

# Van Projecthulp naar Sectorsteun

Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005

## 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 Ausgangssituaties 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 geormerkte 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 geormerkte steun geen gestalte gekregen en is projecthulp nog steeds dominant. 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 casestudielanden: 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 hulpafhankelijkheid 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 donorbemoeningen 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 geprofiteerd 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, projectensteun 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 millennium 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.