

Den Haag, 1 september 2004

Het doet mij genoegen u hierbij het evaluatierapport *Poverty, policies and perceptions in Tanzania* van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) voorzien van mijn reactie aan te bieden. Het gaat om een evaluatie van de Nederlandse steun aan twee districtontwikkelingsprogramma's in Tanzania in de periode 1987–2002.

Het onderwerp van deze evaluatie acht ik van groot belang. Het levert nieuwe inzichten op over de belangrijke relatie tussen het overheidsbeleid op centraal niveau en de uitvoering van concrete activiteiten op lokaal niveau. De aanpak van de evaluatie is bovendien bijzonder door de gekozen invalshoek. Armoede in het gebied wordt benaderd vanuit de perceptie van de lokale bevolking zelf en niet vanuit het perspectief van de (veranderende) beleidsdoelstellingen van de programma's. Er is gebruik gemaakt van innovatieve onderzoeksmethoden als een videofilm waarin een aantal armen uit één van de twee districten aan het woord komt. Net als de IOB zelf plaats ik diverse kanttekeningen bij de aanpak van het onderzoek. Zo is de mening van armen zelf, hoe belangrijk ook, slechts één van de aanknopingspunten voor armoedebeleid en -evaluatie. Andere factoren zijn percepties van andere partners zoals beleidsmakers en -uitvoerders, de min of meer objectief vast te stellen mogelijkheden voor ontwikkeling (bijv. de fysieke en economische uitgangssituatie) en de invloed van de macro-context. Dit neemt niet weg dat de evaluatie naar mijn mening belangrijke aanwijzingen bevat voor de toekomst. Deze wijzen op het belang van voortdurende aandacht voor een duidelijke armoedefocus, voor de relatie tussen behoeften op microniveau en beleid op macroniveau, goed bestuur en daarbij aansluitende capaciteitsopbouw én voor partnerschap.

Mijn reactie is gestructureerd op basis van de vijf hoofdbevindingen van de evaluatie. In aansluiting daarop geef ik aan tot welke beleidsaanpassingen en acties de evaluatie aanleiding geeft.

#### **Bevindingen van de evaluatie en lessen voor de toekomst**

*1. De IOB concludeert dat de District Rural Development Programmes (DRDP) er niet in geslaagd zijn om hun belangrijkste lange termijn doelstelling te bereiken, namelijk de verbetering van de levensomstandigheden en structurele armoedevermindering.*

Het onderzoeksmateriaal staft een dergelijke vergaande en absolute uitspraak onvoldoende: uit het rapport blijkt namelijk dat we niet goed weten wat het effect van de programma's op de levensomstandigheden en armoede is geweest omdat relevante (en programma-eigen) gegevens op lokaal niveau in de studie ontbreken. Weliswaar bestaat de indruk dat de armoede in de onderzochte districten, net als elders in Tanzania, niet substantieel is afgenomen in de laatste decennia, maar dat zegt niet wat de districtontwikkelingsprogramma's daaraan hebben toe- of afgedaan. Bij de conclusie over het beperkte lokale effect moet men zich realiseren dat de omvang van de Nederlandse steun per hoofd van de bevolking relatief beperkt was en dat negatieve ontwikkelingen op een breder nationaal niveau buiten de invloedssfeer van de programma's lagen, zoals een teleurstellende marktontwikkeling, hoge bevolkingsgroei en tekortschietend overheidsbeleid.

Hoewel de videoregistratie een innovatieve onderzoeksmethode is die aansprekende beelden oplevert, blijft onduidelijk in hoeverre de geïnterviewden representatief zijn voor alle armen. Bovendien betekent een negatief antwoord op de vraag of de programma's conform de gewekte

verwachtingen verbetering hebben opgeleverd, zeker niet dat er niets aan de positie van de lokale bevolking verbeterd is. Ik hecht eraan te constateren dat met relatief beperkte middelen in de DRDP's in de loop der jaren een groot aantal concrete activiteiten is gerealiseerd, zoals de bouw van scholen en de aanleg van wegen, dat ten goede is gekomen aan de lokale bevolking.

Ondanks dat het feit dat het uiteindelijke effect van de programma's niet eenvoudig vast te stellen is, bevat de evaluatie enkele duidelijke aanwijzingen over de effectiviteit van dergelijke interventies gericht op armoedevermindering.

Zo zijn de beleidsdoelstellingen en -uitvoering in de verschillende fasen van DRDP onvoldoende gebaseerd geweest op een analyse van de armoedesituatie en de processen die armoede in stand houden. Deze analyses krijgen thans veel meer aandacht.

Tussentijdse evaluaties en monitoring beperkten zich in belangrijke mate tot de formeel overeengekomen programmadoelstellingen en activiteiten en hielden onvoldoende rekening met de te verwachten resultaten van armoedevermindering op microniveau. Bovendien, voor zover deze evaluaties aangaven dat slechts in beperkte mate sprake was van structurele armoedevermindering, heeft dit niet geleid tot fundamentele wijzingen in de programma's om dit probleem effectiever aan te pakken. Ook deze studie onderbouwt de noodzaak voor de huidige verbeteringen van het instrument evaluatie.

*2. De IOB concludeert dat veranderingen in DRDP focus grotendeels werden ingegeven door het Nederlandse OS-beleid en een positief onthaal vonden bij Tanzaniaanse politici en ambtenaren.*

Ik zou deze constatering in een breder verband willen plaatsen waarin Nederland en Tanzania spelers zijn in het internationale speelveld van ontwikkelingssamenwerking. De verschuivingen in focus van verbetering van inkomen naar duurzame welzijnsverhoging (verbetering sociale diensten), naar versterking van lokaal bestuur- reflecteren inzichten in internationaal verband. Wat deze verschuivingen met elkaar gemeen hebben is dat deze eerder gebaseerd zijn op uitkomsten van het internationale OS-debat en wetenschappelijk onderzoek dan gebaseerd op een specifieke analyse van de armoedesituatie onder de direct betrokkenen. Wat Nederland betreft werd de keuze voor versterking van lokaal bestuur mede ingegeven door de teleurstellende resultaten op nationaal niveau en de wens om armoede in rurale gebieden aan te pakken. Tanzaniaanse politici en ambtenaren hadden baat bij de verschuiving van de focus naar lokaal bestuur omdat deze hen in staat stelde concrete resultaten te laten zien (scholen, overheidsgebouwen en infrastructuur) en hen directe toegang verschafte tot middelen bestemd voor capaciteitsopbouw van het lokale bestuur.

Dit brengt mij tot de volgende conclusies. Ten eerste de noodzaak om beleid ten behoeve van duurzame armoedevermindering nog meer te baseren op micro- en macro-analyses van de armoedesituatie en op de processen die armoede in stand houden. Ten tweede het belang om opvattingen van de armen zelf meer te betrekken bij zo'n analyse en bij de vertaling ervan in beleid en uitvoering. Ten derde de noodzaak om inzicht te verwerven in de belangen van de partners met wie wordt samengewerkt en in hun betrokkenheid bij veranderingen die ten goede moeten komen aan de armen. De partners zijn voor mij de bevolking zelf, hun vertegenwoordigers in het maatschappelijk middenveld, hun vertegenwoordigers in politieke fora, de overheid en de (vertegenwoordigers van de) private sectoren. Achteraf bezien is Nederland er mogelijk te veel van uitgegaan dat de overheid de belangen van armen voldoende behartigde en heeft zij te weinig oog gehad voor andere partners.

*3. De IOB-evaluatie stelt dat de DRDP's in de beide districten weinig aandacht hebben geschonken aan de basisobstakels voor armoedevermindering zoals gezien door de rurale bevolking; het wegnemen van enkele van deze obstakels lag buiten de macht van de districtsbestuurders en vereiste interventie op nationaal niveau.*

Uit de evaluatie komt naar voren dat de basisobstakels voor armoedevermindering in de perceptie van de rurale bevolking vooral betrekking hebben op een gebrek aan een goed ondernemingsklimaat om de landbouwproductie te verhogen en agrarische producten af te zetten tegen redelijke prijzen. Concreet spreken zij dan over de beperkte toegang tot land, ontoereikende kwaliteit van ondersteunende diensten t.b.v. landbouw en veeteelt, gebrek aan werk en sociale zekerheid en zwakheden in leiderschap en wetgeving. De DRDP's hebben evenwel een bewuste keuze gemaakt voor het ondersteunen van het ondernemingsklimaat, van sociale voorzieningen en het lokale bestuur. Of dit een juiste keuze is geweest valt moeilijk vast te stellen omdat het ontbrak aan een gedegen armoede-analyse. Ook speelde mee dat de focus van de DRDP's lag op districtsniveau en niet op nationaal niveau.

Voor mij is een belangrijke conclusie dat partners in ontwikkelingssamenwerking hun visie op ontwikkeling en armoedevermindering dienen te expliciteren en hierover het gesprek dienen aan te gaan. Een consensus over de oorzaken van armoede en de aanpak van die oorzaken is essentieel en bepaalt ook met wie en hoe wordt samengewerkt. Bovendien is het belangrijk is om te kijken naar verarmingprocessen en hierop in te spelen en beleid niet enkel te baseren op de «behoefte» van armen, conform aanbevelingen in de DAC-poverty guidelines (2000) en het *World Development Report 2004* van de Wereldbank. Een andere conclusie is dat de door IOB ondervraagde armen in de twee districten prioriteit geven aan ondersteuning van economische ontwikkeling en het creëren van de condities daarvoor boven sociale voorzieningen en opbouw van lokaal bestuur. Dit onderstreept nog eens het belang van structurele aandacht binnen het ontwikkelingsbeleid voor economische ontwikkeling gericht op armoedevermindering naast sociale ontwikkeling. Daarnaast maakt het Tanzaniaanse voorbeeld duidelijk dat activiteiten op districtsniveau alleen effectief kunnen zijn als ze vergezeld gaan van noodzakelijke beleidswijzigingen op sectoraal, nationaal en zelfs internationaal niveau.

*4. De IOB-evaluatie stelt dat in de DRDP's weinig inspanningen zijn gepleegd ter bevordering van politieke bewustwording (empowerment) en versterking van het maatschappelijk middenveld; de pogingen die zijn ondernomen waren grotendeels ineffectief.*

Ten dele is dit te verklaren uit de nadruk in de Nederlandse bilaterale hulp op samenwerking met nationale en lokale overheden waarbij in de eerste fasen van de DRDP's onvoldoende onderkend werd dat het lokale bestuur een politiek verlengstuk vormde voor de machthebbers op nationaal niveau. Bovendien was er sprake van dominantie door de eenheidspartij CCM en ontbrak het aan georganiseerde oppositie. In de analyse en aanpak van armoede is het inzicht gegroeid dat alle vijf door het *Development Assistance Committee (DAC)* geformuleerde dimensies van armoede (menselijk, economisch, politiek, sociaal-cultureel, veiligheid) integraal in beschouwing moeten worden genomen. Dit houdt onder meer in dat politieke processen expliciet worden betrokken bij analyse en uitvoering. Verder verdient partnerschap, samenwerking tussen verschillende partners met een gedeelde visie op armoedevermindering, alle aandacht. Hierbij denk ik ook aan partners zoals vakbonden, coöperaties, traditionele leiders en bedrijven in de formele én informele sector.

5. De IOB stelt tenslotte in de evaluatie dat de oriëntatie van hulp in marginale en afgelegen regio's de kansen vermindert om effectief bij te dragen aan armoedevermindering.

Deze IOB-conclusie bevestigt soortgelijke bevindingen van andere onderzoeken. Het is de vraag welke beleidsimplicaties hieraan moeten worden verbonden. Het aan hun lot overlaten van arme gebieden kan leiden tot verdere marginalisering en grotere armoede van de allerarmsten en kan bovendien bijdragen aan instabiliteit in die gebieden zelf of elders. Naar mijn stellige overtuiging kunnen er wel degelijk overwegingen zijn om te kiezen voor ondersteuning van marginale regio's. Er zal dan ook intensiever gezocht moeten worden naar mogelijkheden toch de allerarmsten in deze marginale gebieden te bereiken.

### **Actieplan in uitvoering**

Met een aantal van bovengenoemde bevindingen en aanbevelingen wordt reeds rekening gehouden in het huidige beleid zoals onder meer verwoord in de notities *Aan elkaar verplicht* en *Sterke mensen, zwakke staten* en in de uitvoering daarvan op landenen regioniveau. Het hanteren van armoedevermindering als hoofddoelstelling, het bevorderen van het ondernemingsklimaat voor op armoedevermindering gerichte economische ontwikkeling, inspelen op de politieke dimensie van ontwikkeling, versterken van op goed bestuur gerichte capaciteit en een breed gedefinieerd partnerschap zijn belangrijke pijlers in het huidige beleid. Ik ben in dit verband voornemens meer aandacht te besteden aan strategische meerjarenplanning zowel voor het departement als voor de posten. Het stelt mij in staat vanuit een meerjarig perspectief te werken aan duurzame armoedevermindering en de daarvoor benodigde institutionele veranderingen zoals politieke betrokkenheid en maatschappelijke participatie.

Bovenstaande betekent niet dat er aan Nederlandse kant of elders in de donorgemeenschap pasklare oplossingen voorhanden zijn voor de vertaling van armoedebeleid op macroniveau naar verlichting van de concrete problemen van de armen in de districten. De mogelijkheden om die processen van buitenaf te beïnvloeden moeten niet worden overschat. Versterking van lokaal bestuur bijvoorbeeld is een zaak van lange adem en moet onderdeel vormen van een bredere aanpak gericht op institutionele versterking. Districtenprogramma's, zoals de DRDP's, kennen inderdaad beperkingen maar dat geldt ook voor een uitsluitend op sectoraal of nationaal niveau toegespitste benadering. De kennis over de optimale relatie tussen een benadering op macro- en microniveau neemt toe. Zoals eerder gesteld sluiten de lessen van deze evaluatie aangaande de problemen verbonden met decentralisatie van overheidsdiensten goed aan bij de conclusies van het laatste *World Development Report* van de Wereldbank (2004).

#### *Armoedevermindering en economische ontwikkeling*

Armoede-analyses maken thans integraal onderdeel uit van de beleidsontwikkeling maar kwalitatieve verdieping hierin is voor mij een permanent aandachtspunt. Ambassades in de partnerlanden baseren hun jaarplannen en activiteiten op een armoede-analyse met aandacht voor de vijf DAC-dimensies. Ik wil deze armoedefocus ook het uitgangspunt laten zijn van monitoring en evaluatie en de daaraan gekoppelde rapportages over resultaten. Leidraad hierbij zijn de *Millennium Development Goals* (MDG's). Dit moet tot uitdrukking komen in de *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP's) en hun implementatie.

Effectieve armoedevermindering is alleen mogelijk als tezelfdertijd economische ontwikkeling wordt bevorderd. De uitkomsten van de evaluatie ondersteunen de door mij ingezette lijn om meer aandacht te besteden aan het creëren van een ondernemingsklimaat voor de lokale

particuliere sector en deze te betrekken bij activiteiten gericht op armoedevermindering. Een geïntegreerde benadering waarbij onder meer politieke dialoog, markttoegang en handel, en de inzet van hulp gelden worden gebundeld, beschouw ik als onontbeerlijk, evenals expliciete aandacht voor coherentie tussen regionaal, nationaal en internationaal beleid.

#### *Partnerschap*

Effectieve armoedevermindering vereist ook partnerschap tussen overheden, organisaties en actoren uit het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld én de mensen waar het uiteindelijk om gaat. Ik acht het van cruciaal belang dat partners de discussie aangaan over de vraag of er een gemeenschappelijke agenda is met betrekking tot armoedevermindering en zo ja welke. Op basis daarvan kunnen duidelijke afspraken worden gemaakt, inclusief een verdeling van taken en verantwoordelijkheden. In veel partnerlanden is er inderdaad een ontwikkeling naar verbreding van de participatie bij ontwikkelingsplannen maar er is op dit punt nog een lange weg te gaan. Het blijft ook belangrijk regelmatig terug te keren naar de oorspronkelijke doelstellingen en doelgroepen om na te gaan of beoogde resultaten gehaald zijn en of deze voldoen aan behoeften van de mensen zelf. Dit betekent dat ook armen zelf, direct of indirect, betrokken moeten worden bij monitoring en evaluaties.

#### *Specifieke actiepunten*

- Analyses van armoede, politiek en goed bestuur zullen de komende periode verder verankerd worden in strategische meerjarenplanning en bestaande appreciatiekaders voor de PRSP's. Daar waar het ontbreken van een ondernemingsklimaat voor economische ontwikkeling wordt gezien als hét grote struikelblok voor armoedevermindering, dan wil ik hieraan de komende jaren extra aandacht besteden.
- Uitkomsten van armoede-analyses zullen expliciet vertaald worden in programma-doelstellingen en resultaten volgens de vijf DAC-dimensies van armoede. Daarmee zijn de voorwaarden aanwezig om resultaten op het gebied van armoedevermindering te kunnen monitoren en evalueren.
- De bevindingen van de IOB-evaluatie zijn in het najaar van 2003 ingebracht in de voorbereiding van de recentelijk afgeronde eindevaluatie van het gehele DRDP-programma. en zijn recentelijk gedeeld met Tanzaniaanse partners en andere donoren betrokken bij ontwikkelingsprogramma's op decentraal niveau en het decentralisatieproces in het algemeen.
- Eerdere evaluaties van de DRDP hebben een aantal jaren geleden geleid tot het besluit om in het DRDP het accent te verleggen van rurale ontwikkeling naar een versterking van lokaal bestuur en het decentralisatieproces. Dit acht ik een positieve ontwikkeling. De eindevaluatie van de DRDP heeft een belangrijke impuls gegeven aan de dialoog tussen de Tanzaniaanse overheid en de donoren over de alternatieven voor districtontwikkelingsprogramma's en de noodzaak voor actieve harmonisatie van donoren onderling en met de Tanzaniaanse overheid. De Nederlandse ambassade in Dar es Salaam is hier nadrukkelijk bij betrokken.
- De directe Nederlandse financiële steun en technische assistentie aan de 14 districten is sinds 1 juli jl. beëindigd. In de periode daaraan voorafgaand is door de Nederlandse ambassade met succes bewerkstelligd dat de positieve resultaten van de DRDP op het gebied van districtontwikkelingsplanning en budgetbevoegdheden onderdeel gaan uitmaken van het nationale *Local Government Reform Programme* (LGRP). Dit programma is opgenomen in de Tanzaniaanse PRSP. Nederland en andere donoren steunen voorts de totstand-

koming van een systeem voor de overheveling van PRSP-ontwikkelingsfondsen naar districten. Nederland geeft de komende jaren via het LGRP nog specifieke steun ter versterking van de capaciteit aan NGO's, de private sector en aan de lokale autoriteiten in alle 14 voormalige DRDP-districten. Op nationaal niveau zal Nederland tezamen met andere donoren met de Tanzaniaanse overheid de beleidsdialoog aangaan over de uitvoering van het *Local Government Reform Programme*. Op deze wijze wordt een koppeling gelegd tussen het macro- en micro-niveau,

- In het kader van de sectorale benadering concentreert de Nederlandse ambassade in Tanzania zich op het verbeteren van de kwaliteit van en toegang tot openbare voorzieningen op lokaal niveau binnen de sectoren onderwijs, gezondheidszorg inclusief HIV-aids en reproductieve gezondheid.
- De bevindingen van de evaluatie worden verwerkt in de verdere ontwikkeling van het Nederlandse OS-beleid. Onderdeel daarvan zijn discussies met beleidsmakers, beleidsuitvoerders en wetenschappers actief op het terrein van ontwikkelingsvraagstukken en ontwikkelings-samenwerking. Een eerste discussie in Nederland is voorzien voor het komend najaar.

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