategic Environmental (Impact) Assessment" en "Strategic Environmental Analysis", "Social Impact Assessment" en "Socio-Economic Gender Analysis", "Sector Analysis" en "Institutional Sector Assessment". Ook de technieken "Cost Benefit Analysis", "Cost Effectiveness Analysis" en "Multicriteria Analysis" komen daarvoor in aanmerking;
 - ! om voor de voorbereiding van (besluitvorming over) **projecten** het instrument toe te passen dat de meeste informatie verstrekt over het thema dat bepalend is voor de duurzaamheid²⁶]

25 Ex-ante studie

26 de mate waarin het project de ecologische en sociale opties van toekomstige generaties in het projectgebied in tact laat

en beklijfbaarheid²⁷]. In dit instrument dient vervolgens aandacht voor andere relevante thema's te worden ingebouwd (zie toelichting hieronder);

- om bij het toepassen van instrumenten van meet af aan ruimte te geven voor het ontwikkelen van alternatieve probleemoplossingen;
- om voor een integrale beoordeling van beleid, plannen en programma's het instrument "Environmental Overview" toe te passen daar waar om welke reden dan ook geen ruimte is voor het toepassen van de kwalitatief betere "integrale effectrapportage" (aanbeveling 2).

Toelichting op het gebruik van instrumenten voor door het DGIS te ondersteunen activiteiten op projectniveau:

Tijdens de keuze van het toe te passen instrument (screeningfase) wordt er een 'leading theme' vastgesteld. Het 'leading theme' is het thema dat bij de projectvoorbereiding de meeste aandacht behoeft. Het bepaalt van welk instrument bij de projectvoorbereiding de inzet dient te worden overwogen. De opstellers van de richtlijnen voor het gekozen instrument dienen duidelijk te maken of binnen het gekozen instrument naast het 'leading theme' ook andere thema's aandacht verdienen. Informatie die anders met behulp van separate instrumenten wordt verzameld moet nu worden afgestemd op het 'leading instrument' zodat de projectvoorbereiding meer integraal tot stand komt.

In de huidige DGIS procedurebundel wordt in één enkele procedure naar alle thema's gekeken. In overeenstemming met deze vereiste heeft de Commissie geadviseerd de 'Guide for Environmental Appraisal' van DMLMI zodanig aan te passen dat een dergelijke screening mogelijk wordt. De aanpak vergt ook de inzet van expertise over de verschillende thema's, met name bij de screenings bij het opstellen van de richtlijnen voor het instrument. Als dit advies wordt overgenomen, dan lijkt aanpassing van de procedurebundel op deze punten noodzakelijk.

5. HOE VERDER

Met het uitbrengen van dit advies meent de Commissie te hebben geantwoord op de in de adviesaanvraag gestelde vragen. Als het DGIS de in dit advies opgenomen aanbevelingen overneemt, dan denkt de Commissie dat dit advies een vervolg behoeft in de volgende vorm:

- ! bij de eerstvolgende daarvoor geschikte aanvraag voor advies voor richtlijnen voor een project wordt op experimentele basis de voor projecten voorgestelde benaderingswijze ingezet;
- ! indien daarvoor draagvlak bestaat binnen het DGIS en de gelegenheid doet zich voor, dan kan het DGIS in het kader van de sectorbenadering de ontvangende landen bij het opstellen van een sectorplan of - programma ondersteunen door het uitvoeren van een meer "integrale effectrapportage" bijvoorbeeld in de vorm van een "Strategic Overview".

De Commissie biedt aan als klankbord te willen fungeren bij het zich verder ontwikkelen en onderling afstemmen/integreren van de instrumenten, waarvan zij het gebruik in dit advies heeft aanbevolen.

27 de kans dat de activiteit na vertrek van technische dan wel financiële ondersteuning doorgang vindt