

Van Projecthulp naar Sectorsteun

Evaluatie van de sectorale
benadering 1998-2005

Buitenlandse
Zaken



Van Projecthulp naar Sectorsteun

Evaluatie van de sectorale
benadering 1998-2005

Drukker Opmeer|De Brink|TDS printmaildata

Ontwerp Corps, Den Haag

Omslag ontwerp Haagsblauw, Den Haag

Opmaak Haagsblauw, Den Haag

Cover foto Sven Torfinn, Hollandse Hoogte

ISBN 10: 90-5328-351-x

ISBN 13: 978-90-5328-351-6

Bestelnummer OSDR 0556/N

www.euforic.org/iob

www.minbuza.nl

April 2006

Voorwoord

Om een antwoord te formuleren op de aanhoudende kritiek ten aanzien van het gebrek aan effectiviteit van de hulp, hebben zowel bilaterale als multilaterale donoren, vanaf de tweede helft van de jaren negentig, initiatieven ontwikkeld om de organisatie en opzet van de hulp te veranderen. Centrale thema's daarbij zijn de noodzaak de hulp beter te coördineren tussen de donoren onderling en met de overheid waaraan hulp wordt verleend. In de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking is getracht aansluiting te zoeken bij deze internationale ontwikkelingen. Eind 1998 werd de sectorale benadering geïntroduceerd met als doel de hulp effectiever en duurzamer te maken. Uitgangspunt daarbij was dat de hulp zo goed als mogelijk moest worden afgestemd op het beleid en de beheerskaders van de overheid van het ontvangende land. Daar hoorde een sterke voorkeur bij voor het verlenen van begrotingshulp. Deze uitgangspunten zijn ook terug te vinden in de notitie *Aan Elkaar Verplicht*, die na de regeringswisseling in 2003 aan het parlement werd aangeboden. In die notitie werden echter ook aanpassingen en nieuwe prioriteiten voor het sectorbeleid geformuleerd, die van invloed waren op de bilaterale hulp vanaf die tijd.

Deze evaluatie beoogt antwoord te geven op de vraag wat er van de beleidsintenties van de sectorale benadering terecht is gekomen. De evaluatie analyseert de veranderingen in het beleid en de uitvoering ervan. In de laatste hoofdstukken wordt nagegaan of daarmee ook de beoogde toename van meer zeggenschap over de hulp bij de ontvangende landen is gerealiseerd en wat de gevolgen ervan zijn voor het perspectief op armoedebestrijding. Met name dit laatste was en is nog altijd onderwerp van zowel internationaal als nationaal debat, waarbij de vraag wordt gesteld of begrotingssteun een goed instrument is om aan duurzame armoedebestrijding te werken. Deze studie beoogt een bijdrage te leveren aan dat debat en de verdere beleidsontwikkeling in de bilaterale hulp.

Het rapport is voor een belangrijk deel gebaseerd op een aantal deelonderzoeken die voor deze evaluatie zijn uitgevoerd en die op bijgevoegde cd-rom zijn terug

te vinden. De evaluatie is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Nico van Niekerk, IOB-evaluator, die ook het eindrapport schreef. De opzet en de uitwerking van het eindrapport is het resultaat van de samenwerking met de hoofdconsultant W. Cornelissen en consultant J. Sterkenburg. De onderzoeksmedewerker Alexander Morren was verantwoordelijk voor dossierstudies en het opzetten van de database over bestedingen en hulpvormen. Daarnaast leverden nog veel meer mensen belangrijke bijdragen aan dit onderzoek. Hun namen zijn in de bijlagen vermeld. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport berust echter geheel bij IOB.

Henri E.J. Jorritsma

Wnd. Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 1 |
| Afkortingen | 7 |
| Hoofdbevindingen en aandachtspunten | 9 |
| Inleiding | 17 |
| 1 Beleidsontwikkeling | 21 |
| Inleiding | 21 |
| 1.1 Internationale ontwikkelingen en de Sector Wide Approach (SWAp) | 21 |
| 1.2 Beleidsformulering: de sectorale benadering in het Nederlandse beleid | 25 |
| 1.3 De introductie van het nieuwe beleid op het ministerie en de ambassades | 31 |
| 1.4 Analyse en beoordeling | 34 |
| 1.5 Conclusies | 38 |
| 2 Selectiviteit: landenkeuze en concentratie van de hulp in de geselecteerde landen | 41 |
| Inleiding | 41 |
| 2.1 Landenkeuze | 41 |
| 2.2 Selectiviteit en de toewijzing van middelen aan de 19+3 landen | 47 |
| 2.3 Analyse en beoordeling | 49 |
| 2.4 Conclusies | 56 |
| 3 Sectorkeuze en de veranderingen in de bestedingen | 59 |
| Inleiding | 59 |
| 3.1 De voorwaarden voor de toepassing van sectorale benadering | 59 |
| 3.2 Sectorkeuze en het overleg daarover met de overheid | 62 |
| 3.3 De concentratie van de hulp in de sectoren | 69 |
| 3.4 De veranderingen in de bestedingen per sector | 70 |
| 3.5 Analyse en beoordeling | 73 |
| 3.6 Conclusies | 77 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4 | Sectorale benadering en hulpvormen | 79 |
| | Inleiding | 79 |
| 4.1 | Beleidsformulering | 79 |
| 4.2 | De inzet van minder geormerkte hulp | 84 |
| 4.3 | Analyse en beoordeling | 92 |
| 4.4 | Conclusies | 97 |
| 5 | De toepassing van de sectorale benadering in de sectoren | 99 |
| | Inleiding | 99 |
| 5.1 | Basisonderwijs in de vijf casestudielanden | 99 |
| 5.2 | Gezondheidszorg in Burkina Faso, Zambia en Bangladesh | 105 |
| 5.3 | Rurale ontwikkeling en landbouw in Bolivia, Zambia en Burkina Faso en water in Bangladesh | 109 |
| 5.4 | Decentralisatie in Bolivia, Oeganda en Burkina Faso | 111 |
| 5.5 | Analyse en beoordeling | 114 |
| 5.6 | Conclusies | 118 |
| 6 | De veranderingen in zeggenschap over de hulp | 121 |
| | Inleiding | 121 |
| 6.1 | Context | 121 |
| 6.2 | De bijdragen aan ownership op nationaal niveau | 125 |
| 6.3 | De bijdragen aan ownership op sectorniveau | 133 |
| 6.4 | Beoordeling: de sectorale benadering en de veranderingen in ownership | 137 |
| 6.5 | Conclusies | 140 |
| 7 | Sectorale benadering en armoedebestrijding | 143 |
| | Inleiding | 143 |
| 7.1 | Context | 143 |
| 7.2 | Armoedefocus van de door Nederland gesteunde sectorprogramma's | 146 |
| 7.3 | De Nederlandse bijdragen aan armoedebestrijding in de sectorprogramma's | 158 |
| 7.4 | Conclusies | 161 |
| 8 | Slotbeschouwing: sectorale benadering en armoedebestrijding | 163 |
| | Inleiding | 163 |
| 8.1 | Sectorale benadering en de voorwaarden voor effectieve armoedebestrijding in de vijf casestudielanden | 164 |

| | |
|---|-----|
| 8.2 Sectorale benadering en armoedebestrijding in de bilaterale ontwikkelingssamenwerking | 168 |
| 8.3 Aandachtspunten voor toekomstig beleid ten aanzien van armoedebestrijding | 170 |

Bijlagen

| | |
|---|-----|
| Bijlage 1 Over IOB | 173 |
| Bijlage 2 Terms of reference van het evaluatieonderzoek over de uitvoering van de sectorale benadering in de bilaterale hulp | 175 |
| Bijlage 3 Opzet en organisatie van de studie | 185 |
| Bijlage 4 Beleidsreconstructie: schematisch overzicht van de belangrijkste veranderingen in de beleidsontwikkeling vóór en na de introductie van de sectorale benadering. | 197 |

Op cd-rom:

- 1) ToR voor de evaluatiestudie
- 2) W. Hout en D.J. Koch (2005). *Selectiviteit in het Nederlandse hulpbeleid 1998-2004*. werkdocument. IOB
- 3) W. Cornelissen, D. Frans, M. Guhathakura en R. Rodts (2005). *Sector-Wide Approach. Working Document Bangladesh*. IOB
- 4) N. van Niekerk, W. Cornelissen, C. Toranzo en F. Ruiz (2005). *Sector-Wide Approach. Working Document Bolivia*. IOB
- 5) M. van der Linde en F. Terwindt (2005). *Sector-Wide Approach. Working Document Burkina Faso*. IOB
- 6) A. Leliveld (2005). *Sector-Wide Approach. Working Document Uganda*. IOB
- 7) W. Cornelissen, V. Chisala (2005). *Sector-Wide Approach. Working Document Zambia*. IOB

Afkortingen

| | |
|---------|--|
| AEV | Aan Elkaar Verplicht |
| AIV | Adviesraad Internationale Vraagstukken |
| BESSIP | Basic Education Sub-Sector Investment Programme |
| BNP | Bruto Nationaal Product |
| BRAC | Bangladesh Rural Advancement Committee |
| CIDA | Canadian International Development Association |
| COCA | Checklist for Organisational Capacity Assessment |
| CPIA | Country Policy and Institutional Assessment |
| DAC | Development Assistance Committee |
| DEK | Directie Effectiviteit en Kwaliteit |
| DFID | Department For International Development UK |
| DGIS | Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking |
| DVF | Directie Verenigde Naties en Financiële Instellingen |
| DVF/AS | Afdeling Macro-Economische Analyse en Samenwerking |
| ESIP | Education Strategic Investment Plan |
| EFA/FTI | Education for All/Fast Track Initiatief |
| EU | Europese Unie |
| FEZ | Directie Financieel Economische Zaken |
| GAVIM | Goed Bestuur, Vrouwen en Ontwikkeling, Institutionele Ontwikkeling en Milieu |
| GDP | Gross Domestic Product |
| GMV | Goed Bestuur, Mensenrechten en Vrede |
| GSBH | Gedelegeerde Structurele Bilaterale Hulp |
| HGIS | Homogene Groep Internationale Samenwerking |
| HDI | Human Development Index |
| HHI | Herfindahl Hirschman Index |
| HIPC | Heavily Indebted Poor Country |
| HOS | Hoofd Ontwikkelingssamenwerking |
| IBO | Interdepartementaal Beleidsonderzoek |
| IDA | International Development Association |

| | |
|-------|---|
| IMF | Internationaal Monetair Fonds |
| IOB | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsvaluatie |
| IOV | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde |
| ISS | Institute of Social Studies |
| MIDAS | Management Inhoudelijk Documentair Activiteiten Systeem |
| MDG | Millennium Development Goal |
| MOL's | Minst Ontwikkelde Landen |
| MoU | Memorandum of Understanding |
| MTEF | Medium Term Expenditure Framework |
| NGO | Niet Gouvernementeale Organisatie |
| ODA | Official Development Aid |
| OECD | Organisation for Economic Cooperation and Development |
| OESO | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| OS | Ontwikkelingssamenwerking |
| PBA | Program Based Approach |
| PDDEB | Plan Décenal de Développement de l'Education de Base |
| PER | Public Expenditure Review |
| PFM | Public Finance Management |
| Plv. | Plaatsvervangend |
| PRSP | Poverty Reduction Strategy Paper |
| PSAC | Programmatic Structural Adjustment Credit |
| SB | Sectorale Benadering |
| SBPC | Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad |
| SBS | Sectorale Begrotingssteun |
| SSB | Steungroep Sectorale Benadering |
| SIBTA | Sistema Boliviano de Tecnologia Agropecuarios |
| SIP | Sector Investment Programme |
| SPA | Special Programme of Assistance for Africa |
| SPL | Directie Eenheid Strategische Beleidsplanning |
| SWAP | Sectorwide Approach |
| TK | Tweede Kamer |
| ToR | Terms of Reference |
| VN | Verenigde Naties |
| WHO | World Health Organisation |
| WRR | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid |

Hoofdbevindingen en aandachtspunten

Achtergrond

In november 1998 kondigde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan dat de bilaterale hulp een andere opzet zou krijgen. De reden die daar voor werd aangevoerd was dat de hulp te weinig effectief was vanwege onder meer de volgende problemen: a) de hulp was versnipperd over een groot aantal landen en activiteiten, b) de hulp ging deels naar de verkeerde landen waar, vanwege slecht bestuur en slecht beleid, geen goede ontvangststructuur bestond, c) er werd teveel ongecoördineerde projecthulp gegeven, d) donoren werkten onderling weinig samen waardoor de hulp nog verder versnipperde en e) donoren maakten teveel de dienst uit en het hulpontvangende land had te weinig zeggenschap over haar eigen beleid en de besteding van de hulp.

Om aan deze problemen het hoofd te bieden stelde de minister voor de hulp te concentreren op een beperkt aantal landen en sectoren. De landen die in aanmerking kwamen voor een intensieve hulprelatie, zouden worden geselecteerd op de criteria armoede, goed bestuur en goed beleid. In de hulp aan die landen zou vervolgens het principe van de sectorale benadering toegepast worden. Het doel ervan was de ontvangende overheid in staat te stellen zelf het beleid te bepalen voor een concrete sector (bijvoorbeeld onderwijs of gezondheidszorg), waarna donoren in onderling overleg dat beleid voor meerdere jaren zouden steunen (harmonisatie). De hulp zou dan niet meer in de vorm van projecthulp moeten worden gegeven, maar zoveel mogelijk als programmahulp, bij voorkeur begrotingssteun. Daarbij zouden zoveel als mogelijk de regels en procedures van het ontvangende land gevolgd moeten worden (*alignment*). Op deze wijze werd er naar gestreefd het eigendom en de zeggenschap van de hulpontvangende overheid te vergroten (*ownership*) Het uiteindelijke doel van het beleid was om met de sectorale benadering bij te dragen aan een effectievere armoedebestrijding.

In deze evaluatie is onderzocht of het beleid is uitgevoerd en of daarmee de beoogde toename van *ownership* en het creëren van betere voorwaarden voor armoedebestrijding zijn gerealiseerd. De resultaten van de sectorsteun in termen van armoedebestrijding op het niveau van de doelgroepen vormen geen onderwerp van deze evaluatie, maar worden wel aan de orde gesteld in een serie vervolgstudies van IOB, die begin 2006 in uitvoering is genomen. De studie heeft betrekking op de bilaterale hulp aan de in 1999 geselecteerde 22 voorkeurslanden, waaraan tussen 2000-2004 in totaal EUR 2,8 miljard aan bilaterale hulp werd verleend. Voor de verdieping van de analyse is gebruik gemaakt van de resultaten van vijf casestudies die zijn uitgevoerd in Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Oeganda en Zambia.

Hoofdbevindingen

Over de beleidsuitvoering

1. *De selectie van de landen waar de sectorale benadering zou worden toegepast is niet volgens de vastgestelde criteria uitgevoerd.*

De toepassing van de drie centrale criteria, armoede, goed bestuur en goed beleid, kan maar zeer ten dele de keuze van de geselecteerde landen verklaren. Wegens de onmogelijkheid een substantiële groep van arme landen te selecteren die zich kenmerken door zowel goed beleid als (perspectief op) goed bestuur, is in het selectieproces een aantal aanvullende criteria gebruikt. Hierdoor is het selectieproces in 1999 onvoldoende transparant geweest. Het uiteindelijke resultaat was, dat meer dan de helft van de in 1999 geselecteerde 19+3 landen niet voldeed aan het criterium van goed bestuur. Daarmee werd in die landen een van de belangrijkste pijlers waarop de sectorale benadering gestoeld zou moeten zijn, onderuit gehaald.

2. *Het voornemen om de hulp meer te concentreren in landen en sectoren is in belangrijke mate uitgevoerd.*

De concentratie van de bilaterale hulp is in belangrijke mate gerealiseerd. Het aantal landen waarmee een structurele hulprelatie wordt onderhouden is met een derde teruggebracht. In vrijwel alle 19+3 landen is de concentratie van de hulp in de sectoren in belangrijke mate uitgevoerd. Daarbij is soms wel creatief met de indeling in sectoren omgesprongen. Met de uitvoering van de prioriteiten en inputdoelstellingen die zijn vastgelegd in *Aan Elkaar Verplicht* wordt de concentratie weer minder.

3. *Om de sectorale benadering in te voeren werd gekozen voor een snelle en uniforme aanpak. Dit stond op gespannen voet met de capaciteit op het ministerie en de ambassades, terwijl ook de ontvangststructuur in de meeste landen daar niet op was berekend*

De snelle uitvoering van het nieuwe beleid was ingegeven door de wens een ommekeer tot stand te brengen binnen de ambstermijn van de toenmalige minister. Echter, de toepassing van de sectorale benadering veronderstelt specifieke ervaring en expertise, die noch in het ministerie in Den Haag, noch op de ambassades in voldoende mate voorhanden waren. Hierdoor en als gevolg van de tijdsdruk bij de invoering van de sectorale benadering is nagelaten een systematische beoordeling vooraf te maken van de ontvangststructuur in de sectoren. Het uniforme uitvoeringskader dat gehanteerd werd deed onvoldoende recht aan de diversiteit in uitgangssituaties in de ontvangende landen en het oordeel van de Ambassades over de mogelijkheden voor uitvoering. Slechts in een beperkt aantal landen sloot de invoering van de sectorale benadering aan bij de bestaande ontwikkelingen.

4. *Nederland heeft een voortrekkersrol gespeeld bij harmonisatie en afstemming van de hulp op het beleid en de administratieve kaders van de overheid en scoort systematisch beter op de daarvoor vastgestelde indicatoren dan de meeste andere bilaterale donoren.*

Nederland onderscheidt zich van vrijwel alle andere donoren door een grotere bereidheid de eigen procedures in te willen ruilen voor die van het ontvangende land. Er zijn twee belangrijke redenen waarom andere bilaterale donoren achterblijven: a) zij maken andere inschattingen dan Nederland voor wat betreft de risico's en mogelijkheden bij het verlenen van minder geoordeelde hulp en b) zij hebben te maken met interne obstakels en belemmeringen van politieke en administratieve aard.

5. *Het voornemen om de hulp minder te oormerken en begrotingssteun te verlenen is in negen van de geselecteerde 22 voorkeurslanden gerealiseerd. In meer dan de helft van de landen overheerst nog steeds de projecthulp.*

Voor het geheel van de 22 landen blijkt dat het aandeel van de programmahulp is toegenomen van 37% (2000) tot 47% (2004) van de bilaterale hulp en algemene begrotingssteun van 3% (2000) tot 18% (2004). In 2000 werd er nog maar aan twee landen algemene begrotingssteun verleend en vier jaar later aan acht landen. Maar in meer dan de helft van de 19+3 landen heeft het verlenen van minder geoordeelde steun geen gestalte gekregen en is projecthulp nog steeds domi-

nant. In dertien landen werd in 2004 in het geheel geen begrotingssteun gegeven, omdat daarvoor de voorwaarden afwezig waren.

6. *De invoering van de sectorale benadering heeft in alle (voormalige) 19+3 landen geleid tot een concentratie van de hulp in de sociale sectoren en een afname van de hulp aan productieve en economische activiteiten.*

De concentratie op de sociale sectoren is te verklaren omdat daar de voorwaarden voor de toepassing van de sectorale benadering beter waren dan op andere terreinen. De tendens tot concentratie is versterkt door de invloed van de Millennium Development Goals en de geformuleerde inputdoelstellingen en prioriteiten uit de nota Aan Elkaar Verplicht. Bij veel andere donoren is eenzelfde tendens waar te nemen. Omdat toepassing van de sectorale benadering in de productieve sectoren moeilijker bleek en omdat de keuze voor productieve sectoren vanuit de leiding van het ministerie ontmoedigd werd, is het belang van de sectoren rurale ontwikkeling en landbouw na 2003 sterk afgenomen.

Over de verwachte effecten van de sectorale benadering in de vijf casestudie-landen: *ownership* en de bijdragen aan armoedebestrijding.

7. *De verwachting dat met de sectorale benadering ownership over beleid en de hulp in de ontvangende landen zou worden vergroot is in de meeste gevallen niet uitgekomen.*

Toename van *ownership* als gevolg van de sectorale benadering is vooralsnog maar moeilijk aan te tonen. Hiervoor kunnen de volgende redenen worden aangevoerd:

- a) In veel landen is de grote hulpaafhankelijkheid een obstakel om *ownership* te ontwikkelen.
- b) De mate waarin de hulp daadwerkelijk is afgestemd op de beleids- en beheerskaders van de overheid is in de meeste landen beperkt.
- c) De grote donorbemoeienis bij de totstandkoming van de PRSP's en het sectorbeleid. De voorwaarden, die gesteld worden bij sectorfinanciering en algemene begrotingssteun hebben betrekking op een breed scala van beleidsterreinen.
- d) De overheid van de betrokken landen heeft grote institutionele en capaciteitsproblemen om effectief leiderschap uit te oefenen over de hulp en het met donoren overeengekomen beleid uit te voeren.

Nederland heeft bijgedragen aan het scheppen van betere voorwaarden voor *ownership* door in de sociale sectoren de besluitvorming over de hulp steeds meer over te laten aan de ontvangende overheid en door de hulp af te stemmen op de

beleids- en beheerskaders van deze overheid. Maar Nederland is niet altijd consequent geweest met de toepassing van het principe van vraaggerichtheid. De sectorkeuze was overwegend een eenzijdige Nederlandse beslissing en met de aanscherping van eigen prioriteiten en inputdoelstellingen wordt op het principe van vraaggerichtheid ingeleverd. Terwijl enerzijds, mede door de inspanningen van Nederland, er naar gestreefd werd om de speelruimte voor *ownership* uit te breiden, werd deze anderzijds door de grote donorbemoeienissen met het beleid van de ontvangende overheid weer ingeperkt. In sommige landen was de snelle uitvoering van de sectorale benadering gebaseerd op een te optimistische inschatting van *ownership*.

8. *In de meeste door Nederland gesteunde sectoren heeft de overheid grote moeite om armen effectief te bereiken.*

Kritiek op het beleid van vóór de sectorale benadering was dat de duurzaamheid van de resultaten van de projecthulp beperkt was vanwege het ontbreken van stimulerend overheidsbeleid en gunstige voorwaarden op macroniveau. Onder de sectorale benadering is een trend ingezet om de hulp meer op de centrale overheid te richten. Daarmee is in veel gevallen een structurelere aanpak van armoedebestrijding mogelijk geworden omdat op sectoroverstijgend niveau aan het oplossen van knelpunten voor armoedebestrijding kon worden gewerkt. Deze meer op het macro-niveau gerichte aanpak van de sectorsteun heeft het mede mogelijk gemaakt, dat de publieke dienstverlening (met name in onderwijs) sterk is uitgebreid.

Maar de keerzijde ervan is dat daarmee, in ieder geval op de korte en middellange termijn, ingeleverd werd op de armoedefocus van de hulp. De realisering van de doelstelling van armoedebestrijding werd sterk afhankelijk van de politieke wil van die overheid om armoedebestrijding hoge prioriteit te geven en de capaciteit om dat beleid uit te voeren. Dat bleek in de praktijk lang niet altijd het geval. Hoewel armen geprofitteerd hebben van de verbeterde toegang tot dienstverlening, is de kwaliteit van de dienstverlening niet of weinig verbeterd en zijn er nog grote problemen om het sectorbeleid meer op armen en armoedebestrijding te richten. In arme marginale regio's blijft het aanbod en de kwaliteit van de dienstverlening achter. Dat komt doordat nationale dienstverlening aanbod gestuurd is, sterk gericht op het leveren van inputs en ontworpen om alle lagen van de bevolking te bedienen. Grotere verantwoording en controle door de gebruikers van diensten zijn moeilijk in te passen in het huidige van bovenaf gestuurde dienstverleningsmodel via de centrale overheid.

Aandachtspunten voor de beleidsontwikkeling

De verwachtingen in 1998 omtrent de snelheid waarmee de gewenste institutionele omslag bereikt zou kunnen worden aan donorzijde en in de ontvangende landen waren niet realistisch. Bovendien waren de doelstellingen van de sectorale benadering zeer ambitieus geformuleerd en was er veel af te dingen op de verwachtingen over de effecten, die de veranderingen in de hulp zouden kunnen bewerkstelligen in de ontvangende landen. Veel van de argumentatie om te streven naar een betere afstemming van de hulp op de beleids- en beheerskaders van de ontvangende overheid is nog steeds geldig. Maar voor toekomstig beleid is het belangrijk rekening te houden met de volgende aandachtspunten:

1. *Het landenbeleid*

In de helft van de voorkeurslanden is geen sprake van een lineaire progressieve ontwikkeling die sectorale benadering en begrotingssteun in de nabije toekomst beter mogelijk zal maken. Het is dan ook niet zinvol in al deze landen een uniform beleidskader te hanteren. Te overwegen valt een grotere differentiatie toe te passen bij het streven naar zoveel mogelijk inkadering van de hulp in de beheers- en beleidskaders van de centrale overheid. Bovendien zou daarvoor een aangepaste strategie uitgewerkt kunnen worden die is afgestemd op de specifieke omstandigheden voor verschillende groepen landen.

2. *Sectorale benadering en armoedebestrijding*

De algemene klacht blijft dat de steun de armen te weinig bereikt. De in het beleid voor de sectorale benadering zo benadrukte wisselwerking tussen macro-micro niveau's is in de praktijk op de achtergrond geraakt. De centrale vraag is thans hoe de hulp aan het sectorbeleid beter afgestemd kan worden op een grotere doorwerking naar regionale en lokale niveaus. Daarbij is meer aandacht noodzakelijk voor de obstakels en belemmeringen voor de uitvoering van het sectorbeleid op meso- en lokaal niveau. Institutionele versterking van lagere overheden verdient nieuwe aandacht.

3. *Hulpmodaliteiten en projectensteun*

De geconstateerde moeilijkheden om via steun aan het sectorbeleid van de centrale overheid de armen te bereiken, zijn geen reden om terug te keren naar de projecthulp van vóór de introductie van de sectorale benadering. Wel verdient het aanbeveling om, met name in die landen waar voortgang wordt geboekt met de uitvoering van de sectorale benadering, projectsteun strategisch(er) in te zetten voor innovatie, beleidsontwikkeling en waar nodig ter compensatie van de beperkingen van de centrale overheid om armen te bereiken. Projecthulp kan

bovendien helpen om meer te investeren in een sectorbenadering van onderaf en meer voeling te houden met de resultaten van nationaal beleid op lokaal niveau. Projecthulp zou dan wel integraal onderdeel van sectorontwikkeling moeten zijn.

4. *De eenzijdige nadruk op de sociale dimensie van armoede*

Er zijn verschillende redenen waarom de prioriteit voor hulp aan de sociale sectoren aan heroverweging toe is:

- a) Er is binnen de donorgemeenschap – mede onder invloed van de millenium doelstellingen – een toenemend aanbod voor hulp aan de sociale sectoren. In de meeste landen komt deze toename niet voort uit duidelijke afspraken over een werkverdeling tussen donoren.
- b) De beperkte absorptiecapaciteit van de centrale overheden van de ontvangende landen manifesteert zich in toenemende mate, nu meer donoren zich op dezelfde sociale sectoren richten.
- c) Er zijn bedenkingen ten aanzien van de duurzaamheid van de investeringen in de sociale sectoren, vanwege het ontbreken van perspectief voor interne financiering van de lopende kosten, die de investeringen met zich mee brengen en vanwege de grote afhankelijkheid van externe financiering in de sociale sectoren.
- d) Het uitblijven van – of de vertraging in – verbetering van de inkomenssituatie van de arme bevolking maakt dat het perspectief voor eigen bijdragen op lokaal niveau voorlopig niet aan de orde is.
- e) In de nieuwe generatie PRSP's en nationale ontwikkelingsplannen krijgen de productieve sectoren en economische ontwikkeling nadrukkelijk meer prioriteit.

Nieuwe aandacht is nodig voor de economische dimensie van armoede in de arme regio's. Voor steun aan de productieve sectoren is een duidelijke afbakening van de taak van de overheid nodig. Aan institutionele ondersteuning daarvoor zou in dit verband hoge prioriteit moeten worden gegeven.

5. *Monitoring en evaluatie van het bilaterale beleid*

Monitoring van het landen- en sectorbeleid dient minder eenzijdig vanuit donorperspectief te gebeuren en met veel meer oog voor de politiek-economische dimensie van de ontwikkelingen in de landen.

De evaluatiepraktijk ten aanzien van het sectorbeleid is ontoereikend gebleken voor het verkrijgen van meer inzicht in de effectiviteit en impact op regionaal- en lokaal niveau, in het bijzonder ten aanzien van armoedebestrijding. Een grotere nadruk op de evaluatie van impact is daarom noodzakelijk.

Ambassades zijn thans in belangrijke mate zelf verantwoordelijk voor de evaluatie van de sectorprogramma's. De kwaliteit van de uitgevoerde evaluaties is wisselend vanwege gebrek aan tijd en voldoende expertise op de ambassades. Bovendien zijn grote betrokkenheid bij de goedkeuring van de sectorprogramma's en de druk om in de sociale sectoren extra middelen te besteden niet altijd goed verenigbaar met de verantwoordelijkheid voor evaluatie. Om deze redenen is de toedeling van evaluatieverantwoordelijkheden tussen het ministerie en de ambassades aan heroverweging toe.

Inleiding

Vanaf eind 1998 heeft een herstructurering van de bilaterale hulp plaats gevonden waarvoor het principe van de sectorale benadering werd geïntroduceerd. Eind 2003 besloot de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) tot een evaluatie van de toepassing van de sectorale benadering in het Nederlandse bilaterale beleid. De *Terms of Reference* (ToR) voor deze evaluatie werden vastgesteld op 2 juni 2004 (ToR, bijlage 2).

De centrale vraag van de evaluatie was na te gaan of met de invoering van de sectorale benadering betere voorwaarden werden gecreëerd voor het realiseren van de hoofddoelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, namelijk armoedebestrijding. Daartoe zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In welke mate zijn de beoogde veranderingen in het Nederlandse beleid gerealiseerd en welke verklarende factoren kunnen worden gegeven bij de bevindingen daarover?
2. In welke mate zijn de beoogde veranderingen in het hulpontvangende land gerealiseerd en wat zijn de belangrijkste factoren die daarop van invloed zijn geweest?

Impactmeting, in de zin van resultaten op het terrein van armoedebestrijding, viel buiten de opzet van deze studie. Wel gaat het onderzoek in op de gevolgen van de invoering van de sectorale benadering voor het perspectief van armoedebestrijding in de bilaterale hulp. In vervolg op deze evaluatie zijn in 2006 door IOB studies over de impact op armoedebestrijding van sectorsteun in uitvoering genomen.

Het onderzoek bestond uit vier onderdelen:

1. De beleidsreconstructie, waarin de totstandkoming van het beleid in kaart is gebracht.

2. Een onderzoek naar de selectie van de landen waarop de hulp zich zou gaan concentreren: de keuze in 1999 van de zogenoemde 19+3 landen en in 2003 voor de zogenoemde themalanden.
3. Een kwantitatief onderzoek naar de omvang van de hulp aan de sectoren en de inzet daarbij van de verschillende hulpmodaliteiten.
4. Vijf casestudies naar de uitvoering van de sectorale benadering. Voor de selectie van de landen zijn de volgende criteria gebruikt:
 - a) de voortgang die gemaakt was met de invoering van de sectorale benadering,
 - b) spreiding over de drie continenten en die globaal de bestedingen in de bilaterale samenwerking weerspiegelt.

Gekozen werd voor Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Oeganda en Zambia.

Naast dossier en literatuuronderzoek is in alle landen een korte missie uitgevoerd waarbij het accent lag op de verificatie van bevindingen, zoals die uit het vooronderzoek en de literatuurstudie naar voren waren gekomen.

Een toelichting op de organisatie van het onderzoek en de daarbij gevolgde methode is opgenomen in bijlage 3. In de Terms of Reference voor deze studie was voorzien ook aandacht te geven aan de veranderingen in de efficiency van de hulp. Er waren echter teveel beperkingen om dat goed te onderzoeken en de bevindingen daarover voegen niet veel toe aan wat daarover al in eerder IOB onderzoek is gemeld. Om die reden wordt hieraan niet apart aandacht besteed.

In deze synthesestudie zijn alleen de algemene trends en ontwikkelingen aangegeven. De onderbouwing en nadere uitleg over de bevindingen per land zijn terug te vinden in de vijf landenstudies, die als afzonderlijke rapporten op de bijgevoegde cd-rom beschikbaar zijn.

Voor wat betreft de afbakening van de evaluatie geldt het volgende:

- a) De evaluatie hanteert een bredere interpretatie van sectorale benadering dan alléén de hulp aan sectoren. Onderwerp van evaluatie is het geheel aan beleidsintenties die onder de noemer van sectorale benadering werd geïntroduceerd. Daarom gaat deze evaluatie ook in op selectiviteit (als voorwaarde voor de toepassing van sectorale benadering) en de activiteiten op macro- en sectoroverstijgend niveau, die van belang werden geacht om de uitvoering van het sectorbeleid te faciliteren.
- b) De evaluatie heeft betrekking op de gedelegeerde structurele bilaterale ontwikkelingssamenwerking: de bilaterale hulp die via de ambassades loopt plus structurele macrohulp (waarvoor een gezamenlijke besluitvormings-

- procedure bestaat van ambassade en het ministerie). Wanneer in dit rapport gemakshalve over bilaterale hulp wordt gesproken wordt daarmee bedoeld de gedelegeerde structurele bilaterale hulp. Andere vormen van macrohulp of bilaterale hulp (zoals het bedrijfslevenprogramma) of de hulp die via particuliere kanalen wordt verleend, vallen buiten het bereik van deze evaluatie.
- c) De evaluatie maakt gebruik van informatie over de periode 1998-2005. Eind 1998 werd het nieuwe beleid aangekondigd en in 1999 werden de voorbereidingen voor de uitvoering ervan afgerond. Voor de analyse van de trends in financiering wordt de periode 2000-2004 aangehouden. Voor een vergelijking met de periode voorafgaande aan de introductie van de sectorale benadering, wordt teruggegaan naar de periode 1996-1999.
 - d) Na de regeringswisseling is in 2003 een nieuwe beleidsnotitie uitgebracht (*Aan Elkaar Verplicht*). Daarin wordt de sectorale benadering als principe van de bilaterale samenwerking niet meer genoemd en worden nieuwe prioriteiten uitgewerkt. Maar belangrijke onderdelen van de sectorale benadering -soms anders benoemd- werden gecontinueerd. Deze veranderingen en de gevolgen ervan voor de hulp aan de sectoren, maken onderdeel uit van deze evaluatie. Ook al krijgen sommige thema's, zoals harmonisatie, een zelfstandige betekenis, wordt in dit rapport daaraan gerefereerd als onderdeel uitmakend van de sectorale benadering.
 - e) De evaluatie heeft voor wat betreft de beleidsuitvoering betrekking op de in 1999/2000 geselecteerde 19+3 landen.¹ Voor verdieping van de analyse van de beleidsuitvoering en de analyse van de beoogde effecten heeft de studie betrekking op de vijf casestudielanden. Binnen de vijf casestudies gaat het daarbij om in totaal 17 sectoren.

De indeling van dit rapport volgt de opzet van het evaluatieonderzoek. De hoofdstukken 1 t/m 5 hebben betrekking op de evaluatie van de eerste onderzoeksvraag over de uitvoering van de sectorale benadering in het Nederlandse bilaterale beleid. In Hoofdstuk 1 wordt de beleidsformulering beschreven en het evaluatiekader nader toegelicht. In hoofdstuk 2 wordt weergegeven in welke mate het voornemen om de hulp meer te concentreren in een beperkter aantal geselecteerde landen is gerealiseerd. Hoofdstuk 3 gaat in op de sectorkeuze en de veranderingen in de samenstelling van de bilaterale hulp en Hoofdstuk 4 behandelt de inzet van minder geormerkte hulpvormen. Hoofdstuk 5 beschrijft per sector de voortgang die met de uitvoering van de sectorale benadering is gemaakt.

¹ De aanpassingen in de landenlijst die daarna hebben plaats gevonden in 1999 en 2000 zijn daarin verwerkt; zie daarvoor hoofdstuk 2, tabel 2.2. waarin een overzicht wordt gegeven van op welke landen de evaluatie betrekking heeft.

De twee erop volgende hoofdstukken gaan over de verwachte effecten van de sectorale benadering in de vijf landen. Hoofdstuk 6 gaat in op de vraag of de sectorale benadering bijgedragen heeft aan *ownership* en aan institutionele versterking van de overheid van het ontvangende land. In Hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de activiteiten en resultaten van de sectorsteun en de betekenis ervan voor armoedebestrijding. In hoofdstuk 8, tenslotte, wordt een balans opgemaakt van de bijdragen van de sectorale benadering aan het creëren van betere voorwaarden voor armoedebestrijding.

1 Beleidsontwikkeling

Inleiding

De conceptualisering van de keuze voor de sectorale benadering kan niet los gezien worden van de internationaal veranderende opvattingen over de effectiviteit van de ontwikkelingshulp in het midden van de jaren negentig. Deze veranderende opvattingen worden toegelicht in paragraaf 1.1. Vervolgens wordt in paragraaf 1.2 de beleidsontwikkeling rond de sectorale benadering geschetst. Paragraaf 1.3 behandelt de wijze waarop het nieuwe beleid werd ingevoerd in het ministerie en op de ambassades. Tenslotte wordt in paragraaf 1.4 de beleidsontwikkeling geanalyseerd en vergeleken met het beleid in de daaraan voorafgaande periode.

1.1 Internationale ontwikkelingen en de Sector Wide Approach (SWAp)

In de tweede helft van de jaren negentig werd in studies van de Wereldbank een verband gelegd tussen de effectiviteit van de hulp, 'goed beleid' en 'goed bestuur'.² De belangrijkste conclusie van deze studies was dat in landen met goed (sociaal-economisch) beleid en goed bestuur een duidelijker verband is tussen hulp en economische groei dan in landen met slecht beleid en bestuur. Betoogd werd dat de pogingen om beleidsveranderingen af te dwingen in ruil voor hulp (conditionaliteit) weinig succesvol waren gebleken. Veranderingen konden weliswaar door donoren bevorderd worden, maar dienden toch vooral 'van binnen uit' te komen. De theoretische en empirische gevolgtrekkingen van de genoemde Wereldbankstudies waren controversieel, maar hebben desondanks een grote invloed gehad op de beleidsontwikkeling bij donoren, waaronder Nederland.³

Evaluaties toonden aan dat de resultaten van de structurele aanpassingsprogramma's van de jaren tachtig onbevredigend waren geweest vanuit het perspectief van

² Dollar, D. and Pritchett, L. (1998) *Assessing Aid*. World Bank.

³ Hout, W. en Koch, D.J. (2006). *Selectiviteit in het Nederlandse hulpbeleid 1998-2004*. IOB werkdokument.

armoedebestrijding. Mede daardoor gingen de Wereldbank en het IMF vanaf 1988 er toe over om een nieuwe generatie hervormingen te financieren, die als centrale doelstelling hadden het bevorderen van goed bestuur en goed sociaal economisch beleid, nu specifiek gericht op armoedebestrijding. De leningen voor stabilisatie (IMF) en structurele aanpassingsprogramma's (Wereldbank) werden steeds meer opgevolgd door leningen, waarbij met de ontvangers ervan concrete resultaten op het terrein van goed bestuur en/of economisch beleid afgesproken werden. Zowel het IMF als de Wereldbank ontwikkelden daartoe nieuwe hulpinstrumenten, die de kenmerken dragen van algemene begrotingssteun: de *Poverty Reduction Growth Facility* (PRGF) en de *Poverty Reduction Support Credit* (PRSC).

Verskillende argumenten werden naar voren gebracht ten gunste van minder geormerkte hulp en vooral van algemene begrotingssteun. Vanuit macro-economische hoek werd op de uitwisselbaarheid (fungibiliteit) van hulp gewezen.⁴ Indien donoren activiteiten zouden financieren die een hoge prioriteit hebben voor de ontvangende overheid, dan zouden deze ook zonder buitenlandse steun wel uit eigen begrotingsmiddelen zijn betaald. Voor extern gefinancierde projecten die geen hoge prioriteit hebben, mag daarentegen de vraag gesteld worden of deze door de ontvanger wel gewenst waren. Het onderscheid tussen financiering, die al dan niet als ontwikkelingsrelevant kan worden beschouwd, is daardoor moeilijk te maken. Volgens die redenering zouden donoren bij voorkeur het gevoerde beleid van de ontvangende overheid dienen te ondersteunen. Minder geormerkte financieringsvormen kunnen dan ingezet worden naarmate de doeleinden van donor en ontvanger meer met elkaar overeenkomen.

De argumentatie ten gunste van minder geormerkte hulpvormen was ook een uitvloeisel van de kritiek op projecthulp. Deze zou gefragmenteerd zijn en te weinig rekening houden met de bredere context waarbinnen oorzaken van armoede dienen te worden aangepakt. Bovendien werden de besluitvorming omtrent en de

4 Het begrip fungibiliteit kan worden verduidelijkt aan de hand van de bouw van basisscholen. Indien de regering toch al van plan was scholen te bouwen met eigen middelen, dan zijn de middelen die door donoren ter beschikking worden gesteld voor scholenbouw vrij beschikbaar. Hetzij de eigen middelen, hetzij het donorgeld kan nu besteed worden aan iets anders, bijvoorbeeld de aankoop van wapens. Waaraan deze middelen besteed worden, is afhankelijk van de eerstvolgende ('marginale') prioriteit van de ontvanger. De donor kan controleren of de scholen gebouwd zijn, maar weet daarmee nog niet waaraan het door de hulp vrijkomende geld is besteed. Voor de ontvanger is dat geen probleem (die heeft meer van zijn prioriteiten kunnen realiseren), voor de gever soms wel. Kan echter aangetoond worden, dat de scholen niet gebouwd zouden zijn zonder de donorfinanciering, dan kan de scholenbouw als additioneel worden beschouwd. Fungibiliteit is dus een relatief begrip. Naarmate de overheid voor de financiering van haar begroting meer afhankelijk is van externe donoren, is het bezwaar van fungibiliteit minder: immers ook de eerstvolgende marginale prioriteiten worden door donoren gefinancierd. Zie: Gunning, J.W. en de Ruyter van Steveninck (1999). Minder landen, minder doelstellingen, minder projecthulp, méér effectiviteit. *Internationale Spectator*, febr. 1999. Nr. 2: 67 e.v.

uitvoering van projecthulp in belangrijke mate gecontroleerd door de donoren. Hierdoor was er een gebrek aan *ownership* aan de kant van de ontvanger. De voorkeur voor projecten werd verklaard door de zichtbaarheid daarvan (vooral in het geval van infrastructurele werken of de leverantie van goederen), waarmee resultaten direct toegeschreven konden worden aan individuele donoren.

Voorwaarde voor het geven van minder geormerkte hulp (en vooral voor algemene begrotingssteun) is dat het beheer van de openbare financiën op orde is. Door de internationale financieringsinstellingen werd veel werk gemaakt van het uitwerken van instrumenten ter verbetering van de openbare financiën, om zodoende meer zicht te krijgen op de bestedingen van de overheid ten behoeve van sociaal-economische ontwikkeling. Getracht werd hiermee ook de nadelige effecten van corruptie zichtbaar en bespreekbaar te maken. Dat gaf de noodzaak van toezicht op bestedingen een extra impuls. Op deze wijze werd het thema hulpmodaliteiten in het algemeen en begrotingssteun in het bijzonder een belangrijk onderwerp van de discussies over de herinrichting van de hulp.⁵

Naast de nadruk op goed bestuur als voorwaarde voor effectieve hulp, kreeg duurzame armoedebestrijding nieuwe aandacht in de tweede helft van de jaren negentig. Deze aandacht kwam deels voort uit de kritiek op de eenzijdige macro-economische doelstellingen van de structurele aanpassingsprogramma's, en deels uit de voortdurende chronische armoede in een groot aantal ontwikkelingslanden. Teneinde de armoedeoriëntatie van het beleid te vergroten, werd bij het initiatief ter verlichting van buitenlandse schulden van de armste landen (HIPC) de voorwaarde gesteld, dat landen die daarvoor in aanmerking kwamen, een armoedestrategie moesten ontwerpen, die vastgelegd werd in de zogeheten *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP). Voorts werden met de formulering van acht Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen (MDG's) in 2000 de doelstellingen van armoedebestrijding op wereldschaal vastgesteld. Vrijwel alle landen van de Verenigde Naties, zowel donoren als hulpontvangende landen, hebben zich daarop vastgelegd. De MDG's zijn door veel ontwikkelingslanden opgenomen in hun nationale strategieën voor armoedebestrijding, waarmee op nationaal niveau een beleidskader werd gecreëerd voor inbedding van de buitenlandse hulp.

5 Allen, R. et al. (2004) *Assessing and Reforming Public Financial Management, a new approach*. World Bank. p.4.

Bovenstaande ontwikkelingen zijn van invloed geweest op de belangstelling van donoren om in sectoren meer te gaan samen werken en de hulp anders in te richten. De voorgestelde benadering daarvoor was de *Sector Wide Approach* (SWAp).

Het ontstaan van de SWAp is terug te voeren op twee bronnen:

- a) De ervaringen van de Wereldbank in de eerste helft van de jaren negentig met de *Sector Investment Programmes* (SIP's) in zuidelijk Afrika, waarbij leningen werden verstrekt voor integrale sectorale programma's. Daarbij werd een grote rol aan het sectorministerie in het ontvangende land gelaten.
- b) De discussies onder deskundigen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) over het gebrek aan duurzaamheid van de dienstverlening, die met projecthulp werd gefinancierd.⁶

De meest gebruikte omschrijving van SWAp is een benadering die wil bevorderen dat de buitenlandse hulp een eenduidig beleids- en uitgavenprogramma ondersteunt onder leiding van de ontvangende overheid, waarin zowel gemeenschappelijke benaderingen voor de sector als gemeenschappelijke procedures voor het beheer worden overeengekomen.⁷

Er zijn aanzienlijke verschillen tussen donoren voor wat betreft het tijdstip van invoering van de sectorale benadering.⁸ Van de Europese donoren heeft vooral het Verenigd Koninkrijk systematisch beleid voor toepassing van SWAp's ontwikkeld, maar het heeft deze slechts enkele jaren actief in de praktijk toegepast. Daarna verschoof het accent naar het geven van begrotingssteun. Denemarken introduceerde in 1994 het begrip *Sector Programme Support* met als uitgangspunt langdurige ondersteuning aan nationale sectorale beleidskaders, maar deze omvatte niet per definitie het gebruik maken van de uitvoeringsmechanismen van de overheid, noch de inzet van minder geormerkte financiering. Ook Zweden en Noorwegen pasten sectorbeleid toe, maar streefden daarbij een geleidelijke doorvoering na. De Wereldbank ontwikkelde in 1999 een eigen kader voor een integrale aanpak van de hulp, het z.g. *Comprehensive Development Framework*, waarin belangrijke elementen van de SWAp waren opgenomen. De Wereldbank bepleitte voor verregaande samenwerking tussen donoren en de hulpontvangende overheid in het geval

6 Cassels, A. (1997). *A Guide to Sector Wide Approaches for Health and Development concepts, issues and working arrangements*. World Health Organisation. WHO/ARA/97.12

7 Foster, M. (2000) *New Approaches to Development Co-operation : What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approaches?*. Centre for Aid and Public Expenditure. Overseas Development Institute en OECD (2001) *DAC Guidelines Poverty Reduction*.

8 Zie ondermeer: Ridell, A. (2002). *Synthesis Report on Recent Developments and Issues Raised by Development Agencies Concerning Programme-Based Approaches*. Learning Network on Programme-based Approaches (LENPA).

van sectorsteun. Vanaf 1999 volgden Nederland en de EU, terwijl Canada deze benadering in 2002 introduceerde onder de naam *Program-Based Approaches*. Bij een aantal andere donoren krijgen programmahulp, donorcoördinatie en *ownership* in toenemende mate aandacht zonder dat er sprake is van een systematische toepassing van de Sector Wide Approach. Dat geldt bijvoorbeeld voor belangrijke bilaterale donoren als Duitsland en Japan. En de VN-organisaties tonen, om uiteenlopende redenen, een grote reserve ten opzichte van de toepassing ervan in hun beleid.

De nadruk die in de SWAp gelegd werd op samenwerking tussen donoren kreeg een vervolg toen in februari 2003 28 ontwikkelingslanden en meer dan 40 (bilaterale en multilaterale) donoren de Rome Verklaring over Harmonisatie tekenden, waarin afgesproken werd om de prioriteiten en procedures veel meer te gaan afstemmen op het nationaal beleid van de ontvangende landen. Concrete acties werden voorgesteld op onder meer het terrein van begrotingssteun, openbare financiën, de voorwaarden waaronder de hulp werd verstrekt (conditionaliteit) en de procedures voor aanbesteding.

1.2 Beleidsformulering: de sectorale benadering in het Nederlandse beleid

De Sectorale Benadering

In haar brief aan de Tweede Kamer van 5 november 1998 gaf de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan, dat het ontwikkelingsbeleid van de Nederlandse regering zou worden geherstructureerd. Deze herstructurering zou betrekking hebben op 'de structurele bilaterale hulp, d.w.z. op dat deel van de begroting, dat gedelegeerd is aan ambassades'. Bij de introductie van haar nieuwe beleid beriep de minister zich op de hierboven beschreven internationale inzichten voor wat betreft de effectiviteit van de hulp. In de genoemde brief werden vier belangrijke redenen aangegeven ter verklaring van het gebrek aan effectiviteit van de hulp:

- a) de inadequate wijze waarop de hulp gegeven werd: ongecoördineerde projecthulp welke niet is ingebed in de lokale structuren;
- b) het gebrek aan coherentie en samenhang in de hulp;
- c) het ontbreken van 'goed bestuur' en 'goed' sociaal economisch beleid;
- d) onvoldoende *ownership* bij de overheid en maatschappelijke organisaties van het ontvangende land.



Mali, Bamako, 18 oktober 1999. Leerlingen van een school in Daoudabougou met spandoek dat de Nederlands-Malinese samenwerking benadrukt. Ontwikkelingshulp. Foto: Frans Schellekens/Hollandse Hoogte.

Tevens baseerde de minister zich op conclusies van de nota *Hulp in Uitvoering* van 1995 en adviezen van de Nederlandse Advies Raad die pleitten voor beperking van het aantal landen waaraan hulp wordt verleend. Ook verwees zij naar de bevindingen van evaluatieonderzoek van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.⁹

Deze bevindingen werden verwerkt in de belangrijkste uitgangspunten voor het nieuwe beleid. Aangekondigd werd, dat het aantal landen waaraan Nederland structurele bilaterale hulp verleent, beperkt zou worden. Twee doelen stonden de minister daarbij voor ogen:

- het vergroten van de effectiviteit van de hulp door deze te richten op arme landen met relatief goed beleid en goed bestuur (selectiviteit), en
- het in overeenstemming brengen van het aantal landen met de beperkte Nederlandse uitvoeringscapaciteit.

⁹ Voor een bespreking van de wijze waarop de minister de conclusies van IOB onderzoek heeft overgenomen zie: Berg, Rob D, van den. *Leert de hulp van lessen uit het verleden?* In: *Internationale Spectator* mei 2001 LV nr. 5: 253.

Voor de invulling van het nieuwe beleid werd het concept ‘sectorale benadering’ geïntroduceerd, dat beschouwd kan worden als de Nederlandse variant van de SWAp. Deze werd omschreven als ‘organiserend principe van de bilaterale hulp’.¹⁰ Het *doel* van de sectorale benadering werd als volgt gedefinieerd: vergroten van de effectiviteit van de hulp door de ontvangende overheid in staat te stellen een meerjarig, eigen beleid uit te voeren dat is opgesteld met deelname van alle betrokken actoren in het land en dat door meerdere donoren voor een langere periode ondersteund wordt. Donoren treden gezamenlijk op onder leiding van de overheid. Met deze overheid worden wederzijdse afspraken gemaakt over de financiering van het sectorprogramma. De definitie van sector die werd gehanteerd luidde: ‘een coherente set van activiteiten op zowel macro-, meso- als microniveau, in afgebakende institutionele en budgettaire kaders, waarvoor de overheid beleid heeft geformuleerd’.¹¹

De toepassing van de sectorale benadering in de Nederlandse bilaterale hulp zou volgens de betreffende beleidsdocumenten en andere officiële bronnen de volgende kenmerken moeten hebben:

- Binnen de hulp aan partnerlanden dient de steun te worden *geconcentreerd* in een beperkt aantal (drie) *sectoren*, terwijl de lopende programma’s, die geen betrekking hebben op die sectoren, worden afgebouwd.
- Bij de sectorsteun dient een *vraaggerichte benadering* voorop te staan. Belangrijk is dat aangesloten wordt bij de prioriteiten en mogelijkheden van het ontvangende land. De PRSP’s zouden daarvoor een belangrijke referentie moeten zijn. De keuze van sectoren vindt idealiter plaats binnen de kaders van een algemeen ontwikkelingsplan (of PRSP). Uitgangspunt is dat de overheid van het ontvangende land verantwoordelijk is voor het opstellen van sectoraal beleid en van een plan van aanpak voor de uitvoering ervan. Hierin worden het beleid en de prioriteiten voor de desbetreffende sector aangegeven.
- Binnen de nieuwe beleidskaders dient de *deelname van maatschappelijke organisaties* in het ontwikkelingsproces actief te worden bevorderd (‘sociale dialoog’).
- In de sectorale benadering kunnen verschillende *financieringsinstrumenten* tegelijk worden toegepast. Idealiter wordt toegewerkt naar een algemeen begrotingsraamwerk waarin de allocaties van overheids- en donorfondsen over

¹⁰ Steungroep Sectorale Benadering. (2000) *Sectorale Benadering Groeidocument 1* (2000). p.9.

¹¹ Idem. p.5.

de verschillende sectoren zijn vastgelegd. Waar gunstige voorwaarden voor sectorale begrotingssteun ontbreken, zouden tijdelijk nog andere hulpvormen kunnen worden ingezet. De voorkeur werd uitgesproken voor programmahulp in de sectoren. Waar mogelijk wordt projecthulp afgebouwd en het inzetten van niet *geoormerkte* hulpvormen bevorderd. Projectsteun is op tijdelijke basis mogelijk, als bijdrage aan capaciteitsversterking van de overheid, als aanloop voor eventuele sectorsteun, of wanneer deze de beleidsdialoog verbetert of innovaties introduceert.

- Binnen de samenwerkingsrelaties dient aandacht gegeven te worden aan de verbetering van de *sectoroverstijgende knelpunten op macroniveau*, vooral het beheer van de overheidsfinanciën. Hetzelfde geldt voor de *sectordoorsnijdende thema's* die prioriteit zijn in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid: goed bestuur, vrouwen en ontwikkeling, institutionele ontwikkeling en milieu.¹²
- Toepassing van sectorale benadering veronderstelt bereidheid tot gecoördineerd optreden van de donoren onder leiding van de overheid. *Harmonisatie* is het afstemmen van beleid, operationele regels, procedures en werkwijze tussen donoren onderling. *Alignment* is het afstemmen daarvan tussen donoren en de ontvangende overheid met als doel *ownership* te bevorderen en transactiekosten te verminderen.
- Tenslotte werd de intentie uitgesproken een *lange termijn verplichting* aan te gaan met de nieuwe sectorsteun, zodat de Nederlandse financiering beter voorspelbaar wordt.

Met de toepassing van de sectorale benadering werden de volgende *resultaten* in het ontvangende land nagestreefd:

- 1) *Institutionele versterking* van de overheid om beleid te formuleren en uit te voeren.
- 2) *Verhoging van de doelmatigheid* van de hulp, doordat de transactiekosten zullen dalen als gevolg van donorcoördinatie en de afstemming van procedures op die van de ontvangende overheid.
- 3) De vergroting van het eigendom en de zeggenschap van de overheid over de hulp. Deze neemt het initiatief in de beleidsbepaling en bestedingen van de hulp (*ownership*).

Het uiteindelijke doel van de toepassing van de sectorale benadering was om bij te dragen aan een effectievere *armoedebestrijding*: 'Armoedevermindering via

¹² Hiervoor waren de z.g. GAVIM (goed bestuur, vrouwen en ontwikkeling, institutionele ontwikkeling en milieu thema's) uitgewerkt en waarvoor ook een aparte notitie werd geschreven. *GAVIM and the Sectoral Approach* (2002).

sectorale benadering is gericht op het beïnvloeden van processen die armoede verkleinen en op den duur doen verdwijnen'.¹³ Daarbij werd de nadruk gelegd op het z.g. *micro-macro perspectief*. Op macroniveau werd het van belang geacht aan te sluiten bij het nationale beleid van het ontvangende land en de nationale armoedestrategieën, zoals de PRSP's. Maar de steun aan het macroniveau diende vanuit de bezorgdheid over de armoede op het microniveau te gebeuren. Daarom werd gesteld dat bij de steun aan het sectorbeleid de armoedeanalyses op micro-niveau uitgangspunt en ijkpunt dienen te zijn. Interventies kunnen in principe op alle niveaus plaatsvinden, maar moeten onderling op elkaar zijn afgestemd en voortvloeien uit het brede sectorbeleid. Om dat verder uit te werken werd een z.g. 'Traject Mainstreaming Armoedebestrijding' opgezet met als doel 'de eigen organisatorische en institutionele aspecten van een meer resultaatgericht en effectief armoedebeleid te bevorderen'.¹⁴

Indien het beleid samengevat zou worden in de termen van een *logical framework* dan zou het beleid als input, de gerealiseerde beleidsveranderingen als outputs en de beoogde veranderingen in het ontvangende land als resultaten kunnen worden gelezen. De sectorale benadering is op deze wijze schematisch weergegeven in tabel 1.1.

In oktober 2003 presenteerde de huidige minister de beleidsvoornemens voor de komende jaren in de notitie 'Aan elkaar verplicht, ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015'. Hoewel het concept sectorale benadering in deze beleidsnotitie niet meer voorkomt, wordt wel vermeld dat het sectorbeleid binnen de armoedestrategie van het partnerland 'het organiserende principe' blijft voor bilaterale samenwerking. Ook wordt een verdere concentratie van de hulp in minder landen en sectoren aangekondigd. In plaats van *ownership* wordt de nadruk gelegd op partnerschap, dat omschreven wordt als 'samenwerking gebaseerd op wederzijdse verantwoordelijkheden en belang en vastgelegd in naleefbare afspraken en resultaatgericht'. Met name de thema's harmonisatie en *alignment* – die daarvoor integraal onderdeel uitmaakten van de sectorale benadering – worden ook inter-

13 Steungroep Sectorale Benadering. (2000 en 2004) *Sectorale Benadering Groeidoel*. in 2004 versie p.6.

14 Notitie Armoedebestrijding: het OS-mainstreamings- en coherentietraject (2002). Daarin werd aangegeven dat de Nederlandse inspanningen zijn gericht op het (helpen) wegnemen van de knelpunten die 'pro-poor outcomes' in de weg staan. Dit kan zowel binnen de sectorprogramma's als op het macroniveau. In januari 2002 werd een publieksbrochure uitgebracht *Armoedebestrijding: Nederlands beleid in kort bestek*, waarin de sectorale benadering werd ingekaderd in het algemene OS-beleid. Beide documenten hebben daarna overigens geen rol van betekenis meer gespeeld in de beleidsontwikkeling en in *Aan Elkaar Verplicht* (2003) werd daar niet meer aan gerefereerd.

Tabel 1.1 *Beleidstheorie van de sectorale benadering: evaluatiekader*

| Uitgangspunten nieuwe beleid | Beleidsveranderingen | Effecten | Impact |
|--|---|--|---|
| <p>1. Effectieve armoedebestrijding is afhankelijk van de kwaliteit van het bestuur en beleid in de ontvangende landen.</p> <p>2. Conditionaliteit werkt niet: goed beleid is niet te koop.</p> <p>3. Hulp is versnipperd over teveel landen.</p> <p>4. Hulp binnen landen is teveel versnipperd.</p> <p>5. Gefragmenteerde projecten hulp heeft onvoldoende impact en is niet duurzaam Bij losse projecten ontbreekt de koppeling naar het macroniveau.</p> <p>6. Zonder <i>ownership</i> beklijft armoedebestrijding niet. Indien overheid eigen verantwoordelijkheid niet neemt, zijn de resultaten van de hulp niet duurzaam</p> | <p>Selecteer landen volgens criteria van goed bestuur en goed beleid.</p> <p>Concentreer hulp in minder landen.</p> <p>Concentreer hulp in beperkt aantal sectoren.</p> <p>Coördineer hulp met donoren.</p> <p>Interventies in bredere kaders op meso en vooral macroniveau.</p> <p>- Verstrek hulp binnen beleids- en administratieve kaders van overheid ontvangende land.</p> <p>- Door koppeling PRSP en andere instrumenten moet hulp op armoedebestrijding zijn gericht.</p> <p>- Pas minder geormerkte hulpvormen toe en werk toe naar (sectorale) begrotingssteun.</p> <p>- Versterk capaciteit van overheid.</p> | <p>Concentratie en coördinatie verlagen transactiekosten van de hulp (efficiënter).</p> <p>Effectievere allocatie van de hulp ten bate van socio-economische ontwikkeling.</p> <p><i>Ownership</i> wordt bevorderd en een bijdrage geleverd aan de institutionele versterking.</p> | <p>Bijdragen aan duurzame armoedebestrijding.</p> |

nationaal steeds belangrijker en ontwikkelen zich na 2003 als op zichzelf staande doelstellingen.¹⁵

1.3 De introductie van het nieuwe beleid op het ministerie en de ambassades

De introductie van de sectorale benadering in de bilaterale hulp was in belangrijke mate afhankelijk van het samenspel tussen het ministerie in Den Haag en de ambassades. Met de Herijking waren vanaf 1997 de beleidsinhoudelijke taken op het terrein van ontwikkelingssamenwerking naar de ambassades gedelegeerd.¹⁶ Binnen het door het departement aangegeven beleidskader kregen ambassades de beslissingsbevoegdheid over de ondersteuning van projecten, alsmede de begeleiding en afwikkeling ervan. Vanaf 1999 werden de ambassades verantwoordelijk voor de uitvoering van de sectorale benadering.

Vanaf de introductie van haar nieuwe beleid maakte minister Herfkens duidelijk dat zij voor de uitvoering van het beleid hoge eisen zou stellen aan de ambassades.

‘Voor valse bescheidenheid op de Posten zie ik geen enkele reden. Uw taak is niet passief de krant te lezen en het thuisfront te informeren. Het gaat erom effectief armoedebeleid uitgevoerd te krijgen. (...) Van uitvoerders (het traditionele model) zijn de Posten meer en meer medevormgevers en architecten geworden van het ontwikkelingsbeleid. De delegatie die een aantal jaren is ingezet past hierbij.’¹⁷

Binnen het ministerie was per november 1998 een zogeheten taakgroep Sectorale Benadering opgezet om in samenwerking met de ambassades het beleid verder uit te werken en te operationaliseren. De taakgroep kreeg onder meer als opdracht een aantal regionale workshops te organiseren, waarin het nieuwe beleid werd toegelicht. In april en mei van 1999 werden in totaal zeven van deze workshops gehouden. Daarna heeft de taakgroep tot mei 2003 onder een andere naam (Steungroep Sectorale Benadering) en in wisselende samenstelling gefunctioneerd als aanspreekpunt en vraagbaak voor de ambassades en als coördinatiegang bij de invoering van het nieuwe beleid.

15 De Steungroep Sectorale Benadering bracht in 2004 nog wel een nieuwe versie uit van het z.g. *Groeidocument Sectorale Benadering* waarin getracht werd de nieuwe prioriteiten van *Aan Elkaar Verplicht* te verwerken.

16 De herijking had geresulteerd in de vorming van nieuwe regiodirecties en een aantal nieuwe themadirecties. De regiodirecties werden verantwoordelijk voor het bevorderen van een samenhangend beleid ten aanzien van regio's en landen. Zij zouden de schakel vormen tussen de Nederlandse ambassades en de themadirecties.

17 Toespraak minister Herfkens ambassadeursconferentie van 2000: p.11 en p.12.

De minister koos voor een snelle invoering van het nieuwe beleid. Aan de ambassades werd gevraagd het overleg over de sectorkeuze voor 1 juli 1999 af te ronden en de definitieve sectorkeuze aan te geven bij de indiening van het jaarplan 2000.¹⁸ Na het overleg met de Tweede Kamer daarover zouden de beleidsveranderingen vervolgens nog in de instructies voor de jaarplannen en in de begroting voor 2000 worden verwerkt. Hoewel erkend werd, dat dit een krap tijdschema was, ging men ervan uit dat in een aantal landen al ontwikkelingen in gang waren gezet, die in meer of mindere mate overeenkwamen met de principes van de sectorale benadering. In die landen zou een versnelde toepassing mogelijk zijn. In de verslagen van de workshops zijn van de zijde van de ambassades frequente pleidooien te lezen om meer tijd te nemen voor de invoering van de sectorale benadering. In een enquête onder Hoofden van Ontwikkelingssamenwerking (HOS) op de Ambassades werden voor de uitvoering van de sectorale benadering de volgende obstakels genoemd:

Bij de ontvangende overheid:

- a) Het gebrek aan belangstelling voor sectorale benadering. Vooral bij lijnministeries bleek er nog al eens weerstand te bestaan omdat die soms meer baat bij hadden bij voortzetting van projecthulp.
- b) Het ontbreken van een visie of een plan bij de ontvangende overheid voor de wijze, waarop donorhulp het best ingezet kon worden.
- c) De beperkingen in de beheers- en beleidscapaciteit bij de ontvangende overheid, die niet berekend zou zijn op de nieuwe taken, die de sectorale benadering met zich mee bracht.

Bij andere donoren:

- a) Het ontbreken van de bereidheid om sectorale benadering toe te passen en daarvoor samen te werken.
- b) Het tijdrovende en moeizame overleg om tot een gezamenlijke aanpak te komen.
- c) Bestaande afspraken en verplichtingen voor de middellange termijn, waardoor het programma in belangrijke mate vast lag.

Sommige posten gaven uiting aan de zorg over de kloof tussen wat werd genoemd 'de theoretische benadering van sectorale benadering' op het departement en de realiteit in de landen waar het beleid moet worden uitgevoerd. Van de kant van de leiding van het departement waren er klachten over de opstelling van de posten.

¹⁸ Door de minister geaccordeerde Memo van de Plv DGIS aan OS/Posten van 10 mei 1999 (63/99).

Men beseftte weliswaar, dat de veranderingen tijd nodig hadden, maar vond toch dat sommige posten te weinig open stonden voor verandering.¹⁹ In de beginperiode was het nieuwe beleid intern omstrede en veroorzaakte het een zekere polarisatie tussen voor- en tegenstanders.²⁰ En in enkele gevallen liep de scheidslijn dwars door directies, afdelingen en ambassades heen. In die landen waar een sectorale aanpak en samenwerking met andere donoren al langer gaande waren, werd het nieuwe beleid gemakkelijker geaccepteerd.

Voorts was er binnen het ministerie twijfel over de beschikbare expertise op de ambassades voor de uitvoering van de sectorale benadering.²¹ Hoofden Ontwikkelingssamenwerking – mede geselecteerd op projectervaring – zouden nieuwe taken op zich moeten nemen, zoals het beoordelen van de macro-economische situatie en de mogelijkheden voor begrotingssteun, en het maken van institutionele analyses.²² Themadeskundigen zouden geconfronteerd worden met een verschuiving van projectgerichte werkzaamheden naar sectorsteun en het voeren van een beleidsdialoog met de vertegenwoordigers van de ministeries.²³ Voor het verwerven van deze nieuwe kennis werd een cursus- en bijscholingstraject uitgezet.

Bovendien was er onduidelijkheid in hoeverre de organisatie binnen het ministerie op de nieuwe benadering was afgestemd. Het betrof de positie van de

-
- 19 Over de frequente klachten met betrekking tot de toename van de administratieve werkzaamheden was minister Herfkens stellig in haar antwoord: 'Ik wil weg van de oude en valse 'wij/zij' tegenstelling tussen Posten en departement. Er moet een open wisselwerking tot stand komen. Al die codes met verbijstering en verontwaardiging zijn ouderwets. Het automatisch verspreiden van tientallen kopieën is bovendien slecht voor het milieu en voor de mentale hygiëne'. (Speech van minister Herfkens tijdens de ambassadeursconferentie 2000:12).
- 20 Tegenstanders waren niet zelden OS-medewerkers die langer meeliepen en die meenden, dat de sectorale benadering niets meer was dan een niet bewezen hypothese, waarvan nog maar moest worden aangetoond dat armen daar beter mee af zouden zijn. Zij waren bevreesd dat met sectorale benadering aan kapitaalvernietiging werd gedaan van jarenlange opgebouwde ervaringen en programma's. Jongere HOSsen hadden minder moeite om op een wat pragmatische wijze nieuw beleid uit te voeren.
- 21 IOB evaluatieonderzoek stelde daarover: 'Door uitbreiding met sectordeskundigen en sectorspecialisten bij het DGIS en de ambassades werd er naar gestreefd themavoering en kennis van lokale situaties te verhogen. Desondanks blijft de kennis van ontwikkelingsprocessen bij het ambtelijk apparaat een punt van zorg, o.a. door de problemen met het institutioneel geheugen in het licht van de frequente overplaatsingen' (IOB 1998:4).
- 22 Onderkend werd dat het niet makkelijk is om de dialoog met de overheden van de ontvangende landen te voeren en de internationale prioriteiten op de agenda te krijgen. 'Dat vereist tact, creativiteit en doorzettingsvermogen. En zijn diplomaten daar niet rijk mee gezegend?' (Herfkens 2000:5). Maar naast diplomatieke vaardigheden was er zorg over de management capaciteiten bij de leiding op de ambassades. 'Ambassadors (...) are no trained change agents or managers with a tendency for risk avoidance which for ambassadors is not necessarily a bad thing but for managers is a definite showstopper'. (Boer, J. 2004).
- 23 Maar de opvattingen over de eisen die aan themadeskundigen gesteld moeten worden lopen uiteen tussen voorstanders van specifieke themadeskundigheid en zij die juist een brede ervaring willen en meer nut zien in een meer allround ontwikkelingsdeskundige. Zie daarover: Losse Einden 1999, en HOSsenconferentie 2000 overleg met de ambtelijke en politieke leiding(13) en *Beheersmatige aspecten van de sectorale benadering* april 2000: 11.

themadirecties na de delegatie van de bevoegdheden naar de ambassades en het functioneren van de matrixorganisatie, en daarbij met name de afbakening van de beslissingsbevoegdheden tussen landen- en themadirecties. Daarom werden in de tweede helft van 1999 z.g. landenteams opgericht. Deze zouden de communicatie tussen posten en het departement moeten verbeteren, kennisuitwisseling tussen beiden moeten bevorderen en moeten bijdragen aan het behouden van landen-specifieke kennis op het departement. De teams werden gewoonlijk samengesteld uit vertegenwoordigers van een thema- en forumdirectie, de betreffende regiodirectie en de Directie Financieel Economische Zaken.²⁴

1.4 Analyse en beoordeling

1.4.1 Analyse en beoordeling van de veranderingen in het beleid

Bij een vergelijking van de beleidsintenties in periode vóór en na 1998 vallen de volgende veranderingen op.

- *Selectiviteit en landenkeuze*

In het beleid van vóór 1998 werd wel gerefereerd aan de relatie tussen goed beleid/bestuur en effectiviteit van de hulp, maar voor landen met slecht beleid en bestuur werd de hulp minder of niet via overheidskanalen gegeven. In de nota *Hulp in uitvoering* van 1995 was het werken met landenlijsten en het vaststellen van landenbudgetten verlaten en was de begroting ingedeeld naar thema. Vastgelegd werd welke landen voor welke thema's in aanmerking zouden komen. Het achterliggende idee hierbij was, dat gekozen werd voor een financiële programmering, die zoveel mogelijk aansloot bij de (Nederlandse) ontwikkelingsdoelstellingen. Het beleid na 1998 komt daar op terug en stelt wederom de landenbenadering centraal. Een beperkt aantal voorkeurslanden komt in aanmerking voor hulp en daarnaast is er een lijst van themalanden die alleen in aanmerking kwamen voor ondersteuning voor specifieke thema's. Na 2002 werd dit thematische perspectief afgeschaft en wordt er alleen nog met één categorie 'partnerlanden' gewerkt.

²⁴ Zie onder meer: memorandum van 27 augustus van Taakgroep Sectorale Benadering (TSB) aan PVDGIS, DGRB en FEZ kenmerk TSB 116/99 betreft: ToR Landenteams Sectorale Benadering.

- *Goed Bestuur*

In het beleid tot 1998 werd goed bestuur meer als doel van hulp dan als voorwaarde beschouwd. Hulp moet er juist op gericht zijn goed bestuur te bevorderen.²⁵ Met de sectorale benadering werd goed bestuur een belangrijk selectiecriteria voor de landenkeuze en een voorwaarde of middel voor armoedebestrijding. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid verzette zich in zijn rapport over goed bestuur tegen de impliciete veronderstelling, dat een land in staat zou zijn al dan niet te kiezen voor goed bestuur. Kent een land geen politieke cultuur op dit punt, dan is het doorgaans niet in staat zonder intensieve hulp van buiten af tot verandering te komen.²⁶ In *Aan Elkaar Verplicht* wordt goed bestuur als criterium voor selectie wel gehandhaafd, maar gerelativeerd: benadrukt werd dat het meer gaat om de intentie tot goed bestuur.

- *Concentratie op drie sectoren binnen de landen*

Terwijl, zoals eerder aangegeven, vóór 1998 de hulp verstrekt kon worden op een groot aantal terreinen en interventieniveaus, werd met de sectorale benadering bewust op concentratie binnen de geselecteerde landen aangestuurd. De hulp moest beperkt worden tot hooguit drie sectoren. Wel werden onder de noemer van sectordoorsnijdende thema's, activiteiten buiten de sectoren gefinancierd. In *Aan Elkaar Verplicht* werd besloten tot een verdere beperking van de sectoren.

- *Hulpvormen*

Ten aanzien van de inzet van verschillende hulpvormen bevatte de nota *Hulp in Uitvoering* uit 1995 reeds een pleidooi voor meer programmahulp. Maar daar werd wel aan toegevoegd dat daarnaast projecten en programma's nodig bleven.²⁷ Het beleid zoals na 1998 ontwikkeld was veel strenger ten aanzien van het inzetten van projecthulp en wenste deze hooguit in overgangssituaties of voor zeer speci-

25 In een terugblik heeft de toenmalige minister Pronk (2001. *Aid as a Catalyst*. In: *Development and Change* 32(4): 384, 611-629) de opvattingen, die ten grondslag lagen aan het beleid vóór 1998 verder uitgewerkt. In een aantal artikelen betoogt hij, dat hulp primair moet worden gebruikt als katalysator, soms om andere middelen te genereren of hiertoe toegang te verkrijgen, en soms om te helpen een goed vermogen tot ontwikkeling te scheppen. Voorwaardelijke, goed gerichte hulp verdient daarom de voorkeur boven rigide selectiviteit. Hij keert zich daarmee tegen goed beleid als selectiecriteria vooraf. Zijn argument daarvoor is, dat goed beleid niet alleen per land maar ook binnen een land per sector kan verschillen. Dan verdient het land toch hulp voor die sector, ook al laat het macro-economische beleid van het betreffende land te wensen over. Goed bestuur zou dus niet zozeer moeten worden gezien als een preconditione voor hulp, maar als een doel op zich zelf. Dialoog en conditionaliteit zijn in die opvatting instrumenten om te proberen het beleid ten gunste van armoedebestrijding te beïnvloeden.

26 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001). *Rapport aan de regering*. Nr. 58 *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*. Den Haag. p.22.

27 Weliswaar werd daarin erkend, dat er goede redenen waren voor projecthulp 'maar tezamen zijn zij uit de hand gelopen'. (Hulp in uitvoering: 77). Volgens een evaluatieonderzoek van de Algemene Rekenkamer (TK: 1998-1999, 26455, nr.2) werd het voornemen om programmahulp meer prioriteit te geven niet waargemaakt: in de periode 1994-1997 stegen de uitgaven voor programmahulp niet.

fieke doelen toe te staan. Een sterke voorkeur werd uitgesproken voor sectorale begrotingssteun. Na 2003 verschoof de voorkeur naar algemene begrotingssteun. Technische assistentie moest nu vooral ingezet worden als onderdeel van de steun aan macro- of sectorbeleid, maar niet meer in de vorm van aanbod van Nederlandse expertise.

- *Ownership*

In de nota *Hulp in uitvoering* (1995) werd het begrip *ownership* geïntroduceerd:

‘Uitgangspunt is dat de activiteit eigendom is van de betrokkenen zelf (ownership), niet van hun regering en evenmin van de donor. Voorwaarden hiervoor zijn een politieke beleidsomgeving in het betreffende land die deze betrokkenheid garandeert, en de bereidheid van de donor een stap terug te doen’.

Ownership werd bepleit, maar onder voorwaarde dat er sprake is van een effectieve ontvangststructuur en met grote nadruk op de participatie van de direct betrokkenen.²⁸ Met de introductie van de sectorale benadering lag de nadruk op *ownership* van de ontvangende overheid.²⁹ Critici hebben opgemerkt dat de armsten, die de meeste behoefte hebben aan hulp, juist wonen in de landen met slecht bestuur, of in situaties van conflict en geweld en ‘half oorlogssituaties’, vooral in Afrika. Juist in situaties, waar goed bestuur en beleid ontbreken, kan de steun voor hervormingsbeleid een beslissende duw in de rug zijn, ook waar nu nog sprake is van slecht bestuur. Het gevaar bestaat dat staten *ownership* krijgen toegekend, die dit in de realiteit (nog) niet waar kunnen maken.³⁰

Hoewel de sectorale benadering in belangrijke mate gepresenteerd werd als een verandering in de uitvoering en de organisatie van de hulp, blijkt bij nadere beschouwing dat aan de genoemde veranderingen in beleid een fundamenteel andere opvatting over de hulp ten grondslag ligt. De keuze in de jaren negentig om op een groot aantal beleidsterreinen en thema’s actief te zijn, kwam voort uit een opvatting over hulp die directe interventies ten gunste van arme bevolkingsgroepen benadrukte. Hulp moest als katalysator werken voor het op gang brengen van ontwikkelingsprocessen en dienen als instrument om het beleid in die landen

²⁸ *Hulp in uitvoering* p.78-80.

²⁹ Door een groep Nederlandse consultants en wetenschappers werd een kritische brief geschreven, waarin gesteld werd, dat de sectorale benadering leidde tot kapitaalsvernietiging omdat goede programma’s voortijdig werden afgebouwd en de Nederlandse ervaringen en expertise niet langer benut werden. Ook werd de eenzijdige focus op de centrale overheid bekritiseerd. Open Brief inzake beleid en uitvoering bilaterale Ontwikkelingssamenwerking van 8 april 2003.

³⁰ SPL/Eenheid Strategische Beleidsplanning (1998). *Motiveert ownership? Tussen ownership en conditionaliteit in de ontwikkelingssamenwerking met Afrika*, p. 3.

ten gunste van armen te beïnvloeden. Door middel van hulp kon Nederland zich een plaats aan tafel verwerven om mee te praten over beleid. Hulp moest gegeven worden waar de gelegenheid zich voordeed en om die reden kon de hulp zich – afhankelijk van de situatie in elk land – richten op een groot aantal terreinen en thema's.³¹ Het beleid en de prioriteiten werden in deze opzet in belangrijke mate door Nederland bepaald. In reactie daarop stelde de sectorale benadering 'vraag-gerichtheid' centraal. De aanpak van directe interventies met een specifieke doelgroepenbenadering, werd in toenemende mate ingeruild voor algemene steun aan beleid ten bate van sociaal-economische ontwikkeling en armoedebestrijding. Waar eerst de overheid veelal als belemmerende factor werd gezien voor wat betreft armoedebestrijding (bureaucratie, corruptie, nastreven van deelbelangen), werd de centrale overheid nu beschouwd als de belangrijkste uitvoerende instantie voor armoedebestrijding.

1.4.2 Analyse en beoordeling van de introductie van de sectorale benadering in het ministerie en op de posten

Bij de introductie van de sectorale benadering werd door het ministerie gekozen voor een snelle verandering en een strakke regie. De snelle uitvoering van het nieuwe beleid was ingegeven door politieke overwegingen en de wens een ommekeer tot stand te brengen binnen de ambtstermijn van de toenmalige minister. Door de nadruk te leggen op de uniformiteit van het beleid en een gemeenschappelijk kader moest voorkomen worden, dat de uitvoering van het beleid door de ambassades te ver uiteen zou groeien.³² Dat gevaar was na de delegatie van verantwoordelijkheden aan de ambassades niet denkbeeldig. Het ministerie ging ervan uit dat binnen het uniforme beleidskader de ambassades een landenspecifieke invulling zouden geven. Door de ambassades waren echter een groot aantal knelpunten en obstakels geïdentificeerd, zoals het gebrek aan uitvoeringscapaciteit van de lijnministeries, die het sectorbeleid moesten uitvoeren. Hierdoor bestond er ernstige twijfel of de voorwaarden voor snelle uitvoering in voldoende

31 TK 1991-92, 21813, nr 31 en 22688, nrs. 1-2 Onderzoek en Ontwikkelingssamenwerking, Beleidsnota 40. De functie van de programma's was die van katalysator. Het diende beleidsvernieuwend te zijn door activiteiten aan de orde te stellen en uit te voeren, die in het Nederlandse beleid of in het beleid van een ontwikkelingsland nog onvoldoende aandacht krijgen. Dit gebeurde dan door fondsontwikkeling, waaraan in principe geen geografische beperking was gesteld (35) *Stedelijke armoedebestrijding*, sector en themabeleidsdocumenten van Ontwikkelingssamenwerking 5, juni 1994.

32 Van de kant van de DGIS leiding was de snelle introductie een bewuste keuze. In de woorden van de voormalige Plaatsvervangend Directeur Generaal Internationale Samenwerking: 'We had at management level clarity of purpose, and had the room in the house to create some quick (and irreversible) results (country choices both on the list and exit and subsequent fast choices'. MFA/NORAD seminar on delegation on March 18, 2004. Daarbij werd gewezen op de ervaringen van Denemarken, waar de resultaten van een langzaam en geleidelijk proces van invoering niet wezenlijk verschillen van de Nederlandse snelle methode (Bron: gesprek met de voormalige Plv. DGIS op 23 oktober 03). 'The chosen path of the internal and political decision-making process left little room for on the road obstruction on agreed landmarks' (Boer, J. 2004).

mate aanwezig waren. Zo kan verklaard worden, dat vooral in de beginjaren van het nieuwe beleid er een permanente spanning bestond tussen het algemeen vastgestelde beleid en de mogelijkheden om dat in zulke uiteenlopende situaties als die van de 19+3 landen uit te voeren.

Nederland verschilde van de meeste andere donoren zowel in de strikte interpretatie van de sectorale benadering, als wat betreft de snelheid, waarmee deze werd geïntroduceerd in het bilaterale beleid. Andere donoren, zoals Denemarken en Zweden, zijn voorzichtiger geweest in het overnemen van de nieuwe uitgangspunten en kozen voor een meer geleidelijke en pragmatische benadering bij het doorvoeren ervan in de praktijk.

Aan de invoering lag geen systematisch plan voor de noodzakelijke veranderingen in de organisatie en aanpassingen in de beschikbare expertise ten grondslag. Men koos voor het principe 'al doende leert men'. De toepassing van de sectorale benadering vereiste echter specifieke kennis en vaardigheden, zowel op macro- als op sectorniveau. Op macroniveau is kennis nodig op het terrein van goed bestuur en overheidsbeleid, alsmede van financieel beleid en begrotingsprocessen. Op sectorniveau was het noodzakelijk sectoraal overheidsbeleid te beoordelen en institutionele analyses te kunnen maken. Voor deze taken waren de ambassades onvoldoende uitgerust, maar was ook de organisatie van het ministerie maar deels berekend.

1.5 Conclusies

De invoering van de sectorale benadering heeft tot een ommekeer in de beleidsformulering geleid. Door aan te sluiten bij de opvattingen van de Wereldbank over selectiviteit en goed bestuur werd een deel van de tot dan toe dominante beleidsuitgangspunten over hulp en armoedebestrijding vanuit doelgroepenperspectief over boord gezet.

Bij de uitvoering van de sectorale benadering is gekozen voor een snelle schoksgewijze invoering terwijl, gelet op de beperkte ervaringen tot dan toe opgedaan met sectorale benadering en de situatie in de landen waar het beleid moest worden uitgevoerd, een meer geleidelijke benadering voor invoering voor de hand zou hebben gelegen.

De toepassing van de sectorale benadering veronderstelt specifieke ervaring en expertise, die in het ministerie en op de ambassades in beperkte mate voorhanden waren. Om die reden stond de keuze voor een snelle invoering op gespannen voet

met de capaciteit op het ministerie en de ambassades om dat beleid ook uit te voeren.

Gekozen werd voor een betrekkelijk uniform uitvoeringskader dat onvoldoende recht deed aan de diversiteit in uitgangssituaties in de ontvangende landen en het oordeel van de ambassades over de mogelijkheden voor uitvoering.

2 Selectiviteit: landenkeuze en concentratie van de hulp in de geselecteerde landen

Inleiding

De introductie van de sectorale benadering was mede gebaseerd op het idee dat ontwikkelingshulp vooral effectief zou zijn, indien deze verschaft zou worden aan landen met een relatief hoge kwaliteit van bestuur en beleid. Om landen volgens deze criteria te selecteren werd in 1999 een lijst van 22 landen vastgesteld waarop de bilaterale hulp geconcentreerd zou worden. In 2003 heeft een aanvullende selectie plaats gevonden en is een nieuwe lijst van 36 zogeheten partnerlanden samengesteld. In dit hoofdstuk wordt de selectie van de landen en de toewijzing van de middelen per land beschreven en geëvalueerd.³³ In paragraaf 2.1 wordt de landenkeuze beschreven. Paragraaf 2.2 behandelt de vraag of de landen met betere scores op de criteria ook meer middelen kregen toegewezen, en in paragraaf 2.3 worden de landselectie, de toewijzing van middelen en de daarvoor gehanteerde criteria beoordeeld.

2.1 Landenkeuze

Landenkeuze 1999

Bij de introductie van de sectorale benadering in 1998 gaf de minister aan het aantal landen, waaraan Nederland bilaterale hulp verleende, te willen beperken.³⁴ In dat jaar had Nederland met 119 landen een ontwikkelingsrelatie, waarvan 41 landen minder dan 1 miljoen gulden ontvingen. Voor het aangaan of voort-

33 Dit hoofdstuk is gebaseerd op het voor deze evaluatiestudie in opdracht van IOB uitgevoerde kwantitatieve onderzoek door Hout, W en Koch, D.J (2006). *Selectiviteit in het Nederlandse Hulpbeleid 1998-2004*. IOB Werkdocument, Den Haag.

34 Hoewel vanaf de jaren tachtig regelmatig werd aangekondigd, dat de bilaterale hulp geconcentreerd zou worden in een beperkt aantal landen, werd dat in de praktijk niet of slechts in geringe mate gerealiseerd. Schulpen, L en Hoebink, P. (1999). *DAC scoping study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices: The Netherlands*. p.3-5. In de nota *Hulp in uitvoering (1995)* werd dat voornemen zelfs geheel verlaten. Vanwege de groei van de Nederlandse economie en de koppeling van de hoogte van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking aan het bruto nationaal produkt (BNP) kwamen er in de jaren negentig steeds meer middelen beschikbaar. Zowel het aantal terreinen, waarop activiteiten werden ondernomen, als het aantal landen, waaraan hulp werd verstrekt, namen toe.

zetten van een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie zouden de volgende criteria gelden:

- de mate van armoede en de behoefte aan hulp;
- het sociaal-economische beleid van het ontvangende land;
- de situatie op het terrein van goed bestuur in het ontvangende land.

Voor de toetsing van het armoedecriterium zou worden aangesloten bij de grens, die door de International Development Association (IDA) gehanteerd wordt voor de verschaffing van concessionele leningen: een bruto nationaal product van minder dan USD 925,- per hoofd van de bevolking in het jaar 1997: de zogeheten *IDA eligibility*. Ten aanzien van het beleid zou ‘het oordeel van de relevante multilaterale organisaties’ worden gevolgd. Bij de beoordeling van de kwaliteit van bestuur zou het vooral gaan om ‘de politieke wil om maatschappelijke kaders voor ontwikkeling te scheppen’. Daarbij zou eveneens ‘het oordeel van de relevante multilaterale organisaties’ worden gevolgd of, indien dit onvoldoende houvast zou bieden, ‘een eigen appreciatie’ worden gegeven.³⁵

De toepassing van deze criteria en de wijze, waarop deze geleid hebben tot de uiteindelijke selectie, kan als volgt stapsgewijze worden weergegeven.³⁶

Stap 1: Bij de selectie werd uitgegaan van 78 landen, waaraan Nederland in 1997 tenminste een bedrag van 1 miljoen gulden bilaterale hulp doneerde. Daarvan is een eerste selectie gemaakt aan de hand van de bovenvermelde IDA grens van USD 925,- BNP per hoofd van de bevolking. Hieruit resulteerde een lijst van 55 landen.

Stap 2: Daarna zijn de criteria voor de beoordeling van de kwaliteit van bestuur en beleid toegepast. Per land werd een overzicht gemaakt van de geboekte resultaten op het terrein van armoedebestrijding. De resultaten van deze interne toetsing zijn vervolgens gelegd naast de beoordeling van de *Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)* van de Wereldbank. Deze omvat twintig indicatoren onderverdeeld in vier categorieën: 1. economisch management, 2. structureel beleid, 3. beleid ter bevordering van sociale participatie (‘inclusion’) en het verdelingsvraagstuk en 4. management van de publieke sector. Bij de meerderheid van de

35 Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 1999. *Brief inzake het landenbeleid structurele bilaterale hulp*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26433, nr. 2a.

36 Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999, *Brief inzake het landenbeleid structurele bilaterale hulp*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26433, nr. 2b.

landen kwamen de uitkomsten van die interne analyse overeen met de CPIA. Deze tweede selectieronde leverde ‘een dertigtal landen’ op, die ‘kansrijk en vertrouwenwekkend’ waren wat ‘de resultaten en vooruitzichten op het vlak van beleid en bestuur’ betrof.³⁷ Hoewel erkend werd dat de kwaliteit van beleid en bestuur in onder meer Zambia, Pakistan en Zimbabwe stopzetting van de hulp aan die landen zou rechtvaardigen, werd om andere redenen, namelijk de omvang en betekenis van het bestaande programma en het belang van continuïteit, toch besloten deze op te nemen op de lijst van overgebleven landen.

Stap 3: Gelet op de beperkte Nederlandse uitvoeringscapaciteit moest de nu geselecteerde groep van 30 landen nog verder ingekrompen worden. Daartoe werden enkele aanvullende criteria toegepast: 1) de toegevoegde waarde van een structurele bilaterale relatie met Nederland in relatie tot de hulp van andere bilaterale en multilaterale donoren, 2) de opnamecapaciteit van de landen, die werd ingeschat volgens de ervaringen met de bestedingen van de Nederlandse bilaterale hulp in het recente verleden en 3) continuïteit van de hulp, waarbij werd gelet op ‘omvang en kwaliteit van het Nederlandse ontwikkelingsprogramma’. De argumentatie voor dit laatste criterium was als volgt:

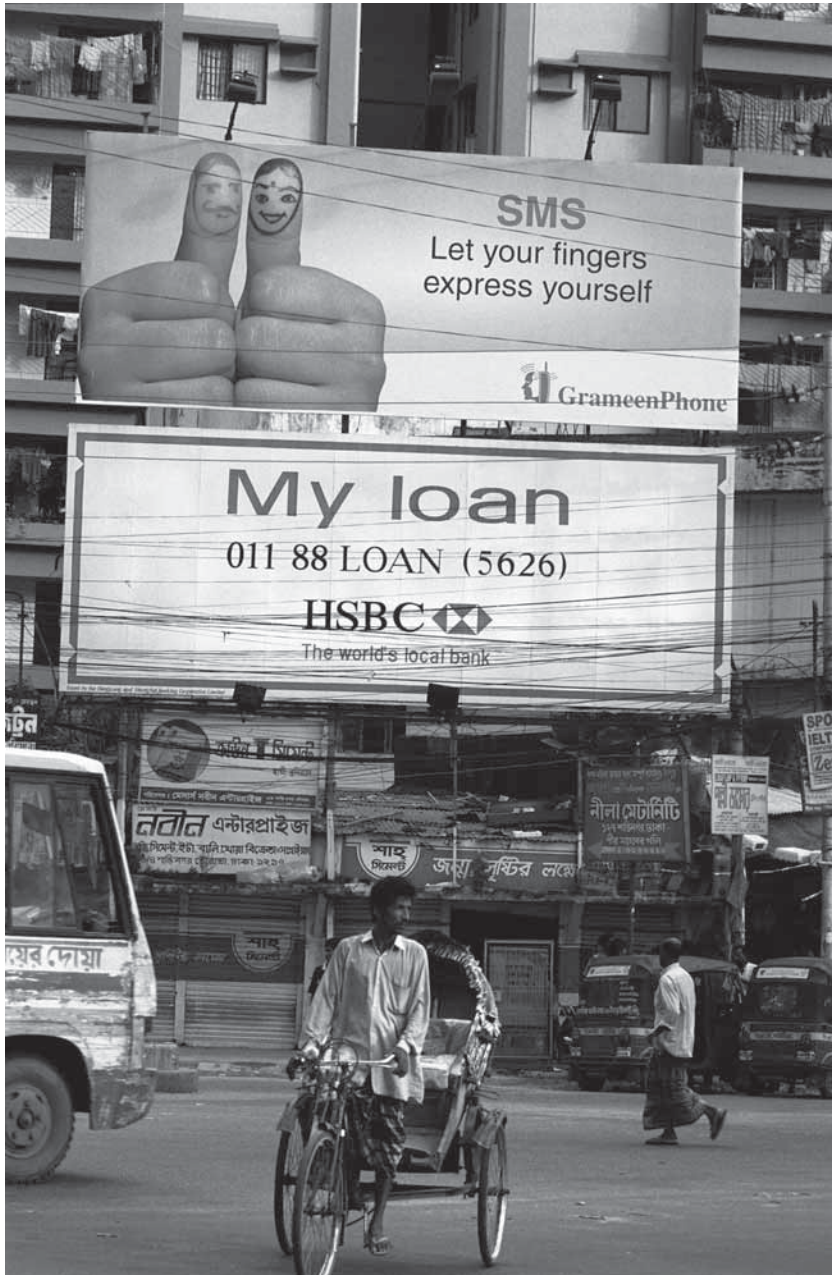
*‘De opbouw van een veelomvattend Nederlands bilateraal programma in een land waar een dergelijk programma nog niet bestaat en waar geen Nederlandse vertegenwoordiging aanwezig is, is onnodig kostbaar ... Andersom zou een plotseling vertrek uit een land waar Nederland al een grote bilaterale presentie heeft tot ongewenste kapitaalvernietiging leiden’.*³⁸

Op 26 februari 1999 presenteerde de minister aan de Tweede Kamer de uitkomst van het selectieproces. De gepresenteerde lijst omvatte 22 landen. Met 19 ervan zou een structurele bilaterale hulprelatie worden aangegaan: Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, India, Jemen, Macedonië, Mali, Mozambique, Nicaragua, Oeganda, Pakistan, Sri Lanka, Tanzania, Vietnam, Zambia en Zimbabwe. Op de lijst waren verder drie landen opgenomen, waarmee de hulpbetrekkingen tijdelijk zouden zijn: Zuid-Afrika, Egypte en de Palestijnse gebieden.³⁹ Voor de selectie van de laatste drie landen zijn verschillende politieke argumenten aangevoerd: Zuid-Afrika werd gekozen om steun te verlenen aan de

37 Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999, *Brief inzake het landenbeleid structurele bilaterale hulp*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26433, nr. 2.

38 Idem: p.4.

39 Volgens een antwoord van de minister op een vraag van de Tweede Kamer zou deze tijdelijke relatie vijf jaar duren (Tweede Kamer der Staten Generaal 1998-99, 26433 nr. 3. Landenbeleid structurele bilaterale hulp). Na 2003 werd hierop niet teruggekomen en de relatie met deze landen voortgezet.



Bangladesh werd geselecteerd als voorkeursland voor de Nederlandse hulp. De voorwaarden voor het werken met de overheid waren niet gunstig en daarom werd veel samengewerkt met NGO's. Op deze foto een reclamebord voor HSBC, 's wereld's grootste bankketen en SMS dienst van Grameenphone. Grameen is een Bengalse bank die kleine kredieten verstrekt aan armen. Foto: Dieter Telemans/Hollandse Hoogte.

politieke transitie na de Apartheid, Egypte omdat het land ‘op de rand van een volgende ontwikkelingsfase verkeerde’ en de Palestijnse Autoriteit om steun te verlenen aan het vredesproces in het Midden-Oosten. Ten aanzien van Zambia, en aanvankelijk ook Zimbabwe en Pakistan, werd besloten de relatie voort te zetten en na een jaar te heroverwegen.⁴⁰

Later werden nog enige veranderingen in de lijst van voorkeurslanden aangebracht op aandringen van de Tweede Kamer: Pakistan en Zimbabwe werden in 1999 afgevoerd en Benin en Rwanda werden in 2001 toegevoegd. De hulp aan Eritrea en Ethiopië zou, wegens de oorlog tussen de twee landen, tijdelijk worden bevroren, maar werd in 2001 weer voortgezet. De lijst met additionele, tijdelijke partnerlanden werd gewijzigd door toevoeging van Indonesië in 2000, nadat dit land had aangegeven de eerder stopgezette hulprelatie met Nederland te willen hervatten.⁴¹ Vanwege de escalatie van het geweld werd de hulprelatie met de Palestijnse Autoriteit in 2001 stopgezet en in 2003 weer hersteld.

Aan de 19+3 voorkeurslanden werd een groep van 26 landen toegevoegd die alleen in aanmerking zouden komen voor ondersteuning op specifieke thema’s: milieu, goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw. Bij de selectie van deze landen heeft een marginale toetsing plaatsgevonden op de algemene criteria voor de structurele bilaterale relatie en is vooral gekeken naar meer specifieke criteria per thema. De algemene criteria werden ook niet van toepassing verklaard op het programma voor het bedrijfsleven, dat 17 voornamelijk middeninkomen landen bevatte.⁴² Het uiteindelijke resultaat was de selectie van 22 voorkeurslanden en 26 themalanden. Daarmee was het totaal aantal landen waarmee Nederland in 1999 een bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhield, teruggebracht tot 48.

Na de regeringswisseling in 2002 besloot de nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking tot een herziening van het landenbeleid. In de notitie *Aan Elkaar Verplicht: Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, maakte de minister duidelijk dat zij wilde overgaan tot een verdere landenconcentratie.⁴³ Daartoe werd een lijst van 36 zogeheten partnerlanden vastgesteld, die bestond uit de 19+3 landen, plus een selectie van 14 uit de 26 landen, die tot dan toe voor thematische ondersteuning in aanmerking kwamen. Zij voerde daarvoor de volgende argumenten aan:

40 Idem

41 Een belangrijk motief daarbij was dat Nederland lid is van de Club van Parijs, waarmee onderhandeld werd om voor schuldverlichting in aanmerking te komen.

42 Naast de meeste 19+3 landen waren op deze lijst een groep van 17 landen opgenomen waarvan een groot deel tot de middeninkomen landen behoren.

43 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003). *Aan Elkaar Verplicht*.

de overeenkomsten tussen de lijsten bleek groter dan het verschil, de terminologie was verwarrend en de grens tussen de lijsten was vaag. Eén lijst met bilaterale partners werd eenvoudiger en overzichtelijker geacht.

Voor de selectie van die 14 landen werden de criteria, die in 1999 waren gebruikt grotendeels overgenomen. Bij het criterium van de toegevoegde waarde van de Nederlandse hulp, werd opgemerkt dat het niet zinvol wordt geacht kleine programma's uit te voeren in een groot aantal landen, maar dat er naar gestreefd wordt te werken in landen, waar door samenwerking met andere donoren een groter effect van de hulp te bereiken is.⁴⁴ Voor wat betreft de argumenten van buitenlands beleid werd gerefereerd aan de bijdrage aan de stabiliteit in een regio (wat tot uitdrukking kwam in steun aan Zuid-Afrika en de Palestijnse Autoriteit, Jemen en Egypte), het nakomen van verdragsverplichtingen (in het geval van Suriname) en het onderhouden van een goede relatie met armere landen in de Nederlandse kiesgroepen bij de Wereldbank en het IMF.⁴⁵ Afghanistan werd toegevoegd aan de lijst omdat Nederland daar een 'grote en meerjarige OS-inspanning levert'.⁴⁶ In 2003 gaf India te kennen geen prijs meer te stellen op bilaterale hulp van Nederland (en andere Europese bilaterale donoren). Ten aanzien van goed bestuur werd aangegeven dat het meer zou gaan om het perspectief op verbetering van bestuur:

'We blijven dus bewust aanwezig in een aantal landen waar het bestuur weliswaar nog 'ondermaats' is, maar waar we denken een substantiële bijdrage te kunnen leveren aan verbeteringsprocessen. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan Georgië, Vietnam of Kenia, maar ook aan Rwanda'.⁴⁷

De nieuwe selectieronde van 2003 leidde tot het schrappen van dertien (thema-) landen en de samenstelling van een uiteindelijke lijst van 36 partnerlanden, die is weergegeven in de volgende tabel.

44 Idem: p.36.

45 Om te komen tot een lijst met partnerlanden werd een trendmeting uitgevoerd over de periode 1998-2003 met betrekking tot de uitvoering van de samenwerkingsrelatie met de 48 landen die op één van de drie landenlijsten voorkwamen. Er werd expliciet voor gekozen 'géén "zero-base" analyse ... ten aanzien van alle ontwikkelingslanden ter wereld' uit te voeren, aangezien 'het welslagen van een ontwikkelingsrelatie namelijk mede gebaseerd [is] op betrouwbaarheid en continuïteit. Derhalve zijn louter de landen, waarmee Nederland een bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt als uitgangspunten genomen' (minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Brief aan de Tweede Kamer van 12 december 2003 betreft Moties Hirsi Ali en Van der Staaij/landenlijst. Kenmerk DGIS 246/2003. p.3).

46 Idem: p.20.

47 Minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Brief Ontwikkelingssamenwerking in meerjarig perspectief, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 26800V, nr. 65.

Tabel 2.1 Lijst met partnerlanden uit Aan elkaar verplicht

| | | |
|-----------------------|-----------------|-----------------------------|
| 1. Afghanistan | 13. Georgië | 25. Nicaragua* |
| 2. Albanië | 14. Ghana* | 26. Oeganda* |
| 3. Armenië | 15. Guatemala | 27. Pakistan |
| 4. Bangladesh* | 16. Indonesië* | 28. Palestijnse Autoriteit* |
| 5. Benin* | 17. Jemen* | 29. Rwanda* |
| 6. Bolivia* | 18. Kaapverdië | 30. Senegal |
| 7. Bosnië-Herzegovina | 19. Kenia | 31. Sri Lanka* |
| 8. Burkina Faso* | 20. Macedonië* | 32. Suriname |
| 9. Colombia | 21. Mali* | 33. Tanzania* |
| 10. Egypte* | 22. Moldavië | 34. Vietnam* |
| 11. Eritrea* | 23. Mongolië | 35. Zambia* |
| 12. Ethiopië* | 24. Mozambique* | 36. Zuid-Afrika* |

*behoorde in 2001 tot de groep van 19+3 landen

De beperking van het aantal landen betekende niet, dat de hulp aan de niet geselecteerde landen onmiddellijk werd stopgezet. Het beleid was erop gericht de hulp geleidelijk af te bouwen. In de periode 2003-2004 werd de hulp in totaal 34 landen afgebouwd. Voor vijf landen werd aangegeven dat er speciale redenen waren om de hulp ook in 2004 voort te zetten. Na 2003 had de uitvoering van de exit strategie in de niet geselecteerde ex-themalanden nog enige tijd nodig. Bij het opmaken van de balans kan vastgesteld worden dat eind 2004 er in totaal 52 landen waren, die meer dan 1 miljoen gulden aan bilaterale hulp ontvingen.⁴⁸

2.2 Selectiviteit en de toewijzing van middelen aan de 19+3 landen

Bij de introductie van de sectorale benadering werd een grotere concentratie van de hulp in de landen met goed bestuur en beleid aangekondigd, d.w.z. in de 19+3 landen. Daarbij werden overigens geen specifieke doelstellingen voor de omvang ervan vastgesteld. Evenmin bestaan er specifieke doelstellingen voor de totale omvang van de bilaterale hulp.⁴⁹ In 2003 vertegenwoordigde de bilaterale samenwerking met de 19+3 landen 15% van de totale ODA uitgaven.

48 Beantwoording kamervragen over de Notitie Aan Elkaar Verplicht 6 maart 2003 p.4: 36 partnerlanden en 16 van de 17 exitlanden ontvingen in 2004 meer dan 1 miljoen gulden.

49 Het aandeel van de bilaterale hulp in de totale ODA en non-ODA uitgaven bedroeg in 2003 29,3% en in 2004 27,8%.

Als percentage van de totale bilaterale hulp is de hulp aan de 19+ 3 landen toegenomen van 55% in 1999 tot 74% in 2003.⁵⁰ In 2004 maakten de bestedingen aan 36 partnerlanden 88% van de totale bilaterale hulp uit. De gemiddelde besteding per jaar per 19+3 land is gestegen van EUR 15 miljoen in 1999 naar EUR 25,5 miljoen in 2004.

Het resultaat van het allocatiebeleid per land kan afgelezen worden uit tabel 2.2, waarin de uitgaven over de periode 1999-2004 zijn opgenomen.

Tabel 2.2 Bestedingen in EUR 1.000.000,- in de 19+3 landen in 1999 en over 1999-2004

| Landen (in EUR 1.000.000,-) | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Totaal 2000-2004 |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------|
| Indonesië | 0,6 | 73 | 79,2 | 68,5 | 37,3 | 29,3 | 287,2 |
| Tanzania | 26,5 | 48,1 | 46,0 | 74,5 | 55,6 | 61,5 | 285,7 |
| India | 28,6 | 30,7 | 52,0 | 58,3 | 69,1 | 29,8 | 239,8 |
| Mozambique | 31,6 | 34,6 | 38,8 | 40,4 | 35,6 | 35,0 | 184,3 |
| Bolivia * | 22,4 | 24,4 | 43,6 | 34,8 | 29,3 | 28,5 | 160,6 |
| Uganda * | 23,4 | 24,1 | 29,8 | 32,2 | 33,6 | 31,2 | 150,9 |
| Burkina Faso * | 20,3 | 16,5 | 37,7 | 27,9 | 29,9 | 32,9 | 144,9 |
| Mali | 19,8 | 24 | 27,1 | 27,8 | 24,5 | 34,8 | 138,1 |
| Jemen | 23,2 | 27,3 | 27,9 | 32,2 | 22,9 | 22,7 | 132,8 |
| Zambia * | 14,8 | 21,9 | 20,8 | 27,6 | 25,1 | 36,5 | 131,9 |
| Bangladesh * | 30,8 | 26,9 | 20,7 | 19,9 | 34,9 | 28,2 | 130,6 |
| Ghana | 10,5 | 13,4 | 15,3 | 32,6 | 24 | 39,0 | 124,4 |
| Macedonië | 2,2 | 21,6 | 40,8 | 14,8 | 24,1 | 20,2 | 123,3 |
| Vietnam | 8,7 | 13,1 | 19 | 25,3 | 21,7 | 25,5 | 104,5 |
| Zuid-Afrika | 24,6 | 22,9 | 15,5 | 23,0 | 13,5 | 25,5 | 100,5 |
| Ethiopië | 17,7 | 16,2 | 16,5 | 19,1 | 20,0 | 24,5 | 96,3 |
| Rwanda | 0,7 | 19,9 | 14,7 | 16,0 | 16,5 | 14,2 | 81,4 |
| Nicaragua | 9,4 | 15,7 | 9,7 | 17,6 | 14,4 | 17,3 | 74,6 |
| Egypte | 16 | 20 | 17,8 | 13,3 | 10,4 | 8,4 | 69,9 |
| Sri Lanka | 5,5 | 9,2 | 8,5 | 10,6 | 9,8 | 8,8 | 46,9 |
| Benin | 5,4 | 4,5 | 3,6 | 0,5 | 4,5 | 4,3 | 17,5 |
| Eritrea | 3,7 | 3,9 | 0,6 | 5,3 | 0,5 | 2,2 | 12,6 |
| Totaal | 334,1 | 511,8 | 585,6 | 622,2 | 557,4 | 562,1 | 2.839 |

Bron: IOB Database. * casestudieland

⁵⁰ Zoals in de inleiding aangegeven: hiermee wordt bedoeld de totale gedelegeerde structurele bilaterale hulp exclusief de incidentele macrohulp en het bedrijfslevenprogramma.

In 17 van de 22 landen steeg de hulp tussen 1999 en 2004. In Zambia, Vietnam, Tanzania, Macedonië en Ghana werd de hulp meer dan verdubbeld. Gemiddeld werd EUR 144,7 miljoen per land besteed. Aan de vier meest ontvangende landen werd iets meer dan eenderde van de hulp besteed, terwijl aan de elf landen, die minder dan het gemiddelde ontvingen, iets minder dan eenderde van het totaal werd toegekend.

Op verschillende wijzen is geprobeerd de selectiecriteria een rol te laten spelen bij de toewijzing van middelen per land. In 2000 is een methodiek ontwikkeld om in mindere mate uit te gaan van de historische gegroeide verdeling, maar meer rekening te houden met de resultaten van de scores op goed bestuur en goed beleid.⁵¹ Deze methodiek is met ingang van het begrotingsjaar 2001 toegepast, maar de uitkomsten ervan hebben slechts een marginale rol gespeeld 'als referentiekader' voor de besluitvorming.

2.3 Analyse en beoordeling

Landenkeuze 1999

Bij de evaluatie is getracht na te gaan, welke empirische ondersteuning kan worden gevonden voor de rol die de selectiecriteria hebben gespeeld bij de landenkeuze. Daarvoor is onderzocht hoe de geselecteerde landen scoren op de vastgestelde criteria en de daarvoor gebruikte indicatoren. Vervolgens zijn deze ook geanalyseerd aan de hand van scores op alternatieve indicatoren. Tenslotte zijn de scores van de geselecteerde landen vergeleken met de scores van niet geselecteerde landen.⁵²

Voor wat betreft de toepassing van het armoedecriterium valt op dat van de geselecteerde 22 landen er drie zijn met een BNP per hoofd van de bevolking dat ver boven de IDA grens van USD 925,- ligt: Zuid Afrika (USD 2.600,-), Macedonië (USD 1.700,-) en Egypte (USD 1.470,-). Voor de selectie van deze landen waren politieke redenen opgegeven en daarmee waren deze landen dan ook buiten de selectiecriteria geplaatst. Op grond van deze gegevens kan geconcludeerd worden, dat het absolute criterium voor armoede voor negentien landen correct is toegepast.

51 Om dat verder uit te werken en een methodiek voor de allocatie van de structurele bilaterale ontwikkelingshulp te ontwikkelen, werd in de loop van 2000 een werkgroep Allocatie structurele bilaterale ontwikkelingshulp ingesteld.

52 De 26 themalanden, de 24 exit-landen en de ontwikkelingslanden die in aanmerking komen voor IDA-ondersteuning, maar die van Nederland geen of slechts weinig ontwikkelingshulp ontvingen.

Vanwege de matige tot slechte scores op goed bestuur is de selectie in 1999 van Ethiopië, Eritrea, Burkina Faso, Bangladesh, Mali, Mozambique, Vietnam en Zambia moeilijk te begrijpen. Voor de selectie van Indonesië, Egypte en Jemen geldt dat ook, maar voor deze zijn vooral politieke argumenten aangevoerd, die niet direct met goed bestuur te maken hadden. Bij Rwanda speelde het argument van wederopbouw na de conflictsituatie een rol. In haar toelichting op de wijze, waarop het goed bestuur criterium werd gehanteerd, legde de minister de nadruk op het relatieve karakter van de toepassing van de criteria.

*‘De keuze, die met deze eerste selectie van landen (die in aanmerking komen voor zachte leningen van de Wereldbank)] in beginsel is gemaakt voor de relatief armere landen, impliceert dat er landen overblijven, die juist vanwege hun relatieve armoede eerder dan andere te maken hebben met corruptie, zwakke instituties en een slecht ontwikkelde civil society. Door bij de verdere selectie niet met absolute standaarden te werken, maar te kijken naar de relatieve kwaliteit van beleid en bestuur, meen ik aan die correlatie recht te hebben gedaan, waarbij relatief wil zeggen in vergelijking met andere landen in vergelijkbare omstandigheden (dezelfde inkomensgroep, dezelfde regio of anderszins)’. (Onderstreping toegevoegd).*⁵³

Het is inderdaad zo, dat vrijwel alle niet geselecteerde landen significant lager scoorden op goed bestuur dan de 19+3 landen. Volgens deze vergelijking is het stopzetten van de intensieve hulprelatie met die landen in overeenstemming met de criteria. Ook de scores op financieel-economisch en sociaal beleid van de 19+3 landen zijn significant beter dan die van de niet geselecteerde thema- en de exit-landen.

Naast de drie hoofdcriteria hebben een groot aantal aanvullende overwegingen invloed gehad op het selectieproces. In gesprekken daarover met de voormalige DGIS-leiding werd benadrukt dat het vanaf het begin van het selectieproces duidelijk is geweest dat niet uitsluitend landen zouden kunnen worden geselecteerd, waarvan beleid en bestuur boven elke twijfel verheven waren, omdat de keuze dan beperkt zou zijn gebleven tot zes à zeven landen.⁵⁴ Aangezien er uit capaciteits-overwegingen van het ministerie de behoefte bestond uit te komen op een lijst van tussen vijftien en twintig structurele partners, maakte de DGIS-leiding een ‘weging op de hand’, waarin verscheidene landen die, beoordeeld naar hun pres-

53 Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999, Brief inzake het landenbeleid structurele bilaterale hulp. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26433, nr. 2.

54 Achtergrondgesprek met de voormalige DGIS-leiding (10 december 2003).

taties ten aanzien van de hoofdcriteria, onder de maat scoorden uiteindelijk toch voor een plaats op de voorkeurslijst werden geselecteerd.

Bij het testen op gevoeligheid op andere indicatoren dan de gebruikte criteria, bleek dat de landenkeuze sterk beïnvloed is door al bestaande ontwikkelings-samenwerking. De hoogte van de verstrekte hulp in het verleden bleek vaak de enige of één van de weinige bepalende factoren. Van de tien meest ontvangende landen in 1997 werden er negen geselecteerd.⁵⁵ De bestaande praktijk van landenallocaties had dus een grote invloed. De minister erkent dit overigens in haar brief aan de Tweede Kamer van 17 mei 1999, wanneer zij stelt dat ‘de continuïteit binnen de randvoorwaarden van de drie hoofdcriteria’, een belangrijke rol heeft gespeeld.

Landenkeuze 2003

De toepassing van de criteria, die in het selectieproces van 36 partnerlanden werd toegepast was transparanter en inzichtelijker dan die uit de vorige periode. De 19+3 landen werden overgenomen en er hoefde alleen nog een selectie plaats te vinden van 14 van de 26 themalanden. Daarmee hoefden geen politieke afwegingen te worden gemaakt ten aanzien van eventuele nieuwe kandidaten en kon worden volstaan met het uitfaseren van de hulp aan de landen die niet aan de criteria voldeden. Uit de beleidsdocumenten en interviews met betrokken ambtenaren blijkt, dat het selectieproces nog het meeste weg heeft gehad van een schrapoperatie: ontwikkelingslanden werden van de lijst met potentiële partnerlanden verwijderd, indien zij minder dan een bepaald minimumbedrag aan ontwikkelingshulp ontvingen, relatief minder arm waren of niet tot de kiesgroep van Nederland bij de Wereldbank behoorden. Daarmee geraakte het uiteindelijke doel van de selectie, namelijk het beperken van de hulp tot die landen, waar gunstige voorwaarden bestonden om hulp effectief in te zetten, steeds meer op de achtergrond.⁵⁶

Onder de 36 partnerlanden waren zeven landen die niet in aanmerking kwamen voor IDA leningen: Colombia, Egypte, Guatemala, Macedonië, de Palestijnse Autoriteit, Suriname en Zuid-Afrika. Toch had deze lijst van 36 partnerlanden, volgens de minister, een ‘grotere armoedefocus’, omdat verscheidene relatief rijke ontwikkelingslanden die tot de themalanden behoorden, niet zijn opgenomen op

55 Koch, D.J (2003). Herfkens' selectiviteitsbeleid onder de loep: Een beoordeling en voorstellen ter verbetering. In: *Internationale Spectator* 57(2): p. 71-75.

56 Een betrokken ambtenaar gaf aan dat niet tot een ‘zero base’-aanpak werd overgegaan vanwege de inschatting van de kosten die met opbouw van programma's in eventueel nieuw toe te voegen landen gemoeid zouden zijn (interview, 18 juni 2004).

de lijst van partnerlanden.⁵⁷ Echter, bij een vergelijking van de in 1999 geselecteerde landen met de in 2003 toegevoegde groep van veertien landen, blijkt dat de scores op het armoedecriterium van de nieuwe selectie van partnerlanden is afgenomen. Het gemiddelde bruto nationaal product per hoofd van de bevolking van de toegevoegde partnerlanden blijkt hoger te liggen dan dat van de in 1999 geselecteerde 19+3 landen. De veertien toegevoegde landen scoorden bovendien slechter dan de '19+3' op de CPIA-index, evenals op verscheidene andere indicatoren voor de kwaliteit van bestuur en beleid. Het valt op, dat tamelijk veel landen, die slecht scoren op de indicatoren voor de vastgestelde criteria, toch geselecteerd zijn. In het bijzonder Indonesië, Jemen, Kenia en Georgië zijn vermeldenswaard als landen, waarvan de prestaties als (zeer) slecht beoordeeld werden. Vijf landen (Bangladesh, Bolivia, Mali, Mozambique en Rwanda) scoorden ook in 2002 slechts matig. Het opnemen van landen met slechtere scores op goed bestuur werd door minister Van Ardenne gerechtvaardigd met de aangekondigde beleidswijziging, namelijk dat meer op de intentie dan op de bestaande scores van goed bestuur zou worden gelet. Maar dit criterium lijkt bij de selectie nauwelijks objectief meetbaar. Bij de motivatie werd dan ook niet aangegeven hoe de 'intentie' van goed bestuur was geoperationaliseerd.

Ook bij de landselectie van 2003 bleven politieke overwegingen van belang. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking koos ervoor landen die lid zijn van de Nederlandse kiesgroep bij multilaterale instellingen, op te nemen in de groep van partnerlanden, ook indien zij niet voldeden aan de criteria die aan partnerlanden werden gesteld. Het opnemen van de ex-koloniën Indonesië en Suriname als partnerlanden is daar een ander voorbeeld van.

Selectiecriteria en indicatoren

Bij het zoeken naar verklaringen voor de bovenvermelde bevindingen komt de vraag op of de gebruikte criteria en indicatoren adequaat zijn gebleken.

Voor de toepassing van het armoedecriterium werd het IDA criterium (de inkomensgrens van een gemiddelde van USD 925,- per hoofd van de bevolking in 1997) overgenomen. Dit is echter een betrekkelijk ruwe indicatie om een schei-

57 In een brief aan de Tweede Kamer schreef de minister voor Ontwikkelingssamenwerking evenwel, dat de nieuwe lijst met partnerlanden in haar visie 'een grotere armoedefocus dan de voormalige lijsten van 19+3, milieu en GMV [landen kent], omdat meerdere relatief rijke ontwikkelingslanden van de lijst gaan' minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de moties Hirsi Ali en Van der Staaij/Landenlijst. Kenmerk DGIS-246/2003, 12 december. p.6.



Ethiopië, Addis Abeba, 12 juli 2004. Ethiopië werd één van de 22 geselecteerde landen voor de Nederlandse bilaterale hulp. Mensen met hun handelswaar op de Mercato in Addis Abeba, één van de grootste markten in Afrika. Foto: Reinout van den Bergh/Hollandse Hoogte.

ding aan te brengen tussen arme en minder arme ontwikkelingslanden.⁵⁸ Het gemiddelde inkomen is een slechte maatstaf voor het meten van de omvang van de armoede en de ernst van het armoedevraagstuk. De relatieve armoede van hulpontvangende landen heeft slechts een beperkte rol gespeeld bij de selectie van landen die in aanmerking kwamen voor Nederlandse hulp (d.w.z. er is geen verdelingscriterium gehanteerd en de omvang en intensiteit van armoede vergelijkenderwijs zijn niet in aanmerking genomen). Alternatieve indicatoren voor het meten van armoede, zoals het per capita inkomen gemeten naar koopkracht, het percentage van de bevolking onder de armoedegrens of de Human Development Index, zijn niet gebruikt.⁵⁹ Het gebruik van het inkomen per hoofd op basis van koopkracht pariteit is in 2003 wel overwogen, maar uiteindelijk verworpen, omdat

58 Zie het kritische commentaar van Van Hulten, M. van (1999). De 19 van Herfkens. In: *Internationale Spectator* 53(7): 430-435. (1999: 431) 'Door uit te gaan van de USD 925-grens van de IDA ontcrachtte de minister haar eigen armoede-criterium'

59 In haar brief aan de Tweede Kamer van 17 mei 1999 (2) merkte de minister daarover op dat de Human Development Index geen goed criterium is voor landselectie, omdat het de mate van armoede combineert met prestaties op het sociale vlak. Daardoor zouden landen met relatief geringe armoede en relatief slecht sociaal beleid op een lage plaats in de rangorde van de HDI terecht komen. Selectie van die landen zou neerkomen op het belonen van slecht beleid en het bestraffen van goed beleid. Dit zou echter geen beletsel hoeven zijn om dan niet zozeer de eindranking, maar de armoedescores van HDI als uitgangspunt te nemen voor selectie.

men zich wilde baseren op dezelfde methode als toegepast bij de landeselectie van 1998. Een andere overweging was dat de alternatieve indicatoren in de internationale financieringsinstellingen als de Wereldbank niet werden toegepast. Bovendien werd gevreesd dat andere indicatoren een minder duidelijke grens tussen wel en niet kwalificerende landen zou opleveren.

Het aantal minst ontwikkelde landen in de groep van 19+3 landen bedraagt twaalf. Met elf minst ontwikkelde landen werd de ontwikkelingsrelatie na 1998 beëindigd. Onder de landen die in aanmerking kwamen voor thematische ondersteuning waren zes minst ontwikkelde landen. Van de in 2003 toegevoegde 14 partnerlanden behoren er slechts twee tot de groep van minst ontwikkelde landen, zodat nu in totaal 14 van de gehele groep van 36 geselecteerde partnerlanden de status van minst ontwikkeld land heeft. Indien uitgegaan wordt van het criterium al of niet behorende tot de minst ontwikkelde landen, dan is de armoedefocus beperkt geweest. Echter, er was een zeer praktische reden waarom de minister dit criterium niet wilde hanteren: omdat onder deze groep veel zogeheten 'failed states' vallen, zouden in combinatie met de criteria voor goed bestuur en goed beleid wel erg weinig landen in aanmerking komen voor bilaterale hulp.⁶⁰

Voor het meten van goed beleid en bestuur zijn de CPIA scores ontoereikend gebleken om verschillende redenen:

- a) De Nederlandse visie op goed bestuur wijkt op onderdelen af van die van de Wereldbank, vooral ten aanzien van mensenrechten en democratie. Deze aspecten komen bij de CPIA-index nauwelijks tot uitdrukking.
- b) De beleidsindicatoren hebben vooral betrekking op macro-economische stabiliteit, zoals inflatie, begrotingsevenwicht, overheidsschuld, de mate van concurrentie en de bescherming van eigendomsrechten). Deze geven veel minder gewicht aan de kwaliteit van het beleid ten behoeve van armoedebestrijding.⁶¹

⁶⁰ Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999, Brief inzake het landenbeleid structurele bilaterale hulp. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26433, nr. 2.

⁶¹ Van de twintig CPIA- indicatoren hebben er tien betrekking op 'economic management and structural policies', waarbij het oordeel over beleid gekoppeld is aan de uitvoering van door de Wereldbank gesteunde hervormingsprogramma's. Er kan betwijfeld worden of de CPIA-scores een goede voorspeller zijn van armoedevermindering. Sommige onderdelen van de CPIA-index houden geen direct verband met armoedevermindering en specifieke beleidsprioriteiten, al dan niet vastgelegd in een PRSP, spelen nauwelijks een rol bij de bepaling van de CPIA-score. De Operations Evaluation Department (OED) van de Wereldbank (2001: 20) concludeert, dat de centrale criteria van de Washington consensus een doorslaggevende rol zijn blijven spelen in de evaluatie van de CPIA-scores. Bovendien blijkt het aanzienlijk moeilijker hoog te scoren op andere criteria. Zo is het welhaast onmogelijk een maximale score te behalen op de variabele betreffende sociale vangnetten en relatief gemakkelijk een maximale score te halen voor het nakomen van schuldverplichtingen. Volgens de OED is dit 'the opposite of what would be expected if each criterion were weighted according to its influence on poverty reduction' Operations Evaluation Department (2001). *Review of the Performance-Based Allocation System (IDA10-12)*. Washington: World Bank 20.

- c) De variatie van de *governance*-scores binnen en tussen groepen van ontwikkelingslanden is beperkt. Er zijn vooral veel landen met middelmatige scores voor de prestaties ten aanzien van bestuur en beleid. De verschillen tussen ontwikkelingslanden op deze meetlat van goed bestuur bleken zeer beperkt te zijn, waardoor moeilijk een zinvol onderscheid tussen goed en minder presterende landen kan worden gemaakt.
- d) CPIA toont soms grote fluctuaties van *governance*-scores in de tijd. Omdat de hulp aan voorkeurslanden en de allocatieverplichtingen veelal voor langere tijd worden aangegaan zijn schommelingen in de scores problematisch. Bovendien is dit onderdeel van de CPIA veelal gebaseerd op gegevens van enkele jaren terug. Uit een vergelijking van de scores op de CPIA-index over 2001 en 2002 blijkt dat ruim de helft van de landen zich in 2002 in een ander quintiel bevond dan in 2001.

Uit latere discussies in en buiten het parlement legde minister Herfkens meer nadruk op het relatieve karakter van het criterium goed bestuur. De minister geeft dan aan, dat het niet om 'een foto' maar om 'een film' gaat en dus om een trend.

'Dat een land op die lijst staat, is geen certificaat van goed bestuur. Het is een certificaat van bewezen politieke wil om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren'.⁶²

De beperkte waarde van de gebruikte indicatoren voor landenselectie wordt bevestigd door een recente interne notitie op het ministerie. Daarin wordt aangegeven dat voornamelijk geen betrouwbare, voldoende onderscheidende, transparante en in de tijd vergelijkbare indicatoren voor goed bestuur voorhanden zijn. Een scherpere selectie met betrekking tot indicatoren voor goed bestuur binnen de bestaande landenlijst wordt daarom technisch nauwelijks mogelijk geacht.⁶³

Selectiviteit en de allocatie van middelen

Selectiviteit heeft alleen betrekking gehad op de bilaterale samenwerking met de 19+3 landen, maar deze vertegenwoordigde in de afgelopen vier jaar slechts 15% van de totale ODA uitgaven. Ondanks enkele pogingen om selectiviteit een rol te laten spelen bij de toewijzing van middelen kan vastgesteld worden dat in het algemeen de scores op de genoemde criteria weinig invloed hebben gehad op de verdeling van de middelen over de landen. Ook de uitbreiding van de hulp (vergelijking 1999 met 2004 zie tabel 2.2) aan 11 van de 22 landen is niet met

⁶² Tweede Kamer. 18-1179. Handelingen begrotingsbehandeling 2002, 1 november 2001.

⁶³ DMV/VG, SPL. Modellen van landenselectie en het gebruik daarbij van indicatoren van goed bestuur, aantekening, februari 2005.

verbeteringen in goed bestuur in verband te brengen. Met andere woorden, beter beleid wordt niet beloond met meer hulp en verslechtering van bestuur en beleid leidt niet tot vermindering van de hulp. De omvang van de in het verleden door Nederland verstrekte hulp blijkt van doorslaggevende invloed te zijn geweest op de huidige hulpallocatie. Daarnaast hebben na 2002 de *input*-doelstellingen (zie par. 3.4) en de beschikbaarstelling van extra fondsen voor specifieke thema's grote invloed gehad op de landenallocaties. Van belang was verder de geografische sturing van de allocatie. Zo werd in *Aan Elkaar Verplicht* bepaald, dat 50% van de bilaterale hulp aan Afrika zou worden verstrekt.

Concentratie in minder landen

Voor wat betreft de beoogde concentratie in minder landen kan worden vastgesteld dat deze in 1999 wel is gerealiseerd, maar met de toevoeging van de zogeheten themalanden aan de 19+3 landen is deze vervolgens weer verminderd. In 2003 is met de vaststelling van één lijst van 36 partnerlanden het aantal landen, waarmee een structurele samenwerking wordt onderhouden verder teruggebracht en is de concentratie duidelijker zichtbaar. Wel is het zo, dat de ex-themalanden onder de partnerlanden vooralsnog een aparte status behouden, omdat de activiteiten in die landen zich hoofdzakelijk beperken tot thema's en sectoren, die al vóór 2003 werden gesteund. Bovendien is de omvang van de hulp aan die landen aanmerkelijk lager dan aan de voormalige 19+3 landen. Daarmee blijft er verwarring over de werkelijke betekenis van de nieuwe status van deze landen.

2.4 Conclusies

De toepassing van de drie centrale criteria kan maar zeer ten dele de keuze van de in 1999 geselecteerde landen verklaren. Andere factoren, zoals het vasthouden aan bestaande hulprelaties of deelname aan de Nederlandse kiesgroep in de Wereldbank, bleken van grotere betekenis.

Door een absoluut -en niet relatief- armoedecriterium te hanteren heeft het selectieproces geleid tot een ondervertegenwoordiging van de armste landen in de Nederlandse bilaterale samenwerking. De armoedegerichtheid bij de keuze van de 36 partnerlanden die in 2003 geselecteerd zijn, is verminderd in vergelijking met de selectie van 1999.

Wegens de onmogelijkheid een substantiële groep van ontwikkelingslanden te selecteren, die zich kenmerken door zowel goed beleid als goed bestuur, is in het selectieproces een aantal aanvullende criteria gebruikt, die de politieke en amb-

telijke leiding een grote discretie gaven. Hierdoor is het selectieproces in 1999 onvoldoende transparant geweest.

De toepassing van de sectorale benadering zou alleen mogelijk zijn in landen, die aan een aantal basisvoorwaarden voldeden en waarvoor de selectiecriteria van goed bestuur en goed beleid waren toegepast. Omdat meer dan de helft van de in 1999 geselecteerde 19+3 landen niet voldeden aan het criterium van goed bestuur, werd daarmee in die landen al vóór de invoering van het nieuwe beleid, een van de belangrijkste pijlers waarop de sectorale benadering gestoeld zou moeten zijn, onderuit gehaald.

De concentratie van de bilaterale hulp is in belangrijke mate gerealiseerd. Het aantal landen waarmee een hulprelatie wordt onderhouden is met eenderde teruggebracht.

Selectiviteit is slechts beperkt toegepast in het allocatiebeleid. De veranderingen in de bestedingen in de 19+3 landen in de periode 1999-2003 tonen nauwelijks samenhang met de scores op de selectiecriteria en het verband tussen de omvang van de hulp en de scores op goed bestuur en goed beleid is zwak. Beter beleid wordt in de praktijk niet beloond met meer hulp.

De samenvoeging in 2003 van een selectie uit de ex-themalanden met de ex-19+3 landen was bedoeld om meer duidelijkheid te verschaffen over het landenbeleid. Maar in de praktijk heeft de gelijkshakeling in status nauwelijks plaats gevonden.

3 Sectorkeuze en de veranderingen in de bestedingen

Inleiding

Vanaf begin 1999 werden de ambassades aangespoord de sectorale benadering in de praktijk te brengen. In dit hoofdstuk wordt informatie verschaft over het geheel van de 19+3 landen, terwijl voor een verdieping of uitwerking van de algemene bevindingen wordt gerefereerd aan de vijf casestudielanden. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de inschatting van de mogelijkheden voor toepassing ervan door de ambassades. In paragraaf 3.2 wordt de keuze van de sectoren beschreven, waarop de samenwerking zich verder zou gaan richten. Paragraaf 3.3 gaat in op de mate van sectorconcentratie en paragraaf 3.4 vervolgens op de veranderingen in de bestedingen die het gevolg zijn van de toepassing van de sectorale benadering. Tenslotte worden in paragraaf 3.5 een analyse en beoordeling gegeven van de bevindingen.

3.1 De voorwaarden voor de toepassing van sectorale benadering

De mogelijkheden voor de uitwerking van het nieuwe beleid en de opbouw van sectorsteun waren afhankelijk van de specifieke situatie in ieder van de landen. De ambassades moesten op basis van hun inschatting van de mogelijkheden een strategie voor de toepassing van de sectorale benadering uitwerken. De belangrijkste variabelen daarbij waren het vertrouwen in zowel de politieke wil als de capaciteit van de overheid om sectorbeleid uit te voeren, alsmede de kwaliteit van het ontwikkelingsbeleid.

Voor de 19+3 landen valt op hoezeer de voorwaarden voor het toepassen van de sectorale benadering uiteen liepen. In een tiental landen sloot de toepassing van het nieuwe beleid maar moeilijk aan bij de bestaande situatie en daarover werd

expliciet bericht in de jaarverslagen van de ambassades.⁶⁴ In de Aziatische landen – en met name India en Indonesië – hadden de bilaterale donoren weinig invloed op het overheidsbeleid. Datzelfde gold voor andere grote landen als Egypte en Zuid-Afrika. Eritrea en Ethiopië waren op voet van oorlog en de context voor de hulp in de Palestijnse gebieden, Sri Lanka en Rwanda werd bepaald door (interne) conflictsituaties. In deze landen was de basis om over te gaan tot de sectorale benadering erg smal. In de meeste Afrikaanse landen, gekenmerkt door een hoge afhankelijkheid van buitenlandse hulp, sloten de beleidsintenties in het algemeen beter aan bij de reeds gevoerde discussies over de toekomst van de hulp. Niettemin liepen de meningen van (en binnen) de ambassades over de mogelijkheden om het beleid toe te passen nogal uiteen. In Tanzania werd daarover, bij voorbeeld, een negatievere inschatting gemaakt dan in Mozambique.

Voor de vijf casestudielanden is meer in detail nagegaan hoe de ambassades de voorwaarden voor de toepassing van het nieuwe beleid probeerden in te schatten. Voor Oeganda en Bolivia werden deze voorwaarden door de ambassade als positief beoordeeld. In beide landen had de regering initiatieven genomen voor het afstemmen van de buitenlandse hulp op het beleid. De regering van beide landen had bovendien een duidelijk politiek *commitment* getoond met hervorming van de economie en de publieke sector, alsmede ten aanzien van de oriëntatie van het beleid op armoedevermindering. In Oeganda waren politieke stabiliteit, aanhoudende economische groei, plus een afname van de armoede de voornaamste redenen voor het vertrouwen. In Bolivia waren sociaal economische hervormingen doorgevoerd en de regering had rond de uitwerking van de nationale strategie voor armoedebestrijding (PRSP) een omvangrijke dialoog met maatschappelijke organisaties georganiseerd.

Achteraf bleek in beide landen de inschatting door de ambassade (en andere donoren) te optimistisch. In Bolivia verslechterde vanaf 2000 de economische en politieke situatie. Grote sociale ongelijkheid en het uitblijven van economische verbetering voor de armen leidden tot scherpe polarisatie in de samenleving en langdurige politieke instabiliteit. Daardoor stagneerde de invoering van de secto-

64 Zie daarvoor de jaarverslagen 1999 van de ambassades van bijvoorbeeld Eritrea (waar de hulp bovendien werd bevroren en de sectorale benadering dus niet aan de orde was), Nicaragua ('ontbreken van institutionele voorwaarden'), Vietnam ('in het kader van de sectorale benadering dient een aanzienlijk langer traject te worden doorlopen (...) voor een activiteit gecommitteerd kan worden en tot uitgaven leidt'). Daarnaast heeft Nederland tot voor kort een transitiebeleid op Vietnam gevoerd, waarbij juist niet direct met de overheid werd samengewerkt', p. 11), Jemen ('The embassy suggests to take one year to further analyze the opportunities and constraints in applying the SWAp in Yemen', p.8), Sri Lanka ('Dit laatste volgt de constatering dat een aantal kenmerken die aanleiding vormden tot de sectorbenadering in Sri Lanka niet aanwezig is', p.8).

rale benadering en probeerde de ambassade het hulpprogramma aan te passen aan de snel veranderende situatie. Overigens veranderde de inschatting door de ambassade in Bolivia herhaaldelijk: in 1998 vond de ambassade het niet verstandig de hulp teveel via de centrale overheid te kanaliseren, in 1999 toonde de ambassade zich daarover enthousiast. In 2000 stelde de toenmalige ambassadeur evenwel, dat in Bolivia de sectorale benadering ongeschikt was voor een effectieve armoedebestrijding, terwijl deze inschatting later weer genuanceerd werd.

In Oeganda is vanaf 2004 een keerpunt opgetreden in het overheidsbeleid en de kwaliteit van het bestuur, maar waren de signalen daartoe in de jaren ervoor al aanwezig. Bij de donoren is er groeiende bezorgdheid over de situatie van goed bestuur, corruptie en de ontwikkeling van een democratisch bestel, terwijl de problemen in de uitvoering capaciteit van de overheid hardnekkiger bleken dan verwacht.

In Bangladesh, Burkina Faso en Zambia werd de kwaliteit van bestuur en beleid laag ingeschat door de ambassade. De mate van armoede en hulpbehoefte waren belangrijke argumenten geweest om deze drie landen op te nemen in de lijst van voorkeurslanden. Maar er waren aanzienlijke verschillen in de wijze waarop de ambassades de voorwaarden voor de toepassing van de sectorale benadering beoordeelden. Voor Bangladesh werden de kwaliteit van het overheidsbestuur en de omvangrijke corruptie als voornaamste obstakels gezien. Omdat Bangladesh niet kwalificeerde voor schuldverlichting onder het HIPC initiatief, had het in 1999 geen PRSP opgesteld. De ambassade had sterke twijfel, of het verlenen van meer sectorhulp op programmatische basis aan de centrale overheid bij zou dragen aan het verbeteren van de positie van de armen en wilde om die reden de samenwerking met NGO's niet opgeven. Voor de onderwijssector werd later een positievere inschatting gemaakt voor de toepassing van de sectorale benadering en in 2003 werd besloten daar actief aan te gaan werken. Voor zowel Zambia als Burkina Faso was de inschatting voorzichtig positief. In Burkina Faso meende de ambassade dat er mogelijkheden bestonden voor een geleidelijke invoering van de sectorale benadering. De selectie van Zambia in 1999 was voorwaardelijk geweest, vanwege reserves met betrekking tot de kwaliteit van het bestuur en de gespannen relaties tussen Zambia en de Wereldbank over de PRSP. Na 2000 werd de analyse van de ambassade positiever met een verwijzing naar de privatisering van de mijnen en de wetgeving tegen witwassen van geld. Zambia verkreeg toen een definitieve plaats op de lijst van 19+3 landen. Op deelterreinen en in specifieke sectoren werden de mogelijkheden voor de toepassing van de sectorale benadering positief

ingeschat, maar corruptie en de zwakke uitvoeringscapaciteit van de overheid bleven belangrijke belemmeringen.

Uit dit overzicht kan worden opgemaakt dat niet alleen de situatie tussen de landen verschilde, maar dat ook de situatie binnen één land, soms snel, kon veranderen. In Bolivia was er sprake van een snelle verslechtering van de situatie na 2002 en in Oeganda vanaf 2004. In Burkina Faso en Zambia echter werd een geleidelijke verbetering in de kwaliteit van bestuur en beleid vastgesteld.⁶⁵ In Bangladesh waren en bleven de scores op de goed bestuur-indicatoren slecht, maar werd verbetering in het sociaal-economische beleid geconstateerd. Wat niet veranderde, was dat in alle landen corruptie als een groot probleem werd gezien, waarbij Bangladesh bovendien al jaren de laatste plaats inneemt op de Transparency Corruption Perception Index.⁶⁶

3.2 Sectorkeuze en het overleg daarover met de overheid

Beleidsformulering en uitvoering

De eerste opdracht aan de ambassades was de sectorkeuze te maken. In de beleidsinstructies werd daarvoor de volgende omschrijving van sector aangehouden:

*‘Een coherente set van activiteiten op zowel macro, meso als microniveau, in afgebakende institutionele en budgettaire kaders, waarvoor de (ontvangende) overheid beleid heeft geformuleerd’.*⁶⁷

Het beslissende criterium voor een ‘sector’ was dat het moest gaan om afgebakende beleidsterreinen waarvoor beleid was gedefinieerd. Dat zou eventueel ook een subsector of een sectordoorsnijdend thema kunnen zijn.⁶⁸ Verder werd aanbevolen dat de Nederlandse steun aan de sector ‘substantieel’ zou moeten zijn, maar een nadere uitleg daarvan ontbrak. Voor wat betreft het aantal sectoren werd

65 De wijzigingen in de Kaufmann indicatoren voor goed bestuur geven voor Burkina Faso een verbetering te zien over de gehele periode 1996-2004 maar een verslechtering in de periode 2003-2004. Voor Zambia is dat net andersom. Bolivia en Bangladesh scoren in beide perioden negatief en Oeganda positief. Worldbank Institute: governance.govdata.

66 Alleen Burkina Faso staat hoger op de lijst dan de overige vier landen: 70^e van 158 landen en 7^e van de 40 landen in Afrika (2004).

67 Ministerie van Buitenlandse Zaken/DGIS. Steungroep Sectorale Benadering. (2000) *Groeidocument* p.5.

68 Geconfronteerd met de kritiek dat de (te) algemene sectordefinitie leidt tot een veelvoud aan interpretaties is van de kant van de DGIS leiding aangegeven, dat de definitie minder belangrijk is en een pragmatische kwestie, want het ging in de eerste plaats om het bevorderen van een andere werkwijze en inrichting van de ontwikkelingssamenwerking. Toch heeft het gebrek aan een duidelijkere definitie wel aanleiding gegeven tot uiteenlopende interpretaties en is het onderscheid tussen de ene en de andere sector niet altijd helder (achtergrondgesprek met voormalige DGIS-leiding).

aangeraden deze te beperken tot drie. Om tot een sectorkeuze te komen werden de posten geadviseerd om:

- de keuze in te passen in een langetermijnplanning (een algemeen ontwikkelingsplan) van het ontvangende land;
- studies te verrichten om sectoren onderling te kunnen vergelijken;
- institutionele analyses per sector uit te voeren om de uitvoeringscapaciteit van de overheid te toetsen en,
- de relatieve positie van Nederland in het spectrum van externe hulp in overweging te nemen, om de meerwaarde ten opzichte van andere donoren te bepalen.

Bij de discussies over de sectorkeuze, die zich vooral rond de goedkeuring van de jaarplannen afspeelde, werd vanuit het ministerie aangedrongen op een serieuze heroverweging van het bestaande programma. Op sommige posten overheerste echter de opvatting, dat zoveel mogelijk het bestaande projectenpakket in sectoren ondergebracht diende te worden. Op de ambassadeursconferentie van 2000 gaf de minister aan het daarmee oneens te zijn:

'Sectorbeleid betekent een revolutionaire wending, die in de jaarplannen soms nog onvoldoende tot uiting komt. Het is niet de bedoeling om het bestaande projectenpakket in een sector te persen of zo bij te schaven dat het erin past. Dat is de verkeerde volgorde'.⁶⁹

Nadat de sectorkeuze in 1999 zo goed als was afgerond, kon begin 2000 worden vastgesteld dat in de 19+3 landen in totaal 71 sectoren voor steun in aanmerking kwamen, waarvan 28 betrekking hadden op gezondheid en onderwijs (tabel 3.1). Over de sectorkeuze trok de minister de conclusie dat het voorlopige totaalbeeld van de sectorkeuze in samenstelling slechts in beperkte mate afweek van de programma's van vóór de introductie van de sectorale benadering. Gezondheidszorg, onderwijs en plattelandsontwikkeling waren in de landenprogramma's de belangrijke sectoren gebleven, evenals de sector water.

Een tweede selectie vond in 2003 plaats in het kader van de beleidsnotitie *Aan Elkaar Verplicht*, waarin werd aangegeven dat het aantal sectoren zou worden beperkt tot 'twee, hooguit drie, per land'. In geen geval mocht het aantal sectoren worden uitgebreid.⁷⁰ Als criteria voor de sectorkeuze werden genoemd de verwachte effectiviteit, de absorptiecapaciteit, de toegevoegde waarde van Nederland

69 Toespraak minister Herfkens ambassadeursconferentie 2000:7.

70 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003). *Aan Elkaar Verplicht* p.38. Jaarplan aanschrijving 2004 en aanvullende aanschrijving sectorbeperking en sectorkeuze.



Ethiopië, Addis Abeba, 12 juli 2004. Tegen de keuze voor de watersector. Vrachtwagen met reclame uiting van het Ethiopische biermerk Dashen. Foto: Reinout van den Bergh/Hollandse Hoogte.

en de omvang van financiering door andere donoren. Daarbij werd als 'richtinggevende indicatie' meegegeven, dat in de volgende jaren sprake zou zijn van 'forse investeringen' van het bilaterale programma in milieu, water en onderwijs. Goed bestuur en decentralisatie (in 1999 in bijna de helft van de landen als sector gekozen) werden voortaan niet meer als sector beschouwd, maar dienden geclassificeerd te worden als sectoroverstijgend thema 'goed bestuur'.

De aanpassing leidde tot ruwweg een halvering van het aantal in 1999 gekozen sectoren. Tabel 3.1 laat de verschillen zien voor wat betreft de sectorkeuze tussen 1999 en 2003.

Eind 2003 was het bilaterale programma in de voormalige 19+3 landen beperkt tot vier verschillende sectoren: onderwijs, gezondheidszorg, water en milieu. Het aandeel (in aantal) van de sociale sectoren bedroeg 25 van de in totaal 36 ondersteunde sectoren. Decentralisatie/goed bestuur werd in alle landen nu als sectoroverstijgend thema gekwalificeerd en landbouw verdween als prioritaire sector uit het Nederlandse hulpprogramma.

Tabel 3.1 Sectorkeuze 1999 en 2003 (ex-)19+3 landen (Totaal aantal sectorprogramma's in de 19+3 landen)

| Sectoren | 1999 | 2004 |
|------------------------------|-----------|-----------|
| Onderwijs | 16 | 14 |
| Gezondheid | 12 | 11 |
| Decentralisatie/Goed bestuur | 10 | 0 |
| Water | 9 | 7 |
| Landbouw | 9 | 0 |
| Milieu | 6 | 4 |
| Private sector* | 3 | 0 |
| Juridisch | 3 | 0 |
| Overig | 3 | 0 |
| Totaal | 71 | 36 |

Bron: Jaar 2000: jaarverslagen posten. Jaar 2004: DGIS-046/2004 Kamerbrief Aan Elkaar Verplicht/concentratie op beleid en sectoren in de bilaterale samenwerking 28 juli 2004

* Private Sector Development omvat de sectoren: Micro- en Kleinbedrijf, later 'goed ondernemingsklimaat' (Nicaragua), 'Private Sector' (Tanzania) en 'Economische Ontwikkeling' (Zambia).

Sectorkeuze in de vijf casestudielanden

In de vijf landen werd met de tweede selectie van 2003 het aantal sectoren vermindert van 17 tot 9. Een overzicht van de sectorkeuzes is weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 3.2 Sectorkeuze in de casestudielanden in 1999 en 2003

| Land | Sectoren 1999 | Sectoren 2003 |
|------------|---|--|
| Bangladesh | <ol style="list-style-type: none"> Onderwijs Gezondheidszorg Water Rurale Elektrificatie | <ol style="list-style-type: none"> Onderwijs Gezondheidszorg Water (weer als sector toegevoegd in 2005) |
| Bolivia | <ol style="list-style-type: none"> Onderwijs Landbouw/productieve rurale ontwikkeling* Decentralisatie | <ol style="list-style-type: none"> Onderwijs |

Tabel 3.2 Vervolg

| Land | Sectoren 1999 | Sectoren 2003 |
|--------------|---|---|
| Burkina Faso | <ol style="list-style-type: none"> 1. Onderwijs 2. Gezondheidszorg 3. Landbouw 4. Lokaal Bestuur (Decentralisatie)* | <ol style="list-style-type: none"> 1. Onderwijs 2. Gezondheidszorg 3. Lokaal Bestuur (Decentralisatie)* (in 2005 afgevallen) |
| Oeganda | <ol style="list-style-type: none"> 1. Onderwijs 2. Decentralisatie 3. Juridische Sector | <ol style="list-style-type: none"> 1. Onderwijs |
| Zambia | <ol style="list-style-type: none"> 1. Onderwijs 2. Gezondheidszorg 3. Landbouw | <ol style="list-style-type: none"> 1. Onderwijs 2. Gezondheidszorg |

*Naam van de sector verandert in de loop der tijd.

Uit het overzicht van sectorconcentratie waarover de Tweede Kamer in juli 2004 werd geïnformeerd, bleek dat in zowel Zambia, Burkina Faso als Bolivia landbouw / rurale ontwikkeling was komen te vervallen. Decentralisatie in Bolivia en Oeganda en de juridische sector in Oeganda werden ondergebracht bij goed bestuur. In de jaarplannen voor 2004 van de ambassades was gemeld dat deze sectoren waren gehandhaafd. Op de ambassades kwam de nieuwe sectorindeling, zoals aan de Tweede Kamer gezonden, daarom als een verrassing. De activiteiten werden veelal gewoon voortgezet, maar nu als sectordoorsnijdend geclassificeerd.⁷¹

De meeste problemen bij de afbakening van de sectoren deden zich voor tussen lokaal bestuur, rurale ontwikkeling en milieu. Milieu werd in geen van de vijf landen meer als een aparte sector beschouwd, hoewel in zowel Oeganda als Bolivia een groot aantal activiteiten op dat terrein werd gesteund. In Bolivia werden activiteiten die eerst onder milieu werden geclassificeerd, later voor een belangrijk deel ondergebracht bij rurale ontwikkeling. Rurale ontwikkeling werd vervolgens na 2003 als aparte sector geschrapt en de activiteiten werden in het jaarplan 2005 geplaatst onder 'economisch goed bestuur.'

⁷¹ Een uitzondering is de rurale ontwikkeling in Burkina Faso, waaraan de steun werd stopgezet.

Bij de sectorkeuze in 1999 moest de vraag van het land centraal staan. Daarvoor was het noodzakelijk de sectorkeuze met de overheid te bespreken en uit te gaan van de prioriteiten van het nationale beleid, zoals vastgelegd in de nationale ontwikkelingsstrategie van het land. Noch in Burkina Faso, noch in Zambia is de sectorkeuze expliciet onderwerp geweest van overleg met de overheid. In Zambia werd de overheid weliswaar geïnformeerd, maar was van overleg geen sprake, vanwege de op dat moment gespannen verhoudingen tussen de regering en de donoren en omdat Zambia nog niet definitief was toegelaten tot de voorkeurslanden voor Nederlandse hulp. In Burkina Faso had in 1998 overleg plaats gevonden over de nieuwe prioriteiten van de Nederlandse hulp en vond de ambassade het om die reden niet zinvol om die in 1999 nogmaals aan de orde te stellen.

In Bangladesh, Oeganda en Bolivia vond wel overleg plaats. In Bangladesh heeft de ambassade vastgehouden aan een al in 1997 gemaakte keuze voor concentratie op gezondheid, water en onderwijs en deze als inzet gemaakt van het overleg met de overheid. In 1999 drong het ministerie van Financiën aan om de afgestoten activiteiten op het terrein van landbouw en rurale elektriciteitsvoorziening opnieuw op te nemen in het Nederlandse hulpprogramma. Dat verzoek werd niet gehonoreerd, maar bij de uiteindelijke sectorkeuze werd rurale elektriciteitsvoorziening wel opgenomen als vierde sector.⁷² De Oegandese overheid bracht naar voren de Nederlandse hulp bij voorkeur in de vorm van algemene begrotingssteun te willen ontvangen en voortzetting van de steun aan de bestaande programma's, waaronder milieu, te prefereren boven de voorgestelde beperking tot drie sectoren. De aanvraag daartoe gedaan door de ambassade werd op het ministerie in Den Haag afgewezen. Besloten werd vast te houden aan de concentratie op drie sectoren. In het overleg met de overheid in Bolivia heeft de ambassade gehoor gegeven aan het verzoek van de overheid om de voorgestelde sector voor de ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf te schrappen, omdat de Inter-American Development Bank al actief was op dat terrein.

Het overleg over de hulp werd in de genoemde landen gevoerd met de voor de hulp verantwoordelijke autoriteiten van het ministerie van Financiën. In de besprekingen met de lijnministeries over de sectorkeuze gaven deze te kennen enige huiver te hebben voor een te grote kanalisering van de hulp via het ministerie van Financiën. In sommige gevallen, zoals Bangladesh, gaven de lijnministeries aan liever direct zaken te doen met Nederland. Het besluit van 2003 om het aantal sec-

72 Daarbij speelde overigens ook de verwachting mee dat in deze sector snel en veel bestedingen konden worden gerealiseerd.

toren verder in te krimpen is in geen van de landen onderwerp van overleg met de overheid geweest. Dit was een eenzijdige beslissing van Nederland.

Volgens de beleidsinstructies zou sectorkeuze ingepast moeten worden in een lange termijnplanning, waarbij vanaf 2000 door de ambassades vooral aan de PRSP zou moeten worden gerefereerd. De PRSP zou een belangrijk kader moeten bieden voor de beleidsintenties van de overheid en als referentie voor de sectorkeuze. Echter, in geen van de landen was op het moment van de sectorkeuze een goedgekeurde PRSP voorhanden, ofschoon in Burkina Faso, Bolivia en Oeganda wel een vergevorderd concept bestond.⁷³ Daaraan werd door de ambassades gerefereerd bij de rechtvaardiging van de keuze van de sociale sectoren; in de PRSP's waren zowel onderwijs als gezondheidszorg als prioriteit voor armoedebestrijding opgenomen.

Bij de sectorkeuze moest ook rekening worden gehouden met het criterium van 'toegevoegde waarde'. Indien bij de rechtvaardiging van de sectorkeuze daaraan werd gerefereerd, was dat meestal met een verwijzing naar de langdurige betrokkenheid van Nederland bij de betreffende sector. Voor wat betreft de instructie dat de omvang van de Nederlandse hulp binnen het geheel van hulp in een bepaalde sector 'substantieel' diende te zijn, gold dit voor hooguit eenderde van de sectoren.⁷⁴ In de overige sectoren in de vijf landen was op het moment van de sectorkeuze de Nederlandse bijdrage van geringe betekenis ten opzichte van de overige externe financiering.

Uit de landenstudies blijkt niet dat de operationele instructies of aanbevelingen voor de sectorkeuze systematisch zijn gevolgd. Met uitzondering van Bolivia is in geen van de onderzochte landen eerst een systematische sectorvergelijking gemaakt, noch een inhoudelijke analyse. Evenmin werd de aanbeveling om een analyse te maken van de institutionele voorwaarden om tot sectorale benadering over te gaan opgevolgd. Alleen in Bolivia is een analyse gemaakt van de mogelijkheden de sectorale benadering per sector toe te passen. In de documentatie over de keuze in de vijf landen is geen analyse terug te vinden waarin overwegingen met betrekking tot de (mogelijke) gevolgen van de introductie van de sectorale benadering voor armoedebestrijding zijn uitgewerkt. In alle gevallen was op het

73 Omdat het participatieve proces van de PRSP's veel tijd in beslag nam werd in veel gevallen met een zogeheten interim PRSP gewerkt.

74 In Bangladesh kunnen de bijdragen aan respectievelijk de watersector en rurale elektrificatie als zodanig kan worden beschouwd. Hetzelfde geldt voor de steun aan de gezondheidszorg in Zambia. In Bolivia was Nederland een belangrijke financier in decentralisatie en in onderwijs.

moment van de sectorkeuze een financieringsplan voor de middellange termijn afwezig of onvoldoende ontwikkeld.

3.3 De concentratie van de hulp in de sectoren

De instructie vanuit het departement was om de activiteiten, die buiten de gekozen sectoren vielen, onder te brengen in een zogenoemde exit-strategie.⁷⁵ De essentie daarvan was dat een correcte afbouw, dan wel overdracht, van de projecten zou plaats vinden, waardoor kapitaalvernietiging vermeden kon worden. Het streven was om 'behoudens aantoonbare noodzaak' in de exit sectoren geen nieuwe verplichtingen aan te gaan en de Nederlandse betrokkenheid binnen drie jaar af te bouwen.⁷⁶ De mate waarin de concentratie gerealiseerd is, wordt gemeten aan de hand van twee indicatoren: a) het percentage van de hulp, dat besteed werd aan de gekozen sectoren en, b) het totaal aantal activiteiten/projecten in het bilaterale programma.

a) Het percentage van de hulp, dat besteed werd aan de gekozen sectoren

In de 19+3 landen werd in de periode 2000-2004 66% van de totale hulp in de sectoren besteed. De uitgaven aan sectordoorsnijdende thema's en exit maakten in 2004 13% van de totale hulp uit in de 19+3 landen, en de rest ging naar macrosteun.

In het geval van de vijf casestudielanden maakten in Bangladesh en Zambia de uitgaven aan de sectoren respectievelijk 89% en 93% uit. In Bolivia (45%), Burkina Faso (57%) en Oeganda (51%) vallen die percentages lager uit omdat in die landen algemene begrotingssteun wordt gegeven. De bestedingen in sectordoorsnijdende thema's variëren van 3% in Oeganda tot 14% in Bolivia. Alleen in Bolivia werd in de periode 2000-2004 nog een relatief hoog bedrag aan exit besteed (EUR 18.9 miljoen), maar in 2004 waren de exitprogramma's zo goed als afgerond. In 2004 waren de uitgaven voor exit in geen enkel land hoger dan EUR 1 miljoen. Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd, dat de uitgaven aan activiteiten buiten de sectoren tot een minimum zijn teruggebracht en de concentratie in de sectoren een feit is.⁷⁷ Overigens was in Burkina Faso, Oeganda en Zambia de hulp vóór 1998 al in belangrijke mate geconcentreerd in de sectoren en ook in Bangladesh was daarmee een begin gemaakt. Alleen in Bolivia was het programma in 1998 nog zeer breed samengesteld en moesten extra inspanningen worden

75 Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van 10 november 1999, 26433 vergaderjaar 1999-2000: 3. Landenbeleid structurele bilaterale hulp.

76 Idem.

77 Hierbij is overigens de sectorindeling van 1999 aangehouden. Zou men strikt uitgaan van de sectorindeling van 2003 zou het percentage uitgaven buiten de sectoren weer stijgen.

gedaan om de afbouw van de activiteiten, die niet meer tot de prioritaire sectoren behoorden, te realiseren. Wel moet bij dit alles bedacht worden, dat nogal wat activiteiten, die vroeger anders geclassificeerd werden, nu onder een van de gekozen sectoren werden geplaatst.

b) Het totaal aantal activiteiten/projecten in het bilaterale programma

Omdat het niet mogelijk is een betrouwbaar beeld te krijgen van de veranderingen in het aantal activiteiten in alle 19+3 landen, is de analyse hiervan beperkt tot de vijf casestudielanden. De inspanningen in deze landen om het programma verder te stroomlijnen geven een gemengd beeld. In Oeganda was het aantal activiteiten gering en is het later toegenomen (13 in 1999 en 21 in 2004). In Bolivia werd het aantal activiteiten teruggebracht van rond de 90 in 1999 naar 29 in 2004. Voor beide landen geldt, dat de druk op de beheerscapaciteit daarmee is afgenomen.

In de overige drie landen worden nog veel afzonderlijke projectmatige activiteiten gefinancierd. Het aantal nieuwe activiteiten dat jaarlijks wordt ondernomen is in Zambia (43 in 2004) en Bangladesh (40 in 2004) sinds 1999 niet afgenomen.⁷⁸ Een nadere analyse van de omvang van de activiteiten per sector wordt gepresenteerd in hoofdstuk 5.

In twee van de vijf landen heeft overdracht van exit programma's aan andere donoren plaats gevonden. In Zambia werd een deel van de activiteiten op het terrein van rurale ontwikkeling en milieu overgedragen aan Denemarken en in Oeganda op het terrein van milieu aan België.

3.4 De veranderingen in de bestedingen per sector

De veranderingen in de bestedingen in de 19+3 landen

Hoe de bestedingen per sector zich in de 19+3 landen hebben ontwikkeld vanaf de introductie van de sectorale benadering is weergegeven in tabel 3.3.

De grootste toename van de bestedingen vond plaats in onderwijs en gezondheid; in 2004 maakten deze samen 55% van de gedelegeerde bilaterale hulp uit. Ondanks de inspanningen om extra middelen aan water en milieu te besteden, bleven de uitgaven daar aan als percentage van de totale bestedingen vrijwel

⁷⁸ Om te voorkomen dat allerlei kleinere activiteiten (evaluaties, financiering van technische assistentie, betaling van een klein rest saldo enz.) ook als nieuwe activiteiten worden meegeteld, is hier alleen uitgegaan van activiteiten met een bedrag hoger dan Euro 100.000,-.

ongewijzigd. Het uitgavenniveau in de rurale ontwikkeling/landbouwsector is gedaald van 13% in 2000 tot 8% in 2004.

Tabel 3.3 Bilaterale hulp in sectoren, 19+3 landen (In % en totaal 2000-2004 in EUR 1.000.000,-)

| Sector | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Totaal 2000-04 | % |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|----------------|------------|
| Onderwijs* | 16 | 41 | 36 | 28 | 31 | 584 | 31 |
| Gezondheidszorg | 16 | 19 | 21 | 21 | 24 | 375 | 20 |
| Rurale ontwikkeling | 13 | 12 | 7 | 12 | 8 | 191 | 10 |
| Goed bestuur/ Decentralisatie | 10 | 3 | 10 | 10 | 9 | 157 | 9 |
| Water | 10 | 10 | 7 | 9 | 9 | 169 | 9 |
| Milieu | 4 | 3 | 4 | 7 | 7 | 90 | 5 |
| Private Sector Development | 2 | 2 | 2 | 2 | 6 | 55 | 3 |
| Juridische sector | 2 | 0 | 3 | 1 | 0 | 23 | 1 |
| Overig | 28 | 11 | 10 | 10 | 4 | 233 | 12 |
| Totaal | | | | | | 1.870 | 100 |

Bron: IOB Database – vanwege toegepaste afkortingen tellen niet alle kolommen op tot 100%

* De forse stijging van de uitgaven aan onderwijs in 2001 is in belangrijke mate terug te voeren op de financiering van grote onderwijsprogramma's in Indonesië (via de Wereldbank), India en Tanzania. De daling in 2003 t.o.v. het jaar ervoor is mede te verklaren door de vermindering van de beschikbaarheid van middelen voor de bilaterale hulp.

De tendens om meer in de sociale sectoren te financieren was aangemoedigd door de nadruk op de bijdragen aan de MDG's, de internationaal overeengekomen inputdoelstellingen en de hiermee samenhangende prioriteiten opgenomen in *Aan Elkaar Verplicht*. In deze beleidsnota werd aangekondigd dat binnen de lopende kabinetsperiode 15% van het ontwikkelingsbudget aan onderwijs zou worden besteed. Ook de uitgaven in de sector gezondheidszorg kregen een extra stimulans door een aantal internationale afspraken, waaraan Nederland zich heeft verplicht, zoals 4% van de ODA aan seksuele en reproductieve rechten en gezondheid (Kairo, 1994). Voor de milieusector geldt de doelstelling van 0,1% van het BNP, die volgens *Aan Elkaar Verplicht* in het najaar 2007 volledig zal moeten worden gehaald. Voor al deze sectoren en thema's heeft de minister additionele middelen beschikbaar gesteld, dat wil zeggen boven de reguliere landenallocaties. In de

Jaarplanaanschrijving voor 2004 wordt bij de ambassades aangedrongen met voorstellen voor extra bestedingen te komen.⁷⁹

De veranderingen in de bestedingen in de vijf casestudielanden

Voor het geheel van de 19+3 landen bleken de gegevens over de bestedingen per sector in de periode voorafgaand aan de introductie van de sectorale benadering niet betrouwbaar genoeg. In de vijf casestudielanden is met aanvullend onderzoek die vergelijking wel gemaakt. De resultaten zijn weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 3.4 Bilaterale hulp 5 landen voor en na de introductie van de sectorale benadering (in EUR 1.000.000,- per jaar): per sector en totale bestedingen incl. structurele macrohulp)

| Sector | Onderwijs | | Gezondheid | | Ruraal-economisch | | Totaal bil. hulp* | |
|---------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|--------------|
| | 96-99 | 00-03 | 96-99 | 00-03 | 96-99 | 00-03 | 96-99 | 00-03 |
| Bangladesh | 22,2 | 19,7 | 26,2 | 28,5 | 18,2 | 9,3 | 147,7 | 102,2 |
| Bolivia | 7,4 | 31,0 | | | 34,5 | 19,4 | 86,2 | 132,1 |
| Burkina Faso | 12,2 | 21,9 | 4,1 | 16,9 | 37,7 | 25,6 | 89,1 | 112,0 |
| Oeganda | 11,0 | 40,5 | | | | | 57,9 | 119,7 |
| Zambia | 9,0 | 26,6 | 20,0 | 46,8 | 13,7 | 14,8 | 47,0 | 95,3 |
| Totaal | 61,8 | 139,7 | 50,3 | 92,2 | 104,1 | 69,1 | 427,3 | 561,3 |

Bron: IOB Database⁸⁰. Omwille van de vergelijkbaarheid is 2004 niet opgenomen.

* totaal bilaterale hulp is meer dan de som van de vermelde sectoren want bevat ook andere sectoren en macrohulp.

79 In Aan Elkaar Verplicht werd gemeld, dat vanaf 2004 een deel van de macrosteun zal worden ingezet voor de uitvoering van intensivering van uitgaven voor onderwijs. In 2003 werd een bedrag van EUR 18 miljoen, ofwel 4% van de totale macrosteun aan onderwijs toegerekend. In Bolivia is in 2004 het nieuwe meerjarenplan van het ministerie voor Onderwijs goedgekeurd voor een bedrag van USD 75 miljoen voor de komende vijf jaar, wat een forse verhoging ten opzichte van de uitgaven in de afgelopen periode betekende. Voor HIV-aids geldt dat de beschikbare middelen worden verdubbeld tot EUR 270 miljoen. De stijgende uitgaven ten behoeve van seksuele en reproductieve gezondheid en bestrijding van HIV-aids zijn additioneel aan de bestaande bilaterale bijdragen aan de gezondheidszorg. De steun aan deze sector in de 19+3 landen is dan ook sterk toegenomen tussen 2000 en 2004. Zambia is daarbij de grootste ontvanger met een bijdrage over de periode 2000-2003 van EUR 46,6 miljoen. De minister heeft met ingang van 2004 eveneens additionele middelen beschikbaar gesteld voor water/milieu. Ambassades met een milieu en/of waterprogramma (en ongeacht of water/milieu als sectoren zijn gekozen) mogen hun uitgaven daarvoor laten toenemen met 20% in 2004, met 50% in 2005 en 100% in 2006 onder de voorwaarde dat hiervoor natuurlijk goede projecten/programma's voorhanden zijn. Brief MvO, TK van 17 mei 2004 betreffende rapportage waterprogramma gefinancierd o.b.v. additionele middelen.

80 In Bangladesh is rurale elektrificatie onder ruraal-economisch opgenomen; totaal bedragen zijn inclusief structurele macrosteun. Voor de eerste periode waren alleen gegevens over drie jaar beschikbaar, om die reden is voor de vergelijking 2004 niet opgenomen.

De belangrijkste veranderingen vóór en na de introductie van de sectorale benadering zijn een sterke toename van de uitgaven in de sectoren onderwijs en gezondheidszorg en een sterke daling in de ruraal productieve sector. Alleen in Bangladesh zijn de uitgaven in de onderwijssector gedaald en alleen in Zambia blijven de uitgaven in de ruraal productieve sector gelijk. In 2004 stegen de onderwijsuitgaven nog verder in Bangladesh, Bolivia en Zambia, maar vanwege capaciteitsproblemen daalden de uitgaven in Burkina Faso. In Oeganda werd de directe steun aan onderwijs vervangen door algemene begrotingssteun. De uitgaven in gezondheid in 2004 bleven ongeveer gelijk aan de uitgaven van 2003. Voor de ruraal-economische programma's daalden de uitgaven sterk in Bangladesh en Zambia, terwijl deze in Bolivia op ongeveer hetzelfde niveau bleven.

In Bangladesh vormden voortdurende problemen met onderbesteding een belangrijke reden voor een daling van de totale bestedingen voor dat land tussen 2000 en 2002. In de overige landen is er sprake van een structurele verhoging van de beschikbare middelen.

3.5 Analyse en beoordeling

De analyse wordt hier uitgewerkt aan de hand van de belangrijkste thema's die in dit hoofdstuk zijn behandeld.

De inschatting van de voorwaarden voor de toepassing van de sectorale benadering

In ongeveer de helft van de 19+3 landen bleken de voorwaarden niet gunstig voor de toepassing van de sectorale benadering en werd daarover door een aantal van de betreffende posten gerapporteerd. In de beleidsdocumenten werd wel uitgegaan van een grote variëteit aan uitgangssituaties en werd aangegeven dat het noodzakelijk was de uitvoeringswijze daaraan aan te passen. Maar het beleid en aanwijzingen voor toepassing ervan hielden geen rekening met de landen waar structureel de voorwaarden zeer ongunstig waren en waar verandering daarin ook op de kortere termijn onwaarschijnlijk was. Toch werd druk uitgeoefend om ook in die landen het roer om te gooien en werd voor al die landen dezelfde criteria en indicatoren voor de monitoring van de sectorale benadering aangehouden.⁸¹

81 In de uitwerking van het beleid voor de sectorale benadering werd een onderscheid gemaakt tussen 'sectorale benadering (SB) met sectorbeleid in voorbereiding' en 'SB met sectorbeleid in uitvoering'. Zolang een sector nog niet is gedefinieerd en het sectorbeleid nog niet is vastgesteld kunnen de kernelementen van SB toegepast worden, maar beleidsmatig verkeert de SB in die sector nog in een voorbereidingsfase. Bij de fase 'SB met sectorbeleid in uitvoering' wordt vervolgens een onderscheid gemaakt in sub-fasen; 'sectorbeleid in uitvoering zonder sectorale begrotingssteun (SBS)' en 'sectorbeleid in uitvoering met SBS'. Voor een 'SB met sectorbeleid in uitvoering' geldt dat zowel de sector als het sectorbeleid is gedefinieerd en vastgesteld. Dit is het enige criterium dat wordt gehanteerd, maar werd als essentieel beschouwd. Uit: Steungroep Sectorale Benadering. (2000) *Sectorale Benadering*. Groeidocument p.15-16.

In vier van de vijf landen werd invoering door de ambassades wel goed mogelijk geacht, maar de inschatting van het ritme waarin dat zou kunnen verschilde per land. De druk om de uitvoering van de sectorale benadering snel ter hand te nemen heeft invloed gehad op de achteraf gebleken te optimistische inschatting in Bolivia en Oeganda. In die landen bleek het weliswaar lastig de ontwikkelingen



Bolivia, San Jose de Chipo, december 2004. Plattelandsontwikkeling verdween als prioriteit in de Nederlandse hulp. Boer is bezig met schoffelen van zijn maïsveld na een dag regen. Foto: Ton Hendriks/ Hollandse Hoogte.

op de middellange termijn goed in te schatten, maar was in de analyses van de ambassades te weinig aandacht voor de interne politiek-economische ontwikkelingen en de lange termijn trends. In zowel Zambia als Burkina Faso werd een meer voorzichtige inschatting gemaakt en overgegaan tot een meer geleidelijke toepassing. Alleen in één land (Bangladesh) werd door de ambassade een negatieve analyse gemaakt van de mogelijkheden om op kortere termijn sectorale benadering toe te passen.

De sectorkeuze

Voor het geheel van de 19+3 landen geldt dat bij de sectorkeuze van 1999 sprake is van een grote mate van continuïteit ten opzichte van het bestaande programma. Volgens de beleidsinstructies moesten de sectorkeuze en sectorsteun aan een aantal criteria voldoen. Voor de vijf casestudielanden is aan de hand daarvan nagegaan in hoeverre het beleid in de praktijk werd gebracht.

a) Was de sectorkeuze vraaggericht?

Met een enkele uitzondering hebben de voorkeur en voorstellen voor wijziging van de ontvangende overheid geen invloed gehad op de sectorkeuze. Voor Bangladesh bestond er weinig vertrouwen in de overheid als partner. De ambassade wilde daarom de besluitvorming niet afhankelijk maken van de standpunten van de autoriteiten. Juist vanwege de grote waarde die door het departement gehecht werd aan de consultatie met de overheid valt het op, dat in geen van de onderzochte landen de sectorkeuze zelf of de uitkomsten van het overleg zijn geformaliseerd.

De mate waarin de sectorkeuze en de activiteiten binnen de sectoren overeenkwamen met de prioriteiten van de overheid bleek moeilijk te objectiveren. Hoewel de PRSP geen directe rol heeft gespeeld bij de sectorkeuze, kan achteraf worden geconstateerd, dat de gekozen sectoren in belangrijke mate overeenkomen met de prioriteiten vastgelegd in de PRSP.⁸² Omdat PRSP's veelal een algemeen karakter hadden, was dat ook niet zo verwonderlijk. Van het idee dat op basis van de PRSP een herschikking van buitenlandse hulp zou plaats vinden, waarbij Nederland zich zou aansluiten, is weinig terechtgekomen. De PRSP's waren

82 In een studie over de PRSP's in Sub-Sahara Afrika wordt geconcludeerd, dat de sectorkeuze in Burkina Faso in sterke mate overeenkomt met de PRSP. Datzelfde geldt min of meer voor Oeganda en Zambia. (Adviesraad Internationale Vraagstukken (2003) *Pro Poor Growth in de bilaterale partnerlanden in Sub-Sahara Afrika*:51.) Die overeenkomst gold overigens niet voor andere Afrikaanse landen, zoals Tanzania, Ghana en Ethiopië, waar grote discrepanties werden geconstateerd tussen de sectorkeuze en de prioriteiten van de PRSP's. In Bangladesh werd pas in 2004 een PRSP ontwikkeld en kan eveneens achteraf worden geconstateerd, dat de vier gekozen sectoren op de lijst van twaalf prioritaire thema's/sectoren van de strategie waren opgenomen.

daarvoor niet operationeel genoeg. Bovendien bestond er bij de meeste donoren onvoldoende politieke wil om tot een dergelijke herschikking te komen. De sectorkeuze van 2003 om uitvoering te geven aan beleidsvoornemens van *Aan Elkaar Verplicht*, is niet of nauwelijks onderwerp van overleg met de ontvangende overheid geweest, maar eenzijdig door Nederland bepaald.

b) De 'meerwaarde' van de Nederlandse hulp ten opzichte van bijdragen van andere donoren

Hoewel 'meerwaarde' niet precies gedefinieerd werd, kan uit de beleidsinstructies worden opgemaakt, dat dit betrekking had op de langdurige betrokkenheid van Nederland bij de betreffende sector, de Nederlandse expertise en het hulpvolume. In drie sectoren (water in Bangladesh, gezondheid in Zambia, en de juridische sector in Oeganda) is de meerwaarde aantoonbaar. De sterke prioriteit voor basisonderwijs en de snelle uitbreiding van de bestedingen kunnen echter moeilijk beargumenteerd worden met bestaande Nederlandse expertise of meerwaarde op dat terrein. Hetzelfde geldt voor goed bestuur. Nu bij de meeste andere donoren de hulp aan basisonderwijs en gezondheidszorg sterk toeneemt, wordt het alleen nog maar moeilijker de meerwaarde van Nederland op die terreinen aan te geven. Op het terrein van rurale ontwikkeling en landbouw kan, vanwege de lange traditie van steun daarvoor, en de in Nederland beschikbare expertise wel worden betoogd, dat er sprake is van een Nederlandse meerwaarde, maar de activiteiten op deze terreinen zijn juist sterk teruggebracht. Bij de betreffende vakministeries en andere donoren in de onderzochte landen werd dan ook melding gemaakt van verbazing over de terugtrekking van Nederland uit de landbouwsector.

c) Beoordeling van de ontvangststructuur

In de beleidsdocumenten werd de nadruk gelegd op het maken van een zorgvuldige inschatting en analyse van de kwaliteit van het sectorbeleid en de institutionele voorwaarden om de sectorale benadering toe te passen. Dit deel van de beleidsintenties is niet of nauwelijks uitgevoerd. In de loop van de uitvoering van de sectorale benadering werden de uitvoeringscapaciteit en de institutionele problemen echter veelal wel als een belangrijk obstakel genoemd voor uitvoering van de sectorale benadering. Het ontbreken van een dergelijke analyse vooraf vermindert bovendien de mogelijkheid om de uitvoering van het nieuwe beleid te monitoren en te evalueren vanuit een goed gedocumenteerde beginsituatie.

De veranderingen in de bestedingen en de concentratie van de hulp

In vrijwel alle 19+3 landen is de concentratie van de hulp in sectoren in belangrijke mate gerealiseerd. Ook in landen waar de voortgang met de toepassing gering

is geweest, is er een duidelijke afname van de financiering van activiteiten die buiten de in 1999 gekozen sectoren vallen. Daarbij is soms creatief met de indeling in sectoren omgesprongen en zijn bestaande activiteiten geïnclassificeerd onder de prioritaire sectoren. Omdat na 2003 het aantal sectoren verder werd teruggebracht, maar de financiering van de activiteiten die tot de geschrapte sectoren behoorden, werd voortgezet, werd het zicht op de samenstelling van de bilaterale hulpprogramma's vanaf 2004 onduidelijk.

De bilaterale Nederlandse hulp werd vóór 1998 gekenmerkt door een groot aandeel van landbouwprojecten, rurale ontwikkelingsactiviteiten en milieuprojecten in brede zin (inclusief waterbeheer, bosbouw en energie). Met de invoering van de sectorale benadering nam dat aandeel sterk af en verschoof het gewicht naar onderwijs en gezondheidszorg. Met de sectorkeuze van 2003 werd deze tendens verder aangemoedigd. De ervaring had bovendien geleerd, dat in de sociale sectoren de hulpgebieden relatief gemakkelijk te besteden waren. Er bestaat brede overeenstemming dat deze sectoren behoren tot het domein van de publieke sector. Daarbinnen bestaat veelal een duidelijke toewijzing van verantwoordelijkheden en heeft de overheid een belangrijk aandeel in de uitvoering van het beleid. De invulling van de sectorale benadering voor productieve sectoren vereist samenwerking tussen publieke en private sector met duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden. Deze ontbrak veelal en de invoering van de sectorale benadering bleek daardoor veel moeizamer te verlopen. Bovendien hadden evaluaties uit het recente verleden aangetoond dat de resultaten met economische programma's, vooral in de marginale rurale gebieden, teleurstelden.⁸³

3.6 Conclusies

In meer dan de helft van de 19+3 landen waren de voorwaarden voor de toepassing van de sectorale benadering ongunstig, omdat deze benadering niet of slecht aansloot bij de bestaande situatie en ontwikkelingen.

De operationele instructies of aanbevelingen voor de sectorkeuze zijn niet systematisch gevolgd. Nagelaten is een systematische beoordeling vooraf te maken van de ontvangststructuur in de sectoren. Ook later is dat in de meeste sectoren niet gecorrigeerd.

⁸³ Zie bijvoorbeeld: Sterkenburg, J. en van der Wiel, A. (1999) *Integrated Area Development. Experiences with Netherlands aid in Africa. Focus on Development/10*. Ministry of Foreign Affairs.

De besluitvorming over de sectorkeuze is in belangrijke mate eenzijdig door Nederland gedaan. De verdere inkrimping van het aantal sectoren in 2003 was zelfs helemaal geen onderwerp van overleg met de partnerlanden.

Het voornemen de hulp in de sectoren te concentreren is uitgevoerd. De exitstrategie is in belangrijke mate afgerond.

Van de invoering van de sectorale benadering is een sterke stimulans uitgegaan op de toename van de activiteiten en bestedingen in de sociale sectoren, vooral onderwijs. Deze tendens is versterkt door de invloed van de MDG's, de internationaal overeengekomen inputdoelstellingen voor enkele sectoren en thema's en de beleidsprioriteiten uit de nota *Aan Elkaar Verplicht*.

4 Sectorale benadering en hulpvormen

Inleiding

Eén van de centrale thema's van de sectorale benadering is het streven naar een betere afstemming van de hulp met andere donoren (harmonisatie) en een betere aanpassing van de hulp aan het beleid en het beheer van de ontvangende overheid (*alignment*). Een belangrijk instrument voor dat laatste is het inzetten van minder geormerkte vormen van hulp. In paragraaf 4.1 wordt de beleidsformulering beschreven met betrekking tot hulpvormen. Paragraaf 4.2 geeft een overzicht van de uitvoering van de beleidsvoornemens: in hoeverre is er sprake van een toename van minder geormerkte hulp? In de laatste paragraaf 4.3 wordt de inzet van de verschillende hulpvormen geanalyseerd en beoordeeld. De bevindingen hebben voornamelijk betrekking op de 19+3 landen. Voor een verdere analyse van de bevindingen wordt in 4.3 tevens gebruik gemaakt van gegevens uit de vijf casestudielanden.

4.1 Beleidsformulering

In de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking bestond al langere tijd een combinatie van verschillende hulpvormen. De belangrijkste hiervan zijn projecthulp en begrotingssteun. Bij projecthulp is de financiering geormerkt voor duidelijk omschreven activiteiten. Begrotingssteun is de minst geormerkte hulpvorm: de hulp wordt verleend in de vorm van vrij besteedbare deviezen, waarbij de lokale tegenwaarde van het bedrag op basis van beleidsafspraken wordt besteed.

In het kader van de sectorale benadering werd het beleid voor de inzet van minder geormerkte hulpvormen verder ontwikkeld en gedetailleerd vastgelegd.⁸⁴ De twee bepalende begrippen daarbij zijn sectorale programmahulp en macrohulp (zie box 4.1). *Sectorale programmahulp* is programmahulp, die in één sector wordt

84 Zie onder meer: ministerie van Buitenlandse Zaken/Steungroep Sectorale Benadering (2000) *Beheersmatige Aspecten van de SB*, April 2000 en ministerie van Buitenlandse Zaken/DVF/AS (2004) *Handreiking Trackrecord; 'Welke mate van 'alignment' is mogelijk en welke hulpmodaliteiten komen hiermee overeen?*

gealloceerd, terwijl macrohulp ingezet wordt voor sectoroverstijgende programma's of steun aan de algemene begroting.⁸⁵

Begrotingssteun kan bestaan uit algemene of sectorale begrotingssteun. *Algemene begrotingssteun* maakt onderdeel uit van macrohulp en dient als ondersteuning van het totale beleid van het partnerland. *Sectorale begrotingssteun* is een bijdrage aan het beleid van een sector of belangrijke onderdelen daarvan. Deze wordt aangeboden, indien het totale macro- en begrotingsbeleid van voldoende kwaliteit geacht werd, maar nog onvoldoende waarborg biedt voor het gewenste niveau van de uitgaven in prioritaire sectoren (bijvoorbeeld, wanneer het uitgangsniveau van een bepaalde sectorale budgetallocatie laag is).⁸⁶ Gedurende de periode 1999-2002 was het Nederlandse beleid om zo veel mogelijk tot sectorale programmahulp te komen, waarbij een voorkeur bestond voor sectorale begrotingssteun. De suggestie werd daarbij gewekt, dat in het kader van de sectorale benadering sprake zou zijn van een opeenvolging van in te zetten hulpinstrumenten: van projecthulp naar 'baskets'; van 'baskets' naar sectorale begrotingssteun en vervolgens naar Algemene begrotingssteun als einddoel.

Projecthulp werd aanvankelijk sterk ontmoedigd.⁸⁷ Deze vorm van hulp zou slechts ingezet kunnen worden voor bijdragen aan de institutionele capaciteitsversterking van de overheid, of om innovaties te stimuleren.⁸⁸

In de nota *Aan Elkaar Verplicht* (2003) werd een flexibele inzet van hulpvormen benadrukt, waarbij steeds per land zou moeten worden afgewogen wat de meest effectieve inzet zou kunnen zijn. Nogmaals werd uitgesproken, dat programmahulp, en waar mogelijk begrotingssteun, de meest gewenste hulpvorm is, maar

85 Het ministerie van Buitenlandse Zaken gebruikt de term *structurele* macrohulp om deze te onderscheiden van *incidentele* macrohulp, waarvan schuldverlichting de meest voorkomende vorm is. Structurele macrohulp maakt onderdeel uit van de landenallocatie en de besluitvorming berust in belangrijke mate bij de ambassade, zij het met toetsing door het ministerie. Waar in dit rapport gesproken wordt van macrohulp, wordt structurele macrohulp bedoeld.

86 Sectorale begrotingssteun maakt deel uit van de nationale begroting, maar krijgt niet altijd een volledige *on budget* behandeling (zie box 4.1). Donoren bedingen gewoonlijk wel, dat hun bijdragen worden gevrijwaard van kortingen en herschikkingen door het ministerie van Financiën of het parlement. (ring-fencing) Bij *ring fencing* worden bepaalde begrotingsposten beschermd tegen bezuinigingsmaatregelen of andere begrotingsaanpassingen. Het resultaat van *ring fencing* hangt af van de relatieve omvang van de donorbijdragen. Is deze niet substantieel, dan is het effect van afscherming gering: de donorbijdragen worden weliswaar afgeschermd, maar de nationale bijdragen niet.

87 Speech van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking tijdens ambassadeursconferentie van januari 1999. (SC-014/99).

88 Ministerie van Buitenlandse Zaken/Steungroep Sectorale Benadering (2000:9-13): *Sectorale Benadering. Werkdocument*.

er zou geen voorkeur meer worden gegeven aan sectorale begrotingssteun.⁸⁹ Als gedelegeerde budgethouders waren de ambassades in principe autonoom in het bepalen van een combinatie van hulpvormen, die van jaar tot jaar kon verschillen. Een jaar later werd in een interne beleidsnotitie van de Steungroep Sectorale Benadering gepleit voor een verdere versoepeling van de eerdere instructies:

‘Na de invoering van de sectorale benadering is ten onrechte vaak gedacht dat projecten niet meer mochten, dat het doel was om zo snel over te gaan naar on-budget-steun. Dit zou in landen waar Nederland voldoende vertrouwen heeft in het bestuur inderdaad wenselijk zijn, maar daar is nog niet altijd sprake van.’⁹⁰

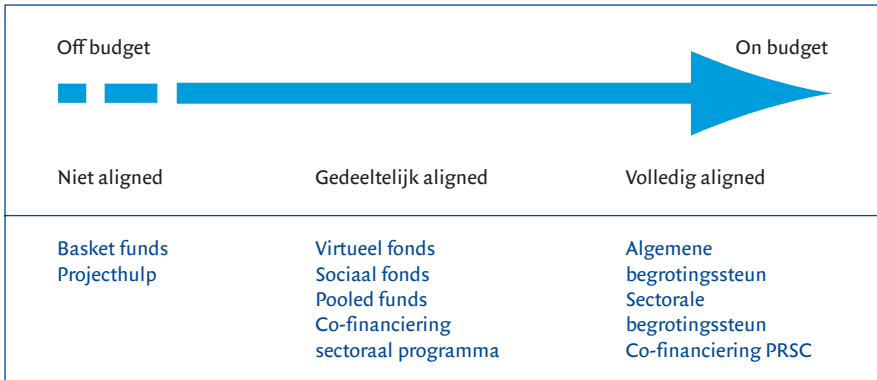
Het centrale uitgangspunt in het beleid over de gehele periode was: hoe meer overeenstemming tussen het ontvangende land en de donoren over de prioriteiten van het beleid – gericht op de vermindering van armoede – hoe minder geoormerkt de hulp. Voorwaarde daarbij was wel, dat het beheer van de openbare financiën van het partnerland op orde is om een zo transparant mogelijke verantwoording over de bestedingen te garanderen. Harmonisatie en *alignment* zijn daarom nauw verbonden met de keuze van een hulpvorm. De programmahulpbrief van 2003 aan het parlement benadrukte, dat het er vooral om ging in welke mate de donoren de hulp afstemmen op de beleids- en beheerskaders van de overheid van het partnerland. Bij volledige afstemming zouden hulpvormen ingezet worden die *on-budget* zijn, dat wil zeggen die als integraal onderdeel van de begroting van het ontvangende land kunnen worden beschouwd.⁹¹ Vanaf 2004 wordt er in het Nederlandse beleid een directe relatie gelegd tussen beleid en (financieel) beheer van het partnerland en de hulpvormen. De mate van *alignment* werd ingedeeld in drie categorieën: volledig, gedeeltelijk en niet afgestemd. De bijbehorende financieringsvormen zijn daarnaar gegroepeerd (figuur 4.1).⁹²

89 Het Interdepartementaal beleidsonderzoek (ronde 2002-2003, nr.1) *Eindrapport van de werkgroep Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking* had aanbevolen om alle off-budget (zoals projecthulp) om te zetten in ‘on-budget’ hulp, die direct aan de begroting van het ontvangende land ten goede komt. De reactie daarop uitgewerkt in *Aan Elkaar Verplicht* zegt daarover: ‘Als beleidsrichting op hoofdlijnen overgenomen maar wel op basis van flexibele inzet afhankelijk van situatie en effectiviteit en onder drietal voorwaarden voor begrotingssteun’. (Bijlage VI).

90 Steungroep Sectorale Benadering (2004). *Groeidocument*. p.8.

91 Rapportage Programmahulp 2003; Brief aan Tweede Kamer van 26 april 2004: blad 10.

92 Steungroep Sectorale Benadering (2004) p. 18. De kenmerken van ieder van die vormen werden afgesproken in *Harmonisation in Practice*-verband. In dat kader werd overeengekomen, dat ten behoeve van ‘Joint Financing Agreements in support of SWAs’, bepaald moest worden of een hulpmodaliteit ‘volledig, gedeeltelijk dan wel niet *aligned* is.

Figuur 4.1 Hulpvormen en mate van alignment**Box 4.1** Begrippen hulpvormen

Gedelegeerde structurele bilaterale hulp is de bilaterale hulp die via de ambassades wordt verleend, plus de structurele macrohulp. Alle financieringsvormen voor hulp die niet gericht zijn op een specifieke activiteit of project kunnen aangeduid worden als 'minder geormerkte vormen' van financiering of programmahulp.

Sectorale programmahulp is programmahulp die in één sector wordt gealloceerd. Deze kan bestaan uit:

- een financiële bijdrage aan de begroting van een sector (sectorale begrotingssteun),
- een bijdrage aan een gemeenschappelijk fonds op basis van een tussen het ontvangende land en donoren overeengekomen beheerskader (basketfinanciering),
- co-financiering van sectorale hervormingsprogramma's (b.v. met de Wereldbank).

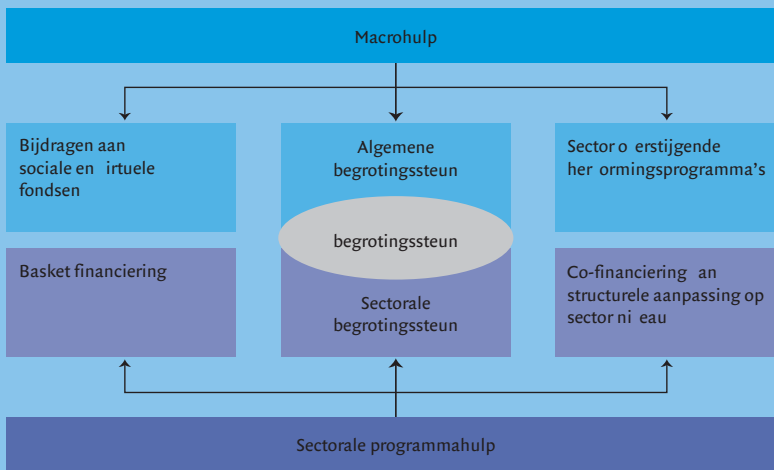
(Structurele) macrohulp is programmahulp die niet ten behoeve van individuele sectoren wordt gealloceerd. Vormen van macrosteun zijn:

- bijdragen aan sociale fondsen,
- sectoroverstijgende hervormingsprogramma's,
- algemene begrotingssteun, die tot doel heeft het ontwikkelingsbeleid van het partnerland te ondersteunen via een bijdrage aan de begroting.

Sociale fondsen zijn doorgaans multisectoraal en gericht op armoedebestrijding door middel van investeringen in de sociale sectoren. Sociale fondsen kennen een eigen uitvoerings- en beheersapparaat.

Virtuele fondsen doen hetzelfde, maar kennen geen eigen uitvoeringsapparaat. De sectoroverstijgende hervormingsprogramma's zijn gericht op institutionele versterking, zoals de hervorming van de publieke sector. Ook co-financiering van de Poverty Reduction Support Credits (PRSC) van de Wereldbank behoren daartoe. De PRSC is de enige kredietvorm die de Wereldbank verstrekt die niet gebaseerd is op specifieke programma's of projecten, maar dient ter ondersteuning van door de overheid geplande uitgaven voor armoedebestrijding.

Hulpmodaliteiten



Incidentele macrohulp maakt geen deel uit van de gedelegeerde bilaterale hulp en diende de laatste jaren vooral voor bijdragen aan schulduverlichting.

Er is sprake van 'on-budget' steun indien deze (a) tegemoet komt aan het mandaat van het parlement van het ontvangende land om de overheidsbegroting te wijzigen/ vast te stellen en controle uit te oefenen op de uitvoering ervan en (b) onder verantwoordelijkheid valt van de ontvangende overheid en daarmee aansluit op de bestaande wet- en regelgeving en procedures voor beheer en uitvoering.

Fiduciary risk assessment is de inschatting van het risico dat ter beschikking gestelde fondsen niet gebruikt worden overeenkomstig de geplande bestedingen volgens de (overheids-) begroting ten gevolge van tekortkomingen in het financieel management, beperkingen in de uitvoeringcapaciteit of gebrekkige accountability.

Of het aanbieden van begrotingssteun in een bepaald land al dan niet tot de mogelijkheden behoorde, hing af van de risico-inschatting door de ambassade. De risico's werden vooral bepaald aan de hand van de kwaliteit van het beleid, de kwaliteit van het bestuur in het algemeen en het financieel-administratieve beheer door het overheidsapparaat in het bijzonder. Om deze inschatting te kunnen maken hanteerden de ambassades twee instrumenten. Het instrument *track record* werd in 1995 in gebruik genomen voor de beoordeling of een land al dan niet in aanmerking zou komen voor macrosteun. In de loop der tijd is dit instrument enige malen aangepast. Het *track record* dient om de visie van de ambassade op belangrijke aspecten van het overheidsbeleid, zoals economie en handel, bestuur, politiek en beheer, te systematiseren en te aggregeren tot een oordeel. Het *track record* gaf tot en met 2003 aan of een partnerland in aanmerking kwam voor begrotingssteun, maar is daarna (2004) verbreed naar alle hulpmodaliteiten. Het omvat thans vier criteria: armoedebestrijding, economisch beleid, beheer van de openbare financiën en goed bestuur, en beleidsdialoog en harmonisatie. In de analyse moet de ambassade thans een relatie leggen tussen de scores, de mate van *alignment* die mogelijk is en de in te zetten hulpvormen. Het tweede instrument was een specifieke risico-inschatting (*fiduciary risk assessment*) uitgevoerd door de donorgemeenschap in het partnerland. In de meeste gevallen maakte deze laatste onderdeel uit van de standaard *Country Financial Accountability Assessment*. Deze is beperkt tot het financieel-administratief beheer van de overheid en wordt uitgevoerd door de Wereldbank.

4.2 De inzet van minder geormerkte hulp

De evaluatie van de beleidsuitvoering is geconcentreerd op de vraag in welke mate er voortgang is gemaakt met het inzetten van minder geormerkte hulp. Om die vraag te beantwoorden, zijn de volgende indicatoren gebruikt:

- a) De toename van de totale programmahulp: de som van structurele macrohulp (waarvan algemene begrotingssteun de belangrijkste is) en de sectorale programmahulp. Hiermee kan een globaal inzicht worden verkregen in de voortgang met het inzetten van minder geormerkte hulp.
- b) De toename van de sectorale programmahulp om inzicht te krijgen in de voortgang met het inzetten van minder geormerkte hulpvormen binnen de sectoren.
- c) De toename van de algemene begrotingssteun om inzicht te krijgen in de voortgang met de inzet van de volgens het beleid meest gewenste hulpvorm.

a) Programmahulp

Gedurende de periode 2000-2004 bedroeg de totale bilaterale hulp aan de 19+3 landen meer dan EUR 2,8 miljard. Het aandeel programmahulp daarin steeg van 37% in 2000 naar 47% van de bilaterale hulp in 2004 (tabel 4.1).⁹³

Tabel 4.1 Programmahulp in de bilaterale hulp, 19+3 landen, 2000- 2004

| EUR 1.000.000,- | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Totaal 2000- 2004 |
|--|------|------|------|------|------|------|-------------------------|
| Macrohulp | 40 | 84 | 123 | 120 | 126 | 121 | 574 |
| Sectorale programmahulp | Nb | 107 | 171 | 156 | 108 | 141 | 683 |
| Totaal programmahulp | Nb | 191 | 294 | 276 | 234 | 262 | 1.257 |
| Totaal bilaterale hulp | 334 | 512 | 586 | 622 | 557 | 562 | 2.839 |
| Aandeel totale programma- hulp in de bilaterale hulp | Nb | 37% | 50% | 44% | 42% | 47% | 44% |
| Aandeel sectorale program- mahulp in bilaterale hulp | Nb | 21% | 29% | 25% | 19% | 25% | 24% |
| Totaal toegewezen aan sectoren | Nb | 357 | 376 | 413 | 368 | 383 | 1.898 |
| Aandeel toegewezen aan sec- toren in totale bilaterale hulp (d.w.z. incl. projecthulp) | Nb | 70% | 64% | 66% | 66% | 68% | 67% |

Bron: IOB Database. Cijfers voor 1999 zijn grotendeels niet beschikbaar.

De getoonde totalen verhullen de verschillen per land (zie tabel 4.2). In tien landen werd meer dan de helft van de bilaterale hulp aan programmahulp besteed; in Oeganda, Ghana en Mali zelfs tweederde of meer. Tegelijkertijd maakte in een negental landen de programmahulp minder dan eenderde van het totaal uit. In

⁹³ De *incidentele* macrohulp, die aanvullend op de bilaterale hulp werd verleend (bijvoorbeeld in het kader van schuldluchtiging) is hier niet meegeteld. Indien incidentele macrohulp als programmahulp wordt meegerekend dan blijkt het aandeel programmahulp aan de 19+3 landen te zijn gedaald van 65% in 2000 naar 47% in 2004. Na 2003 speelde de incidentele macrohulp vrijwel geen rol meer. Schuldluchtiging kan echter alleen met programmahulp worden vergeleken, indien op verlichte schuld ook werkelijk wordt afgelost. Zie voor een verdere uitwerking van dit argument: IOB (2004). *Resultaten in internationale schuldluchtiging*

dertien van de 19+3 landen vertegenwoordigde de projecthulp nog altijd meer dan de helft van de totale bilaterale hulp.⁹⁴ In zes landen nam de projecthulp na de introductie van de sectorale benadering zelfs toe.

Voor het hoge aandeel projecthulp zijn de volgende verklaringen te geven:

- 1) In landen waar nog weinig ervaring was opgedaan met sectorale benadering was in de meeste gevallen de voorbereiding van sectorsteun een langzaam proces. Projecten die qua thema binnen de gekozen sectoren vielen, werden voortgezet. Ook werden nieuwe projecten gestart met als doel het sectorbeleid te steunen, zonder dat deze in de begroting van de ontvangende overheid konden worden opgenomen. Bij de keuze voor projectfinanciering speelde ook de vrees mee, dat vertragingen bij de toepassing van de sectorale benadering zouden leiden tot een snelle daling van de uitgaven.⁹⁵
- 2) In de dertien landen, die ook in 2004 een laag (minder dan 20%) percentage programmahulp kenden, waren naar de mening van de ambassades de voorwaarden om over te gaan tot verregaande vormen van *alignment* afwezig. Daarom werd binnen de prioritaire sectoren projectfinanciering grotendeels gehandhaafd.
- 3) Voor speciale programma's, die samenhangen met de inputdoelstellingen (zoals HIV-aids en water) werd regelmatig projecthulp ingezet buiten de gekozen sectoren .

b) Sectorale programmahulp

Over de periode 2000-2004 bedroeg het aandeel *sectorale programmahulp* iets minder dan een kwart van de totale bilaterale hulp.⁹⁶ Dat aandeel nam in de tijd licht toe zonder dat sprake is van een duidelijke tendens. Hiervoor gelden dezelfde verklaringen als hierboven gegeven voor het hoge aandeel van de projecthulp.

94 Hierbij wordt de officiële indeling aangehouden zoals dat in het beleid voor der sectorale benadering is gehanteerd. Projecthulp wordt dan in feite begrepen als de hulpvormen die niet behoren tot de sectorale programmahulp of macrohulp. Dit laat onverlet dat onder de activiteiten die niet onder sectorale programmahulp vallen, er verschillende varianten voorkomen: van de financiering van een strikt omschreven projectdoel maar ook steun met een algemener of programatisch karakter. Omdat basetfinanciering niet altijd consequent is geëvalueerd, zijn er meerdere voorbeelden te geven waar het onderscheid tussen sectorale programmahulp en projecthulp lang niet altijd hard is. Om voor het totaal overzicht een en hetzelfde criterium aan te houden is hier toch vastgehouden aan de officiële opgave zoals verwerkt in de aan de Tweede Kamer verzonden programmahulpbrieven.

95 Dit speelde bijvoorbeeld in Burkina Faso. Zie: Hendrix, H. (2001). *Sectorale benadering en programmahulp*. Notitie voor Bijeenkomst Hoofden OS van 22 februari 2001.

96 De schommelingen in de bedragen over de jaren worden deels veroorzaakt doordat sommige grote programma's nog net wel of niet in het ene of volgende jaar werden geboekt. Om die reden moet de tendens op middellange termijn uitgangspunt zijn voor de analyse.



Muur met schilderingen en leuzen tegen corruptie in Oeganda. Foto: Roel Burgler/Hollandse Hoogte.

Omdat de percentages sectorale programmahulp en algemene begrotingssteun elkaar wederzijds beïnvloeden, is de toename van sectorale programmahulp vooral een relevante indicator voor de veertien landen, waaraan in 2004 geen algemene begrotingssteun werd gegeven. In zeven daarvan was sprake van toename van sectorale programmahulp en in de overige zeven van een daling. In acht landen bedroeg de sectorale programmahulp minder dan 10% van de totale bilaterale hulp.

Bij vergelijking van de drie vormen van sectorale programmahulp (sectorale begrotingssteun, basket-financiering en co-financiering met de Wereldbank) valt op dat het relatieve gewicht van deze componenten ongeveer gelijk is als de hele periode wordt beschouwd. Wel traden markante verschuivingen in de tijd op. Het aandeel co-financiering met de Wereldbank nam sterk af: van meer dan de helft van de sectorale programmahulp naar ongeveer 12%. Precies het tegenovergestelde vond plaats met basketfinanciering, die toenam van ongeveer 11% tot bijna 50%. Wel dient daarbij aangetekend te worden dat de criteria voor basketfinanciering niet scherp zijn afgebakend en dat het na 2004 aangebrachte onderscheid

tussen basketfinanciering (niet *aligned*) en werkelijke ‘*pooled*’ funding (*on budget*, zie figuur 4.1) niet in de registratie van de hulpvormen is verwerkt.⁹⁷

De hulpvorm die volgens de beleidsdocumenten het meeste aansluit bij de sectorale benadering, namelijk sectorale begrotingssteun, werd in de praktijk weinig toegepast. Over de periode 2000-2004 bedroeg de sectorale begrotingssteun EUR 204 miljoen en maakte slechts 8% van de bilaterale hulp aan de 19+3 landen uit (tabel 4.3). Alleen in Oeganda, Zuid-Afrika en Ghana maakte sectorale begrotingssteun meer dan 40% van de totale hulp uit.

Tabel 4.2 Programmahulp, sectorale programmahulp en algemene begrotingsteun per land, in percentages van de totale bilaterale hulp in 2000-2004

| Land | Aandeel programmahulp 2000-2004 | Aandeel sectorale programmahulp 2000 | Aandeel sectorale programmahulp in 2004 | Aandeel algemene begrotingssteun in 2000 | Aandeel algemene begrotingssteun in 2004 |
|--------------|---------------------------------|--------------------------------------|---|--|--|
| Oeganda | 82,0 | 41,1 | 22,1 | 0,0 | 69,9 |
| Ghana | 76,7 | 27,6 | 48,2 | 0,0 | 25,6 |
| Mali | 66,3 | 13,8 | 47,7 | 37,9 | 28,7 |
| Zambia | 64,2 | 33,3 | 56,7 | 0,0 | 0,0 |
| Tanzania | 59,6 | 24,9 | 27,0 | 0,0 | 23,7 |
| Macedonië | 58,4 | 0,0 | 4,1 | 0,0 | 0,0 |
| Bolivia | 56,9 | 19,3 | 44,6 | 0,0 | 17,5 |
| Mozambique | 55,3 | 4,3 | 31,7 | 19,7 | 51,4 |
| Zuid-Afrika | 53,3 | 48,9 | 61,2 | 0,0 | 0,0 |
| Nicaragua | 45,8 | 0,0 | 1,2 | 0,0 | 50,3 |
| Burkina Faso | 44,4 | 0,0 | 2,7 | 0,0 | 38,9 |
| Benin | 40,9 | 0,0 | 88,4 | 0,0 | 0,0 |
| Vietnam | 36,2 | 6,1 | 15,7 | 0,0 | 0,0 |
| Indonesië | 30,1 | 47,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

⁹⁷ Bij toepassing van de nieuwe indeling van wel of niet *aligned* zou het aandeel niet *aligned* veel hoger uitvallen dan het nu gebruikte criterium van programmahulp (zie figuur 4.1).

Tabel 4.2 Vervolg

| Land | Aandeel programmahulp 2000-2004 | Aandeel sectorale programmahulp 2000 | Aandeel sectorale programmahulp in 2004 | Aandeel algemene begrotingssteun in 2000 | Aandeel algemene begrotingssteun in 2004 |
|---------------|---------------------------------|--------------------------------------|---|--|--|
| India | 27,7 | 10,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Bangladesh | 20,4 | 19,7 | 17,0 | 0,0 | 0,0 |
| Eritrea | 14,3 | 46,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Jemen | 13,2 | 0,0 | 13,2 | 0,0 | 0,0 |
| Rwanda | 12,6 | 0,0 | 14,8 | 0,0 | 0,0 |
| Sri Lanka | 10,9 | 17,4 | 8,0 | 0,0 | 0,0 |
| Ethiopië | 10,3 | 34,0 | 9,8 | 0,0 | 0,0 |
| Egypte | 9,7 | 2,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Totaal | 44,4 | 20,9 | 25,2 | 3,1 | 18,0 |

Bron: IOB Database. In volgorde van relatieve omvang programmahulp (samengesteld uit sectorale begrotingssteun, sectorale programmahulp en programmahulp sector doorsnijdend).⁹⁸

c) Algemene begrotingssteun

Maakte algemene begrotingssteun in 2000 nog slechts 19% van de macrohulp uit, in 2004 was dat opgelopen tot 81%. Zowel de steun aan sociale fondsen als co-financiering met de Wereldbank van sectoroverstijgende hervormingsprogramma's daalden sterk. Tabel 4.3 laat zien dat het aandeel van de algemene begrotingssteun in de totale bilaterale hulp aan de 19+3 landen gestegen is van 3% tot 18% in 2004. Voor wat betreft de totale begrotingssteun (d.w.z. sectorale en algemene begrotingssteun) kan uit tabel 4.3 worden opgemaakt dat deze over de periode 2000-2004 toenam van 8 tot 28% van de totale bilaterale hulp.

⁹⁸ De zeer lage percentages sectorale programmahulp voor Burkina Faso en Nicaragua zijn te verklaren omdat er in 2004 voor Burkina Faso alleen EUR 740.000,- voor het onderwijsprogramma en voor Nicaragua EUR 225.000 voor het SWAP Health Development Fund als zodanig werden geclassificeerd. In beide landen waren de bestedingen die in 2003 als sectorale programmahulp werden geclassificeerd hoger: in Nicaragua werd voor EUR 1 miljoen aan sectorale begrotingssteun aan gezondheid verleend en in Burkina Faso voor EUR 3,5 miljoen in onderwijs.

Tabel 4.3 Begrotingssteun in de bilaterale hulp, 19+3 landen, 2000-2004

| EUR 1.000.000,- | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Totaal 2000- 2004 |
|--|------|------|------|------|------|-------------------------|
| Sectorale begrotingssteun (incl. sectordoorsnijdend) | 24 | 26 | 60 | 36 | 59 | 205 |
| Algemene begrotingssteun (structureel) | 16 | 60 | 59 | 86 | 101 | 322 |
| Sectorale plus algemene begrotingssteun | 40 | 86 | 119 | 122 | 160 | 527 |
| Aandeel algemene begrotingssteun in de totale bilaterale hulp | 3% | 10% | 9% | 15% | 18% | 11% |
| Aandeel sectorale plus algemene begrotingssteun in de totale bilaterale hulp | 8% | 15% | 19% | 22% | 28% | 19% |

Bron: IOB Database

Terwijl begrotingssteun in 2000 nog maar aan twee van de 19+3 landen werd verleend, was dat in 2005 opgelopen tot acht landen.⁹⁹ In Tabel 4.4 wordt een gedetailleerd overzicht gegeven van de algemene begrotingssteun voor deze landen.

Mozambique is de grootste ontvanger van algemene begrotingssteun gevolgd door Tanzania en Burkina Faso. In 2004 maakte de algemene begrotingssteun in Oeganda, Nicaragua en Mozambique meer dan de helft van de totale Nederlandse hulp uit. In Burkina Faso ging de algemene begrotingssteun gepaard met een verregaande vorm van harmonisatie: voor de begrotingssteun van 2005 werd een algemeen kader opgesteld voor de uitvoering van de PRSP dat door de overheid en alle deelnemende donoren - waaronder de Europese Gemeenschap en de Wereldbank - is aanvaard. Voor Zambia is in 2005, tezamen met andere donoren, een *Memorandum of Understanding* ondertekend voor het verlenen van algemene begrotingssteun. Voor 2006 is daarvoor EUR 5,7 miljoen begroot.

⁹⁹ Aan aan geen enkel ander land van de in 2003 toegevoegde partnerlanden werd in 2005 algemene begrotingshulp verleend, zodat gesteld kan worden dat deze hulpvorm in 8 van de 36 partnerlanden wordt toegepast.

Tabel 4.4 Begrotingssteun in de bilaterale hulp, 19+3 landen, 2000-2005

| EUR 1.000.000,- | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Totaal 2000- 2005 |
|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|-------------------------|
| Benin | | | | 3.354 | | 2.000 | 5.354 |
| Bolivia* | | | | 10.000 | 5.000 | (0.700) | 15.700 |
| Burkina Faso | | 6.807 | 12.767 | 10.346 | 12.842 | 15.000 | 57.726 |
| Ghana | | 6.534 | 8.781 | 7.153 | 10.000 | 10.000 | 42.468 |
| Mali | 9.091 | 9.076 | | | 10.000 | 10.000 | 38.167 |
| Mozambique | 6.818 | 10.074 | 14.688 | 20.000 | 18.000 | 16.000 | 85.580 |
| Nicaragua | | | | | 8.650 | 9.000 | 17.650 |
| Oeganda | | | 7.500 | 10.000 | 21.800 | 15.900 | 55.200 |
| Tanzania | | 16.011 | 15.088 | 25.324 | 14.591 | 10.000 | 81.014 |
| | 15.909 | 48.502 | 58.824 | 86.177 | 100.883 | 88.600 | 398.895 |

*De algemene begrotingssteun aan Bolivia is in 2005 stopgezet. Het vermelde bedrag is een saldo van 2004. Om die reden is Bolivia niet meegerekend in 2005.

In Oeganda was vanaf het begin in 2003 een bijzondere vorm van algemene begrotingssteun toegepast. De sectorale begrotingssteun aan de onderwijssector werd omgezet in algemene begrotingssteun, maar met de zogeheten *notional earmarking*. Daarmee werd een voorkeur uitgesproken voor allocatie van de begrotingssteun aan onderwijs en voortzetting van de begrotingssteun werd afhankelijk gesteld van de voortgang op een aantal overeengekomen prestatie-indicatoren, voor een deel binnen de onderwijssector.

In 2005 veranderde in zowel Bolivia als Oeganda de situatie met betrekking tot algemene begrotingssteun. In Bolivia werd de voor 2005 voorziene algemene begrotingssteun geschrapt vanwege drie redenen: het ontbreken van een PRSP, een veel betere situatie van de overheidsfinanciën met een daling van het tekort tot onder de 3% van het BNP en de instabiele politieke situatie in het land.¹⁰⁰ In Oeganda hebben slechte beleidsresultaten en groeiende verontrusting over de politieke ontwikkelingen rond de verkiezingen van 2006 er toe geleid dat de donoren tot bevrozing of stopzetting van de algemene begrotingssteun over zijn gegaan. Nadat het Verenigd Koninkrijk in maart 2005 al had besloten tot stopzetting, besloot Nederland in november van datzelfde jaar tot een bevrozing ervan. Daardoor werd

100 Jaarplan 2006 van HMA La Paz.

in 2005 van de voorziene EUR 21,9 miljoen EUR 15,9 miljoen uitbetaald. De vrijgekomen fondsen zullen worden besteed voor humanitaire hulp in Noord-Oeganda.¹⁰¹

4.3 Analyse en beoordeling

Het inzetten van minder geormerkte hulp

In de afgelopen vijf jaar is een tendens waarneembaar naar het inzetten van minder geormerkte hulp. Dat komt vooral door de toename van algemene begrotingssteun. Er is een tweedeling tussen, enerzijds, landen waar de tendens tot meer programmahulp en een afname van projecthulp evident is, en anderzijds, een groep van landen, waar er geen sprake is van afname van projecthulp en waar deze nog immer het leeuwendeel van de bilaterale hulp uitmaakt. Beide groepen maken ongeveer de helft van de oorspronkelijke 19+3 landen uit. Er blijken in de praktijk drie grote obstakels te zijn om over te gaan tot minder geormerkte hulp: zorg over (en gebrek aan zicht op) de effectiviteit ervan, gebrek aan vertrouwen in de transparantie van het begrotingssysteem en twijfels over de uitvoeringscapaciteit van de overheid in het partnerland.

Het onderscheid tussen de hulpvormen

Bij de introductie van de sectorale benadering had het departement een gedetailleerd instrumentarium ontwikkeld van hulpvormen, ieder met eigen voorwaarden en kenmerken. In de praktijk bleken de scheidslijnen tussen die vormen weinig hard. De term basket-financiering bleek een verzamelnaam voor zeer uiteenlopende regelingen en niet alle toepassingen rechtvaardigden het gebruik van deze term. In de praktijk zijn vele varianten aangetroffen, maar in de meeste gevallen ging het om programma's die wel gezamenlijk gefinancierd werden, maar waarbij de middelen niet echt 'gepooled' werden en waarover toch weer per donor een aparte verantwoording en administratie verzorgd moest worden. Op deze wijze werden projecten met meerdere donoren al snel programma's met basket-financiering genoemd en bleek co-financiering met de Wereldbank vrijwel naadloos over te kunnen gaan in basket-financiering.

De afbakening tussen sectorale en sector-overstijgende financiering was evenmin duidelijk.¹⁰² Ambassades worstelden met de indeling en neigden naar classifica-

¹⁰¹ Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer van 21 november 2005 betreft: ontwikkelingen in Oeganda.

¹⁰² In Zambia werd een basketfinanciering ten onrechte als sectorale begrotingssteun aangeduid. In de overzichten van de landenstudies zijn deze en andere fouten gecorrigeerd. Omdat na 2002 enige controle op de classificaties van modaliteiten werd toegepast, zijn de gegevens over 2003 en 2004 betrouwbaarder.

tie van sectorale programmahulp, ook als niet aan de voorwaarden was voldaan. Aanduidingen in het registratiesysteem van het ministerie waren niet altijd correct en werden gewijzigd na aanpassingen in het beleid, zoals na de nota *Aan Elkaar Verplicht*, zonder dat de feitelijke financieringsvorm veranderde.

Sectorale begrotingssteun

Er zijn verschillende redenen waarom de toepassing van de sectorale begrotingssteun beperkt is gebleven. In de meeste gevallen hielden de ambassades vast aan meer geormerkte hulpvormen omdat de voorwaarden nog als onvoldoende werden beschouwd. Sectorale begrotingssteun bleek moeilijk of niet toepasbaar als een institutioneel kader ontbrak (water in Bangladesh, juridische sector in Oeganda).

Bij een aantal ambassades (Burkina Faso maar ook Oeganda) leefden bezwaren tegen de hulpvorm op zich. In Oeganda en Burkina Faso meenden de ambassades, dat deze modaliteit onvoldoende mogelijkheden bood om sector-overstijgende problemen, zoals het aankoopbeleid van de overheid of de salariering van ambtenaren, aan de orde te stellen. Bovendien werd het bezwaar van functionaliteit van sectorale ten opzichte van algemene begrotingssteun naar voren gebracht. In Burkina Faso besloot men om die reden direct over te gaan tot algemene begrotingssteun. In Oeganda werd, mede vanwege die argumenten, de sectorale begrotingssteun voor onderwijs omgezet in algemene begrotingssteun, maar bleef men actief betrokken bij het overleg over het sectorbeleid. De steun voor decentralisatie (Ontwikkelingsfonds voor Lokaal Bestuur) bleef de ambassade wel in de vorm van sectorale begrotingssteun verlenen omdat hier, veel meer dan in het geval van onderwijs, sprake was van een afgeschermd fonds dat direct gericht was op financiering van de ontwikkelingsprogramma's van de districten.

Een ander nadeel was dat sectorale begrotingssteun kan leiden tot een verstoring van het integrale begrotingsbeheer. In Oeganda bleek dat donorbijdragen leidden tot overstijging van bestedingsplafonds per sector zoals vastgelegd in de meerjarenraming (*medium term expenditure framework*) van de overheid. Een dergelijke overschrijding had korting van de Oegandese bijdrage aan de desbetreffende sector tot gevolg. De daarmee vrijkomende fondsen werden vervolgens door de Oegandese overheid gebruikt voor andere doelen, waaronder verhoging van het defensiebudget. In andere landen verlangden donoren soms speciale constructies binnen de nationale begrotingen om de bijdragen aan specifieke sectoren

te vrijwaren van algemene maatregelen door het ministerie van Financiën (ring fencing).¹⁰³

Toch is sectorale begrotingssteun daarmee niet van de baan. In sommige landen menen de ambassades dat deze modaliteit, in tegenstelling tot algemene begrotingssteun, een grotere technische betrokkenheid bij het sectorbeleid van de themadeskundigen en een effectievere beleidsdialoog mogelijk maakt. Bij algemene begrotingssteun ligt de nadruk toch veel meer op macroeconomische thema's. In Bolivia werd vanaf 2004 sectorale begrotingssteun wel weer als hulpvorm toegepast in de onderwijssector, maar werd niet aan alle vereisten daarvoor voldaan.

In de monitoring van de sectorale benadering en het sectorwaarderingssysteem werd voortgang afgemeten aan het perspectief op sectorale begrotingshulp. In de totale Nederlandse bilaterale hulp bleef sectorale begrotingssteun echter van beperkte omvang: over de gehele periode 2000-2004 rond de 8% van de totale bilaterale bestedingen. De aanvankelijke nadruk op deze -in feite niet bestaende- modaliteit kan beschouwd worden als een kinderziekte, die weliswaar al in 2001 erkend, maar niet gecorrigeerd werd.

Algemene begrotingssteun

In het kader van deze evaluatie is geen aparte analyse gemaakt van de besluitvorming over algemene begrotingssteun, deels omdat deze buiten de opzet van de studie valt, en deels omdat IOB samen met andere donoren een aparte evaluatie over algemene begrotingssteun uitvoert.¹⁰⁴ Toch kunnen naar aanleiding van de bevindingen van de casestudies enige kanttekeningen worden gemaakt met betrekking tot de besluitvorming in deze.

Het besluit om al dan niet over te gaan tot begrotingssteun werd door de ambassades onderbouwd middels het toetsen van de kwaliteit van beleid en bestuur (track record). Terugkerende dilemma's daarbij waren de beoordeling van de kwaliteit van het beheer van de openbare financiën en de transparantie van het

¹⁰³ Als donoren de hulp oormerken en concentreren in een beperkt aantal sectoren (onderwijs en gezondheidszorg), kunnen de eigen bestedingen van een land juist verschuiven naar die sectoren waar minder externe steun voor aanwezig is. Veelal worden dan bepaalde percentages 'eigen bestedingen' tussen donoren en het partnerland afgesproken (of opgelegd), maar dat heeft in de praktijk tot gevolg dat vervuiling van de begroting plaats vindt. Zie ondermeer Frantz, Mpuku and Wright (2004:13).

¹⁰⁴ Joint Evaluation of General Budget Support (1999-2004).

begrotingsproces.¹⁰⁵ In de meeste landen, die in aanmerking komen voor algemene begrotingssteun, wordt het beheer van de openbare financiën als zwak beschouwd, en is corruptie een groot probleem. In die omstandigheden werd begrotingssteun gerechtvaardigd, omdat in de aan de hulp gekoppelde dialoog, door middel van het stellen van voorwaarden en monitoring, verbetering werd nagestreefd. Met begrotingssteun verkreeg Nederland een plaats in het overleg over sectoroverstijgende problemen als goed bestuur. In het geval van Oeganda kon op deze wijze worden deelgenomen aan besprekingen met de overheid over problemen als corruptie, defensie-uitgaven, mensenrechten en het conflict met de buurstaten.

Toch blijft het lastig de in het *track record* gestelde voorwaarden te objectiveren. Niet altijd is duidelijk, waarom het ene land wel en het andere niet in aanmerking komt voor algemene begrotingssteun. In Zambia bleef Nederland, ondanks een goede coördinatie tussen de donoren, afwachtend in het verlenen van begrotingssteun, terwijl andere donoren, zoals de Europese Gemeenschap, daar wel toe overgingen. Oeganda en Zambia scoorden ongeveer even goed – of even slecht – op het gebied van goed bestuur en beide landen behoorden tot de tien slechtst presterende landen op de Transparency International Corruption Perceptions Index. Het verschil tussen beide landen was erin gelegen, dat er onder de donoren consensus bestond met betrekking tot het vertrouwen in het beleid in Oeganda en juist een gebrek daaraan in Zambia.¹⁰⁶ Nederland wil inmiddels in 2006 wel begrotingssteun gaan verlenen aan Zambia.

Het oordeel aan de hand van de criteria blijkt in de praktijk niet altijd doorslaggevend te zijn. Ook andere motieven kunnen een rol spelen. Zo werd in Bolivia algemene begrotingssteun in 2003 en 2004 gerechtvaardigd als reactie op economische en politieke noodsituaties, die het resultaat waren van de wankelende positie van de regering, veroorzaakt door diepgewortelde problemen in de samenleving. De afspraken die met de overheid gemaakt werden bleken een korte geldigheidsduur te hebben vanwege de snelle regeringswisselingen die plaatsvonden. Na 2005 is begrotingssteun niet gecontinueerd. Voor Oeganda was de interesse, die de overheid expliciet kenbaar maakte aan de donoren voor het verwerven van begrotings-

¹⁰⁵ Hoe verschillend de mening daarover kan zijn bleek in het geval van Ghana, waar de goede track records deels worden tegengesproken door de forse kritiek op het begrotingsproces en de transparantie ervan in een studie van ODI: Killick, T. (2005). *The politics of Ghana's budgetary system*. CDD/ODI Policy Brief No 2. November 2005. Toch is er veelal eensgezindheid onder donoren bij de besluitvorming over algemene begrotingssteun.

¹⁰⁶ Maar ook dit is weer minder hard dan het lijkt, want in de *Country Integrated Fiduciary Assessment (World Bank CIFA, 2004)* wordt geconcludeerd, dat het risico in Oeganda als onveranderd 'hoog' ingeschat diende te worden.

steun, van grote invloed. De Oegandese overheid was zeer actief om algemene begrotingssteun te krijgen, maar van een dergelijke interesse was zeker niet in alle landen sprake. In Oeganda heeft Nederland, samen met andere donoren, welwillend gereageerd op de vraag om begrotingssteun. In een periode van drie jaar werd toegewerkt naar een situatie, waarbij in 2004 bijna 70% van de Nederlandse hulp in de vorm van begrotingssteun werd aangeboden. In de landenstudie over Oeganda worden vraagtekens gezet bij dat snelle tempo.¹⁰⁷ De begrotingssteun is weliswaar eind 2005 bevroren, maar er waren al vanaf 2004 signalen, die duiden op een snel verslechterende situatie. In de discussies daarover was een regelmatig terugkerende kritiek, dat de beoordeling te veel gemaakt werd op technische argumenten en te weinig op politiek-economische argumenten. Ten aanzien van de ontwikkelingen in zowel Oeganda als Bolivia wijzen politieke analyses er nu juist op dat de signalen voor verslechtering al eerder waar te nemen waren.¹⁰⁸ Naar aanleiding van de bevrozing van de algemene begrotingssteun in Oeganda is opgemerkt dat niet de aard van het regime in Oeganda is veranderd, maar dat donoren systematisch een te optimistische inschatting hebben gemaakt van de voorwaarden voor algemene begrotingsteun.¹⁰⁹

Bij algemene begrotingssteun is harmonisatie via een multi-donor aanpak van belang om de fungibiliteit die ook tussen donoren optreedt, te beperken. In vrijwel alle gevallen van algemene begrotingssteun bleek harmonisatie goed te werken. In Oeganda was sprake van een hoge mate van overeenstemming onder de donoren over de goedkeuring van de algemene begrotingssteun, maar werd de besluitvorming over de bevrozing ervan weer niet gezamenlijk genomen. Het effect van het besluit om de hulp te bevroren werd bovendien deels weer ongedaan gemaakt doordat het IMF wel voortgaat met de kwijtschelding onder het *Multilateral Debt Relief Initiative*, waartoe eerder de G8 landen besloten hadden.¹¹⁰

107 In gesprekken met de toenmalige verantwoordelijken op de ambassade wordt naar voren gebracht dat de kritische kanttekeningen daarover in het landenrapport dat voor deze studie is gemaakt, te weinig rekening houden met het gegeven dat de negatieve ontwikkelingen niet persé te voorzien waren, dat er op grond van het bestaande instrumentarium (track records) er goede redenen waren om tot algemene begrotingssteun over te gaan. De intentie was nu juist om een doorbraak in de vernieuwing van de hulp te bewerkstelligen en men daarvoor bereid bewust risico's te nemen.

108 'It was a late reaction to a foreseeable event. Political and historical analysis could have led to a much sounder appraisal of the likelihood of such crisis taking place, possibly avoiding today's need for such drastic measures.' (Michela Wrong en Richard Drown in open democracy gepubliceerd op de ODI website van 26 januari 2006. Zie hiervoor ook de verwijzingen in de Oeganda landenstudie naar de literatuur over de politieke economie van Oeganda. Zie voor dezelfde argumenten voor Bolivia de verwijzingen in het landenrapport naar de CAS evaluatie van de Wereldbank (2005) en de serie evaluaties van de PRSP uitgevoerd in opdracht van SIDA door het Institute of Social Studies (2003-2005).

109 Joint Evaluation of of General Budget Support 1994-2004 (2005). S4.

110 Zie voor een reactie hierop het interview met de HOS van HMA Kampala, A. Dellevoet in Internationale Samenwerking van februari 2006. p.44.

Over de samenhang tussen goed bestuur en minder geormerkte hulp

De correlatie tussen de kwaliteit van het beleid en bestuur in het partnerland enerzijds en het verstrekken van begrotingssteun anderzijds bleek zwakker dan op basis van de *track records* verwacht had mogen worden. Analyse van de correlatie tussen scores op het gebied van financieel, sociaal en economisch beleid zoals weergegeven in de *track records* en het verlenen van begrotingssteun bleken weliswaar positief, maar tonen slechts een zwakke verklaring voor de mate waarin begrotingssteun werd verleend.¹¹¹ Ook bleek de correlatie tussen de score voor armoedebestrijding en begrotingssteun zwak (0,27); landen met een hogere waardering voor armoedebestrijding werden daarvoor niet beloond met (meer) begrotingssteun. Wel bleek het oordeel over goed bestuur een redelijke mate van verklarende waarde (0,58-0,63) te hebben. Het verlenen van begrotingssteun was eerder bepaald door het in de *track record* vastgelegde vertrouwen in een regering en het oordeel over *good governance*, dan door de mate van overeenstemming met het beleid van de ontvangende overheid.

4.4 Conclusies

De totale programmahulp in de 19+3 landen is toegenomen van 37% (2000) tot 47% (2004) van de bilaterale en hulp. Daaruit zou afgeleid kunnen worden dat de Nederlandse hulp in zijn totaliteit minder geormerkt is en dientengevolge meer *aligned* is geworden. Echter, in meer dan de helft van de 19+3 landen heeft het verlenen van minder geormerkte steun geen gestalte gekregen en is projecthulp dominant.

In 2000 werd er nog maar aan twee landen algemene begrotingssteun verleend en vijf jaar later aan acht landen. De omvang van algemene begrotingssteun is gestegen van 3% (2000) tot 18% (2004). In 2005 is de algemene begrotingssteun weer wat gedaald. Er is dus wel groei van het aantal landen, waaraan algemene begrotingssteun wordt verleend, maar deze hulpvorm is nog geen algemeen goed geworden. De voorzichtigheid bij de toepassing ervan blijkt verstandig beleid. In enkele casestudielanden is gebleken dat in korte tijd de politieke conjunctuur veranderen kan en dat de oorspronkelijke positieve risico-inschatting achterhaald

111 Wil Hout. *Rapportage IOB vervolgonderzoek Selectiviteit en Sectorale benadering, 2005*. De correlatiecoëfficiënten zijn een uitdrukking van de mate waarin een toename van de scores op één variabele samengaat met een toename of een afname op een andere variabele. In het eerste geval (een toename op een variabele gaat samen met een toename op de ander) heeft de correlatiecoëfficiënt een positief teken; in het tweede geval (een toename op de ene variabele gaat samen met een afname op de andere) heeft de correlatiecoëfficiënt een negatief teken. Een volledige correlatie heeft de coëfficiënt 1.

blijkt. Er blijft dan niet veel anders over dan de hulp te bevriezen, omdat het zeer moeilijk is weer terug te keren naar meer geormerkte hulpvormen.

Het ministerie had een gedetailleerd onderscheid aangebracht tussen de vormen van financiering en de criteria, waaraan een bepaalde vorm zou moeten voldoen. In de praktijk bleek het onderscheid tussen deze hulpvormen minder duidelijk en bleek ook het verband tussen hulpvorm en het verwachte effect daarvan minder eenduidig dan verwacht. In zekere zin werd met deze *fine tuning* een illusie van aansturing in stand gehouden, die niet aansloot bij de werkelijkheid in de ontvangende landen.

5 De toepassing van de sectorale benadering in de sectoren

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beleidsuitvoering in de sectoren, die door Nederland worden ondersteund. Na vijf jaar kan een tussentijdse balans daarvan worden opgemaakt. In de eerste vijf paragrafen wordt per sector de voortgang beschreven met de uitvoering van de sectorale benadering. In de laatste paragraaf (5.6) wordt daarover een analyse en beoordeling gegeven. Dit hoofdstuk heeft betrekking op de door Nederland ondersteunde sectoren in de vijf voor deze evaluatie geselecteerde landen.

5.1 Basisonderwijs in de vijf casestudielanden¹¹²

De uitgangssituatie

Al ver voor de introductie van de sectorale benadering was Nederland betrokken bij de steun aan onderwijsprogramma's. De prioriteit voor onderwijs, uitgedrukt als percentage van de bestedingen van de bilaterale hulp, was echter beperkt en in geen van de landen meer dan 20%. In alle landen werden projecten gesteund voor formeel basisonderwijs, alfabetisering en volwassenenonderwijs, veelal via NGO's. Het merendeel van de hulp voor basisonderwijs was geormerkt voor specifieke arme regio's.¹¹³ In Bolivia werd vanaf 1997 de Nederlandse steun voor het formele basisonderwijs via het ministerie van Onderwijs gekanaliseerd. En eind jaren negentig was ook in de drie Afrikaanse landen een tendens om over te gaan tot programmasteun via de centrale overheid.¹¹⁴

¹¹² Alhoewel hier veel de algemene aanduiding onderwijssector gebruikt wordt, gaat het in de periode die hier geëvalueerd wordt vooral om formeel basisonderwijs.

¹¹³ In Oeganda was de hulp gericht op het Noorden, waar de burgeroorlog de onderwijsinfrastructuur zwaar had aangetast, in Zambia op de Western Province en in Bolivia in de arme satellietstad van La Paz, El Alto.

¹¹⁴ In Bangladesh was al in de jaren tachtig steun verleend aan het basisonderwijsprogramma van de centrale overheid.

Op het moment van de sectorkeuze werd door de ambassades aangegeven dat er in de onderwijssector voldoende voorwaarden aanwezig waren om de sectorale benadering toe te passen. In alle landen bestond een uitgewerkt sectorplan en een plan van uitvoering (of was de uitwerking ervan in een vergevorderd stadium).¹¹⁵ Deze boden een beleidskader voor de lange termijn, waarop de hulp van donoren kon worden afgestemd. In drie van de vijf landen bestond er duidelijkheid over het institutionele kader.¹¹⁶ Bangladesh vormde een uitzondering, want hier oordeelde de ambassade aanvankelijk dat de mogelijkheden om een programmatische benadering te volgen, beperkt waren en dat er onvoldoende garanties waren voor een goede besteding van de gelden. De bestaande hulp aan de onderwijsactiviteiten van enkele grote NGO's, zoals BRAC, werd daarom voorgezet.

De voortgang met de uitvoering van de sectorale benadering

In alle sectoren is voortgang geboekt met de toepassing van de sectorale benadering: er bestaat een breed beleidskader voor basisonderwijs, er is een gemeenschappelijk financieel kader, de goedkeuring van de jaarplannen en budget geschiedt in gezamenlijk overleg en er zijn gemeenschappelijke rapportages en evaluaties. De kwaliteit van de beleidskaders wordt zowel door de ambassades, als volgens de OECD-DAC criteria, in het algemeen als bevredigend beoordeeld. Dit werd bevestigd in de gezamenlijke donorevaluatie over basisonderwijs.¹¹⁷

Met de introductie van de sectorale benadering is de Nederlandse hulp aan de onderwijssector snel van karakter veranderd. Het merendeel van de hulp wordt gekanaliseerd via de centrale overheid en de directe hulp aan de arme provincies of voor specifieke doelgroepen werd afgebouwd. Voor Oeganda geldt, dat daarmee alle en voor Bolivia, vrijwel alle hulp aan de sector wordt geconcentreerd in het nationale onderwijsprogramma.¹¹⁸ In Burkina Faso en Zambia is de hulp weliswaar geconcentreerd in de nationale overheidsprogramma's, maar werden daarnaast ook projecten gesteund. Zo werden in Zambia enkele voor de sector

115 In Bolivia was dat het Programma voor de Onderwijshervorming dat al vanaf 1994 in uitvoering was. In Burkina Faso bestond het Tienjaren Plan voor de Ontwikkeling van het Basisonderwijs (Plan décennal de développement de l'éducation de base, PDDEB), dat dateerde van 1999. In Oeganda werd vanaf 1997 gewerkt met het Strategisch Investeringsprogramma voor het Onderwijs (ESIP) en in Zambia was vanaf 2000 het Sub-sectorale Investeringsprogramma voor het Basisonderwijs in uitvoering (BESSIP).

116 Een uitzondering vormde Zambia waar vier ministeries te maken hadden met onderwijs. Voor het basisonderwijs was het ministerie van Onderwijs de eerst verantwoordelijke instantie.

117 *Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries*, Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2003 met landenstudies over Burkina Faso, Zambia, Oeganda en Bolivia.

118 Het enige andere programma is ter bevordering van deelname aan de onderwijshervorming door Indiaanse organisaties. In 2004 is verder het reeds bestaande programma voor steun aan de landbouwfaculteiten van enkele universiteiten opgenomen in de onderwijssector; dit programma zou aanvankelijk worden uitgefaseerd.



Bolivia, Amazonegebied, San Borja, april 2004. Op een schooltje met speciaal tweetalig onderwijs voor Indianen in een Chimani-dorp, in de omgeving van San Borja, zitten leerlingen van verschillende leeftijd dwars door elkaar. Foto: Bart Eijgenhuijsen/Hollandse Hoogte.

strategische NGO's gefinancierd die werken met dorpsschooltjes en onderwijs voor meisjes stimuleren. Daarnaast werd in samenwerking met Denemarken en de Wereldbank een programma voor beroepsonderwijs gefinancierd. In Bangladesh hebben de bovengenoemde veranderingen zich later voorgedaan. In 2004 besloot Nederland, samen met een consortium van andere donoren, het nieuwe nationale basisonderwijsprogramma (PEDP II) te steunen. Parallel daaraan wordt de steun aan onderwijsprogramma's via NGO's voortgezet.¹¹⁹

In alle landen beperkte de steun aan de sector tot 2004 zich tot het formele basisonderwijs. Met de invoering van de sectorale benadering hebben alternatief onderwijs, onderwijs aan speciale doelgroepen, zoals aan minder-validen en volwassenen, minder aandacht gekregen. De meeste programma's op dat terrein worden uitgevoerd door NGO's en de kerken, maar die hebben door de sectorale benadering hun externe financiering aanzienlijk zien teruglopen.

¹¹⁹ Het gefinancierde programma van de NGO BRAC is zeker niet kleinschalig: het richt zich op het non-formele onderwijs (op 34.000 basisscholen) met een bereik van 1,1 miljoen kinderen en is voornamelijk gericht op uitvallers en het prebasisonderwijs.

Bij alle sectorprogramma's was sprake van afstemming van de Nederlandse hulp op het beleid van de ontvangende overheid, zoals vastgelegd in het nationale plan voor de (sub-)sector basisonderwijs en het bijbehorende financieringsplan. Nederland heeft de afspraken en verplichtingen met betrekking tot de steun aan de sectorprogramma's geformaliseerd en draagt bij in de gemeenschappelijke financiering van de (sub-)sector. In Bolivia en Oeganda werd de hulp voor meer dan 90% in de vorm van programmahulp verstrekt en in Zambia voor 52%. In Burkina Faso en Bangladesh lagen die percentages veel lager: respectievelijk 22% en 17%. In Burkina Faso is dit lage cijfer het gevolg van de geringe voortgang, die is gemaakt met harmonisatie en *alignment* in de sector. In Bangladesh stijgt het aandeel programmahulp in de onderwijssector na 2004 naarmate de uitgaven voor het overheidsprogramma toenamen.

Tussen de donoren onderling was sprake van uiteenlopende mate van harmonisatie. In de meeste landen bleef gezamenlijke financiering beperkt tot een kerngroep van donoren. De belangrijkste meningsverschillen tussen donoren betroffen de eisen op het gebied van aanbesteding (*procurement*), financiële administratie en (in mindere mate) accountantscontrole. In Oeganda en Bangladesh was er sprake van volledige harmonisatie, in Oeganda door het verlenen van (multi-donor) begrotingssteun, in Bangladesh middels basketfinanciering met een gezamenlijke rekening. In de overige landen werd eveneens gebruik gemaakt van basketfinanciering, maar de betekenis daarvan voor harmonisatie verschilde per land. In Bolivia was er wel sprake van gezamenlijke financiering en intensieve samenwerking tussen de deelnemende donoren aan de basket, maar werden de fondsen niet werkelijk samengevoegd. Nederland stelde minder voorwaarden dan de andere donoren en liet de besluitvorming en de verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiering in belangrijke mate aan de Boliviaanse overheid over. Het ging daarin verder dan de andere donoren, die deelnamen in de basket. Vanaf 2004 verleent Nederland in Bolivia sectorale begrotingssteun waarbij zich in 2005 nu ook drie andere donoren hebben aangesloten.

De mate waarin afstemming op de beheerskaders van de overheid plaats vond verschilde eveneens per land. In Oeganda en Bolivia is die afstemming in belangrijke mate bereikt en werd de financiering verleend via de nationale procedures en regelgeving. In de overige landen bleef het financieringsmechanisme parallel aan dat van de overheid en was de sectorsteun niet geïntegreerd in het nationale begrotingsproces. Voor Zambia wordt serieus overwogen na afloop van het huidige programma in 2007 over te gaan tot begrotingssteun. De Nederlandse

bijdragen aan harmonisatie, alignment en de bijbehorende hulpmodaliteit in de onderwijssector per land zijn samengevat in tabel 5.1.

In alle Afrikaanse landen werd de voortgang met de uitvoering van het sectorbeleid ernstig gehinderd door grote problemen met de uitvoeringscapaciteit. In Burkina Faso liep de uitvoering van het basisonderwijsprogramma van de overheid zowel in 2004 als in 2005 grote vertragingen op, waardoor de door Nederland geplande uitgaven niet gerealiseerd konden worden. In Oeganda zijn de problemen met de uitvoering van het sectorprogramma in 2005 verder toegenomen en wordt er op de ambassade aan getwijfeld of de veronderstellingen, waarop de sectorsteun is gebaseerd, nog wel geldig zijn. En in Zambia is de uitvoeringscapaciteit van het ministerie niet meer opgewassen tegen de snelle toename van het aantal leerlingen. In alle drie de landen blijven de hervormingen, die nodig zijn voor een volgende fase van de onderwijs hervormingen, uit. In Bolivia is er door de jaren heen op veel onderdelen sprake van verbeteringen in de uitvoeringscapaciteit, maar zijn de recente veelvuldige regeringswisselingen een belemmering geweest voor de start van de nieuwe fase van de onderwijs hervormingen.

Tabel 5.1 Nederlandse bijdragen aan harmonisatie en alignment in de onderwijssector (2000-2004)

| Land (totale hulp aan de sector) | Nederlandse rol in harmonisatie | Mate van alignment donor consortium / groep waar Nederland deel van uitmaakt | Hulpmodaliteit* |
|--|---|---|---|
| Bangladesh (EUR 27,6 miljoen) | Consortium van 11 donoren onder leiding van de Asian Development Bank. Gemeenschappelijke risico-inschatting. <i>Code of Conduct</i> (Nederlands initiatief) omvat gezamenlijke technische assistentie, rapportage, procedures voor uitvoering, monitoring en evaluatie en accountantscontrole. | Volledige beleidsafstemming; bijdragen staan vermeld op begroting (en MTEF) (maar niet on budget). Financiële administratie geïntegreerd in publieke sector. Aanbesteding volgens (herziene) nationale regelgeving. Programma goedgekeurd door kabinet. | Basket-financiering (17%) vanaf 2004 die ook werkelijk gepoold is. Meeste andere hulp is projectfinanciering aan NGO's. |

Tabel 5.1 Vervolg

| Land (totale hulp aan de sector) | Nederlandse rol in harmoni- satie | Mate van alignment donor consortium / groep waar Nederland deel van uitmaakt | Hulp- modaliteit* |
|--|---|---|---|
| Bolivia (EUR 42,0 miljoen) | In consortium van 11 donoren behoort Nederland tot kern-groep van vier donoren (2004) met vergaande harmonisatie van procedures en financiële administratie. | Vóór 2004 formeel basket, maar Nederland gaf als enige donor directe steun aan begroting van ministerie, die niet geoormerkt was. Wel bleef aparte verantwoording aan donoren bestaan. In 2004 tekende Nederland als eerste het <i>Memorandum of Understanding</i> (Zweden en Denemarken volgden in 2005). Integratie in de nationale begroting en opgenomen in MTEF (voorlopig). Uitvoering- en verantwoordingsmechanismen van overheid. | Basket (77%) en vanaf 2004 opgegeven als sectorale begrotingssteun. |
| Burkina Faso (EUR 23,7 miljoen) | Nederland actief in voorbereiding en themabepaling van PDDEB. Twaalf donoren kennen gemeenschappelijke planning, rapportage en halfjaarlijkse reviews, evaluatie en jaarlijkse accountantscontrole. Met nieuwe donoren voor de sector in 2005 besprekingen om tot 'werkelijke' basketfinanciering over te gaan | Erkenning door middel van een 'cadre partenariaal' PDDEB als beleidsbasis voor basis-onderwijs. Drie donoren vormden een kerngroep (6 in 2005), maar gebruiken aparte rekeningen. Parallele beheersstructuur. Binnen de PDDEB regionale oormerking.** | Formeel basket, maar in overheids-administratie zijn fondsen en uitgaven per donor aan elkaar gekoppeld (22%) |

Tabel 5.1 Vervolg

| Land (totale hulp aan de sector) | Nederlandse rol in harmoni- satie | Mate van alignment donor consortium / groep waar Nederland deel van uitmaakt | Hulp- modaliteit* |
|--|---|--|--|
| Oeganda (EUR 40,8 miljoen) | Acht donoren (waaronder Nederland) hebben gezamenlijke benadering van zowel project financiering, technische assistentie als begrotingssteun. Nederland in groep begrotingssteun. <i>Silent partnership</i> met Verenigd Koninkrijk. | <i>Code of Conduct</i> op nationaal niveau. Volledige integratie in nationaal beleid en nationale begroting (incl. MTEF). | Eerst sectorale begrotingssteun, later algemene begrotingssteun met <i>notional earmarking</i> (94%) |
| Zambia (EUR 44,1 miljoen) | Twaalf donoren hebben <i>Memorandum of Understanding</i> getekend. Consortium van 8 donoren voor <i>pool-financiering</i> (voor meest recente programma). Nederland stuurde naar sectorbeleid en <i>pool funding</i> . Gemeenschappelijke rapportage, monitoring en evaluatie, accountantscontrole. | Een enkel beleidskader. Vermeld op begroting, maar niet <i>on budget</i> . Aparte financiële administratie, maar overheidsprocedures worden gehanteerd. Overgang naar algemene begrotingssteun vanaf 2007 wordt overwogen. | Basket (52%). In Zambia werden in 2003 nog in totaal 7 activiteiten in de onderwijssector gesteund. Na 2003 <i>pool-ed funding</i> . |

* (aandeel sectorale programmahulp in totale Ned. bilat. hulp aan sector)

** Het Jaarverslag 2005 meldt dat de Nederlandse hulp de nationale procedures volgt en is on-budget is maar met een aparte rekening.

5.2 Gezondheidszorg in Burkina Faso, Zambia en Bangladesh

De uitgangssituatie

In de periode voorafgaande aan de introductie van de sectorale benadering verschilde het belang van de steun aan de gezondheidszorg binnen de bilaterale programma's per land. Zo bedroeg de Nederlandse steun aan de sector gezondheidszorg in Zambia en Bangladesh in de periode 1996-1999 meer dan 20% van de bilaterale hulp, terwijl dat in Burkina Faso 5% was.

In Zambia was de steun aan de gezondheidszorg gedurende 25 jaar een gezichts-bepalende component van de Nederlandse bilaterale hulp geweest, onder andere

door de uitzending van artsen naar districtsziekenhuizen. In de hervorming van de gezondheidszorg in dat land in de eerste helft van de jaren negentig was prioriteit gegeven aan de basisgezondheidszorg. Deze werd daarom vaak als voorbeeld gesteld aan andere Afrikaanse landen. Alleen in Zambia en Bangladesh werd een belangrijk deel van de hulp via het ministerie van Gezondheid gekanaliseerd, maar in Burkina Faso nog hoofdzakelijk via NGO's.¹²⁰

Aan de voorwaarden voor toepassing van de sectorale benadering werd vooral in Zambia voldaan. Er bestond een nationaal beleidskader en er was sprake van een sectorbrede aanpak, waarin overheid en donoren intensief samenwerkten.¹²¹ In Bangladesh was de keuze voor gezondheidszorg gebaseerd op de intentie van de overheid een nieuw Nationaal Gezondheidsprogramma uit te werken en de inschatting door de ambassade, dat er voldoende politieke wil bestond om hervormingen daadwerkelijk door te voeren.

De voortgang met de uitvoering van de sectorale benadering

Met de introductie van de sectorale benadering werd in alle drie de landen door de ambassade getracht de hulp te concentreren in de nationale programma's van de overheid. In Zambia kon men daarbij voortgaan op de al ingeslagen weg en werd overeengekomen de middelen voor gezondheidszorg in te zetten ter ondersteuning van het Nationale Strategisch Plan voor de Gezondheidszorg 2001-2005. In Bangladesh verslechterde de situatie na de regeringwisseling in 2001 en werd de Nederlandse steun tijdelijk opgeschort en in 2003 weer hervat. In Burkina Faso waren op het moment van de sectorkeuze de voorbereidingen om tot een nationaal sectorplan te komen net van start gegaan. Daarom koos de ambassade voor een geleidelijke aanpak. De hulp aan de districten werd gecontinueerd, terwijl het tegelijkertijd aan de voorbereiding van een sectorprogramma met de centrale overheid werkte. De bijdrage van Nederland aan deze voorbereidingen was gericht op het verbeteren van de institutionele en administratieve condities op het ministerie als voorbereiding voor een sectorale aanpak. De steun aan de afzonderlijke districtsprogramma's werd in 2004 afgebouwd.

Eind 2004 was het merendeel van de Nederlandse hulp in de sector geconcentreerd op de nationale overheidsprogramma's. Zoals aangegeven in tabel 5.2, werd in alle drie gevallen basekfinanciering verleend. Nergens werden de condities rijp geacht voor begrotingssteun. In Zambia en Bangladesh is sprake van een

120 In Zambia was in de jaren voorafgaand aan de introductie van de sectorale benadering bijna 30% van de Nederlandse hulp aan de aan de sector bestemd om de hervorming te steunen.

121 De stagnatie, die zich vanaf 1997 daarbij had voorgedaan, werd als tijdelijk beschouwd.

hoog percentage sectorale programmahulp, maar met gedeeltelijke integratie in de beheerskaders van de overheid. In zowel Burkina Faso als Zambia werden naast de bovengenoemde programma's een relatief groot aantal afzonderlijke projectactiviteiten gefinancierd. Merendeels betreft het projecten voor medicijnenleverantie, preventie van tropische ziekten en activiteiten voor bestrijding van HIV-aids. Deze programma's zijn meestal niet geïntegreerd in de bredere sectorsteun.

Het aantal donoren, dat bereid was tot gezamenlijke financiering en *alignment* bleef beperkt. Alleen in Zambia is er sprake van verregaande samenwerking tussen de meerderheid van de bij de sector betrokken donoren. In Burkina Faso is in 2005 voortgang bereikt met de zogeheten *silent partnerships*, waarbij Zweden en Frankrijk een belangrijk deel van het beheer en de monitoring van hun hulp aan Nederland overlaten. Voor alle drie de landen geldt, dat er voortgang is geboekt met beleidsmatige afstemming, maar dat de meeste donoren hun bijdragen nog niet geïntegreerd hebben binnen de beheerskaders van de overheid. Grote bilaterale donoren zoals de Verenigde Staten, Japan en de meeste VN-organisaties blijven vasthouden aan apart overleg met de overheid over hun 'eigen' financiering en afzonderlijke rapportages daarover. In de sector is de stroom van nieuwe initiatieven rond HIV-aids aanleiding tot afzonderlijke nieuwe financieringen. Daarmee wordt de winst, die met harmonisatie wordt geboekt, ten dele, ongedaan gemaakt.

Net als in de onderwijssector wordt in de rapportages over de sectorsteun in de gezondheidszorg veel aandacht besteed aan organisatie en beheersproblemen. Terwijl er op het centrale niveau voortgang wordt gemaakt met institutionele versterking, blijft de institutionele capaciteit van de decentrale zorg zwak. De sterke toename van additionele fondsen (HIV-aids, tuberculose en malaria) legt met name in de Afrikaanse landen een grote druk op de uitvoeringscapaciteit van de vakministeries.

Tabel 5.2 Nederlandse bijdragen aan harmonisatie en alignment in de sector gezondheidszorg (2000-2004)

| Land (totale hulp aan de sector) | Nederlandse rol in harmonisatie | Mate van alignment donor consortium / groep waar Nederland deel van uitmaakt | Hulp-modaliteit * |
|----------------------------------|---|--|--|
| Bangladesh (EUR 36,6 miljoen) | Uitwisseling informatie over projecten; gemeenschappelijke rapportage. Geen gemeenschappelijk financieringsmechanisme (Wereldbank apart plus aparte projecten). | Uitvoering volgens overheidsprocedures via 'liaison' door Programme Support Office Eenvoudiger accounting systeem. HPSP bijdrage op begroting. Programma goedgekeurd door kabinet. | Basketfinanciering 73%. |
| Burkina Faso (EUR 22,6 miljoen) | WHO is belangrijkste donor in de sector, maar Nederland leidende rol in sector programma. Geen consensus onder donoren over gemeenschappelijke steun. Wel informatie-uitwisseling en gemeenschappelijk veldbezoek. Alleen Nederland en Zweden hebben procedures geharmoniseerd. | Code of Conduct in erkenning van Nationaal Gezondheidsplan (PNDS). Financiële procedures gedeeltelijk afgestemd, maar apart geregistreerd en volgen parallelle administratie. | Basketfinanciering 21%. In 2004 11 afzonderlijke projectactiviteiten boven de EUR 100.000.-. |
| Zambia (EUR 61,4 miljoen) | Nederland participeert in <i>pooled-funding</i> binnen een groter consortium. Gemeenschappelijk secretariaat; informatie-uitwisseling, gemeenschappelijke rapportage, monitoring en evaluatie. <i>Pool funders</i> hebben tevens gezamenlijke aanbesteding en accountantscontrole | Afstemming op beleid: één strategisch plan. Code of Conduct. Aparte financiële administratie buiten de bestaande overheidskaders om. Toegewerkt wordt naar sectorale begrotingssteun vanaf 2007. | Basketfinanciering 64%. In 2004 in totaal 13 projectactiviteiten boven de EUR 100.000.-. |

* (aandeel sectorale programmahulp in de totale bilaterale hulp aan sector)

5.3 Rurale ontwikkeling en landbouw in Bolivia, Zambia en Burkina Faso en water in Bangladesh

De uitgangssituatie

In zowel Bolivia, Burkina Faso, Oeganda als Zambia was gedurende twee of drie decennia rurale ontwikkeling de kern van het bilaterale samenwerkingsprogramma. De steun was veelal in de vorm van geïntegreerde rurale ontwikkelingsprojecten, bestaande uit een combinatie van activiteiten in de productiesfeer, sociale dienstverlening en de versterking van lokaal bestuur. De meeste activiteiten waren geografisch geconcentreerd met als belangrijkste doelgroep de arme rurale bevolking. In geen van de landen waren er voor rurale ontwikkeling adequate beleidskaders, noch duidelijke institutionele kaders aanwezig. Bovendien was er een gebrek aan politieke wil en belangstelling bij de ontvangende overheden om tot een sectorale aanpak te komen. In Bolivia vond de ambassade dat het bestaande programma voor rurale ontwikkeling te project georiënteerd was en dat er geen goede basis bestond voor de toepassing van de sectorale benadering. In Zambia had de ambassade te maken gehad met de mislukking van een eerdere poging om tot een gezamenlijke investeringsprogramma voor de landbouwsector te komen.

Tabel 5.3 Bijdragen van Nederland aan harmonisatie en alignment in Rurale ontwikkeling en landbouw 2000-2004

| Land (totale hulp aan de sector) | Nederlandse rol in harmonisatie | Mate van alignment donor consortium / groep waar Nederland deel van uitmaakt | Hulpmodaliteit* |
|----------------------------------|--|---|--|
| Bolivia (EUR 22,5 miljoen) | Geen consensus en geen onderling vertrouwen tussen donoren. Gebrekkige coördinatie. Zes donoren steunen SIBTA door <i>pool funding</i> . Hiervoor gemeenschappelijke planning, rapportage, monitoring en evaluatie, accountantscontrole. Nederland financiert als eerste SBPC. | SBPC is eigen beleid van de overheid. SIBTA is met Wereldbank en IDB ontwikkeld, maar als concept door Wereldbank weer verlaten. Publiek - private samenwerking met administratie via parallelle systemen. Procedures van private sector. | Basket (met werkelijke pooled-funding met zes donoren in het geval van (SIBTA) (29%) Pool voor SBPC in opbouw. |

Tabel 5.3 Vervolg

| Land (totale hulp aan de sector) | Nederlandse rol in harmonisatie | Mate van alignment donor consortium / groep waar Nederland deel van uitmaakt | Hulp-modaliteit* |
|----------------------------------|---|--|--------------------------|
| Burkina Faso (EUR 36,8 miljoen) | Een gemeenschappelijke strategie voor rurale ontwikkeling, maar geen consensus. Ad hoc coördinatie. Nederland trok zich in 2003 terug uit de sector | Geen donor-overheid alignment. | N.v.t. |
| Zambia (EUR 17,2 miljoen) | Basis voor sectorprogramma, maar na vroegtijdig einde (2002) afbrokkeling. Daarna Nederlands initiatief tot steun aan publiekprivate samenwerking. <i>Silent partnership</i> met Noorwegen. | Beleidsafstemming, maar geen financiering met de overheid. | Basketfinanciering (55%) |

Bron: IOB Database

* (aandeel sectorale programmahulp in bilaterale hulp)

Opm.: In Zambia staat de steun aan publiekprivate trusts geregistreerd als sectorale programmahulp, hoewel het hier geen (sub-)sectorale benadering betreft.

De voortgang met de uitvoering van de sectorale benadering

In zowel Bolivia als Zambia werd met de introductie van de sectorale benadering tot een drastische koerswijziging besloten. Bestaande programma's werden zoveel als mogelijk afgebouwd. In plaats daarvan werden in beide landen verschillende publiekprivate trusts gefinancierd (of mede opgezet) voor specifieke taken zoals onderzoek, innovatieve teelttechnieken, melkveehouderij en op export gerichte groente- en bloementeelt (Zambia) of activiteiten gesteund op het niveau van een gehele productieketen. (Bolivia)¹²² In beide landen bestond de steun vrijwel uitsluitend uit specifieke programma's en projecten; een sectorbrede steun aan het beleid van de overheid is niet tot stand gekomen. Op het terrein van landbouw en rurale ontwikkeling is wel enige voortgang geboekt met harmonisatie maar nauwerlijks met *alignment*. In zowel Zambia als Bolivia gaat het in feite om

¹²² Ook 'oude' projecten bleven bestaan, zoals het project voor landbouwmechanisatie, terwijl een nieuw project met de FAO werd gestart voor de Zuidelijke Provincie (2002). Beiden werden eind 2004 afgerond. Het aantal projecten nam daardoor nauwelijks af.

projectfinanciering, waarbij meerdere donoren bijdragen aan een programma. In Burkina Faso werd vanaf 1999 door de ambassade samen met de overheid van dat land gewerkt aan de formulering van een sectorprogramma. Onenigheid tussen donoren en het gebrek aan politieke wil bij het ministerie van landbouw om het sectorprogramma te operationaliseren, leidde er toe dat de ambassade in 2003 besloot de steun aan de sector stop te zetten.

Watersector in Bangladesh

In Bangladesh omvatte de hulp aan de watersector tot aan 1999 een grote verscheidenheid aan projecten op het terrein van drinkwater en waterafvoer, waterbeheer, kustbescherming, en institutionele versterking, alsmede een programma voor de Ganges Delta. Omdat de kwaliteit van de instituties als gebrekkig werd beschouwd, was projecthulp de vanzelfsprekende uitvoeringsmodaliteit.

De sectorale benadering leidde in Bangladesh niet tot een substantiële aanpassing van de Nederlandse steun aan de activiteiten in de sector. Alleen de drinkwater component werd afgebouwd. Ook zijn er geen serieuze pogingen ondernomen om tot een sectorprogramma voor waterbeheer te komen, omdat noch de overheid, noch donoren zich een beeld konden vormen omtrent de inpassing van een dergelijk programma in de overheidsstructuur. De ambassade concludeerde in 2001, dat een sectorprogramma rondom water geen realistische optie was en kondigde in 2003 aan af te zien van de sectorbenadering en te kiezen voor een institutionele invalshoek. Van invloed was ook, dat multilaterale donoren uitsluitend projecthulp verleenden in de watersector. De afstemming op het gebied van waterbeheer en watervoorziening beperkte zich tot de oprichting van twee werkgroepen voor informatie-uitwisseling tussen donoren onderling en tussen de donoren en de overheid. Nederland is al vele jaren voorzitter van de watermanagement groep. De steun aan de watersector bleef geheel in de vorm van projecthulp, zelfs in het geval van cofinanciering met multilaterale ontwikkelingsbanken.

5.4 Decentralisatie in Bolivia, Oeganda en Burkina Faso

De uitgangssituatie

Binnen de regionale ontwikkelingsprogramma's was reeds vóór de introductie van de sectorale benadering een verschuiving gaande van sociaal-economisch activiteiten naar capaciteitsopbouw en institutionele versterking van regionaal en lokaal bestuur. Veelal hing dit samen met het nieuwe decentralisatieproces dat in die landen was gestart. In zowel Bolivia als Oeganda was een beleidskader uitgewerkt en waren institutionele hervormingen uitgevoerd. In Burkina Faso waren wel

pogingen ondernomen in die richting, maar de ontwikkelingen verliepen langzaam. Het beleidskader in Bolivia legde sterk de nadruk op de politieke en participatieve dimensie van decentralisatie en werd om die reden door veel donoren, waaronder Nederland, actief gesteund. Nederland had daarvoor vanaf 1996 begrotingssteun verleend, maar met negatieve ervaringen. In Oeganda had Nederland in de jaren negentig rechtstreeks negen districten gesteund in het Noorden, de armste regio van Oeganda. In 1997 had de regering de Wet op Lokaal Bestuur uitgevaardigd en werd een nationaal financieringsfonds voor districtsontwikkeling en armoedebestrijding opgezet. In beide laatstgenoemde landen was daarmee een adequaat kader voor de toepassing van de sectorale benadering voorhanden.

Voortgang

In Oeganda werd vanaf 2001 de Nederlandse steun aan de districten geïntegreerd in het nationale Ontwikkelingsprogramma voor Lokaal Bestuur, zij het aanvankelijk geormerkt voor de negen districten en een separate regeling voor het verlenen van directe technische assistentie.¹²³ Nederland heeft in deze sector een actieve rol gespeeld in de harmonisatie van de donorsteun aan decentralisatie. De steun aan het nationale programma wordt verleend als sectorale begrotingssteun.

In Burkina Faso is voortgang geboekt door de directe steun van Nederland aan districten om te bouwen tot steun aan een nationaal programma voor de financiering van lokale ontwikkeling. Dit proces verliep erg langzaam en in 2004 was men nog ver verwijderd van de toepassing van sectorale benadering. In Bolivia besloot de ambassade de programma's voor steun op lokaal niveau af te bouwen en over te gaan tot algemene steun aan het decentralisatiebeleid. Deze toepassing van de sectorale benadering werd geconcretiseerd via deelname aan een consortium onder leiding van de Wereldbank. Echter, vanwege de ambitieuze opzet van het programma, conflicten binnen de regering en de erop volgende politieke instabiliteit, mislukte het programma. Vanaf 2004 verleent Nederland directe en kleinschalige projecthulp aan gemeenten via de Federatie van Boliviaanse Gemeenten.

In zowel Oeganda als tot 2004 in Bolivia was sprake van verregaande harmonisatie en *alignment* van de hulp. In Burkina Faso kwam geen sectorprogramma van de grond. De kerngegevens over de harmonisatie en *alignment* staan in tabel 5.4.

¹²³ In 2000 werd de financiering gekanaliseerd via het *Poverty Action Fund* en daarna via het genoemde ontwikkelingsfonds voor lokaal bestuur. In 2005 werd voor de tweede fase van de financiering EUR 4,1 miljoen uitgegeven.

Tabel 5.4 Bijdragen van Nederland aan decentralisatie (2000-2004)

| Land (totale hulp aan de sector) | Nederlandse rol in harmonisatie | Mate van alignment donor consortium / groep waar Nederland deel van uitmaakt | Hulpmodaliteit ** |
|--|---|---|---|
| Bolivia (decentralisatie) (EUR 19,3 miljoen) | Harmonisatie met Verenigd Koninkrijk en Zweden in meerdere programma's. Verregaande harmonisatie met PSAC. Verdeeldheid tussen Wereldbank enerzijds en bilaterale donoren anderzijds, hetgeen resulteerde in veel en soms tegenstrijdige condities. | Steun aan PSAC was <i>policy based lending</i> : steun voor het beleid op basis van prestatieafspraken met volledige alignment op beheer en administratie overheid. | In geval van PSAC <i>policy lending</i> en overige programma's basket-financiering. PSAC was belangrijkste programma en werd geheel als sectorale programma-hulp gegeven. Na 2004 voornamelijk projecthulp. |
| Burkina Faso (lokale ontwikkeling)* | Harmonisatie beperkt door dominante positie Wereldbank. Wel harmonisatie tussen Nederland en Denemarken, maar op lokaal niveau. | Overheid slaagt er niet in een sector programma te ontwikkelen dat als kader voor verdere afstemming van donorbijdragen kan dienen. | n.v.t. |
| Oeganda (lokaal bestuur) (EUR 27,2 miljoen.) | Naast Nederland doen zes donoren mee in steun aan programma. | Volledig afgestemd (Local Government Development Programme). | Sectorale Begrotingssteun; alleen technische assistentie geoormerkt voor negen districten. |

* Uiteindelijk zijn voor Burkina Faso geen specifieke uitgaven ten behoeve van decentralisatie geregistreerd: deels vielen deze onder plattelandsontwikkeling en deels onder goed bestuur.

**Aandeel sectorale programmahulp in bilaterale hulp.

5.5 Analyse en beoordeling

De balans voor de zeventien sectoren

Voor de zeventien in 1999 gekozen sectoren kan de balans worden opgemaakt waarbij qua voortgang de volgende groepen onderscheiden kunnen worden:

- a) In vijf sectorprogramma's is goede voortgang gemaakt met het toepassen van de sectorale benadering in de Nederlandse hulp: de onderwijssectoren in Bolivia, Oeganda en Zambia, de gezondheidszorg in Zambia en decentralisatie in Oeganda.
- b) In twee sectoren (onderwijs in Bangladesh en de juridische sector Oeganda) is voortgang geboekt met het opbouwen van sectorsteun en de toepassing van de principes van de sectorale benadering, maar zijn de ervaringen nog te recent om al conclusies aan te verbinden.
- c) In de drie overige sociale sectoren (onderwijs en gezondheidszorg in Burkina Faso en gezondheidszorg in Bangladesh) is de Nederlandse hulp beleidsmatig afgestemd op het nationale beleid, maar is er beperkte voortgang geboekt met harmonisatie en *alignment*. De hulp is dan ook maar deels geïntegreerd in de nationale uitvoeringssystemen. Programmasteun wordt verleend maar de perspectieven voor begrotingssteun zijn niet aanwezig.
- d) In de overige zeven sectoren is er geen of weinig voortgang; wel is er sprake van verbeterde coördinatie tussen donoren onderling.¹²⁴

De balans per sector

In de onderwijssectoren is de meeste vooruitgang geboekt met de doorvoering van de sectorale benadering. Zelfs in landen waar de situatie van goed bestuur op nationaal niveau niet gunstig was voor toepassing van de sectorale benadering (in Bangladesh en in Bolivia) is het opvallend dat toch voortgang met sectorale benadering in de onderwijssector mogelijk was. Een belangrijke reden daarvoor was dat in beide gevallen de politieke wil in de hoogste regionen van de centrale overheid aanwezig was om het nieuwe beleid door te zetten.

In de gezondheidszorg voldoet de steun aan de sector in de drie landen wel aan een aantal belangrijke kenmerken van de sectorale benadering (beleidskader, meerjarig financieel kader, sectorale programmahulp), maar tegelijkertijd zijn er nog vele beperkingen in de toepassing ervan. De ambassades en andere donoren achten de uitvoeringscapaciteit van de centrale overheid onvoldoende. Zij menen dat financiering van afzonderlijke programma's voor specifieke doelen vooralsnog betere voorwaarden biedt voor effectiviteit en doelmatigheid. Vanwege de vele specifieke projecten voor medicijnen en bestrijding van malaria, tuberculose en

¹²⁴ Na 2003 is het lastig het precieze aantal sectoren vast te stellen. Hier is uitgegaan van de 17 sectoren zoals in hoofdstuk 3 vermeld. Maar inmiddels zijn rurale elektrificatie in Bangladesh en decentralisatie in Burkina Faso afgevoerd. In Oeganda en Bolivia is decentralisatie als sectordoorsnijdend thema onder 'Goed Bestuur' geplaatst.

polio, alsmede door de expansie van de financiering van HIV-aids bestrijding, is de hulp aan de sector meer versnipperd geworden.

In landbouw/rurale ontwikkeling hebben sectorprogramma's geen grote vlucht genomen. In 2004 vervulde in geen van de onderzochte landen de ambassade nog een actieve rol om tot een sectorprogramma (SWAp) te komen. Een obstakel daarvoor is de grote onenigheid tussen donoren over de te volgen strategie. In de literatuur daarover is de vraag gesteld of SWAps wel zinvol zijn in de landbouwsector.¹²⁵ De vier casestudies onderstrepen dat de hulp aan rurale ontwikkeling – landbouw zich slechts moeizaam 'sectorbreed' laat benaderen. Dat komt door de diversiteit aan onderwerpen, de veelheid aan (ook institutionele) actoren, de vaak conflicterende belangen binnen de sector en vooral de weinig uitgekristalliseerde rolverdeling tussen de publieke en de private partijen in de sector. Opdeling van de hulp aan subsectoren (zoals irrigatie of veeteelt), waarbij de nadruk ligt op de rol van de publieke sector (zoals onderzoek en voorlichting, controle en regulering) ligt meer voor de hand, maar daarbij ontbreekt vaak een passend institutioneel kader.

In Oeganda is de hulp aan decentralisatie snel geëvolueerd van directe hulp aan districtsprogramma's tot sectorale begrotingssteun aan het nationale overheidsprogramma voor de financiering van lokaal bestuur. In Burkina Faso is de steun aan decentralisatie vanwege het gebrek aan perspectief op resultaten stopgezet. In Bolivia heeft men de principes van de sectorale benadering ver doorgevoerd maar met negatieve resultaten. Het erop volgende besluit van de ambassade om de hulp aan deze sector drastisch te reduceren kwam nadat decentralisatie bijna tien jaar een speerpunt in het Nederlandse ontwikkelingsprogramma in dat land was geweest.

Harmonisatie en alignment

Voorals in de sociale sectoren is voortgang geboekt met harmonisatie, maar bij een meerderheid van de donoren blijft de deelname eraan veelal beperkt tot informatie-uitwisseling, overleg en het inpassen van de eigen projecten en programma's in een globaal beleidsplan. De operationalisering daarvan in gemeenschappelijke financiering en verregaande integratie in de beheerskaders van de overheid is beperkt gebleven tot de onderwijssector en in een enkel geval de gezondheids-

125 Foster, Mick et al. (2002) *What's different about agricultural SWAps?*, CAPE/ODI.

zorg.¹²⁶ Het blijken in de praktijk vooral enkele Europese donoren te zijn, die tot gemeenschappelijke afspraken komen. Belangrijke andere donorlanden, als Duitsland, de VS en Japan, participeren veelal niet op operationeel niveau en houden vast aan parallelle uitvoeringsstructuren. Hetzelfde geldt voor de VN-organisaties. Harmonisatie met de Wereldbank en met regionale ontwikkelingsbanken, zoals de Inter-american Development Bank en de Asian Development Bank, bleek eveneens moeilijk te realiseren. Met name over de regelgeving rond openbare aanbesteding en de administratie van de middelen kon niet of slechts na langdurige onderhandelingen overeenstemming worden bereikt. De Wereldbank en de regionale banken vatten harmonisatie in de eerste plaats op als een proces, waarbij andere donoren zich aanpassen aan hun standaardprocedures.¹²⁷

Vooraf bij grotere bilaterale donoren en de internationale financieringsinstellingen bestaat soms grote terughoudendheid om actief te participeren in de harmonisatie van de hulp. Nederland onderscheidt zich van vrijwel alle andere donoren door een grotere bereidheid de eigen procedures te willen inruilen voor die van het ontvangende land. In die zin liep Nederland voorop, waar andere donoren niet wilden volgen of verkozen een trager tempo aan te houden. Er zijn twee belangrijke redenen waarom andere bilaterale donoren achterblijven: a) vanwege andere inschattingen dan Nederland voor wat betreft de risico's en mogelijkheden bij het verlenen van minder geoordeelde hulp en b) vanwege interne obstakels en belemmeringen van politieke en administratieve aard. Aan de effectiviteit van de grote Nederlandse inspanningen om andere donoren mee te krijgen in het harmonisatieproces kan wel eens getwijfeld worden, omdat deze niet altijd gebaseerd is op een reële inschatting van de krachtsverhoudingen tussen donoren.

Verklaringen

In de perceptie van de ambassades zijn de belangrijkste belemmeringen voor doorvoering van de sectorale benadering het gebrek aan capaciteit en com-

126 Dit geldt zeker ook voor Zambia, waar vanaf 2003 een ambitieuze proef met harmonisatie van start is gegaan. De track record over 2005 van de ambassade zegt daarover: 'Hoewel harmonisatie en donorcoördinatie ver zijn doorgevoerd in Zambia, is de daadwerkelijke alignment beperkt: sectorale programma's worden veelal geïmplementeerd via parallelle off-budgetsystemen, waarbij wel in toenemende mate uitvoering onder verantwoordelijkheid van de regering van Zambia plaats vindt en zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande systemen en procedures'. (p.11).

127 Bovendien werd de rol van de Wereldbank niet altijd als bevorderend voor harmonisatie gezien. Zo gaven in Bangladesh zowel de overheid als donoren de voorkeur aan een leidinggevende rol van de Asian Development Bank, terwijl in Zambia tot roulerend leiderschap werd besloten om teveel macht van één donor te voorkomen. In de onderwijssector in Bolivia trok Nederland zich in 2002 terug uit een co-financieringsregeling, omdat naar het oordeel van de ambassade de Wereldbank teveel de besluitvorming over de hulp naar zich toe trok, terwijl deze geheel voorbij ging aan de beleidsafstemming van donoren in de landbouwsector (2005) en liet weten dat 'harmonisatie niet op de agenda staat' in die sector.

mitment bij de betrokken overheden en onvoldoende bereidheid tot samenwerking bij andere donoren. In alle gevallen wordt door de ambassades het zwakke management op sectorniveau als een van de belangrijkste obstakels genoemd voor verdere voortgang. Dat geldt voor het nationale niveau maar vooral voor de regionale en lokale niveaus. Voor alle sectoren – ook waar met de toepassing van de sectorale benadering voortgang is geboekt – geldt dat er bezorgdheid bij de ambassades bestaat over de wil en de mogelijkheden bij de centrale overheid om de dienstverlening op lokaal niveau te verbeteren. Met de uitvoering van de soms ambitieuze plannen voor institutionele hervorming blijkt weinig voortgang te worden geboekt.

In navolging van Foster (2000) kunnen de volgende voorwaarden worden genoemd waaronder de toepassing van de sectorale benadering meer kans van slagen heeft.¹²⁸

- a) Overheidsfinanciering moet dominant zijn: dat geldt in ieder geval voor de sociale sectoren en bij wegen-infrastructuur.
- b) De omvang van de buitenlandse hulp is groot en donorcoördinatie is een problematisch waardoor er voldoende stimulansen bestaan om daaraan te werken.
- c) In het algemene begrotingsproces bestaan gunstige voorwaarden voor de ontwikkeling van het sectorbeleid.
- d) De institutionele relaties zijn niet te complex en beheersbaar: sectorprogramma's functioneren het beste wanneer de budgetverantwoordelijkheid bij een enkel ministerie berusten en de externe financiering afkomstig is van een beperkt aantal donoren.

De mate waarin aan deze voorwaarden wordt voldaan verklaart in belangrijke mate de bevindingen ten aanzien van de ervaringen van Nederland met de sectorale benadering. De onderwijssector in Bolivia is een goed voorbeeld van waar de meeste van deze voorwaarden in belangrijke mate zijn vervuld. De complexiteit van het overleg en de moeilijkheden tussen donoren om tot overeenstemming te komen is in sommige gevallen (decentralisatie in Bolivia en Burkina Faso) een belangrijke verklaring voor mislukking. De complexe institutionele relaties in het geval van de watersector (Bangladesh) en vooral de ruraal productieve sectoren, vormen een belangrijke verklaring voor de geringe voortgang die met de toepassing van de sectorale benadering in deze sectoren is behaald.

¹²⁸ Foster (2000). *New Approaches to Development Co-operation: What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approaches?* ODI Working Paper 140.



Burkina Faso, juli 1997. Gezondheidscentrum CREN voor ondervoede kinderen. Moeders met kinderen in de wachtkamer van de polikliniek Kayero. Foto: Jaco Klamer/Hollandse Hoogte.

5.6 Conclusies

Er zijn twee belangrijke veranderingen opgetreden in de hulp aan de sectoren, als gevolg van de toepassing van de sectorale benadering:

- a) De (tendens tot) concentratie van de Nederlandse hulp op sector- en algemeen beleid van de centrale overheid. Deze is in Oeganda en Bolivia vrijwel exclusief, terwijl in Zambia de trend daartoe sterk is ingezet. In Burkina Faso en Bangladesh gaat die ontwikkeling langzamer.
- b) Het afbouwen van programma's voor arme regio's en voor specifieke (veelal arme) doelgroepen en het afzien van interventies op regionaal en lokaal niveau.

Er is in vrijwel alle sectoren een begin gemaakt met de toepassing van de sectorale benadering, maar met wisselend succes. Van de zeventien onderzochte sectoren is in slechts vijf sectoren de integratie van de Nederlandse hulp in beleids- en beheerskaders van de overheid grotendeels gerealiseerd. In vijf andere sectoren is enige voortgang geboekt. Voor de overige sectoren geldt dat er inspanningen zijn verricht om de uitvoering van de programma's meer aan de overheid over te laten,

maar dat de voortgang in termen van integratie van de hulp in de beleids- en beheerskaders van de overheid beperkt is gebleven..

In het algemeen geldt dat de sociale sectoren zich veel beter lenen voor de toepassing van de sectorale benadering dan rurale ontwikkeling en landbouw. Dat komt ondermeer omdat in deze sectoren in tegenstelling tot de productiegeoriënteerde, de overheid een belangrijke uitvoerende rol wordt toegekend. Naast de grote verschillen in uitvoeringscapaciteit zijn politieke en institutionele stabiliteit belangrijke variabelen geweest, die van invloed waren op de voortgang met de toepassing van de sectorale benadering.

Nederland onderscheidt zich van vrijwel alle andere donoren door een grotere bereidheid de hulp te integreren in de beleids- en beheerskaders van de ontvangende overheden. De bereidheid bij grote bilaterale donoren en de meeste multilaterale donoren om tot snellere integratie van de hulp in de nationale beleids- en beheerskaders te komen is beperkt en in sommige gevallen vrijwel afwezig.

6 De veranderingen in zeggenschap over de hulp

Inleiding

Met de sectorale benadering beoogde Nederland te bevorderen dat de zeggenschap, de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelingsproces en de coördinatie van de hulp bij het ontvangende land zouden komen te liggen. Deze veranderingen worden in de Nederlandse beleidsdocumenten aangeduid met het Engelse begrip *ownership*, dat hier om pragmatische redenen wordt overgenomen. De bevindingen over dit onderwerp komen in dit hoofdstuk aan de orde. In de eerste paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van de context in de vijf casestudielanden. Vervolgens wordt in paragraaf 6.2 de vraag behandeld of *ownership* op nationaal niveau is toegenomen en in welke mate de sectorale benadering daarbij een rol heeft gespeeld. In paragraaf 6.3 wordt datzelfde gedaan op sectorniveau. In de laatste paragraaf wordt een balans opgemaakt van de bevindingen. Dit hoofdstuk heeft alleen betrekking op de vijf casestudielanden.

6.1 Context

De mogelijkheden voor donoren om bij te dragen aan *ownership* worden in belangrijke mate beïnvloed door de mate van hulpafhankelijkheid en het vermogen van de ontvangende overheid om het beleid, waarvoor hulp wordt verleend, daadwerkelijk uit te voeren. Vervolgens is het ook belangrijk de interne politieke verhoudingen in ogenschouw te nemen, met name om te bepalen wiens *ownership* bevorderd wordt. Deze factoren worden in het hiernavolgende kort beschreven.

Ownership en hulpafhankelijkheid

Omdat veranderingen in *ownership* plaats vinden in de relatie tussen de hulpontvangende overheid en donoren is de mate van hulpafhankelijkheid een belangrijk gegeven. De gegevens daarover staan weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 6.1 Hulpafhankelijkheid (2003) in 5 casestudie-landen

| | ODA per capita (USD) 2003 | ODA als percentage van het BNP (2003) | Hulp als % van centrale overheids-bestedingen * |
|--------------|------------------------------|--|--|
| Bangladesh | 10 | 2,6 | 12 (21) |
| Bolivia | 105 | 12,0 | 34 (80) |
| Burkina Faso | 37 | 10,8 | 67 (n.b.) |
| Oeganda | 38 | 15,8 | 50 (40) |
| Zambia | 54 | 13,6 | 39 (85) |

Cijfers over 2003. bronnen: landendocumenten, World Development Report 2004 en voor Burkina Faso's Joint Evaluation PGBS 2005. Tussen haakjes is vermeld de afhankelijkheid van buitenlandse hulp in het geval van de kapitaalsuitgaven; voor Oeganda zijn deze gegevens over 2004.

In de meeste sociale sectoren ligt de afhankelijkheid van de externe financiering voor overheidsinvesteringen ver boven de 50%. Indien de hulp wordt uitgedrukt als percentage van de totale overheidsbestedingen, dan is de hulpafhankelijkheid van Bolivia en de drie Afrikaanse landen hoog. In Bangladesh is de hulpafhankelijkheid veel geringer en is hulp vooral belangrijk als bron voor aanvullende middelen ten behoeve van macro-economisch beleid.

De afhankelijkheid van buitenlandse hulp heeft geleid tot een lange traditie van intensieve donorbemoeienis met het ontwikkelingsbeleid in de hulpontvangende landen. De machthebbers moeten daarbij zorgvuldig opereren tussen pressie van twee kanten: enerzijds moeten ze genoeg concessies doen aan de donoren om hervormingen door te voeren om verzekerd te blijven van buitenlandse hulp, en anderzijds moeten zij over voldoende middelen blijven beschikken om de achterban tevreden te kunnen stellen.¹²⁹ In de Afrikaanse landen wordt de relatie tussen de machthebbers en de donoren wel getypeerd als belangencoalitie. De intensieve samenwerking tussen Oeganda en de donoren was gebaseerd op wederzijdse afhankelijkheid: de machthebbers hadden om hun belangen veilig te stellen buitenlandse hulp nodig en donoren hadden baat bij successen met de uitvoering van de nieuwe hulpagenda.¹³⁰ In Bangladesh, daarentegen, blijken de

129 Voor Zambia geldt, dat de in de periode 1991-2001 de overheid een dubbelzinnige houding aannam ten aanzien van de internationale financieringsinstellingen: *ownership* van de hervormingen was zwak en de uitvoering ervan leek meer gemotiveerd door de noodzaak nieuwe hulp veilig te stellen dan door een intern ontwikkelde ontwikkelingsstrategie. Zie Rakner, I (2003). *Political and economic liberalisation in Zambia 1991-2001*. Uppsala: The Nordic African Institute.

130 Zie de landenstudie Oeganda die zich onder meer baseert op Mwenda, A. en Tangri, R. (2005) *Patronage, Politics, Donor Reforms, and Regime Consolidation in Uganda*. *African Affairs*, 104/416, p.449-467; zie ook een recent rapport in opdracht van de Wereldbank geschreven o.l.v. teamleider Barkan, J. *The Political Economy of Uganda* (2004). Omdat de Wereldbank het rapport uiteindelijk niet accepteerde circuleert alleen een officieuze versie van dit document.

mogelijkheden voor beïnvloeding van het overheidsbeleid door donoren gering, vanwege de geringe hulpafhankelijkheid. Er bestaat bij de regering van dat land een sterke overtuiging dat zij geen verantwoording over haar beleid verschuldigd is aan donoren.

De uitvoeringscapaciteit

Bij *ownership* gaat het niet alleen om de zeggenschap over de hulp en beleid, maar ook om de capaciteit het beleid in uitvoering te nemen. Op het niveau van macro-economisch beleid en met name in het beheer van de openbare financiën worden verbeteringen geconstateerd, maar dit is niet of veel mindere mate het geval bij de vakministeries. Het probleem is overigens veelal niet het gebrek aan mensen met voldoende kennis of vermogen, als wel het adequaat functioneren van instituties en de werving van personeel op basis van competentie. Daarbij doen de negatieve effecten van politisering en cliëntelisme zich gelden. De grootste problemen doen zich voor op de regionale en lokale niveaus, die nu juist een belangrijke rol hebben te spelen bij de dienstverlening aan en investeringen op het niveau van de doelgroepen.



Evo Morales werd in januari als president beëdigd na een lange periode van politieke instabiliteit in Bolivia. Hier op verkiezingscampagne in 2005 in Tilaque, bij Achacachi, ten oosten van La Paz. Foto: Christian Lombardi/Redux/Hollandse Hoogte.

De nationale politieke verhoudingen

De relaties tussen het ontvangende land en de donoren ontwikkelen zich binnen een concrete politieke context. De karakteristieken daarvan kunnen in belangrijke mate verklaren hoe de doelstelling om *ownership* te bevorderen in de praktijk vorm krijgt en met name wiens *ownership* in het geding is.

- 1) In de vijf casestudielanden is er sprake van een concentratie van macht bij de uitvoerende macht. In de Afrikaanse casestudielanden is er bovendien sprake van een sterke vorm van ‘presidentialisme’: in Oeganda is president Museveni aan de macht vanaf 1986 en in Burkina Faso president Blaise Compaoré vanaf 1991.
- 2) In de vijf de landen is verder sprake van verregaande vormen van cliëntelisme: de informele loyaliteitsrelaties tussen leiders (politici) en hun etnische of geografische achterban, waarbij in ruil voor geldelijke en andere gunsten politieke steun wordt verworven. De publieke sector dient ook om de achterban van de verschillende politieke partijen die aan de macht zijn, te bedienen met banen, extra inkomsten en om zakelijke belangen veilig te stellen.
- 3) Alle landen bevinden zich in de onderste regionen van de Anticorruptieindex van Transparency International, met alleen Burkina Faso als een relatieve uitzondering.¹³¹
- 4) In Bangladesh en Bolivia bestaat een scherpe polarisatie tussen regering en oppositie. Er is verder sprake van een zwakke staat omdat de regering, het parlement en de rechterlijke macht sterk afhankelijk zijn van de pressie van verschillende belangengroepen in de samenleving.

De gevolgen hiervan voor *ownership* zijn velerlei. Donoren die *ownership* willen bevorderen moeten rekening houden met deze politieke realiteit waarin veel verschillende actoren opereren en sprake is van strijdige belangen. Om die reden kan niet volstaan worden met een neutrale aanduiding van *ownership* van ‘de’ overheid, maar gaat het er veeleer om te bepalen wiens *ownership* bevorderd wordt en hoe deze gestalte kan krijgen binnen zeer complexe interne machtsverhoudingen en allianties. In landen met een sterke concentratie van de macht bij de centrale overheid en het ontbreken van democratische controle zal het bevorderen van *ownership* die concentratie nog verder versterken. En voor zover er sprake is van veel interne conflicten en verdeling van macht over de aanhangers van verschillende groeperingen, zullen donoren er goed op moeten letten wiens *ownership* binnen

¹³¹ Bangladesh staat als laagste en Burkina Faso 70^e op de lijst van Transparency International en 7^e van de Afrikaanse landen

Box 6.1 Ownership in Bangladesh

Een aanbeveling van een van de invloedrijkste onderzoekers over dit onderwerp uit Bangladesh is als volgt: ‘Donors should not make the mistake of promoting ownership which would in itself be a contradiction in terms. Reforms depend mainly on domestic political and social factors; the donors have to come to terms with the limited influence they can exercise over domestic policy-agendas. Donors in Bangladesh and elsewhere lack the comparative advantage and political experience in a specific country to influence such political sensitive agendas. They will thus have to come to terms with the reality that governance is a deeply indigenous process which remains sensitive to the nature of politics and the capacity of civil society to promote better governance. The idea that they can actually improve the governance of BD appear no more feasible than their belief that they could impose economic reforms through external pressure.’ (Rehman Sobhan 2003:4).

fragiele interne politieke verhoudingen wordt bevorderd. In landen met grote politieke instabiliteit blijkt *ownership* van het ontwikkelingsbeleid telkens van korte duur. Een extreem voorbeeld daarvan is Bolivia. De continuïteit van het beleid en in het nakomen van afspraken met de donoren was na elke regeringswisseling problematisch.¹³²

6.2 De bijdragen aan *ownership* op nationaal niveau

In de Nederlandse beleidsdocumenten is *ownership* nooit precies gedefinieerd. De OECD DAC definitie, die ook in het Nederlandse beleid wordt gevolgd, is als volgt:

‘The effective exercise of partners’ authority over their development programmes including when they rely on external resources to implement them (OECD 2005).’

De doelstelling om *ownership* te bevorderen is in het beleid voor de sectorale benadering geoperationaliseerd in de volgende voornemens:

1. Het gebruik van de PRSPs als richtinggevend kader voor de Nederlandse hulp.
2. Actieve deelname aan de processen voor harmonisatie en alignment.

¹³² Tussen 2001 en 2006 waren er zes verschillende presidenten, vele kabinetswisselingen en op sommige ministeries traden meer dan tien verschillende ministers aan in een periode van minder dan vier jaar. Dit had een verlamdende uitwerking op continuïteit van het beleid en de samenwerking met donoren



Kampala, februari 2006. President van Oeganda, Yoweri Museveni, tijdens verkiezingscampagne. Bijeenkomst in de hoofdstad Kampala. Foto: Sven Torfinn/Hollands Hoogte.

3. Het inzetten van (algemene) begrotingssteun en een vermindering van de voorwaarde die aan de hulp worden gesteld.
4. Institutionele versterking van de centrale overheid.

Bij elk van deze voornemens worden in het hiernavolgende kanttekeningen geplaatst. Daarbij wordt ingegaan op de mate waarin deze inspanningen hebben bijgedragen aan *ownership*.

1. De PRSP en *ownership*

In het beleid voor de sectorale benadering werd de PRSP als een cruciaal instrument gezien om *ownership* te bevorderen. De veronderstelling daarbij was dat de PRSP de eigen prioriteiten van ontwikkelingslanden weergeeft. Nederland heeft om die reden als één van de eerste donoren de PRSP richtlijn voor de bilaterale hulp gemaakt. De PRSP vormt in de woorden van de toenmalige minister 'de basis van de sectorale benadering'.¹³³ In de uitvoering van het beleid is daar consequent aan vastgehouden, ook als aan de opportuniteit daarvan door de betrokken regering

¹³³ Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de TK van 14 juni 2001: aanbieding notitie Coördinatie van middelen voor ontwikkelingssamenwerking p.16 en 17.

ernstig werd getwijfeld (Bolivia).¹³⁴ De beoordeling van de PRSP is een belangrijk onderdeel van het *trackrecord*, zoals die jaarlijks voor elk land wordt opgesteld. Deze heeft een belangrijke rol gespeeld bij de besluitvorming over de algemene begrotingssteun.

Het in het beleid veronderstelde *ownership* van de PRSP kan aan de hand van vier indicatoren nader worden bekeken: het initiatief, de breedte van de commitering binnen de overheid, de mate van politieke en maatschappelijke steun en de operationalisering.

De PRSP was een donornitiatief en was voorwaarde voor de toegang tot additionele hulpfondsen in het kader van de schuldluchtiging. Het behoeft goedkeuring van de Wereldbank en het IMF om de fondsen te ontvangen. In Oeganda sloot de PRSP aan bij het nationale ontwikkelingsbeleid en werd het bestaande plan voor armoedebestrijding, na enige herziening, als PRSP geaccepteerd. In andere landen verving de PRSP de bestaande ontwikkelingsplannen. De donoren oefenden grote invloed uit op het PRSP proces. Voor de uitwerking heeft de Wereldbank een omvangrijke handleiding opgesteld, adviseurs werden ingehuurd en betaald door de donoren, terwijl ook consultatiebijeenkomsten met maatschappelijke organisaties vrijwel volledig door donoren werden gefinancierd.¹³⁵

In de meeste landen is sprake van een groeiende betrokkenheid van de overheid bij de PRSP, maar deze beperkt zich veelal tot de leiding van enkele ministeries (van Financiën en/of Economische Zaken) en een kernteam van ambtenaren (meestal de leiding van het ministerie van Financiën). Vak- en of lijnministeries voelden zich veelal minder betrokken bij de PRSP. In Oeganda en Burkina Faso brengt de overheid haar betrokkenheid tot uiting in de begroting en is er continuïteit in de uitvoering van de PRSP.¹³⁶ In beide landen is inmiddels een tweede verbeterde PRSP uitgewerkt voor de periode 2004-2006.¹³⁷ In Bangladesh is er

¹³⁴ Weliswaar gaf Nederland in 2003 algemene begrotingssteun zonder dat de regering de uitwerking van een nieuwe PRSP had afgerond, maar Nederland bleef aan de noodzaak daartoe vasthouden.

¹³⁵ De IMF evaluatie van de PRSP's concludeert in deze: 'The perception that the approach is overly influenced by procedural requirements of the Bretton Woods Institutions is widespread'. IMF (2004) *Evaluation of the IMF's role in PRSPs and the Poverty Reduction and Growth Facility*. p.3.

¹³⁶ Dit wordt bevestigd in de IMF evaluatie van de PRSPs, die spreekt over een 'relatively strong ownership in a narrow circle of official stakeholders responsible for driving the process, but much less among other domestic stakeholders'. IMF (2004) *Evaluation of the IMF's role in PRSPs and the Poverty Reduction and Growth Facility*. Hoofdstuk 2. Washington.

¹³⁷ In Zambia is besloten de looptijd van de huidige PRSP met een jaar te verlengen. In Bolivia is het uitwerken van een tweede PRSP herhaaldelijk uitgesteld, vanwege de frequente regeringswisselingen. Bangladesh kwam niet in aanmerking voor schuldluchtiging door middel van het HIPC initiatief, maar heeft om toegang te krijgen tot de leningen voor armoedebestrijding van de Wereldbank en het IMF medio 2003 een Interim PRSP gepresenteerd. In oktober 2005 is de definitieve PRSP afgerond.

weliswaar een hoge commitment van de regering aan de PRSP, maar moet worden afgewacht, welke de invloed van de komende verkiezingen zal zijn op de continuïteit ervan.

De mate van politieke en maatschappelijke steun kan worden gezien aan de hand van de rol van parlement en de betekenis van de consultaties met maatschappelijke organisaties. In vier van de vijf landen werd de PRSP niet aan het parlement ter goedkeuring voorgelegd. Alleen in Burkina Faso was dit het geval. Wel werden in alle vijf landen consultaties gehouden met maatschappelijke organisaties, maar de uitkomsten hiervan hebben – met uitzondering van de tweede PRSP in Burkina Faso – nauwelijks een rol gespeeld in de eindversie van de documenten.

De operationalisering van de eerste generatie PRSPs was gebrekkig: in vier van de vijf landen waren ze weinig uitgewerkt. Alleen in Oeganda werden per hoofdthema uitvoeringsplannen opgesteld en werd de PRSP gekoppeld aan het begrotingsproces. Wel bestaat in alle vijf landen inmiddels een *Medium Term Expenditure Framework*, waarin de financiële planning voor de middellange termijn is vastgelegd. Tevens is voor alle landen voortgang geconstateerd in de ontwikkeling van een systeem voor monitoring en evaluatie, maar nog steeds geldt, dat de bemoeienis van de Wereldbank en het IMF groot is, onder andere door middel van de door beide organisaties uitgevoerde jaarlijkse voortgangsrapportages. Overigens zijn de PRSP's in de vijf landen gekenmerkt door een hoog ambitieniveau en een groot optimisme ten aanzien van de economische groei, veelal ontleend aan de groeiscenario's uitgewerkt door het IMF in het kader van het schuldverlichtingsinitiatief (HIPC).

De hier vermelde argumenten leiden tot een negatieve inschatting van het ownership over de PRSP. Dit laat echter onverlet, dat evaluatiestudies ook positieve effecten signaleren, zoals het gegeven, dat ze een belangrijk referentiekader vormen voor nationale discussies over armoedebestrijding.¹³⁸

138 David Booth, (2004) *Fighting Poverty in Africa: are PRSPs making a difference?* London: Overseas Development Institute. In deze studie worden ook positieve effecten genoemd van de bijdrage van PRSPs aan armoedebestrijding, maar van andere landen dan de vijf casestudielanden. Een kritische beschouwing over het ontbreken van de politieke interpretatie van de PRSP's is te vinden in een recent paper van dezelfde auteur Booth, D (2005). *Missing Link in the Politics of Development: Learning from the PRSP Experiment*. ODI Working Paper 256. Een kritische evaluatie over PRSP's in Latijns Amerika is te vinden op de website van het Institute of Social Studies met landenrapporten over Bolivia, Honduras en Nicaragua. De studies zijn in opdracht van de Zweedse Ontwikkelingsdienst SIDA gemaakt.

2. Leiderschap in het harmonisatieproces

Volgens de Nederlandse doelstellingen zouden de PRSPs een overkoepelend en richtinggevend kader bieden voor de buitenlandse hulp. Daarbij was het de bedoeling dat het proces van harmonisatie en *alignment* in toenemende mate geleid zou worden door de hulpontvangende landen. In hoofdstukken vier en vijf is aangegeven, dat Nederland een actieve rol heeft gespeeld in het bevorderen van harmonisatie en *alignment*. In welke mate als gevolg van de inspanningen van Nederland en andere donoren een bijdrage is geleverd aan het leiderschap van de overheid over de hulp is moeilijk aan te geven. Minimale voorwaarde daarvoor is, dat de overheid een harmonisatiekader heeft uitgewerkt, dat kan dienen als leidraad voor donoren. De beschikbare informatie daarover is samengevat in tabel 6.2.

Uit deze tabel kan als algemene conclusie worden getrokken, dat de overheden wel inspanningen hebben gedaan om een actieplan en kader te ontwikkelen voor de buitenlandse hulp, maar dat harmonisatie en *alignment* sterk afhankelijk blijven van de initiatieven van donoren. Alleen in Oeganda is er sprake van leiderschap en gezag van de overheid om de buitenlandse hulp af te stemmen op de nationale prioriteiten en beheerskaders.

De belangrijkste obstakels voor leiderschap bij harmonisatie en *alignment* zijn:

- Bij de hulpontvangende overheid:

Gebrek aan uitrusting, adequaat personeel en intern-politieke complicaties (competentieafbakening bijvoorbeeld) verhinderen de overheid een grotere rol te spelen en meer initiatief te nemen om leiding te geven aan de buitenlandse hulp. Door vertegenwoordigers van de overheid is herhaaldelijk gewezen op de gebrekkige middelen en mogelijkheden om de nieuwe rol adequaat te kunnen spelen.¹³⁹ Dat blijkt onder meer in Zambia, waar door de gezamenlijke donoren een proef met harmonisatie wordt uitgevoerd, maar waar desondanks geringe voortgang is geboekt. Het voeren van een actief *ownership* beleid impliceert voor de hulpontvangende overheid veel extra inspanningen en verplichtingen. Tegenover de potentiële verlaging van de kosten in het verwerven van de hulp als gevolg van

¹³⁹ Met name op sectorniveau moeten functionarissen van de lijnministeries in talrijke werkgroepen (in aanwezigheid van een groot aantal vertegenwoordigers van donoren) een groeiende scala van wensen en condities in ontvangst nemen zonder dat deze ministeries voldoende gekwalificeerd personeel en middelen hebben om deze uit te voeren. Daarbij komt nog, dat veel competente professionals als consultants voor donoren werken of rechtstreeks in dienst zijn bij donor-organisaties of ambassades, waarbij de in vergelijking met de nationale overheid veel betere arbeidsomstandigheden een belangrijke drijfveer zijn.

harmonisatie staan toegenomen kosten van overleg met de donoren en van het voldoen aan de toegenomen eisen van monitoring en financiële rapportages. Met het intensieve overleg in werkgroepen met donoren is de vergadertijd aanmerke-

Tabel 6.2 Leiderschap over de hulp en de uitwerking van een harmonisatieplan

| Land | |
|--------------|--|
| Bangladesh | Er is een formeel kader en jaarlijks overleg met donoren, maar de overheid hecht weinig belang aan gestructureerd overleg met (bilaterale) donoren. Er is geen agenda en harmonisatieplan noch actief leiderschap in harmonisatie. Harmonisatie blijft nog steeds in belangrijke mate het initiatief van (een groep van) donoren. In 2005 is sprake van een actievare rol van de overheid en een harmonisatieplan is in de maak. |
| Bolivia | Tot aan 2000 bestond er sterk leiderschap. Voortgang eerder geboekt met ontwikkelen van beleidskader en afstemming op nationaal niveau is gestagneerd of weer ongedaan gemaakt als gevolg van politieke veranderingen. Een harmonisatieplan was in 2004 in de maak, maar op initiatief van de donoren. De ontwikkelingen stonden wederom stil vanwege verkiezingen in december 2005. |
| Burkina Faso | Er bestaat geen sterk centraal leiderschap en er is geen harmonisatieplan. Initiatieven voor harmonisatie komen vooral van donoren. Overheid heeft wel actieve opstelling in afstemming met donoren die betrokken zijn bij algemene begrotingssteun. |
| Zambia | Er is een Memorandum of Understanding door vrijwel alle belangrijke donoren getekend om te komen tot intensievere harmonisatie en een beleidsplan daarvoor is in de maak. Er bestaat nog geen geoperationaaliseerd kader en beleid voor buitenlandse hulp. Harmonisatieproces is sterk gedragen door donoren en veel minder door regering. Voortgang in harmonisatie gaat niet gepaard met toename van <i>alignment</i> van de donorbijdragen. |
| Oeganda | Regering heeft sterk leiderschap over de buitenlandse hulp. Het nieuwe plan voor armoedebestrijding vormt het kader voor de buitenlandse hulp en externe hulp wordt ingepast in drie-jarig financieringskader met jaarlijkse herziening. Donoren worden geacht hun bijdragen binnen beide kaders onder te brengen. De pogingen van de overheid en donoren om vanaf 2005 een gezamenlijke hulpstrategie uit te werken zijn vooralsnog problematisch gebleken. |

Bron: OECD-DAC Survey on Progress in Harmonisation and Alignment (2004), aangepast en aangevuld met gegevens uit landenstudies.

lijk toegenomen: in Zambia schatte de voor donorcoördinatie verantwoordelijke eenheid in het ministerie van Financiën een verdriedubbeling daarvan in vergelijking met enkele jaren daarvoor. In Burkina Faso werd door de ambassade geconstateerd, dat de PRSP tot 2002 vooral geleid had tot additionele eisen en niet tot additionele middelen. Tevens werd opgemerkt, dat de optelsom van alle nieuwe eisen, die door donoren werden gesteld, de capaciteit van de overheid verre te boven gaat.¹⁴⁰

- *Bij de donoren*

In alle landen is de PRSP alleen in zeer algemene zin een referentiekader geweest voor donorharmonisatie. Er zijn nog altijd grote beperkingen in de mate, waarin donoren bereid zijn de hulp daadwerkelijk in te passen in het beleid en beheer van de ontvangende overheid. Nederland onderscheidt zich daarbinnen niet alleen door een actieve rol in het harmonisatieproces, maar ook door een grotere bereidheid de eigen werkwijze ondergeschikt te maken aan het harmonisatieproces. Recentelijk worden in zowel Zambia als Oeganda initiatieven genomen om te komen tot een verdere werkverdeling tussen donoren.

3. *Toename van ownership als gevolg van toename van algemene begrotingssteun en de toepassing van 'nieuwe conditionaliteit'.*

De voorkeur voor financiering van (algemene) begrotingssteun en breed afgestemde sectorale programma's, die passen in een andere nationale strategie, in plaats van losstaande projecten en programma's werd in het Nederlandse beleid cruciaal voor het bevorderen van ownership beschouwd.¹⁴¹ In Oeganda is Nederland daarmee het verst gegaan door in 2004 70% van de Nederlandse hulp als algemene begrotingshulp te verlenen. In Burkina Faso werd in 2004 39% van de hulp aan algemene begrotingssteun gegeven en in Bolivia was dat 17,5%.

Een direct effect van de algemene begrotingssteun op ownership is geweest, dat Nederland de overheid in de betreffende landen grotere ruimte heeft gelaten om de besluitvorming over de hulp te integreren in het nationale beleid en regelgeving. Belangrijk daarbij is, dat de ontvangende overheid zelf besluiten kan nemen

¹⁴⁰ 'Het ministerie van Economie en Financiën, dat het PRSP proces trekt, lijkt door de bomen het bos niet meer te zien. Het moet van alles: MTEP's maken, opstelling van programmabudgetten begeleiden, statistieken verbeteren, indicatoren ontwikkelen, het beheer van de openbare financiën op orde brengen, de sectorministeries aansturen, het PTRP evalueren en actualiseren en ook nog resultaten tonen. En dit naast het al zeer omvangrijke reguliere werk. Dit gaat de capaciteit van het ministerie te boven en het resultaat is stagnatie.' Memorandum van HMA Ouagadougou aan DVF van 8 februari 2002. Kenmerk OUA/02/0271.

¹⁴¹ Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerkings aan de TK van 14 juni 2001: aanbieding notitie *Coördinatie van middelen voor ontwikkelingssamenwerking*, p. 2.

over de aanwending van de middelen aan kapitaalsuitgaven of voor lopende kosten. Dit in tegenstelling tot sectorale programmahulp, waarbij veelal beperkingen golden voor de financiering van bijvoorbeeld salarissen. Ook worden positieve effecten verondersteld op de kwaliteit van het begrotingsproces en de eigen verantwoordelijkheid om het beheer van de openbare financiën te verbeteren.¹⁴²

De aangekondigde verandering meer op resultaten van beleid achteraf te letten, blijkt weinig in praktijk te zijn gebracht. Nog steeds worden voorwaarden gesteld op een groot aantal terreinen: macro-economisch beleid, armoedebestrijding, maar ook ten aanzien van politiek-institutionele omstandigheden.¹⁴³ Bovendien worden procesvoorwaarden gesteld, zoals de verplichting maatschappelijke organisaties te betrekken bij de beleidsvoorbereiding of bij de uitwerking van de PRSPs.¹⁴⁴ Bij begrotingssteun en andere leningen stellen zowel de Wereldbank en het IMF als bilaterale donoren een reeks aanvullende voorwaarden op het terrein van financieel en economisch beleid, waardoor de beleidsruimte voor de overheid weer aanzienlijk ingeperkt wordt.¹⁴⁵

Met de toename van algemene begrotingssteun in drie van de vijf landen zijn de ambassades veel nadrukkelijker dan vóór de introductie van de sectorale benadering betrokken bij het beleidsdebat op nationaal en sector niveau.¹⁴⁶ Met de begrotingssteun wordt als het ware een plaats aan de onderhandelingstafel gekocht om de prioriteiten en aandachtspunten van de Nederlandse hulp naar voren te brengen. De kwaliteit van de dialoog is nu nadrukkelijk onderdeel van de track-record, die de ambassades jaarlijks per land opstellen.

142 Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 (2005). Draft Synthesis Report:

143 Adam, C. and Gunning, J.W. (2004) Performance-Based Conditionality: A European Perspective in: *World Development* Vol 32, No. 6. p. 1059-1070.

144 Zie voor de kritiek op de algemene begrotingssteun (van onder meer Nederland) aan Bolivia: SIDA/ISS (2004). *Evaluation of PRSP in Latin America. Bolivia more of the same without pro poor growth?* De gedetailleerde lijst van condities voor onder andere institutionele hervormingen gaat in tegen bestaande consensus en 'runs counter to recommendations made in evaluations of budget support: budget support should not be accompanied by detailed micromanagement of internal policies, but rather by conditions for improvements in budgetary processes and accounting.' (p.11).

145 Deze bevinding wordt goed verwoord in de evaluatie van algemene begrotingssteun in Tanzania: 'A more consistent criticism is that the processes of dialogue and conditionality are completely interwoven. (...) it undermines country policy ownership, because it creates the impression that conditionality has no boundaries'. Lawson, A. et al. (2005). 'Does General Budget Support Work?'. ODI. Ter illustratie: zie voor een lijst van alle werkgroepen van donoren in Oeganda bijlage 3 van het Oeganda-landenrapport. In dit verband is ook het volgende citaat van belang: 'When it comes to macro-policies, there is no pretence of national empowerment through the PRSP process, beyond the (usually limited) national contribution to the formulation of macro-programmes that already exists.' Stewart and Wang, M. (2003). 'Do PRSP's empower Poor Countries And Disempower The World Bank, Or is it The Other Way round?' Queen Elizabeth House, University of Oxford, Working Paper 108: 22.

146 Juist omdat op sectorniveau niet alle relevante factoren tot inzet van conditionaliteit gemaakt kunnen worden, besloot de ambassade in Kampala om de steun aan de onderwijs en juridische sector te gaan financieren door middel van algemene begrotingssteun.

Indien de invloed van Nederland in de dialoog wordt gemeten aan de hand van het aandeel in de algemene begrotingssteun, dan is deze bescheiden. Hoewel bij voorbeeld in Oeganda meer dan 70% van de totale Nederlandse bilaterale hulp in de vorm van algemene begrotingssteun werd gegeven, bedroeg het Nederlandse aandeel in de totale algemene begrotingssteun aan dat land 7,8% in 2002/3 en 11,8% in het begrotingsjaar 2003/4. De invloed van de internationale financieringsinstellingen – en in toenemende mate van de Europese Unie – bij de dialoog rond algemene begrotingssteun is gemeten naar de hoogte van hun bijdragen veel groter.

4. Institutionele versterking en capaciteitsopbouw

In vier van de vijf landen ondersteunt Nederland – samen met andere donoren – verschillende programma's voor institutionele hervormingen van de centrale overheid (Bangladesh vormt de uitzondering). Het accent ligt daarbij veelal op de het beheer van de openbare financiën, de hervorming van het ambtenarenapparaat, en specifieke thema's van goed bestuur, zoals initiatieven voor anticorruptie en het bureau van de nationale ombudsman. De evaluaties van een aantal van deze programma's geven positieve resultaten aan, met name op het gebied van het beheer van de openbare financiën. Ze worden echter bekritiseerd, omdat ze het capaciteitsprobleem te veel als een technische kwestie benaderen.¹⁴⁷ Zo wordt bij voorbeeld te weinig rekening gehouden met nadelige omgevingsfactoren – zoals de politisering van het ambtenarenapparaat – die veelal een groter obstakel vormen dan het gebrek aan capaciteit of kennis.

6.3 De bijdragen aan ownership op sectorniveau

Voortgang op sectorniveau

In de landenstudies wordt een positieve inschatting van de toename van *ownership* gemaakt voor de onderwijssector in Bolivia en de gezondheidssector in Zambia. In deze sectoren bepaalt het betreffende ministerie in belangrijke mate het beleid en de te volgen strategie, en is het verantwoordelijk voor de uitvoering. De bilaterale donoren die bijdragen aan de basket, zijn niet meer direct betrokken bij de uitvoering van de programma's. Hierdoor is er sprake van een versterking van de onderhandelingspositie van het ministerie ten opzichte van nieuwe donoren. Deze kunnen niet voorbij gaan aan bestaande afspraken en bijvoorbeeld geen parallelle structuren opzetten voor de uitvoering van projecten. De hoge mate van *ownership*

¹⁴⁷ Het door Nederland gefinancierde programma voor institutionele versterking in Bolivia heeft op enkele concrete terreinen (douane en belastingdienst) tot goede resultaten geleid: rationalisering van het personeelsbeleid en hogere opbrengsten.

in het geval van de Boliviaanse onderwijssector blijkt ook uit de brede steun voor de onderwijshervorming in de maatschappij. Er is bovendien een langdurig politieke binding aan het hervormingsbeleid; de onderwijshervorming heeft al vele regeringswisselingen ‘overleefd’.

Een meer gemengd resultaat werd geconstateerd voor de onderwijssector in de drie Afrikaanse landen. Hoewel in Oeganda donoren ruimte hebben gelaten voor eigen initiatief, wordt melding gemaakt van een aarzelende houding bij het ministerie om het voortouw te nemen in de besluitvorming over beleid en bestedingen.¹⁴⁸ Deels is dit het gevolg van onvoldoende capaciteit om aan de groeiende vraag van donoren naar beleidsontwikkeling en monitoring te voldoen. De verslechtering van de goed bestuursituatie in Oeganda in de afgelopen jaren heeft invloed gehad op de ontwikkelingen in de onderwijssector. In interne donor-rapportages wordt melding gemaakt van een snelle vermindering van het commitment en politieke wil om het sectorbeleid uit te voeren. Ook in Burkina Faso en Zambia hebben donoren invloed behouden op de inhoud van de voorstellen en op de beleidsuitvoering.¹⁴⁹ In beide landen vormen de beperkingen in de uitvoeringscapaciteit van de ministeries een belemmering voor *ownership*. In Burkina Faso heeft dat in de jaren 2004/05 geleid tot ernstige vertragingen in de uitvoering van het sectorprogramma.¹⁵⁰

In de onderwijssector in Bangladesh en de juridische sector in Oeganda zijn recent positieve effecten op *ownership* van de hulp geconstateerd als gevolg van de ontwikkeling naar sectorale benadering. In beide sectoren lag het initiatief voor de sectorale benadering vooral bij de donoren, maar in de loop van het proces namen de betrokken instanties zelf meer en meer het initiatief. In de overige sectoren is de voortgang met de invoering van sectorale benadering te gering geweest om daarvan enig effect op *ownership* te kunnen verwachten.

¹⁴⁸ De landenstudie meldt daarover, dat onder het Nederlandse voorzitterschap in 2003 van de sectorale coördinatiegroep regelmatig geprobeerd is het ministerie ervan te overtuigen verantwoordelijkheden van donoren over te nemen, echter zonder veel succes.

¹⁴⁹ De evaluatie van het hulpprogramma van de Wereldbank was negatief met betrekking tot de zeggenschap van de Zambiaanse overheid over het onderwijsprogramma. Omdat de beleidsontwikkeling in grote mate afhangt van een kleine groep lokale en buitenlandse donoren, is er in feite weinig *ownership* en zijn de resultaten niet duurzaam. World Bank (2003) *Evaluation of the Country Assistance Programme*.

¹⁵⁰ Deze paragraaf is ondermeer ontleend aan interne rapportages van de ambassades van eind 2005/begin 2006 over de ontwikkelingen in de onderwijssector in deze landen.

Box 6.2 Harmonisatie en het creëren van betere voorwaarden voor ownership

Dat harmonisatie kan leiden tot grote veranderingen in de door Nederland ondersteunde sectoren kan geïllustreerd worden aan de hand van de onderwijssector in Zambia, waar het aantal verschillende rekeningen dat het ministerie moest bijhouden voor steun door donoren aan activiteiten binnen de sector terugliep van ongeveer 800 in 1999 naar 10 in 2004. Ook het aantal donormissies in de sector liep terug van ongeveer 120 per jaar naar een tiental. Een ander recent voorbeeld is het in 2004 gestarte onderwijsprogramma in Bangladesh, dat in de plaats komt van 27 afzonderlijke door donoren gefinancierde programma's. In al deze gevallen wordt het de overheid beter mogelijk gemaakt om controle over de hulpstromen te verkrijgen en daar meer invloed op te gaan uitoefenen. Echter, in veel andere gevallen blijven het aantal afzonderlijke rekeningen en rapportages hoog.

Bijdragen van Nederland aan ownership met de toepassing van de sectorale benadering

In vijf van de acht sociale sectoren is meer dan de helft van de Nederlandse steun nu programmahulp. In drie sectoren in Oeganda (onderwijs, lokaal bestuur en juridische sector) en onderwijs in Bolivia is sprake van (vrijwel) volledige alignment. Door de Nederlandse hulp beter af te stemmen op de nationale beheers- en beleidskaders en het beleid meer en meer over te laten aan de overheid, is in de sociale sectoren bijgedragen aan het creëren van betere voorwaarden voor ownership van de nationale overheid.

Verder is de voorspelbaarheid van de Nederlandse hulp vergroot. Daarmee is een bijdrage geleverd aan de mogelijkheid voor de ontvangende overheid de financiering van de sector beter te plannen. Formeel is de Nederlandse steun aan een sector voor de middellange termijn vastgelegd (doorgaans drie à vier jaar), maar in de sociale sectoren is Nederland in de praktijk overal een langere termijn verplichting aangegaan.¹⁵¹

Inhoudelijk heeft Nederland in de meeste landen bij de steun aan de sociale sectorprogramma's voorwaarden gesteld ten aanzien van het verbeteren van de positie van vrouwen. In de onderwijssector in Bolivia en de gezondheidssector

¹⁵¹ Juridisch kan de verplichting niet verder gaan dan de aangegane contractverplichting, die veelal maximaal vier jaar bedraagt. In Zambia dateert de steun aan de gezondheidszorg al van vóór 1998; in Bolivia wordt de onderwijshervorming al vanaf 1995 gesteund en is in 2004 een nieuwe verplichting voor vijf jaar aangegaan.

in Zambia heeft Nederland zich ten aanzien van de inhoud van de programma's meer terughoudend opgesteld. In beide landen werden condities van en prestatieafspraken met donoren door de overheid als minder ingrijpend beschouwd, omdat deze in belangrijke mate overeenkwamen met nationaal beleid of al bestaande intenties. Maar in de onderwijssectoren in Burkina Faso en Oeganda werden de door Nederland samen met andere donoren gestelde voorwaarden door de betrokken ministeries veeleer gezien als controlemechanismen. De donoren hadden hier een belangrijke invloed op de inhoud van de voorstellen. Tevens werden gedurende de uitvoering van programma's nadere voorwaarden gesteld, bijvoorbeeld naar aanleiding van voortgangsverslagen. Voor een deel werden deze nieuwe voorwaarden of afspraken vastgelegd in een zogeheten *aide memoire*, dat na elke sector review door betrokken partijen wordt ondertekend. Het dilemma aangegeven door ambassade medewerkers is dan ook, dat er enerzijds sprake is van onvoldoende initiatief, leiderschap en uitvoeringscapaciteit bij het ministerie, terwijl anderzijds de overheid geen zeggenschap kan verwerven zolang donoren zich actief met de uitvoering van het beleid bemoeien.

Nederlandse bijdragen aan technische assistentie en capaciteitsopbouw

Een belangrijke voorwaarde voor *ownership* was het verbeteren van de uitvoeringscapaciteit van de ontvangende overheid. In de gedachtegang van de sectorale benadering zou capaciteitsopbouw onderdeel moeten uitmaken van de sectorsteun en zich vooral moeten richten op beleidsontwikkeling, begrotingsprocessen en financieel beheer, dus vooral op de organisatorische dimensie van institutionele ontwikkeling.¹⁵² De uitvoering van deze intenties heeft geleid tot veranderingen in technische assistentie. In de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking werd tot aan 1998 capaciteitsopbouw veelal ingevuld als de ontwikkeling van menskracht en kennis. Hierbij werd technische assistentie ingezet in projecten en programma's, gecombineerd met het aanbieden van opleidingen. Met de introductie van de sectorale benadering is daar een kentering in gekomen. Nederlandse technische assistentie is na 1998 snel verminderd, zowel wat betreft de ter beschikking gestelde middelen als de inzet van deskundigen. In de vijf landen zijn de Nederlandse deskundigenprogramma's opgeheven, en in tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland en Groot-Brittannië, worden ook geen

¹⁵² Bij institutionele ontwikkeling worden gewoonlijk drie dimensies onderscheiden: ontwikkeling van menskracht en kennis (*human resources development*), organisatorische versterking en systeemontwikkeling. De ontwikkeling van menskracht en kennis kan plaats vinden door bijvoorbeeld scholing, maar ook door materiële ondersteuning. Organisatorische opbouw omvat de verbetering van planning, management, technische processen, financieel beheer en de ontwikkeling van interne en externe relaties. Systeemontwikkeling heeft te maken met versterking van wet- en regelgeving, bijdragen aan beleidsontwikkeling en conceptuele vernieuwing (IOB, 2000). Actieve *networking* wordt veelal als aanvullende component gezien.

Nederlandse experts ingezet voor ondersteuning van het sectorbeleid. Waren er bij voorbeeld in Burkina in 1998 28 Nederlandse deskundigen ingezet, in 2004 waren dat er nog maar zes. In dit land heeft Nederland alleen nog een programma voor technische assistentie bij het ministerie voor gezondheidszorg, bedoeld om betere voorwaarden te scheppen voor de sectorale benadering. In Zambia, waar gedurende 30 jaar Nederlandse artsen werkzaam waren in districtsziekenhuizen, is een programma om te stimuleren dat Zambiaanse artsen in marginale regio's gaan werken. In Oeganda wordt nog enige technische assistentie verleend aan de Noordelijke provincies, waar Nederland eerder regionale ontwikkelingsprogramma's financierde. Capaciteitsopbouw maakt nu veelal onderdeel uit van de algemene sectorsteun en betreft vooral personeelsbeleid, automatisering en reorganisaties.¹⁵³ De rol, die themadeskundigen op de ambassades spelen bij de totstandkoming en monitoring van sectorprogramma's, alsmede hun inbreng in de sectorale werkgroepen, worden nu door het ministerie in Den Haag in toenemende mate als een vorm van technische assistentie beschouwd.¹⁵⁴

Met een enkele uitzondering (Burkina Faso gezondheid, technische assistentie voor districten in Oeganda) maakt Nederland nauwelijks nog gebruik van de mogelijkheid om op een directe wijze projecten voor technische ondersteuning te financieren om de uitwerking van sectorbeleid te ondersteunen. Capaciteitsopbouw maakt onderdeel uit van de algemene steun maar in de verslaggeving daarover is er weinig systematische aandacht voor dit thema.

6.4 Beoordeling: de sectorale benadering en de veranderingen in ownership

In de eerste paragraaf is uiteengezet hoe belangrijk het is om de beoordeling van veranderingen in *ownership* in de politieke context van elk land te plaatsen. In sommige landenstudies (Bolivia en Oeganda) is kritiek geuit op de ambassades vanwege de onderschatting in hun analyses van de politieke dimensie van de hulp door voornamelijk te rapporteren op formele criteria van *ownership*. Mede hierdoor hebben de ambassades de mogelijkheden voor het bevorderen van *ownership* niet altijd realistisch ingeschat en zijn er soms verwachtingen daarover gewekt die niet

153 Op de ministeries van onderwijs bijvoorbeeld werken veelal alleen onderwijzers en pedagogen en is de acceptatie van de noodzaak ook personeel met een andere opleiding (financieel-administratief, informatica, bedrijfskunde enz.) zeer moeizaam, niet in het minste vanwege de vrees bij het zittende personeel voor ontslagen. Dit geldt nog sterk in Zambia, terwijl in Bolivia op dit punt veranderingen ten goede zijn geconstateerd.

154 Bij de wenselijkheid kunnen ook vragen worden gesteld vanuit de ervaringen van ontwikkeling-sprojecten dat het beter is de verantwoordelijkheden voor financiering te scheiden van technische assistentie. Indien dit toegepast zou worden op de rol van de themadeskundigen kunnen bij de huidige taakopvatting vraagtekens worden gezet.

waargemaakt kunnen worden.¹⁵⁵ *Ownership* wordt in belangrijke mate bepaald door de wederzijdse afhankelijkheid tussen ontvangende overheid en donoren. Vier van de vijf landen zijn in hoge mate afhankelijk van buitenlandse hulp, waardoor de speelruimte voor eigen beleidsontwikkeling beperkt is. Maar hoewel de overheid de doelstelling van armoedebestrijding formeel onderschrijft en de voorwaarden van de donoren accepteert, vindt in de praktijk een permanent onderhandelingsproces plaats. De politieke agenda van de regering in de ontvangende landen bevat meer thema's dan armoedebestrijding en zodra dat vanwege interne politieke belangen noodzakelijk wordt geacht zijn andere prioriteiten belangrijker en wordt weer meer een eigen lijn gevolgd.¹⁵⁶ Voor donoren is het niet makkelijk gelijk sancties toe te passen bij het niet of minder nakomen van de afgesproken inspanningen en resultaten. Bovendien zijn donoren op hun beurt ook weer afhankelijk van de ontvangende overheid om resultaten aan het thuisfront te melden. In dit complexe spel van onderhandelingen en veranderingen in machtsverhoudingen is het erg moeilijk tot een goed gefundeerd oordeel te komen over de veranderingen in *ownership* en deze in verband te brengen met de toepassing van de sectorale benadering.

Daarbij komt dat donoren lang niet altijd consequent hebben gehandeld voor wat betreft de doelstelling om *ownership* te bevorderen. Enerzijds wordt door een aantal donoren geprobeerd tot een betere afstemming van de hulp op het beleid en de beheerskaders van de overheid te komen en aldus de zeggenschap en verantwoording over het beleid en de hulp meer bij die overheid te leggen. Maar anderzijds beperken donoren – en met name de internationale financieringsinstellingen – de ruimte daarvoor weer door de grote bemoeienissen met de PRSP, het macro- en het sectorbeleid. Rond de PRSP en de sectorale steun is, dientengevolge, een complex systeem van werkgroepen en subwerkgroepen ontstaan voor overleg tussen donoren onderling en tussen donoren en ontvangende overheden. De verwachting in het Nederlandse beleid voor de sectorale benadering dat de PRSP het belangrijkste instrument voor *ownership* zou zijn, is in de praktijk niet bewaarheid geworden.

155 Dit wordt onder meer bevestigd in de Joint Evaluation of of General Budget Support 1994-2004 (2005). Draft Synthesis Report: 'One of our common findings as regards relevance and the design of PGBG was the relative weakness of IP's understanding of political contexts'. p.87.

156 'This is a clear indication that no matter what donors think or do, domestic politics takes precedence when power-holders feel that their regimes are being questioned. Donor pressures and threats to cut aid are less important than internal control over the levers of power, especially in countries with weak democratic institutions and traditions.' De Renzi, P. (2006). 'The primacy of domestic politics and the dilemmas of aid. What can donors do in Ethiopia and Uganda?'. Opinions 65. ODI website: www.odi.org.uk/publications/opinions.

In het algemeen zijn de uitgangspunten van de sectorale benadering door Nederland consequent toegepast, en waar mogelijk is actief bijgedragen aan het creëren van voorwaarden voor meer *ownership*. Dat blijkt met name uit de hoge inzet van programmahulp in drie van de vijf casestudielanden en hoge begrotingssteun in twee van deze landen. Daarmee is door Nederland in de besluitvorming over de hulp grote ruimte gelaten aan de overheid van het ontvangende land. Maar bij de sectorkeuze is Nederland niet consequent geweest met het principe van vraaggerichtheid. De kritiek op de wijze waarop condities aan de hulp worden gesteld en het overleg over sectorsteun wordt gevoerd, heeft in meerdere gevallen ook betrekking op Nederland als lid van de kerngroep van donoren. Wel geldt weer dat in sommige gevallen Nederland afstand heeft genomen van de tendens bij sommige donoren om zich in verre gaande mate met de uitvoering van het beleid te bemoeien.

Brown en Foster (2001) onderscheiden in de relaties tussende ontvangende overheid en donoren drie vormen van *ownership*:

1. Sterk leiderschap van de ontvangende overheid waarbij deze in toenemende mate de besluitvorming over beleid en bestedingen bepaalt.
2. Een coalitie van donoren met een kerngroep van politici en technici om hervormingen in de sectoren door te voeren.
3. Zwak *ownership* waarbij de donoren de belangrijkste dragers en aanjagers van hervormingen in de sectoren zijn.¹⁵⁷

Van de sectoren zijn de onderwijssector in Bolivia, de decentralisatiesector in Oeganda en wellicht ook de gezondheidssector in Zambia in de eerste categorie te plaatsen. Maar daarbij zijn wel kritische kanttekeningen gemaakt over de invloed die is uitgegaan van de grote hulpafhankelijkheid waardoor de donoren wel de grenzen van *ownership* bepalen. Veel andere sectoren vertonen kenmerken van de tweede en derde variant. De optie om hervormingen in sectoren af te spreken met alleen een elite van de overheidsbureaucratie, zonder dat daarvoor blijvende politieke steun bestaat, levert het gevaar op dat de resultaten van tijdelijke aard zijn. Voorbeelden daarvan zijn de gezondheidssector in de eerste helft van de jaren negentig in Zambia en de ervaringen met de Nederlandse steun aan decentralisatie in Bolivia aan het eind van de jaren negentig. Ook al wordt veel ruimte aan de ontvangende overheid gelaten, dan is dit geen garantie voor sterk *ownership*, zoals

¹⁵⁷ Brown, A. Foster.M., Norton. A and Nachshold, F. (2001). *The Status of Sector Wide Approaches*. OD. Working Paper 142.

bleek uit de constatering over de gebrekkige leiding en uitvoeringscapaciteit bij het ministerie van Onderwijs in in Burkina Faso en Oeganda.

De besluitvorming over de bevrozing van de begrotingssteun in Oeganda toont aan hoe groot het dilemma voor donoren is ten aanzien van *ownership*. Enerzijds handelen Nederland en andere donoren in overeenstemming met de afgesproken voorwaarden voor begrotingssteun en staat de geloofwaardigheid van hun hulpbeleid op het spel, anderzijds geeft stopzetting ook aan dat donoren op hoofdlijnen de regie blijven bepalen.

Nederland heeft consequent gehandeld met het voornemen om de technische ondersteuning afhankelijk van de vraag te maken en daarom de inzet van eigen technische assistentie in belangrijke mate af te bouwen. De Nederlandse terugtrekking uit capaciteitsopbouw is vergeleken bij andere donoren radicaal. Met uitzondering van de technische assistentie in enkele sectoren (Burkina Faso gezondheid en decentralisatie in Oeganda) is er weinig meer sprake van een specifieke Nederlandse inbreng. De aandacht bij institutionele versterking en capaciteitsopbouw gaat veelal uit naar de versterking van het macroniveau. Daarbij wordt nog te weinig rekening gehouden met de soms veel grotere problemen met de uitvoeringscapaciteit op meso- en lager niveau.

6.5 Conclusies

Toename van *ownership* als gevolg van de sectorale benadering is vooralsnog maar moeilijk aan te tonen. Hiervoor kunnen de volgende redenen worden aangevoerd:

- a) In veel landen is de grote hulpaafhankelijkheid een obstakel om *ownership* te ontwikkelen.
- b) De mate waarin de hulp daadwerkelijk is afgestemd op de beleids- en beheerskaders van de overheid is in de meeste landen beperkt.
- c) De grote donorbemoeienis bij de totstandkoming van de PRSP's en het sectorbeleid. De voorwaarden, die gesteld worden bij sectorfinanciering en algemene begrotingssteun hebben betrekking op een breed scala van beleidsterreinen.
- d) De overheid van de betrokken landen heeft grote institutionele en capaciteitsproblemen om effectief leiderschap uit te oefenen over de hulp en het met donoren overeengekomen beleid uit te voeren.

Terwijl enerzijds door de inspanningen van Nederland en andere donoren er naar gestreefd wordt om de speelruimte voor *ownership* uit te breiden, wordt deze anderzijds weer ingeperkt als gevolg van grote donorbemoeienis bij de totstandkoming

van de PRSP's, de sectorprogramma's en de algemene begrotingssteun, alsmede door het stellen van aanvullende voorwaarden tijdens de uitvoering van de sectorprogramma's.

Op sectorniveau heeft Nederland met de toepassing van de sectorale benadering bijdragen geleverd aan het creëren van betere voorwaarden voor *ownership* en is aan de overheid meer ruimte voor eigen besluitvorming gelaten. In meerdere – maar niet alle – gevallen waar de principes van sectorale benadering in belangrijke mate zijn toegepast is de overheid in toenemende mate leiding gaan geven aan het sectorbeleid en heeft deze een grotere controle over de bestemming van de hulp verworven (Oeganda op landenniveau en in enkele specifieke sectoren).

Nederland heeft consequent gehandeld met de principes van de sectorale benadering door de eigen technische assistentie af te bouwen en heeft op macroniveau meerdere algemene programma's voor institutionele versterking gesteund. Maar veelal is nagelaten om op systematische wijze een bijdrage te leveren aan institutionele versterking en capaciteitsopbouw in de voor Nederlands steun geselecteerde sectoren. Dat geldt vooral op meso- en lokaal niveau.

7 Sectorale benadering en armoedebestrijding

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de activiteiten en resultaten van de sectorsteun en de relevantie ervan voor armoedebestrijding. De nadruk ligt op de sociale sectoren, omdat daar de sectorale benadering het meest is toegepast. In paragraaf 7.1 wordt een overzicht gegeven van de kenmerken van de armoede in de vijf landen. Daarna komt in paragraaf 7.2 aan de orde welke prioriteit armoedebestrijding krijgt in het sectorbeleid, dat door Nederland wordt gesteund en in welke mate verbeteringen te zien zijn op de indicatoren voor toegang en kwaliteit van de dienstverlening. Tenslotte wordt ingegaan op de bijdragen van Nederland om de armoedefocus van de sectorprogramma's te bevorderen.

7.1 Context

Kenmerken van armoede

Indien de armoedesituatie wordt afgemeten aan de internationaal gehanteerde standaard van USD 2 per dag (gecorrigeerd voor koopkracht), dan blijkt dat in vier van de vijf landen meer dan 70% van de bevolking beneden de armoedegrens leeft. In alle landen komt armoede vooral op het platteland voor. Vier van de vijf landen zijn afgesloten van de zee en hebben hoge kosten voor in- en uitvoer. Maar er zijn ook grote verschillen tussen de landen ten aanzien van de belangrijkste oorzaken van de armoede. In Burkina Faso is het ontwikkelingspotentieel gering vooral vanwege klimaatomstandigheden; het beschikt evenmin over minerale hulpbronnen. In Zambia is de daling van de koperprijzen op de wereldmarkt sinds het midden van de jaren zeventig van invloed geweest op een verarmingsproces. Bovendien heeft het overheidsbeleid in de jaren zeventig en tachtig de situatie ernstig verslechterd. In Bolivia is de armoede etnisch gekleurd en treft deze vooral de Indiaanse bevolking. In Oeganda ligt een lange periode van slecht bestuur



Burkina Faso, Bobo-Dioulasso, 8 december 2003. Voor Burkina Faso is de katoenexport een belangrijke bron van inkomsten. Foto van Francois B. Traore, voorzitter van de Nationale Unie van Katoenproducenten van Burkina Faso. Foto: J.B. Russel/Cosmos/Hollandse Hoogte.

en burgeroorlog ten grondslag aan de toegenomen armoede, maar is er sinds de jaren negentig een sterke groei van de economie en een vermindering van de armoede geweest. In Bangladesh is de armoede nauw verbonden met de hoge bevolkingsdichtheid, de beperkte hoeveelheid land en de onzekere klimatologische omstandigheden. Sedert de jaren negentig kent het land een sterke economische groei op basis van industriële activiteiten (textiel). Deze en de geldzendingen van migranten hebben bijgedragen aan een afname van armoede.

De belangrijkste tendensen voor wat betreft de armoede zijn als volgt:

- a) In Oeganda is het aantal armen, dat onder de nationale armoedelijfn leeft afgenomen van 56% in 1992 tot 35% in 2000. Maar de meest recente *household survey* (2002/2003) geeft weer een stijging aan tot 38%. In Bangladesh is volgens alle indicatoren sprake van een afname van de armoede; deze is onder meer het gevolg van de snelle expansie van de (werkgelegenheid in de) textielindustrie en overmakingen van arbeidsmigranten. In Bolivia daalde de armoede in de tweede helft van de jaren negentig, toen er hoge economische groei was, maar deze nam weer toe, mede als gevolg van de daarop volgende

Tabel 7.1 Armoede indicatoren

| Dimensie | | Burkina Faso | Bangladesh | Bolivia | Oeganda | Zambia |
|----------------------|---|--------------|------------|---------|---------|--------|
| Economische dimensie | Bevolking (in miljoenen) 2003 | 12,6 | 143,8 | 8,6 | 25,0 | 10,6 |
| | BNP per hoofd in ppp, USD (Atlas) 2003 | 300 | 400 | 900 | 250 | 380 |
| | Percentage bevolking onder armoedelij USD 1 per dag (meest recente) | 45,0 | 36,0 | 14,4 | ... | 63,7 |
| | Percentage bevolking onder armoedelij USD 2 per dag (meest recente). | 81,0 | 82,8 | 34,3 | 73,1 | 87,4 |
| Sociale dimensie | Verandering in levensverwachting in % (97-01) | -4,21 | 3 | 2,6 | 0,78 | -13,1 |
| | Verandering in basisschool participatie (97-01). | 6,82 | -1,59 | 9,55 | 6,3 | -3,78 |
| Politieke dimensie | Voice and Accountability (Kaufmann) ⁵ (2004) ranking in percentiles (0-100). | 36,9 | 28,6 | 47,1 | 30,6 | 37,4 |
| Alle dimensies | Human Poverty Index (HPI-1) 2004* (in percentage totale bevolking). | 64,2 | 44,1 | 13,9 | 36,0 | 46,4 |

Bronnen: Human Development Report 2005; World Bank (2005). World Development Report 2006. World Bank Institute. Governance indicators for 1996-2004.

* De HPI-1 is een samengestelde index die aangeeft welk deel van de bevolking verstoken blijft van een aanvaardbare economische levensstandaard, een lang en gezond leven en kennis ... niet beschikbaar

recessie. In Burkina Faso is het percentage van de bevolking dat onder de nationale armoedelij leeft, tussen 1994 en 2003 min of meer constant gebleven. Maar over de interpretatie van de cijfers bestaat onenigheid en volgens andere berekeningen zou er sprake zijn van een lichte daling. In Zambia is er een langlopende tendens van toename van armoede in vergelijking met de jaren zeventig.

- b) Voor alle landen geldt, dat de ongelijkheid toeneemt en dat er op het plateland relatief weinig voortgang wordt gemaakt met armoedebestrijding. Dat

geldt met name voor de regio's waar Nederland vóór de sectorale benadering directe hulp aan verstrekte, zoals het Noorden van Oeganda, de Andesregio in Bolivia of de Noord West provincie in Zambia. De ongelijkheid in inkomen heeft als belangrijk effect dat de armen maar weinig van de economische groei profiteren.¹⁵⁸

- c) Met uitzondering van Zambia is er in alle landen een verbetering waar te nemen van de belangrijkste sociale indicatoren. Maar ook hier geldt, dat de voortgang in de marginale regio's zeer traag is.
- d) De politieke dimensie van armoede gemeten naar de indicatoren voor goed bestuur toont een verslechtering over de periode 2002-2004 voor alle landen, met uitzondering van Oeganda.¹⁵⁹

7.2 Armoedefocus van de door Nederland gesteunde sectorprogramma's

Door de invoering van de sectorale benadering werd de realisering van de Nederlandse doelstellingen op het gebied van armoedebestrijding sterk afhankelijk van het overheidsbeleid in de hulpontvangende landen. De voortgang met de uitvoering van het beleid van de overheid gericht op armoedebestrijding kan nagegaan worden aan de hand van de volgende criteria:

- a) De doelstellingen van het sectorbeleid en specifieke maatregelen of voorzieningen om armen te laten profiteren van de dienstverlening.
- b) De prioriteit die armoedebestrijding krijgt op de begroting en de eigen bijdragen daaraan van de overheid.
- c) De verbeteringen in toegang tot diensten voor armen, en in de kwaliteit van de dienstverlening.

De voortgang wordt in het hiernavolgende per sector toegelicht.

158 Zie daarvoor: Sen, B. and Hulme, D. *Chronic Poverty in Bangladesh. Tales of ascent, descent, marginality and persistence*. Bangladesh Institute of Development Studies Dhaka (www.prcd-bids.org): 'Over the 1990s, in Bangladesh income inequality has increased at a rapid pace in both urban and rural areas. The Gini coefficient in urban areas soared from 0.28 to 0.41 during the period 1990-2000 (...) the effects on the poor of rising inequality may have cancelled out any benefits to them derived from economic growth, at least from the perspective of the poor themselves. Inequality results from an 'anti-poor' economic path, such as growth based on the use of abundant 'cheap labour'. The resulting increase in inequality is illustrated by trends in child nutrition that at national level has improved substantially, but at a much slower pace in the category 'severe cases of malnutrition' that is registered in the group of the extreme poor.'

159 Gebaseerd op de *Voice and accountability* indicator van Kaufmann. World Bank Institute Governance Indicators for 1996-2004.

1. Onderwijs

Beleid en activiteiten

De centrale doelstellingen van de gesteunde programma's zijn in alle landen vrijwel gelijk:

- a) het vergroten van de toegang tot basisonderwijs en daarbij vooral het bevorderen van de deelname van meisjes en kinderen uit arme huishoudens, en
- b) het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs.¹⁶⁰

De belangrijkste activiteiten, die daarmee werden gesteund, kunnen als volgt worden samengevat:

- a) De vergroting van de fysieke capaciteit door de bouw van klaslokalen en andere infrastructuur, voornamelijk bij bestaande scholen.
- b) Curriculumontwikkeling, het verstrekken van leermiddelen en de training en bijscholing van onderwijzers.
- c) Capaciteitsopbouw, waaronder vooral het verbeteren van het management en de administratie van het onderwijs.

In de meeste gevallen ging de hulp naar investeringen in kapitaalgoederen en kennis, maar in Bolivia en Zambia werden ook lopende kosten gefinancierd, zoals (bonussen op) salarissen van onderwijzers, terwijl dat in Burkina Faso en Uganda ook door algemene begrotingssteun mogelijk werd.

Het sectorbeleid was niet gericht op een specifieke doelgroep of arme regio's, maar op de algemene verbetering van het basisonderwijs. Aangenomen werd dat dit ook aan de arme bevolking ten goede zou komen. Daartoe werden binnen het sectorbeleid wel activiteiten ondernomen die specifiek tot doel hadden de deelname van arme bevolkingsgroepen en vooral meisjes te bevorderen. Om de schoolgaande jeugd in marginale regio's de toegang tot het onderwijs te vergemakkelijken, werden satellietscholen gebouwd, waar onderwijs werd gegeven volgens een curriculum aangepast aan de situatie van die groepen (in Bolivia en Bangladesh en tijdelijk ook in Burkina Faso). Voorts was het afschaffen van schoolgeld (of andere beperkingen van financiële aard) bedoeld om de drempel voor arme huishoudens te verlagen (Oeganda, Bangladesh en Burkina Faso). In Bolivia was een parallelprogramma voor het verstrekken van een ontbijt op de lagere scholen opgezet om de deelname van leerlingen uit arme gezinnen te stimuleren. Ook werd een speciaal programma uitgevoerd voor het ontwikkelen van

¹⁶⁰ In Bolivia en Oeganda omvatte de sectorsteun vanaf 2005 ook secundair en technisch onderwijs.



Slecht openbaar onderwijs wordt beconcoreerd met privé schooltjes. Hier een voorbeeld uit Bangladesh, Dhaka, July 2004. Foto: Dieter Telemans/Hollandse Hoogte.

tweetalig onderwijs ten bate van de Indiaanse bevolking. In Bangladesh was een beurzenprogramma opgezet om kinderen uit arme families naar school te laten gaan. Door corruptie bereikte het programma de doelgroep maar ten dele.

Financiering

Er bestaan grote verschillen tussen de landen voor wat betreft de uitgaven voor onderwijs uitgedrukt als percentage van het BNP: in Bangladesh is dat slechts 2,3%, in Bolivia 6,3% (2003/4).¹⁶¹ De informatie over de totale overheidsuitgaven aan onderwijs als percentage van de totale overheidsbegroting is zeer onvolledig of ontoereikend. Alleen in Zambia kon een lichte stijging van de uitgaven voor onderwijs worden vastgesteld tussen 1998 en 2003. Maar indien alleen de eigen bestedingen, dat wil zeggen zonder buitenlandse hulp, worden bekeken dan zijn alleen twee landen (Oeganda en Bolivia) meer gaan besteden aan onderwijs dan voorheen.¹⁶² Voor de twee landen waarvoor UNESCO rapporteert (Bolivia en Bangladesh) geldt dat van de totale onderwijsbegroting de bestedingen specifiek voor basisonderwijs rond de 44% liggen.

¹⁶¹ UNESCO Institute for Statistics (<http://stats.uis.unesco.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>).

¹⁶² Maar deze gegevens zijn weer niet uit de UNESCO statistieken te halen en zijn afkomstig uit de landendocumenten en ontleend aan Wereldbank-landeninformatie.

Tabel 7.2 Bestedingen in onderwijs

| Land / Jaar | Overheidsuitgaven aan onderwijs als % BNP | | Overheidsuitgaven aan onderwijs als % van totale overheidsuitgaven | | Uitgaven aan basis-onderwijs als % van onderwijsbegroting |
|--------------|---|-----------|--|-----------|---|
| | 1998/1999 | 2002/2003 | 1998/1999 | 2002/2003 | 2002/2003 |
| Bangladesh | 2,4 | 2,4 | 15,7 | 15,5 | 43% |
| Bolivia | 5,5 | 6,3 | 25,0 | 19,7 | 45% |
| Burkina Faso | ... | ... | ... | ... | ... |
| Oeganda | 2,5 | (4,5) | ... | ... | (68%) |
| Zambia | 2,3 | (4,3) | 17,6 | 18,1 | (62%) |

Bron: *WHO Statistical Information System (WHOSIS) (<http://www3.who.int/whosis/menu.cfm>)
 En UNESCO Institute for Statistics (<http://stats.uis.unesco.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>).
 De tussen haakjes vermelde cijfers zijn niet van UNESCO maar uit: DFID (2005). *Country RHEP-SAC Reports. Synthesis Report*. Africa Policy Department. DFID. UNESCO hanteert voor het publiceren van deze data andere kwaliteitseisen.

... niet beschikbaar

Armoedefocus

Er bestaat weinig inzicht in hoeverre armen profiteren van de extra middelen. In landen met een relatief homogene arme bevolking – zoals in Burkina Faso – kan verondersteld worden dat op het platteland vooral armen profiteren van de investeringen in basisonderwijs. In de overige landen kan, voor zover de midden- en hogere klassen hun kinderen naar privé-scholen sturen, eveneens worden verondersteld dat vooral de armen profiteren van de bestedingen in het openbare basisonderwijs. In enkele landen zijn *tracking surveys* uitgevoerd waarin getracht wordt de geldstroom van het centrale niveau naar bijvoorbeeld scholen te traceren. Voor Oeganda werd geconcludeerd dat thans 90% van de begrote bedragen (directe transfers) ook daadwerkelijk de scholen bereikt, terwijl dat drie jaar eerder nog maar 25% was. Voor Zambia bleek dat van de niet geoordeelde investeringsbudgetten die via de provinciale en districtsautoriteiten worden gedistribueerd, slechts 20% de scholen daadwerkelijk bereikt.¹⁶³ Maar zelfs indien de middelen de scholen bereikt, dan bestaan er als gevolg van onder meer clientelisme en corruptie obstakels voor de armen om ervan te profiteren.¹⁶⁴

¹⁶³ Des et al (2004). *Public and Private Funding of Basic Education in Zambia: Implications of Allocations for Service Delivery*. World Bank. HD. Working Paper No. 62, IV. Zie voor Uganda: World Bank (2003). *2004 World Development report: making services work for poor people*. Washington DC.

¹⁶⁴ 'For the poor, clientelism is a survival mechanism within the context of very non-responsive public institutions. Thus many people rely on the social connections of their extended families to secure admission to schools, pay school fees, gain employment, be awarded a business contract, or benefit from government services.' Barkan, J. et al. (2004) *The political economy of Uganda, the art of Managing a Donor-Financed Neo-Patrimonial State*, a background paper commissioned by the World Bank.

Verbeteringen in toegang

In alle landen werd een significante toename van het aantal ingeschreven leerlingen gerealiseerd. De betrouwbaarheid van de cijfers verschilt van land tot land, en soms is sprake van 'spookleerlingen' om meer begrotingsmiddelen te ontvangen of om simpelweg aan kwantitatieve doelstellingen te voldoen. De doelstelling van 'onderwijs voor allen' wordt in twee landen (Bolivia en Oeganda) grotendeels gehaald, en mogelijk ook in Zambia. Burkina Faso zal dat binnen de daarvoor door het millennium doelstellingen overeengekomen periode (2015) niet halen. In vrijwel alle landen is de gelijkheid tussen jongens en meisjes voor wat betreft de participatie in het basisonderwijs sterk toegenomen.

De uitbreiding van de toegang tot basisonderwijs betekende niet zonder meer een grotere deelname van leerlingen uit arme huishoudens. Dat kwam onder meer doordat er voorrang werd gegeven aan de uitbreiding van bestaande scholen boven het opzetten van nieuwe scholen in afgelegen streken, waar bovendien onderwijzers niet graag geplaatst werden. Het meeste succes met het vergroten van de deelname van kinderen uit arme groepen aan basisonderwijs werd geboekt in die landen, waar sectorsteun gepaard ging met aanvullende maatregelen van de overheid ten gunste van arme groepen (zoals het afschaffen van het schoolgeld en de herziening van het curriculum) en waar niet alleen bestaande scholen werden vergroot en verbeterd, maar ook nieuwe faciliteiten werden gebouwd in marginale gebieden.

Kwaliteit van het onderwijs en de leerprestaties

De snelle uitbreiding van het aantal leerlingen leidde overal tot zorg over de kwaliteit. In veel landen bleef de groei van het onderwijzende personeel achter bij de hogere inschrijvingen en steeg het aantal leerlingen per leerkracht (in Zambia tot 89 en in Bangladesh tot 61 (2004)). Het lerarentekort was in het bijzonder groot in de rurale en armere gebieden. In meerdere landen werd geconstateerd dat de snelle toename van het aantal leerlingen de schoolleiding er toe dwong twee en soms drie verschillende klassen gedurende de dag gebruik te laten maken van hetzelfde lokaal, waardoor het aantal lessen per leerling drastisch is gedaald (Bolivia en Bangladesh). Het verzuim van onderwijzers is veelal hoog. In Zambia en Oeganda was HIV-aids een belangrijke factor bij het uitvallen van leraren.¹⁶⁵

¹⁶⁵ De kwaliteit in de onderwijssector in Zambia is gemeten in de studies *Value for Money* (2003) en *Teacher Tracking Study* (2002).

Scores op sommige kwaliteitsindicatoren, zoals de overgang van primair naar secundair onderwijs (*transition rate*), bleken te verbeteren (zie tabel 7.4), tevens daalde het aantal zittenblijvers en uitvallers. Maar er zijn weinig gegevens beschikbaar over de onderwijsprestaties van kinderen afkomstig uit arme families of marginale regio's. In alle landen bleven grote verschillen bestaan tussen resultaten op scholen op het platteland (en vooral de marginale regio's) en in de steden.

Belangrijke oorzaken van de problemen met de kwaliteit van het onderwijs zijn de absentie van onderwijzers (in de Afrikaanse landen mede als gevolg van HIV-aids), onvoldoende opleiding van onderwijzers en het niet beschikbaar zijn, of niet gebruiken van beschikbaar gestelde leermiddelen. Uit de literatuur daarover blijkt, dat de kwaliteit bevorderd kan worden door gerichte maatregelen, zoals gedifferentieerde beloning van onderwijzend personeel gekoppeld aan prestaties, door beter toezicht door inspecties en oudercomités en door op lokale situaties toegesneden maatregelen.¹⁶⁶

Tabel 7.3 Kwaliteitsindicatoren voor basisonderwijs

| DATA | Percentage leerlingen dat basisschool afmaakt (jongens en meisjes)* | | Percentage leerlingen, dat na basisschool doorgaat in secundair onderwijs (jongens en meisjes)** | | Percentage leerlingen, dat na basisschool doorgaat in secundair onderwijs (jongens) | | Percentage leerlingen, dat na basisschool doorgaat in secundair onderwijs (meisjes) | |
|--------------|---|-----------|--|-----------|---|-----------|---|-----------|
| | 1998/1999 | 2001/2002 | 1998/1999 | 2001/2002 | 1998/1999 | 2001/2002 | 1998/1999 | 2001/2002 |
| Burkina Faso | 61 | 71 | 38 | 40 | 39 | 41 | 38 | 39 |
| Oeganda | ... | 41 | 24 | 42 | 23 | 41 | 24 | 44 |
| Zambia | 64 | 87 | 31 | 54 | 31 | 52 | 32 | 57 |
| Bolivia | 77 | 82 | 90 | 90 | 89 | 89 | 91 | 91 |
| Bangladesh | 55 | 54 | 76 | 89 | 70 | 83 | 82 | 96 |

Bron: UNESCO Institute for Statistics (<http://stats.uis.unesco.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>)

* Percentage of a cohort of pupils enrolled in the first grade of primary education in a given school-year who are expected to reach the last grade of primary education, regardless of repetition.

**Transition from ISCED 1 (primary education) to ISCED 2 (secondary education).

... niet beschikbaar

¹⁶⁶ Zie voor deze argumenten vooral Pritchett (2004). *Towards a New Consensus for Addressing the Global Change of the Lack of Education*. Center for Global Development. Working Paper 43. Roberts (2003) (zie voetnoot 7) en Worldbank (2004). *World Development Report*.

Hoewel de indicatoren op nationaal niveau verbetering tonen, is er weinig kennis over de samenhang tussen de sectorprogramma's en de resultaten. Er bestaat bijvoorbeeld geen verband tussen veranderingen in de overheidsbestedingen voor lager onderwijs enerzijds en de toename van de onderwijsparticipatie anderzijds. Hetzelfde geldt voor het verband met de belangrijkste indicatoren, die de kwaliteit van het onderwijs meten.¹⁶⁷

2. Gezondheidszorg

Beleid en activiteiten

De overheden in drie onderzochte landen (Bangladesh, Burkina Faso en Zambia) richtten hun sectorbeleid vooral op de eerstelijns gezondheidszorg. Doel van het sectorbeleid was het verbeteren van de toegang tot de gezondheidszorg en de kwaliteit ervan. Dat gebeurde onder meer door steun aan de volgende activiteiten:

- a) Infrastructurele werken: bouw van gezondheidsposten, klinieken en dergelijke.
- b) Institutionele versterking van het ministerie van Gezondheidszorg en de districten via training en technische assistentie.
- c) Programma's voor gezondheidszorg en preventieve gezondheidszorg op districtsniveau.
- d) Vaccinatieprogramma's en programma's voor bestrijding van specifieke ziekten (malaria, polio en tuberculose).
- e) Levering van medicijnen.

Verder werden in zowel Zambia als Burkina Faso nieuwe programma's geïnitieerd voor de bestrijding van HIV-aids, deels geïntegreerd in de reguliere gezondheidszorg en deels als aparte programma's. Deze werden voor een deel via NGO's uitgevoerd.

Met de hervorming van de gezondheidszorg in de tweede helft van de jaren negentig is meer aandacht gekomen voor basisgezondheidszorg en de verbetering van organisatie en beheer op districtsniveau. Het accent lag daarbij op de eerstelijns gezondheidszorg. Daarbij werd speciale aandacht gegeven aan de armere provincies. Ook waren er programma's, gericht op arme en kwetsbare groepen.

¹⁶⁷ Roberts, J. (2003). *Poverty Reduction Outcomes in Education and Health Public Expenditure and Aid*. Centre for Aid and Public Expenditure /Overseas Development Institute.

Met de introductie van sectorprogramma's verschoof in Zambia de aandacht naar de primaire dienstverlening in het algemeen. En vond er binnen het sectorprogramma een verbreding plaats. De focus op arme groepen nam daarmee af. In de drie landen werden tekortkomingen in de uitvoering van de plannen geconstateerd: beleid ging niet gepaard met het beschikbaar stellen van voldoende middelen, de uitvoeringsstructuur van de publieke diensten op district- en gemeenschapsniveau bleef zwak en het toezicht en de ondersteuning vanuit het nationale niveau liet te wensen over.

Financiering

In tabel 7.4 zijn de scores op twee indicatoren voor overheidsbestedingen in de gezondheidszorg opgenomen.

Tabel 7.4 Overheidsbestedingen in gezondheidszorg

| Land / Jaar | Totale uitgaven aan gezondheidszorg als % van BNP | | Overheidsuitgaven aan gezondheidszorg als % van totale overheidsuitgaven | |
|--------------|---|------|--|------|
| | 1998 | 2002 | 1998 | 2002 |
| Bangladesh | 3,1 | 3,1 | 5,4 | 4,4 |
| Burkina Faso | 4,3 | 4,3 | 8,7 | 10,6 |
| Zambia | 6,6 | 5,8 | 11,5 | 11,3 |

Bron: WHO Statistical Information System (WHOSIS) (<http://www3.who.int/whosis/menu.cfm>)

Alleen in Burkina Faso zijn de uitgaven voor gezondheidszorg als percentage van de totale overheidsuitgaven gestegen. In Zambia lijkt er een rechtstreeks verband te bestaan tussen de toename van de externe financiering en de daling van de eigen uitgaven voor gezondheidszorg.¹⁶⁸ Vanwege het hoge aandeel externe financiering blijft het problematisch precies aan te geven welke de veranderingen zijn geweest in de eigen bijdragen. Dat geldt des te meer naarmate de steun uit

¹⁶⁸ HIPC Completion Point documentation. 2005. Dit werd bevestigd door de Wereldbank Country Assistance Strategy (2004); volgens dit document erkende de regering van Zambia, dat de uitgaven in de sociale sectoren achterbleven bij de gestelde doelen voor onderwijs en gezondheidszorg. Het verschil tussen armoedebeleid en uitgaven daarvoor bleef niet beperkt tot de sociale sectoren, maar gold in het algemeen. De eerste voortgangsrapportage over de PRSP merkte daarover op dat 'one of the reasons, among several, for inadequate disbursements was due to the existence of other competing interests, which were able to exert greater pressure on the budget'. Bron: World Bank (2004:57) Zambia Progress Report .

HIPC fondsen of algemene begrotingssteun komt. Bovendien blijven de rol van de particuliere sector en de eigen bijdragen van de bevolking in deze cijfers buiten beschouwing. Vooral in Bangladesh neemt de particuliere sector een aanzienlijk deel van de zorg in.

Armoedefocus

Omdat de arme bevolking voornamelijk aangewezen is op de publieke gezondheidszorg kan aangenomen worden, dat investeringen in die publieke zorg voor een groot deel bij arme groepen terechtkomt. Dat geldt in mindere mate voor Bangladesh, waar de rijkste districten de meeste middelen uit de overheidsbegroting krijgen toegewezen. De betaling voor diensten (eigenlijke zowel als oneigenlijke) vormt een groot obstakel voor armen om gebruik te maken van de gezondheidszorg. De overheid besloot soms bepaalde diensten gratis ter beschikking te stellen, maar door corruptie functioneerde deze gratis dienstverlening slecht. Armen profiteerden wel van inentingsprogramma's en gerichte preventieprogramma's. Een andere hinderpaal voor de gezondheidszorg in de marginale gebieden is de geringe bereidheid van medisch personeel om in deze gebieden te gaan werken. Overheden zijn veelal niet bereid hiervoor compensatie in de salariering of anderszins te bieden. In Zambia wordt met Nederlandse steun een proef uitgevoerd met verbeterde arbeidsvoorwaarden voor medisch personeel in afgelegen delen van het land.

Verbeterde toegang tot de gezondheidszorg en resultaten

Tabel 7.5 toont enkele indicatoren, die een beeld geven van de toegang tot de gezondheidszorg. De sterfte van kinderen jonger dan vijf jaar kan als een *proxy* worden beschouwd van de mate, waarin moeders en hun kinderen gebruik maken van eerstelijns gezondheidszorg. De scores voor de drie landen geven vooruitgang te zien op die indicator. Vaccinatie is een indicator voor toegang tot preventieve gezondheidszorg. De statistieken van de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) tonen een verbetering in de dekkingsgraad in Burkina Faso en een achteruitgang in Bangladesh. In Zambia was er al eerder een relatief hoge vaccinatiegraad bereikt, die na 2000 stagneert.

In de Afrikaanse landen bleef de levensverwachting laag. Het desastreuze effect van HIV-aids speelt daarbij een grote rol (vooral in Zambia). De kindersterftecijfers vertonen in de drie landen een daling. In Bangladesh en Zambia is er een langlopende daling van de moedersterftecijfers, maar in Burkina Faso is sprake van een stijging.

Tabel 7.5 Verbeteringen in de toegang tot gezondheidszorg

| land / jaar | Kindersterfte onder vijf jaar (jongens en meisjes) (per 1000 levend geboortes) | | % vaccinatiegraad DTP3 ¹ | | % vaccinatiegraad Pol3 ² | | % vaccinatiegraad MCV ³ | |
|--------------|--|-------|-------------------------------------|------|-------------------------------------|------|------------------------------------|------|
| | 2000 | 2003 | 1998 | 2003 | 1998 | 2003 | 1998 | 2003 |
| Bangladesh | 82,0 | 69,0 | 78 | 72 | 78 | 72 | 72 | 69 |
| Burkina Faso | 224,8 | 207,0 | 40 | 84 | 40 | 83 | 45 | 76 |
| Zambia | 184,8 | 182,0 | 92 ⁴ | 91 | 92 | 89 | 72 | 78 |

Bron: WHO Statistical Information System (WHOSIS) (<http://www3.who.int/whosis/menu.cfm>)

1 DTP3 Third dose of diphtheria toxoid, tetanus toxoid and pertussis vaccine

2 Pol3 Third dose of polio vaccine.

3 MCV Measles-containing vaccine.

4 1999

Tabel 7.6 Kwaliteit van de zorg: levensverwachting

| Land/ Jaar | Levensverwachting in aantal jaren bij geboorte als % van de totale bevolking | | Gezonde levensverwachting in aantal jaren bij geboorte als % van de totale bevolking* | |
|--------------|--|------|---|------|
| | 2000 | 2003 | 2000 | 2003 |
| Bangladesh | 61,6 | 63,0 | 52,0 | 54,3 |
| Burkina Faso | 42,8 | 45,0 | 35,0 | 35,6 |
| Zambia | 37,0 | 39,0 | 31,1 | 34,9 |

Bron: WHO Statistical Information System (WHOSIS) (<http://www3.who.int/whosis/menu.cfm>)

* De omschrijving daarvan is: 'Healthy life expectancy (HALE) is based on life expectancy (LEX), but includes an adjustment for time spent in poor health. This indicator measures the equivalent number of years in full health that a newborn child can expect to live based on the current mortality rates and prevalence distribution of health states in the population'.

Net als in de onderwijssector geldt ook voor de gezondheidszorg dat de relatie tussen uitbreiding van de publieke diensten en de verbetering van de gezondheidssituatie moeilijk aan te tonen is. Allereerst omdat andere factoren zoals voeding en drinkwatervoorziening medebepalend zijn voor de gezondheidssituatie en omdat naar schatting de helft van de gezondheidszorg niet door de overheidsdiensten wordt geleverd.

Box 7.1 Verbeteringen in de gezondheidszorg in Bangladesh

Evaluatiestudies over de ontwikkelingen in de gezondheidszorg melden een aantal positieve resultaten: verbeterde toegang van vrouwen tot de gezondheidsdiensten, een verhoging van het gebruik van voorbehoedsmiddelen, een daling van de fertiliteit en een daling van de baby en kindersterfte. Maar er bestaat twijfel over in welke mate deze verbeteringen toegeschreven mogen worden aan de publieke gezondheidszorg. Het zijn juist deze overheidsdiensten, die slecht functioneren en het zijn vooral de armen die op deze publieke diensten zijn aangewezen. Een survey in Bangladesh stelde vast, dat 40% van de doktoren werkzaam in de publieke gezondheidszorg in werktijd afwezig was, omdat veel artsen naast hun functie in publieke gezondheidsvoorzieningen ook een privé praktijk hebben. Bovendien betalen artsen aan de personeelsdienst van het ministerie om te mogen werken in gebieden waar patiënten voor de privé diensten te verwachten zijn en dat zijn niet de armste gebieden. In die armste gebieden is dan ook doorgaans sprake van personeelstekort of van minder gekwalificeerd personeel. Het is juist hier, dat patiënten geconfronteerd worden met lange wachttijden, gebrek aan medicijnen, gebrekkige dienstverlening en ongeautoriseerde betalingen voor (gratis) diensten. Immers, artsen en verplegend personeel moeten de bedragen betaald aan het ministerie terug verdienen. Doordat patiënten zowel de publieke zorg als de privé gezondheidszorg moeten betalen, wordt de drempel om privé zorg te zoeken lager. Op deze wijze is het te verklaren, dat de publieke gezondheidszorg slechts 35-50% van het beoogde bereik ook werkelijk halen.

3. Decentralisatie en landbouw / rurale ontwikkeling

Landbouw/rurale ontwikkeling en decentralisatie zijn in de beginfase van de sectorale benadering als aparte sectoren aangeduid. Maar de toepassing van de sectorale benadering is, zoals eerder aangegeven, op grote problemen gestuit. In vergelijking met de sociale sectoren is de omvang van de ter beschikking gestelde middelen beperkt. Om die reden worden hier alleen enkele algemene kanttekeningen over de relatie met armoedebestrijding gemaakt.

Landbouw en ruraal productieve activiteiten (en watersector)

De verleende steun aan de landbouwsector in Zambia en Bolivia is gericht op de voor de (export-) markt gerichte producenten en minder op de ondersteuning van de kleine boeren, die voornamelijk voor eigen consumptie produceren. In toenemende mate worden agrarische ondernemers gezien als private sector, wat ook tot uiting komt in de Nederlandse steun voor deze sector. Aangenomen wordt,

dat via steun aan boeren, die voor de markt produceren, een inkomensgenerend en vernieuwend effect zou uitgaan op kleine boeren in de omgeving. Binnen het programma zijn de arme boeren als doelgroep afwezig. In Bolivia is een onderdeel van het programma wel afgestemd op de kleinere graanboeren in het hooggebergte. Deels omdat de gesteunde sectorprogramma's nog van relatief korte duur zijn, en omdat de voortgang geringer is dan verwacht (Bolivia), is er over de resultaten van deze programma's nog weinig bekend.

In de watersector in Bangladesh werden naast programma's voor institutionele versterking van de overheidsorganisaties ook projecten voor arme bevolkingsgroepen gefinancierd. Landlozen konden daarbij – tijdelijk – profiteren van werkgelegenheid die werd geschapen door de infrastructurele projecten en meer land kon geschikt worden gemaakt voor landbouw.

Decentralisatie

Decentralisatie van bevoegdheden en versterking van het lokale bestuur werden in Bolivia, Oeganda en Burkina Faso ondersteund. Dit gebeurde vanuit de verwachting, dat dienstverlening en investeringen zo beter afgestemd konden worden op de lokale behoeften. De effectiviteit en efficiency van de publieke dienstverlening en investeringen zouden toenemen, omdat op lokaal niveau democratische controle en verantwoordingsmechanismen beter gegarandeerd konden worden.

In zowel Bolivia als Oeganda is er sprake van een toename van de overdracht van middelen aan het lokaal bestuur. Door de criteria voor toewijzing te veranderen zijn meer middelen aan arme regio's toegewezen. Vanaf 2000 werd de Nederlandse hulp ingepast in een multi-donor programma voor het decentralisatiebeleid. Het geld werd merendeels besteed om de schuldenpositie van de grotere stedelijke gemeenten te saneren, waarvan armere (rurale) gemeenten nauwelijks hebben geprofiteerd. In Oeganda is er een forse toename van de directe investeringen in de districten: terwijl in 1990 4% van de totale investeringen naar de districten ging, liep dat in 2002/2003 op tot 34%. De evaluatie van de eerste fase van het Ontwikkelingsfonds voor Lokale Ontwikkeling geeft een positieve beoordeling van de uitvoering van de projecten op lokaal niveau. Kritische analyses daarentegen wijzen op de politieke aanwending van middelen ten behoeve van decentralisatie door de regeringspartij.¹⁶⁹ Uit de landenstudies blijkt dat er veel problemen

¹⁶⁹ Een belangrijk deel gaat op naar salarissen van lokale bestuurders die veelal vanwege hun loyaliteit aan de regeringspartij zijn benoemd; het creëren van nieuwe districten geeft de regering de mogelijkheid partijkaders aan banen te helpen. Barkan, J. et al. (2004) *The political economy of Uganda, the art of Managing a Donor-Financed Neo-Patrimonial State*, a background paper commissioned by the World Bank. p.56.

bestaan om de verwachting dat decentralisatie bijdraagt aan effectievere en efficiëntere dienstverlening te realiseren. De landenstudies bevestigen wat daarover in de internationale literatuur als oorzaken wordt vermeld: het gebrek aan politieke wil om decentralisatie door te voeren, zwak bestuur op lokaal niveau, geringe armoedefocus van donorprogramma's en het kapen van de voordelen van de programma's door de lokale politieke elite. Er bestaat wel enig inzicht in de gevolgen van decentralisatie voor de kwaliteit van de sociale dienstverlening, maar in de drie landen is er gebrek aan empirisch materiaal om de veronderstelling, dat steun aan decentralisatie gunstig is geweest voor armoedebestrijding, te toetsen.

7.3 De Nederlandse bijdragen aan armoedebestrijding in de sectorprogramma's

Nederlandse sectorsteun en armoedefocus

Bij de sectorkeuze voor de sociale sectoren was de verwachting dat, door prioriteit aan basisonderwijs en basisgezondheidszorg te verlenen, vooral de armen zouden profiteren. Maar bij de start van de toepassing van de sectorale benadering is veelal geen gerichte en systematische analyse gemaakt van de wijze waarop de prioriteit voor armoedebestrijding gewaarborgd kan worden. Het ministerie formuleerde weliswaar algemene aanwijzingen, maar nagelaten werd om de doelstelling van armoedebestrijding nader uit te werken en te operationaliseren. De zorg over de armoedefocus van overheidsbeleid in onderwijssector in Bangladesh heeft er toe geleid dat tot aan 2003, de ambassade er bewust voor koos de projectbenadering te handhaven en een belangrijk deel van de hulp via grote niet-gouvernementele organisaties te kanaliseren. Naar de mening van de ambassade waren deze beter dan de centrale overheid in staat om arme bevolkingsgroepen te bereiken. Na 2003 is de ambassade in dat land alsnog overgegaan tot financiering van het onderwijsprogramma van de overheid, maar zonder de financiering van de de NGO's los te laten. In Oeganda is de ambassade het verst gegaan met de concentratie van de hulp op de grote overheidsprogramma's en financiert het nauwelijks meer interventies van andere actoren gericht op directe armoedebestrijding. In Bolivia werden aanvankelijk nog uit eigen middelen projectenfondsen voor de financiering van lokale projecten gericht op armoedebestrijding gefinancierd, maar deze werden vanaf 2002/03 afgebouwd. In Zambia en Burkina Faso worden wel nog een relatief groot aantal projecten gefinancierd gericht op specifieke groepen armen en kwetsbare groepen die niet door de overheid worden bereikt.

Op sectoraal niveau heeft Nederland actief deelgenomen aan de totstandkoming van de sectorale programma's en de daarbij behorende strategieën. De concrete

invloed van individuele bilaterale donoren op de sectorplannen is niet gemakkelijk te onderscheiden. Uit de landenstudies komt naar voren dat Nederland in alle vijf landen intensief heeft deelgenomen aan de discussies over de plannen voor onderwijs en gezondheidszorg, veelal op basis van door projecthulp verkregen expertise. Versterking van de armoedefocus en de verbetering van de positie van vrouwen en meisjes maakte onderdeel uit van de Nederlandse inbreng. Soms leidde de inbreng van Nederland, al dan niet samen met andere donoren, tot bijstelling van plannen en meer aandacht voor armoedebestrijding en werd het bevorderen van gelijkheid tussen mannen en vrouwen meer en meer integraal onderdeel van het sectorbeleid. In Oeganda heeft Nederland veel werk gemaakt van het bevorderen van een voorkeursbehandeling van de arme districten bij de verdeling van de middelen van het Ontwikkelingsfonds voor Lokaal Bestuur. In een aantal sectorale werkgroepen en in het overleg met de overheid heeft Nederland een actieve rol gespeeld bij het bevorderen van een grotere armoedefocus van het beleid. Er zijn aanwijzingen, dat de overheden mede onder invloed van Nederland en andere donoren hun beleid voor de sociale sectoren hebben aangepast: in de gezondheidszorg is er meer aandacht voor eerstelijns gezondheidszorg op het platteland gekomen en in onderwijs voor het basisonderwijs en vooral de deelname van meisjes daaraan.

Het zicht op resultaten

Het inzetten van minder geormerkte hulp was gebonden aan afspraken over activiteiten en resultaten. Om die reden is de kwaliteit van het sectorbeleid en de monitoring de geboekte resultaten belangrijk. Nederland heeft in de vijf landen actief deelgenomen aan de halfjaarlijkse of jaarlijkse sector reviews. Dit zijn gezamenlijke exercities van de overheid en het consortium van donoren. De reviews verschillen nogal qua opzet en diepgang: korte bezoeken van een grote groep donoren aan een aantal dorpen op het platteland (Burkina Faso gezondheid), een door het ministerie opgestelde rapportage, die besproken wordt met de donoren (onderwijs Bolivia) of meer omvattende studies waarin gerapporteerd wordt over de uitgevoerde activiteiten en de resultaten (outputs) ervan (Onderwijs Oeganda en Zambia). Externe en onafhankelijke evaluaties in de sectoren zijn eerder uitzondering dan regel.¹⁷⁰ In de vijf casestudielanden werden zowel in 2002 als 2003 negen evaluaties uitgevoerd, waarvan in beide jaren er slechts vier

¹⁷⁰ De onderwijssector is de enige, waarvoor een brede multi-donor evaluatie is uitgevoerd: Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2003 *Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries*, Daarin heeft Nederland via IOB een leidende rol heeft gespeeld.

betrekking hadden op de ondersteunde sectoren.¹⁷¹ In de sociale sectoren zijn door Nederland de afgelopen jaren geen eigen evaluaties uitgevoerd, omdat deze, volgens de betrokken ambassades, de afspraken in het kader van harmonisatie zouden doorbreken.¹⁷²

Er bestaat nog weinig inzicht op hoe hervormingen en beleidsveranderingen op nationaal niveau doorwerken op lokaal niveau. De rapportages daarover van de ambassades zijn schaars en de bestaande instrumenten voor monitoring en evaluatie worden weinig ingezet. Doordat er weinig directe contacten meer zijn met het lokale niveau, bijvoorbeeld via projectsteun, zijn de doelgroepen niet zelden letterlijk uit het zicht verdwenen. De contacten met het lokale niveau zijn op de achtergrond zijn geraakt.¹⁷³ Het beleidsmotto van de sectorale benadering ‘denk micro en handel macro’ is daarmee betrekkelijk theoretisch gebleven. Bovendien is de monitoring veelal beheersmatig van karakter gebleven. Het zwaartepunt lag op beleidsuitvoering en het leveren van afgesproken inputs. De in het beleid voor de sectorale benadering veronderstelde verschuiving van output naar outcome indicatoren (van wat beloofd werd naar wat bereikt is) is in de praktijk weinig toegepast. Daardoor blijft de relatie tussen de concrete uitkomsten van de activiteiten en de gestelde doelen in de armoedestrategieën vaag. Binnen die aandacht voor beheer is door de consortia, inclusief Nederland, de doorstroom van beleid en middelen van het centrale niveau naar ‘de werkvloer’ maar weinig onderzocht. De daartoe geëigende instrumenten (zoals een *public expenditure tracking survey*) werden zelden ingezet. Ook inhoudelijk heeft Nederland weinig aangedrongen op het gebruik van specifieke instrumenten om de armoedefocus in het sectorbeleid te bevorderen en te volgen.¹⁷⁴ Voor de monitoring van de begrotingsprocessen op nationaal niveau heeft Nederland voornamelijk gebruik gemaakt van het instrumentarium dat daartoe door de Wereldbank ontwikkeld is, zoals *Public Expenditure*

171 Voor het totaal van de partnerlanden werden in 2002 54 en in 2003 43 evaluaties uitgevoerd. In de 19+3 landen waren die aantallen respectievelijk 28 en 29. De meeste evaluaties hebben betrekking op concrete projecten. Meestal zijn de joint reviews niet als evaluatie aangemerkt: uitzondering daarop zijn Bangladesh (voeding en onderwijs in 2003) en Burkina Faso (onderwijs en aids evaluaties in 2002). Zie voor nadere informatie alsmede een beoordeling van de kwaliteit van de evaluaties: IOB/R. Tesselaar en R. Rodts (2004) en (2005). *Onderzoek naar de kwaliteit van in 2003 (2004) afgeronde evaluaties*.

172 Een uitzondering vormen enkele evaluatiestudies die in Bolivia zijn uitgevoerd onder leiding van de ambassade: de evaluatie van het PSAC programma en eerder al een studie over de resultaten van capaciteitsopbouw op lokaal niveau. Zie voor bronvermelding en nadere gegevens het landendocument over Bolivia.

173 Dit kan worden geïllustreerd met de frequente verzuchtingen van ambassadepersoneel dat er weinig tijd meer is om het veld in te gaan. Administratieve aangelegenheden, het beheer van het programma en het intensieve overleg met donoren en overheid nemen thans de meeste tijd in beslag.

174 Zoals huishoudens en gemeenschaps surveys (analyse van diensten en verdeling van baten/lasten) of dienstverlening surveys (analyse van waarom bevolkingsgroepen al dan niet gebruik maken van diensten). Deze laatste survey is overigens wel toegepast in Oeganda.

Reviews (PER). Met een enkele uitzondering is er voor wat betreft de technisch-financiële bijdragen geen sprake van een specifieke Nederlandse inbreng of expertise en worden de analyses die van belang zijn voor de armoedefocus veelal aangeleverd door de Wereldbank.¹⁷⁵

7.4 Conclusies

Met de invoering van de sectorale benadering heeft Nederland in toenemende mate de verantwoordelijkheid voor armoedebestrijding aan de centrale overheid overgelaten. Door nationale sectorprogramma's te steunen is in het basisonderwijs een snelle uitbreiding van de deelname aan het openbare onderwijs mede mogelijk gemaakt. Doordat veel sectorprogramma's een algemeen bereik hebben zijn de dienstverlening en investeringen van de centrale overheid onvoldoende toegespitst op het bereiken van arme groepen. In de meeste van de ondersteunde sociale sectoren worden wel speciale en aanvullende maatregelen genomen om de toegang tot dienstverlening voor armen te bevorderen.

Hoewel armoedebestrijding de centrale doelstelling is in het Nederlandse beleid, is in het kader van de sectorale benadering nagelaten dit beleidsmatig verder uit te werken en te operationaliseren.

Op sectorniveau heeft Nederland bijdragen geleverd aan het bevorderen van een armoedeperspectief, maar is er onvoldoende systematische aandacht geweest voor de toepassing van instrumenten en mechanismen, die de armoedefocus van dienstverlening en zorg bevorderen. Hetzelfde geldt voor de monitoring en evaluatie van de sectorsteun. Er bestaat daardoor op het ministerie weinig inzicht over hoeveel van de hulp en overheidsinvesteringen arme regio's of specifieke arme bevolkingsgroepen bereiken.

De nadruk die in de beleidsformulering op het verband tussen macro en microverhoudingen werd gelegd is moeilijk in de praktijk terug te vinden. De grote aandacht voor de interventies op macroniveau wordt weinig gevoed door de informatie over hoe de sectorsteun doorwerkt op microniveau. Doordat Nederland steeds meer afziet van projecthulp en interventies op meso- en lokaal niveau is de aandacht voor de ontwikkeling van onderop uit het zicht geraakt.

¹⁷⁵ Uitzonderingen zijn de gezondheidssector in Zambia en water in Bangladesh.

8 Slotbeschouwing: sectorale benadering en armoedebestrijding

Inleiding

De uiteindelijke doelstelling van de sectorale benadering was bij te dragen aan effectievere en meer duurzame armoedebestrijding. In paragraaf 8.1 worden de bevindingen van voorgaande hoofdstukken benut voor de beantwoording van de hoofdvraag van deze evaluatie: zijn er als gevolg van de sectorale benadering betere voorwaarden gecreëerd voor duurzame armoedebestrijding? Vervolgens wordt in paragraaf 8.2 nagegaan welke de gevolgen zijn van de sectorale benadering voor de veranderingen in de focus op armoedebestrijding in de Nederlandse bilaterale hulp. In de laatste paragraaf worden enkele aandachtspunten voor toekomstig beleid weergegeven.



Ethiopië, Awasa, 20 juli 2004. Overheidsgebouwen met naamborden. Amhaars, schrift, corruptie, regionale raad. Foto: Reinout van den Bergh/Hollandse Hoogte.

8.1 Sectorale benadering en de voorwaarden voor effectieve armoedebestrijding in de vijf casestudielanden

De verwachting, dat de sectorale benadering bij zou dragen aan effectieve(re) hulp, was onder meer gebaseerd op de veronderstelling dat interventies op macro- en sectorniveau, anders dan de traditionele projecthulp, een structurele bijdrage zouden leveren aan armoedebestrijding.

Kritiek op de projecthulp was mede aanleiding voor de introductie van de sectorale benadering. In rapporten van IOB en anderen is in het verleden regelmatig aangegeven, dat met projectsteun op korte termijn dikwijls redelijke tot goede resultaten werden geboekt, met name door ondersteuning van productie-georiënteerde en op inkomensverhoging gerichte activiteiten. Maar ook werd aangetekend, dat stimulerend overheidsbeleid veelal een noodzakelijke voorwaarde voor succes op langere termijn was. Zelfs bij projecten met redelijke tot goede resultaten was de duurzaamheid van die resultaten beperkt, indien macro-economische en beleidsomstandigheden ongunstig waren, een probleem dat op projectniveau onoplosbaar is.¹⁷⁶

Met de sectorale benadering is er een trend ingezet om projecthulp in te ruilen voor steun aan sectorprogramma's van de centrale overheid en in een aantal landen voor begrotingssteun. Dat geldt in ieder geval voor ongeveer de helft van de geselecteerde voorkeurslanden. Maar ook in landen waar de sectorale benadering weinig voortgang heeft gemaakt, is er een tendens om de hulp meer in te passen in het overheidsbeleid. De verwachting dat met deze aanpak een structurele aanpak van de problemen op macroniveau en schaalvergroting mogelijk zouden worden, bleek in belangrijke mate uit te komen. Bij de steun aan het sectorbeleid bleek een integrale benadering van de problematiek mogelijk. In de meeste sectoren had de steun betrekking op een breed hervormingsprogramma van de gehele (sub-) sector. Daarnaast werd ook op sectoroverstijgend niveau geprobeerd knelpunten voor de uitvoering van het sectorbeleid op te lossen, zoals salarispolitiek of een nationaal personeelsbeleid voor ambtenaren. Geconstateerd is verder, dat het bereik van de hulp werd vergroot in vergelijking met projecthulp. De meer op macro-niveau en op beleidsaspecten gerichte aanpak van de sectorsteun heeft het

¹⁷⁶ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (1995). *Bevindingen en aanbevelingen 1984-1994. Focus op Ontwikkeling 3*. IOB. (1999). *Algemene bevindingen uit IOB rapporten 1984-1998, een actualisering van bevindingen uit 1994 op basis van recente IOB-rapporten*. Sterkenburg, J. en van der Wiel, A. (1999) *Integrated Area Development. Experiences with Netherlands aid in Africa. Focus on Development/10*. Ministry of Foreign Affairs. Voor de Andesregio van Bolivia: IOB (1998). Bolivia (1998). *Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia*.

mede mogelijk gemaakt, dat de publieke dienstverlening (met name in onderwijs) sterk is uitgebreid.

Maar of met deze aanpak tevens bijgedragen werd aan effectieve armoedebestrijding was afhankelijk van de vervulling van een drietal voorwaarden:

- a) Het beleid van de ontvangende overheid zou daadwerkelijk gericht dienen te worden op armoedebestrijding. Dit zou moeten blijken uit de expliciete beleidsprioriteiten van de overheid, neergelegd in een armoedestrategie, vertaald in een financieringsplan en tot uiting komend in de begroting.
- b) Er zou sprake moeten zijn van kwalitatief goed en transparant beheer van de openbare financiën.
- c) Tenslotte moest er voldoende capaciteit bij de centrale overheid zijn om het beleid gericht op armoedebestrijding daadwerkelijk uit te voeren.

De sectorale benadering probeerde aan de vervulling van die voorwaarden bij te dragen. Nederland wilde, in samenwerking met andere donoren, bevorderen, dat de PRSP als leidraad zou fungeren voor armoedebestrijding. Tevens wilde Nederland met het verlenen van begrotingssteun en het overleg daarover bijdragen aan de verbetering van het beheer van de openbare financiën. Tenslotte benadrukte het beleidsdocument Sectorale Benadering de betekenis van institutionele versterking.

De bevindingen van de vorige hoofdstukken verschaffen inzichten over de mate, waarin daarmee resultaten zijn geboekt.

a) *Commitment aan armoedebestrijding*

Slechts in enkele landen was de PRSP een richtinggevend instrument voor armoedebestrijding. Het gebrek aan ownership van deze armoedestrategie bij de overheden van de ontvangende landen, het ambitieuze karakter en het gebrek aan operationalisering ervan, waren hiervoor de belangrijkste belemmeringen. Het blijkt vooralsnog moeilijk het financiële commitment van de overheid aan de doelstellingen van de PRSP vast te stellen. In veel landen verhindert de wijze, waarop de begroting wordt opgesteld, de uitgaven voor armoedebestrijding te traceren. In de meeste landen zijn de uitgaven voor de sociale sectoren weliswaar gestegen, maar worden de uitgaven voor armoedebestrijding voor een belangrijk deel met buitenlandse hulp gefinancierd. Enkele uitzonderingen daargelaten, is er nog maar weinig sprake van een verhoging van eigen middelen voor armoedebestrijding.

b) Verbetering in het beheer van de openbare financiën

In die landen waar algemene begrotingssteun is verleend en door donoren geïnvesteerd is in training en institutionele versterking op dit gebied, wordt veelal positief gerapporteerd over de verbeteringen die daarmee bereikt zijn in het beheer van de openbare financiën. Er is sprake van een grotere integratie van de financiering van de activiteiten van de lijnministeries in het begrotingsproces, waardoor de transparantie van het begrotingsproces is toegenomen. Maar in veel studies wordt de koppeling tussen PRSP, financieringsbeleid en begrotingsproces nog als zwak gekwalificeerd. Daardoor is er nog weinig inzicht in de samenhang tussen overheidsbestedingen en armoedevermindering.

c) Uitvoeringscapaciteit van de overheid voor armoedebestrijding

De uitvoeringscapaciteit van de overheid blijft veelal achter bij de vereisten, die het nieuwe sectorbeleid en de snelle expansie van de dienstverlening daaraan stellen. Met enkele uitzonderingen hebben de verantwoordelijke sectorministeries grote problemen om beleid zowel te plannen als uit te voeren, vooral van beleid dat gericht is op de armen. Er is veelal sprake van sterk gecentraliseerde plannings- en begrotingsprocessen (doorgaans onder gebracht bij het ministerie van Financiën) met weinig oog voor de wijze waarop beleid op lokaal niveau kan worden uitgevoerd.

Bij het opmaken van een balans van de voortgang die gemaakt is met de realisatie van de genoemde voorwaarden, blijkt deze positief voor een enkel land en een aantal sectoren, maar over de hele linie is vervulling van twee van de drie criteria zeer gering of onduidelijk. De beperkte voortgang is overigens niet alleen het gevolg van interne problemen in de ontvangende landen, maar ook van de beperkingen bij donoren om de wijze van hulpverlening aan te passen. Bij de start van de sectorale benadering heeft Nederland veelal nagelaten een systematische inschatting te maken van de institutionele capaciteit voor de voorziene overdracht van verantwoordelijkheden. Veel van de hulp van donoren voor capaciteitsopbouw was fragmentarisch, en sterk gericht op financieel beheer en institutionele versterking van de economisch-financiële instituties. Bovendien was capaciteitsopbouw veelal geconcentreerd op het centrale niveau en veel minder op het regionale en lokale niveau.

De mate waarin aan de drie voorwaarden wordt voldaan, heeft zijn weerslag op de perspectieven voor effectievere armoedebestrijding. Hoewel armen geprofi-teerd hebben van de verbeterde toegang tot dienstverlening, is de kwaliteit van de dienstverlening niet of weinig verbeterd en zijn er nog grote problemen om het

sectorbeleid meer op armen en armoedebestrijding te richten. Daarvoor bestaan onder meer de volgende belemmeringen:

- a) De financiering en dienstverlening komt onvoldoende aan op het lokale niveau en het beleid is te weinig ingesteld om armen te bereiken.
- b) Publieke instellingen op lokaal niveau hebben een beperkte uitvoeringscapaciteit en functioneren gebrekkig. Er zijn te weinig stimulansen om de publieke dienstverlening te richten op armen.
- c) Voor een grotere effectiviteit en efficiency in de dienstverlening is een duidelijke afbakening van het publieke en het private domein noodzakelijk en dienen het beleid en de organisatie van de overheid daaraan te worden aangepast. Echter, de daarvoor noodzakelijke hervormingen van de publieke sector vinden doorgaans niet voorafgaand plaats, maar gelijktijdig of in het geheel niet.
- d) Politieke factoren beïnvloeden de financiering van dienstverlening, evenals de toegang er toe. Bij de toewijzing van middelen aan regionale en lokale niveau's spelen politieke loyaliteit en cliëntelisme een belangrijke rol. En op lokaal niveau zijn de armen voor de toegang tot dienstverlening afhankelijk van lokale machthebbers. Corruptie speelt daarbij een rol. Gebrek aan toegang tot overheidsdiensten is in die zin ook een politiek probleem.

Deze factoren verklaren voor een deel, waarom de toepassing van de sectorale benadering vooralsnog weinig perspectief heeft geboden voor het oplossen van een aantal hardnekkige problemen bij armoedebestrijding. De armen in marginale regio's blijven uit het zicht van de publieke dienstverlening, doordat nationale dienstverlening aanbod gestuurd is, sterk gericht op het leveren van inputs en ontworpen om alle lagen van de bevolking te bedienen. In het kader van de sectorale benadering is de aandacht vooral uitgegaan naar de problemen op macroniveau en veel minder voor die op lokaal niveau. Recente publicaties over publieke dienstverlening leggen juist de nadruk op de noodzaak van grotere verantwoording en controle door de gebruikers van de diensten en daarvoor is bij de uitvoering van de sectorale benadering te weinig aandacht geweest.

De doelstelling van de sectorale benadering was armoedebestrijding niet alleen effectiever, maar ook duurzamer te maken. De veronderstelling daarbij was de hulp duurzamer zou zijn naarmate de inspanningen daarvoor onder de verantwoordelijkheid en controle van de (overheden) van de betreffende landen zouden plaats vinden.

Voor sommige landen en sectoren kon een toename van de zeggenschap over beleid en hulp worden geconstateerd en een positieve uitwerking daarvan op de duurzaamheid van de hulp omdat het sectorbeleid en de vernieuwingen in de uitvoeringsstructuur over langere tijd gecontinueerd werden. Maar evenzogoed zijn er voorbeelden van sectorbeleid waar toename van ownership niet geleid heeft tot meer duurzame armoedebestrijding en er weer sprake was van een terugval. De hulpafhankelijkheid, het gebrek aan uitvoeringscapaciteit en de invloed van de interne politieke verhoudingen zijn belangrijke redenen waarom de verwachting dat de toepassing van de sectorale benadering zou leiden tot meer ownership, zo weinig is uitgekomen. Er zijn bovendien grote twijfels over de financiële duurzaamheid van de sectorsteun. Daarbij gaat het niet alleen om de grote afhankelijkheid van de buitenlandse hulp, maar ook de onzekerheid of op de middellange termijn de lopende kosten die de groei in de kapitaalsuitgaven in de sociale sectoren met zich meebrengen, te financieren zijn met eigen bijdragen en de baten van economische groei.

8.2 Sectorale benadering en armoedebestrijding in de bilaterale ontwikkelingssamenwerking

Door de invoering van de sectorale benadering als leidend principe voor de bilaterale hulp is het perspectief op armoedebestrijding drastisch veranderd. Dit betreft zowel de selectie van landen als voorkeurland voor de Nederlandse hulp, de keuze van prioritaire sectoren, als de toepassing van hulpvormen.

Bij de selectie van de voorkeurlanden is het gemiddeld inkomen als indicator voor armoede gebruikt. Dit is een slechte maatstaf voor het meten van de omvang van de armoede en de ernst van het armoedevraagstuk. Bij de landselectie van 1998/99 werd de ontwikkelingsrelatie met elf minst ontwikkelde landen beëindigd. Bij de landselectie van 2003, nam het relatieve belang van armoede nog verder af omdat slechts twee van de veertien toegevoegde partnerlanden behoorden tot de groep van minst ontwikkelde landen.

Met de keuze voor de sociale sectoren in het kader van de sectorale benadering is de aandacht voor de economische dimensie van armoede sterk teruggelopen, terwijl deze in alle landen als het centrale probleem wordt beschouwd. Indien de armoedesituatie wordt afgemeten aan de internationaal gehanteerde standaard van twee dollar per dag (gecorrigeerd voor koopkracht), dan blijkt dat in veel voorkeurslanden meer dan 70% van de bevolking als arm te kenschetsen is. Het uitblijven van een verbetering in de inkomens van de bevolking vormt een groot risico voor de duurzaamheid van de investeringen in de sociale sectoren. Voor alle

landen geldt, dat armoedebestrijding sterk afhankelijk is van de mate, waarin armen van economische groei kunnen profiteren.

Waar voorheen een 'twee sporenbeleid' werd toegepast door zowel directe interventies in arme regio's, als het beleid van de centrale overheid te steunen, wordt de hulp thans in toenemende mate op de centrale overheid geconcentreerd. In landen waar de hulp steeds meer als begrotingssteun wordt verleend, wordt afgezien van de mogelijkheid om via directe interventies falend overheidsbeleid om bepaalde groepen armen te bereiken, te compenseren. De keuze van hulpvormen is sterk gericht op ondersteuning van (onderdelen van) de nationale begroting van de centrale overheid. Hoewel de sectorale benadering dat niet uitsluit, wordt in de praktijk maar weinig steun verleend aan andere actoren, zoals regionale of lokale overheden, NGO's en andere organisaties in het maatschappelijk middenveld. Omdat er bovendien weinig systematisch aan monitoring en evaluatie vanuit microperspectief wordt gedaan, is het directe contact van de ambassades met het lokale niveau verminderd. In de beleidsdocumenten voor de sectorale benadering werd de nadruk gelegd op het 'denken vanuit het microniveau' en het 'handelen op macroniveau'. De situatie van de armen diende uitgangspunt te vormen voor de steun aan het sectorbeleid. Deze uitgangspunten worden in de praktijk veelal niet systematisch toegepast.

De snelheid waarmee Nederland in sommige landen het programma heeft omgebouwd in de richting van sectorsteun en algemene begrotingssteun heeft weinig rekening gehouden met de reserves over politiek commitment en uitvoeringscapaciteit van de ontvangende overheid. Deze snelle verandering was bovendien gebaseerd op de verwachting, dat de overheden van de ontvangende landen beïnvloed zouden kunnen worden door een dialoog over hun beleid en het maken van prestatieafspraken bij sector- en begrotingssteun. Dat is tot nu toe maar zeer ten dele het geval gebleken. Vanwege de aanhoudende corruptie en omdat armoedebestrijding met enige regelmaat weer ondergeschikt wordt gemaakt aan interne politieke en economische belangen van de machthebbers, wordt de vertrouwensbasis, waar het nieuwe beleid op rust, zwaar op de proef gesteld. Terwijl vanuit het perspectief van *alignment* er grote voordelen van begrotingssteun zijn aan te geven, zijn de aanwijzingen voor de relevantie ervan voor armoedebestrijding zeer indirect en vooralsnog gering.

8.3 Aandachtspunten voor toekomstig beleid ten aanzien van armoedebestrijding

Op basis van het voorgaande kunnen enkele aandachtspunten voor toekomstig beleid worden vermeld, die specifiek betrekking hebben op sectorsteun en armoedebestrijding.

1. Sectorale benadering en armoedebestrijding

De in het beleid voor de sectorale benadering benadrukte wisselwerking tussen macro-micro niveau's is beleidsmatig en in de praktijk op de achtergrond geraakt. De vraag is thans hoe de hulp aan het sectorbeleid beter afgestemd kan worden op een grotere doorwerking naar regionale en lokale bestuursniveaus. Daarbij is meer aandacht noodzakelijk voor de obstakels en belemmeringen voor de uitvoering van het sectorbeleid op meso- en lokaal niveau. Aandacht voor capaciteitsvergroting en management op regionaal en lokaal bestuurlijk niveau blijft daarvoor belangrijk.

2. Mix van hulpmodaliteiten

De geconstateerde moeilijkheden om via steun aan het sectorbeleid van de centrale overheid de armen te bereiken, zijn geen reden om terug te keren naar de projecthulp van vóór de introductie van de sectorale benadering. Veel van de argumentatie om te streven naar een betere afstemming van de hulp op de beleids- en beheerskaders van de ontvangende overheden is nog steeds geldig. Wel zou gezien kunnen worden om, met name in die landen waar voortgang wordt geboekt met de uitvoering van de sectorale benadering, projectsteun strategisch(er) in te zetten voor innovatie, beleidsontwikkeling en waar nodig ter compensatie van de beperkingen van de centrale overheid om armen te bereiken. Projecthulp kan bovendien helpen om meer te investeren in een sectorbenadering van onderaf en meer voeling te houden met de resultaten van nationaal beleid op lokaal niveau. Projecthulp zou dan wel integraal onderdeel van sectorontwikkeling moeten zijn.

3. De prioriteit voor sociale ontwikkeling

Er zijn verschillende redenen waarom de prioriteit voor hulp aan de sociale sectoren aan heroverweging toe is:

- a) Er is binnen de donorgemeenschap – mede onder invloed van de millenium doelstellingen – een toenemend aanbod voor hulp aan de sociale sectoren. In de meeste landen komt deze toename niet voort uit duidelijke afspraken over een werkverdeling tussen donoren.

- b) De beperkte absorptiecapaciteit van de centrale overheden van de ontvangende landen manifesteert zich in toenemende mate, nu meer donoren zich op dezelfde sociale sectoren richten.
- c) Er zijn bedenkingen ten aanzien van de duurzaamheid van de investeringen in de sociale sectoren, vanwege het ontbreken van perspectief voor interne financiering van de lopende kosten, die de investeringen met zich mee brengen en vanwege de grote afhankelijkheid van externe financiering in de sociale sectoren
- d) Het uitblijven van – of de vertraging in – verbetering van de inkomenssituatie van de arme bevolking maakt dat het perspectief voor eigen bijdragen op lokaal niveau voorlopig niet aan de orde is.

Nieuwe aandacht is nodig voor de economische dimensie van armoede in de arme regio's. In de nieuwe generatie PRSPs en nationale ontwikkelingsplannen krijgen de productieve sectoren en economische ontwikkeling nadrukkelijk meer prioriteit. Daar kan bij worden aangesloten. Voor steun aan de productieve sectoren is een duidelijke afbakening van de taak van de overheid nodig. Aan institutionele ondersteuning daarvoor zou in dit verband hoge prioriteit moet worden gegeven.



Oeganda, Kampala, februari 2006. Foto: Sven Torfinn/Hollandse Hoogte.

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). De evaluaties stellen de ministers in staat aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarom wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de kenniscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsintenties als uitvoering te verbeteren. Met de resultaten van eerdere trajecten in de hand kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de zgn. decentrale evaluaties van beleidsdirecties en ambassades.

Aanpak en methodologie

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de eigen kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben.

Programmering

IOB beschikt over een voortrollende meerjarenprogrammering die om de twee jaar wordt geactualiseerd. Deze programmering komt tot stand op basis van een eigen intern selectieproces op basis van een beoordeling van het politiek-maatschappelijk, het beleidsmatig en het financieel belang van mogelijke onderwerpen, alsmede een aantal brede consultaties binnen de verschillende geledingen

van Buitenlandse Zaken. De vastgestelde programmering wordt door de beide bewindslieden aan het parlement aangeboden.

Een organisatie in ontwikkeling

Sinds de oprichting van IOB in 1977 hebben er grote verschuivingen plaatsgevonden in aanpak, aandachtsgebieden en verantwoordelijkheden. In de eerste jaren stonden de activiteiten van IOB in het teken van separate projectevaluaties ten behoeve van de minister voor ontwikkelingssamenwerking. Vanaf circa 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en omvatten sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee publiek. In 1996 vond een herijking van het buitenlands beleid plaats en werd het ministerie van Buitenlandse Zaken gereorganiseerd. Tijdens deze herijking, waarbij de naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB, werd het werkterrein van HGIS uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid, waarin ontwikkelingssamenwerking een belangrijke plaats inneemt.

Voorts wordt de laatste jaren gestreefd naar een uitbreiding van de samenwerking met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties. Tenslotte streeft IOB ook op methodologisch gebied naar verbreding. De toepassing van statistische methoden van impactevaluatie is hiervan een recent voorbeeld.

De geschiedenis van IOB geeft grote verschuivingen in de aanpak en methodologie van de evaluaties te zien. Wat echter door de jaren heen onveranderd is gebleven, is de strikt onafhankelijke opstelling. In combinatie met de gedegen aanpak en de professionele evaluaties vormt dit het uiteindelijke bestaansrecht van IOB.

Bijlage 2 Terms of reference van het evaluatieonderzoek over de uitvoering van de sectorale benadering in de bilaterale hulp

Zoals vastgesteld door de Directeur IOB op 2 juni 2004.

1 Aanleiding

In de programmering 2003-2007 werd vermeld dat de bilaterale ontwikkelings-samenwerking een belangrijk werkterrein is voor IOB en dat daarvoor een nieuwe samenhangende evaluatieprogrammering zal worden uitgewerkt. Daarbij is de sectorale benadering als een van de prioriteiten geïdentificeerd en werd besloten daarover een evaluatie uit te voeren. Tijdens de begrotingsbehandeling Buitenlandse Zaken op 17 december 2003 heeft de minister voor Ontwikkelings-samenwerking van Ardenne de evaluatie van de sectorale benadering door IOB aangekondigd.

De motivatie daarvoor laat zich als volgt samenvatten. De beleidsveranderingen die met de introductie van de sectorale benadering zijn doorgevoerd, hebben zowel in het parlement als daarbuiten aanleiding gegeven tot veel discussie. De sectorale benadering heeft bovendien consequenties gehad voor de organisatie en inrichting van de bilaterale hulp in de betrokken landen. Nu vier jaar zijn verlopen na de introductie van het nieuwe beleid kan met de evaluatie een bijdrage geleverd worden aan de verantwoording over de uitvoering en resultaten aan het Parlement. De evaluatie kan verder bijdragen aan de beleidsontwikkeling op het terrein van de bilaterale hulp.

2 Achtergrond

(zie volledige tekst op cd-rom)

3 Doelstelling van de evaluatie en onderzoeksvragen

3.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van de evaluatie is bij te dragen aan de verantwoording over de besteding van middelen in het kader van de Nederlandse bilaterale hulp aan de 19+3 landen in de periode 2000-2003 en in het bijzonder over de mate waarin de beleidsvoornemens en beoogde resultaten van de sectorale benadering zijn gerealiseerd. De evaluatie zal zich concentreren op de vraag of en in welke mate met de invoering van de sectorale benadering betere voorwaarden worden gecreëerd voor het realiseren van de hoofddoelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, n.l. armoedebestrijding. Daartoe zijn de volgende centrale vragen geformuleerd:

- 1) *In welke mate zijn de beoogde veranderingen in het Nederlandse beleid gerealiseerd en welke verklarende factoren kunnen worden gegeven bij de bevindingen daarover?*
- 2) *In welke mate zijn de beoogde veranderingen in het hulp-ontvangende land gerealiseerd en welke zijn de belangrijkste factoren die daarop van invloed zijn geweest?*

1. Beleidsveranderingen

Aan de hand van een beleidsreconstructie zijn de belangrijkste beoogde veranderingen in het beleid te identificeren. De evaluatie daarvan zal zich in belangrijke mate richten op de vraag of de veranderingen zijn doorgevoerd.

De onderzoeksvragen over de beoogde beleidsveranderingen zijn als volgt geformuleerd:

- 1.1 **Selectiviteit:** Gaat de hulp naar de armste landen die voldoen aan de vastgestelde (voor effectiviteit van de hulp gunstige) criteria?
- 1.2 **Concentratie op landen:** Wordt de beoogde concentratie van de bilaterale hulp op een beperkter aantal landen gerealiseerd?
- 1.3 **Concentratie op sectoren:** Wordt binnen de 19+3 landen de beoogde concentratie van de bilaterale hulp in maximaal drie sectoren gerealiseerd?
- 1.4 **Sectorkeuze en sectorsteun:** Sluiten sectorkeuze en sectorsteun aan bij de voorkeur en prioriteiten van de overheid van het ontvangende land?
- 1.5 **Minder geormerkte hulpvormen:** Vindt binnen de hulp aan de sectoren een toename plaats van sectorale programmahulp?
- 1.6 **Donorcoördinatie:** Welke is de omvang en intensiviteit van de Nederlandse inspanningen op het terrein van donorcoördinatie binnen de sectoren?
- 1.7 **Harmonisatie:** Vindt een reductie plaats van de Nederlandse voorwaarden bij financiering ten gunste van gemeenschappelijke benadering en overdracht van de donorverantwoordelijkheden aan de ontvangende overheid?

1.8 Lange termijncommitment: Wordt de beoogde lange termijn commitment aan de 19+3 landen nagekomen?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen op een algemeen niveau (d.w.z. de 19+3 landen) kan kwantitatief onderzoek een goede basis bieden. Door de scores op de indicatoren in de tijd te vergelijken zal de analyse vergelijkenderwijs worden uitgevoerd.

De evaluatie van de toepassing van *selectiviteit* (1.1) wordt uitgevoerd door te onderzoeken of de criteria adequaat waren en of deze consequent zijn toegepast. Daartoe worden de scores volgens de gehanteerde criteria nagelopen en worden deze (op onderdelen) ook vergeleken met de scores volgens de indicatoren van andere dan de gebruikte internationale databases. De scores van de geselecteerde landen worden vergeleken met die van andere groepen landen zoals de niet geselecteerde landen of van de Minst Ontwikkelde Landen. Ook wordt het verband tussen de scores op de indicatoren en de allocatie van middelen bestudeerd.

De *concentratie* (1.2. en 1.3.) van de hulp in landen en sectoren zal onderzocht worden aan de hand van de analyse van de veranderingen in de commiteringen en bestedingen in de geselecteerde landen en sectoren.

De evaluatie van de mate waarin *sectorkeuze en sectorsteun aansluiten* (1.4). bij de prioriteiten van de ontvangende overheid vereist een meer kwalitatieve benadering. Bij de sectorkeuze wordt bestudeerd in welke mate en op welke wijze de Posten de voorgeschreven voorbereidingen voor sectorkeuze en sectorsteun hebben uitgevoerd. De sectorkeuze en de bestemming van de hulp binnen de sectoren worden vergeleken met de prioriteiten van het sectorbeleid en andere beleidsdocumenten van de ontvangende overheid en de PRSP.

De evaluatie van de inzet van *minder geormerkte hulpvormen* (1.5) zal geschieden aan de hand van een berekening van het aandeel van de sectorale programmahulp binnen de hulp aan de sectoren en de afname van projecten- en geormerkte programmasteun.

Voor de evaluatie van *donorcoördinatie en harmonisatie* (1.6 en 1.7) worden indicatoren benut die eerder in de IOB-studie over donorcoördinatie en sectorsteun in Oeganda zijn ontwikkeld. Het aandeel van de gezamenlijke financieringen in de sectorsteun is daarbij een belangrijk kwantitatief criterium.

De vraag of het lange termijncommitment (1.8) wordt nagekomen zal beantwoord worden met behulp van een inventarisatie van de bestedingen, commiteringen over de periode 2000-2003 en de projecties voor de allocaties in de jaren erna.

2. De beoogde veranderingen in het ontvangende land

Een belangrijke veronderstelling van de sectorale benadering is dat door ‘het ownership’ bij de ontvangende overheid te leggen (onder bepaalde voorwaarden) betere perspectieven voor armoedebestrijding worden gecreëerd. De vergroting van de capaciteit van de ontvangende overheid om het beleid voor armoedevermindering te formuleren en uit te voeren is daarbij een belangrijke voorwaarde. Deze veronderstelling is als uitgangspunt genomen voor de formulering van de onderzoeksvragen over de beoogde veranderingen in het ontvangende land.

- 2.1. **Het bevorderen van ownership:** In welke mate zijn in de door Nederland ondersteunde sectoren de verantwoordelijkheden voor de besluitvorming over en het beheer van de Nederlandse hulp overgenomen door de overheid van het ontvangende land en hoe kan de kwaliteit daarvan worden beoordeeld?
- 2.2 **De versterking van de uitvoeringscapaciteit van de ontvangende overheid:** Is er in de door Nederland ondersteunde sectoren sprake van een toename van de capaciteit bij de ontvangende overheid om het sectorbeleid te formuleren en uit te voeren.
- 2.3 **Efficiënter beheer van de hulp:** Wordt de beoogde vergroting van de efficiëntie van de hulp gerealiseerd?

De vraag over de bevordering van *ownership* (2.1) heeft betrekking op welke verantwoordelijkheden voor de Nederlandse hulp zijn overgedragen. Welk deel van de Nederlandse hulp is in overeenstemming met de procedures, regelgeving en beheerskaders van de ontvangende overheid? Dat kan deels kwantitatief worden uitgedrukt. De kwaliteit van het beheer kan uitgedrukt worden in scores op een aantal indicatoren van de kwaliteit van de rapportages en monitoring van de sectorsteun.

De evaluatie van *de versterking van de uitvoeringscapaciteit* (2.2) van de ontvangende overheid kan geschieden aan de hand van de bevindingen van de *Public Finance Expenditure Reviews* en op basis van bestaande indicatoren en criteria te ontleen aan handboeken voor de monitoring van de PRSP. De armoedefocus van het beleid en de bestedingen zijn daarbij belangrijk criteria.

De evaluatie van de *efficiency* (2.3.) van het beheer van de hulp wordt – net als gebeurd is in de eerder genoemde IOB evaluatie over Oeganda- de veranderingen in transactiekosten van de hulp als uitgangspunt nemen.

In welke mate de realisering van deze veranderingen bijdragen aan de vergroting van de effectiviteit van de hulp zou moeten blijken uit de veranderingen in de armoedefocus van het beleid en de bestedingen in de te onderzoeken sectoren.

3.2 Het evaluatiekader

Zoals eerder aangegeven is het beleid voor de sectorale benadering en de toepassing ervan vrij nauwkeurig beschreven. Voor sommige onderdelen ervan, zoals de inzet van de verschillende hulpvormen, zijn in het beleid bovendien concrete toetsbare criteria aangegeven. Daarmee kon in de voorstudie een voorlopig evaluatiekader worden uitgewerkt

Indien men daarbij een logframe-benadering zou willen volgen kan het beleid als input worden gezien, de beleidsveranderingen als outputs en de beoogde veranderingen bij de overheid in het ontvangende land als *outcomes*. Bij de beantwoording van de vragen moet zoveel als mogelijk aangegeven worden in welke mate de veranderingen in het ontvangende land (de *outcomes*) mede het gevolg zijn van de doorgevoerde beleidswijzigingen (*outputs*).

Voor de evaluatie van de beoogde veranderingen wordt in het evaluatiekader uitgewerkt hoe deze zijn vast te stellen en met welke bronnen van informatie. Voor de precieze omschrijving en definities daarbij is zoveel als mogelijk uitgegaan van de bestaande beleidsdocumenten. Na afronding van de beleidsreconstructie en de inventarisatie van de beschikbare informatie kan het evaluatiekader- met name voor de *outcomes*- nader worden ingevuld.

3.3 Evaluatiecriteria

De toe te passen evaluatiecriteria zijn effectiviteit en *efficiency*.

Effectiviteit in hoeverre kunnen de gevonden *outcomes* toegeschreven worden aan (de *outputs* van) de interventie? Bij de evaluatie van effectiviteit zal het veelal niet mogelijk zijn de Nederlandse bijdragen te onderscheiden van die van andere donoren. Dat hoeft geen probleem te zijn indien daarbij aangegeven kan worden welke de omvang van de Nederlandse bijdragen is geweest in de gezamenlijke met andere donoren ondernomen activiteiten en financieringen.

Efficiency: Bij de evaluatie van de uitvoering van het Nederlandse beleid kunnen de veranderingen in de transactiekosten worden bestudeerd. Bij de evaluatie van de

outcomes wordt diezelfde vraag gesteld voor de veranderingen in transactiekosten van de hulp bij de overheid van het ontvangende land.

In het kader van dit onderzoek worden de vragen over de impact buiten beschouwing gelaten. De relatief korte tijd dat het beleid van de sectorale benadering is uitgevoerd maakt dit nu nog niet goed mogelijk. Daarvoor zou bovendien een andere evaluatieopzet en benadering noodzakelijk zijn, waarbij de resultaten op het niveau van de doelgroepen dienen te worden geëvalueerd en waarvan de uitvoering bij voorkeur samen met andere donoren wordt gedaan. Verwacht mag worden dat de bevindingen van deze evaluatie een belangrijke referentie kunnen vormen voor de planning en opzet van toekomstig onderzoek naar de effectiviteit en impact in termen van armoedebestrijding.

4 Onderzoeksmethoden en afbakening

4.1 Methodes en opzet van het onderzoek

De opzet en aanpak van het onderzoek bestaat uit drie onderdelen:

a) *Beleidsreconstructie*

In de eerste fase van het onderzoek zal een meer gedetailleerde reconstructie van het beleid worden uitgewerkt. Daarbij wordt ook aandacht gegeven aan de totstandkoming van het beleid. De beleidsreconstructie kan uitgevoerd worden door de bestudering van de relevante beleidsdocumenten, het voeren van achtergrondgesprekken met medewerkers. Voorgesteld is verder een workshop te organiseren waarin een concept van de beleidsreconstructie ter discussie wordt voorgelegd aan de ex-leden van de inmiddels opgeheven Steungroep Sectorale benadering en andere medewerkers van het Ministerie die betrokken waren bij de beleidsformulering en uitvoering.

b) *Onderzoek naar de uitvoering van het beleid in de 19+3 landen*

Het onderzoek naar de toepassing van de selectiviteit zal geschieden aan de hand van een kwantitatieve analyse waarin met bestaande databases wordt gewerkt. De uitkomsten van deze analyses worden geverifieerd aan de hand van interviews en achtergrondgesprekken met de beleidsmedewerkers die indertijd betrokken waren bij de selectie en landenscreenings. Voor de evaluatie van de uitvoering van de beleidsveranderingen is een database aangelegd met relevante kwantitatieve data voor alle 22 landen. Per land wordt verder een basisfiche uitgewerkt met daarop de belangrijkste scores en aanvullende kwalitatieve beoordelingen. Deze

database kan als uitgangspunt dienen voor de berekeningen van de concentratie, allocatie, hulpvormen en lange termijncommitment.

Dit onderzoek wordt voornamelijk als bureaustudie uitgevoerd; de verificatie van de informatie per land kan met de posten kan door middel van de elektronische post plaats vinden. Waar mogelijk worden achtergrondgesprekken gevoerd met medewerkers die in de betreffende periode actief betrokken waren bij de sectorale benadering op de posten.

- c) Een aantal casestudies om het proces van uitvoering van het beleid en de beoogde outcomes te bestuderen.

Daarbij is gekozen voor landenstudies om aandacht te kunnen geven aan de vraag hoe de omgevingsfactoren van invloed zijn op de realisering van de beoogde resultaten en in welke mate de sectorale benadering aansluit bij de beleidsontwikkeling van het ontvangende land. Daarbij dienen ook sectoroverstijgende factoren in aanmerking te worden genomen en aandacht te zijn voor het macroniveau. Fungibiliteit is daarbij een belangrijk thema en vraag moet gesteld worden welke veranderingen in het overheidsbudget zijn als gevolg van de concentratie van hulpmiddelen in een beperkt aantal sectoren. De keuze voor landenstudies laat onverlet de mogelijkheid om sectorspecifieke analyses te maken en waar mogelijk de bevindingen ervan te vergelijken met die van andere landen. In een later stadium kan in de landenspecifieke Terms of Reference (ToR) vastgesteld worden of voor het onderzoek naar de beoogde uitkomsten het onderzoek beperkt blijft tot één of meerdere sectoren.

De landenstudies zullen opgezet worden rond de volgende thema's:

- 1) Context en omgevingsfactoren die van directe invloed zijn op de realisering van de doelstellingen van de Nederlandse bilaterale hulp.
- 2) Doelstellingen en samenstelling van de Nederlandse bilaterale hulp in de periode voorafgaande aan de doorvoering van de sectorale benadering.
- 3) Proces van uitvoering en de realisering van de beoogde beleidsveranderingen aan Nederlandse zijde.
- 4) Realisering van de beoogde *outcomes*.

Voor de algemene informatie over de beoogde *outcomes* kan men zich voor een belangrijk deel op bestaande informatie baseren, die bovendien in belangrijke mate elektronisch beschikbaar is. In de voorstudie is reeds veel van dit materiaal verzameld.

Om de landenstudies uit te voeren zijn voor de landenstudies missies gepland van enkele weken om de volgende activiteiten uit te voeren:

- a) Dossieronderzoek Nederlandse beleid en uitvoering.
- b) Achtergrondgesprekken en interviews met medewerkers van de ambassade om nadere informatie te verkrijgen en voorlopige bevindingen te verifiëren.
- c) Bestudering van beschikbare budgetanalyse voor de sectoren waar Nederland steun aan geeft en waar nodig het doen van aanvullend onderzoek daarvoor.
- d) Verzamelen van aanvullende informatie over beleid en uitvoering per sector.
- e) Een beperkt aantal gesprekken met sleutelinformanten bij andere donoren, beleidsmedewerkers van de overheid en maatschappelijke organisaties.

Na de afronding van de voorbereidingen daarvoor zal voor elk van de landenstudies een aparte ToR worden uitgewerkt waarin de opzet en methoden van onderzoek nader worden gespecificeerd.

4.2 Afbakening en selectie landenstudies

Aantal cases:

Uitgegaan is van vijf casestudies: vier veldstudies en een bureaustudie. Dat aantal is vastgesteld op basis van twee overwegingen:

- a) Het onderzoek moet gebaseerd zijn op voldoende cases om een significante dekking van de bestedingen te bereiken: 20-25% van het totaal.
- b) Haalbaarheid van de uitvoering op basis van een inschatting van benodigde tijd en inspanningen. Daarbij is overwogen dat voor een aantal onderzoeksvragen gebruik kan worden gemaakt van beschikbare resultaten van ander evaluatieonderzoek (zoals verricht door andere donoren en de producten van gezamenlijke monitoring en evaluatie-inspanningen zoals de joint sector reviews en de public finance expenditure reviews) waarbij het uit te voeren onderzoek in de betreffende landen zich kan concentreren op de Nederlandse rol en bijdragen.

Selectiecriteria

Voor de selectie van de landen zijn de volgende criteria gebruikt:

- a) In de periode van onderzoek is een ononderbroken hulprelatie geweest; de invoering van de sectorale benadering is niet ernstig belemmerd geweest door geweldsituaties.
- b) Spreiding van landen waar meer of minder sectorale programmahulp (als percentage van totale hulp) wordt gegeven.
- c) Geografische spreiding: Afrika twee (waarvan een uit West Afrika en Oost Afrika) en uit Latijns Amerika en Azië elk één land.
- d) Diversiteit sectoren.

Op deze wijze is de volgende selectie tot stand gekomen: Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Oeganda en Zambia.

Voor wat betreft de afbakening in de tijd geldt dat de nadruk ligt op de periode sinds 2000. Waar nodig zal voor vergelijkingen met de situatie van voor de invoering van de sectorale benadering ook verder teruggegaan worden in de tijd.

4.3 Representativiteit

Omdat het onderzoek is opgebouwd uit verschillende onderdelen die allen betrekking hebben op verschillende indicatoren en groepen van landen kan de representativiteit die wordt nagestreefd als volgt worden weergegeven:

- a) Het onderzoek over de selectiviteit heeft betrekking op het geheel aan 19+3 landen.
- b) Het onderzoek naar de uitvoering van het beleid heeft voor wat betreft de kwantitatieve indicatoren betrekking op alle sectoren in de 19+3 landen. Voor enkele indicatoren is alleen informatie beschikbaar voor een beperkter aantal sectoren en/of landen.
- c) Een uitvoerige en kwalitatieve analyse van de uitvoering kan alleen in de casestudies worden uitgevoerd. In dat geval hebben de bevindingen betrekking op zestien van de in totaal 68 sectoren en 24% van de bestedingen aan de sectoren in de 19+3 landen.
- d) Het onderzoek naar de beoogde veranderingen in de ontvangende landen heeft betrekking op een combinatie van landen-sectoren-eenheden. In een later stadium zal vastgesteld worden op hoeveel sectoren de casestudies precies betrekking zullen hebben. Gelet op de grote verscheidenheid tussen de landen zullen de bevindingen over de *outcomes* per land niet of in beperkte mate te generaliseren zijn. Wel kunnen – afhankelijk van de onderbouwing daarvoor- de bevindingen over het Nederlandse beleid en de uitvoering ervan in algemenere termen worden aangegeven.

5 De organisatie van de evaluatie

5.1 Uitvoering en begeleiding

De verantwoordelijkheid voor het ontwerp en de uitvoering van de evaluatiestudie berust bij de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie. De inspecteur is verantwoordelijk voor het ontwerp, de uitvoering van de studie en het eindrapport. Voor het onderzoek is verder een onderzoeksmedewerker aangesteld.

Een vooronderzoek over landenselectie en allocatie wordt uitgevoerd door het Institute of Social Studies.

Voor de coördinatie en uitvoering van de landenstudies is een hoofdconsultant aangesteld die afkomstig is van het onderzoeksinstituut SEOR. Samen met de verantwoordelijke inspecteur draagt deze de zorg voor de planning, uitvoering en rapportage van de landenstudies. De hoofdconsultant neemt deel aan tenminste drie van de vier studies. Voor de afzonderlijke landenstudies worden een aparte consultant gecontracteerd.

Voor de begeleiding van het onderzoek is een referentiegroep samengesteld bestaande uit twee externe leden en twee leden afkomstig uit het ministerie. Met DVF, DSI en de posten van de landen waar casestudies worden uitgevoerd, zal regelmatig overleg plaats vinden over de bevindingen van het onderzoek.

5.2 Rapportage

De bevindingen van het evaluatieonderzoek zullen worden vastgelegd in een eindrapport. Zo mogelijk worden over deelstudies werkdocumenten uitgebracht.

5.3 Planning

Er wordt naar gestreefd de voorbereidingen voor het landenonderzoek zo spoedig mogelijk na de goedkeuring van de ToR te laten beginnen. Gepland is de eerste landenstudie in juni 2004 te starten. Zoveel als mogelijk worden de onderzoeksactiviteiten afgesloten in de eerste maanden van 2005. Het concept-eindrapport kan dan aan het einde van de eerste helft van 2005 worden verwacht.

Bijlage 3 Opzet en organisatie van de studie

1. Evaluatieperspectief

Doelstelling van de sectorale benadering was de hulp effectiever en duurzamer te maken. Strikt genomen zou een evaluatie van de sectorale benadering eerst de resultaten van het beleid, waarin de benadering is toegepast, moeten vaststellen en vervolgens deze vergelijken met de resultaten in landen, sectoren of perioden waar de sectorale benadering niet of minder zou zijn toegepast. Of zo'n evaluatie methodologisch uitvoerbaar is valt te betwijfelen. In vergelijking daarmee zijn de opzet en reikwijdte van deze evaluatie bescheiden. De evaluatie beoogt vast te stellen of het beleid is uitgevoerd en waar dat in verregaande mate is gedaan, of daarmee bijdragen zijn geleverd aan de gewenste effecten. Daarbij worden, waar mogelijk, wel vergelijkingen gemaakt met het beleid van vóór de toepassing van de sectorale benadering. En voor wat betreft de doelstelling van armoedebestrijding gaat de evaluatie alleen in op de gevolgen van toepassing voor de perspectieven van armoedebestrijding. Impact van het gesteunde sectorbeleid komt daarmee niet aan de orde. Deze evaluatie is dan ook te beschouwen als een voorbereiding voor vervolgstudies waarin de effecten en impact van sectorbeleid centraal staan. In 2006 is daarmee een aanvang gemaakt op het terrein van basisonderwijs en drinkwater en sanitatie.

2. Werkwijze

De evaluatie bestond uit de volgende onderdelen:

1. *Onderzoek selectiviteit*

Het betrof een voornamelijk kwantitatieve studie over de selectiviteit in het Nederlandse hulpbeleid over de periode 1998-2004. De centrale onderzoeksvraag was of empirische ondersteuning kan worden gevonden voor de rol die de opgegeven criteria gespeeld hebben bij de landenkeuze en de allocatie van de middelen. Daartoe werd in de eerste plaats nagegaan welke factoren kunnen verklaren

waarom sommige landen wel en andere niet door Nederland als voorkeurslanden zijn geselecteerd. Ten tweede werd geanalyseerd welke variabelen de verdeling van de Nederlandse hulp verklaren. Tenslotte werd nagegaan in hoeverre de door Nederland geselecteerde voorkeurslanden van niet geselecteerde landen verschillen voor wat betreft de scores op de criteria en ten aanzien van een aantal daarmee verband houdenden centrale kenmerken.

2. Casestudies

Vijf casestudies zijn uitgevoerd in Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Oeganda en Zambia. De eerste – nog wat experimentele – studie werd uitgevoerd in Burkina Faso. Op grond van de daar opgedane ervaringen werd een ToR voor de overige studies opgesteld. In alle casestudies werd aandacht gegeven aan: a) de landencontext, b) een analyse van de Nederlandse hulp vóór de introductie van de sectorale benadering en de samenstelling ervan na de introductie, c) de specifieke ontwikkelingen per sector d) ownership en e) het perspectief op armoedebestrijding.

Voor elke landenstudie werd een kort voorbereidingsbezoek aan de betreffende ambassade gebracht. In een tweede fase werd een dossier- en literatuurstudie ondernomen en in een derde fase werd het onderzoek in het betreffende land uitgevoerd. Voor dat laatste werd gemiddeld 15 dagen uitgetrokken. Een belangrijk deel van dit onderzoek werd besteed aan archiefonderzoek en achtergrondgesprekken op de ambassade en daarnaast werd aanvullende informatie verzameld bij de voor de sectoren relevante ministeries en NGO's en andere donoren. Elke landenmissie bestond uit twee Nederlandse en een of meerdere lokale consultants. In het geval van Oeganda is een wat afwijkende werkwijze gevolgd. De nadruk lag hier eerst op het schrijven van een werkdocument op basis van de beschikbare informatie, waarna het bezoek aan Oeganda voornamelijk werd gebruikt voor verificatie en het uitzoeken van specifieke ontbrekende informatie. Aan het einde van elke missie is een bijeenkomst belegd met de medewerkers van de ambassades voor terugkoppeling van de bevindingen. De eerste draft van elk landenrapport is voorgelegd aan de ambassades, die allen gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid om commentaar te geven. Zoveel als mogelijk is het commentaar verwerkt in een tweede versie. In sommige gevallen is ook nog commentaar op de tweede versie ontvangen en verwerkt in de definitieve tekst.

3. Beleidsreconstructie en database

De beleidsreconstructie is uitgevoerd op basis van achtergrondgesprekken en dossierstudie. Daarvoor werd het specifieke archief van de sectorale benadering op

DGIS benut, de parlementaire documentatie, intern berichtenverkeer alsmede de relevante beleidsdocumenten

De database over bestedingen in de 19+3 landen werd opgebouwd uit de programmahulpbrieven, HGIS jaarverslagen, de jaarverslagen van de ambassades en de informatiesystemen van het ministerie: MIDAS dat in 2003 later vervangen werd door een nieuw systeem: Piramide. De overgang van het ene naar het nieuwe systeem heeft overigens voor veel problemen gezorgd bij het uitwerken van serie data over de jaren heen omdat veel data van het oude systeem niet vergelijkbaar waren met die van het nieuwe. Bovendien zorgde de overschakeling naar het nieuwe systeem voor veel (tijdelijke maar met het onderzoek samenvallende) vertraging bij de invoering van de data. Met Piramide is de inzichtelijkheid van de cijfers overigens aanzienlijk verbeterd. De indeling van SBE's (Sub Beheers Eenheden i.e. rekeningsoort) loopt nu gelijk aan de beleidsinhoudelijke sectorindeling. De betrouwbaarheid van de gegevens over de hulpvormen varieert nogal, maar is toegenomen vanaf 2003, toen verificatie van de gegevens bij de ambassades plaats vond en een controle over de aangeleverde classificaties. Bij het samenstellen van de database was het verder soms problematisch dat de data uit de verschillende bronnen niet altijd overeenstemden. Onderzoek op de ambassades in de vijf case-studielanden heeft in een aantal gevallen het noodzakelijk gemaakt de cijfers te corrigeren.

4. *Evaluatiekader: criteria en indicatoren*

Voor een uitwerking van het evaluatiekader en de gebruikte criteria en/of indicatoren voor de beantwoording van de evaluatievragen zie bijgaande overzicht.

Overzicht onderzoeksvragen en wijze van verificatie via criteria en/of indicatoren

| Evaluatie-thema | Onderzoeksvraag | Criterium ter verificatie | Indicator |
|--|---|---|--|
| a. Beleidsveranderingen in Nederlandse beleid | | | |
| 1. Selectiviteit | Zijn de evaluatiecriteria consequent toegepast? Wat was de kwaliteit van de criteria? Hebben scores op selectiecriteria invloed op de toewijzing van de middelen? | Scores van de 19+3 landen op de selectiecriteria zijn beter dan die van de niet geselecteerde landen. | <ul style="list-style-type: none"> a) Aantal landen met BNP/p.cap boven de IDA grens. b) Aantal geselecteerde Minst Ontwikkelde landen c) Scores op selectiecriteria geselecteerde en niet geselecteerde landen. d) Score op andere variabelen dan de selectiecriteria. <ul style="list-style-type: none"> a) Scores op de gehanteerde criteria t.o.v. alternatieve criteria en databases. b) Veranderingen in de scores in de tijd. <p>Verband tussen omvang en groei bestedingen enerzijds en veranderingen scores op selectiecriteria anderzijds.</p> |
| 2. Concentratie | Is de hulp meer geconcentreerd in de geselecteerde landen? | | <ul style="list-style-type: none"> a) Uitgaven aan 19+3 landen als % totale ODA b) Uitgaven aan 19+3 landen als % totale bilaterale ODA. c) Uitgaven aan 19+3 landen als % van totale gedelegeerde bilaterale ODA. |

Overzicht onderzoeksvragen en wijze van verificatie via criteria en/of indicatoren

| Evaluatie-thema | Onderzoeksvraag | Criterium ter verificatie | Indicator |
|-----------------|---|--|---|
| 3. Sectorkeuze | Is de hulp binnen de geselecteerde landen meer geconcentreerd in de prioritaire sectoren? | | <ul style="list-style-type: none"> a) % van de hulp dat in de sectoren wordt besteed b) % bestedingen aan exit, overigen en sectoroverstijgende thema's. |
| | Is het aantal activiteiten afgenomen? | | <ul style="list-style-type: none"> a) Aantal activiteiten (met besteding (van > fl. 100.000) per land en per sector in 1999 en 2004. b) Aantal nieuw gestarte activiteiten in 2003 en 2004. |
| | Is de sectorkeuze vraaggericht? | <p>De sectorkeuze is in overeenstemming met de prioriteiten van de ontvangende overheid.</p> <p>Sectorkeuze is in overeenstemming met nationale beleidsprioriteiten (concept-) PRSP voor zover reeds voorhanden of achteraf.</p> | <ul style="list-style-type: none"> a) Er is er geformaliseerd overleg geweest. b) Gekozen sectoren hebben prioriteit in de PRSP/ nationale plannen c) Resultaten overleg over sectorkeuze zijn vastgelegd in overeenkomst. |

Overzicht onderzoeksvragen en wijze van verificatie via criteria en/of indicatoren

| Evaluatie-thema | Onderzoeksvraag | Criterium ter verificatie | Indicator |
|-----------------|---|--|--|
| 4. Harmonisatie | In welke mate is de Nederlandse hulp geharmoniseerd met andere donoren | <p>a) Aard en omvang harmonisatie hulp in de sectoren: informatie-uitwisseling, operationele samenwerking en silent partnerships</p> <p>b) Aantal hulpvormen waarin harmonisatie is toegepast.</p> <p>c) Nederland maakt deel uit van kerngroep van donoren met sectorale benadering.</p> | |
| 5. Alignment | In welke mate is de Nederland hulp afgestemd op beleids- en beheerskaders van overheid? | <p>Prioriteiten van nationaal en sectorbeleid worden gesteund.</p> <p>a) Sectorkeuze is in overeenstemming met PRSP (zie 3).</p> <p>b) Hulp gaat naar de door de overheid vastgestelde sector-prioriteiten.</p> <p>c) Hulp maakt onderdeel uit van nationaal sectoraal beleidsplan.</p> <p>Nederland volgt aanbestedingsprocedures overheid?</p> <p>Toename minder geoormerkte hulpvormen.</p> | <p>a) Programmahulp als % van totale gedelegeerde bilaterale hulp per land en per sector.</p> <p>b) Sectorale programmahulp als % van totale bilaterale hulp per land en per sector.</p> <p>c) Begrotingshulp als % van totale bilaterale hulp per sector.</p> |

Overzicht onderzoeksvragen en wijze van verificatie via criteria en/of indicatoren

| Evaluatie-thema | Onderzoeksvraag | Criterium ter verificatie | Indicator |
|--|--|--|-----------------------------------|
| b) Verwachte effecten in hulpontvangende land | | | |
| 6. Ownership | In welke mate is <i>ownership</i> op nationaal niveau toege- nomen? | <p>a) <i>Ownership</i> over de PRSP aan de hand van volgende criteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Initiatief en motief ligt bij de nationale overheid • Er is commitment en overtuiging bij sleutelpersonen in besluitvormingsproces • Er is brede politieke steun • Er is brede maatschappelijke steun • De PRSP is geoperationaliseerd en geïnstitutionaliseerd en er is een uitgewerkte koppeling met het begrotingsproces. <p>b) Er is sprake van leiderschap en initiatief voor het bevorderen van harmonisatie en alignment:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Initiatief ligt bij overheid • Er is gestructureerd overleg o.l.v. overheid • Er is een harmonisatieplan • Financieel commitment <p>c) Financieel commitment overheid</p> <p>d) Uitvoeringscapaciteit</p> | Uitgaven voor Armoedebestrijding. |

Overzicht onderzoeksvragen en wijze van verificatie via criteria en/of indicatoren

| Evaluatie-thema | Onderzoeksvraag | Criterium ter verificatie | Indicator |
|-----------------------|---|--|--|
| 7. Armoedebestrijding | In hoeverre is er sprake van toename van <i>Ownership</i> in de sectoren? | Toename autonomie in besluitvorming over externe gefinancierd beleid en bestedingen. | % hulp waarvoor besluitvorming in belangrijke mate bij overheid ligt (begrotingssteun). |
| | Welke zijn de bijdragen van de sectorale benadering aan <i>ownership</i> ? | <ul style="list-style-type: none"> a) Toename minder geormerkte hulp. b) Afname omvang van conditionaliteit en verschuiving daarin van inhoudelijk naar proces, van vooraf naar achteraf en van output naar outcome conditionaliteit. c) PRSP is leidraad voor externe financiering d) Er wordt institutionele versterking verleend. | |
| | <i>Ownership</i> en hulpafhankelijkheid | Lange termijn perspectief van afname afhankelijkheid buitenlandse hulp. | <ul style="list-style-type: none"> a) (Veranderingen in) ODA per capita hulp als % BNP. b) (Veranderingen in) ODA als % overheidsbudget (investeringen/kapitaal en lopende kosten). |
| | Is de armoedefocus in sectoraal beleid toegenomen (mede) dankzij Nederlandse bijdragen daaraan? | <ul style="list-style-type: none"> a) Er worden speciale maatregelen genomen om gelijkheid toegang te bevorderen b) Uitgaven voor armoedebestrijding nemen toe. | <ul style="list-style-type: none"> a) Totale uitgaven aan gezondheid en onderwijs als % van BNP 1998-2002/3. b) Overheidsuitgaven aan gezondheidszorg en onderwijs als % van totale overheidsuitgaven 1998-2002/3. |

Overzicht onderzoeksvragen en wijze van verificatie via criteria en/of indicatoren

| Evaluatie-thema | Onderzoeksvraag | Criterium ter verificatie | Indicator |
|-----------------|--|---|---|
| | Is toegang sociale dienstverlening toegenomen in de door Nederland ondersteunde sociale sectoren? | | <ul style="list-style-type: none"> a) Bruto en netto inschrijvingspercentage lager onderwijs 1998-2003. b) Kindersterfte onder 5 jaar per 1000 (levende) geboortes. 1998-2003 c) % dekking inenting DTP, Pol3, MCV. 1998-2003. |
| | Is de kwaliteit sociale dienstverlening toegenomen in de door Nederland ondersteunde sociale sectoren? | | <ul style="list-style-type: none"> a) % leerlingen dat het laatste jaar lagere school afmaakt (1998/99-2001/2). b) Overgang van 1^e naar 2^e jaar voortgezet onderwijs naar gender. c) Levensverwachting bij geboorte % totale bevolking. d) Gezonde levensverwachting bij geboorte als % totale bevolking. |
| | Bijdragen van Nederland aan bevordering armoedefocus. | <ul style="list-style-type: none"> a) PRSP is als uitgangspunt voor hulp genomen? b) Actieve inbreng om armoedefocus in sectorbeleid te bevorderen. | |

5. Participatie betrokkenen

Voor de beleidsreconstructie is dossieronderzoek uitgevoerd en zijn achtergrondgesprekken gevoerd met ondermeer de voormalige plv. DGIS, ex-leden van de steungroep Sectorale Benadering, Directie Effectiviteit en Kwaliteit (DEK) en medewerkers van landen- en themadirecties. Met DEK werd een aparte bijeenkomst georganiseerd ter verificatie van de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de hulpmodaliteiten. DEK heeft eind 2005 een aantal bevindingen van de studie benut bij het schrijven van een eerste concept van een notitie over de sectorale

benadering. Met een groot aantal (ex-) medewerkers van de ambassades in de vijf casestudielanden zijn gesprekken gevoerd.

6. Organisatie en uitvoering

Deze evaluatie is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van N. van Niekerk, IOB-inspecteur.

De studie over selectiviteit zijn uitgevoerd door W. Hout en D.J. Koch van het Institute of Social Studies (ISS).

De hoofdconsultant voor de landenstudies was Willem Cornelissen van de Stichting Economisch Onderzoek Rotterdam (SEOR).

De onderzoeksmedewerker Alexander Morren was verantwoordelijk voor dossierstudies en het opzetten van de database over bestedingen en hulpvormen.

Vorbereidingsmissies werden uitgevoerd door de voor de studie verantwoordelijke inspecteur N. van Niekerk (Bolivia, Bangladesh en Burkina Faso), Dr. J. Sterkenburg (Zambia) en A. Leliveld (Oeganda).

De landenstudies zijn uitgevoerd door:

1. Burkina Faso: M. van der Linde (SEOR) en F. Terwindt van Health Research for Action (HERA).
2. Bolivia: N. van Niekerk (IOB), W. Cornelissen, C. Toranzo en F. Ruiz.
3. Bangladesh: W. Cornelissen (SEOR), D. Frans, M. Guhathakurta en R. Rodts.
4. Zambia: W. Cornelissen (SEOR), V. Chisala (Centre for Development Policy and Research School of Oriental and African Studies, University of London) en J.K van Donge (ISS).
5. Oeganda: A. Leliveld (Afrikastudiecentrum) met ondersteuning van J. Sterkenburg.

De referentiegroep voor deze studie kwam drie maal bijeen en heeft mondeling en schriftelijk commentaar geleverd op de opzet en uitvoering van de studie alsmede concepten van de rapportages. Leden van de referentiegroep waren: P. Hoebink van het Centre for International Development Nijmegen (CEDIN), A. Helmsing (ISS), A. Pieper (oud ambassadeur), P. Litjens (ex-lid Steungroep Sectorale Senadering, thans Hfd. Directie Afrika van het Ministerie van Buitenlandse Zaken), M. Brouwer en E. van Reesch (respectievelijk directeur en beleidsmedewerker Directie Effectiviteit en Kwaliteit van het ministerie van Buitenlandse Zaken).

De opzet en de uitwerking van het eindrapport is het resultaat van de samenwerking tussen de hoofdconsultant W. Cornelissen, consultant J. Sterkenburg

en de voor de evaluatie verantwoordelijke inspecteur N. van Niekerk. Het rapport is geschreven door N. van Niekerk met bijdragen van W. Cornelissen en J. Sterkenburg. De verschillende concept versies van de studie zijn door J. Sterkenburg intensief nagezien en van commentaar voorzien. De coördinatie van de productie van het eindrapport werd verzorgd door Marit Kuiper.

Meelezers vanuit IOB voor deze studie waren T. Kliest en F. van der Kraaij.

Bijlage 4 Beleidsreconstructie: schematisch overzicht van de belangrijkste veranderingen in de beleidsontwikkeling vóór en na de introductie van de sectorale benadering.

Vergelijking belangrijkste verschillen in beleidsintenties voor en na 1998

| Beleidsintenties 1991-1997 | Beleidsintenties 1998-2002 sectorale benadering | Beleidsintenties na 2002 t.o.v. 1998 |
|---|---|---|
| <i>Opvattingen over rol van de hulp en armoedebestrijding</i> | | |
| Hulp als katalysator van veranderingen. Hulp moet zich richten op het oplossen van knelpunten en obstakels voor ontwikkeling. Doelgroepenbeleid staat centraal. | Sectorale Benadering is gericht op de beïnvloeding van processen die armoede verkleinen en minder op doelgroepgerichte armoede-interventies. | Sterke nadruk op effectiviteit en bijdragen aan Millennium Development Goals. |
| <i>Selectiviteit en landenkeuze</i> | | |
| Hulp aan groot aantal landen, ook als het macrobeleid te wensen over laat. Geen selectie vooraf op basis van goed bestuur. | Concentratie van de bilaterale hulp in 19+3 landen en themalanden. Selectie van landen op basis van voorwaarden voor de effectiviteit van de hulp: goed bestuur en goed beleid. | Goed bestuur is geen absoluut criterium. Meer letten op intentie van goed bestuur. Verdere beperking aantal landen. |

| Beleidsintenties 1991-1997 | Beleidsintenties 1998-2002 sectorale benadering | Beleidsintenties na 2002 t.o.v. 1998 |
|---|---|--|
| <i>Conditionaliteit</i> | | |
| Hulp is gericht op verandering, beïnvloeding en gebruik makend van conditionaliteit. | Conditionaliteit ex ante werkt niet; beter is goed beleid te bevorderen en te belonen. | Geen veranderingen aangegeven t.o.v. vorig beleid. |
| <i>Supra-nationale Regionale benadering</i> | | |
| Concentratie op regio's. | Concentratie op regio's vervalt; regionale steun dient beredeneerd te worden vanuit landenbelang. | Regionale benadering en regionaal beleid voor twee regio's in Afrika en de Balkan. |
| <i>Concentratie binnen de landen</i> | | |
| Veelvoud aan interventies, interventieniveaus en thema's. | Hulp concentreren binnen de landen in 3 sectoren. | Concentreren in 2 hooguit 3 sectoren maar uitbreiding prioritaire thema's. |
| <i>Hulpvormen</i> | | |
| Voorkeur programmahulp maar met grote tolerantie voor variëteit van verschillende hulpvormen waaronder projectenhelp. | Streven naar sectorale programmahulp met voorkeur voor begrotingssteun en sterk reduceren (tot elimineren) van projectenhelp. | Voorkeur voor begrotingssteun gehandhaafd, flexibelere inzet hulpmodaliteiten. |
| <i>Goed Bestuur</i> | | |
| Goed bestuur als doelstelling. | Goed bestuur als voorwaarde en middel. | De intentie tot goed bestuur ondersteunen. |

| | | |
|----------------------------|---|---|
| Beleidsintenties 1991-1997 | Beleidsintenties 1998-2002 <i>sectorale benadering</i> | Beleidsintenties na 2002 t.o.u. 1998 |
|----------------------------|---|---|

Vraaggerichtheid en partners

| | | |
|---|---|---|
| <p>Samenwerking met overheid en veelvoud aan andere partners en kanalen. Besluitvorming daarover afhankelijk van doel hulpactiviteit en situatie in elk land.</p> <p>Ruimte voor eigen prioriteiten en thema's van donoren.</p> | <p>Hulp zoveel als mogelijk binnen beleids- en beheerkaders van centrale overheid (maar met erkenning dat <i>ownership</i> breder is dan overheid).</p> <p>Prioriteiten ontvangende overheid dienen uitgangspunt te zijn.</p> | <p>Nadruk op publiekprivate samenwerking en partnership met name bedrijfsleven.</p> <p>Uitbreiding Nederlandse prioritaire thema's.</p> |
|---|---|---|

Ownership

| | | |
|---|---|--|
| <p>Belang <i>ownership</i> wordt genoemd maar onder voorwaarde van goede ontvangststructuur. Grote nadruk op <i>ownership</i> van de betrokkenen/bevolking.</p> | <p><i>Ownership</i> en commitment in de eerste plaats bij nationale overheid; met erkenning van de participatie van het maatschappelijk middenveld (sociale dialoog).</p> | <p>In plaats van <i>ownership</i> wordt partnership benadrukt.</p> |
|---|---|--|

EVALUATIE-STUDIES UITGEBRACHT DOOR DE INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE (IOB) 1996-2006

- 266 1996 **Netherlands Aid Reviewed. An analysis of Operations Review Unit Reports, 1983-1994**
- 267 1997 **Vrouwen in Burkina Faso en de Nederlandse Ontwikkelings samenwerking 1985-1995**
- 267 1997 **Les Femmes du Burkina Faso et la Coopération Néerlandaise 1985-1995**
- 268 1998 **Vrouwen in Kenia en de Nederlandse Ontwikkelingssamen werking 1985-1995**
- 268 1998 **Women in Kenya and the Netherlands Development Cooperation 1985-1995.** isbn 90-5328-152-3
- 269 1998 **Bangladesh. Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bangladesh, 1972-1996 (Volume 1 - Summary Report)**
- 269 1998 **Bangladesh. Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bangladesh, 1972-1996 (Volume 2 - Main Report)**
- 270 1998 **Bangladesh. Evaluation of Netherlands-Funded NGO's, 1972-1996 (Volume 3 - Sub-Report)**
- 271 1998 **Vrouwen en Ontwikkeling. Beleid en uitvoering in de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1996.** isbn 90-5328-168-1
- 272 1998 **SNV - Bénin, 1985 - 1995 (franstalig)**
- 272 1998 **SNV - Benin, 1985 - 1995 (Hoofdbevindingen en samenvatting) ***
- 273 1998 **SNV - Nepal, 1985 - 1995 (engelstalig).** isbn 90-5328-164-9
- 273 1998 **SNV - Nepal, 1985 - 1995 (Hoofdbevindingen en samenvatting)**
- 274 1998 **Evaluation of SNV in Benin, Nepal and Bolivia (Summary evaluation report)**
- 275 1998 **Egypt. Evaluation of the Netherlands Development Programme with Egypt, 1975-1996 (Volume 1 - Summary Report).** isbn 90-5328-198-3
- 275 1998 **Egypt. Evaluation of the Netherlands Development Programme with Egypt, 1975-1996 (Volume 2 - Main Report).** isbn 90-5328-199-1
- 276 1998 **Egypt. Evaluation of the Netherlands Support to Water Management and Drainage, 1975-1996 (Volume 3 - Sub-Report).** isbn 90-5328-185-1
- 277 1998 **Bolivia. Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia. Main Findings and summary (Volume 1 - Summary Report).** isbn 90-5328-205-X
- 277 1998 **Bolivia. Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia. (Volume 2 - Main Report).** isbn 90-5328-204-1
- 278 1998 **The Netherlands Programme Aid to Bolivia (Volume 3 - Sub Report).** isbn 90-5328-155-X
- 279 1999 **Diamonds and Coals. Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Summary evaluation report).** isbn 90-5328-229-7
- 279 1999 **Diamonds and Coals. Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Evaluation report).** isbn 90-5328-230-0
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996 (Volume 1 - Summary Report).** isbn 90-5328-232-7
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996 (Volume 2 - Main Report).** isbn 90-5328-231-9
- 281 1999 **Hulp door handel, evaluatie van het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden.** isbn 90-5328-246-7
- 282 1999 **Palestinian territories, review of the Netherlands development programme for the Palestinian territories, 1994-1999.** isbn 90-5328-245-9
- 283 1999 **Oret/Miliev review 1994-1999 Assisting developing countries to buy investment goods and services in the Netherlands.** isbn 90-5328-248-3
- 284 2000 **Institutional Development Netherlands support to the water sector.** isbn 90-5328-274-2
- 285 2000 **Onderzoek naar de samenwerking tussen Mali en Nederland 1994-1998** isbn 90-5328-278-5
- 286 2001 **Smallholder Dairy Support Programme (SDSP) Tanzania Inspection of its identification, formulation and tendering process** isbn 90-5328-298-x
- 287 2001 **De kunst van het Internationaal cultuurbeleid 1997-2000** isbn 90-5328-300-5
- 288 2002 **Health, nutrition and population Burkina Faso Mozambique Yemen** isbn 90-5328-301-3
- 289 2002 **Cultuur en Ontwikkeling De evaluatie van een beleidsthema (1981-2001)** isbn 90-5328-302-1
- 289 2002 **Culture and Development Evaluation of a policy (1981-2001)** isbn 90-5328-305-6
- 290 2003 **Agenda 2000 Hoe Nederland onderhandelt met Europa** isbn 90-5328-307-2
- 291 2002 **Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990-1999** isbn 90-5328-306-4
- 292 2003 **Resultaten van internationale schuldverlichting 1990-1999** isbn 90-5328-310-2
- 292 2003 **Results of International Debt Relief 1990-1999** isbn 90-5328-314-5
- 293 2003 **Netherlands-FAO Trust Fund Co-operation 1985-2000** isbn 90-5328-308-0
- 294 2003 **Co-ordination and Sector Support An evaluation of the Netherlands' support to local governance in Uganda, 1991-2001** isbn 90-5328-311-0
- 295 2003 **Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba Een evaluatie van de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken** isbn 90-5328-316-0
- 296 2003 **Poverty, policies and perceptions in Tanzania An evaluation of Dutch aid to two district rural development programmes** isbn 90-5328-337-4
- 297 2004 **Over solidariteit en professionalisering Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001)** isbn 90-5328-341-2
- 298 2004 **Onderzoek naar de kwaliteit van in 2002 afgeronde decentrale evaluaties Eindrapport** isbn 90-5328-344-7
- 299 2005 **Een uitgebreid Europeabeleid Evaluatie van het Nederlands beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003** isbn 90-5328-347-1
- 300 2005 **Aid for Trade? An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance** isbn 90-5328-349-8
- 301 2006 **Van Projecthulp naar Sectorsteun Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005** isbn 90-5328-351-X

www.euforic.org/iob

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

www.minbuza.nl

april 2006
ISBN 90 5328 351 x

