

Vergaderjaar 2005–2006

**30 548**

## **Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWER- KING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2006

Gaarne bied ik u hierbij aan het rapport *Van projecthulp naar sectorsteun. Evaluatie van de sectorale benadering 1998–2005*<sup>1</sup> en mijn beleidsreactie daarop. De studie van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) heeft betrekking op de wijzigingen in de Nederlandse bilaterale hulp aan de in 1999 geselecteerde 22 (19+3) voorkeurslanden en dus niet alle huidige 36 partnerlanden. Het tweede deel van het rapport gaat in op de effecten die met de sectorale benadering zijn gerealiseerd in de partnerlanden. De bevindingen terzake zijn gebaseerd op vijf deelstudies over Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Oeganda en Zambia. De CD-rom met de landenstudies, die als bijlage bij het rapport wordt verstrekt, wordt u zo spoedig mogelijk toegezonden.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

### *Ter inleiding*

De introductie van de sectorale benadering in 1998–1999 was een weloverwogen stap ter verhoging van de kwaliteit en effectiviteit van de Nederlandse bilaterale hulp. Uit tal van internationale studies uit de jaren tachtig, en ook uit IOB-evaluaties, bleek dat de geïsoleerde projecten van donoren niet bijdroegen aan duurzame armoedebestrijding. Behaalde resultaten werden vaak snel weer teniet gedaan als de hulpgever zich terugtrok. Bovendien werd lokale capaciteit eerder ondermijnd dan versterkt door de ongecoördineerde en overlappende activiteiten van donoren. Ook met eenzijdig opgelegde macro-economische conditionaliteit in het kader van structurele aanpassingsprogramma's werd te weinig resultaat geboekt. Daarom is een principiële keuze gemaakt voor meer eigen verantwoordelijkheid van het partnerland en grotere zeggenschap over de besteding van hulp gelden. Dat betekent: de hulp beter laten aansluiten bij de nationale beleids- en beheerskaders van het partnerland, en meerjarige, gezamenlijke, voorspelbare financiering door de donoren. In plaats van zelf de uitvoering op ons te nemen richten we ons op de kwaliteit van de nationale armoedestrategieën (PRSP's) en de sectorplannen van de partnerlanden zelf. Want grote investeringen in onderwijs, gezondheidszorg of drinkwater leiden niet tot duurzaam verbeterde dienstverlening als het land zelf er niet voor zorgt dat infrastructuur wordt onderhouden en de diensten de armen bereiken.

Met de beleidsnotitie *Aan Elkaar Verplicht* van oktober 2003 heb ik gekozen voor continuïteit waar het gaat om sectorbeleid en coherentie als onmisbare schakels voor effectievere hulp. De bilaterale ontwikkelingssamenwerking is echter wel verbreed en verdiept. Allereerst door in onze 36 partnerlanden in te zetten op goed bestuur, een beter ondernemingsklimaat en op politieke dialoog. Daarbij gaat het om het stelselmatig aan de orde stellen van gevoelige zaken als mensenrechten, verdelingsvraagstukken en corruptie. Ten tweede door een geïntegreerde aanpak te kiezen voor vrede, veiligheid en ontwikkeling, met name in conflictregio's. Ten derde door het accent te leggen op publiek-private partnerschappen en de rol van niet-gouvernementele organisaties, bedrijven en andere spelers om een meer inclusief en duurzaam armoedebeleid van de overheid af te dwingen. Met het nieuwe medefinancieringssysteem wordt mede beoogd de complementariteit van overheid-tot-overheidsinterventies en activiteiten van maatschappelijke organisaties in de partnerlanden. Tenslotte zij vermeld de inspanningen om ons werk resultaatgerichter te maken, zowel dat van de overheid, de VN als andere organisaties. In 2005 heeft de effectiviteitsagenda met de Parijsverklaring inzake donorcoördinatie en harmonisatie mede dankzij de Nederlandse inspanning een nieuwe impuls gekregen.

### **Perspectief van de evaluatie**

Nederland is een van de eerste donoren die uit de internationaal overeengekomen principes ook de operationele consequenties hebben getrokken. Daarom is het ook zo belangrijk dat wij evalueren en lessen leren om te kijken of we op de goede weg zijn. Om die reden heb ik IOB gevraagd dit rapport op te stellen.

IOB heeft onderzocht of Nederland tussen 1998 en 2005 het beleid omtrent sectorale benadering heeft uitgevoerd, of daarmee de beoogde toename van het *ownership* van de partnerlanden is gerealiseerd en of betere voorwaarden voor armoedebestrijding zijn gecreëerd. Uit de Hoofdstukken 1 t/m 4 over de beleidswijzigingen aan Nederlandse kant

komt naar voren dat Nederland op consistente wijze getracht heeft invulling te geven aan kernprincipes van sectorale benadering als minder geoormerkte hulp en een terugtrekkende rol als donor. Daarbij geeft het rapport weinig appreciatie van de behoedzame manier waarop in de praktijk is opgetreden in landen waar de uitgangsvoorwaarden minder gunstig zijn.

De hoofdstukken 5 t/m 8 richten zich op de veranderingen in de vijf onderzochte landen. Deze hoofdstukken geven een goed beeld van de weerbaarheid van de praktijk en de dilemma's waarmee Nederlandse ambassades worden geconfronteerd, zoals de beperkte uitvoeringscapaciteit in de partnerlanden, maar ook van de resultaten die niettemin zijn behaald. Omdat slechts korte veldbezoeken aan de betreffende landen zijn gebracht is geen diepteanalyse gemaakt van de veranderingsprocessen in deze landen. De soms stellige uitspraken in de deelrapporten missen in een aantal gevallen feitelijke onderbouwing. Ook worden, met name in het rapport over Oeganda, causale verbanden gesuggereerd die niet worden aangetoond.

De hoofdbevindingen inzake de effecten van sectorale benadering zijn goed herkenbaar, maar leggen een eenzijdige nadruk op wat nog niet is gerealiseerd. De verklaring hiervoor zie ik in het feit dat IOB de beleidsuitvoering toetst aan het hoge ambitieniveau dat in 1998–1999 is uitgedragen met het oog op de gewenste cultuuromslag. In het beleid is altijd erkend dat de beoogde institutionele omslag in de partnerlanden een veranderingsproces zou zijn van lange adem. Het gaat om ingrijpende hervormingen die fundamentele gedragsverandering vereisen, naast het doorbreken van bestaande machtsverhoudingen en bestedingspatronen. Daar kunnen we na zeven jaar nog geen afdoende eindresultaat van verwachten. Als tussenbalans bevat het IOB-rapport veel waardevolle observaties en handreikingen. IOB zelf laat echter juist het langere termijnperspectief nauwelijks een rol spelen in de beoordeling en dit doet afbreuk aan de leerfunctie van het rapport. Het rapport gaat bovendien grotendeels voorbij aan beleidsaanpassingen die inmiddels zijn doorgevoerd als gevolg van geleerde lessen, zoals de thans ingevoerde meerjarige strategische planning.

Ik ben verheugd met de conclusie van IOB dat op macroniveau veel is bereikt met de sectorale benadering. Ik verwelkom de constructieve aanbevelingen ter verbetering van de beleidsuitvoering, met name om de doorwerking van sectorbeleid naar de lagere niveaus te versterken. In de volgende paragrafen ga ik in meer detail in op de hoofdbevindingen en aanbevelingen.

## **Veranderingen in de Nederlandse werkwijze**

### *Landselectie en overgang naar minder geoormerkte hulp*

De landselectie in 1999 en 2003 was erop gericht de doelmatigheid van de Nederlandse bilaterale hulp te verhogen door een gebundelde inzet van menskracht en middelen in een beperkt aantal arme landen, daar waar een voldoende basis aanwezig was voor steun conform sectorale benadering. IOB concludeert dat de concentratie van de hulp in belangrijke mate is gerealiseerd. Het aantal landen waarmee een structurele hulprelatie wordt onderhouden is met een derde teruggebracht. De exitstrategie voor de landen waarmee de hulprelatie werd beëindigd is in belangrijke mate afgerond.

IOB is echter kritisch over de wijze waarop in 1999 de selectie is uitgevoerd en stelt dat de helft van de 19+3 landen niet voldeed aan het criterium van goed bestuur. Daarmee zou in die landen, waaronder landen als Bolivia, Mali en Mozambique, een van de belangrijkste pijlers onder de

sectorale benadering zou zijn uitgehaald. Het rapport zelf brengt echter een veel meer genuanceerde realiteit aan het licht, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de voortgang in de onderwijssector in Bolivia en het aandeel begrotingssteun in Mozambique.

De criteria voor de landselectie – zowel de hoofdcriteria als de aanvullende criteria – en de daarvoor gehanteerde indicatoren zijn in 1999, en opnieuw in 2003, uitgebreid onderwerp geweest van overleg met de Tweede Kamer. De selectie is, mede op aandringen van de Tweede Kamer, geen mechanisch proces geweest op basis van een puur kwantitatieve analyse, maar een transparant proces waarin eigen oordeelsvorming én overleg met de Tweede Kamer en partijen in de samenleving een belangrijke rol hebben gespeeld. De aanvullende criteria, zoals continuïteit en de Nederlandse toegevoegde waarde, maakten evenzeer deel uit van het streven naar hogere kwaliteit, en hebben de uitkomsten niet nadelig beïnvloed. IOB schrijft immers in Hoofdstuk 2 dat het armoedecriterium voor de 19 landen correct is toegepast en ook dat de geselecteerde landen significant hoger scoorden op goed bestuur en goed sociaal-economisch beleid dan de niet-geselecteerde landen. In 2003 heb ik gekozen voor een nog verdere concentratie van de hulp, door de hulprelatie met 13 van de 24 voormalige «themalanden» te beëindigen, in zeven gevallen vanwege de relatieve rijkdom van deze landen. Dit selectieproces is volgens IOB transparant geweest. De resterende landen heb ik samengevoegd tot één lijst van 36 partnerlanden.

Wat betreft goed bestuur is altijd helder geweest dat sprake was van een relatieve meting. Vrijwel alle arme landen hebben te maken met relatief zwakke instituties. Daarom is niet alleen gekeken naar de kwaliteit van beleid en bestuur in de uitgangssituatie, maar ook naar het meerjarig perspectief: tonen landen politieke wil om hun bestuur te verbeteren, zijn er concrete resultaten geboekt en kan Nederland een substantiële bijdrage leveren aan verbeteringsprocessen. Het streven blijft om dit te doen via ongeoormerkte, gezamenlijke steun voor het eigen sectorbeleid van deze landen. De weg hierheen is afhankelijk van de uitgangssituatie in het betreffende land.

Ook in landen als Jemen en Bangladesh heeft de gecoördineerde financiering door donoren van overheidsprogramma's in onderwijs, gezondheid en de watersector bijgedragen aan een sterkere focus van het overheidsbeleid op vrouwen en gemarginaliseerde groepen, ook al is daar nog geen begrotingssteun mogelijk.

Ten aanzien van de overgang naar sectorale benadering concludeert IOB dat: (i) gekozen werd voor een snelle en uniforme aanpak die op gespannen voet stond met de capaciteit aan Nederlandse kant en in de partnerlanden; (ii) het voornemen om de hulp minder te oormerken in negen van de 22 voorkeurslanden is gerealiseerd, terwijl in meer dan de helft van de landen de projecthulp nog dominant is; (iii) Nederland een voortrekkersrol heeft gespeeld bij de harmonisatie en *alignment* van de hulp en daarbij systematisch beter scoort dan de meeste andere bilaterale donoren.

Ik verheug mij over de laatstgenoemde conclusie en zal de Nederlandse inzet terzake, die internationaal wordt erkend, handhaven. Wat betreft de eerste twee bevindingen is sprake van een evidente tegenstelling. De landenstudies tonen duidelijk aan dat Nederland terughoudend optreedt daar waar om beleidsmatige, bestuurlijke of capaciteitsredenen een vergaande mate van aansluiting bij nationale (begrotings)systemen nog niet wenselijk is. Ik heb in AEV bewust afstand genomen van het idee van lineaire vooruitgang van projectsteun naar begrotingssteun. In plaats daarvan heb ik voor een optimale modaliteitenmix per land en per sector gekozen.

Ik geef een voorbeeld. In het voormalige themaland Senegal is het, na enkele jaren van grondige voorbereiding en capaciteitsversterking in zowel het ministerie voor milieu als het ministerie voor financiën, mogelijk gebleken om per 2005 over te gaan tot sectorale begrotingssteun voor milieu. Senegal heeft bovendien de eigen bijdrage voor milieu verhoogd omdat de meerjarige planning en begroting voor de sector sterk is verbeterd. Om een effectieve besteding van deze middelen te verzekeren zet de ambassade tevens in op flankerend beleid door – deels samen met andere donoren – enkele ngo's, de media en het parlement te versterken in hun vraag naar verantwoording. In aanvulling hierop worden via project-financiering twee regionale programma's op het gebied van rivieren en mariene ecosystemen gesteund, omdat hiervoor in de nationale begroting nog geen voorziening is. Tot slot is een project met ORET-financiering in voorbereiding dat bijdraagt aan de milieuagenda van het land. Met sectorale benadering is bewust gekozen voor een proces van «al doende leren». De essentie daarvan is dat de benodigde capaciteit van organisaties in de partnerlanden gaandeweg moet groeien. Dat betekent dat we verantwoorde risico's moeten durven nemen. De toekenning van meer verantwoordelijkheid voor de besteding van hulp gelden aan de nationale partners biedt de sterkste stimulans tot het effectiever en efficiënter inrichten van hun eigen nationale werkprocessen. We kunnen nu zien dat in enkele jaren tijd een grote hoeveelheid relevante nieuwe kennis en ervaring is opgedaan door alle actoren, ook op onze ambassades. Op knelpunten die daarbij aan het licht komen, zoals zwakke begrotingsprocedures, wordt gaande het proces ingespeeld met gerichte ondersteuning voor capaciteitsopbouw. Sinds 2003 besteden Nederland en andere donoren systematisch aandacht aan capaciteitsversterking voor financieel beheer. De laatste jaren heeft ook het belang van «informele» institutionele knelpunten zoals nepotisme, en de politieke omgeving steeds meer erkenning gekregen. Dit jaar gaat een nieuw, breed ondersteuningsprogramma voor de posten van start (*Support Programme for Institutional and Capacity Development, SPICAD*) dat erop gericht is kennis en bewustzijn van deze factoren te vergroten, en Nederlandse steun voor capaciteitsontwikkeling effectiever te maken.

#### *Concentratie van de hulp in de sociale sectoren*

IOB stelt dat de invoering van de sectorale benadering in alle voormalige 19+3 landen heeft geleid tot een concentratie van de hulp in de sociale sectoren en een afname van de hulp aan productieve en economische activiteiten. Daarmee zou de economische dimensie van armoede in het beleid op de achtergrond zijn geraakt. IOB meent dat de prioriteit voor hulp aan de sociale sectoren aan een heroverweging toe is.

Bij mijn aantreden heb ik het belang van productieve ontwikkeling en een goed ondernemingsklimaat juist onderstreept en dit vormt in alle partnerlanden een speerpunt van mijn beleid. Waar de sectorale benadering in de praktijk in hoge mate een zaak dreigde te worden van steun van de ene overheid aan de andere, heb ik consistent het belang en de rol van de private sector uitgewerkt. Met het oog op de specifieke kenmerken van de productieve sectoren – de veelheid aan actoren, een beperkte uitvoerende rol van de overheid en een gering aandeel van overheidsfinanciering – heb ik gekozen voor een inzet gericht op versterking van *economic governance*, die ertoe bijdraagt dat de particuliere sector zelf meer kan gaan investeren. Daaronder valt ook steun voor een betere taakafbakening tussen publieke en private actoren, zoals IOB in haar rapport aanbeveelt. Sinds 2003 heb ik de middelen hiervoor verruimd en dit jaar stel ik nog eens 30 miljoen Euro extra beschikbaar.

Daarnaast draagt Nederland actief bij aan publiek-private samenwerking op verschillende terreinen, zoals in de landbouwsector in Zambia en Bolivia, en aan versterking van het midden- en kleinbedrijf en de financiële sector. Tevens is het bedrijfslevenprogramma (ORET/PSOM) gestroomlijnd en is PSOM opengesteld voor 41 landen. Dit heeft ertoe geleid dat in 2005 en 2006, in tegenstelling tot voorgaande jaren, de middelen voor het bedrijfslevenprogramma niet alleen zijn verhoogd maar ook vrijwel volledig worden uitgeput. Daarnaast maak ik mij sterk voor coherentie van hulp- en handelsbeleid en voor gunstige voorwaarden voor ontwikkelingslanden op de wereldmarkt, onder meer in WTO-kader.

Een heroverweging van prioriteit voor de sociale sectoren is wat mij betreft niet aan de orde. We lijken in deze discussie wel eens te vergeten dat pas in de tweede helft van de jaren '90 het belang van de sociale sectoren voor armoedebestrijding – ook voor de inkomensdimensie van armoede en economische groei – internationaal is erkend. De invoering van de sectorale benadering staat hier los van. Wel zijn onderwijs en gezondheid beleidsterreinen waar de publieke sector een belangrijke rol speelt in de beleidsformulering, uitvoering en financiering. De sociale sectoren hebben dan ook vanzelfsprekend een groter aandeel in de overheidsbegroting. Wereldwijd bestaat nog een groot financieringstekort waardoor in veel landen de MDG's voor onderwijs en gezondheid niet zullen worden gehaald.

### **Effecten sectorale benadering in de partnerlanden**

#### *Ownership*

IOB concludeert dat Nederland in de gekozen sectoren heeft bijgedragen aan versterking van de voorwaarden voor meer *ownership*. Ook blijkt dat in de context van de sectorale programma's de voorspelbaarheid van de hulp aanmerkelijk is vergroot, wat regeringen ruimte geeft lopende en investeringskosten meerjarig te ramen. Er is veel dynamiek in de beleidsdialoog en donoren nemen geleidelijk meer afstand van directe bemoeienis met de uitvoering van beleid. In het algemeen blijkt echter dat de verwachting omtrent toenemend zeggenschap van de ontvangende landen nog te weinig is uitgekomen. Ik onderschrijf de verklaring die IOB hiervoor noemt. Hoofdstuk 6 biedt een interessante weergave van de dilemma's. Enerzijds is er de geringe bereidheid van donoren daadwerkelijk hun procedures aan te passen en minder invloed uit te oefenen op het beleid. Anderzijds ontbreekt het in de partnerlanden aan capaciteit, en soms de wil, om effectief leiderschap uit te oefenen en aan toenemend *ownership* invulling te geven. Als we die vicieuze cirkel willen doorbreken kunnen we niet anders dan landen meer eigen verantwoordelijkheid geven, ook als de uitgangssituatie niet optimaal is. Zonder versterking van het vermogen van partnerlanden om eigen problemen naar eigen inzicht aan te pakken zijn geen duurzame resultaten mogelijk.

#### *Voorwaarden voor effectieve armoedebestrijding*

IOB stelt dat in de meeste door Nederland gesteunde sectoren overheden grote moeite hebben de armen te bereiken. Dat klopt en onze inzet is nu juist om dat te veranderen. Een «overheidvervangende» benadering van directe donorsteun aan de doelgroepen heeft op korte termijn een sterke armoedefocus maar biedt op langere termijn geen perspectief op duurzame resultaten. Met de sectorale benadering is gekozen voor een aanpak die wél blijvende resultaten kan opleveren doordat het partnerland zelf zijn verantwoordelijkheid neemt. Daarbij is de armoedefocus niet losgelaten. Het rapport geeft aan dat Nederland met succes een grotere

armoedefocus binnen het overheidsbeleid heeft bevorderd, bijvoorbeeld hogere prioriteit voor de eerstelijns gezondheidszorg op het platteland en meer aandacht voor de positie van vrouwen en meisjes.

IOB stelt dat Nederland de directe hulp aan de armste districten heeft afgebouwd, maar daar staat tegenover dat ambassades, met succes, hebben ingezet op een voorkeursbehandeling voor arme districten binnen programma's van de overheid, zoals in het tienjarige sectorplan voor basisonderwijs in Burkina Faso en het Ontwikkelingsfonds voor Lokaal Bestuur in Oeganda. Dát is waar het om gaat. IOB constateert dat met de sectorale benadering de verwachte schaalvergroting is uitgekomen en dat de publieke dienstverlening, vooral in onderwijs, sterk is uitgebreid. Daarnaast zijn, anders dan IOB suggereert, in alle landen flankerende activiteiten ondersteund zoals onderwijs aan speciale doelgroepen. Ook hierbij wordt zoveel mogelijk gestreefd naar harmonisatie en coördinatie. Tevens zijn binnen de sectorprogramma's van de overheid mechanismen ingebouwd voor controle door de gebruikers van diensten, zoals ouderparticipatie in het onderwijs.

IOB erkent dat met de sectorale benadering ruimte is ontstaan voor een meer integrale en effectieve aanpak van structurele problemen dan mogelijk was onder de oude projectbenadering. Voor het eerst worden nu knelpunten aangekaart op sectoroverstijgend niveau, zoals salarisbeleid of nationaal personeelsbeleid voor ambtenaren. Juist doordat wij sectorale en algemene begrotingssteun geven kon bijvoorbeeld in Nicaragua deze maand met de regering en IMF worden gesproken over de onderliggende oorzaken van de huidige crisis in de sector en de massale staking van medisch personeel. Want zonder medisch personeel ontvangen de armen geen zorg en worden de MDG's niet gehaald.

In mijn beleid heb ik de politieke dialoog centraal gesteld, en goed bestuur naast armoedebestrijding tot belangrijk nevendoeel verklaard in alle partnerlanden. Dit vergt een geïntegreerde aanpak vanuit de ambassades en een strategische visie. Sinds 2005 hebben de posten in alle partnerlanden een meerjarig strategisch plan waarin alle aspecten van het buitenlandse beleid en ontwikkelingssamenwerking samenkomen. Voor de realisatie van fundamentele sectorhervormingen dient rekening te worden gehouden met een termijn van 10–15 jaar. Tientallen jaren zijn we vooral actief geweest op lagere niveaus. Nu zetten we de menskracht op de posten in om onze themadeskundigheid en kennis van het veld te verbinden aan de dialoog op nationaal niveau over sectormanagement, de bredere armoedeagenda, begrotingsbeheer en ook de internationale discussies.

Nadat in de afgelopen jaren vooral aandacht is besteed aan knelpunten op hogere niveaus, dienen we de blik meer te wenden naar de doorwerking daarvan naar regionale en lokale niveaus. Ik onderschrijf de stelling van IOB dat deze doorwerking van macrobeleid naar betere dienstverlening op het lokale niveau kan en moet worden versterkt. Het is juist ook op dit punt dat ik de lessen van het IOB-rapport het meest ter harte neem. Ik kom hierop terug in de volgende paragraaf.

Ik ben het eens met IOB dat aanvankelijk het accent te sterk is gelegd op de rol en het *ownership* van de centrale overheid. Wij kunnen niet om de overheid heen en stimulerend overheidsbeleid is op vrijwel alle beleids terreinen een belangrijke voorwaarde. Maar de overheid is niet de enige actor en ook niet overal even effectief. Van vitaal belang, zoals ik heb neergezet in de notitie Aan Elkaar Verplicht, is om bredere partnerschappen te smeden en de private sector en maatschappelijk middenveld veel meer als eigenstandige ontwikkelingsactoren te zien. Daartoe is een

duidelijker taakafbakening nodig in de partnerlanden. Private dienstverleners en ngo's dienen in het kader van de sectorcoördinatie een sectorbreed afgesproken rol krijgen, bij voorkeur gefinancierd met centrale fondsen. In Burkina Faso bijvoorbeeld wordt een gedeelte van de scholenbouw die de overheid niet kan uitvoeren met geld uit het sectorprogramma aan twee grote ngo's uitbesteed. Wij zullen ons dus nog meer moeten inspannen voor een werkelijk sectorbrede benadering, waarin de rol van alle spelers wordt erkend, onder voorwaarde van lokale verantwoordingsmechanismen.

### **Aanbevelingen IOB en follow-up**

IOB stelt in het samenvattende Hoofdstuk 8 en de hoofdbevindingen dat bij de uitvoering van de sectorale benadering te weinig systematisch aandacht is geweest voor de toepassing van instrumenten en mechanismen die de armoedefocus van dienstverlening kunnen bevorderen. Hier ligt mijns inziens de kern voor ons werk in de komende jaren. Evenals in het beter tonen van concrete resultaten.

#### *Landenbeleid en hulpmodaliteiten*

IOB beveelt aan bij het streven naar inpassen van de hulp in de beheersen beleidskaders van de centrale overheid een grotere differentiatie toe te passen, afhankelijk van de Ausgangssituatie in het land, en daarbij projecthulp strategischer in te zetten. Zoals eerder aangegeven ga ik in mijn beleid al uit van de optimale modaliteitenmix per land. Daarbinnen is ruimte voor innovatieve en beleidsontwikkende projecten, voorzover deze bijdragen aan en zijn ingebed in brede sectorontwikkeling. Ik heb dit toegelicht in mijn beleidsreactie op de *Joint Evaluation on External Support to Basic Education* uit 2004. Een gevarieerde inzet van modaliteiten biedt ook de ruimte om, naast steun voor overheidsprogramma's, de vraag naar verantwoording vanuit de samenleving te versterken.

Ik ben het oneens met de suggestie dat donoren eigen projecten moeten blijven doen om de voeling met het microniveau te behouden en om de overheid te compenseren daar waar deze tekort schiet. Daarmee moeten we uiterst terughoudend zijn, want dit is nu juist waar we afstand van hebben willen nemen. Het IOB-rapport geeft aan dat in landen waar minder voortgang is geboekt met programmasteun wel een tendens te zien is om de projecthulp meer in te passen in het overheidsbeleid. Het rapport gaat niet dieper in op de vraag wat wel of geen effectieve inzet is gebleken van projecten en innovatieve tussenvormen in landen waar beleid en bestuur lager scoren, en in institutioneel complexe sectoren zoals water en milieu. IOB biedt derhalve zelf weinig concrete aanknopingspunten voor de bepleite differentiatie van beleid.

Ik zal mij internationaal en op landenniveau hard blijven maken voor een gedragsverandering bij andere donoren. De ondertekening van de Parijs-agenda inzake donorharmonisatie en *alignment* dient door een groot aantal internationale organisaties en landen nog te worden omgezet in aangepaste procedures en aansturing vanuit het hoofdkantoor. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is een geharmoniseerde aanpak op het gebied van ondersteuning voor capaciteitsopbouw.

#### *Grotere doorwerking naar het regionale en lokale niveau*

IOB bepleit, terecht, een betere wisselwerking tussen het macro- en het microniveau. De belangrijkste uitdaging is om in het nationale beleid van de partnerlanden zelf voldoende mechanismen te helpen inbouwen die de doorwerking van nationaal beleid en nationale sectorfinanciering effec-



tiever maken. Een voorbeeld zijn de *district baskets* die binnen programma's voor de gezondheidssector in diverse landen zijn ingesteld om te garanderen dat voldoende geld beschikbaar is op decentraal niveau. Of het programma in Zambia dat erop gericht is medisch personeel te stimuleren in arme districten te werken. Dit is het soort innovatieve oplossingen waarvan we steeds meer gebruik gaan maken.

Daarnaast zal een actieve inzet moeten worden gepleegd om de lagere overheden en private dienstverleners op lokaal niveau te versterken, zodanig dat zij ook het nationale beleid beter kunnen beïnvloeden. Ik zoek hiertoe actief de complementariteit met organisaties die actief zijn op meso- en macroniveau, waaronder SNV, VNG en MFO-partners. Deze laatste zijn in een goede positie om de vraag van onderaf naar goede dienstverlening en verantwoording te versterken. De sectorale benadering heeft al geleid tot een betere taakverdeling tussen de officiële bilaterale hulp en initiatieven van het maatschappelijk middenveld. Met de instelling van de MFS-regeling heb ik gezorgd voor betere voorwaarden om daadwerkelijk complementair aan elkaar te gaan werken. Binnenkort vindt een bijeenkomst plaats met vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld waar de micro-macroproblematiek in het kader van sectorbeleid en de complementariteitsvraag wordt besproken. Op landenniveau zal een goede analyse van de actoren moet uitwijzen wie wat doet in de sector voor een optimale werkverdeling. Daarbij zullen posten zich meer openstellen voor de kennis en ervaring van andere actoren, en actiever hun eigen ervaring op het nationale niveau met andere spelers delen.

Ik noemde reeds het SPICAD-programma dat dit jaar van start gaat om posten en hun partners te helpen institutionele dimensies, waaronder decentralisatieprocessen, beter te begrijpen en binnen de sectorprogramma's effectiever bij te dragen aan capaciteitsversterking op alle niveaus

#### *Monitoring en evaluatie*

IOB stelt dat de monitoring van landen- en sectorbeleid minder vanuit donorperspectief dient te gebeuren. Dat onderschrijf ik. Ook hier gaat het, conform de Parijsagenda, in de eerste plaats om versterking van de reguliere nationale systemen voor monitoring en gegevensverzameling. Dat begint ermee dat donoren deze systemen niet moeten overvragen. IOB beveelt tevens aan meer werk te maken van impactmeting op micro-niveau. Ik zal via de ambassades stimuleren dat meer gebruik wordt gemaakt van nationale instrumenten hiervoor, zoals bevolkingsonderzoek en enquêtes over de kwaliteit van dienstverlening, en dat de uitkomsten aan de orde worden gesteld in de beleidsdialoog. Daarnaast zal ons eigen monitoringsinstrumentarium, en met name de door de posten op te stellen sectorwaarderingen, dit jaar nog verder worden verbeterd.

IOB geeft blijk van weinig waardering voor de kwaliteit en relevantie van *joint sector reviews*, die in veel landen worden toegepast, als evaluatie-instrument. Van belang is juist dat dit gezamenlijke processen zijn, waarbij een gedeelde verantwoordelijkheid bestaat en gezamenlijk wordt gekeken naar resultaten en prioriteiten. De Nederlandse themadeskundigen zetten zich in om ook actoren buiten de overheid als vakbonden en missieziekenhuizen in deze reguliere monitoring te betrekken. MFO's kunnen helpen hun partnerorganisaties te versterken voor een effectieve deelname.

## Conclusie

Het IOB-rapport levert een nuttige bijdrage aan het opmaken van een tussenbalans, zeven jaar na de introductie van sectorale benadering als onderdeel van het streven naar effectievere hulp. Uit die balans blijkt dat op macroniveau in de partnerlanden bemoedigende resultaten zijn geboekt, waarmee is bijgedragen aan betere randvoorwaarden voor duurzame armoedebestrijding. Uit het rapport komt naar voren dat het proces in verschillende landen in uiteenlopende stadia verkeert, naar gelang de kwaliteit van beleid en bestuur in het land. Anders dan IOB suggereert heeft Nederland een ruime mate van differentiatie toegepast bij het streven naar inbedding van de hulp in de beleids- en bestuurskaders van de partnerlanden. Daarbij is het huidige beleid realistischer en meer genuanceerd dan in de begintijd. De inzet is resultaatgericht en er wordt meer aandacht besteed aan goed bestuur en politieke dialoog. In alle bestudeerde landen is een duidelijke dynamiek te zien, wat aangeeft dat de conclusie van IOB, als zou in de helft van de voormalige 22 voorkeurslanden geen basis aanwezig zijn geweest voor sectorale benadering, voorbarig is. De komende jaren dient de inzet gericht te zijn op versterking van de kwaliteit van dienstverlening en een betere doorvertaling van hervormingen op nationaal niveau naar het lokale niveau. Van cruciaal belang daarbij is een sterke betrokkenheid van bedrijven, ngo's en andere actoren om, samen met de overheid, de inzet werkelijk *sectorbreed* te maken.