



EVALUERING RESUMÉ

Evaluering af Danmarks støtte til vand-, sanitet- og miljøprogrammer i Uganda (1990-2017)

Danmark har støttet vand-, sanitet- og miljøprogrammer i Uganda med tæt på 2 mia. kr. i perioden 1990-2017. Den danske støtte er bredt anerkendt som et flagskib for dansk bilateral støtte til vand og sanitet og er derfor særligt interessant at evaluere. Den danske indsats – især i de tidlige år – får masser af roser i evalueringen, der dog også advarer om, at de fornemme resultater, der er opnået, er truede. Evalueringen er foretaget i foråret 2018 og udført af de danske konsulentfirmaer Nordic Consulting Group og Orbicon A/S i samarbejde med det franske Hydroconseil.

OVERORDNEDE KONKLUSIONER

I 1990 havde kun 20 pct. af Ugandas befolkning på landet adgang til rent drikkevand. I 2017 var den andel mere end tredoblet – til 70 pct. Og det på trods af, at Uganda i samme periode oplevede en af verdens højeste befolkningstilvækster. Det er svært at forestille sig, at Uganda kunne have opnået så imponerende fremskridt uden dansk bistand. Danmark har spillet en førende rolle i udviklingen

inden for disse sektorer siden slutningen af 1980'erne, lyder det i evalueringen, der særligt fremhæver det banebrydende Danida-støttede RUWASA-projekt, der i perioden 1990-2002 sikrede 1,5 millioner mennesker i det fattige, østlige Uganda forbedret adgang til rent drikkevand, og som kom til at sætte afgørende præg på vandsektoren i Uganda mange år frem. Også i perioden efter 2002 spillede Danida en nøglerolle i sektoren, nu i bestræbelserne på at få et samlet nationalt vand- og sanitetsprogram stablet på benene i et tæt samarbejde mellem Ugandas regering og de mange donorer i sektoren. Også i den fase holdt Danida fast i sit fokus på de fattige og landbefolkningen og var stærkt medvirkende til, at ½-1 mio. ugandere på landet hvert år nød godt af bedre adgang til vand.

Men de imponerende fremskridt er nu i fare for at blive sat over styr: De systemer, der blev sat i værk for at sikre drift og vedligehold, har vist sig ikke at være langtidsholdbare, og regeringen i Uganda har de seneste år nedprioriteret sit budget til vand og sanitet. Samtidig er befolkningstilvæksten i Uganda blandt de højeste i verden, og det har allerede resulteret i, at den andel af befolkningen, der har adgang til rent drikkevand, de

seneste år har været svagt faldende og især har ramt de fattige. På den baggrund kritiserer evalueringen, at Danida trækker sin støtte til vand og sanitet i Uganda med så kort et varsel og uden en egentlig strategi for udfasningen.

DET STORE FLAGSKIB: RUWASA

Evalueringen roser Danida for igennem hele perioden at have fastholdt sit fokus på Ugandas fattige landbefolkning. Det blev knæsat i perioden 1990-2002 med RUWASA, Rural Water and Sanitation Eastern Uganda Project, der har fået status som et flagskib for dansk støtte til vand og sanitet i udviklingslande i almindelighed, og i Uganda i særdeleshed.

Evalueringen konkluderer, at Danidas støtte på næsten ½ mia. kr. sikrede ca. 1,5 mio. mennesker i en af Ugandas fattigste egne bedre adgang til rent vand. Men nok så vigtigt er det, at Danida med RUWASA totalt omdefinerede den måde, man i Uganda arbejdede med vandforsyning på landet. RUWASA byggede i høj grad på erfaringerne fra tidligere dansk støtte til vand på landet i Tanzania og introducerede en række principper, der lever videre i Uganda:

- **Enkel teknologi:** For at nå så mange som muligt gjorde RUWASA bevidst brug af billig (tilpasset) teknologi og udstyr.
- **Brugerne med:** Lokalsamfundene blev aktivt inddraget i planlægning og anlæg af vandforsyningen. Lokalt valgte brugerkomiteer fik ansvar for at styre anlæggene og sikre drift og vedligehold. I fase 2 blev det yderligere et krav, at lokalsamfundet skulle bidrage med en vis andel af anlægsudgifterne.
- **Kvinderne med:** RUWASA var også tidligt ude med en aktiv indsats for at inddrage kvinder, f.eks. gennem krav om at have kvinder med i de lokale brugerkomiteer.
- **Sanitet med:** At forbedret adgang til vand først for alvor gør en forskel, hvis det kombineres med bedre sanitet og hygiejne, var et af hovedbudskaberne fra FN's Vand- og Sanitet-tiår (1981-90), og i RUWASA blev indsatser for bedre sanitet og hygiejne integreret.
- **Den private sektor med:** Nyt var det også – dengang – at RUWASA aktivt satsede på at involvere den private sektor i lokalområdet, og evalueringen kalder det ligefrem et "dramatisk og opsigtsvækkende skifte", at RUWASA i sin anden fase

tog det modige skridt at bruge private firmaer til vandboringer og anlægsarbejder i stedet for, som hidtil, de regionale og lokale myndigheders anlægsafdelinger.

På alle disse felter satte RUWASA sig varige spor i Uganda, konkluderer evalueringsholdet, der ved selvsyn konstaterede, at anlæggene fra dengang er anerkendt for deres solide kvalitet, og at manualer og retningslinjer fortsat er i brug.

Begrænset holdbarhed: Blandt de mange roser til RUWASA er der dog også tidsler: I de seneste år har det vist sig, at de lokale brugerkomiteer og brugerbidrag ikke har været tilstrækkelige til at sikre midler til at udskifte anlæggene, når de efter mange års brug er nedslidte.

UGANDA I FØRERSÆDET – MED DANIDA I NØGLEROLLE

Da der fra slutningen af 1990'erne begyndte at blæse nye vinde i det internationale udviklingssamarbejde om at sætte modtagerlandet i førersædet og sætte fart i skiftet fra projektstøtte til programstøtte, var både Uganda og Danida tidligt med og havde – med erfaringerne fra RUWASA – et solidt fundament at bygge på, da de nye ideer og principper skulle føres ud i livet i vand- og sanitetssektoren.

NYE METODER KUNNE PRØVES AF

Uganda er blandt verdens 20 fattigste lande og var hårdt mærket af mange års borgerkrig, da Museveni kom til magten i 1986. Hans erklærede fokus på bekæmpelse af fattigdom, på udvikling på landet og på decentralisering gjorde Uganda til lidt af en 'donor darling' i Musevenis første årtier og spillede fint sammen med udviklingen i den danske udviklingspolitik. I 1994 markerede en ny strategi, "En verden i udvikling", et skifte fra den hidtidige projektstøtte til sektorprogramstøtte med det formål at gøre bistanden mere effektiv og tilpasse den bedre til forholdene i det enkelte modtagerland, og Uganda blev et perfekt laboratorium til at afprøve de nye metoder i udviklingssamarbejdet.

Uganda var f.eks. blandt de første udviklingslande, der udarbejdede en national plan for at bekæmpe fattigdom. Planen fra 1997 blev en forløber for de Poverty Reduction Strategy Papers, som Verdensbanken få år senere krævede, at alle udviklingslande skulle udarbejde, bl.a. for at få gældslettelse gennem det såkaldte HIPC-initiativ. Uganda var også blandt de første lande, der modtog budgetstøtte, og hvor nye principper i udviklingssamarbejdet blev prøvet af: programstøtte i stedet for projektstøtte, donorharmonisering, nationalt ejerskab og tilpasning til lokale systemer.

NÆSTEN 2 MIA. DANSKE KRONER TIL VAND / DANMARK I FØRERROLLE

Den samlede danske støtte til vand, sanitet og miljø i Uganda i perioden 1990-2017 løber op i 1,859 mia. kr. Det svarer til 20 pct. af den samlede danske støtte til Uganda i samme tidsrum, hvor Danmark også – med 30-40 pct. af de samlede donorbidrag – har været langt den største eksterne bidragyder til sektoren. Selv når Ugandas eget bidrag regnes med, svarer Danmarks bidrag til næsten 20 pct. af det samlede budget til vand og sanitet i Uganda.

Nu skulle Danida ikke længere blot støtte 'sit eget' projekt, men sammen med Ugandas regering og de øvrige donorer (som fra nu af blev kaldt udviklingspartnere) udvikle et fælles program – en SWAp (Sector Wide Approach) – for hele sektoren i Uganda. Og det skulle være med Uganda i førersædet. Resultatet var et "fælles vand- og sanitetssektorprogram", der senere blev udvidet til også at omfatte miljø.

Evalueringen roser Danida for at have spillet en positiv nøglerolle i denne vanskelige proces. For det første var Danida økonomisk langt den største bidragyder. For det andet var Danmark og Østrig de eneste donorer, der gav ikke-øremærkede bidrag til programmet. En stor donor som Verdensbanken stod ligefrem helt uden for programmet, selv om det blev kaldt 'fælles'. Det gav Danida pondus, og gjorde det derved muligt at bidrage til at udvikle et godt system for dialog og koordinering i sektoren.

Samtidig sikrede Danida, at adskillige gode elementer fra RUWASA-projektet blev ført videre i det nye nationale program. Konkret kom det bl.a. til udtryk gennem et fortsat fokus på vandforsyning på landet via direkte tilskud til distrikterne. De bidrag skønnes at have gavnet ½-1 million fattige ugandere på landet om året.

VAND ER IKKE BARE VAND

Danida har – siger evalueringen – været pioner i bestræbelserne på at inddrage sociale og andre 'bløde' hensyn i vandforsyningen. Det gælder hensynet til kvinder, til fattige, til folk på landet, sanitet, hygiejne og miljø. Danida var også tidligt ude med – og fik indarbejdet – vigtige overordnede hensyn som forvaltning af vandressourcer og styrket planlægning af tilpasning til klimaforandringer.

MØRKE SKYER TRUER

Allerede fra 2003 begyndte de første kriser i samarbejdet mellem Ugandas regering og donorerne imidlertid at vise sig. Det flerpartidemokrati, som donorer i årevis havde efterlyst, viste sig paradoksalt nok at gøre dialogen vanskeligere. Evalueringen konstaterer, at det politiske lederskab i Uganda blev så fokuseret på at vinde næste valg, at det reducerede donorerens mulighed for at øve indflydelse. Samtidig betød flere tilfælde af korrupsion også, at donorerens parathed til at yde budgetstøtte blev mindre.

Dertil kommer, at Ugandas regering de seneste mange år har nedprioriteret de sociale sektorer, f.eks. vand

CIVILSAMFUNDET MOBILISERET

Allerede i RUWASA-projektet arbejdede Danida systematisk på at inddrage civilsamfundet. Det var ikke let i 1990ernes Uganda, hvor forholdet mellem myndigheder og civilsamlingsorganisationer var anspændt. Det forandrede sig efterhånden til det bedre, og i 2000 så UWASNET (Uganda Water and Sanitation NGO Network), en paraplyorganisation for alle CSOer i Uganda, dagens lys. UWASNET modtog fra starten støtte fra Danida og har nu mere end 160 medlemsorganisationer fra alle Ugandas regioner. UWASNET spiller en central rolle i dialogen mellem CSOer, regering og donorer - både lokalt og centralt - og har bidraget til at gøre CSOer til både anerkendte og kvalificerede aktører i sektoren.

Evalueringen noterer også, at mange danske CSOer og forskningsinstitutioner har udviklet stærke bånd til ugandiske partnere, og at de kunne være brugt til at fortsætte et dansk-ugandisk samarbejde i sektoren. Her ligger et spændende, men uudnyttet potentiale. Det samme gælder i øvrigt de mange danske virksomheder, der internationalt er kendt for deres kompetencer på vandområdet, men som hidtil kun i meget begrænset omfang har været aktive i Uganda.

og sanitet. I 2004/05 gik 4,9 pct. af statsbudgettet til vand og sanitet. I 2017/18 var det blot 3 pct. Det har betydet, at Uganda ikke – som det ellers var meningen – gradvist kunne overtage den finansiering, donorerne kom med. Det faktum, at Uganda har en årlig befolkningstilvækst på 3,3 pct. – en af de højeste i verden – betyder, at de fremskridt, der blev opnået i de tidlige år, nu er truede, og det kan især komme til at gå ud over netop dem, Danida har haft fokus på gennem alle årene: fattige ugandere på landet.

På den baggrund sætter evalueringen et stort spørgsmål ved, om det er en rigtig beslutning at udfase den danske støtte til vand og sanitet i Uganda i 2018. Og den kritiserer, at næsten 30 års massiv støtte rundes af uden en overgangsfase eller en robust exit-strategi.

ANBEFALINGER

Evalueringen har en række – både overordnede og mere konkrete – anbefalinger til Udenrigsministeriet og til den danske ambassade i Uganda. Nogle af dem lyder:

- Danida bør generelt fortsætte med at kæde brugen af budgetstøtte tæt sammen med andre former for bistand.
- Der er brug for at udvikle nye samfinansieringsmodeller for at

RUWASA-GENERATIONEN

RUWASA-generationen er blevet et begreb i Uganda og dækker over de mange ugandere på alle niveauer, der centralt og lokalt blev uddannet, trænet og formet af RUWASA-projektet. Evalueringen beskriver kapacitetsopbygningen under RUWASA som fremragende og fremhæver specielt den unge generation af ugandiske ingeniører og andre fagfolk, der blev uddannet i RUWASA-årene, og som nu indtager nøglepositioner i ministerier, NGOer, i donororganisationer og i den private sektor. Selv senere generationer af fagfolk i vandsektoren, der er blevet uddannet af RUWASA-generationen, roser RUWASA i høje toner. Det illustrerer den vigtige langtidseffekt af den opbygning af faglig kapacitet og institutioner, der skete i RUWASA-projektet og i det samtidige, men mindre Eastern Centres Water and Sanitation Project (ECWSP).

imødekomme det enorme behov for investeringer, der skal til for at nå verdensmål 6 om vand og sanitet.

- Danida bør genoverveje, om ikke verdensmål 6 om vand og sanitet skal opprioriteres og gøres til et strategisk mål i det danske udviklings samarbejde i lyset af dets betydning for kvinder og børn - og for at realisere de øvrige verdensmål.
- Danida bør undersøge mulighederne for fortsat støtte til civilsamlingsorganisationer og -netværk i Uganda, også efter programmets udfasning.
- Udfasning af dansk sektorprogramstøtte bør baseres på en mere grundig analyse af, hvordan det vil påvirke den fortsatte udvikling i sektoren i partnerlandet. Det gælder især, når den danske støtte har været omfattende og langvarig.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet fastslår, at den danske støtte på næsten 2 mia. kr. over en periode på 28 år i sig selv er udtryk for Danmarks stærke engagement i Uganda, og glæder sig over, at evalueringen dokumenterer Danmarks solide bidrag til de bemærkelsesværdige fremskridt i perioden, hvad angår adgang til rent drikkevand for folk på landet.

Udenrigsministeriet værdsætter den grundige og positive analyse af RUWASA, men ville have værdsat en lige så grundig analyse af den senere og ganske betydelige danske støtte – i form af f.eks. sektorbudgetstøtte og sektorprogramtilgang – og de erfaringer og anbefalinger, der er kommet ud af den.

Udenrigsministeriet noterer sig, at evalueringen konkluderer, at det danske stop for støtte til vand og sanitet kommer på et tidspunkt, hvor denne sektor er i krise i Uganda. Stoppet sker imidlertid som konsekvens af den danske strategi for udviklings-samarbejde, der blev vedtaget i 2017, "Verden 2030", hvor verdensmål 6, rent vand og sanitet, ikke er en dansk prioritet for fattige, men stabile lande som Uganda.

Udenrigsministeriet er uenig i evalueringens kritik af, at det danske stop for bistanden ikke var tilstrækkeligt forberedt. Beslutningen er blevet varslet i god tid og drøftet grundigt med både myndighederne i Uganda og andre donorer, og den danske

støtte i udfasningsperioden et blevet omlagt for netop at minimere de negative følger af stoppet.

Udenrigsministeriet erklærer sig enig i evalueringens anbefalinger om fortsat at undersøge og udvikle mulighederne for at støtte vand og sanitet i Uganda gennem civilsamfundsorganisationer og de mange danske firmaer med ekspertise på området.

Evalueringsrapporten er udgivet af:
Udenrigsministeriet
Evalueringkontoret
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Foto: Muwereza Nelson

Den fulde evalueringsrapport kan
downloades fra internettet via
<http://danida-publikationer.dk>
eller evaluering.um.dk

For yderligere oplysninger,
kontakt venligst tlf. +45 33 92 10 83
eller eval@um.dk
