

Afrika ter discussie

Het Afrikacongres 2008:
Bijdragen en uitkomsten



Buitenlandse
Zaken



Afrika ter discussie

Het Afrikacongres 2008:
Bijdragen en uitkomsten

Uitgave Ministerie van Buitenlandse Zaken

Beleidsafdeling DAF en IOB

Druk OBT, Den Haag

Grafisch ontwerp Corps, Den Haag

Lay-out Eindeloos, Den Haag

Kaart Uva-Kaartenmakers

Editor Karolien Bais

ISBN 978-90-5328-363-9

Fotografie omslag Roel Burgler

Bestelcode OSDR 6627/N

www.minbuza.nl

juni 2008

Voorwoord

Het ministerie van Buitenlandse Zaken organiseerde op 13 februari jl. het Afrikacongres 2008 in Congrescentrum De Doelen in Rotterdam. Een congres waarin een terugblik op het bilaterale Nederlandse Afrikabeleid en een discussie over de toekomst centraal stonden. Deze congresbundel bevat een samenvatting van de tijdens het congres gepresenteerde papers en de conclusies en aanbevelingen van elk van de 21 werkgroepen.

De aanleiding voor de organisatie van het Afrikacongres 2008 was het verschijnen van het evaluatierapport over het bilaterale Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006, opgesteld door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB). Het evaluatierapport en de reactie erop van de ministers Verhagen (Buitenlandse Zaken) en Koenders (Ontwikkelingssamenwerking) zijn 8 februari 2008 aan de Tweede Kamer gestuurd. Het is van groot belang dat de overheid verantwoording aflegt over de effectiviteit van haar beleid. Dit rapport levert daaraan een bijdrage. Ook wil IOB op deze wijze de mogelijkheid creëren te leren van het verleden. De presentatie van (de resultaten van) acht jaar Afrika-beleid aan een Afrika minnend publiek was een aanzet tot een constructief debat over het gevoerde beleid en over de toekomst.

De discussie tijdens het congres ging over het Nederlandse Afrikabeleid en de Nederlandse relaties met Afrika ten zuiden van de Sahara. Behalve voor terugkijken was er veel ruimte voor discussie over perspectieven en ambities: wat kan en wil Nederland bijdragen aan de ontwikkelingen van en in Afrika? Het ging daarbij zowel over bestaande onderwerpen als over issues die de ministers op de agenda hebben gezet zoals mensenrechten, fragiele staten en klimaatverandering. Daarnaast was er ruimte voor thema's als het imago van Afrika, zakendoen in Afrika en de rol van ngo's.

Naast het vergroten van de aandacht voor de uitkomsten van het evaluatierapport en de beleidsreactie van de ministers was het doel van het congres het uitwisselen van inzichten en opvattingen tussen instanties en personen die een

rol spelen in het Nederlandse Afrikabeleid. Aldus hebben aan het congres meer dan 400 mensen deelgenomen die beroepsmatig met Afrika ten zuiden van de Sahara te maken hebben of die bijzondere belangstelling hebben voor dit continent: wetenschappers en studenten, Afrikanen die in Nederland wonen, mensen uit de nationale en lokale politiek, het bedrijfsleven, de overheid en de media. De sfeer was enthousiast en inspirerend. Het debat in de plenaire gedeelten en de werkgroepen was informatief voor allen en werd gedreven voortgezet in de pauzes. De grote diversiteit van deelnemers vormde een goede gelegenheid om netwerken te verbreden en ervaringen en inzichten uit te wisselen.

De organisatie van het congres was in handen van de Directie Sub-Sahara Afrika en IOB. Een taakgroep onder leiding van Huub Hendrix heeft op uitstekende wijze vorm gegeven aan de opdracht van de ministers Verhagen en Koenders met betrekking tot de inhoud, sprekers, locatie en doelgroep.

Omdat het debat aan het eind van de dag niet ophoudt en de zaak waar het om gaat het verdient te worden vervolgd, ligt nu deze bundel voor u. De discussies uit de werkgroepen worden via deze bundel verspreid om bij te dragen aan de gedachtevorming, niet alleen van de ruim 400 deelnemers, ook van diegenen die er helaas niet bij konden zijn. Wij wensen u allen veel leesplezier en veel succes in al uw ondernemingen en activiteiten met betrekking tot het continent dat ons aller aandacht heeft: Afrika.

Wepke Kingma
Directeur Directie Sub-Sahara Afrika

Bram van Ojik
Directeur Inspectie
Ontwikkelingssamenwerking
en Beleidsevaluatie

Inhoud

Voorwoord

Inleiding en verantwoording

Kaart Afrika

I	Toespraken	11
1	Openingstoespraak Bram van Ojik, directeur IOB: Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006: IOB-evaluatie van de bilaterale samenwerking	11
2	Openingstoespraak Maxime Verhagen, minister van Buitenlandse Zaken: Wat betekent geïntegreerd Afrikabeleid?	21
3	Speech K.Y. Amoako, ex-secretaris-generaal UN Economic Commission for Africa: What kind of Dutch bilateral aid policy would Africa like to see?	27
4	Afsluitingstoespraak Bert Koenders, minister voor Ontwikkelingssamenwerking: Afrika: turbulente tijden vergen een <i>reality check</i>	35
II	Het geïntegreerde buitenlandbeleid	47
5	Goed bestuur in Afrika: de kracht van het maatschappelijk middenveld	47
6	Afrika en de rechten van de mens	53
7	Versterking van de rechtsstaat: middel of doel?	57
8	Staatsvorming, democratisering en ontwikkeling in Afrika	62
9	Gender en vrouwenrechten: het recht een luiertje te verschonen	68
10	Gender en islamitische rechtbanken in Darfur: een visie van onderop	73
11	Hiv/aids: resultaten van Nederlandse inspanningen	78
12	Hiv/aids: kansen en bedreigingen voor de response in Afrika	82
13	De demografie van Sub-Sahara Afrika: sprekende cijfers	87
14	Migratie en ontwikkeling: kanttekeningen bij een nieuw beleidsterrein	93
15	Internationale inkomensverdeling, groei en migratie	98
16	De effectiviteit van algemene begrotingssteun	101
17	Begrotingssteun is essentieel voor basisvoorzieningen	106

III	De coherentie in het buitenlandbeleid	109
18	Zonder minimale veiligheid geen ontwikkeling	109
19	Veiligheid: kies voor menselijke waardigheid	114
20	Fragiele staten: van slagveld naar marktplaats	119
21	Fragiele staten: streven naar veiligheid of ontwikkeling?	124
22	Nederlandse humanitaire hulp: een hogere score?	130
23	Klimaatverandering en energie: een nodeloos dilemma	135
24	Hulp en handel: versterk aanbodzijde van de economie	140
25	Landbouw lijkt sterkste troef van Afrika om aandeel in wereldhandel te vergroten	146
26	Schuldkwijtschelding is goed, maar geen hulp	151
27	Bizarre uitwerking van schuldkwijtschelding	156
IV	'Pure' ontwikkelingssamenwerking	159
28	Sectorale benadering: steun ook productieve sectoren	159
29	Sectorale benadering vergt mentaliteitsomslag	163
30	Onderwijs in ontwikkeling	168
31	Onderwijs: leerprestaties verbeteren langzaam	173
32	Meer steun nodig voor ontwikkeling platteland	176
33	'Aziatisch ontwikkelingsmodel' kan ook in Afrika werken	180
34	Stadslandbouw helpt tegen armoede	185
35	Nieuwe vormen van stedelijk bestuur nodig	189
V	Ngo's en het bedrijfsleven	191
36	Ngo's: trends en twistpunten	191
37	Ngo's in zuidelijk Afrika: op zoek naar eigenheid en effectiviteit	197
38	Zakendoen in Sub-Sahara Afrika	202
39	Commerciële interesse wekken, geen liefdadigheid	208
40	Tijd voor een eigenwijzer buitenlandbeleid	211
VI	Conclusies en aanbevelingen van de werkgroepen	213
	Bijlagen	217
	Bijlage 1 Programma Afrikacongres 2008	217
	Bijlage 2 Lijst van deelnemers Afrikacongres 2008	223

Inleiding en verantwoording

Op het Afrikacongres van 13 februari jl. hielden ruim veertig experts inleidingen over een breed scala aan aspecten van de relatie tussen Sub-Sahara Afrika en Nederland, en ruim vierhonderd deelnemers discussieerden in 21 werkgroepen. Als bijdrage aan de gedachtevorming en het debat over 'Afrika' treft u hier de gebundelde inleidingen en de uitkomsten van de werkgroepen aan.

Omwille van de leesbaarheid hebben de samenstellers van deze congresbundel¹ de oorspronkelijke inleidingen bewerkt, zowel om overlap te vermijden als om enige uniformiteit in de omvang van de bijdragen te creëren. De bewerking van de teksten is in goed overleg met de auteurs gebeurd. De inhoud is zodoende geheel de verantwoordelijkheid van de auteurs gebleven en hoeft niet overeen te komen met de visie van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ook de uitkomsten van de werkgroepen komen uiteraard voor rekening van de deelnemers.

De integrale inleidingen en de verslagen van de werkgroepen zijn beschikbaar op www.afrikacongres2008.nl.

De congresbundel volgt zo veel mogelijk de drie belangrijke componenten van de IOB-evaluatie van het Nederlandse Afrikabeleid²: het geïntegreerde buitenlandbeleid, de beleidscoherentie en de 'pure' ontwikkelingssamenwerking, ook al kwamen tijdens het Afrikacongres meer onderwerpen aan bod dan in de IOB-evaluatie.

1 De organisatie van het Afrikacongres was in handen van een stuurgroep onder leiding van Huub Hendrix, die ook de aanzet tot de congresbundel gaf (Directie Sub-Sahara Afrika, DAF). De samenstelling van de congresbundel was een gezamenlijke productie van DAF en IOB en is verzorgd door Marion Eeckhout (DAF), Annemarie Kolk (IOB), Martin Koper (DAF) en Fred van der Kraaij (IOB), Karolien Bais verzorgde de editing.

2 IOB (2008), *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking*, IOB-evaluatie, nr. 308, februari 2008.

Deel I van de congresbundel bevat de integrale toespraken van IOB-directeur Bram van Ojik, de minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen, de Ghanese gastspreker, Kingsley Amoako, de vroegere secretaris-generaal van de Economic Commission for Africa van de Verenigde Naties (1995-2005) en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking Bert Koenders.

Bram van Ojik presenteerde de belangrijkste conclusies van de IOB-evaluatie van het Nederlandse Afrikabeleid. Minister Verhagen ging in op de vragen: 'Wat betekent geïntegreerd Afrikabeleid?' en 'Doen we wat we doen wel goed genoeg?' K.Y. Amoako gaf een Afrikaanse visie op de uitvoering van het Nederlandse buitenlandse beleid in Afrika en minister Koenders sloot de congresdag af, waarbij hij inging op de werkgroepdiscussies en de toekomst van Nederland en Afrika.

Deel II van de congresbundel bevat inleidingen met betrekking tot geïntegreerd buitenlandbeleid. Dat is beleid dat zowel een politieke als een ontwikkelingsdimensie heeft. Hier komen dertien bijdragen aan de orde, variërend van goed bestuur en de *rule of law* tot mensenrechten - in de ruimst mogelijke zin, en dus inclusief *gender* en de gevolgen van de *aids*epidemie. Ook demografische ontwikkelingen en migratie zijn hier opgenomen, evenals algemene begrotingssteun, een hulpmodaliteit die Afrikaanse regeringen beter in staat moet stellen hun taken uit te voeren.

Deel III gaat over de coherentie in het buitenlandbeleid. Beleidscoherentie impliceert afstemming van het beleid van verschillende ministeries. In dit deel komen zes onderwerpen aan bod waarbij evenzoveel ministeries zijn betrokken (Buitenlandse Zaken inbegrepen): veiligheid, fragiele staten en humanitaire hulp (Defensie), klimaatverandering (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu), handel (Economische Zaken en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en schuldkwijtschelding (Financiën).

Deel IV beslaat vier onderwerpen die 'pure' ontwikkelingsamenwerking betreffen. Het gaat dan zowel om een wijze van opereren (sectorale benadering) als om specifieke interventies, zoals onderwijs, plattelandontwikkeling en urbanisatie (stedelijke armoedebestrijding), waarbij laatstgenoemde twee onderwerpen – platteland en stad – twee kanten van dezelfde medaille vormen.

Deel V behandelt twee belangrijke aspecten van de Nederlandse relaties met Afrika: de rol van de non-gouvernementele organisaties en de betekenis van buitenlandse (Nederlandse) investeringen in Afrika voor de ontwikkeling van

het continent. Dit deel besluit met een bijdrage over het imago van Afrika in Nederland, waarin de auteur geheel eigen conclusies over het buitenlandbeleid trekt.

Alle werkgroepen hadden de opdracht aan het eind van de discussie met één uitkomst, conclusie of aanbeveling te komen. Deel VI presenteert de resultaten van de 21 werkgroepen.

Hopelijk stimuleert deze congresbundel tot verdieping van onze kennis van de Afrikaanse realiteit. Deze realiteit kent vele facetten: in feite is er niet één Afrikaanse realiteit. Er zijn niet alleen grote verschillen tussen landen, maar ook binnen landen. Wat geldt voor landen, gaat ook op voor de inwoners van deze landen. De meeste Afrikanen hebben nog nooit een leeuw gezien, noch hebben zij ooit oorlog, droogte of hongersnood meegemaakt. Het imago is echter tegengesteld - en hardnekkig.

We hopen, tot slot, dat deze congresbundel bijdraagt aan de noodzakelijke nuance in het beeld van en het debat over Afrika en wensen u veel leesplezier.

Karolien Bais
Marion Eeckhout
Annemarie Kolk
Martin Koper
Fred van der Kraaij

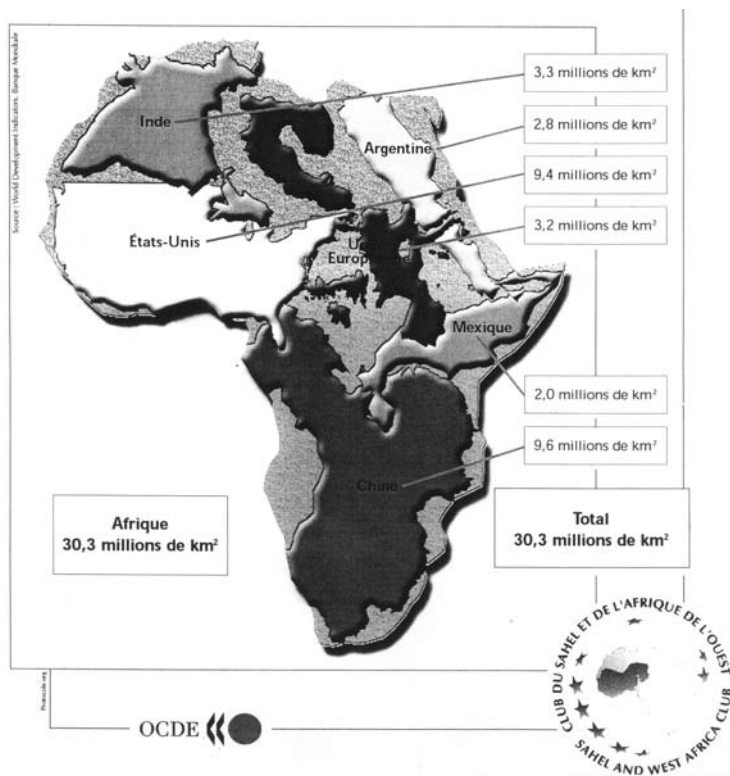


I Toespraken

1 Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006: IOB-evaluatie van de bilaterale samenwerking

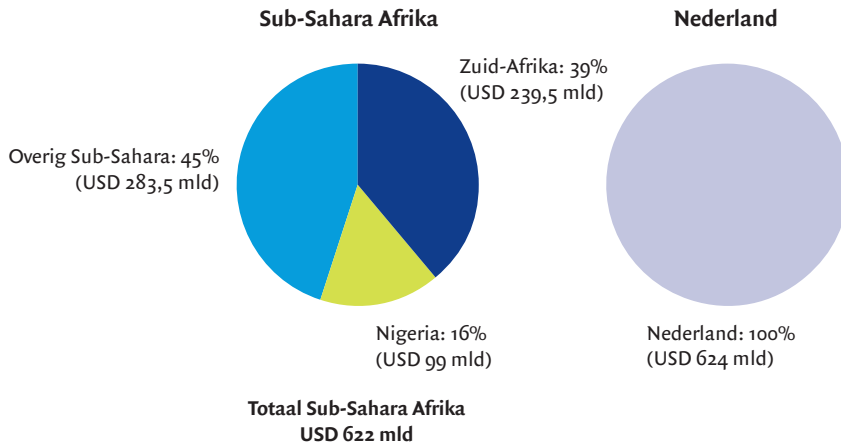
Bram van Ojik, Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Het was misschien even schrikken toen u zich, bij een blik op onze website, realiseerde dat de IOB-evaluatie van het Nederlandse bilaterale Afrikabeleid 600 pagina's telt. Ik kan me natuurlijk beroepen op de omvang van het continent (zie foto OECD), maar dat is betrekkelijk.



Hoe betrekkelijk blijkt wel uit bijgaande vergelijking van het totale continentale inkomen met dat van Nederland. Veelzeggend, vindt u niet?

BNP Sub-Sahara Afrika en Nederland, 2005 (USD mld)



Bron: IOB (2008), *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking*, p. 60, figuur 2.1

Ik geef toe, IOB krijgt wel vaker de kritiek dat we wat lang van stof zijn, en soms, zo moet ik toegeven, is die kritiek ook wel terecht. Maar in dit specifieke geval vraag ik uw begrip.

In december 2004 kwam vanuit de Tweede Kamer het nogal omvangrijke verzoek om in kaart te brengen hoe het Nederlandse Afrikabeleid zich, na de herijking – waarbij de schotten tussen ontwikkelingssamenwerking en het overige buitenlands beleid, in elk geval in theorie, werden verwijderd – heeft ontwikkeld. Afsproken werd dat de evaluatie de (relatief lange) periode 1998-2006 zou bestrijken, zich alleen op het bilaterale beleid zou richten en in 2006 en 2007 zou worden uitgevoerd. Ook was duidelijk dat het niet alleen over ontwikkelingssamenwerking in enge zin zou moeten gaan. Ook andere aspecten van het buitenlands beleid – vrede/veiligheid, handelspolitiek – zouden in de evaluatie aan de orde moeten komen. Het resultaat van deze twee jaren hard werk is afgelopen vrijdag verschenen en staat vandaag ter discussie. Het openbaar debat dat wij hier vandaag over gaan hebben past helemaal bij het tweeledig doel van evaluatie: verantwoording afleggen over wat er is gedaan en, zo mogelijk, leren van de opgedane ervaring. Ik ben geweldig blij dat u vandaag met zo velen gekomen bent om samen met ons de belangrijkste bevindingen te bespreken. Ook ben ik verheugd met de aanwezigheid van onze minister van Buitenlandse

Zaken. Die aanwezigheid onderstreept dat een integrale benadering niet alleen maar theorie is.

Er worden in het rapport drie vragen gesteld: hoe heeft het Nederlands beleid vorm gekregen, hoe is het uitgevoerd en welke resultaten zijn er geboekt? Naar dat laatste gaat eerlijk gezegd altijd de meeste aandacht uit. We willen weten of hulp helpt de armoede te verminderen, of onze diplomatieke inspanningen leiden tot vrede, stabiliteit en respect voor mensenrechten en of ons streven naar coherentie de economische mogelijkheden voor de Afrikaanse burger vergroot heeft.

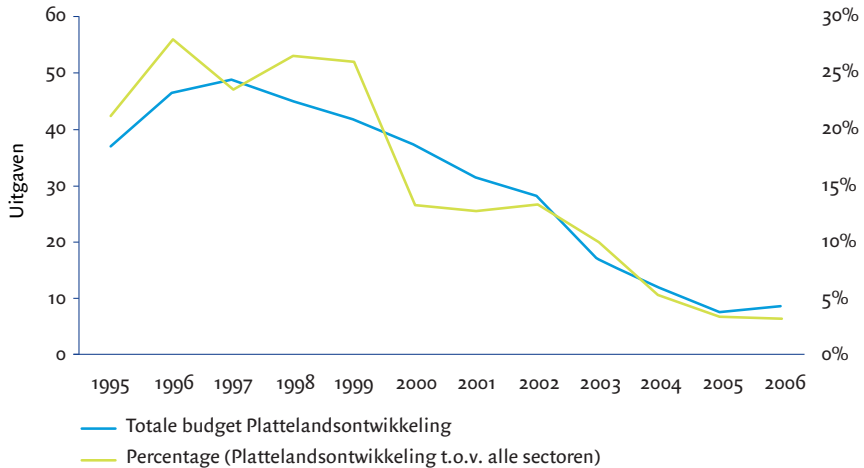
Ik wil die laatste vragen – die naar de resultaten dus – dan ook als eerste behandelen en pas daarna een aantal dingen zeggen over de vormgeving, cq. uitvoering van het beleid.

Goed, eerst de resultaten dus. Zoals gezegd: we keken naar de klassieke hulp, maar ook naar diplomatieke inspanningen en de coherentie van het beleid.

Ik begin met dat laatste: Nederland heeft zich, zeker sinds de instelling van een coherentie-eenheid op het ministerie in 2001, meer dan ooit ingezet voor verbetering van de markttoegang voor Afrikaanse producten. IOB heeft gekeken naar de resultaten op het gebied van snijbloemen en katoen. Het belang van beide sectoren voor werk, inkomen en deviezeninkomsten in respectievelijk Oost- en West-Afrika is onomstreden. Net als het handelsversturende karakter van de excessief strenge fytosanitaire controles op de import van snijbloemen en van de exportsubsidies voor katoenboeren in de VS en, in mindere mate, de EU. Mede dankzij Nederlandse inspanning is het controleregime voor snijbloemen in de onderzochte periode versoepeld. Landen als Tanzania en Zambia hebben hiervan geprofiteerd en konden hun productie en dus hun werkgelegenheid in deze sector op peil houden, ondanks de opkomst van nieuwe producenten in dezelfde regio als Kenia en Uganda. In de markttoegang voor katoen is weinig veranderd. Weliswaar heeft de EU, mede op Nederlands aandringen, in 2004 besloten de steun aan de katoenboeren (in Spanje en Griekenland) voor een belangrijk deel los te koppelen van de productie, maar het is vooral nog niet gelukt om in de World Trade Organization (WTO) een doorbraak te forceren die de wereldmarktprijs voor katoen op een marktconform niveau zou brengen.

IOB wijst er in de evaluatie op dat de Nederlandse inspanningen voor snijbloemen en katoen zich vooral hebben afgespeeld aan de vraagzijde (betere markttoegang); steun aan de aanbodkant door bijdragen aan verbetering van de productiestructuur is, hoewel uitdrukkelijk wel beoogd, slechts zeer mondjesmaat van de grond gekomen. Dat past in een breder verhaal van een sterk afgenomen steun voor plattelandsontwikkeling (zie grafiek): van EUR 49 miljoen

Uitgaven plattelandsontwikkeling in 6 landen*, 1995-2006 (EUR mln en in %)



Bron: IOB (2008), *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking*. Den Haag, p 259.
* Burkina Faso, Kenia, Mali, Mozambique, Tanzania en Zambia

of 30% van alle sectorale uitgaven aan het begin van de evaluatieperiode in 1997 tot aan EUR 8,5 miljoen (5%) in 2006.

Terwijl het belang van plattelandsontwikkeling als motor van *pro-poor growth* in alle relevante beleidsdocumenten die tijdens de evaluatieperiode verschenen, wel degelijk werd erkend, richtte de feitelijke hulp zich, na de introductie van de sectorale benadering steeds meer op sociale sectoren en, waar het de economie betrof, vooral op de verbetering van markttoegang.

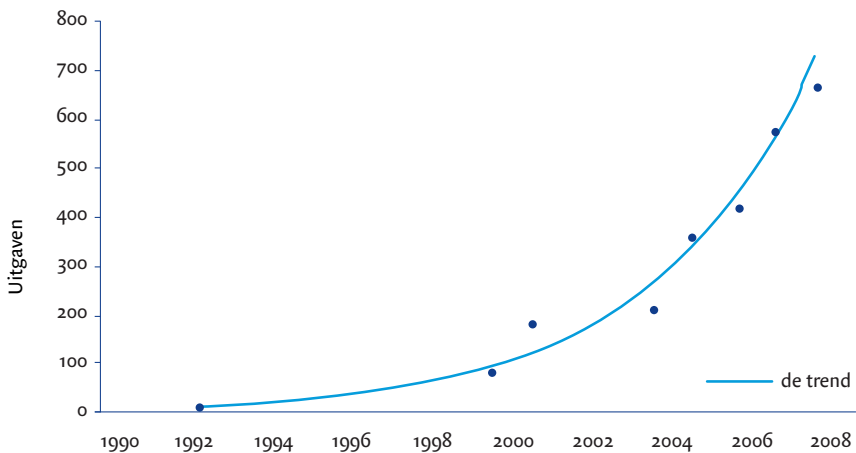
Die keuze lijkt vooral te zijn ingegeven door het gecompliceerde karakter van de landbouw sector: grote diversiteit aan bedrijfsvormen en productieniveaus; overlappende rollen en taken van overheden, maatschappelijke organisaties en particuliere bedrijven, verschillen van opvatting over de mate waarin de overheid moet interveniëren. Met de door Nederland omarmde sectorale benadering schoot het in zo'n onoverzichtelijk speelveld niet echt op. De trek van donoren uit deze sector is daarom begrijpelijk, maar toch dreigt het kind met het spreekwoordelijke badwater te worden weggegooid. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het succes van één van de grootste en langst lopende programma's uit de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking met Afrika: het Office du Niger, plattelandsontwikkeling in de binnendelta van de Niger, in Mali. Algemeen wordt het Office du Niger gezien als een succesvolle casus, waarin beleidshervorming

bij de overheid, *empowerment* van boeren, productie- en productiviteitsstijging en dus substantiële armoedevermindering hand in hand gaan. Dat succes doet IOB concluderen dat er met een meer integrale aanpak – van steun aan sociale sectoren EN steun aan productiviteitsverbetering, ontwikkeling van fysieke infrastructuur, institutionele hervormingen en *empowerment* – indrukwekkende resultaten kunnen worden behaald. De hernieuwde aandacht voor groei en verdeling in de beleidsbrief *Een zaak van iedereen* van minister Koenders past bij dit pleidooi van IOB.

Zoals gezegd verschoof de nadruk in het ontwikkelingsbeleid in de evaluatieperiode geleidelijk naar de sociale sectoren – onderwijs, gezondheidszorg (met accent op hiv/aids) en drinkwater. In het rapport komen ze alle drie aan bod, hier wil ik me beperken tot het onderwijs.

In het rapport worden de belangrijkste resultaten weergegeven van twee evaluaties van de impact van donorsteen aan het basisonderwijs. De Nederlandse uitgaven voor basisonderwijs (wereldwijd) zijn in de voorbije periode spectaculair gestegen: van zo'n EUR 60 miljoen in 1998 tot bijna EUR 600 miljoen in 2006 (zie grafiek).

Uitgaven basisonderwijs, 1992-2007 (EUR mln)



Bron: IOB (2008), *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking*, p. 227, figuur 8.1

De impact van de hulp in landen als Uganda en Zambia was enorm: in Uganda steeg het aantal leerlingen dat onderwijs volgt van ruim 4 miljoen in 1996 tot

ruim 7 miljoen in 2006, waarmee de scholingsgraad formeel boven de 90% uitkwam. In Zambia nam het aantal leerlingen toe van 1,8 miljoen (68%) in 2000 tot 2,8 miljoen (93%) in 2006. In beide landen groeide zowel het aantal scholen en klaslokalen als het aantal onderwijzers (en de kwaliteit van de docenten) spectaculair. Zo kon het onderwijsniveau, ondanks de toestroom van leerlingen in elk geval in deze twee landen op gelijk niveau worden gehouden. Dat neemt niet weg dat dit niveau nog erg laag is: klassen puilen uit, leerlingen zitten op de grond, er is veel te weinig lesmateriaal, een hoge *drop out* en tekortschietende kennis na afloop.

De impactevaluaties hebben tot de conclusie geleid dat de aandacht van partnerlanden en donoren zich de komende tijd, behalve op kwantiteit en hardware – schoolgebouwen, leerboeken, schoolbanken, docenten – meer zou moeten richten op kwaliteit en software: zaken als management (zowel op de school als bij de verantwoordelijke districtsfunctionarissen), verbetering van de onderwijsinspectie, en extra aandacht voor onderwijsinhoudelijke en didactische aspecten. Daarbij zal dan ook meer dan tot nu toe is gebeurd, gezien moeten worden hoe de armen in de meer afgelegen rurale gebieden, waar vaak geen docent wil werken, kunnen worden bereikt. Als grote donor die vrijwel overal in Afrika een leidende rol speelt bij de overgang van projecten naar een meer geharmoniseerde sectorale aanpak is Nederland bij uitstek geschikt om ook in deze kwaliteitsslag een belangrijke rol te spelen.

Behalve naar de economische kant van de relatie en de meer klassieke ontwikkelingssamenwerking is ook naar de meer politiek getinte dossiers gekeken: goed bestuur, vrede, veiligheid, versterking van de rechtsstaat.

Ik begin met die laatste. IOB heeft de effecten onderzocht van de Nederlandse steun aan de opbouw van een rechtsstaat in Rwanda en Zuid-Afrika. De beoogde versterking van de rechtsstaat wordt in het rapport op drie niveaus gemeten: de versterking van de instituties van de rechtsstaat, de naleving van het recht (of wel: is er ook sprake van goed of beter bestuur?) en uiteindelijk de bijdrage aan democratie, vermindering van armoede en economische ontwikkeling.

De directe resultaten zijn indrukwekkend, zo staat in het rapport. Nederlandse steun droeg in Rwanda bij aan de bouw van een nieuwe gevangenis, slaapplekken voor 30.000 gevangenen en de bouw van vier rechtbanken, aan de opleiding van meer dan 250 rechters, de training van bijna 170.000 gacacarechters en aan een groot aantal trainingen voor mensenrechtenorganisaties. Maar IOB zou IOB niet zijn als we niet ook kritiek hebben. Om op het niveau van naleving van rechten en de bijdrage van de rechtsstaat aan ontwikkeling als donor effectief te kunnen zijn, is het wenselijk dat Nederland zijn positie als geprivilegieerde donor systematisch

gebruikt in de kritische politieke dialoog. Dat is niet altijd op overtuigende wijze gebeurd, zo stelt IOB vast. Daarmee loop je het risico dat je wel gevangnissen en rechtbanken financiert, maar niet toeziet op een eerlijke rechtsgang.

In Zuid-Afrika stond niet zozeer de versterking van de instituties, maar meer de toegang tot het recht centraal. Met groot succes werden daar bijvoorbeeld programma's voor rechtsbijstand gefinancierd – met name op het gebied van werk, sociale zekerheid en alimentatie – waar 1,7 miljoen burgers van profiteerden.

Waar het gaat om vrede/veiligheid heeft IOB met name de Nederlandse inspanningen in het Grote Merengebied en de Hoorn van Afrika geëvalueerd. Over de inspanningen in vier landen rond de Grote Meren wordt opgemerkt dat de integratie tussen de drie D's – *defence*, *development* en *diplomacy* – steeds beter van de grond komt, dat de focus van de samenwerking consistent is en dat de continuïteit van de Nederlandse inspanning, ook in de overgang van projecten naar programma's gewaarborgd is geweest. Het feit dat Burundi en de Democratische Republiek Congo (DRC) in de geëvalueerde periode geen partnerlanden waren en Uganda en Rwanda wel, belemmerde soms de regionale aanpak en maakte de overgang van noodhulp naar wederopbouw in de niet-partnerlanden niet altijd gemakkelijk. IOB wijst er in dit verband ook op dat het voornemen uit de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* om een apart budget voor wederopbouw in het leven te roepen nooit is uitgevoerd. IOB stelt vast dat er in de relevante beleidsnota's weinig aandacht was voor de positie van vrouwen in conflict-situaties. De recente mensenrechtenstrategie van minister Verhagen belooft in dit opzicht een verbetering.

Het beleid voor de Hoorn van Afrika – de andere prioritaire regio in Afrika – was in feite een Sudan-beleid, dat sinds 2002 in belangrijke mate vorm kreeg tijdens de bezoeken die de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan het land bracht en dat werd uitgevoerd door een speciaal opgerichte Task Force Sudan. Sudan heeft veel Nederlandse hulp gekregen en ons land heeft zich, net als in het Grote Merengebied, zeer actief getoond bij de vredesinspanningen in regionaal verband. Dat heeft, zo stelt het rapport, in de Grote Merenregio zeker bijgedragen aan stabiliteit en herstel van vertrouwen. In de Hoorn, waar Nederland actief was in IGAD (Inter-Governmental Authority on Development), is die conclusie helaas minder gemakkelijk te trekken. In de praktijk wordt er inmiddels overigens al een meer specifiek beleid ten opzichte van fragiele staten gevoerd.

Tot zover – in vogelvlucht uiteraard – een impressie van resultaten van de Nederlandse bilaterale inspanning.

Voordat ik enkele conclusies trek, maak ik graag eerst nog een aantal opmerkingen over de bij dit alles ingezette middelen en modaliteiten. Ofwel: wat heeft dit allemaal nou gekost en hoe hebben we dit geld uitgegeven?

De kosten van het bilaterale beleid voor Afrika bedroegen in de geëvalueerde periode ruim EUR 5,8 miljard. De uitgaven voor Afrika kenden een spectaculaire toename: in 1998 werd 440 miljoen uitgegeven, in 2006 bijna 970 miljoen.

Tanzania kreeg het meeste geld, EUR 575 miljoen. Ghana, de DRC en Mozambique kregen tussen de 400 en 440 miljoen. Vier landen – Nigeria, Sudan, Uganda en Mali – zitten met een Nederlandse bijdrage tussen de 300 en 370 miljoen in de subtop. Wat opvalt, is dat er bij de acht grootste ontvangers van Nederlandse bilaterale hulp in deze periode drie niet-partnerlanden zitten. Hoe dit komt wordt snel duidelijk als we bekijken waar het geld in deze periode aan besteed is (zie tabel).

Uitgaven per sector en thema, 1998-2006 (EUR mln)

1	Schuldkwijtschelding	1.100
2	Humanitaire hulp	825
3	Algemene begrotingssteun*	798
4	Onderwijs*	565
5	Gezondheid*	497
6	Overheid & civil society*	373
7	Rurale ontwikkeling*	194
8	Landbouw*	155
9	Milieu*	151
10	Water & sanitatie*	112

Toelichting:

* = uitsluitend partnerlanden.

Van de schuldkwijtschelding ging EUR 900 mln naar niet-partnerlanden.

Van de humanitaire hulp ging EUR 600 mln naar niet-partnerlanden.

Bron: IOB (2008), *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking*, p. 137, tabel 4.2.

Bij de twee grootste uitgaven, schuldverlichting en humanitaire hulp, samen goed voor ruim een derde van het budget, speelt de vraag of een land partnerland is geen rol. Zo kreeg Sudan omvangrijke humanitaire hulp en ging het leeuwendeel van de in deze periode verleende schuldverlichting, als gevolg van

internationale afspraken, naar Nigeria en naar de DRC.

Zowel de humanitaire hulp als de schulverlichting krijgen in de evaluatie een apart hoofdstuk toebedeeld. Over de effectiviteit van de Nederlandse humanitaire hulp is de studie positief, over schulverlichting worden de kritische conclusies van een eerdere evaluatie uit 2003 nog eens herhaald. De kritiek van IOB heeft deels te maken met de manier waarop de schulverlichting intern binnen Nederland wordt afgehandeld. De kwijtschelding van schulden komt volledig ten laste van de ontwikkelingsbegroting. Er wordt bovendien niet gecorrigeerd voor het eigen risico dat de bedrijven lopen en voor de door hen betaalde premies. Bij het kwijtschelden van een schuld vloeit er dus meer ODA-geld terug in de staatskas dan er ooit aan de betrokken bedrijven is uitgewerkt.

Twijfels heeft IOB bij de relevantie van de recente grote schuldkwijtscheldingsoperaties voor armoedevermindering. Nigeria en de DRC, de twee grootste begunstigen, hebben op het vlak van armoedebestrijding nou niet bepaald een goede staat van dienst. In Nigeria is, na stevig aandringen van met name Nederland, met de kwijtschelding van de schuld een zogenoemd *Virtual Poverty Fund* ingesteld. Nader onderzoek zal nodig zijn om te weten of dit positief is uitgewerkt.

Na schuldkwijtschelding en humanitaire hulp, vormt algemene begrotingssteun de derde grote uitgavencategorie. In landen die hun overheidsbegroting redelijk op orde hebben en die zich ook in andere opzichten kenmerken door redelijk bestuur, wordt de hulp het liefst gegeven in de vorm van algemene begrotingssteun. Dat het ontvangende land het geld onder eigen verantwoordelijkheid en volgens eigen prioriteiten kan besteden (in het ontwikkelingsjargon spreken we van *ownership* en *alignment*), draagt bij aan de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding, zo is de gedachte.

IOB constateert dat de keuze van de landen die voor begrotingssteun kwalificeren, de omvang van de steun en daarmee de voorspelbaarheid en, ten slotte, het ermee beoogde resultaat, niet altijd helder zijn. In een grote internationale evaluatie van deze hulpvorm, waar IOB aan meedeed, is gebleken dat algemene begrotingssteun heeft bijgedragen aan de uitbreiding van de sociale dienstverlening en verbetering van het beheer van de overheidsfinanciën. Over het effect op economische groei en armoedevermindering is nog te weinig bekend. Als dat niet verandert, kan dat het draagvlak voor dergelijke steun ondermijnen, zo stelt het rapport. Aanbevolen wordt dan ook om juist op dit terrein meer onderzoek te doen.

Ik rond af met een paar samenvattende opmerkingen. Er is tussen 1998 en 2006 veel veranderd in onze bilaterale relatie met Afrika. Diplomatie, ontwikkelings-samenwerking en defensie zijn dicht bij elkaar gekomen. Coherentie van beleid kwam hoog op de agenda, maar heeft wisselend succes. Dat kan ook niet anders, waar zoveel uiteenlopende belangen in het geding zijn. In het ontwikkelings-beleid is een omslag gemaakt van projecten naar een sectorale benadering en algemene begrotingssteun. Dat heeft aantoonbare voordelen opgeleverd, maar de uitdaging is om daar de armoedefocus scherp bij te houden. Het bestaan van de zogenoemde macro-microparadox betekent in de praktijk dat het op nationaal niveau heel goed kan gaan, zonder dat de armen daar van profiteren. Dat is ook een kernpunt in de al genoemde nota *Een zaak van iedereen*.

De hulp heeft zich in de geëvalueerde periode steeds sterker op de sociale sectoren gericht. Daarmee zijn goede resultaten geboekt. Met de opkomst van de sociale sectoren is de aandacht voor de inkomensdimensie van armoede, voor de productie in het algemeen en de landbouw in het bijzonder, navenant afgenomen. Dat is te betreuren, want er zijn met dergelijke programma's in het verleden wel degelijk goede resultaten geboekt. We kijken dan ook uit naar de aangekondigde notitie over rurale ontwikkeling die het ministerie van Buitenlandse Zaken samen met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit opstelt.

Het door Nederland zo vurig gewenste lokale *ownership* komt in de praktijk slechts uiterst moeizaam tot stand. De hulpafhankelijkheid is groot, het aantal eisen dat donoren stellen evenzeer. Belangrijke beslissingen – over omvang van de hulp, sectorkeuze, en de gehanteerde modaliteiten – worden nog altijd eenzijdig door de donoren genomen. Misschien is dit ook onvermijdelijk. IOB bepleit op dit gebied een meer realistische benadering, ontdaan van politiek correcte retoriek.

Met dit rapport hoopt IOB ook zelf een bijdrage te leveren aan een realistische en genuanceerde benadering van onze relatie met Sub-Sahara Afrika. Dat is geen kwestie van slogans en *oneliners*. Het verhaal is ingewikkeld, ontwikkeling een kwestie van vallen en opstaan. Een kwestie die steeds weer opnieuw doordacht moet worden. We willen de discussie in de komende maanden zo veel mogelijk in Afrika met Afrikanen voeren. Maar vandaag doen we dat eerst met u. Ik verheug me er op en ik dank u voor uw aandacht.

2 Wat betekent geïntegreerd Afrikabeleid?

Maxime Verhagen, minister van Buitenlandse Zaken

Vorige week las ik een intrigerend commentaar in *de Volkskrant* over oude tafereelen in het nieuwe Afrika. Met het ‘nieuwe Afrika’ doelde de redactie op een Afrika dat een aanzienlijke economische groei vertoont, een Afrika dat de erfenis van het kolonialisme heeft afgeschud en een Afrika waar jonge ondernemers de globalisering niet als een bedreiging maar als een uitdaging zien. Ik zou daaraan dit nog willen toevoegen. Het nieuwe Afrika kenmerkt zich door een levendige, steeds beter geschoolde burgerij, die het initiatief neemt om haar eigen toekomst te verbeteren, en een overheid, die steeds responsiever wordt vis-à-vis haar eigen burgers en hun belangen en met name ook rechten voorop stelt. In het nieuwe Afrika heeft de democratie wortel geschoten, krijgt particulier initiatief de ruimte en spant de regering zich in mensenrechten te bevorderen.

Maar helaas, zo vervolgde het commentaar, het oude Afrika heeft de hinderlijke gewoonte met grote regelmaat de kop op te steken. Beelden uit Kenia, beelden uit Tsjaad dringen zich op. *De Volkskrant* stelde dat internationale interventies, zoals van Kofi Annan in Kenia – gesteund door collega Bert Koenders zoals we vorige week hebben kunnen zien - een dempend effect kunnen hebben. Maar, zo luidde de onomwonden conclusie: laat niemand zich illusies maken over de mate waarin de buitenwereld de problemen van Afrika kan oplossen. Het oude Afrika kan uiteindelijk alleen door het nieuwe Afrika worden genezen.

Ik ben het op zich met de strekking van dit redactioneel commentaar – Afrikaanse oplossingen voor Afrikaanse problemen – wel eens. Toch zou ik hieraan niet de conclusie willen verbinden dat we onze idealen aan de straat moeten zetten, en onze inzet wel achterwege kunnen laten. Waar het op aankomt, is dat het nieuwe Afrika daadwerkelijk kans van slagen krijgt. Dat betekent dat ons ambitieniveau aanzienlijk hoger moet liggen dan het hebben van een dempend effect op negatieve ontwikkelingen. Er moeten voorwaarden worden geschapen waaronder het nieuwe Afrika kan floreren. De omstandigheden moeten zo zijn, dat het nieuwe Afrika een duw in de goede richting krijgt, de wind in zijn zeilen kan vangen, en vervolgens op eigen kracht verder kan varen. Daar kan de internationale gemeenschap wel degelijk een rol in spelen, daar kan Nederland een rol in spelen. En dat doen we ook.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie onderzocht het Nederlandse Afrikabeleid in de periode 1998-2006. Maakte IOB zichzelf daarbij illusies? Ik denk het niet. IOB stelt nadrukkelijk dat zijn evaluatie *'een bijdrage wil leveren aan een Afrikadebat dat de nuance zoekt, dat afscheid neemt van het doemdenken, wat lang kenmerkend was voor Nederland, en zonder daar een naïef vooruitgangsgeloof voor in de plaats te zetten'*.

Dat lijkt mij een gezond uitgangspunt. Het sluit ook heel goed aan op mijn eigen uitgangspunt, als minister van Buitenlandse Zaken. Ik heb het meermalen gezegd: ik wil vanuit een morele oriëntatie een realistische koers varen. Dat wil zeggen: je idealen hooghouden, de waarden die je vertegenwoordigt uitdragen, maar daarbij wel realistisch blijven, en oog houden voor onze eigen belangen. Ik ben een optimist, geen cynicus. Cynisme, of het doemdenken, waar IOB het over heeft, is de dood in de pot. Maar dat wil niet zeggen dat ik naïef ben. Het Nederlandse buitenlands beleid, en dus ook het Afrikabeleid, wordt gevoerd op basis van morele uitgangspunten, waarbij je een realistische check uitvoert. Ik kom daar later nog op terug, als ik het over mijn nieuwe mensenrechtenstrategie heb.

We kunnen niet alles, dat is duidelijk. De vraag is of we dat wát we doen, goed genoeg doen, en zo niet, hoe we ons beleid en de uitvoering ervan kunnen verbeteren. Deze vraag zou vandaag centraal moeten staan, met de bevindingen van IOB in het achterhoofd. En wat betreft ons verwachtingspatroon..., laten we daar de woorden van John F. Kennedy in gedachten houden. Hij typeerde zichzelf als een idealist zonder illusies. Als we ons dat als spiegel voorhouden, dan zullen we de goede lessen kunnen trekken uit deze Afrikadag.

Dames en heren,

Collega Koenders en ik waren vorige week samen in Sudan. We spraken daar onder andere met mensenrechtenverdedigers. Een van onze gesprekspartners was Salim Mahmoud Osman, die vorig jaar de Sacharov-prijs ontving, de mensenrechtenonderscheiding van het Europees Parlement, voor zijn werk in Darfur. Hij zei letterlijk: *'We zijn dankbaar voor de humanitaire hulp, maar het is niet genoeg. Wat we echt nodig hebben, is militaire hulp.'* En het is waar: zònder veiligheid kunnen wederopbouwactiviteiten onvoldoende effect sorteren. Ook de mensen die we in de kampen hebben gesproken zijn blij met de humanitaire hulp – we zagen de zakken van Oxfam en Unicef liggen – maar in de eerste plaats vroegen ze om veiligheid.

De VN-waarnemersmissie in Zuid-Sudan (UNMIS), waar Nederland zo'n 35 militairen en politiefunctionarissen aan levert, en de nieuwe VN-macht voor Darfur

(UNAMID), die de missie van de Afrikaanse Unie gaat vervangen, moeten in staat worden gesteld hun werk adequaat te doen zodat burgers effectief bescherming geboden kan worden, een stabiele situatie ontstaat en de ontwikkeling van de straatarme bevolking in Darfur kan worden opgepakt. Dat betekent ook dat het absoluut noodzakelijk is dat niet-Afrikaanse troepen kunnen deelnemen aan UNAMID, anders is het alsnog AMIS maar dan met een blauwe baret. Er zal dus veel meer druk moeten worden uitgeoefend op de Sudanese regering om niet-Afrikaanse troepen toe te laten.

Zonder die veiligheid kun je wel kleine dingen doen, letterlijk en figuurlijk pleisters plakken, om het eerste en ergste leed te verzachten, maar structureel kan er onvoldoende van de grond komen. Naast veiligheid en ontwikkeling is een derde component onmisbaar: een diplomatiek offensief. Vredesbesprekingen, bemiddeling, maar ook: het constant hameren op de noodzaak van de naleving van mensenrechten, het tegengaan van straffeloosheid en de noodzaak om daders van misdrijven tegen de menselijkheid te vervolgen. Ik heb deze zaken vorige week nadrukkelijk onder de aandacht gebracht van de Sudanese machthebbers. Tegelijkertijd zie je dan hoe moeilijk het is daarbij vooruitgang te boeken, en hoe belangrijk het is om samen met de VN en andere partners gecoördineerd druk uit te oefenen.

Al deze instrumenten moeten in samenhang worden ingezet. Dat is wat we de geïntegreerde benadering noemen, oftewel 3D: *defense, diplomacy and development*. De handen ineenslaan om stabiliteit te waarborgen en economische en sociale perspectieven van mensen te verbeteren. De 3D-benadering is een uitvloeisel van ons geïntegreerd buitenlands beleid. De drie pijlers - veiligheid, ontwikkeling en diplomatie - versterken elkaar. In het regeerakkoord heeft het kabinet gezegd de geïntegreerde benadering verder te zullen uitbouwen, en meerdere partners te zullen betrekken. Naast Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, ook Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Justitie. En we zoeken partnerschappen met niet-gouvernementele instellingen en het bedrijfsleven. Verkokerd denken zal immers niet helpen de uitdagingen van Afrika het hoofd te bieden. Alleen een geïntegreerde aanpak kan effect sorteren.

Ik ben blij dat IOB deze stelling onderschrijft, ook al heeft IOB vooral aandacht besteed aan ontwikkelingssamenwerking, en minder aan de Nederlandse diplomatieke activiteiten in Afrika. De evaluatie bevestigt dat we toewerken naar een geïntegreerd Afrikabeleid. Ik ben blij dat IOB in het algemeen zeer positief is over die integratie, ook al is het een tijdrovend proces. De evaluatie noemt als voorbeeld het Grote Merengebied, waar de strategieën op het gebied van diplo-

matie, vrede en veiligheid, noodhulp en structurele hulp duidelijk op elkaar zijn afgestemd. Ik ben ook blij dat IOB constateert dat de samenwerking tussen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken zich positief heeft ontwikkeld. We zullen deze trend zeker voortzetten.

Dames en heren,

In de geïntegreerde benadering zullen we nadrukkelijk ook vorm moeten geven aan het bevorderen en beschermen van mensenrechten.

Zoals u weet, heb ik eind vorig jaar mijn mensenrechtenstrategie *Naar een Menswaardig Bestaan* gepresenteerd. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens bestaat dit jaar zestig jaar, maar heeft nog niets aan actualiteit ingeboet. In deze verklaring zijn de waarden van de wereld neergelegd: gerechtigheid, gelijkwaardigheid, solidariteit, humaniteit en vrijheid.

Mensenrechten zijn de spelregels voor hoe we met elkaar om horen te gaan in een beschaafde samenleving. Met de mensenrechtenstrategie heb ik mensenrechten een centrale plaats gegeven in het Nederlands buitenlands beleid, omdat ik vind dat de waarden van de wereld overeind gehouden moeten worden, zeker nu ze internationaal onder druk lijken te staan.

Ik vind dat er geen excuus bestaat voor schending van mensenrechten. Cultuur, godsdienst, traditie..., ze mogen niet als dekmantel dienen om de mensenrechten te verloochenen. Ook omstandigheden, zoals het koloniale verleden, onderontwikkeling en armoede, mogen niet worden aangegrepen om mensenrechtenschendingen te vergoelijken. De universaliteit van mensenrechten staat voor mij niet ter discussie. Ik sprak zonet over het oude en het nieuwe Afrika, en ook daar zien we duidelijk de link tussen respect voor mensenrechten en ontwikkeling.

Overigens ben ik er van overtuigd dat in deze waarden de sleutel tot vooruitgang besloten ligt. Waar mensen in vrijheid leven, en gelijk worden behandeld, kunnen vrede en voorspoed heersen. Respect voor mensenrechten draagt bij aan stabiliteit en ontwikkeling wereldwijd. En daarmee is ook een Nederlands belang gediend. Er valt nu eenmaal beter handel te drijven, beter te investeren op plaatsen waar het rustig is, en de *rule of law* wordt nageleefd. Mensen hoeven niet van huis en haard te vluchten, als hun rechten gewaarborgd zijn. Het bevorderen van respect voor mensenrechten is dus niet alleen een morele opdracht, maar dient ook een breder belang. Oftewel: een morele oriëntatie, en een realistische koers.

Met de mensenrechtenstrategie is een intensivering van activiteiten over de volle breedte in gang gezet, die zeker ook implicaties heeft voor het Nederlands

Afrikabeleid. Het betekent onder andere dat Nederland in al zijn contacten het onderwerp van mensenrechtenschendingen zal aansnijden, ook als dat onze gesprekspartners niet welgevallig is – en dat is dikwijls het geval, zoals we vorige week in Sudan hebben kunnen ervaren. Ook binnen de Europese Unie wil Nederland echt de rol van aanjager op zich nemen. Ik vind dat de EU een nog actiever extern mensenrechtenbeleid zou moeten voeren. Dat doet recht aan de Unie als waardengemeenschap, die zij in eerste instantie is.

Ik ben dan ook blij dat mensenrechten tijdens de afgelopen EU-Afrika Top in december in Lissabon nadrukkelijk deel uitmaakten van de agenda, op Nederlands aandringen. Ik kies er niet voor om thuis te blijven omdat president Mugabe er is. Integendeel. We zijn er naartoe gegaan, en we hebben gesproken over mensenrechtenschendingen in Zimbabwe en in andere landen. Want met respect voor mensenrechten is het op veel plaatsen niet goed gesteld. Als onderdeel van een strategisch partnerschap is Nederland juist voorstander van nauwere samenwerking met Afrika ook op het vlak van mensenrechten. De recente doodstrafresolutie in de Algemene Vergadering is een goed voorbeeld van succesvolle inter-regionale samenwerking, waar we nauw hebben opgetrokken met een aantal Afrikaanse partners.

Nederland heeft zich in Afrika nadrukkelijk gericht op de versterking van de rechtsstaat. IOB heeft onze inzet in Rwanda en Zuid-Afrika tegen het licht gehouden en constateert dat er indrukwekkende resultaten zijn geboekt: de toegang tot het recht is toegenomen, er zijn rechters opgeleid, gevangenis gebouwd en organisaties voor rechtshulp gesteund. IOB stelt wel dat er minder oog was voor het respecteren van mensenrechten. Dat zal wat mij betreft in ieder geval tot het verleden moeten behoren. Ik zal hier zeker een vinger aan de pols houden.

Respect voor mensenrechten en de opbouw van de rechtsstaat versterken elkaar. Denk aan de hervorming van politie, leger en justitie, waar Nederland in veel Afrikaanse landen aan bijdraagt. Als politie, leger en justitie beter functioneren, kunnen mensenrechtenschendingen worden voorkomen. Ik noem een van de meest schokkende voorbeelden: het seksueel geweld tegen vrouwen, zoals dat op grote schaal voorkomt in de Democratische Republiek Congo, en waar ik ook tijdens mijn bezoek aan Darfur weer mee werd geconfronteerd. Een flagrante en misselijkmakende schending van vrouwenrechten, die we niet over onze kant mogen laten gaan en in de wortel moeten aanpakken. Corruptie, slecht opgeleide en veel te laag betaalde rechters en politiefunctionarissen maken dat de verkrachtingen door kunnen gaan.

Eén van de kritiekpunten van IOB is dat het Afrikabeleid te weinig oog heeft

gehad voor de positie van vrouwen in conflictsituaties. Ik denk dat ook op dit vlak sprake is van een kentering. Het Nederlands Nationaal Actieplan ten behoeve van VN-Veiligheidsraadresolutie 1325 over vrouwen, vrede en veiligheid wordt inmiddels uitgevoerd. In de mensenrechtenstrategie gaat ook veel aandacht uit naar de rechten van vrouwen. Wereldwijd, en ook in Afrika, worden de rechten van vrouwen en meisjes massaal geschonden, of het nu gaat om hun deelname aan het openbare leven of hun positie binnen de muren van het eigen huis. Traditie, cultuur en godsdienst worden gebruikt als excuus om de schending van universele normen goed te praten. Ik verzet me hier uitdrukkelijk tegen: mensenrechten gelden overal, altijd en voor iedereen, dus ook voor meisjes en vrouwen in Afrika. Het verbeteren van hun positie heeft hoge prioriteit voor mij, en voor collega Koenders in het kader van de millenniumdoelen. Ik zal mij de komende periode absoluut inspannen voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen.

Dames en heren,

IOB constateert dat Nederland een bescheiden, maar belangrijke rol speelt in Afrika. Kunnen we alles? Nee. Doen we wát we doen, goed genoeg? Met die vraag gaat u vandaag aan de slag. Over die vraag buigen collega Koenders en ik ons de komende tijd. Eerlijk gezegd speelt die vraag altijd een rol bij onze overwegingen, omdat wij afrekenbaar zijn, en ook willen zijn, op onze resultaten. De IOB-evaluatie geeft ons nog 600 pagina's extra stof tot nadenken, en daar zijn we de Inspectie heel erkentelijk voor.

3 What kind of Dutch bilateral aid policy would Africa like to see?

K.Y. Amoako, president of the African Center for Economic Transformation (ACET)

I am very glad to join you today to comment on the Dutch relationship with Africa. You have asked me here to give you my perspectives as an African, and that is unusual because foreign policy is usually formulated as a supply-side business. So I thank you for testing the market by having me here. This invitation is a good indication of your commitment to improving your already laudable record.

I am all the more happy to make these remarks in my new capacity as the founder and president of the recently established African Center for Economic Transformation, ACET for short, an non-profit policy research and advisory institution that is headquartered in Ghana. ACET will be providing African governments with the necessary analytical and practical resources to develop strong economic policies.

Let us turn now to your relationship with Africa. Aside your own evaluations report, on which I will comment in just a minute, there are a number of others which have compared the Netherlands against other donors. Many years ago, USAID conducted an evaluation that compared village water supply projects of 22 donors in Tanzania - the Dutch program was clearly the best. Most recently, the Center for Global Development, the renowned Washington-based think tank in its Commitment to Development Index, has ranked you consistently at the top; you were ranked first in the CDI over the last two years. Two years ago, the Development Assistance Committee of the OECD reviewed the Dutch aid program and found it exceptionally good. One of the reasons for their praise is demonstrated by this gathering today. In this meeting, you are sharing responsibility across the private sector, the development NGOs and many other civil society organizations. Your foreign policy positions vis-à-vis Africa have been consistently progressive and positive, compared to many other OECD countries.

An ideal partner

But let's take stock of your policy approach a bit more closely in the context of some of the indicators that are critical to an ideal partnership with Africa.

A decade ago I had the privilege of delivering a keynote address at the Stockholm Conference on Partnership for Africa. At that time, the volume of aid to Africa fluctuated unpredictably, making it impossible for receiving countries to plan effectively. Donors failed to harmonize their aid plans, adding to uncertainty. Aid was badly tied. Perception of ‘giving with one hand and taking with the other’ looked justified when one compared the aid a country gave with debt service payments, or with the tariffs protecting the agricultural and manufacturing sectors of wealthy countries. Too much aid was based on donor priorities rather than on the needs of the recipients. Donor policies and procedures were cumbersome or burdensome, leading to high transaction costs. In other words, aid quantity was insufficient and its ‘quality’ inadequate. At the same time, we recognized that African governments needed to urgently reform in favor of economic and political good governance. We needed to focus on strengthening financial management, building the capacities of parliaments and judiciaries and stamping out corruption. We had to address our regional peace and security needs, with calls for coordinated actions by the United Nations, the then Organization of African Unity, and sub-regional organizations to implement post-conflict rehabilitation programs. We realized that African governments should channel their spending on basic literacy, tackling diseases associated with poverty, supporting agricultural development through micro-finance and investments in rural infrastructure and supporting gender equality by investing in work done by women. Both African governments and their development partners faced the pressure of securing adequate financing for development within a holistic approach to the challenges of aid, trade reform and debt cancellation.

Given these challenges, at Stockholm ten years ago, I enumerated criteria for an ideal partnership with Africa. So let me see how my evaluation ranks you against what I audaciously called an ideal partner:

- An ideal partner would concentrate on well-performing countries, helping to establish a consensus in support of emerging winners. I think your evaluation shows some adherence to that approach, but it should be tempered with the understanding that yesterday’s record may be an inaccurate indication of tomorrow’s success. Nigeria looked like a poor bet for debt relief in your report, but the new government is moving with considerable interest in support of poverty reduction, while Kenya was a winner and its status is now clouded.
- An ideal partner will reinforce good leadership at the national and regional level of recipient countries rather than substituting it with donor programs.

You have met this in part, backing good national leaders, providing non-project-based aid where good leadership exists.

- An ideal partner would foster peace, human rights and an international ethos of moral behavior. No one doubts the Dutch motives in these areas. Although your strategy to support these areas may be less than clear, you have been a consistent and strong participant in global efforts to respond to humanitarian crises resulting from natural disasters or conflicts.
- An ideal partner, I said ten years ago in Stockholm, would help Africa receive fair access to markets, would stand as a leader on debt reduction and would assure Africa access to advanced technologies. If I read the report accurately, I think the evaluators gave you a mixed review on two of the issues - debt reduction and your focus on market access. Nonetheless I believe you have been a leader on these matters, and must be saluted particularly for creating a conducive institutional setting for development policy coherence.
- An ideal partner would work toward accelerating human development. This you have clearly done through your support of basic education and basic health, including impressive work on reproductive health and hiv/aids. But the strengths of your record on secondary, vocational and higher education and on efforts to help reverse the brain drain in health are less decisive.
- An ideal partner would promote pluralistic forces in development by supporting a range of stakeholders, including African firms, African civil society and African intellectual communities in the fight against poverty. I could not find a story line on this in the report. The issue of the relationship to African firms is particularly poignant given the sharp reduction of Dutch aid to Africa's productive sectors, particularly agriculture, a pattern, regrettably, that has been common among other donors for more than a decade.
- And an ideal partner would promote regional integration and strengthen African institutions whose work cuts across national boundaries. Here I would say that the Dutch program may require greater clarity of purpose. Special attention should be paid to policy innovation and increased resource allocation towards regional programs beyond your support for fragile states or sub-regions.

New challenges – aid effectiveness

Soon after I made my wish list, we at the Economic Commission for Africa held a series of closed door meetings of leading donor development cooperation

ministers and leading African Ministers of Finance. The so-called Big Table Meetings were notable for their frankness. At the first meeting, your then Minister, Evelien Herfkens, and most of the donors' Ministers joined with practically all the Finance Ministers in saying that the aid business was not working well in Africa.

A lot has happened since then and you have been at the forefront in attempts at aid effectiveness. At the international level there has been some real movement. Some of the issues, like untying aid, have been on the agenda for so long that they are ready to celebrate their golden anniversary, but others like conditionality have seen measured progress. In this context, the 2005 Paris Declaration on Aid Effectiveness was a milestone in stressing ownership, harmonization, alignment, results and mutual accountability. It laid out a practical, action-oriented road map to improve the quality of aid and its impact on development.

In September this year, Ministers, heads of development agencies and civil society organizations from around the world will gather in Accra, Ghana, for the Third High-level Forum on Aid Effectiveness. Their common objective will be to review the progress made in implementing the Paris Declaration, and to re-energize debate on aid effectiveness with a view to sustaining political support for reform.

Following consultations between the Government of Ghana, the host of the Third High-level Forum, and its organizers at the OECD and the World Bank, I have been appointed as a Special Advisor to the Ghana Government. I have been asked to use this role to mobilize enhanced input into the Forum from developing countries and to facilitate high-level political consensus among these countries around the key action issues leading to Accra. For that purpose I am convening a contact group of experts and officials from 12 countries representing Africa, Asia and Latin America to agree on a set of high-impact and innovative actions that will help to remove bottlenecks and improve aid effectiveness.

In this context let me share with you some of the lessons from Africa and the developing world in general that are now widely acknowledged as critical to taking the Paris Declaration significantly forward towards greater aid effectiveness. These lessons are also an appropriate commentary on a few of the conclusions of your evaluation report.

1. Developing countries must have ownership of the development process including over aid, and international partners must respect this ownership in all their actions.

2. Ownership depends greatly on the quality and strength of country leadership and country technical and management capacities. When capacity is weak, and there is lack of leadership, strategies are highly influenced by external partners.
3. Respecting ownership requires that donors support national development strategies, including the trade-offs between different sectors, policies and types of expenditures within this overall strategy.
4. The best results in harmonization and alignment are achieved through budget support programs, which allow countries to allocate aid more flexibly according to their own priorities.
5. A strong monitoring and evaluation framework benefits both donors and recipients. In general, defining the right modalities and effective modus operandi for technical assistance and support remain a challenge for both donors and partner countries alike.
6. Donors and developing countries must be held mutually responsible for development results. As partners in programs they should share risks and accountability on the basis of well-defined respective roles, and establish and monitor relevant key performance indicators that reflect progress and impact over the long term.

To summarize: mutual accountability is perhaps the key element to satisfying the high expectations from both recipients and donors. But mutual accountability is impossible without ownership on the recipient's side and ownership without capacity is meaningless. Not only must donors therefore respect ownership, but they should use their aid to strengthen the capacity of developing countries to exercise this leadership.

What do these lessons mean for the outcome of the Third High-level Forum in Accra in September? They mean that we must examine thoroughly the achievements made since Paris and take bolder measures to assure greater progress in aid effectiveness. In other words, Accra cannot be business as usual. We have to engage the most innovative ideas towards increased ownership and accountability for greater impact.

One such idea is a proposal for 'progress-based aid' from the Center for Global Development, the renowned think tank in Washington. Under this proposal donors would commit to pay a specific amount for clear evidence of measurable progress against agreed goals, for example in education, in low-income countries. It would increase transparency by focusing attention on

monitoring outcomes and bring greater compliance of donors to their existing commitments. Notably, citizens in poor countries would have full information about the financing available to their governments, making governments accountable for progress to those citizens, rather than primarily to donors.

Mr. Minister, at Accra and beyond, I urge your Government to exercise leadership in supporting and implementing such innovative concepts as progress-based aid. I believe that doing so would be in line with the same kind of leadership that has been responsible for this country's outstanding record on aid issues.

I have spent a lot of time talking about aid relationships. But your relationship with Africa is and should remain broader, embracing trade and private investment. Every year, African countries improve their business climates and open up their economies to increased investments in many sectors, including the extractive industries, agribusiness, transportation and communications infrastructure and energy. Smart responsible investors are doing well in Africa, are enjoying high returns and are working with local entrepreneurs to build local private sectors and to create jobs. China is strongly present, with India and Brazil coming along. It is essential, in an increasingly competitive world, that you continue your commitment to doing business in Africa, and to doing it as socially responsible investors.

We in Africa admire the strengths and the dynamism of your civil society organizations that have contributed so much to your societal progress. We are grateful therefore for the strong support you have been providing to community organizations, NGOs, the media and other networks and associations on our continent as we strive to build the social capital that is so critical to our future. I believe that in the years ahead Africa will enter into an economic and political transformation that will take us to a new level of development. I believe that civil society is essential for our next progress: civil society as development actors should complement and also provide useful competition to the state, as innovators they should provide examples from which we can learn and emulate, and as advocates they can help strengthen decision making.

On a personal note, I have been an economist my entire professional career. I have dealt with policy issues in a wide range of countries. Typically, policy makers in Africa have few policy staff, even as they face more and more complex decisions. So how are they supposed to sort through all the growing interests calling for so many changes? How can they collect and assess evidence, weigh

options, find independent advisory work they can trust and wind up with the decisions that are likely to solve the identified problems. In particular how can they develop the capacity to exercise the ownership and leadership that I have stressed throughout this speech to be so essential to aid effectiveness? I want to be part of this movement to create strong policy analysis and advice for our policy makers. It is for this reason that I have established, with the support of a number of African leaders, and leading international experts and institutions, the African Center for Economic Transformation which I mentioned at the very beginning of my presentation.

Broader focus

Finally, let me make three points about the broader relationship, which I will have to mention briefly because of time constraints. The first is the approaches taken to dealing with the poorest, conflict-ridden or post conflict nations in Africa. As Paul Collier, in his now famous book, the *Bottom Billion*, sets forth, the needs of many of our countries require a different set of policy responses than their well-performing neighbours. Development assistance to these nations must be focused on an integrated framework that addresses not only security concerns, governance, and resource gaps, but also begins to build up economic infrastructure. Indeed your Ministry, integrating so many different interests and perspectives, is the perfect setting for responses that transcend normal aid relationships.

My second point is about the need to address the crisis of legitimacy in the governance of the multilateral system, in the UN, World Bank and the IMF. While these global institutions must be vital in responding to our greatest shared concerns, it is well understood now that that decision-making within these institutions is not only disproportionately skewed towards rich countries, but also that these institutions are increasingly inept at solving urgent regional and global challenges. The response so far to the crisis in Darfur is shameful. And the records on managing the climate change and water crises are sad. We are not prepared to accommodate the emergent flows of environmental refugees. As a leader in providing reproductive health services and on global water issues, your national record is better than most, of course. But you are part of the bigger picture and that picture must be drastically changed. The question is how we can work together to create more legitimate multilateral power structures and make these institutions more effective.

In closing, allow me to focus on another picture - or rather on the need to change how Africa is perceived. I have no interest in sugarcoating the bad actors and tragedies that still exist on my continent. I want the glare of public attention to focus on them. I want us to firmly work together to stop the generation and flow of corrupt capital. I want us to fight together for clean, effective governments and private sectors.

But I also want truth to shape policies towards Africa and policies in Africa. I want us to be seen as increasingly differentiated but struggling towards some common causes of self-reliance. I want our accomplishments to be acknowledged. Thirteen African countries have attained or are approximating middle-income status. Ghana will halve poverty by 2015 attaining that Millennium Development Goal. In more and more countries, our people are outspoken in public discussions on governance. Of all the continents, Africans are the most optimistic about our futures. Please, carry these positive messages with you when you present to your citizens your policy approaches to Africa. In Africa, with your help, we are making tremendous strides, and together we can help to shape a more prosperous future.

Mr. Minister, Ladies and Gentlemen, thank you for the pleasure of being with you. I wish you the most fruitful discussion and resultant policies.

4 Afrika: turbulente tijden vergen een reality check

Bert Koenders, minister voor Ontwikkelingssamenwerking

Experts, beroepskrachten, wetenschappers, en vooral u mensen uit de praktijk die Afrika kennen en doorleven, die van Afrika houden, maar ook het dubbele beeld van Afrika kennen, enerzijds de vooruitgang, de economische groei, de teloorgang van autoritaire staten, anderzijds de blijvende armoede en het conflict, dank dat u hier allen gekomen bent. Ik las vanochtend ergens dat ik geprobeerd zou hebben de evaluatie van het Afrikabeleid weg te moffelen. Alsof het versturen van het stuk aan de Kamer een doofpotstellende daad is. Het feit dat Maxime Verhagen en ik besloten hebben hier vandaag dit congres te organiseren, met vierhonderd denkers, doeners en kenners die bepaald niet op hun mondje zijn gevallen, bewijst hopelijk het tegendeel. We hebben dit congres niet voor niets georganiseerd: beleid, nationaal en internationaal, moet permanent onderhevig zijn aan een *reality check*. Dat geldt voor ontwikkelingssamenwerking, voor het geïntegreerde Afrikabeleid niet minder dan voor prachtwijken, krachtwijken, voor wegen en zorgstelsels. Klopt het wat we doen? Sluit onze inzet voldoende aan op de Afrikaanse realiteit? Maken we de juiste keuzes? We zijn daar elke dag, elk uur mee bezig. Daarom rapporteren de ambassades ons dagelijks, daarom organiseren we dit soort bijeenkomsten hier en in ontwikkelingslanden en daarom hebben we op het terrein van ontwikkelingssamenwerking niet alleen een Algemene Rekenkamer, en de resultatenrapportages, maar ook een eigen evaluatiedienst, IOB, die in onafhankelijkheid werkt. Ik ga niet over hun conclusies en hun methodologie. En ik ben blij dat ze over tien jaar Afrikabeleid tot 2006 deze week een lijvig rapport heeft afgeleverd. Voor een nieuwe minister is dat essentieel en veel van de conclusies heb ik gelukkig al verwerkt in mijn beleidsnota *Een zaak voor iedereen* en in de operationele deelnotities die nu uitkomen op het terrein van fragiele staten en risico's, op de uitwerking van landbouw en ruraal ontwikkelingsbeleid, en bijvoorbeeld op het terrein van corruptiebestrijding en *zero-tolerance*. Het feit dat u, als vierhonderd verzamelde denkers, doeners en beleidsmakers zich een dag lang heeft gebogen over het beleid, draagt bij aan de noodzakelijke *reality check*. Wat mij hier vandaag is opgevallen, is de positieve en constructieve discussie over in feite zeer complexe problemen die met name raken aan de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking. Maar daar gaat nog een vraag aan vooraf: heeft het eigenlijk nut wat we doen?

IOB heeft met haar rapport gepoogd een schets van de realiteit te leveren. In het algemeen kan ik zeggen dat ik het in grote lijnen eens ben met de aanbevelin-

gen. De evaluatie biedt een aantal zinnige suggesties om onze beleidsaannames kritisch te confronteren met de Afrikaanse realiteit. Een groot deel van de aanbevelingen is, zoals ik zei, inmiddels zelfs al overgenomen in het beleid: we hebben niet stilgezeten sinds 2006. We hebben een duidelijke focus aangebracht. Namelijk: fragiele staten, groei en verdeling, de positie van vrouwen en klimaat en energie. Niet meer en niet minder. Deze keuzes hebben een sterke armoedefocus. Daar gaat het mij om. Sterker nog, we hebben ze gekozen omdat juist op deze terreinen het behalen van de millenniumdoelen het verst buiten bereik ligt. En we hebben gekozen voor maatwerk: met drie landenprofielen proberen we de hulpinzet te stroomlijnen en zo afgemeten keuzes te kunnen maken. In andere woorden: de belangrijkste aanbeveling van IOB, 'kies voor een realistische benadering van ownership, zonder retoriek', staat met hoofdletters boven de nieuwe aanpak. Er zijn vanzelfsprekend ook een aantal aanbevelingen waar ik me minder in kan vinden of die ik minder goed onderbouwd vind. Dit heb ook aangegeven in de beleidsreactie op het IOB-rapport. Deze dag heeft weer stof geboden om verder van te leren. We zijn er nog lang niet over uitgepraat, maar ik zal zo terugkomen op een aantal aanbevelingen uit de werkgroepen van vandaag die ik nu al zou willen meenemen. Maar voor ik hierop kom, op de specifieke aanbevelingen over de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking, wil ik kort stilstaan bij de vraag die daaraan voorafgaat. Namelijk de vraag naar het belang van moderne ontwikkelingssamenwerking.

Realiteit in ontwikkeling en het nut van OS

Vorige week was ik in Kenia, waar de verkiezingen aanleiding zijn geweest voor een uitbarsting van geweld. Het land is verscheurd en het beeld is tragisch. Angst en geweld heersen overal. De onzekerheid is enorm. De oorzaken liggen echter dieper. De bevolking van Kenia is in korte tijd gegroeid van 8 tot 35 miljoen inwoners, er is daar enorme schaarste. Kenia is bovendien een van de landen met de meest scheve inkomensverdeling. En met een jonge bevolking, van jeugdige mannen tussen de 18 en 25 die barsten van het testosteron en geen werk hebben. Achter de façade van de macht zien we tekenen van slecht bestuur. Het is een weerspiegeling van de situatie die we wereldwijd zien: de vermogens- en inkomensverschillen nemen toe. De concurrentie wordt groter en de eisen die de wereldmarkt stelt zijn hoog. De globalisering stelt de keuzes van ontwikkelingssamenwerking op scherp: nieuwe kansen, veel mensen die uit de armoede worden getrokken, maar tegelijkertijd een radicale nieuwe arbeidsdeling met winnaars en verliezers.

Dat heeft directe gevolgen voor Afrika, in al zijn diversiteit. Ik heb duidelijk in mijn beleidsnota aangegeven hoe duurzame groei terug moet op de internationale ontwikkelingsagenda. Ontwikkelingssamenwerking speelt daarbij een katalyserende rol, samen met internationaal handels-, monetair-, milieu- en migratiebeleid. Coherentiebeleid is essentieel. Die context is essentieel voor Afrikaanse ontwikkeling en voor het sturen van onze ontwikkelingsinspanning. Waar gaat het om? De prijzen van industriële producten dalen wereldwijd door het aanbod van onder andere goedkope Chinese en Indiase arbeid. Maar de snelle groei van China en India leidt ook tot een sterk verhoogde vraag naar energie en grondstoffen waardoor de prijzen van grondstoffen en voedsel sterk stijgen. Voor nieuwkomers op de wereldmarkt zijn er daarom zeker kansen, maar het blijkt in de praktijk heel moeilijk om die kansen ook daadwerkelijk te benutten.

Voor partnerlanden in Afrika, en ook elders, hebben deze ontwikkelingen ingrijpende gevolgen. De economische groei in sommige Afrikaanse landen is 6% en wordt met name gegenereerd via exporten met daarin een groot aandeel grondstoffen en gewassen. De hoge bevolkingsgroei is er mede oorzaak van dat per capita inkomen en koopkracht slechts weinig toenemen. De armoede neemt daardoor slechts langzaam af. Consumenten in Afrikaanse landen profiteren wel van de opkomst van China en India, maar formele werkgelegenheid neemt nauwelijks toe. Het merendeel van de Afrikaanse landen kampt met binnenlandse markten die te klein zijn voor het bereiken van schaalvergroting en kostenverlaging. De industriële basis ontbreekt om toenemende urbanisatie op te vangen, met groter wordende stedelijke armoede als gevolg. Kostennadelen door vooral zwakke infrastructuur remmen groeikansen voor de export van landbouwgewassen. Conflicten, slecht bestuur, klimaatverandering, de aids-epidemie en fragiliteit zijn grote remmers op de ontwikkeling van Afrika. En zo dus ook in Kenia: de instroom van vluchtelingen uit buurgebieden, de schaarste en een onvoldoende volgroeide democratie destabiliseren het land enorm.

De vraag is: kan hier vooruitgang worden geboekt? Het antwoord daarop is ja, maar moeizaam. In het voorbeeld van Kenia: in politiek opzicht werkt Kofi Annan nu aan een oplossing voor de urgente politieke situatie, samen met de partijen. Er vinden fundamentele discussies plaats over de verdeling van macht. Internationale ontwikkelingsdiplomatie is een essentieel onderdeel van ons beleid. Tegelijkertijd wordt het maatschappelijk middenveld door tal van initiatieven versterkt en wordt de verdeling van macht over bijvoorbeeld het politieke apparaat onder de loep genomen. In economisch opzicht wordt er gewerkt aan

ontwikkeling van de private sector, wat voor mij de motor van ontwikkeling is. De kwestie van de landverdeling wordt aangepakt onder meer met het opzetten van kadasters. SNV werkt hier ook aan, echt op *grassroot*-niveau. Het gaat dus om een combinatie van kortetermijnactie en bezien hoe ontwikkelingssamenwerking kan werken aan de problemen achter de façade: machtsstructuren, schaarste aan land en werkgelegenheid.

Het probleem moet uiteindelijk een Keniaanse oplossing krijgen. Alleen dan is het duurzaam. Maar buitenlandse druk kan wel degelijk leiden tot een verandering van de dynamiek in het Keniaanse debat. De leiders daar trekken zich wel degelijk iets aan van diplomatieke druk. Het is een kwestie van duwen en trekken. We trekken samen op met Louis Michel en gelijkgezinden. Dat helpt wel degelijk. De Kenianen zijn ook bang voor de gevolgen voor het toerisme en de economie als ze de paria worden van Afrika en van de wereld. En natuurlijk voor de ontwikkelingsrelatie. We geven hulp aan Kofi Annan en het vredesproces. Geen begrotingssteun dus, maar een geïntegreerde 3D-benadering, waarover collega Verhagen vanochtend al uitgebreid sprak, brengen we hier in de praktijk. Zoals we dat ook doen in de Democratische Republiek Congo, Sudan en elders. We werken hier, zoals IOB aanbeveelt in de Afrika-evaluatie, aan een geïntegreerde aanpak. En we geven hier geen begrotingssteun, juist om te voorkomen dat hulp verkeerd terecht komt. Elk land verdient zijn maatgesneden aanpak, vandaar dat in Kenia een aantal jaren geleden Nederland de hulp reduceerde vanwege corruptie en wij geen begrotingssteun verlenen.

De effectiviteit van OS

Ontwikkelingssamenwerking heeft nut en het is nog altijd relevant voor onze tijd. Nederland staat nog steeds op nummer 1 op de internationale ranglijst voor de kwaliteit van onze OS. Meer dan ooit kijken we naar kwaliteit en efficiëntie van ons beleid. En de vraag die natuurlijk vandaag centraal staat is: is het effectief genoeg en is het efficiënt genoeg?

Aan die twee minimumvoorwaarden moet ontwikkelingssamenwerking, zoals al het beleid, voldoen. Dat is ook mijn plicht in de richting van belastingbetalers hier en ontvangers daar. We zijn daar ook steeds mee bezig. Ontwikkelingssamenwerking is de meest geëvalueerde sector. We hebben de resultatenrapportages waarin tot in detail wordt aangegeven of onze investering in ontwikkeling daadwerkelijk iets oplevert. En in de periode die IOB nu evalueerde, de periode 1998-2006, zijn niet alleen tachtig beleidsnotities verschenen, maar ook 53

IOB-evaluatierapporten. Ik vind dat belangrijk: elke euro moet integer worden besteed. Daar zou ik wel meteen aan willen toevoegen dat het wel een risico-belegging blijft. Zoals ook geldt voor het investeren in het Nederlands onderwijs: we kunnen niet van elke euro die we aan het onderwijs besteden, zeggen dat het leidt tot 1% hogere Cito-toetsresultaten of tot 209.878 jongeren die kant en klaar op de arbeidsmarkt komen. Daarvoor zijn te veel factoren in het spel die allemaal niet beïnvloedbaar zijn. Dat geldt a fortiori voor ontwikkelingssamenwerking waar een groot aantal factoren aan het werk is en daarnaast gaat het om risico's nemen, om beleggen, om durfkapitaal. Altijd risicovol en wat mij betreft nooit roekeloos. Mijn aanpak van ontwikkelingssamenwerking is dan ook een politieke. Het versterken van lokale structuren, achter de façade komen en de *root causes* bespreken van onderontwikkeling. Ik begreep dat hier in de werkgroepen over resultaatgerichtheid ook het een en ander is gezegd. De toename van de betrokkenheid bij goed bestuur en de politieke vraagstukken moeten geen holle frasen zijn. We moeten kijken wat er echt speelt. De soms doorgeslagen bureaucratische benaderingen van ons beleid verhullen de praktische realiteit. Zo interpreteer ik de uitkomsten van deze werkgroep. Daar zou ik aan willen toevoegen dat ik onze partnerlanden indeel in drie typen, die ook sterk variëren in de mate van goed bestuur en in de mate waarin we resultaten kunnen bereiken. Door deze nieuwe indeling kunnen we veel meer maatwerk leveren en de effectiviteit van onze inzet vergroten. En we zien vooruitgang. Zoals IOB constateert is de toegang tot het onderwijs en de gezondheidszorg in Afrika in de afgelopen jaren sterk verbeterd. Ook voor de armsten. Uganda en Zambia zijn erin geslaagd het onderwijsniveau op peil te houden, ondanks de explosieve toestroom van nieuwe leerlingen. Dat is voor een groot deel te danken aan het fenomeen begrotingssteun, zo constateert ook IOB. De steun aan hele sectoren heeft geleid tot ontsnippering van beleid en tot de mogelijkheid om daadwerkelijk grote sprongen vooruit te maken. Dat lukt onvoldoende met de ouderwetse projectenbenadering en daarom heeft OS ook veel geleerd.

Begrotingssteun en zeggenschap

Laat ik maar eens met dat punt beginnen: begrotingssteun. Begrotingssteun is onlosmakelijk verbonden aan het begrip zeggenschap. Het is en mag nooit een doel in zichzelf zijn. Het is een middel dat altijd een *reality check* nodig heeft. Begrotingssteun heeft onder meer als doel om zeggenschap te vergroten en die zeggenschap is wat mij betreft nog veel te gering. Zoals in de werkgroep vandaag over dit onderwerp ook naar voren kwam: het gaat erom de *accountability* van regeringen naar hun eigen bevolking te vergroten. Er is nu te veel bureau-

cratie, te veel regels. Naar de mening van IOB worden de pretenties van donoren (inclusief Nederland) over bevordering van zeggenschap van de ontvanger maar ten dele waargemaakt. Zeggenschap is vaak een wassen neus volgens de evaluatoren. Dit zou ook gelden voor algemene begrotingssteun en sectorale steun, modaliteiten die juist een grotere zeggenschap beogen. Voor zover er sprake is van nationaal *ownership*, beperkt die zich veelal tot het desbetreffende ministerie van Financiën. Dit is misschien wat al te scherp gesteld, maar er ligt hier inderdaad een spanningsveld.

Toen ik minister werd heb ik hier tegenover mijn mensen direct op gehamerd. Begrotingssteun kan essentieel zijn om transactiekosten te verlagen, maar er zitten *biases* in. Te veel gepraat in de hoofdstad, te veel bureaucratie, te veel gericht op de techniek en de lijnministeries; te weinig decentraal, met de private sector en de civiele samenleving, te indirect op armoede gericht. Niet het kind van de begrotingssteun met het badwater weggooien, wel veel kritischer zijn. Laat ik beginnen met zeggenschap. De kwestie van zeggenschap is essentieel; het gaat om het vergroten van keuzemogelijkheden door de mensen daar en die is problematisch om drie redenen. Ondanks allerlei afspraken over zeggenschap bepalen donoren meestal de agenda omdat de verhouding tussen donoren en partnerlanden nu eenmaal niet gelijkwaardig is en donoren in de praktijk een geringe bereidheid vertonen om eigen prioriteiten aan te passen en hun zichtbaarheid te verminderen. In de tweede plaats is de beperkte mate van zeggenschap ook terug te voeren op de in eerdere beleidsreacties gememoreerde paradox: de spanning tussen de wens om de partners in het Zuiden de samenwerking vorm te laten geven en het ontbreken van voldoende capaciteit hiervoor. Dit leidt er ook toe dat partneroverheden de zeggenschap vaak zelf niet voldoende opeisen. De vaak overheersende rol van het ministerie van Financiën hangt doorgaans samen met de aanwezige capaciteit in dit ministerie. Ten derde bestaat er niet zelden een spanning tussen zeggenschap van de ontvangende overheid en de donorwensen ten aanzien van de legitimiteit van bestuur. Uit de IOB-evaluatie van de sectorale benadering uit 2006 blijkt dat Nederland meer dan andere donoren ruimte laat voor eigen besluitvorming. Nederland zet zich op landenniveau en internationaal sterk in voor een resultaatgerichte benadering, waarin de beleidsdialoog en eventuele voorwaarden voor financiering gekoppeld zijn aan de ontwikkelingsresultaten – en daarvoor benodigde maatregelen – die partnerlanden zelf hebben geformuleerd.

Anders gezegd: we proberen het zelflerend vermogen te vergroten en tegelijkertijd landen te helpen om een aantal kernsectoren op de rit te krijgen. Neem bijvoorbeeld de onderwijssector in Uganda. We concentreren ons daar op twee zaken: de aanwezigheid van leraren op school en het beperken van uitval van leerlingen. Beide essentieel voor de kwaliteit van het onderwijs. Deze indicatoren zijn ontleend aan het Ugandese onderwijsbeleid, maar vergen van de overheid wel een grote inspanning die raakt aan 'politieke' belangen: onderwijzers vormen een belangrijke achterban voor de president. In de werkgroep onderwijs werd vandaag gepleit voor een vergroting van de participatie van de direct betrokkenen. Dit deel ik zeer. Een belangrijk uitgangspunt blijft dat de Nederlandse overheid - anders dan bedrijven en ngo's - overheden in onze partnerlanden als natuurlijke partner heeft. Een ministerie van Financiën vervult een belangrijke rol als hoeder van de begroting. Maar we overleggen ook intensief met de vakministeries van bijvoorbeeld onderwijs, gezondheidszorg en milieu, en met niet-gouvernementele organisaties. We ondersteunen de politieke verantwoording binnen de partnerlanden zelf.

Die politieke verantwoording, dat is voor mij een kernpunt van het beleid. Partnerlanden moeten in de eerste plaats verantwoording afleggen aan hun eigen bevolking. Hoe meer ze hun tijd besteden aan verantwoording aan donoren, hoe lastiger dat wordt. Daarom gaan we parlementen en ngo's ondersteunen. Ik ben bezig afspraken te maken met ngo's, SNV, NIMD en anderen om dat handen en voeten te geven. Om kritische massa te genereren. En natuurlijk om zelf de beleidsdialoog heel scherp te voeren. Dat laten we zien in Zambia, in Pakistan, in Kenia, in Ethiopië.

De hulpmodaliteit die zorgt voor maximale zeggenschap van het ontvangende land zelf en voor minimale versnippering is begrotingssteun. Het is een spannend instrument dat volop in ontwikkeling is. Ik heb begrepen dat Farah Karimi van Oxfam/Novib vandaag heeft aangekondigd een campagne te starten voor een hoger percentage begrotingssteun in de Nederlandse hulpstroom. Begrotingssteun is de meest radicale wijze om de transactiekosten van donorsteun terug te dringen, omdat donoren immers volledig aansluiten bij de nationale beleidsprioriteiten en begrotingssystematiek. Een evaluatie van een consortium van donoren en wetenschappers, onder leiding van de University of Birmingham, heeft dit laatst nogmaals onderschreven. Net als IOB constateerden zij met name een positief effect op de *service delivery* in het onderwijs en de gezondheidszorg. Niet alleen door de wensen van de donoren, maar als antwoord op een sterke vraag vanuit de bevolking in de ontvangende landen naar deze diensten. De IOB-evaluatie onderkent dat begrotingssteun positieve gevolgen heeft voor

donorharmonisatie en bijdraagt aan toenemende efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de desbetreffende landen. U weet dat een land als Tanzania kampt met 17.000 missies per jaar van allemaal goedwillende donoren en organisaties die ook vaak bij mij aan de deur kloppen. Dat vreet energie en beperkt de capaciteit. Dit betreft met name de capaciteit voor planning, begroting en verantwoording op het nationale niveau. Ook biedt begrotingssteun beter dan projectsteun een ingang om de tekortkomingen in het beheer van publieke middelen, inclusief corruptiegevoelige procedures, te bespreken. Daarnaast heeft begrotingssteun nog een belangrijke functie, namelijk het uitbreiden van de financiële armslag voor betere dienstverlening door de overheid en uitgaven die economische groei kunnen stimuleren. Zowel de ruimte voor investeringen als voor het behouden, beter opleiden en uitbreiden van personeel neemt toe.

IOB merkt op dat de uiteindelijke effecten van algemene begrotingssteun op economische groei en de armoedesituatie in de partnerlanden niet zijn aangetoond in de internationale evaluatie. Dat ligt voor de hand; het effect van begrotingssteun kan moeilijk worden geïsoleerd van het algemene sociale en economische beleid van het partnerland zelf. Bovendien zijn er veel andere contextspecifieke factoren van invloed op groei en (inkomens)armoede. Maar dit betekent natuurlijk niet het omgekeerde: dat begrotingssteun géén positief effect heeft. Integendeel: ik noemde al de drastische uitbreiding van de sociale dienstverlening. Daardoor hebben ook meer armen toegang gekregen tot onder andere basisonderwijs en gezondheidszorg. Het is dus niet zo dat, zoals gisteren in Trouw werd beweerd, de allerarmsten er bekaaid van afkomen, integendeel! Ik ben blij dat de werkgroep die vandaag hierover plaatsvond mijn analyse hierover deelde. Diezelfde werkgroep plaatste ook kanttekeningen die ik ook heb: we moeten letten op de conditionaliteiten en op de lokale verantwoording, die moet centraal staan. We moeten begrotingssteun gebruiken om de verantwoording te verbeteren. Dat doen we via de politieke dialoog. We moeten daarbij de nadruk leggen op de prestaties van onze partners op hoofdlijnen en niet te gedetailleerd gaan zitten. In mijn beleidsbrief onderstreepte ik dat ook al. Deze aanbevelingen neem ik dan ook zeer ter harte en deze zal ik opnemen met onze nationale en internationale partners.

Inhoudelijke oriëntatie

Hiermee komen we op de kernvraag. Die naar de armoedebestrijding: zijn we in staat om onze hulpinspanningen te laten aankomen bij de allerarmsten? Armoedebestrijding stond en staat centraal in het Nederlandse Afrikabeleid. Ik

had overigens graag gezien dat de evaluatie echt over het Afrikabeleid ging: wat is er specifiek aan de Afrikaanse context, geschiedenis, ontwikkelingsinspanningen die het anders maakt dan de ontwikkelingsinspanningen in veel Aziatische landen, waar een combinatie van ontwikkelingssamenwerking, landhervorming en economisch beleid – vaak tegen de regels van het IMF en de Wereldbank in (overigens ook niet geëvalueerd!) - tot grote successen heeft geleid. Nu gaat de evaluatie deels in op bekende studies over algemeen beleid en past ze toe op een aantal Afrikaanse landen. Dat levert minder resultaat op, maar ik vind het wel goed dat we er veel lessen uit kunnen leren en dat doen we ook. Het moet en kan altijd beter. Bijvoorbeeld, in de nieuwe ORET-regeling staat armoedebestrijding centraal. Ik onderschrijf dan ook de aanbeveling van IOB dat er méér kan worden gedaan om de armoedefocus te ‘revitaliseren’. In mijn beleidsbrief heb ik dit al aangegeven. De vier prioriteiten die ik heb gekozen raken direct aan de dieperliggende oorzaken van sociale uitsluiting, en aan de mate waarin partneroverheden verantwoording afleggen aan de eigen bevolking. Maar we moeten wel beseffen dat het bij structurele armoedebestrijding om langdurige sociaal-economische en interne maatschappelijke processen gaat. Enige bescheidenheid omtrent de resultaten die we met onze hulp op korte termijn kunnen boeken is op zijn plaats. Toch toont deze evaluatie opnieuw aan dat goed afgestemde en zorgvuldig uitgevoerde interventies resultaten opleveren en bijdragen aan armoedevermindering.

Groei en verdeling

Mijn eerste prioriteit is economische groei en verdeling. Een essentiële doelstelling die in het beleid gedurende de evaluatieperiode tot 2006 wat mij betreft volstrekt onvoldoende aandacht heeft gekregen. Groei is een noodzakelijke voorwaarde voor welvaartsstijging en in steeds meer partnerlanden neemt de economische groei gelukkig ook weer toe. Stijgende wereldmarktprijzen voor landbouwproducten en grondstoffen en een verbeterd macro-economisch beleid zijn daarvoor een groot deel verantwoordelijk voor. De mate waarin de allerarmsten hiervan profiteren wisselt echter sterk. Daarom is groei en verdeling een prioriteit en een van de aangekondigde beleidsintensivering binnen mijn beleid.

Deze intensivering vereist een breder beleid dan hulp alleen. Dit betreft ook het streven naar een eerlijk en open wereldhandelssysteem. Gelukkig erkent IOB dat: de initiatieven van Nederland bijvoorbeeld voor een verbeterde markttoegang van Afrikaanse producenten op het gebied van snijbloemen en katoen worden over het geheel genomen positief beoordeeld. Wij zullen op de ingeslagen weg van versterking van de coherentie tussen handelsbeleid en ontwik-

kelingsbeleid voortgaan. Afrikaanse landen hebben echter ook een eigen verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en uitvoering van een samenhangende groei- en ontwikkelingsstrategie, gericht op het scheppen van werkgelegenheid en vermindering van armoede. Dit vraagt onder andere om macro-economische stabiliteit en een transparant begrotingsbeleid en –beheer. De Nederlandse begrotingssteun aan partnerlanden biedt een goede ingang voor een dialoog hierover met de overheden van de partnerlanden, maar ook met invloedrijke donoren op dit gebied zoals de Wereldbank en het IMF. En verder is het natuurlijk zaak om het ondernemersklimaat te verbeteren. Dat wil zeggen: ondersteunen van adequate wet- en regelgeving en het tegengaan van corruptie. Ik wil via de Schokland Akkoorden en de uitvoering van mijn brief over de private-sectorontwikkeling de private sector alle aandacht geven.

Fragiele staten

De tweede prioriteit die ik als minister heb aangebracht in mijn beleid is de aandacht voor fragiele staten. In Afrika hangt de mate van fragiliteit van een land en het risico op het uitbreken van gewapende conflicten nauw met elkaar samen. Er zijn nog te veel landen in Afrika waar de veiligheid in het geding is, waar ongecontroleerd geweld wordt gebruikt ten koste van burgers en hun soms schamele bezittingen. Vrede en veiligheid staan dan ook boven aan de agenda in deze landen. De door IOB vastgestelde grotere nadruk in het Nederlandse Afrikabeleid op de bevordering van vrede, veiligheid en ontwikkeling ondersteun ik van harte. We zijn al hard bezig in Sudan, de Democratische Republiek Congo en Burundi. Samen met onze internationale partners. Want we kunnen het daar niet alleen. En we moeten vooral nog beter worden in het overbruggen van de kloof tussen noodhulp en ontwikkelingssamenwerking. Dat moet beter in elkaar overlopen. Uw aanbevelingen hierover zijn dan ook zeer welkom.

Klimaat en energie

Naast groei en verdeling, fragiele staten en de positie van vrouwen, waar ik vanwege de dramatische cijfers als het gaat om moeder- en kindsterfte een essentiële prioriteit van gemaakt heb, gaat nummer 4 van het beleid over klimaat en energie. Ik vind het jammer dat klimaat en energie maar een zeer beperkt onderdeel is van de evaluatie. De verdeling van milieugebruiksruimte en de effecten van klimaatverandering voor ontwikkelingslanden zijn enorme vraagstukken met een gigantische impact op onze inzet. Ik heb de klimaatverandering in een eerdere speech ietwat pathetisch wellicht, vergeleken met de

ramp van de Titanic. Toen de ramp zich voltrok waren het de rijke mensen die wisten te ontluchten, en de armeren, waaronder Leonardo DiCaprio, die het onderspit moesten delven; voor hen was geen plek in de reddingsbootjes. *And the band played on...* Het cynische is dat de ecologische rampen die zich nu voltrekken veroorzaakt zijn door de rijke en geïndustrialiseerde landen. Onze ecologische voetafdruk is vele malen groter dan die van ontwikkelingslanden. En wie de schoen past trekke hem aan. Wij moeten onze verantwoordelijkheid nemen om te voorkomen dat door de droogte en de stijgende temperatuur de landbouwsystemen in elkaar donderen en zeshonderd miljoen mensen ondervoed raken. We moeten onze verantwoordelijkheid nemen om te voorkomen dat 1,8 miljard mensen door veranderende regenpatronen en smeltende gletsjers het hoofd niet langer boven water kunnen houden. We moeten alles op alles zetten om overstromingen, zoals we die laatst weer zagen in Bangladesh, te voorkomen. Deze regering heeft EUR 500 miljoen begroot tot 2011 voor deze problematiek en de projecten en programma's liggen grotendeels klaar.

Schuldkwijtschelding

Dat brengt mij op mijn laatste punt dat ik hier vandaag wil bespreken voor de borrel begint, de schuldkwijtschelding. In het IOB-rapport wordt beweerd dat de Nederlandse schatkist zou profiteren van de kwijtschelding van exportkredietenschulden en dat het onduidelijk is wat het voor de armen in Afrika doet. De volledige rekening zou volgens IOB immers uit de begroting van ontwikkelings-samenwerking worden betaald, terwijl het hier geen ontwikkelingsrelevante transacties zouden betreffen en de desbetreffende premies kostendekkend geacht worden te zijn. Ik wil hier echt afstand van nemen. Dit op basis van een eerdere evaluatie. Ten eerste moeten we een onderscheid maken tussen de vraag of schuldkwijtschelding een zinnig hulpinstrument is en de wijze waarop de budgettaire toerekening plaatsvindt. Het is een gemiste kans dat de evaluatoren vooral ingaan op de budgettaire toerekening van schuldverlichting, waar best vraagtekens bij te zetten zijn, maar (te) weinig aandacht besteden aan de positieve effecten van schuldverlichting voor Afrika. De grote schuldverlichtings-initiatieven van de afgelopen jaren (zoals *Heavily Indebted Poor Countries*) leidden tot verbeterde kredietwaardigheid van deze landen, tot nieuwe financiering voor ontwikkelingsdoelen, grotere macro-economische stabiliteit en – door de intensieve samenwerking met internationale financiële instellingen – beter begrotingsbeheer. Dit hebben ook verschillende studies (bijvoorbeeld van Wereldbank, IMF, African Development Bank) uitgewezen. Ik heb mij daar jarenlang als parlementariër druk over gemaakt en er zijn wel degelijk resultaten geboekt.

Nederland blijft dan ook van harte initiatieven ondersteunen voor schuldverlichting en -kwijtschelding voor de armste zwaarverschuldigde ontwikkelingslanden onder internationaal overeengekomen voorwaarden. Bovendien wil ik zeggen dat Nederland zich bij schuldverlichting al jaren inzet voor duidelijke afspraken over armoedebestrijding, corruptiebestrijding en bestuurlijke en economische hervormingen in debiteurenlanden die voor schuldverlichting in aanmerking komen. Verantwoord schuldenbeheer is daarbij net zo goed een verantwoordelijkheid van crediteuren als van debiteuren. Daarom pleit ik ervoor om internationaal nieuwe afspraken te maken hierover. Zo heeft de OESO onlangs, mede op aandringen van Nederland, regels vastgesteld voor het verantwoord verstrekken van (export)kredieten aan zwaar verschuldigde ontwikkelingslanden. Ook in eigen land zal de regering dit in haar herverzekeringsbeleid uitwerken. Wat betreft de toerekening van de schuldkwijtschelding, daar moeten we voor de toekomst misschien nog eens naar kijken. Maar voor deze regeerperiode is in elk geval afgesproken dat die nog even blijft zoals die is. En ik moet zeggen: het is en blijft dezelfde euro van dezelfde Nederlandse belastingbetaler die hier wordt ingezet. Van elke euro besteden we nog steeds 8 cent aan internationale solidariteit, en een klein deel daarvan gaat naar schuldkwijtschelding. We zullen er vooral aan moeten werken dat we het overige deel nog efficiënter en effectiever inzetten.

Ten slotte

Het was een interessante discussie die hier vandaag gevoerd is over een interessant rapport, waarvoor ik de evaluatoren dankzeg. Ik hoop dat wij blijven discussiëren over Afrika. Want de turbulente tijden rechtvaardigen een permanente *reality check*. Ik dank u voor uw denkkraft en laten we in gesprek blijven met elkaar. Afrika verdient dat.

II Het geïntegreerde buitenlandbeleid

5 Goed bestuur in Afrika: de kracht van het maatschappelijk middenveld

Cordaid, Hivos, ICCO Kerk in Actie, IKV Pax Christi, Oxfam Novib

Goed bestuur in Afrika vraagt om maatwerk op basis van de lokale realiteit. Zo ontstaat ook duidelijkheid over verantwoordelijkheden van overheden, maatschappelijke organisaties en internationale ngo's. Het maatschappelijk middenveld kan met name vernieuwende ideeën van mensen inbrengen en een rol spelen in het (gebrek aan) vertrouwen in centrale en lokale instituties.

Wereldbank en IMF zijn de afgelopen decennia naast de economische ook steeds meer gaan kijken naar politieke en bestuurlijke aspecten, zoals democratische verkiezingen en participatie van de bevolking in de beleidsformulering. De Nederlandse overheid beschouwde goed bestuur/goed beleid lange tijd als voorwaarde voor ontwikkelingshulp. Daarbij werd onderscheid gemaakt tussen effectiviteit en legitimiteit van bestuur. De huidige minister voor Ontwikkelings-samenwerking is hiervan terug gekomen en ziet, zeker als het gaat om (post) conflictlanden, goed bestuur veel meer als een doel.

Het probleem is dat het concept 'goed bestuur' geen uitkomst biedt in de praktijk als er beleidskeuzes gemaakt moeten worden. Want wat heeft prioriteit: een meerpartijstelsel, efficiënte dienstverlening of een onafhankelijke rechterlijke macht? De beleidsagenda voor goed bestuur geeft geen inzicht in het relatieve belang van de onderdelen, heeft geen oordeel over de volgorde waarin deze moet worden uitgevoerd en geeft geen inzicht in de haalbaarheid van voorgestelde projecten. Bovendien is goed bestuur lange tijd te zeer gezien als louter een overheidsaangelegenheid. Tenslotte zou goed bestuur in Afrika vooral moe-

ten gaan over goed genoeg bestuur (*good enough governance*). Dit is een stap in de goede richting, want op deze wijze worden de onrealistisch hoge verwachtingen enigszins tot normale proporties teruggebracht.

Oorzaken van slecht bestuur

De oorzaken van slecht bestuur, dat wil zeggen ondoorzichtige en inefficiënte besluitvorming en gebrek aan participatie van het maatschappelijke middenveld, zijn zeer divers. Het bestuur kan alleen functioneren als er vertrouwen is van de bevolking in de overheid. Het koloniale verleden heeft veel impact gehad; zo werden er veel problemen geboren door het arbitrair trekken van landgrenzen waardoor bepaalde etnische groepen in tweeën of drieën werden geknipt. Het opzetten van bestuursstructuren, gebaseerd op met name het Britse en Franse bestuursmodel, zorgde ook voor de nodige problemen.

Afrikaanse leiders zélf zijn echter ook niet vrij te pleiten; onder meer zelfverrijking en gebrek aan zelfkritiek dragen bij aan slecht bestuur. Daarnaast corrigeren Afrikaanse leiders elkaar onderling zelden.

Het is van belang dat Afrikaanse overheden (en Afrikaanse maatschappelijke organisaties) die zich wél inspinnen om tot redelijk of goed bestuur te komen, niet worden ontmoedigd door het westerse begrip voor slecht bestuurde landen. Slecht bestuur moet actief bestreden worden, en door donoren aan de orde worden gesteld in de hulprelatie.

Wijzigingen in de machtsrelaties in de wereld zullen op termijn ook de visies aangaande goed en slecht bestuur beïnvloeden. Zo zal de grotere invloed van China en India minder ruimte laten voor westerse overheden om Afrikaanse landen aan te spreken op hun bestuur. Er lijkt sprake te zijn van een grijs gebied waarin het actief aankaarten van slecht bestuur in Afrikaanse landen én het zeker stellen van eigen (westerse) nationale economische belangen op gespannen voet staan. Bovendien zal het Chinese economische model ook een zekere aantrekkingskracht hebben op Afrikaanse landen en dit zal weer effect hebben op een visie op goed bestuur, die in ieder geval op gespannen voet staat met het liberale politieke en economische model van de Washington-consensus.

Knelpunten voor het bevorderen van goed bestuur

De implementatie van het westerse concept van goed bestuur is niet mogelijk zonder mondige burgers, vrijheid van meningsuiting en tolerantie. Het veronderstelt tevens democratisch burgerschap. In veel Afrikaanse landen zijn

mensen opgegroeid met de notie dat je ouderen niet mag bekritisieren of tegen spreken. Het feit dat Afrikaanse leiders zich vaak verschuilen achter het feit dat het openlijk veroordelen van bijvoorbeeld mensenrechtenschendingen in een andere Afrikaanse lidstaat 'het Westen' in de kaart zou spelen, versterkt dit. De weerstand bij Afrikaanse landen tegen het openlijk veroordelen van misstanden in andere Afrikaanse staten wordt ook verklaard uit het koloniale verleden: de combinatie van een collectief slachtoffergevoel en de westerse dominantie in de huidige handels- en hulpverlening.

Een ander knelpunt is het cliëntelisme dat corruptie en uitsluiting van bevolkingsgroepen in de hand werkt. Verder draagt het gebrek aan investeringen in onderwijs, gezondheidszorg en landbouw bij aan instabiliteit en onzekerheid voor het merendeel van de Afrikaanse bevolking. De dominante Afrikaanse politieke cultuur van *the winner takes all* en 'macht wordt nooit gedeeld' bemoeilijkt samenwerking en blokkeert de toegang tot macht voor anderen met nieuwe ideeën. Met name vrouwen en jongeren krijgen vaak geen kans nieuwe ontwikkelingen door te voeren. Het gebrek aan tolerantie voor andersdenkenden of voor nieuwe ideeën in Afrikaanse samenlevingen kan ook een belemmering zijn voor de groei van democratie en vrijheid van meningsuiting. Deze verstarring in denken over zaken als gelijkheid tussen mannen en vrouwen, seksuele identiteit of condoomgebruik wordt soms in stand gehouden door religieuze groeperingen en kerken. In andere gevallen zijn kerken juist weer actieve actoren in vredesbesprekingen en verzoeningsactiviteiten.

Internationale belangen in grondstoffen (olie, diamanten, coltan, hout) zijn van grote invloed op de wijze waarop Afrikaanse leiders hun landen besturen en het binnenlands beleid vormgeven, en vormen een belangrijk knelpunt voor het bereiken van goed bestuur.

Het voortduren van onderlinge conflicten belemmert de ontwikkeling van goed bestuur. De vaak door het Westen gecontroleerde wapenhandel draagt hier aan bij: conflicten worden voortgezet ten koste van sociaaleconomische ontwikkeling. Daarbij is er onvoldoende aandacht van de kant van Afrikaanse overheden en de internationale gemeenschap voor het investeren in echte nationale verzoening en opheffing van discriminatie en marginalisering van bepaalde bevolkingsgroepen.

Ten slotte is de positie van het leger, politie, douane en, aan de andere kant, de rechterlijke macht in veel Afrikaanse landen een groot knelpunt.

Contextanalyse

Goed bestuur zien wij als transparante en efficiënte overheidsbesluitvorming én betrokkenheid van de bevolking bij deze processen. Strategieën om goed

bestuur te bevorderen moeten voortkomen uit een gezamenlijke contextanalyse. Zo veel mogelijk bevolkingsgroepen en sectoren moeten hier bij betrokken zijn om *ownership* te garanderen. Vervolgens wordt bekeken welke stappen nodig zijn om tot goed bestuur te komen. De volgende fasen zijn te onderscheiden:

- garanderen van persoonlijke veiligheid van mensen;
- functionerende systemen van conflictresolutie;
- algemeen aanvaard basisakkoord over politieke opvolging;
- overheid levert basisvoorzieningen aan de bevolking;
- overheid heeft rechtvaardig rechtssysteem, toegankelijk voor iedereen;
- een transparant en inclusief besluitvormingsproces van de kant van de overheid;
- overheid staat open voor inbreng van georganiseerde groepen en deelname van de bevolking;
- overheid is volledig verantwoordelijk en accountable voor haar besluiten en de consequenties ervan.

In landen als Sudan en de Democratische Republiek Congo zul je eerder aan de eerste twee punten moeten denken bij de contextanalyse en te nemen maatregelen, terwijl in landen als Botswana of Zuid-Afrika meer de laatste drie punten aan de orde zijn.

Na de analyse moeten prioriteiten gesteld worden. Zo zal het investeren in het mondiger en toleranter maken van de bevolking, vooral door onderwijs en training, om de eigen leiders aan te spreken op misstanden, pas prioriteit zijn als eerst voldoende veiligheid is geboden.

Prioriteiten moeten vastgesteld worden door de betrokken actoren, met name in het land zelf. Zij weten veel beter in te schatten of overheid, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen bijdragen aan bijvoorbeeld veiligheid of basisvoorzieningen.

De rol van het maatschappelijk middenveld

In een fragiele staat is de overheid niet in staat de meest elementaire diensten te leveren; de overheid is meer onderdeel van een interne strijd geworden dan dat ze boven de partijen staat. Ook de persoonlijke veiligheid van de bevolking kan nog niet gegarandeerd worden. De rol van de overheid is dus beperkt.

Onderstaand overzicht biedt een eerste analyse die de basis kan vormen voor de rol van (internationale) maatschappelijke organisaties (Civil Society Organization – CSO) in wederopbouwprocessen.

Summary of CSO Strengths, Weaknesses and Challenges

Strengths	<p>Better information on reality on the ground Can work where government can not (areas) Can speak to parties government can not reach Can work on social change issues government often can not CSOs are better grounded, particularly community-based organizations who enjoy trust and legitimacy Can inform and monitor policies (the view from below) CSOs operate more flexibly and adapt better to the context</p>
Limitations/ Weaknesses	<p>Limited organizational capacity, internal governance, funding Often a local focus (particularly community-based organizations) Weak networking and coordination mechanisms among CSOs Questionable constituency base and legitimacy of NGOs Often tense relations with, disregard and mistrust from government Capacity to act in situations of violent conflict equally hampered NGOs may weaken the state, by substituting service delivery for too long periods</p>
Challenges	<p>Sheer diversity of CSOs, hence different motivations, capacities, contributions Effectiveness of CSO peace building initiatives difficult to measure Tension between having constituency ties (leading partisanship) and impartiality and neutrality Key conditions for peace are often out of reach for CSOs</p>

Bron: World Bank (2006), *Civil Society and Peace Building: Potential, limitations and critical factors*.

Maatschappelijke organisaties zijn belangrijk als het gaat om veiligheid bevorderen, bemiddelen, achterdocht verminderen, vertrouwen creëren tussen bevolkingsgroepen, etc. Dit gebeurt bijvoorbeeld in Ituri (Democratische Republiek Congo). Door partijen bij elkaar te brengen wordt een platform geboden om problemen te bespreken. Dit platform heeft een representatieve vertegenwoordiging van spelers uit Ituri (religieus, etnisch, man-vrouw, etc.). Door de opzet van een structuur op provinciaal niveau met directe vertakkingen naar het dorpsniveau, wordt een structuur zichtbaar die na verloop van tijd behulpzaam kan zijn bij het komen tot goed bestuur. Bovendien biedt het platform op termijn de nationale overheid de kans voor *security sector reform*. Maatschappelijke ondersteuning en legitimiteit voor de lokale overheid zijn nodig, vooral in deze stadia. De stelling is dat in sommige situaties en op specifieke tijdstippen maatschappelijke organisaties veel beter in staat zijn dan de nationale overheid om bepaalde activiteiten vorm te geven. Dit moet niet gezien worden als het omzeilen van een overheid. In een fragiele staat met weinig overheidsgezag en democratische

controle hebben maatschappelijke organisaties een duidelijke rol. Daarbij moet ook gewerkt worden aan het opzetten van democratische mechanismen voor het afleggen van rekenschap door de overheid.

Discussiepunten

De beleidsbrief *Een zaak van iedereen*³ geeft een aanzet tot een landentypologie. Die kan helpen om de agenda voor goed bestuur te bepalen: welke aspecten moeten eerst aangepakt worden en in welke context. Tegelijkertijd is goed bestuur geen instrumenteel proces. Het is niet het gestaag afwerken van een agenda en prioriteiten stellen. Geloof en vertrouwen van burgers in de maatschappij en de overheid kunnen groeien maar ook afnemen. Bepaalde personen kunnen op bepaalde momenten van cruciaal belang zijn en uitgroeien tot symbolen, zoals Nelson Mandela. Het maatschappelijk middenveld moet personen steunen die een verschil kunnen maken.

In een wederopbouwfase, als er gebrek is aan veiligheid en overlegstructuren, komen de meerwaarde en kracht van het maatschappelijk middenveld goed tot hun recht, bijvoorbeeld door het bij elkaar brengen van bevolkingsgroepen en het bespreekbaar maken van onderwerpen, of juist het ondersteunen van ruimte voor oppositionele krachten.

Het Nederlands maatschappelijk middenveld moet aandacht blijven vragen voor democratisering, participatie van de bevolking, respect voor mensenrechten, basisvoorzieningen. Maatschappelijke organisaties moeten beter samenwerken, zowel met elkaar als met partnernetwerken in Afrika. Zij moeten vooral ook *best practices* uitwisselen.

Nederlandse maatschappelijke organisaties moeten hun partnerorganisaties in Afrika beter in staat stellen een leidende rol te nemen, zowel op nationaal als op internationaal niveau (bv. in de Afrikaanse Unie).

³ *Beleidsbrief ontwikkelingssamenwerking*, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 31 250, nr. 1, 16 oktober 2007, Notitie: *Een zaak van iedereen. Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld*.

6 Afrika en de rechten van de mens

Nico Schrijver, hoogleraar internationaal publiekrecht, Universiteit Leiden, en wetenschappelijk directeur van het Grotius Centre for International Legal Studies.

Afrika en de rechten van de mens hebben een lange geschiedenis met elkaar. Mensenrechten kwamen niet pas het Afrikaanse continent binnen door toedoen van het Westen. Ik beschrijf eerst de relevante tijdperken in de geschiedenis van Afrika en het Afrikaanse Handvest inzake rechten en plichten van mensen en volken. Dan besteed ik aandacht aan enige samenwerkingsverbanden in Afrika.

Prekoloniaal Afrika

Afrika kende op veel plaatsen intracommunautaire rechtssystemen. Er bestonden talloze gewoonten over hoe stammen en volken met elkaar omgingen en gewoonten over de verhoudingen tussen vorsten of tribale leiders en hun onderdanen. Zo hadden leden van stam- en volksverbanden participatoire rechten, onder meer om gehoord te worden en om deel te nemen aan besluitvorming. Ook stonden procedures open om te kunnen optreden tegen tirannieke vorsten. En er was een ingewikkeld netwerk van geschillenbeslechting met bemiddelings- en verzoeningsmechanismen door dorpsoudsten. Veel maar niet alles van dit intracommunautaire recht is verloren gegaan.

Kolonisatie van Afrika

De komst van het Westen in Afrika ging gepaard met ernstige schendingen van de rechten van de mens en de rechten van volken. De trans-Atlantische slavenhandel behoort tot de donkerste bladzijde. Ook werden Afrikaanse volken of stammen geconfronteerd met deportatie, etnicide (denk aan het uitroeien van de Herero's door de Duitsers in zuidwest-Afrika) en blanke overheersing. Zelfs na de onafhankelijkheidsgolf van de jaren zestig zette blanke overheersing zich soms voort (Ian Smith in Zuid-Rhodesië en het apartheidsregime in Zuid-Afrika). De strijd voor ontmanteling van het koloniale systeem en voor onafhankelijkheid was in feite een mensenrechtenstrijd. Afrikaanse landen, zoals Ethiopië en Liberia, die oude staatsverbanden vormen en als enige ook reeds lid waren van de Volkenbond, hebben zich vroeg ingezet voor erkenning van het recht op zelfbeschikking en dekolonisatie, zowel in de politieke organen van de Verenigde Naties als bij het Internationaal Gerechtshof.

Onafhankelijkheid

De meeste Afrikaanse landen verwierven rond het jaar 1960 onafhankelijkheid, met hardnekkige restanten van kolonialisme in de Portugese koloniën. Te midden van de dekolonisatiegolf kwam in 1963 de Organisatie van Afrikaanse Eenheid (OAE) tot stand en daarmee begon zich pan-Afrikaans recht te vormen. De OAE kenmerkte zich aan de ene kant door gemeenschappelijke strijd tegen koloniale overheersing en apartheid en voor zelfbeschikking en Afrikaanse eenheid en aan de andere kant door nadruk op soevereine gelijkheid en niet-inmenging in de binnenlandse aangelegenheden. Daarmee vielen de rechten van de mens lange tijd buiten het vizier van de OAE. Veel Afrikaanse staten werden snel eenpartijstaten. Geleidelijk raakten mensenrechten wel in diverse nationale grondwetten verankerd, en ontstond ook diversiteit en pluriformiteit in de eenpartijstaten. Een grote stap voorwaarts was de opstelling van het Afrikaanse Handvest inzake Rechten en Plichten van Mensen en Volken in 1981 in Banjul. Dit Handvest trad in 1986 in werking en gaf Afrika een eigen mensenrechtengezicht.

Afrikaans Handvest

Voortbouwend op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens formuleert het Afrikaanse Handvest een aantal mensenrechten maar ook mensenplichten. Daarnaast formuleert het Handvest de rechten van de volken, ook wel aangeduid als collectieve rechten of solidariteitsrechten. Voorop staan het recht op politieke en economische zelfbeschikking en het recht om het koloniale en apartheidsjuk van zich af te schudden. Ook formuleert het Handvest het recht van volken op ontwikkeling, op een leefbaar milieu, het delen in het gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid, en vrede en veiligheid. Een Afrikaanse Commissie voor de Rechten en Plichten van Volken werd ingesteld om het Handvest uitvoering te geven. Met weinig middelen, gehuisvest in Banjul, en met een geringe slagkracht heeft deze commissie relatief goed werk kunnen doen, onder meer via de instelling van special rapporteurs. Ter aanvulling op het Afrikaanse Handvest zijn ook afzonderlijke mensenrechtenverdragen opgesteld, onder meer ter bescherming van de rechten van vrouwen en de rechten van kinderen. Onlangs is een nieuw protocol aangenomen om ook een Afrikaans Hof voor de Rechten van de Mens in te stellen.

Samenwerkingsverbanden

Ook andere Afrikaanse samenwerkingsverbanden zijn van groot belang voor de rechten van de mens. Allereerst de omvorming van de OAE in een Afrikaanse Unie (AU) in 2000. In de constitutie van de Afrikaanse Unie hebben de rechten van de mens een veel duidelijker plaats gekregen. Opvallend is ook de zinsnede dat bij ernstige internationale misdrijven in een bepaalde Afrikaanse staat de Afrikaanse Unie andere staten kan machtigen tot humanitaire interventie. Daarbij wordt verwezen naar de drie ernstige internationale misdrijven die ook in het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof centraal staan: oorlogsmisdrijven, genocide en misdrijven tegen de menselijkheid.

Een betrekkelijk nieuw instrument is het African Peer Review Mechanism (APRM) dat nauw aan het New Partnership for African Development (NEPAD) is gelieerd. Het voorziet in onderlinge beleidsevaluaties (*peer reviews*), gebaseerd op macro-economische indicatoren en hulpstromen, maar ook op sociale doelstellingen en de millenniumdoelen, en op vrije en eerlijke verkiezingen. Respect voor mensenrechten wordt als zodanig nog niet getoetst maar dat kan nog komen. Hierover is het contact tussen het APRM en de UN High-level Task Force on the Right to Development heel nuttig.

Dan is er het Lomé-verdrag voor langdurige samenwerking tussen de Europese Unie en hun voormalige koloniën in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan (ACS-landen). Deze samenwerking op het gebied van hulp, handel en politieke dialoog figureert nu onder het Verdrag van Cotonou (2000-2020). Aanvankelijk kwamen de rechten van de mens in de Lomé-verdragen niet voor, al werd het samenwerkingsverband en in het bijzonder de Europese Gemeenschap wel met schendingen geconfronteerd. Een eerste botsing had plaats over het brute regime van president Idi Amin in Uganda in de jaren zeventig, waarvoor de EG moeilijk de ogen kon blijven sluiten. Het leidde tot het aannemen van de zogenaamde Uganda-richtlijnen in 1977 op grond waarvan de EG zich het recht voorbehield om ontwikkelingshulp op te schorten. Soortgelijke maatregelen werden toegepast in reactie op staatsgrepen in Afrikaanse landen. Omstreeks 1990, niet toevallig na het einde van de Koude Oorlog, kregen mensenrechten ook een plaats in de Lomé-verdragen. Bevordering van de rechten van de mens werd een zogenaamd essentieel element van de samenwerking, met gedetailleerde mechanismen voor consultatie, politieke dialoog en eventuele opschorting of zelfs beëindiging van samenwerking. Er kwamen ook diverse mechanismen voor de bevordering van het respect voor mensenrechten en de opbouw van een rechtsstaat.

De snelle ontwikkeling van internationaal strafrecht, zowel inhoudelijk als institutioneel, had ook gevolgen voor Afrika. Zo kwam in 1994 als kleiner zusje van het Joegoslavië-tribunaal het Internationale Straftribunaal voor Rwanda, met als vestigingsplaats Arusha (Tanzania) tot stand. Dit tribunaal heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het internationale recht, onder andere wat betreft genocide en het brandmerken van massale verkrachtingen als misdrijf tegen de menselijkheid. Enkele jaren later kwam het tribunaal voor Sierra Leone. Berechting van een van de hoofdverdachten, voormalig president van Liberia, Charles Taylor, vindt plaats in een speciale kamer van dit tribunaal in Den Haag. Daarnaast houdt het pas opgerichte Internationale Strafhof in Den Haag zich bezig met ernstige internationale misdrijven en mensenrechtenschendingen in met name de Democratische Republiek Congo, Uganda, de Centraal-Afrikaanse Republiek en Sudan.

Conclusies

Uit dit korte overzicht blijkt dat mensenrechten en Afrika een lange geschiedenis met elkaar hebben. In de afgelopen decennia is een beter klimaat geschapen voor bevordering van en respect voor de rechten van de mens in menig Afrikaans land. Het is belangrijk om met kennis van de historische achtergrond en de culturele eigenheid van Afrika respect te hebben voor de regionale kenmerken van de eigen Afrikaanse visie op de rechten van mensen en volken, zonder daarbij de universele rechten van de mens en fundamentele vrijheden te compromitteren. Het is bemoedigend dat veel Afrikaanse landen niet alleen tot bekrachtiging van de wereldwijde mensenrechtenverdragen maar ook tot de toepassing daarvan overgaan, hoeveel dat ook met problemen gepaard gaat. Structurele aandacht voor de rechten van de mens moet in de toekomst integraal onderdeel zijn van het Afrika-beleid: continentaal, regionaal, bilateraal en lokaal.

7 Versterking van de rechtsstaat: middel of doel?

Barbara Oomen, hoofddocent rechten, Roosevelt Academy

Nu versterking van de rechtsstaat aan belang wint, is het nuttig lering te trekken uit het pionierswerk dat Nederland ondersteunde in Rwanda en Zuid-Afrika. In deze bijdrage staat centraal het belang van een expliciet verband tussen het versterken van de rechtsstaat en de achterliggende doelen van het buitenlands beleid op het gebied van mensenrechten en armoedebestrijding. Na een korte inleiding tot het begrip rechtsstaatbeleid gaat deze bijdrage in op een aantal Rwandese en Zuid-Afrikaanse voorbeelden.

April 1994 is een voor de hand liggend startpunt voor deze bijdrage, die gaat over de Nederlandse steun aan de rechtsstaat in Rwanda en Zuid-Afrika en de vraag wat hier voor het Nederlands beleid uit te leren valt. In die maand wisselden de wanhoop en belofte, altijd zo sterk aanwezig in Afrika, elkaar wel heel expliciet af. Begin april 1994 vormde het neerschieten van een regeringsvliegtuig in Rwanda aanleiding voor een genocide die in nog geen honderd dagen het leven eiste van een tiende van de bevolking, voornamelijk Tutsi. Aan het einde van dezelfde maand stonden Zuid-Afrikanen massaal in de rij om tijdens de eerste democratische verkiezingen van het land hun stem uit te brengen en Nelson Mandela tot president te kiezen.

In beide landen zou het recht in de jaren die volgden een cruciale en welhaast symbolische rol spelen in de wederopbouw. Rwanda zou een laboratorium worden op het gebied van *transitional justice* waarbij een internationaal strafhof, een verzoeningscommissie, nationale rechtbanken en (neo)traditionele *gacaca* afwisselend verzoening en vergelding benadrukten. In Zuid-Afrika werd een nieuwe Grondwet de 'ziel van de natie' en speelde de Waarheids- en Verzoeningscommissie een centrale rol in de verwerking van het Apartheidsverleden.

Aan al deze processen, en nog veel meer, verleende Nederland royale financiële steun.

De smalle en de brede rechtsstaat

'Zonder gelijkheid, zonder gerechtigheid, zonder armoedebestrijding kan er geen vrede zijn. En zonder versterking van de rechtsstaat is vrede, naar mijn mening, onbereikbaar,' zo zei de voormalige president van de Wereldbank James Wolfensohn in 2002. Hij verwoordde de conceptuele opmars van de rechtsstaat in het ontwikkelingsbeleid. Zo verduizendvoudigde de internationale inzet onder het label *legal and judicial*

development in het afgelopen decennium, stelde de VN een *Rule of law coordination and resource group* in, en legden alle grote ontwikkelingsorganisaties steeds meer verband tussen de rechtsstaat, vrede en ontwikkeling.

Deze toegenomen aandacht voor de rechtsstaat ging overigens niet gepaard met consensus over de invulling van het begrip dat, volgens een waarnemer, leek op de spreekwoordelijke olifant van een blinde: de slurf voor de een, de staart voor de ander.

In een vaak geciteerd VN-rapport *The Rule of Law and Transitional Justice* spreekt de secretaris-generaal van *'een beginsel van bestuur waarin alle personen en instituties, publiek en privaat, met inbegrip van de staat zelf, verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor hun handelen volgens publiekelijk bekendgemaakte, gelijkelijk afdwingbare en onafhankelijk bewaakte wetten die voldoen aan de internationaalrechtelijke normen en standaarden. Hiervoor is steun nodig voor de fundamentele rechtsbeginselen als het gelijkheidsbeginsel, eerlijke procesgang, de scheiding der machten, participatie in besluitvorming, rechtszekerheid en transparantie'*.

In de operationalisering van het begrip maken veel deskundigen en organisaties een onderscheid tussen de smalle en de brede rechtsstaat. Een nadruk op de smalle rechtsstaat richt zich op het verbeteren van wetgeving, het versterken van de judiciële sector en het vergroten van de toegang tot het recht, en ziet deze processen als doel op zich. De brede rechtsstaat daarentegen ziet deze processen louter als middel om achterliggende doelen te bereiken: een regering die zich aan het recht houdt, rechtsgelijkheid, naleving van mensenrechten maar ook armoedebestrijding, vrede en economische ontwikkeling. Een veelgelezen kritiek op het huidige rechtsstaatbeleid is dat hervormers zich enkel richten op de smalle rechtsstaat en daarmee het begrip omzetten in een institutionele checklist, met een nadruk op de rechterlijke macht.

In Nederland ontstond de beleidsmatige aandacht voor de rechtsstaat pas laat, net als het beleid voor goed bestuur – waar het onderdeel van vormde. Daarnaast was dit beleid weinig contextspecifiek en operationeel, wellicht ook omdat de eerste (en enige) medewerker op het ministerie van Buitenlandse Zaken met rechtsstaat als portefeuille pas in 2002 aantrad. In het ontwikkelingsbeleid van ná 2006 speelt de rechtsstaat een grotere rol: het versterken van de internationale rechtsorde en de eerbiediging van de mensenrechten is de belangrijkste doelstelling van het buitenlands beleid, waarbij mensenrechten gezien worden als de meest fundamentele waarden waarop de rechtsstaat is gebaseerd. Vóór 2006 kreeg het grootste deel van de rechtsstaatinterventies echter al doende vorm, waarbij de ambassademedede-

werkers zich wel konden laten bijstaan door het KREO (Kenniscentrum Recht en Ontwikkeling).

De vraag in hoeverre de initiatieven in Rwanda en Zuid-Afrika zich richtten op de smalle of de brede rechtsstaat wordt hieronder aan de hand van een aantal voorbeelden beantwoord.

Rwanda en Zuid-Afrika

Rwanda gold de afgelopen vijftien jaar als een waar juridisch laboratorium en voorbeeldland op het gebied van *transitional justice*. Dit rechtsgebied omvat niet alleen het complex van juridische instituties gericht op het recht doen na een periode van ernstige mensenrechtenschendingen, maar ook het achterliggende debat over de verhouding tussen vergelding, waarheid, verzoening en herstel in dat proces. Er kwamen het Internationaal Tribunaal in Arusha, een Nationale Waarheids- en Verzoeningscommissie, speciale nationale rechtbanken en (neo) traditionele *gacaca*, waarin in bijna tienduizend dorpen ongeschoolde dorpsrechters samen met de gemeenschap recht zouden spreken.

Nederland steunde de rechtsstaat ook op veel andere gebieden. Waren er na de genocide nog maar een geschatte twintig juristen in leven, nu zijn het er vierduizend. Rechtbanken en gevangenissen werden gebouwd, nieuwe wetten geschreven, een grondwet aangenomen en instituties als een Nationale Mensenrechtencommissie, Ombudsman, Law Reform Commission en Nationale Rekenkamer opgezet.

In Zuid-Afrika steunde Nederland in de eerste jaren van de democratie een veelheid aan projecten, waaronder het grote NICRO (The National Institute for Crime Prevention and the Reintegration of Offenders), de Waarheidscommissie, onderzoek naar traditionele leiders, de Independent Complaints Directorate, het monitoren van mensenrechten in gevangenissen, het bevorderen van kennis van de grondwet, the AIDS Law project, een ngo op het gebied van alimentatie, Lawyers for Human Rights en rechtshulpklinieken in KwaZulu Natal. De overgang naar sectorsteun betekende hier echter de abrupte overgang van een veelheid aan projecten naar één groot initiatief: E-justice, dat vooral draaide om de automatisering van het rechtssysteem. De ambassade steunde ook een initiatief om armen toegang tot recht te verlenen: 'blote-voeten-juristen' die door het hele land informatie geven over uitkeringen, alimentatie en pensioenen.

Lessen uit Rwanda en Zuid-Afrika

Het gebrek aan beleid op het gebied van de rechtsstaat resulteerde zowel in Rwanda als in Zuid-Afrika vaak in een technocratische, smalle, opvatting van de rechtsstaat. Daarnaast viel de keuze, binnen de drie componenten van de smalle rechtsstaat (het vergroten van de toegang tot recht, institutionele versterking en het verbeteren van de kwaliteit van wetgeving) vaak op institutionele versterking. De technocratische nadruk leidde enerzijds tot indrukwekkende *output*. Of het nu gaat om rechtsbijstand voor grote aantallen genocideverdachten, de training van *gacaca*-rechters en medewerkers van de gerechtshoven, slaapplaatsen voor gevangenen, en de rechtbanken zelf in Rwanda, versnelde alimentatiebetalingen en rechtshulp voor meer dan een miljoen Zuid-Afrikanen; dit alles is bereikt en meetbaar.

De vraag is echter in hoeverre deze inzet ook leidde tot de gewenste *outcome*, een versterking van de brede rechtsstaat met een mensenrechtencultuur en minder armoede. Twee zaken zijn van belang in het leggen van de benodigde verbinding. Ten eerste de rol van ngo's, die vaak een cruciale rol spelen in het bewaken van de hogere doelstellingen van het rechtsstaatbeleid. Zowel in Rwanda als in Zuid-Afrika verschoof de Nederlandse aandacht steeds sterker richting overheid, onder meer vanwege de behoefte aan stroomlijning, beheersbaarheid en donorcoördinatie. Ngo's spelen echter vaak een cruciale rol als waakhond van een jonge democratie. Ook vertegenwoordigen zij vaak de armoedefocus die in het regeringsbeleid niet altijd centraal staat, bijvoorbeeld door de nadruk op *access to justice*.

Een tweede aandachtspunt is het belang van kennis in het rechtsstaatbeleid. Enerzijds gaat het om het belang van inzicht in de lokale context, lokale rechtstradities en de mate waarin bepaalde instituties lokaal steun genieten. De sectoranalyses in Rwanda en de aandacht voor de *gacaca* zijn mooie voorbeelden van de vormgeving van deze kennis. Tegelijkertijd zou juist 'Den Haag' meer richting kunnen geven aan het verband tussen de rechtsstaat, goed bestuur en armoedebestrijding, en de verhouding tussen bijvoorbeeld *transitional justice* en de rechtsstaat en ontwikkeling in brede zin. Kenniscentra kunnen een belangrijke rol spelen, zij het dat ook zij het verband moeten leggen met het mensenrechtendiscours en het bredere ontwikkelingsdebat. Daarnaast lijkt het bevorderen van *system-to-system*-contacten tussen juristen positief te werken.

Dit alles vergt uiteraard grote inzet van de betrokken ambassademedewerker, en roept de vraag op of deze dan ook niet een themadeskundige zou moeten zijn.

Juist dit lijkt, vanuit de noodzaak inzet op het gebied van de rechtsstaat politiek in te zetten, niet wenselijk. De op het eerste gezicht technische onderwerpen als versterking van de judiciële infrastructuur zijn immers juist een instrument voor politieke dialoog en armoedebestrijding. Alleen in deze combinatie is de ooit door minister Donner geciteerde uitspraak relevant: *‘Daarom haal ik graag Pascal aan die zegt dat het recht op zichzelf krachteloos is en macht op zichzelf tiranniek. Daarom moeten wij wat machtig is paren aan het recht. Zodat het recht machtig is en de macht rechtvaardig.’*

8 Staatsvorming, democratisering en ontwikkeling in Afrika

Roel von Meijenfeldt, directeur Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie (NIMD)

De teleurstelling was groot toen in februari 2008 in Kenia, dat relatieve baken van stabiliteit in Afrika, het geweld los barstte. Jonge Afrikaanse staten zijn kwetsbaar als rechtsstaat en democratisch bestuur niet goed verankerd zijn. Met een grote boog om de politieke vraagstukken heenlopen is de kop in het zand steken. Als dat de insteek blijft van internationale samenwerking, dan blijft de noodzaak van humanitaire hulp en inzet van vreedstroepen nog heel lang bestaan.

In veel commentaren klinkt door dat Afrika of Afrikanen niet klaar zijn voor democratie en dat etniciteit de ontwikkeling naar democratie in de weg zou staan. Maar Afrikaanse landen zijn niet arm en verdeeld omdat ze democratisch bestuurd worden. Integendeel. Het gebrek aan democratie veroorzaakt juist veel van de problemen. De vulkaan in Kenia is niet uitgebarsten als een natuurlijke wetmatigheid vanwege de etnische tegenstellingen onder de bevolking; die is uitgebarsten omdat het politieke proces en de reële tegenstellingen over de verdeling van macht, rijkdom en armoede, slecht gemanaged zijn.

Kijk naar Zuid-Afrika (al ligt dit 3500 km verderop). Eind jaren tachtig, begin jaren negentig was er geen land met grotere, gewelddadigere etnische tegenstellingen dan Zuid-Afrika. In de transitieperiode 1990–1994 vielen ruim zestien duizend slachtoffers van politiek geweld. Leaders aan beide kanten van de politieke, economische, culturele en sociale kloof realiseerden zich echter dat het in beider belang was een democratisch politiek stelsel te ontwikkelen waarin de tegenstellingen vreedzaam overbrugd konden worden. Na vertrouwelijke voorbereidende gesprekken, en met zeer substantiële financiering van de democratische beweging vanuit met name Europa, kwamen onderhandelingen op gang. Die resulteerden in een interim-grondwet op basis waarvan de historische vrije verkiezingen van 1994 plaatsvonden. Het was vooral het proces waarlangs de nieuwe grondwet tot stand kwam, dat zorgde voor een zeer grote legitimiteit, en daarmee ook effectiviteit, van het politieke en rechtsstelsel in Zuid-Afrika. Daar is vervolgens natuurlijk van alles op aan te merken, maar dat is het wezen van democratie: zij is nooit af en vergt permanent onderhoud.

In Kenia daarentegen heeft de politieke elite gefaald. Ook de internationale gemeenschap heeft onvoldoende onderkend dat met een succesvolle verkiezing in 2002 de democratie in Kenia nog niet verankerd was. Van 2000 tot 2004 vond

er in Kenia wel een zeer participatief grondwetsherzieningsproces plaats, dat moest resulteren in het bijstellen van het politieke systeem, het kiesstelsel, de Kiesraad en een horizontale en verticale decentralisatie van de macht. De grondwet die dit opleverde is echter door de regering-Kibaki geweigerd. Het resultaat was dat de verkiezingen van december 2007 op basis van de oude grondwet zijn gehouden, georganiseerd door een Kiesraad die ondertussen door de regering was gemanipuleerd om de uitslag te beïnvloeden. Het tragische resultaat vormt nu het voorpaginanieuws.

Noodzaak tot aanpassen politieke stelsels

Naast het slecht managen van het vernieuwingsproces in Kenia, is een tweede oorzaak een niet adequaat politiek systeem. Niet de tegenstellingen tussen de etnische bevolkingsgroepen zijn het probleem, maar het politieke systeem waarin deze tegenstellingen op de spits worden gedreven, met instituties die te zwak zijn om de tegenstellingen vreedzaam te kanaliseren. Aanpassing van het politieke systeem en investering in de pijlers onder het systeem - zoals Kiesraad, parlement, politieke partijen, en een onafhankelijke juridische macht - zou tot andere uitkomsten moeten leiden.

Kenia heeft bij de onafhankelijkheid in 1963 het Engelse kiesstelsel overgenomen. Men heeft zich toen onvoldoende gerealiseerd dat kiesstelsels de uitkomst zijn van een combinatie van factoren in een land, zoals de samenstelling van de bevolking, geografie, sociaaleconomische scheidslijnen en landstalen. Je kunt dat niet zomaar exporteren naar een ander land. Het kiesstelsel heeft bijgedragen tot het zogenaamde *winner-takes-all*-syndroom, een probleem waar veel jonge democratieën mee te kampen hebben.

Onder het huidige stelsel hebben volksvertegenwoordigers slechts een gewone meerderheid van stemmen nodig, en dat kan bij meerdere kandidaten soms niet meer dan 20% van de stemmen zijn. Alle andere uitgebrachte stemmen gaan verloren waarmee de belangen die door deze stemmen worden vertegenwoordigd niet vertolkt worden in het parlement. Waar verkiezingen doorgaans duur zijn en veel geld kosten, betekent dit dat economisch machtige personen relatief makkelijk zetels kunnen kopen. Het resultaat is dat grote groepen buitengesloten worden van het politieke proces of op zijn minst dat gevoel hebben. Wat derhalve dringend nodig is, is een politiek stelsel waarvan de uitkomst inclusief is en waarmee de verschillende bevolkingsgroepen zich voldoende vertegenwoordigd weten. Een kiesstelsel gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging, of althans belangrijke elementen daarvan, is daarvoor de aangewezen weg.

In de tweede plaats heeft Kenia destijds gekozen voor het Amerikaanse presidentiële systeem met een machtige president, een onmachtig parlement en afhankelijke rechtspraak. Efficiencyoverwegingen lagen daaraan ten grondslag. Maar als dit ten koste gaat van de legitimiteit van het bestuur, dan blijkt effectiviteit een heel relatief begrip. Wat in jaren is opgebouwd is veel sneller weer tenietgedaan.

Veel landen moeten terug naar de tekentafel om nieuwe politieke en kiesstelsels in participatieve processen uit te onderhandelen die specifiek zijn voor de omstandigheden in het betrokken land. *Copy-paste* werkt niet; wel *home-grown* oplossingen, uitonderhandeld door alle betrokken partijen of ten minste door een *substantial majority*. Door die onderhandelingen en de participatie van belanghebbenden wordt wantrouwen overbrugd en kan iedereen in principe eigenaar worden van de uitkomst. Veel Zuid-Afrikanen hebben bijvoorbeeld thuis naast de bijbel of de koran een uittreksel van de grondwet staan.

Een grondwet regelt de verhoudingen tussen burger en staat, het functioneren van de staatsinstellingen, en legt de onvervreembare grondrechten van elke burger vast. Het is als het ware, zoals de Zuid-Afrikaan Alby Sachs het ooit uitdrukte, 'de autobiografie van een land'. Het moet derhalve ook als een autobiografie door de betrokkenen zelf geschreven worden. Dit heeft ook implicaties voor de wijze waarop dit proces van buitenaf wel of niet ondersteund kan worden. Assistentie van buitenaf mag nooit zover gaan dat oplossingen door buitenstaanders worden aangedragen, waardoor de verantwoordelijkheid van de politieke leiders van een land voor het gekozen stelsel wordt gecompromitteerd.

De mate waarin landen erin slagen om met deelname van de bevolking hun politieke en kiesstelsels te hervormen, ter versterking en verdieping van de democratie, is zeer bepalend voor de intrinsieke stabiliteit en daarmee de kansen op duurzame ontwikkeling van een land. Neem het mislukte grondwetgevingsproces eind jaren negentig in Zimbabwe en de gevolgen daarvan. Een positiever voorbeeld zijn de pogingen die nu in Zambia worden ondernomen ter vernieuwing van de grondwet. Buiten Afrika zijn belangrijke grondwetswijzigingsprocessen gaande in onder meer Bolivia en Ecuador.

Wat komt eerst?

Veel benaderingen van internationale samenwerking waren in het verleden gebaseerd op de vooronderstelling dat economische ontwikkeling eerst dient plaats te vinden en een bepaald stadium van ontwikkeling bereikt moet zijn wil

een land gereed zijn voor democratie. Dezelfde gedachte bestond, en bestaat veelal nog, dat de rechtsstaat zich eerst dient te ontwikkelen voordat democratie kan functioneren. Deze volgorde van denken of benadering - eerst dit, dan komt de rest vanzelf - lijkt achterhaald, nu uit onderzoek blijkt dat democratiserende landen beter scoren op een reeks van *human development* indicatoren. Waarom? Omdat regeringen zich meer bewust zijn van hun verantwoordingsplicht tegenover hun burgers en burgers meer mogelijkheden hebben hun leiders af te rekenen op al dan niet gevoerd beleid.

Om misverstanden te voorkomen: het is duidelijk dat waar de rechtsstaat verankerd is of waar economische ontwikkeling heeft geleid tot behoorlijke niveaus van nationaal inkomen, het consolideren van democratie makkelijker is dan in landen waar dit niet het geval is. Maar in de geglobaliseerde wereld staat men overal graag urenlang in de rij om een stem uit te brengen in verkiezingen. Ook uit opiniepeilingen blijkt dat mensen democratie willen, ook al is men doorgaans zeer ontevreden over hoe de democratie functioneert.

De logica van een gefaseerde benadering hanteert twee verkeerde aannames, namelijk dat autocraten de rechtsstaat zullen ontwikkelen en de staatsvorming bevorderen. Er bestaat echter een inherente spanning tussen niet-democratisch geregeerde landen en een rechtsstaat en staatsvorming. Er bestaan weinig of geen verlichte autocraten met respect voor de wet, mensenrechten en hervormingen die hun machtspositie in het geding kunnen brengen.

Vaak wordt verwezen naar China als voorbeeld voor Afrika. Autocratische leiders in Afrika grijpen de handelsbetrekkingen met China aan om aan democratische hervormingen te kunnen ontkomen. Nu is er geen reden om te veronderstellen dat er ook maar een Afrikaans land is dat aan dezelfde karakteristieken voldoet als China. Modellen uit Noord-Amerika of Europa kunnen ook niet op Afrika geprojecteerd worden; waarom Aziatische modellen wel? En als er naar Azië gekeken wordt, dan is het interessanter om lessen te trekken uit de ontwikkeling van India. In bijna zestig jaar heeft India zowel een enorme economische ontwikkeling doorgebracht als een systematische verdieping van zijn democratie. In deze grootste democratie functioneren vandaag meer dan drie miljoen gekozen ambtsdragers van wie een miljoen vrouwen; meer dan in de rest van de vrije wereld samen. Natuurlijk is China een belangrijke economische en politieke macht. We moeten echter heel voorzichtig zijn om China als voorbeeld voor Afrika te accepteren, omdat dit leidt tot verdere onderdrukking van een ontwikkeling naar rechtsstaat en democratie.

Wellicht is het denken in modellen te beperkt omdat het meestal leidt tot of/of-benaderingen. Gezien de samenhang der dingen bepleit ik een en/en-benadering. Natuurlijk: je hoeft en kunt niet alles tegelijk doen. Er moeten keuzes worden gemaakt. Ontwikkeling is echter schaken op meerdere borden tegelijk. Hoe stimuleer je economische ontwikkeling, hoe versterk je de rechtsstaat, hoe bevorder je de vrijheid van meningsuiting, hoe versterk je het democratisch bestuur van de staat? Als je het een doet zonder het ander kun je heel onverwachte uitkomsten krijgen zoals onder meer Rwanda ons geleerd heeft. Ook in Kenia staat herstel van de vrede voorop, maar die vrede wordt niet duurzaam bereikt als er ook niet gesleuteld wordt aan de politieke instituties die het *winner-takes-all*-syndroom voeden.

Het nieuwe adagium dat Afrikanen hun eigen problemen moeten oplossen leidt er nogal eens toe dat er vragen gesteld worden bij de politieke druk op en ondersteuning voor democratische hervormingen op het Afrikaanse continent. Veel van de scepsis die tot deze vragen leiden kan inderdaad geïllustreerd worden met voorbeelden waar deze interventies niet het beoogde effect hebben gehad om nog maar niet te spreken over ronduit negatieve effecten. De Amerikaanse interventie in Mogadishu in 1993 is daar een sprekend voorbeeld van, evenals de interventie in Irak. Democratie kan niet van buitenaf ontwikkeld worden; zij moet van binnenuit vorm en inhoud krijgen wil zij duurzaam verankerd zijn.

Dat betekent echter niet dat je democratie in isolement ontwikkelt en niet kan leren van wat elders wel of niet werkt. Organisaties als het International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), het Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie (NIMD) en in de nabije toekomst ook de European Foundation for Democracy through Partnership (EFDP), brengen mensen samen om te analyseren waar de zwaktes zitten in politieke systemen, en te stimuleren dat er van binnenuit politieke wil ontstaat voor noodzakelijke hervormingen. Dat werk kent zijn grenzen omdat het geen veranderingen kan afdwingen. Het biedt echter wel de mogelijkheid voor nieuwe politieke verhoudingen en een alternatief voor de doodlopende straat van het overheersende *winner-takes-it-all* syndroom. Democratiseringswerk op deze wijze ondersteunt de beweging naar het vestigen van democratisch geregeerde rechtsstaten, en maakt politieke samenwerking over gevoelige materies mogelijk.

Stellingen

Ik wil deze inleiding afsluiten met drie stellingen die voorstellen bevatten voor een betere steun aan democratie en rechtsstaat.

1. Het is tijd om een samenhangend beleid te ontwikkelen voor steun aan de democratie met aandacht voor rechtsstaat, mensenrechten, politieke instituties, goed bestuur en vrije pers. Dit moet een volwaardige pijler worden onder het Nederlandse buitenlandse beleid naast ontwikkelingssamenwerking en het veiligheidsbeleid. Het 3D-beleid moet bestaan uit *Development, Defense and Democracy* met als instrumenten diplomatie, financiële, thematische en technische ondersteuning.
2. Maak de politieke dialoog met regeringen inclusiever om het *winners-take-all*-syndroom te doorbreken.
3. Partnerlanden moeten uitgenodigd worden om via inclusieve dialoog *Democratic Consolidation Strategy Papers* te maken, waarin ze aangeven welke hervormingen nodig zijn en hoe daaraan gewerkt gaat worden. Agenda's worden dan van binnenuit ontwikkeld, wat bijdraagt aan versterking van onderling vertrouwen en de bereidheid de uitvoering daadwerkelijk te ondersteunen.

9 Gender en vrouwenrechten: het recht een luier te verschonen

Aernout Zevenbergen, Afrika-correspondent en freelance schrijver

Laat ik eerlijk zijn en mijn papieren op tafel leggen. Ik ben geen *gender*-expert, ik ben geen activist voor de rechten van vrouwen. Jargon is aan mij niet besteed. En ik heb geen flauw benul hoe een *project proposal* te schrijven. De kwestie van vrouwenrechten in Afrika heeft mij nooit in vuur en vlam gezet. Toch schreef ik een boek over mannen en mannelijkheid in Afrika⁴.

Met een streven naar welk ideaal dan ook had en heeft dat boek niets te maken. Mijn motieven waren slechts egoïstisch. Ik kon bepaalde facetten van het leven om mij heen niet begrijpen, ik kon mijn middenrif niet laten resoneren op de dynamiek van specifieke trends in Afrikaanse samenlevingen of op veel van de keuzes van talloze mannen in hun verhoudingen tot hun vriendinnen, partners, vrouwen of nageslacht. Om dat onbevredigende gevoel te lijf te gaan, begon ik aan een speurtocht naar hedendaagse mannelijkheid in Afrika, rond de vraag wat het betekent een man te zijn.

De Mythe van de Maagd

Noem het een tekortkoming van journalistiek, maar de relevantie van kwesties als erfrecht voor vrouwen of het recht op gelijke beloning voor gelijk werk verdampen voor mij in Afrika in het licht van de aidsepidemie. Het belang van *revolving* geitenfondsjes werd voor mij tenietgedaan door de omvang van seksueel geweld in landen als Oost-Congo, Liberia, Sierra Leone of Darfur. Veel van de ontzettend goed-bedoelde plannen van de internationale gemeenschap voor 'de Afrikaanse vrouw' liepen in mijn ogen stuk, juist op die goede bedoelingen van verre. Te veel gestuurd vanuit westerse percepties, westerse filters, westerse ideologieën. Natuurlijk, zij vonden Afrikaanse vrouwengroepen met wie zij samenwerkten. Maar elke expert in het schrijven van *project proposals* kan beamen dat Afrikaanse organisaties hun *proposals* voor het merendeel schrijven naar de agenda van donoren. West-Afrikaanse feministes als Ifi Amadiume en Oyèrónké Oyewùmí zijn buitengewoon kritisch geweest over dergelijke benaderingen en 'inmengingen'. Oyewùmí gaf aan haar boek *The Invention of Women* uit 1997 de ondertitel *Making an African sense of Western gender discourse*.

4 Zevenbergen, A. (2007), *Vlekken van een luipaard, over mannen in Afrika*. Mets & Schilt, Amsterdam.

Afrikaanse samenlevingen (volgens sommige experts telt het continent vierduizend culturen) zijn in vele opzichten gecompliceerder dan die van de Verenigde Staten of Europa. Verbanden tussen individuen lopen van familie naar clan, naar plek van herkomst, naar economische en sociale belangen. Die banden zijn tegelijkertijd enkelvoudig (van persoon tot persoon) en veelvoudig (binnen groepen), dynamisch en statisch, conservatief en progressief, beperkend en verruimend. Het sterk doorgevoerde individualisme dat het Westen vooruit heeft gestuwd in de economische vaart der volkeren, maar op vlakken van ethiek stappen terug heeft doen zetten in de richting van het recht van de sterkste, dat individualisme heeft pas de afgelopen tien jaar onomkeerbaar zijn intrede gedaan in Afrika.

Sommige hedendaagse problemen in de verhoudingen tussen de seksen in Afrika zijn primair terug te voeren op eeuwenoude gewoontes in moderne gedaantes. Maar de meeste hedendaagse problemen komen voort uit hedendaagse omstandigheden: de economische en culturele mondialisering en haar uitwerkingen (opbouwend en afbrekend), de moderne politieke cultuur, de toegang tot economische middelen, de mengelmoes tussen 'traditie' en 'westers'.

De mythe van de maagd komt oorspronkelijk uit een geïsoleerd gebied in zuidelijk Afrika. Het werd aangevoerd als verklaring net na de geruchtmakende babyverkrachting van de toen negen maanden oude Tshepang in 2001. Nog nooit heeft een verkrachter in Zuid-Afrika dit motief in de rechtbank aangevoerd, zelfs niet vóór de grootscheepse wijzigingen in de amendering van de *Sentencing Act* van 2007 waarin een beroep op culturele gebruiken om misstappen goed te praten expliciet als optie voor verdachten werd afgeschaft. Het merendeel van de verkrachters in Zuid-Afrika, onder wie ook de uiteindelijk voor Tshepang's verkrachting veroordeelde David Potse, verkracht uit woede, jaloezie, frustratie of onverschilligheid. Nergens is in de bakermat van de mythe van de seks met een maagd een verkrachting te vinden die is te verklaren door het naleven van die mythe. En toch regeert de mythe de uitleg van activisten en hulpverleners verspreid over het gehele continent: van Liberia waar Afrika's enige vrouwelijke president de oorlog verklaarde aan de epidemie van seksueel misbruik, tot het oosten van Congo. Mythe? Amateurisme? Fictie of feit? Vast staat dat elk verhaal over bijgeloof, maagden en seksueel wangedrag van Afrikanen het wereldwijd goed doet. Maar is de mythe behulpzaam in het zoeken naar oplossingen voor die golf van seksueel geweld, in de bosjes, de voorsteden, de krottenwijken of de savanne door gefrustreerde, kwade, jaloerse, in hun eer aangetaste mannen?

Meervoudig copuleren

Spelen met de gecompliceerde verhoudingen tussen de seksen in Afrika is aanmerkelijk ingewikkelder dan in samenlevingen waarin vrouwen in eerste of tweede instantie vooral huisvrouw zijn. Spelen met *gender* in Afrika betekent spelen met het complexe netwerk van rollen, verplichtingen, rechten, verhoudingen en banden waaruit het Afrikaanse kaartenhuis van relaties bestaat. Die complexiteit komt naar voren in de steeds sterker wordende acceptatie van de theorie van *concurrency* – gelijktijdigheid – waar het de Afrikaanse aidsepidemie betreft. Lange tijd dachten velen dat de 28 miljoen met hiv geïnfecteerde Afrikanen mede hun status te danken hadden aan vermeend promiscue gedrag. Naar inmiddels duidelijk is geworden, is een van de motoren van de aidsepidemie niet te weinig binding met een partner maar eerder het tegenovergestelde. De gemiddelde man en vrouw in vooral het oosten en zuiden van Afrika heeft bij leven minder partners dan de gemiddelde Europeaan of Amerikaan. Het verschil is dat die ‘gemiddelde’ noorderling zijn of haar partners na elkaar heeft, terwijl de ‘gemiddelde’ Afrikaan die partners tegelijkertijd heeft. Veel mensen in Afrika hebben voor lange tijd *concurrently* meerdere partners (redenen daarvoor zijn talrijk, maar in de top drie staat de alomtegenwoordige arbeidsmigratie waarbij een volwassene om inkomen te verdienen elders woont en werkt) met wie zij ook seks hebben. Vaak zijn kinderen of gedeeld eigendom de verbindende schakel tussen de volwassenen.

Door de zeer actieve en agressieve aard van het hiv-virus verspreidt de variant die hier vooral heerst zich razendsnel. Vooral in de eerste twee weken na de oorspronkelijke besmetting is een individu hoogst-besmettelijk. Daarna is het afweersysteem in staat om het virus enigszins onder controle te houden.

De agressieve aard van het aidsvirus en de langdurige aard van de verhoudingen tussen mannen en vrouwen in oostelijk en zuidelijk Afrika heeft substantieel bijgedragen aan de epidemie. Voorlichting die hamert op onthouding, condoomgebruik en monogamie heeft de spijker misgeslagen. De drie adviezen waren gezamenlijk en elk afzonderlijk misschien wel nuttig maar niet voldoende werkbaar in het alledaagse leven om het waterdichte resultaat op te leveren waarop was gehoopt.

Iedereen die iets wil veranderen in de relatie tussen de seksen in Afrika moet beseffen hoe weinig kennis voorhanden is over de veelgelaagde en gecompliceerde verhoudingen tussen die seksen. We weten wat we wel weten; het probleem is dat we niet weten wat we niet weten. Voorzichtig opereren is dus noodzakelijk voordat het medicijn grotere schade aanricht dan de aandoening.

Open-ended plannen is noodzakelijk. Luisteren, kijken, voelen, observeren, en aanpassen is noodzakelijk. Bescheidenheid is noodzakelijk.

Ligt de sleutel tot het behalen van de voor Afrikaanse vrouwen relevante millenniumdoelen bijvoorbeeld in een verdere verwesterlijking van Afrikaanse waarden? Of ligt die juist in het versterken van constructieve Afrikaanse normen en waarden? Sluiten deze twee elkaar uit, of juist niet? Mogen normen en waarden Afrikaans zijn van huisuit, of moeten zij vooral herkenbaar zijn in westerse ogen?

Twee benen

Gender kent vele definities, maar kernwoorden zijn ‘onderling afhankelijk’, ‘mannen en vrouwen’, ‘een sociaal bouwwerk’, ‘veranderen met de tijd’. Als rollen een bouwwerk zijn van de maatschappij, dan kunnen zij dus renovatie ondergaan indien de inwoners van dat bouwwerk daar behoefte aan hebben. De onderlinge afhankelijkheid van mannen en vrouwen kan, desgewenst, veranderen met de tijd. Als gevolg van een welbewuste, uitgestippelde route of juist als ongrijpbare resultaten van onzichtbare krachten.

De goede toeschouwer van Afrika kan zien dat de verhoudingen tussen mannen en vrouwen de afgelopen decennia razendsnel zijn veranderd. Niet altijd ten gunste van mannen en vrouwen, overigens. Voor de klagende mannen tien jaar geleden in Kenia lag de bron van die veranderingen bij ‘Beijing’. Voor mannen in Zuid-Afrika in de grondwet van 1996, die kerels van hun voetstuk heeft gehaald en vrouwen een nieuw voetstuk heeft gegeven. Voor de mannen van het aan diamanten schatrijke Botswana liggen de veranderingen bij de voor hen zure vruchten van Afrika’s enige ‘verzorgingsstaat’ en de razendsnelle modernisering van hun samenleving die hun rollen, plichten en rechten radicaal heeft veranderd. Voor de koffieboeren van Kilimanjaro ligt het omslagpunt bij de instorting van de wereldprijzen voor hun bonen, die hun vaders nog in staat stelden hún telgen naar de beste universiteiten te sturen en diezelfde nazaten er nu toe veroordeelt in tweedehands T-shirtjes rond te lopen.

Wat doen dergelijke sociaal gecastreerde mannen? Hoe verkrijgen zij van hun samenlevingen, hun ouders, hun broers en zussen, hun burens voldoende respect om het leven aangenaam te houden? Hoe kunnen zij een minimum aan eigenwaarde hoog houden? Hoe kunnen samenlevingen en individuen nieuwe invullingen geven aan eigenwaarde en respect, als de maatstaven van succes nog steeds zijn gebouwd op oude definities van mannelijkheid?

In de praktijk maakt het de facto uitsluiten van mannen uit het *gender*-debat dat talloze kleine weerstandjes en grote blokkades binnen en buiten Afrika de kwestie van gelijkheid tussen de seksen ondermijnen. Een klein voorbeeldje: het eer-

ste ontwerp-omslag (gemaakt in Amsterdam) van mijn boek over mannelijkheid in Afrika had de enige onmogelijke steunkleur uit het gehele brede kleurenspectrum – roze. Een boek over mannen in Afrika moest, zo zal de ontwerper hebben gedacht, wel een boek van/over/door homoseksuelen zijn. Diezelfde vooroordelen kom ik tegen bij mijn pogingen een Engelse versie van het boek in Afrika uit te geven. De markt wil het niet, zo luidt het oordeel van mannelijke uitgevers in Zuid-Afrika. In werkelijkheid vraagt boekhandelaar Chan van Bookstop Ltd in Nairobi mij hem direct te verwittigen zodra het boek van de pers rolt. ‘Mijn klanten hier hebben alle hoeken en gaten van de vrouwelijke kant van *gender* inmiddels wel gezien. Ze willen boeken hebben over de mannen van Afrika.’

In die verschuiving van belangstelling ligt voor minister Koenders een kans om het vuurtje onder het wegwijnende *gender*-debat opnieuw op te stoken. Miljoenen mannen in Afrika willen uit betrokkenheid bij hun kinderen graag luiers verschonen, maar moeten dat nu nog doen met de gordijnen dicht uit angst om uitgelachen te worden. Miljoenen mannen zoeken andere definities van mannelijkheid, definities die haalbaar zijn vandaag de dag, die constructief zijn, waarbij mannen kunnen opereren vanuit hun menselijkheid en hun geweten. De eerste stap voor de Nederlandse regering zou kunnen zijn: invulling geven aan het enige van de 38 punten van de Verklaring van Beijing uit 1995 dat over mannen gaat: *Encourage men to participate fully in all actions towards equality*. De tijd is rijp op te houden de marathon voor gelijkberechtiging op een been te hinken. Rennend op twee benen gaat de race veel gemakkelijker en sneller.

10 Gender en islamitische rechtbanken in Darfur: een visie van onderop

Karin Willemse, hoofddocent geschiedenis, Erasmus Universiteit Rotterdam

Aan de hand van de rechtspraak in islamitische rechtbanken, de *sharia*-rechtbanken in Darfur, zal ik laten zien hoe in de toepassing van islamitisch recht *gender*, maar ook etniciteit, klasse, locatie en mogelijk andere identiteiten een rol spelen in de uitkomsten van rechtspraak. Vervolgens ga ik in op het conflict in Darfur en het belang van *gender* in situaties van oorlog en geweld.

Hoewel het begrip *gender* vaak gelezen wordt als ‘vrouwen’ heeft het betrekking op zowel vrouwelijkheid als mannelijkheid en op de relatie tussen mannen en vrouwen in samenlevingen. Een tweede probleem met het begrip *gender* is dat het asymmetrische machtsrelaties naar de achtergrond lijkt te schuiven, terwijl het begrip juist dient om na te gaan hoe machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen, en tussen mannen onderling en vrouwen onderling, worden gelegitimeerd en in stand gehouden onder verwijzing naar culturele opvattingen over wat een goede vrouw of man behoort te doen, zeggen of laten. Ook voor de term vrouwenrechten geldt dat het suggereert dat er rechten zijn voor alle vrouwen, maar mijns inziens is het cruciaal om na te gaan hoe verschillen tussen vrouwen onderling en tussen mannen onderling consequenties hebben voor de rechtspraak.

Islamitische rechtspraak over echtscheiding

In de periode dat ik in Kebkabiya, een kleine stad in Noord-Darfur, woonde kwam er jaarlijks een reizende rechter van de islamitische rechtbank naar de stad. Het fenomeen van de reizende *sharia*-rechter stamde van vóór het aantreden van het islamitische regime in 1989, maar het doel strookte met het uitgangspunt van de nieuwe – militaire – regering om de Sudanese samenleving te islamiseren. De reizende rechtbanken moesten de al te grote macht van tribale leiders indammen, vooral als het ging om zogenaamde ‘persoonlijke rechtszaken’, zoals echtscheiding, overerving en voogdijschap. In 1990 woonde ik negentien echtscheidingszaken bij, aangevraagd door lokale vrouwen van de lagere klasse. Alle negentien werden toegewezen, waarbij soms de getuigen nauwelijks gehoord werden. Hoewel de gemakkelijke toewijzing uitgelegd kon worden als mededogen van de rechter met de vrouwen, was zijn houding en die van zijn mederechters geenszins respectvol. Toen ik de rechter vroeg waarom hij de vrou-

wen zo gemakkelijk een scheiding toeweest, zei hij: *'You know, miss Catherina, it is quite common for women in Darfur to divorce and this is mainly due to the absence of their husbands. Drought and famine cause these men to travel to Gezeira, Khartoum and abroad and nothing is heard from them again. Most Darfur women are too patient, they wait much longer than the required six months to go to court.'*

Met andere woorden, de Darfur-mannen zijn volgens de rechter het probleem.

Nu komt de rechter zelf uit Centraal-Sudan, waar over Fur-mannen het vooroordeel bestaat dat zij lui zijn en hun vrouwen laten werken. In de Fur-samenleving zijn de vrouwen verantwoordelijk voor het voeden van de kinderen: van water en brandhout halen tot en met het verbouwen van de *sorghum*. Vrouwen hebben dan ook grotere graanvelden en grotere graanopslagplaatsen dan mannen, zijn vrij autonoom en minder strikt gesluierd dan in de steden vanwege de handarbeid. Ze bewegen zich vrij in het publieke leven. Mannen verbouwen doorgaans alleen die hoeveelheid graan die ze nodig hebben voor eigen consumptie en die van hun eventuele gasten. Mannen hebben daardoor meer tijd om bijvoorbeeld marktgewassen te verbouwen en die te verhandelen, of om te migreren om zo geld te verdienen: mannen moeten in hun familie die zaken bekostigen die geld kosten, of het nu om goederen, belasting of schoolgeld gaat. De veelvuldige afwezigheid van volwassen mannen betekent dat veel dorpen en wijken in de stad in feite bestaan uit vrouwelijke gezinshoofden. Deze autonomie van vrouwen in Darfur in combinatie met de veelvuldige en langdurige afwezigheid van mannen, wordt in Centraal-Sudan gezien als onbetamelijk. De etnische afkomst van de mannen maakte hen schuldig zonder dat die schuld bewezen hoefde te worden. Aangezien de overheid vindt dat goede moslimmannen hun gezinnen moeten leiden en controleren, werden Darfur-mannen tegelijkertijd ook gezien als slechte moslims.

Dat niet alleen etnische achtergrond een probleem vormde, werd mij duidelijk toen de scheidingsaanvragen van twee leraressen afgewezen bleken. De rechter had tegen een van hen, geboren en getogen in Darfur, gezegd: *'Now I am speaking to you like a brother, and I will advise you like a friend. Before I apply the rules of the law let me say that those laws do not forgive if someone is guilty. So it is better to go back to your house and to discuss the problem with your family, and with his family. If you fail to solve it, you can come back to me.'* Hoewel deze lerares een goede reden had om te scheiden (haar man besteedde het huishoudgeld aan alcohol), raadde de rechter haar officieus aan om terug te gaan naar haar man. Zijn enige interesse gold de vraag of de echtgenoot zijn gezin voorzien had van voldoende huisraad. De andere lerares werd, hoewel ook haar man dronk, naar huis gestuurd omdat een scheiding problemen zou veroorzaken voor de kinderen. In deze gevallen was

het de klasse-achtergrond van de eiseressen die maakte dat verschillende rechters deze vrouwen naar huis stuurden: zij waren leden van hun eigen klasse, de opgeleide elite, en een scheiding was slecht voor de reputatie van die besturende overheidselite.

Rechtspraak is dus niet neutraal en zelfs niet alleen *gender biased*: andere identiteiten zoals etniciteit en klasse veroorzaken verschil in de wijze waarop recht gesproken wordt. Over vrouwenrechten spreken zonder naar de context te kijken is weinig zinvol. Elke vorm van rechtspraak, dus ook die van islamitische rechtbanken, laat ruimte voor interpretaties.

Van recht naar onrecht

Hoewel het misschien een grote stap lijkt van echtscheidingszaken naar de oorlog in Darfur, zou ik hier willen betogen dat beide contexten wel degelijk met elkaar verbonden zijn. In dezelfde periode dat de reizende rechter werd ingezet om de macht van tribale rechtbanken in te perken, werden dezelfde tribale rechtbanken in de hoofdstad Khartoum juist gestimuleerd. Grote groepen migranten zijn de afgelopen decennia naar Khartoum getrokken, vooral uit het zuiden en uit Darfur. Deze groepen schaarden zich vaak rond tribale leiders, meestal zonen van de tribale leiders *back home*. In de jaren negentig riepen de sharia-rechtbanken de hulp van tribale rechtbanken in bij disputen onder deze migranten, vooral bij doodslag of moord. De onderhandelingen tussen de tribale leiders en hun adviseurs over de straf, vaak een vorm van bloedgeld, werd daarna bekrachtigd in het islamitische gerechtshof. Hoewel dit lijkt te wijzen op een erkennen of ten minste respecteren van etnische verschillen, is de reden minder altruïstisch. Migrant die verwezen worden naar hun tribale rechtbanken worden dus als ‘tribalen’ gezien en niet als ‘echte Sudanese’. Ze worden ook vaak als IDP’s, *internally displaced persons*, gekenmerkt. Dit veronderstelt dat ze niet op de juiste plek wonen, en ooit weer terugkeren naar hun thuisland. Daarmee worden Sudanese uit het Zuiden, de Nuba Mountains en Darfur als onvolwaardige burgers gezien, dus hebben zij ook minder burgerrechten dan hun landgenoten.

Deze rechtsongelijkheid is precies een belangrijke reden van het conflict in Darfur. In de periode 1990-1992 woonde ik verschillende vredesbijeenkomsten bij in de stad Kebkabiya. Nadat een vredesakkoord was gesloten tussen om land strijdende Fur-boeren en Zaghawa-semi-nomaden (groepen die in de huidige oorlog juist in dezelfde categorie zijn geschaard) werd een van de Zaghawa-leiders op weg naar huis vermoord. Uiteindelijk bleek dat niet de Fur hiervoor verantwoor-

delijk waren, zoals aanvankelijk werd aangenomen: hij bleek te zijn overvallen door jonge mannen van zijn eigen dorp. Zij vonden dat hun rechten door hem waren verkwanseld in het vredesakkoord en hun woede keerde zich tegen de eigen oudere generatie.

Hoewel het Darfur-conflict vele oorzaken en gevolgen kent, is het fenomeen van jonge mannen die weinig toekomstmogelijkheden zien een algemeen probleem onder boeren en nomaden. Met name jonge mannen torsen het juk van uitzichtloosheid door ecologische en economische marginalisering. Omdat vrouwen in Darfur over het algemeen de belangrijkste landbouwers zijn, en getrouwde mannen degenen die marktgewassen verbouwen en verhandelen, zijn jonge jongens vaak een extra mond om te voeden. Zij vertrekken het eerst bij droogte of honger, gevolgd door getrouwde mannen en als laatste vrouwen, kinderen en ouderen. In nomadische samenlevingen zijn het juist vaak de vrouwen, kinderen en oudere mensen die zich het eerst vestigen, terwijl de jonge mannen met kamelen naar verder gelegen graasgebieden trekken. Maar met de toenemende droogte en onveiligheid en de pogingen van overheden om nomaden te doen vestigen, zodat ze beter te controleren zijn, komt het steeds vaker voor dat ook jonge mannen het nomadisme moeten opgeven: bovendien wil een toenemend aantal jonge boeren en nomaden deze levensstijl inruilen voor een 'modern' leven.

Vaak voldoen hun vaardigheden echter niet aan de eisen van de moderne en snel veranderende samenleving om als volwaardige mannen gezien te worden. Zelfs diegenen die voldoende opleiding hebben om een betaalde baan in de stad of bij de overheid te bemachtigen verdienen vaak te weinig om een vrouw te trouwen volgens de normen van de samenleving, laat staan om een gezin te onderhouden. Zij kunnen dus niet voldoen aan de voorwaarden waaronder zij als 'sociale volwassen man' gekenmerkt worden met de rechten, plichten en het respect die daarbij horen. In Darfur, net als vele andere gebieden in Afrika waar een meerderheid van de bevolking jonger dan dertig is, zijn daarom grote groepen jonge mannen (waar soms mannen rond de veertig onder vallen) op zoek naar een betekenisvol bestaan. Zij leven in wat ik noem 'limbo': in een soort niemandsland, zonder een verleden om op terug te vallen – het bestaan van hun voorvaders is definitief verleden tijd door droogte, verwoestijning en de verlokkingen van de 'moderniteit'- en zonder een toekomst om naar uit te kijken. Wapens lijken dan een gemakkelijke manier om zowel te overleven als respect af te dwingen. Hoewel ik met dit betoog geenszins begrip wil vragen voor de acties van deze jonge mannen, denk ik dat een erkenning van deze 'mannelijkheid-in-crisis' wel van belang is om een oorlog als in Darfur, en elders in Afrika, kritisch te beschouwen.

De gender-dimensie leidt ook tot aantasting van rechten van vrouwen. In Darfur wordt de economische zelfstandigheid van vrouwelijke boeren in de oorlogssituatie tegen hen gebruikt. In plaats van de centrale rol van vrouwen te erkennen en te steunen heeft de regering van Sudan bijvoorbeeld gesteld dat verkrachting van Fur-vrouwen moeilijk vast te stellen is, omdat deze vrouwen zich immers zo vrij in het publieke domein bewegen en dus van losse zeden zijn. Fur-vrouwen, maar ook andere vrouwen in boerensamenlevingen, worden zo afgerekend op culturele tradities die hen als economisch autonome actoren erkenden. Tegelijkertijd staan hun echtgenoten terecht: zij zijn immers niet in staat hun vrouwen te beschermen, letterlijk dit keer, en het is hun eer, hun mannelijkheid die aangetast wordt als hun vrouwen verkracht worden. In de kampen, waar opvallend veel vrouwen en kinderen verblijven, is op microniveau duidelijk hoezeer vrouwen verstoken zijn van rechten: recht op veiligheid, op integriteit van het lichaam, op een dak boven je hoofd, op medicijnen, op opleiding. Kortom, al die zaken die voor alle vrouwen, mannen en kinderen een basisrecht zijn. Het frappante is dat deze zaken in kampen soms beter geregeld zijn dan in de dorpen in de omgeving van een kamp. Het is dan ook van groot belang om te realiseren dat de schending van rechten van vrouwen en hun families in kampen zoals in Darfur de situatie van alledag is voor veel marginale samenlevingen in Afrika.

Ik realiseer mij, dat ik met deze korte uiteenzetting het gevaar loop de situatie te simplificeren. Wat ik naar voren heb willen brengen is dat rechten van vrouwen in Afrika verbonden zijn met rechten van (jonge) mannen, kinderen en ouderen. De onderlinge afhankelijkheid in samenlevingen in ecologisch en economisch zeer kwetsbare gebieden is groter dan elders. Een holistische benadering is van groot belang, juist om de rechten van vrouwen te verbeteren. Ik wil waarschuwen voor blauwdrukken. Dit is een pleidooi om zorgvuldig na te gaan in welke situaties rechten van vrouwen met voeten getreden worden en voor meer begrip voor de overlevingsstrategieën van vrouwen en mannen, zelfs wanneer dat niet voor de hand ligt.

11 Hiv/aids: resultaten van Nederlandse inspanningen

Arend Pieper, zelfstandig consultant

Het Nederlandse beleid rond hiv/aids is diverse malen geëvalueerd. Voordat ik de belangrijkste conclusies samenvat en de beleidsreactie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking vermeld, zal ik kort de meest pregnante feiten over hiv/aids noemen. Ik eindig mijn bijdrage met enkele punten voor de discussie.

Feiten

In 2007 waren wereldwijd 33 miljoen mensen geïnfecteerd met hiv/aids, van wie 22,5 miljoen, ofwel 68% in Sub-Sahara Afrika. In 2006 stierven wereldwijd 2,1 miljoen mensen aan aids, van wie 1,6 miljoen, ofwel 76% in Sub-Sahara Afrika. De prevalentie, het percentage van de bevolking dat geïnfecteerd is, wordt wereldwijd op 0,8% geschat, voor Sub-Sahara Afrika echter op 5%. De epidemie komt in Sub-Sahara Afrika beduidend meer voor onder vrouwen dan onder mannen: 61% van de geïnfecteerden is vrouw. Bijna 90% van alle hiv-positieve kinderen jonger dan 15 jaar woont in Sub-Sahara Afrika. In Sub-Sahara Afrika concentreert de epidemie zich sterk op de zuidelijke regio, vooral Zuid-Afrika, Botswana, Namibië, Lesotho en Swaziland. In deze regio is onveilige seks de belangrijkste oorzaak voor infectie.

Ook zonder volledige exactheid in de cijfers, tonen ze wel de ernst van de situatie aan. De trend is niet eenduidig. Het percentage geïnfecteerden stabiliseert zich, maar het absolute aantal personen met hiv/aids stijgt. De verklaring is dat het aantal nieuwe infecties blijft stijgen en de kans op een langer leven voor geïnfecteerden dankzij betere behandeling toeneemt, bij een stijgende omvang van de totale bevolking.

Uit een groot aantal *surveys* tussen 1994 en 2006 valt af te leiden dat het condoomgebruik onder jongeren met wisselende seksuele contacten in een flink aantal landen toeneemt en de hiv-prevalentie onder jonge zwangere vrouwen in een aantal landen afneemt. (Echter niet in Mozambique, Zuid Afrika en Zambia). UNAIDS denkt op basis hiervan dat preventie-inspanningen in diverse landen effect beginnen te krijgen.

De conclusie kan niet anders zijn dan dat de aidsepidemie een desastreuze werking heeft op het leven van vele miljoenen mensen en dat de bestrijding ervan een zaak is van zeer lange adem. Essentiële onderdelen van de millenniumdoelstellingen worden door de ziekte negatief beïnvloed.

Conclusie van recente IOB-evaluaties

IOB heeft recent twee evaluaties gedaan van de Nederlandse inspanningen rond hiv/aids: *Het Nederlandse hiv/aidsbeleid, 2000-2006* (2006) en een zogeheten *Beleidsdoorlichting* (2007).

Ik vermeld hier de belangrijkste conclusies van beide evaluaties.

- Het Nederlandse hiv/aidsbeleid spoort in hoge mate met het UNAIDS-beleid. Nadruk ligt op hiv/aids als maatschappelijk probleem, de bescherming van mensenrechten en het belang van respect voor seksuele en reproductieve gezondheid voor hiv-preventie.
- Het is gerechtvaardigd dat Nederland zich blijft inzetten voor de bevordering van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (srgr) en bestrijding van hiv/aids, gezien de omvang van de problematiek en de aangegane inspanningsverplichtingen.
- Er is plaats voor een eigen Nederlands buitenlands beleid op deze terreinen, naast de inspanningen in EU-kader, bijvoorbeeld voor veilige, liefst legale, abortus en aandacht voor kwetsbare groepen.
- In de bilaterale sectorsteun aan gezondheidszorg wordt op papier vaak wel aandacht gegeven aan srgr, maar in de uitvoering minder. Ook is de mogelijkheid internationale ngo's op dit gebied te financieren te beperkt. Bovendien geven de grote publiek-private partnerschappen minder aandacht aan preventie, zorg voor kwetsbare groepen en opvang van de gevolgen van hiv/aids. Hiv/aids wordt nog steeds te veel uitsluitend als gezondheidsprobleem gezien.
- Het Nederlandse beleid sluit aan bij het streven om op landenniveau één beleidskader, één coördinatiemechanisme en één systeem voor monitoring en evaluatie te bereiken.
- In de beleidsuitvoering ligt de nadruk op preventie en zorg. Er is echter weinig steun voor maatregelen die inspelen op de gevolgen van aids.
- In het merendeel van de partnerlanden zijn weliswaar initiatieven genomen voor een geïntegreerde aanpak, maar die beperkt zich vooral tot ontwikkelingssamenwerking. Andere aspecten van buitenlands beleid, zoals mensenrechten, vrede en veiligheid en goed bestuur, krijgen minder aandacht. Binnen ontwikkelingssamenwerking is het vooral de sector onderwijs waar actief getracht wordt integratie te bereiken. De ambassades hebben hiv/aids geïncorporeerd in het personeelsbeleid en bevorderen ook dat Nederlandse bedrijven een zogeheten *work force policy* introduceren. Er is weinig actie ondernomen om integratie van hiv/aids hoger op de nationale beleidsagenda te krijgen.

- Bijna alle 28 onderzochte projecten hebben de beoogde output behaald. Ruim de helft van de projecten heeft ook de doelstellingen behaald. Van de overigen was het niet mogelijk een uitspraak over doelbereik te doen vanwege onvolledigheid of onduidelijkheid in de projectdocumentatie.

IOB vroeg aandacht voor vier punten:

- de verwevenheid van hiv/aids en srgr;
- verzachting van de gevolgen van hiv en aids;
- de integratie van hiv/aids in de verschillende beleidsterreinen van het buitenlands beleid;
- de formulering van meetbare doelen en systematische rapportage over doelbereik.

Beleidsreactie van de minister

De minister vond het een ernstige zaak dat onderdelen van beleid slechts beperkt kunnen worden ondersteund onder andere door gebrek aan flexibele fondsen en aan mogelijkheden om internationale en lokale ngo's te financieren. Ook de gebrekkige integrale aanpak van srgr en hiv/aids in het buitenlands beleid vond hij ernstig. Hij nam zich voor de financiële inzet voor hiv/aids te handhaven en die voor srgr verhogen.

Wat betreft het instrumentarium streeft de minister een optimale modaliteitenmix na. Steun aan de gezondheidssector moet zich richten op gezondheidssystemen op landenniveau en projectsteun moet complementair worden ingezet voor bepaalde aspecten van srgr en aidsbestrijding. Deze activiteiten zullen veelal kleinschalig zijn en door ngo's worden uitgevoerd.

De minister vond dat de multilaterale organisaties een grote rol moeten spelen bij de realisatie van de Cairo-agenda en politieke betrokkenheid bij hiv/aids verhoogd moet worden. De presentie van deze organisaties op landenniveau is echter van wisselende kwaliteit en in de beleidsdialoog dringt Nederland op verbetering aan. De publiek-private partnerschappen zijn op de goede weg als het gaat om een betere integratie van hun activiteiten binnen de bredere gezondheidszorg.

De minister was niet van mening dat door de financiering van internationale ngo's gevoelige onderwerpen buiten de beleidsdialoog worden gehouden. Nederland zal srgr en hiv/aids in het kader van het mensenrechtenbeleid systematisch aan de orde stellen.

De minister wil zich nog beraden over het probleem dat is ontstaan nu de mogelijkheid tot financiering van internationale aidsorganisaties is beëindigd.

Discussiepunten

1. Is de Nederlandse inspanning op het gebied van srgr en hiv/aids voldoende, gezien de geringe voortgang in de betreffende millenniumdoelen?
2. Is de Nederlandse aanpak via hulp (steun aan multilaterale organisaties, sectorsteun aan de gezondheidssector, beperkte projectsteun via ngo's, gekoppeld aan beleidsdiscussies) de juiste?
3. Kan Nederland een betere integratie van hiv/aids op terreinen als mensenrechten, goed bestuur, vrede en veiligheid op bilaterale wijze bereiken?
4. Is er voldoende donorcoördinatie?

12 **Hiv/aids: kansen en bedreigingen voor de response in Afrika**

Peter van Rooijen, directeur International Civil Society Support

Niet eerder is deelname van de civil society zo belangrijk én serieus genomen als in de strijd tegen hiv/aids, en nog nooit was er zoveel geld beschikbaar voor particuliere activiteiten. Maar de civil society is kwetsbaar. De netwerk- en communicatiestructuren zijn zwak, technische ondersteuning ontbreekt en de noodzaak van capaciteitsontwikkeling op financieel en managementniveau is groot.

De feiten

In het overgrote deel van de landen in Sub-Sahara Afrika heeft de hiv-prevalentie (het percentage mensen geïnfecteerd in de bevolking) een plafond bereikt. Alleen in Zimbabwe zien we een echte daling van de prevalentie en alleen in Mozambique een duidelijke stijging. De conclusie kan dan ook zijn dat preventie een positieve impact heeft in de meest getroffen landen. Kijken we echter naar de incidentie (het voorkomen van nieuwe infecties), dan zien we in de gehele regio een lichte afname, maar verder een gemengd beeld. In sommige landen wordt het gedrag van jongeren veiliger en neemt het gebruik van condooms toe, in andere landen zien we juist het tegendeel.

In de beschikbaarstelling van antiretrovirale medicijnen (ARV's) is de laatste vijf jaar indrukwekkende vooruitgang geboekt, vooral dankzij de financiële ondersteuning van fondsen zoals het Global Fund To Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (GF) en het United States President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR). Door beide programma's krijgen nu 1,4 miljoen mensen in Sub-Sahara Afrika ARV's.

Er is echter nog alle reden om na te denken over hoe universele toegang tot hiv-preventie, –behandeling en –zorg in 2010 juist ook in Afrika bereikt kan worden. Met het huidige tempo van opschaling van de response zal die doelstelling noch millenniumdoel 6 ('in 2015 is de verspreiding van ziektes als aids en malaria gestopt') voor 2015 gehaald worden. Volgens UNAIDS is er in 2010 USD 26,9 miljard en in 2015 USD 51,4 miljard beschikbaar, terwijl die bedragen respectievelijk USD 42, 2 miljard en USD 54 miljard moeten zijn.

Het klinkt als een versleten statement, maar we kunnen alleen succesvol zijn in de strijd tegen hiv/aids als we een werkelijk partnership realiseren op alle

niveaus en tussen alle relevante stakeholders - nationale overheden, de private sector en de *civil society*. Om drie redenen moeten de private sector en de *civil society* effectiever ingezet worden:

1. om de response op hiv/aids te vergroten zijn de kennis en capaciteit van beide sectoren hard nodig;
2. de *civil society* kan gemarginaliseerde groepen, zoals vrouwen en meisjes, prostituees, mannen die seks hebben met mannen, druggebruikers en migranten, beter bereiken;
3. de *civil society* is een sterk pleitbezorger, kan de problematiek op de politieke agenda krijgen en overheden aanspreken op hun verantwoordelijkheden.

Een belangrijk deel van de gezondheidszorg in Afrika wordt privaat aangeboden. Tot op heden wordt de private sector echter nauwelijks systematisch betrokken bij de ontwikkeling van de response op hiv/aids. Donoren investeren vooral in publieke dienstverlening. Daar maken vooral de beter gesitueerden gebruik van, aangezien patiënten substantieel moeten bijbetalen, wat voor arme mensen niet is weggelegd. Streven naar een meer uitgebalanceerde betrokkenheid van zowel de publieke als de private gezondheidszorg lijkt dan ook voor de hand te liggen. Het bedrijfsleven, tot slot, heeft veel kennis en capaciteit (medisch, financieel-economisch, management) die nu alleen aan de eigen werknemers ten goede komen maar ook voor een veel bredere lokale dienstverlening ingezet kunnen worden.

Kansen versus bedreigingen

Hoewel de epidemie zich nog steeds sneller ontwikkelt dan de mondiale response, zien we voor het eerst lichtpuntjes. Preventie lijkt vruchten af te werpen, de mogelijkheden voor behandeling nemen zeer snel toe, er is meer geld dan ooit beschikbaar, en er ontstaan partnerschappen tussen overheid, bedrijfsleven en *civil society*.

Achter deze positieve ontwikkelingen schuilen echter grote uitdagingen en soms regelrechte bedreigingen.

De eerste uitdaging ligt in de overstijging van de vraag door het aanbod. De bedragen die de internationale donorgemeenschap in de afgelopen tien jaar heeft uitgetrokken zijn uniek. Daar staan echter onvoldoende kwalitatief goede programma's tegenover. Zo is van de projectvoorstellen die de laatste drie jaar bij het Global Fund zijn ingediend voor hiv/aids maar 40% gehonoreerd. Er valt dus het een en ander te verbeteren aan nationale plannen, programma's en pro-

jecten. Waarom het zo moeilijk is om de werkelijke behoefte aan preventie, zorg en behandeling te vertalen in goede voorstellen, weten we niet precies, maar zeker is dat gebrek aan technische ondersteuning in de voorbereiding en uitvoering van programma's en gebrek aan politieke wil om aandacht te geven aan hiv/aids een rol kunnen spelen.

De tweede uitdaging ligt in het feit dat er nog geen snelle duurzame oplossing is. Hoe lang zijn donoren nog bereid zoveel te investeren als duurzame oplossingen uitblijven? De financiële lasten zullen de komende jaren dramatisch stijgen, mede door de groeiende groep mensen met hiv die levenslange behandeling nodig hebben. Als er geen vooruitgang komt in gedragsverandering (veilige seks, veilig gebruiken) en in effectieve preventiemiddelen zoals een vaccin of microbicides, dan kan het commitment van donoren eroderen.

Welke acties zijn nodig om de strijd tegen hiv/aids adequaat te kunnen blijven financieren? De volgende overwegingen kunnen hierbij van belang zijn.

- Zonder economische ontwikkeling geen effectieve aidsbestrijding

Het moet toch maar weer eens gezegd worden. De strijd tegen aids is niet duurzaam zonder duurzame economische ontwikkeling zodat landen zelf meer bijdragen. Het geweldige succes van de introductie van behandeling in het Zuiden kan dit dilemma sneller dan verwacht op de politieke agenda zetten. Aidsbestrijding is dus gebaat bij een bredere politieke beweging en lobby voor ontwikkelingssamenwerking in de breedte.

- Gezondheidsverzekeringen

Veel experimenten met verzekeringen waren tot nu toe gericht op toegang tot gezondheidszorg voor de allerarmsten, maar zij bleken vaak financieel niet duurzaam. Nieuwe initiatieven, zoals het door de Nederlandse overheid gesteunde Health Insurance Fund, richten zich op georganiseerde, werkende groepen en maken tevens gebruik van private gezondheidsvoorzieningen. Dit soort initiatieven helpt een duurzame basis voor aidsbestrijding te ontwikkelen.

- Preventie moet versterkt worden

Ondanks de voorzichtig positieve geluiden moeten we constateren dat preventie onvoldoende en te langzaam resultaat laat zien. Het is bekend dat de focus op behandeling in sommige landen en bij sommige donoren ten koste is gegaan van het financieren van preventieprogramma's en programma's voor seksuele gezondheid en reproductieve rechten. De continue strijd voor behoud van aan-

dacht voor preventie in de politieke prioriteitstelling is een probleem dat we ook herkennen in het Westen en ook buiten hiv/aids. Het versterken van prioritering van preventie op landenniveau, het stimuleren van een heldere regievoering in de preventie en het bevorderen van gebruik van *evidence based* interventies, verdienen dringend meer aandacht.

- *Financiering en donorcoördinatie voor langere termijn*

Om een duurzame response op te bouwen is het van groot belang dat financiële middelen additioneel én voorspelbaar zijn. Ontvangende landen hebben te maken gehad met sterk fluctuerende ontwikkelingsgelden, wat tot een zeker wantrouwen en tot terughoudendheid in langetermijnplanning heeft geleid. Het ontbreken van voorspelbare en langdurige donaties en het ontbreken van mechanismen voor *burden sharing* tussen donoren is een bron van onzekerheid waardoor het huidige systeem van kortetermijnfinanciering in stand gehouden wordt. Nu reeds zien we dat de kleinere donoren, zoals Nederland, terecht steeds meer bezwaar maken tegen het feit dat de meeste G8-landen – ondanks hun publiekelijk uitgesproken *commitments* – niet meer evenredig bijdragen aan de noodzakelijke stijging van de budgetten voor aids, tbc en malaria. Verwacht kan worden dat het ontbreken van een mechanisme voor een eerlijker verdeling van de lasten tussen donoren bij sommige (individuele) donoren op termijn zal leiden tot verzwakking van het politieke draagvlak voor financiële steunverlening.

De historische kans op het linken van een verticale en een horizontale benadering heeft als uitdaging in zich dat er een kans bestaat op onterechte ‘normalisering’ van hiv/aids.

Mede dankzij de toegenomen politieke belangstelling en budgetten voor verticale programma’s en financieringsmechanismen zoals het Global Fund en GAVI, zien we een steeds sterker wordende roep om deze verticale benadering ook ten gunste te laten komen van meer systeembrede (horizontale) oplossingen. GAVI en recentelijk ook het Global Fund bieden bijvoorbeeld de mogelijkheid om programma’s voor *Health Systems Strengthening* (HSS) te financieren. Het Global Fund wil in de toekomst *National Strategy Applications* financieren, waar HSS maar ook *costed national AIDS plans* onderdeel van zijn. Het International Health Partnership wil met meerdere donorlanden en internationale partners zoals de Wereldbank, de WHO en het Global Fund in een select aantal landen (dertien, waarvan elf in Afrika) heel concrete op HSS gerichte programma’s ontwikkelen.

Dankzij de toegenomen belangstelling en budgetten voor *global health* zien we nu voor het eerst een reële mogelijkheid om fundamentele verbeteringen in de gezondheidssystemen in het Zuiden te realiseren door de ‘diagonale benadering’:

de (inter)nationale verticale programma's en financiering samenbrengen met de horizontale programma's en gezondheidssystemen in ontwikkelingslanden.

Hier liggen vele uitdagingen waarvan er twee genoemd moeten worden. Op de eerste plaats is het belangrijk dat de unieke kenmerken van hiv/aids voldoende zichtbaar en erkend blijven. Willen HSS-programma's bijvoorbeeld effectief zijn voor mensen met hiv, dan zal altijd de gemeenschap een belangrijke plaats moeten krijgen. Ten tweede moet de *civil society* ook daadwerkelijk als gesprekspartner in vormgeving en implementatie van initiatieven betrokken zijn. Het Global Fund heeft hiermee inmiddels zeer ruime en positieve ervaring. Zo blijken initiatieven van de *civil society*, gefinancierd door het Global Fund, minstens zo goed en soms zelfs beter te presteren dan initiatieven van de overheid (vaak de ministeries van Gezondheidszorg of Financiën).

Aanbevelingen

1. Financiële steun aan *civil society* moet minder naar uitvoerende activiteiten en meer naar capaciteitsontwikkeling gaan zodat elders – zoals bij het Global Fund – geld geworven kan worden.
2. Gericht investeren in hiv/aids moet doorgaan, naast en in samenhang met duurzame economische ontwikkeling en versterking van het systeem van gezondheidszorg.
3. Ontwikkel strategieën voor duurzame financiering, variërend van *burden sharing* tussen donoren tot verzekeringsstelsels in het Zuiden.

13 De demografie van Sub-Sahara Afrika: sprekende cijfers

Anke Niehof, hoogleraar sociologie, Universiteit Wageningen

Demografie houdt zich bezig met aantalsverhoudingen tussen bevolkingsgroepen, de veranderingen daarin, en de gevolgen voor bevolkingsgroei en -samenstelling. Ik zie demografische cijfers als sprekende cijfers, omdat ze maatschappelijke processen weerspiegelen. Hun decoding kan ons inzicht in ontwikkelingsprocessen vergroten.

De 20ste eeuw had een ongekennde demografische dynamiek. Nooit eerder groeide de wereldbevolking zo snel. Dalende sterfte- en hoge geboortecijfers leidden in niet-westerse gebieden tot groeicijfers van soms meer dan 3%. In het laatste kwart van de vorige eeuw kwam in grote delen van Azië en Latijns Amerika de zogeheten demografische transitie op gang. Doordat na de daling van de sterfte ook de vruchtbaarheid ging dalen, werd de kloof tussen geboorte- en sterftcijfers kleiner en begon de bevolkingsgroei af te nemen. In verschillende Aziatische landen ontstond een vicieuze cirkel, waarbij dalende bevolkingsgroei de condities schiep voor economische ontwikkeling, die op haar beurt de trend naar kleinere gezinnen versterkte. In Sub-Sahara Afrika bleef deze ontwikkeling achterwege door een aantal factoren. Het belang van afstamming en unilineale verwantschap geven aan een groot kindertal een positieve waarde. Wijdverbreide polygynie is een tweede factor, omdat de verschillende vrouwen met hun kinderen min of meer zelfstandige economische eenheden vormen terwijl de man wel over de arbeid van alle kinderen kan beschikken. Verder vormen grote families een bron van sociale zekerheid, vanwege grotere toegang tot grond en een groter potentieel aan arbeid en onderlinge hulp. Bovendien zien veel politici gezinsplanning als strijdig met Afrikaanse waarden. In samenlevingen waarin de baten van kinderen hoger zijn dan hun kosten is hoge vruchtbaarheid positief.

Enige cijfers

In onderstaande tabel heb ik een aantal cijfers van 1997 en 2007 geselecteerd voor verschillende Afrikaanse landen. Om ze meer perspectief te geven heb ik de overeenkomstige Nederlandse cijfers erbij gezet.

Geselecteerde landen in Afrika en Nederland 1997-2007

Land	bevolkingsgroei in %		vruchtbaarheidscijfer per vrouw		moedersterfte per 100.000 geboorten		levens-verwachting van vrouwen (in jaren)		hiv in % bij 15-49 jarigen, man/vrouw
	1997	2007	1997	2007	1997	2007	1997	2007	2007
Nederland	0,5	0,4	1,55	1,73	12	16	80,6	81,6	0,3/0,2
Oost Afrika	2,9	2,3	6,05	5,28	n.b.	n.b.	55,3	47,4	n.b.
Ethiopië	3,2	2,3	7,00	5,47	1400	850	51,6	49,3	1,4
Kenia	2,2	2,6	4,85	4,97	650	1000	55,7	48,7	4,2/8,0
Mozambique	2,5	1,8	6,06	5,15	1500	1000	48,4	41,9	13,0/19,2
Uganda	2,6	3,6	7,10	7,11	1200	880	42,3	52,3	5,6/7,7
Tanzania	2,3	1,8	5,48	4,51	770	1500	52,8	46,6	5,8/7,1
Zambia	2,6	1,7	5,49	5,42	940	750	46,8	38,2	14,0/20,0
Zimbabwe	2,1	0,6	4,68	3,37	570	1100	51,8	36,0	15,6/25,0
West Afrika	2,8	2,3	5,95	5,40	n.b.	n.b.	52,8	47,5	n.b.
Benin	2,8	3,0	5,83	5,46	990	850	57,2	56,3	1,4/2,2
Burkina Faso	2,8	2,9	6,57	6,38	930	1000	47,0	49,8	1,6/2,4
Ghana	2,8	1,9	5,28	3,90	740	540	59,9	58,3	1,6/3,0
Ivoorkust	2,0	1,7	5,10	4,52	810	690	52,2	46,9	5,6/8,5
Mali	3,0	2,9	6,60	6,62	1200	1200	49,7	49,7	1,4/2,1
Nigeria	2,8	2,2	5,97	5,38	1000	800	54,0	44,1	3,0/4,7
Senegal	2,7	2,3	5,62	4,52	1200	690	52,3	58,2	0,7/1,1
Zuidel.Afr.	2,2	0,1	3,92	2,73	n.b.	n.b.	66,8	43,0	n.b.
Namibië	2,4	1,0	4,90	3,50	370	300	56,6	45,1	15,4/23,8
Zuid-Afrika	2,2	0,2	3,81	2,65	230	230	68,3	44,2	15,0/22,5

Bron: UNFPA (1997, 2007) *The State of the World Population*.
 Population Action International (PAI) (2007), *A Measure of Survival*.
 n.b. = niet beschikbaar.

Hoewel er, mede dankzij het VN-bevolkingsfonds, enorme vorderingen zijn gemaakt met het verzamelen van Afrikaanse bevolkingsgegevens, blijven het schattingen. Moedersterfte bijvoorbeeld is lastig te meten vanwege het niet rapporteren en documenteren van sterfgevallen van vrouwen, in het bijzonder die

als gevolg van abortus. Ook het bepalen van de hiv-prevalentie is moeilijk; daar is meestal eerder sprake van onderschatting dan overschatting. Een onverwacht hoog cijfer kan het gevolg zijn van betere registratie en hoeft geen werkelijke stijging te weerspiegelen. Na deze disclaimers kunnen we de cijfers in de tabel aan een onderzoek onderwerpen.

De jaarlijkse bevolkingsgroei is in alle regio's en in vrijwel alle landen tussen 1997 en 2007 aanzienlijk gedaald, vooral door minder geboorten. De stijging van de sterfte als gevolg van hiv/aids speelt echter ook een rol en heeft, vooral in zuidelijk Afrika, een dramatisch effect. Wanneer de gemiddelde jaarlijkse bevolkingsgroei 2% of meer is, het aandeel van personen onder de 15 jaar in die bevolking ongeveer 40% is, dan is er sprake van een jonge bevolking die een grote druk legt op onderwijsvoorzieningen en werkgelegenheid; en er is een groot potentieel voor arbeidsmigratie.

In zuidelijk Afrika was de vruchtbaarheid in 1997 al relatief laag en in de jaren negentig kenden Ghana en Nigeria al dalende vruchtbaarheid, toegeschreven aan dalende kindersterfte en toenemende onderwijsparticipatie van meisjes. Met de toenemende beschikbaarheid van voortgezet onderwijs zijn steeds meer meisjes en jonge vrouwen gemotiveerd om langer naar school te gaan en een vervolgopleiding te volgen, terwijl ze al seksueel actief zijn. Voor deze groep is moderne contraceptie een uitkomst. Bij hen komt ook relatief veel abortus voor. Het behalen van een diploma heeft prioriteit en moederschap zou dat belemmeren. Het gebruik van contraceptie wordt ook gestimuleerd door de traditionele norm van periodisering (*spacing*) van zwangerschap en geboorte. Andere redenen waarom vrouwen later in hun reproductieve periode gemotiveerd zijn om zwangerschap te voorkomen, zijn het hebben van kleinkinderen, slechte gezondheid, of een onbetrouwbare echtgenoot.

In een rapport van de Economic Commission for Africa (2001)⁵ worden landen met een duurzame daling van de vruchtbaarheid vergeleken met landen waar dat niet het geval is. De eerste groep omvat Botswana, Mauritius, en Tunesië, de tweede Kameroen, Egypte, Madagaskar en Nigeria. In de eerste groep landen is de stijging van de huwelijksleeftijd een belangrijke factor in de veranderde vruchtbaarheid, bevorderd door onderwijsparticipatie van meisjes en jonge vrouwen. Hogere onderwijsparticipatie van meisjes en vrouwen leidt tot stijging van de huwelijksleeftijd en daling van de kindersterfte. Beide zijn een factor in de daling van de fertiliteit.

5 Economic Commission for Africa (2001), *The State of Demographic Transition in Africa*.

Hoge moedersterfte is bij uitstek een indicator voor de achterstelling en het gebrek aan reproductieve rechten van vrouwen. Ondanks het *Safe Motherhood Initiative* (1989) en de bevolkingsconferentie in Caïro (1994) zijn de Afrikaanse moedersterftecijfers nog steeds onaanvaardbaar hoog. Wel doet zich in een aantal landen een dalende trend voor, zoals in Ethiopië, Uganda, Mozambique, Zambia, Ghana, Ivoorkust, Nigeria, Senegal en Namibië. In die landen (behalve Uganda) daalt ook de vruchtbaarheid. In landen als Mali en Zuid-Afrika is het niveau ongeveer gelijk gebleven, zij het dat in Mali de moedersterfte het hoogste is van alle geselecteerde landen en in Zuid Afrika het laagste. In een aantal landen is de moedersterfte gestegen. De stijging in Kenia is niet goed verklaarbaar. De scherpe stijging (bijna 100%) in Tanzania en Zimbabwe is zeer zorgelijk en het gevolg van economische malaise en dalende kwaliteit van de gezondheidszorg. In Tanzania is de toegang tot openbare primaire gezondheidszorg verslechterd sinds men voor de diensten moet betalen. Dat zou een verklaring kunnen vormen voor het feit dat, in tegenstelling tot de algemene trend, in Tanzania ook het zuigelingensterftecijfer is gestegen. Zelfs in Zimbabwe is dit cijfer gedaald, zij het licht.

Hoge hiv/aidsprevalentie onder vrouwen speelt vermoedelijk ook een rol (ook in Kenia).

In alle geselecteerde landen is de gemiddelde levensverwachting bij de geboorte van vrouwen ongeveer gelijk gebleven of enigszins gedaald, met uitzondering van Uganda en Senegal. De meest scherpe dalingen doen zich voor in landen met de hoogste hiv-prevalentie, zoals Zuid-Afrika, Namibië, Zimbabwe en Zambia. De gemiddelde levensverwachting bij de geboorte van vrouwen is in alle regio's substantieel gedaald, het meest dramatisch in zuidelijk Afrika (met 30%).

Koplopers in de hiv-prevalentie zijn Zuid-Afrika, Namibië, Zimbabwe en Zambia. Anders dan in de beginfase van de epidemie is de prevalentie hoger onder vrouwen dan mannen. Dat komt door de grotere kwetsbaarheid voor besmetting van de vrouwelijke geslachtsorganen, seksuele gedragspatronen (het aantal vrouwen waarmee mannen seksuele contacten hebben ligt hoger dan het aantal mannen per vrouw), gebrek aan seksuele rechten van vrouwen en een toenevend aantal vrouwen dat zich voor seks laat betalen om te overleven. In landen zoals Uganda, Kenia en Tanzania daalt het aantal nieuwe besmettingen, maar is het aantal sterfgevallen aan aids gestegen. De prevalentie is het laagste in Senegal.

Conclusie

De daling van de bevolkingsgroei gedurende het afgelopen decennium in de meeste geselecteerde landen is een goede zaak voor ontwikkeling, vanwege de vermindering van de druk op onderwijsvoorzieningen en de arbeidsmarkt. De dalende bevolkingsgroei heeft twee belangrijke oorzaken: dalende vruchtbaarheid en stijgende sterfte. De eerste oorzaak wijst erop dat demografische transitie in Afrika op gang komt en kan positief worden gedeut; de tweede is een negatief gegeven. Hoge sterfte door aids, gecombineerd met relatief lage vruchtbaarheid hebben in Zuidelijk Afrika geleid tot dramatische daling van de bevolkingsgroei, wat dus duidt op een probleem. Hiv/aidsbestrijding moet hier hoge prioriteit krijgen. De aantoonbare verbanden tussen hiv/aids en armoede impliceren dat zulk beleid alleen vruchten afwerpt in combinatie met effectieve armoedebestrijding.

De schokkend hoge moedersterfte, ook al is die in een aantal landen gedaald, wijst op structurele factoren die te maken hebben met de positie en de reproductieve en seksuele rechten van vrouwen. Vrouwen moeten meer toegang hebben tot goede en betaalbare contraceptie, veilige abortus, goede prenatale zorg en verloskundige hulp. Het sleutelwoord is toegang. Om die toegang te garanderen is het noodzakelijk dat vrouwen meer zeggenschap hebben over hun eigen lichaam en dat hun seksuele en reproductieve rechten worden versterkt. Onderwijs voor meisjes en jonge vrouwen speelt hierbij een cruciale rol. Helaas blijkt dat de aidsepidemie nadelig uitpakt voor de toegang van meisjes tot onderwijs.

In de Nederlandse ontwikkelings samenwerking anno 2008 zijn *gender* en vrouwenrechten opnieuw beleidsprioriteit. Ze waren dat al eerder, maar door *gender mainstreaming* verminderde de aandacht. De nog steeds hoge moedersterfte en de grotere kwetsbaarheid van vrouwen voor hiv geven aan dat het versterken van vrouwenrechten en de implementatie daarvan niets van hun urgentie hebben verloren en dat *gender* – inderdaad – nog steeds expliciete en aparte aandacht moet krijgen in het beleid.

Tot slot wil ik aandacht besteden aan een aspect van het demografische landschap in Sub-Sahara Afrika dat niet in de boven besproken cijfers tot uitdrukking komt: de instabiliteit en snel veranderende samenstelling van primaire leefeenheden. Als gevolg van aids, arbeidsmigratie en remigratie vanuit stedelijke gebieden naar het platteland worden huishoudens groter of desintegreren ze. Er ontstaan nieuwe leefeenheden, zoals huishoudens van grootouders (meestal

grootmoeders) en hun verweesde kleinkinderen, en huishoudens van wezen. In sommige gebieden gaan die ontwikkelingen heel snel en raken de sociale cohesie en vitaliteit van lokale gemeenschappen ontwricht. Dit betekent dat plattelandsontwikkeling meer dan voorheen sensitief moet zijn voor sociale differentiatie en het voorkomen van verschillende soorten kwetsbare huishoudens. Demografische indicatoren, zoals de opbouw naar sekse en leeftijd van de lokale bevolking en de proportie huishoudens met oudere vrouwen aan het hoofd, kunnen helpen bij het in kaart brengen van de problemen en het identificeren van kwetsbare groepen.

14 Migratie en ontwikkeling: kanttekeningen bij een nieuw beleidsterrein

Annelies Zoomers, hoogleraar International Development Studies/Ontwikkelingsgeografie, Universiteit Utrecht

Welke betekenis heeft internationale migratie voor de ontwikkeling van Afrika, en hoe kan het ontwikkelingseffect worden gemaximaliseerd? Sluit de huidige beleidsagenda voor migratie en ontwikkeling aan bij de Afrikaanse situatie, en hoe kan coherent beleid voor internationale migratie bijdragen aan armoedebestrijding? Dit zijn de vragen die ik aan de orde stel in mijn bijdrage. Maar eerst beschrijf ik kort de kenmerken van migratie.

Volgens schattingen van de Wereldbank maakten migranten alleen al in 2005 zo'n USD 167 miljard over naar het thuisfront. Deze *remittances* gaan naar ongeveer 500 miljoen mensen, oftewel 8% van de wereldbevolking. Het bedrag is omvangrijker dan de officiële ontwikkelingshulp. Begrijpelijk dat beleidsmakers in deze overboekingen een financieringsbron zien voor ontwikkeling. Volgens sommige onderzoekers leiden migratie en *remittances* tot vermindering van de armoede: een toename van internationale migranten met 10% kan leiden tot een daling van het aantal armen met 2%. Ook de sociale overmakingen (informatie en ideeën) zijn belangrijk. Landen van herkomst zouden hun voordeel doen met *brain gain* en retourmigratie.

Ook de negatieve effecten zijn bekend: behalve tot spanningen in bestemmingsgebieden leidt migratie tot het wegvloeien van arbeidskracht en intellect uit herkomstgebieden. Het zijn doorgaans *the best and the brightest* die als eersten vertrekken. Voor zover migranten besluiten terug te keren is het vooral een *return of the failures*. Het herkomstgebied profiteert wel van geldovermakingen, maar die geven weer afhankelijkheidsrelaties tussen migrantenfamilies en niet-migrantenfamilies die gemakkelijk tot conflicten kunnen leiden.

Inmiddels bestaat consensus over het feit dat internationale migratie niet automatisch tot ontwikkeling leidt, maar wel kan bijdragen aan reductie van armoede mits er sprake is van geschikt en consistent beleid.

Kenmerken van migratie

Of landen wel of niet kunnen profiteren van internationale migratie hangt sterk af van de richting waarin migratie plaatsvindt. Hierbij zijn de vooruitzichten van landen met zuid-noord migratie (inclusief de zogeheten *diasporic states* met een

over veel landen uitgewaaierde bevolking) veel gunstiger dan de landen met overwegend zuid-zuid-migratie.

In Afrika vindt het leeuwendeel van migratie plaats van zuid naar zuid. Landen met zuid-zuid-migratie zijn vaak relatief arme landen en de mogelijkheden om te profiteren zijn beperkt. Voorbeelden zijn Burkina Faso en Mali (met migratie naar Ivoorkust, maar ook Nigeria en Senegal), Lesotho en Mozambique (vooral migratie naar Zuid-Afrika en Botswana) en Liberia, Sierra Leone, Burundi en Congo (vluchtelingen naar de buurlanden). Veel van deze migranten hebben het in de bestemmingslanden relatief slecht: lage lonen, weinig steun van de eigen overheid, soms zelfs verkapte slavernij, discriminatie en vreemdelingenhaat. Met grote regelmaat worden migranten naar het herkomstland teruggestuurd (zoals gebeurde met de Burkinезen in Ivoorkust en de Ghanezen in Nigeria).

Veel gunstiger zijn de vooruitzichten voor landen met zuid-noord-migratie en *diasporic states*. Landen met gerichte zuid-noord-migratie (zoals Senegal in de richting van Frankrijk of Spanje) hebben als voordeel dat zij *in the picture* zijn; ze zitten dicht bij het vuur om te profiteren van nieuwe arbeidsmogelijkheden in Europa. Voorbeelden van landen met een relatief grote bevolking overzee zijn Nigeria, Senegal en Zuid-Afrika en op bescheidener schaal landen zoals Ghana, Somalië, Ethiopië, Eritrea, Gambia en de Kaapverdische eilanden. Het gaat relatief vaker om een gegoede elite, inclusief een aanzienlijke groep van *transnational entrepreneurs*. In steeds meer landen (onder andere Senegal en Kenia) voert de nationale overheid een actief beleid om de diaspora te betrekken bij nationale ontwikkeling.

Veel landen met zuid-noord-migratie en *diasporic states* fungeren overigens binnen de eigen regio als bestemmingsgebied voor zuid-zuid-migratie. Om tegemoet te komen aan de eisen van de noordelijke landen (toelatings- en uitzettingsbeleid) zien zij zich vaak genoodzaakt strenger op te treden tegen de instroom vanuit hun buurlanden. Onlangs zijn bilaterale en multilaterale afspraken gemaakt die Afrikaanse landen, om zich te kwalificeren voor 'legale migrantenplaatsen', verplichten hun grenzen te sluiten en strenger op te treden tegen illegalen uit buurlanden. Dit werkt remmend op processen van regionale integratie.

Overigens zijn migratiepatronen steeds minder doorzichtig en volop in beweging. Steeds meer Burkinезen blijven niet langer in eigen regio, maar migreren naar Italië; Senegalezen migreren niet alleen naar Frankrijk, maar steeds vaker ook naar Spanje of Italië. Ook migratie tussen de continenten neemt toe (Chine-

zen die via Kenia naar Europa of de Verenigde Staten trekken). Voormalige emigratiegebieden, zoals Spanje, Italië of Marokko, maar ook Botswana, vervullen nu de rol van zowel immigratie- als transitiegebied.

Door restrictief beleid in de *core-regions* (lees: de Europese Unie of de VS) zijn nieuwe transitiegebieden ontstaan (vooral in Noord-Afrika). Migranten zijn genoodzaakt op weg naar Europa bij te verdienen om het laatste deel van het traject te kunnen financieren. Velen blijven onderweg hangen – zij hebben zich ontdaan van de oude identiteit en verblijven als quasi-migrant op een tussenlocatie. Men kan vaak niet terug uit angst voor gezichtsverlies of terugbetaling van het bedrag dat familieleden en vrienden ooit hielpen voorschieten. Vooral in de transitiegebieden leven migranten in slechte omstandigheden.

Migratie en ontwikkeling

Op de beleidsagenda ‘migratie en ontwikkeling’ van het ministerie van Buitenlandse Zaken staan veel onderwerpen: versterking van het verband tussen *remittances* en ontwikkeling, bevordering van circulaire migratie en *brain gain*, *sustainable return* en re-integratie, capaciteitsversterking in migratiemanagement (training van douaniers, verbeterde grenscontroles). Er is intensief contact met diaspora- en migrantenorganisaties om hen in hun eigen land te betrekken bij projecten.

Bij dit beleid zijn verschillende kanttekeningen te plaatsen.

Het huidige migratie- en ontwikkelingsbeleid is vooral gunstig voor een beperkt aantal landen met zuid-noord migratie, maar is niet in lijn met de prioriteiten van de armste landen. De armste landen – die vooral te maken hebben met zuid-zuid-migratie – worstelen vaak met heel andere vraagstukken: hoe bieden we voldoende werkgelegenheid aan de jeugd, hoe beschermen we migranten in buurlanden, hoe gaan we om met vrijwillig en gedwongen gerepatrieerde migranten; hoe kunnen we in conflictsituaties zorgen voor voldoende vertrouwen om mensen te laten terugkeren, hoe zorgen we voor een gunstig investeringsklimaat.

Voor landen met aanzienlijke migratiestromen naar Nederland (zuid-noord) kunnen profiteren van de programma’s die in het kader van migratie en ontwikkeling worden ontwikkeld: verlaagde transactiekosten (goedkoper *remittances* sturen); pilots voor circulaire migratie en *brain gain*, maatregelen voor *sustainable return* en re-integratie, enzovoorts. Investerings in capaciteitsversterking (training van douaniers) maakt het voor migranten steeds moeilijker via buurlanden

naar Europa te vertrekken. Voor zover er contact wordt gezocht met diaspora-organisaties zal dit de bias ten opzichte van landen met zuid-noord-migratie verder versterken.

Inschakeling van deze diaspora- en migrantenorganisaties in het ontwikkelingsbeleid is overigens ook om andere redenen riskant. De wereld van de diaspora's is sterk gefragmenteerd en vaak verregaand gepolitiseerd. De meeste migranten zijn weliswaar bekend met hun land van herkomst, maar meestal zijn zij niet onafhankelijk en slechts weinigen hebben relevante expertise op het terrein van ontwikkeling. Vanuit het perspectief van de zendende landen (vooral *diasporic states*) kan de inzet van deze organisaties problemen veroorzaken. Landen zoals Senegal, Somalië, of Ghana hebben te maken met honderden migrantenorganisaties. Stel dat ieder van deze organisaties met eigen initiatieven zou komen om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het herkomstland. Het valt dan voor overheden niet mee om een eigen of stabiele koers te varen, tenzij de activiteiten van deze organisaties kunnen worden gestroomlijnd of geïncorporeerd in nationale en lokale plannen. Lang niet alle ideeën die uit het Noorden of het Westen komen zijn goed, en onduidelijk is hoe lokale groepen kunnen participeren. In plaats van de ondersteuning van diaspora- en migrantenorganisaties zou het Nederlandse ontwikkelingsbeleid mogelijkheden kunnen bieden aan 'gebieden van herkomst' om zelf contact te leggen met de diaspora overzee. Zo kan de 'lokale bevolking' samenwerken met de diaspora-organisatie van eigen keuze. Terwijl Nederland een geïntegreerde aanpak van migratie en ontwikkeling voorstaat, is er weinig aandacht voor de ongewenste gevolgen van de zogeheten Frontex-operaties, de verschuiving van de EU-buitengrenzen naar Noord-Afrika. Migrantengroepen nemen grotere risico's, maken meer gebruik van smokkelaars en leiden een kwetsbaar bestaan.

Een andere ongewenste ontwikkeling is dat de EU (maar ook individuele landen zoals Spanje en Frankrijk) volop overeenkomsten sluiten waarin zendende landen in ruil voor ontwikkelingsgeld (of migrantenquota) de grenzen sluiten en illegale migranten terugnemen. Die verdragen zijn niet transparant, wat parlementaire controle bemoeilijkt, de onderhandelingsposities zijn erg ongelijk, en deze verdragen leiden tot 'vervuiling' van ontwikkelingsgelden (onder het mom van *co-development* worden ODA-middelen gebruikt voor management en controle).

Conclusies

Het beleid rond migratie en ontwikkeling sluit matig aan op de behoeften van de armste Afrikaanse landen; de meeste landen hebben te maken met zuid-zuid-migratie en hebben andere prioriteiten dan die in het Nederlandse beleid. Zij kunnen nauwelijks profiteren van het nieuwe beleid, maar zijn vaak wel slachtoffer van in buurlanden gerealiseerde programma's gericht op capaciteitsversterking. Veel Afrikaanse landen voeren een *laissez-faire*-beleid; bij gebrek aan werkgelegenheid wordt migratie in stilte toegejuicht.

Tegelijkertijd besteedt het 'gewone' ontwikkelingsbeleid erg weinig aandacht aan migratie. Het Nederlandse Afrika-beleid staat vooral in het teken van de millenniumdoelen. Er wordt volop geïnvesteerd in onderwijs en gezondheidszorg zonder stil te staan bij de vraag of de bevolking wordt bediend op de juiste plaatsen (veel mensen hebben *multi-local livelihoods* of aspiraties om naar elders te vertrekken). Ook is het opvallend dat weinig aandacht bestaat voor werkgelegenheid scheppen, ook in landen met zuid-noord-migratie. Zonder lokale ontwikkeling stromen *remittances* niet terug (er valt niets te investeren) en zullen migranten niet snel besluiten terug te keren.

Meer prioriteit voor werkgelegenheid kan een brug slaan tussen migratie en ontwikkeling: het sluit aan bij de behoeften van veel landen met zuid-zuid-migratie en ligt tevens in het verlengde van de aandacht voor onderwijs en gezondheidszorg.

Tegelijkertijd moet gewaakt worden voor ongewenste politisering van ontwikkelingssamenwerking en 'vervuiling' van het budget voor officiële ontwikkelingshulp (ODA). Steeds meer landen maken afspraken, waarbij onder het mom van *co-development* condities worden gesteld aan migratie. Die afspraken zijn echter informeel en tamelijk ondoorzichtig. Meer transparantie op dit terrein en enig toezicht zijn nodig.

15 Internationale inkomensverdeling, groei en migratie

Robert Lensink, hoogleraar financiën en financiële markten, Rijksuniversiteit Groningen

Veel economen stellen dat een ongelimiteerde stroom van financieel kapitaal en goederen essentieel is voor economische groei en armoedevermindering. Vreemd genoeg schenken zij weinig aandacht aan de effecten van migratie op economische groei. In mijn bijdrage beargumenteer ik dat internationale migratie kan bijdragen aan convergentie van economische groeivoeten tussen rijke en arme landen en tot grotere economische groei.

Millenniumdoelen

Zorgelijk is dat in de discussie over instrumenten om de millenniumdoelen te bereiken erg weinig aandacht bestaat voor internationale migratie. Denk alleen maar aan het effect van migratie op verspreiding van ziekten als malaria en aids, op gelijkheid van mannen en vrouwen, op *brain drain*, maar ook op kennisoverdracht en *remittances*.

Remittances zijn, met buitenlandse directe investeringen (FDI), momenteel de belangrijkste kapitaalstroom naar ontwikkelingslanden. De totale omvang van overmakingen naar ontwikkelingslanden is zelfs veel groter dan die van ontwikkelingshulp. De stroom overmakingen tussen ontwikkelingslanden (ongeveer 30%) is groter dan die van ontwikkelde landen naar ontwikkelingslanden. Niettemin is ook de omvang van overmakingen van westerse landen naar ontwikkelingslanden enorm. Verreweg de grootste stroom betreft overmakingen van de Verenigde Staten naar Mexico. Ook blijken overmakingen tussen Aziatische landen erg belangrijk.

Voor Afrika is de omvang van ontwikkelingshulp nog groter dan de omvang van overmakingen (USD 6,5 miljard versus USD 20 miljard), maar de overmakingen naar Afrika nemen sterk toe, sinds 2000 met 55%. De grootste ontvangers in Afrika zijn Kenia, Kaapverdië, Nigeria en Senegal.

Economische groei

Leiden overmakingen tot economische groei of armoedevermindering? Niet automatisch. Een grote omvang zegt nog niets over het effect op de welvaart. Uit recent onderzoek blijkt zelfs dat de correlatie tussen kapitaalstromen naar en welvaart in ontwikkelingslanden negatief is. Natuurlijk impliceert dit niet dat buitenlands kapitaal per definitie slecht is voor de economische groei, aan-

gezien de causaliteit ook andersom kan liggen: rijkere landen hebben minder kapitaal nodig. Toch baart het negatieve langetermijnverband tussen kapitaalinstromen en welvaart wel zorgen.

Verschilt het effect van overmakingen op de welvaart in ontwikkelingslanden van dat van andere kapitaalinstromen? En kan het zijn dat bepaalde kapitaalstromen een negatief effect hebben op de welvaart in ontwikkelingslanden, terwijl dat niet het geval is voor overmakingen? Een eerste belangrijk verschil is dat overmakingen veel minder volatiel zijn dan andere kapitaalstromen, wat voor Afrika geldt. Bovendien blijkt uit meerdere studies dat overmakingen *countercyclical*, of minder *procyclical* zijn dan andere kapitaalstromen. Gezinnen kunnen dankzij *remittances* risico diversificeren, wat een stabiel niveau van consumptie en investeringen garandeert tijdens economische crises. Een belangrijk ander verschil is dat overmakingen een sterk positief effect hebben op de financiële ontwikkeling in ontwikkelingslanden. Opvallend is dat bijna alle recente studies een robuust positief effect signaleren van overmakingen op de economische groei in ontwikkelingslanden, en dat overmakingen bijdragen aan een vermindering van de armoede.

Migratie en convergentie van groei

Uit eigen onderzoek, nog niet afgerond en dus met de nodige voorzichtigheid te interpreteren, blijkt dat migratie van ontwikkelingslanden naar ontwikkelde landen tot een significante verkleining van de groeiverschillen tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden leidt. Met andere woorden, migratie leidt tot een convergentie van groeivoeten van ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen. Deze convergentie kan het resultaat zijn van een verandering (verhoging) van groei in ontwikkelingslanden en/of verandering (verlaging) van groei in ontwikkelde landen. Dit resultaat geeft daarom nog weinig inzicht in het effect van migratie op een verkleining van de kloof tussen inkomensniveaus tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen. Maar als je de uitkomsten controleert voor de effecten van internationale inkomensverschillen op migratiestromen, dan blijkt migratie internationale inkomensverschillen te verkleinen. Vervolgens heb ik berekeningen gemaakt voor 28 landen ten zuiden van de Sahara om het effect van migratie op economische groei te destilleren. De schattingsuitkomsten suggereren in eerste instantie dat migratie vanuit Afrika geen invloed heeft op de economische groei in Afrika. Indien er geen uitsplitsing wordt gemaakt van migratie vanuit Afrika naar verschillende continenten, dan blijkt migratie geen significant effect te hebben. Opvallend is echter dat er een groot verschil lijkt te zijn in effecten van migratie afhankelijk van het gastland waarnaar deze migran-

ten migreren. Migratie vanuit Afrika naar *high income countries* en naar landen in het Midden-Oosten beïnvloedt de economische groei in Afrika positief, terwijl migratie vanuit Afrika naar *low income countries* een negatief effect lijkt te hebben. Misschien komt dat doordat de eerste stroom overmakingen groter is dan de tweede. Door gebrek aan betrouwbare cijfers over de herkomst van overmakingen heb ik dit nog niet verder kunnen onderzoeken. Desondanks suggereert het resultaat dat migratie vanuit Afrika naar de ontwikkelde wereld belangrijke positieve gevolgen kan hebben voor de economische groei in Afrika.

Conclusies

Wat betekent het voorgaande voor ons ontwikkelingsbeleid? Op zijn minst zou het goed zijn dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking rekening houdt met de effecten van migratie en de overmakingen. Om te beginnen moeten we proberen om wereldwijd de kosten van overmakingen te reduceren en overmakingen te vereenvoudigen. De kosten van transfers van sommen geld zijn nog steeds erg hoog. Dat is na '9/11' en de angst voor terrorisme, alleen maar erger geworden. Tevens zouden we er aan kunnen denken om kennismigranten financieel te compenseren. Als wij hoogopgeleide mensen uit ontwikkelingslanden halen, zouden we voor een financiële compensatie moeten zorgen. Ten slotte, als we werkelijk iets willen doen aan verbetering van de welvaart in ontwikkelingslanden, dan moeten we een veel ruimhartiger migratiebeleid voeren, vooral voor mensen die hier tijdelijk een opleiding volgen of ervaring opdoen in bepaalde beroepen.

De discussie gaat nu vooral over de effecten van ontwikkelingshulp, en over de mogelijk nadelige effecten op ontwikkelingslanden van westerse handelsbarrières. Gek genoeg wordt er nauwelijks gesproken over de nadelige effecten voor ontwikkelingslanden van barrières op de bewegingsvrijheid van mensen, terwijl die waarschijnlijk van veel groter belang zijn.

16 De effectiviteit van algemene begrotingssteun

Geske Dijkstra, universitair hoofddocent economie, Erasmus Universiteit Rotterdam

Algemene begrotingssteun wordt door sommigen gezien als de enige juiste manier om ontwikkelingssamenwerking te bedrijven. Anderen zijn sceptisch. Een groot probleem is dat er eigenlijk nog maar weinig over de effecten bekend is. Toch valt er op basis van opgedane ervaringen wel iets te zeggen over wat er wel en niet van begrotingssteun verwacht kan worden, en hoe de praktijk van begrotingssteun kan worden verbeterd.

Donoren verwachten van deze hulpmodaliteit een aantal voordelen. Ten eerste lagere transactiekosten, omdat niet meer over elk project apart onderhandeld hoeft te worden en idealiter donoren samen onderhandelen. Ten tweede versterking van lokale systemen voor planning, uitvoering en beheer. Ten derde meer efficiëntie in de begroting door grotere bestedingsvrijheid. Ten vierde meer *ownership* over het eigen beleid en over de hulp in de ontvangende landen, wat een grotere duurzaamheid geeft van de resultaten van ontwikkelingssamenwerking. En ten vijfde een positief politiek effect: de beleidsdialoog die met begrotingssteun samen gaat is gericht op verbetering van financieel management en van de verantwoording over *alle* overheidsuitgaven. Door deze voordelen verwachten voorstanders dat begrotingssteun leidt tot effectievere armoedebestrijding.

Resultaten

Er zijn aanwijzingen dat de eerste drie voordelen zich inderdaad voordoen, zij het soms beperkt en niet alleen toe te schrijven aan begrotingssteun. Maar lokale verantwoordingsprocessen zijn nog niet verbeterd en er is nog geen enkel bewijs voor effectievere armoedebestrijding. Ook al zijn in de meeste landen de overheidsuitgaven voor onderwijs en gezondheidszorg toegenomen (overigens ook door schulverlichting), de kwaliteit neemt niet toe en een positief effect op sociale indicatoren en op vermindering van inkomensarmoede kan (nog) niet worden geconstateerd.

Selectiviteit en conditionaliteit

De problemen zitten vooral in het vierde voordeel, *ownership*. De bedoeling is dat alleen landen met goed beleid en goed bestuur begrotingssteun ontvangen. Slechts weinig landen voldoen echter aan die criteria. Toch willen veel donoren begrotingssteun geven; de Verklaring van Parijs over donorharmonisatie uit 2005 roept hen daartoe op. Dat heeft twee consequenties. Ten eerste grijpen donoren naar vrij gemakkelijke selectiecriteria voor begrotingssteun, zoals een *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) als bewijs van *commitment*, en een IMF-akkoord als garantie voor goed beleid. Goed bestuur in de zin van goede verantwoording van de overheidsuitgaven, of ook criteria van mensenrechten en democratie spelen nauwelijks een rol. Ten tweede gaan donoren begrotingssteun gebruiken om goed bestuur en goed beleid tot stand te brengen. Dit doet natuurlijk afbreuk aan het principe van *ownership*.

De externe evaluatie van begrotingssteun in zeven landen⁶ concludeert dat er geen vaste, voor alle donoren geldende selectiecriteria zijn, en dat politieke risico's vaak zijn onderschat, wat soms tot abrupte stopzetting van begrotingssteun heeft geleid. Maar vrijwel altijd is een akkoord met het IMF een noodzakelijke voorwaarde voor begrotingssteun. Daar valt wel wat op af te dingen, want de competentie van het IMF ligt in macro-economische stabiliteit (wat in de meeste ontvangende landen al lang niet meer het probleem is), en niet in adviseren over economische groei en ontwikkeling op lange termijn. Niettemin stelt het IMF nog altijd voorwaarden die meer beogen dan macro-economische stabilisatie, de zogenaamde structurele voorwaarden. Hoewel daarbij vaak fouten zijn gemaakt, zoals de eis tot privatisering van banken voordat adequate regulering en toezicht aanwezig waren, blijft het IMF veel structurele voorwaarden in zijn programma's opnemen. Het officieel veranderde beleid van het IMF is in zijn werkwijze in de armste landen nauwelijks terug te vinden, alternatieve scenario's zijn niet ontwikkeld en het IMF rekent niet door welke gevolgen zijn condities hebben voor armoede en inkomensverdeling. Overigens heeft ook de Wereldbank in dit opzicht veel fouten gemaakt, dus overheveling naar de Wereldbank van het geven van een 'stempel van goed gedrag' als voorwaarde voor begrotingssteun zou weinig helpen.

6 IDD and Associates (2006), *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*. Birmingham, International Development Department, School of Public Policy.

Washington Consensus

Al met al is het vreemd dat bilaterale donoren nog steeds de eis stellen dat het ontvangende land een akkoord met het IMF (of de Wereldbank) moet hebben. Feitelijk blijven daardoor de negatieve effecten van de eerdere Structurele Aanpassingsprogramma's (SAP's) bestaan. De Washington Consensus heerst nog steeds in de armste landen van deze wereld, terwijl recente econometrische studies concluderen dat IMF-programma's een negatief effect hebben op economische groei. Ontvangende overheden hebben nog steeds geen vrijheid om eigen beleid te ontwikkelen. Ideeën die in strijd zijn met het dominante denken dat de vrije markt en zo veel mogelijk vrijhandel alleen zaligmakend zijn, krijgen niet de kans om überhaupt te worden uitgesproken, laat staan om te worden ingevoerd.

Veel donoren dachten dat met de omslag naar PRSP's en begrotingssteun er een eind was gekomen aan deze 'oude conditionaliteit'. De realiteit is dat die conditionaliteit gewoon doorging, en dat begrotingssteun de hefboomwerking van een IMF-akkoord nog heeft vergroot. Alle aandacht voor PRSP's, armoedebestrijding en millenniumdoelen heeft alleen maar de aandacht afgeleid van de kritiek op de negatieve groei-effecten van de Washington Consensus. Dit was heel duidelijk te zien in de zogenaamde 'eerste generatie' van PRSPs: die schreven heel uitgebreid over investeringen in sociale sectoren en in sociale vangnetten, maar waren erg beknopt over vermindering van de inkomensarmoede. Als er al aandacht was voor economische groei was dit vaak beperkt tot een gezond macro-economisch kader en door IMF en Wereldbank gewenste 'hervormingen' (lees: verdere liberalisering en privatisering). Deze eenzijdige nadruk weerspiegelden duidelijk de toenmalige prioriteiten van de donoren, die immers graag zagen dat het geld dat beschikbaar kwam door schuldverlichting en begrotingssteun gebruikt zou worden voor onderwijs en gezondheidszorg. Later kregen ook donoren kritiek op de geringe aandacht voor economische groei en verhoging van inkomens. In de 'tweede generatie' van PRSP's krijgt economische groei dan ook meer aandacht, maar donoren vinden nog steeds dat dit streven 'weinig concreet' wordt gemaakt. De vraag is of ontwikkelingslanden wel concreter kunnen worden. Ze zijn immers gedwongen binnen het paradigma van de marktgerichte hervormingen van IMF en Wereldbank te blijven, dat een concreet groeibeleid, anders dan via het verder liberaliseren en privatiseren, niet toestaat.

Armoedebestrijding

Een andere voorwaarde die eigenlijk altijd geldt, is dat er een PRSP moet zijn als bewijs van toewijding aan armoedebestrijding. Maar in de praktijk worden PRSP's op aandrang van donoren en vaak met donorfianciering en -advies geschreven. Aangezien de goedkeuring ervan voorwaarde is voor schuldverlichting en begrotingssteun, is het *ownership* gering. Daarbij komt dat PRSP's vaak te algemeen en te weinig gedetailleerd zijn om hulpbeleid op te baseren. In de praktijk is er dus weinig relatie tussen PRSP's en begrotingen, en kunnen ook de *Performance Assessment Frameworks* (PAF's, waarin een hele serie beleidsmaatregelen en doelen worden afgesproken) slechts zeer gedeeltelijk gebaseerd zijn op een PRSP. Bij het onderhandelen over de inhoud van de PAF leven donoren zich dan ook uit in het regerinkje spelen in het hulpontvangende land. Dit leidt tot afspraken over een groot aantal gedetailleerde maatregelen en indicatoren. Terwijl centrale planning volgens Sovjet-stijl ver achter ons ligt en het geloof in de maakbaarheid van de eigen samenleving is verdwenen, hebben deze illusies in ontwikkelingslanden nog vrij spel.

Of er sprake is van echte invloed, is zeer de vraag. Terwijl donoren zich bezighouden met PRSP's en de PAF en hierover onderhandelen met ministeries van Financiën en technocratische specialisten, hebben politici hun eigen agenda. De president, ministers en parlementsleden onderhandelen met elkaar en proberen een zo groot mogelijk deel van de staatskas te gebruiken voor zichzelf en hun clientèle. De feitelijke begrotingsuitgaven zijn veel meer het gevolg van deze politieke processen dan van de onderhandelingen tussen donoren en technocraten. In Ghana bleken de werkelijke uitgaven bijna 50% anders te zijn dan de begrote uitgaven. De gevolgen van deze vorm van conditionaliteit zijn tweërlei. De effectiviteit is gering en tegelijk ondermijnt deze sterke inzet van donoren op technocratische schijnprocessen de ontwikkeling naar meer democratische verantwoording en democratische legitimiteit van politieke processen. De kloof tussen formele instituties en feitelijke uitvoering ondergraaft de legitimiteit van formele regels en wetten.

Conclusies

Begrotingssteun kan een goed middel zijn om transactiekosten voor het ontvangende land te verlagen, en kan bijdragen aan verbetering van het financiële management van de overheid. Ook de allocatieve efficiëntie kan (in vergelijking met projecthulp) verbeteren, vooral door een betere verhouding tussen inves-

teringsuitgaven en lopende uitgaven. Maar andere, verdergaande doelstellingen van begrotingssteun lijken in de meeste landen te hoog gegrepen. Dit hangt meestal samen met het feit dat landen niet worden geselecteerd op goed bestuur en de intentie tot bestrijding van armoede. Voorwaarden die wél worden gesteld, zoals een PRSP of een IMF-akkoord, zijn minder van belang en zouden ter discussie kunnen worden gesteld.

Als er geen goed bestuur is of als regeringen niet echt gecommitteerd zijn aan armoedebestrijding, zouden donoren geen of weinig geld voor begrotingssteun moeten inzetten. En voor zover ze dat doen, zouden ze zich in de beleidsdialogo moeten richten op een beperkt doel dat haalbaar is met dit middel, namelijk het verbeteren van financieel management. Pogingen om het beleid in detail te beïnvloeden hebben weinig zin en kunnen contraproductief zijn. Wel kunnen donoren een dialoog aangaan over goed bestuur en mensenrechten en een debat stimuleren over economische groei dat ruimte laat voor beleid dat niet in overeenstemming is met de Washington Consensus.

17 Begrotingssteun is essentieel voor basisvoorzieningen

Theo Bouma, Directeur Projecten Oxfam Novib

Begrotingssteun stelt regeringen van ontvangende landen in staat hun taken beter uit te voeren. Daarom stel ik voor dat Nederland zijn algemene begrotingssteun aan Afrikaanse landen vergroot. Hierbij is het van belang dat deze hulpmodaliteit op drie aspecten wordt versterkt.

Miljoenen vrouwen, kinderen en mannen hebben geen toegang tot gezondheidszorg of onderwijs. Het is de taak van overheden om deze basisrechten te garanderen, maar veel ontwikkelingslanden ontbreekt het eenvoudigweg aan de middelen hiertoe. Het opbouwen van kwalitatief goede basisvoorzieningen die toegankelijk zijn voor iedereen, vereist een inzet van lange adem. In het bijzonder vergt het investeringen in de opleiding en salarissen van leerkrachten en gezondheidswerkers, waaraan in ontwikkelingslanden een chronisch tekort is. Projectsteun faalt hier. Hulp die het gat op de begrotingen van onderwijs en gezondheidszorg wel kan dichten, is begrotingssteun. Daarom stelt Oxfam Novib dat donoren meer hulp in de vorm van lange termijn, voorspelbare (sectorale of) algemene begrotingssteun moeten geven, gekoppeld aan resultaten op het gebied van basisvoorzieningen, gelijke kansen voor vrouwen en andere millenniumdoelen.

De praktijk wijst uit dat algemene begrotingssteun positieve resultaten geeft. Landen die schuldkwijtschelding hebben gekregen – hetgeen ook een vorm van begrotingssteun is – wisten investeringen in armoedevermindering op te schreeven van USD 6 naar 17 miljard tussen 2000-2005. In Zambia leidde schuldvermindering tot afschaffing van de gebruikersbijdrage voor een bezoek aan rurale medische klinieken. In Tanzania is mede door begrotingssteun de eigen bijdrage voor basisonderwijs afgeschaft; tussen 2000-2005 steeg het aantal schoolgaande kinderen van 4,4 naar 7,5 miljoen. Een internationale evaluatie van algemene begrotingssteun in zeven landen⁷ wijst uit dat begrotingssteun leidt tot een stijging van de investeringen in gezondheidszorg en onderwijs. Vanzelfsprekend is het zorgwekkend dat, hoewel meer mensen toegang hebben tot basisvoorzieningen, deze groei ten koste is gegaan van de kwaliteit. Dat hier nog een grote slag gemaakt moet worden, pleit voor een verdere inzet van begrotingssteun.

7 IDD and Associates (2006), *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*. Birmingham, International Development Department, School of Public Policy.

Om te garanderen dat algemene begrotingssteun effectief bijdraagt aan de opbouw van basisvoorzieningen, gelijke kansen voor vrouwen en armoedebestrijding in het algemeen, is het van belang dat het instrument op drie aspecten wordt versterkt.

1. **Betere voorspelbaarheid.** Over het algemeen wordt begrotingssteun voor een periode van maximaal drie jaar verstrekt, terwijl jaarlijkse evaluaties telkens het risico van een terugtrekking van middelen met zich meebrengen. Op dit soort onzekerheid kunnen regeringen geen langetermijnplannen voor onderwijs en gezondheidszorg bouwen. Het voorstel van de Europese Commissie om onder zogenoemde ‘MDG-contracten’ algemene begrotingssteun voor zes jaar te verstrekken, met halverwege een evaluatiemoment, verbetert de voorspelbaarheid van begrotingssteun sterk.
2. **Begrotingssteun niet koppelen aan economische beleidscondities, maar aan concrete resultaten in basisvoorzieningen, gelijke kansen voor vrouwen en andere millenniumdoelen.** Conditie zoals privatisering en liberalisering staan vaak armoedebestrijding in de weg en ondermijnen *ownership*. Zo zou de liberalisering van de katoensector in Mali leiden tot een armoedestijging van ruim 4%. Recent onderzoek van het European Network on Debt and Development (Eurodad) wijst uit dat meer dan een kwart van de condities van de Wereldbank economisch schadelijk is. De Europese Commissie - 's werelds grootste multilaterale donor - en veel bilaterale donoren koppelen hun begrotingssteun wel aan armoedebestrijdingresultaten, maar zij zouden meer aandacht moeten schenken aan gendergelijkheid. Bovendien maken zij hun begrotingssteun – net als andere hulp – vaak afhankelijk van de zegen van het IMF. De stringente voorwaarden van het IMF aan de overheidsuitgaven kan, zo blijkt uit onafhankelijke evaluatie, ten koste gaan van investeringen in gezondheidszorg en onderwijs.
3. **Een sterkere inbreng van maatschappelijke organisaties, parlementen, en lijnministeries.** Begrotingssteun is nog te vaak een zaak tussen donoren enerzijds en het ministerie van Financiën van het partnerland anderzijds. Om de sociale en de genderdimensie van begrotingssteun te versterken moeten ook lijnministeries, vertegenwoordigers uit het parlement en het maatschappelijk middenveld aan de dialoog deelnemen. Bovendien moet de capaciteit van het maatschappelijk middenveld en het parlement versterkt worden om het nationale begrotingsproces te monitoren en

beïnvloeden. Het zou vanzelfsprekend moeten zijn dat donoren helpen garanderen dat maatschappelijke organisaties en parlementen deze rol kunnen spelen.

Begrotingssteun is van groot belang om regeringen in ontwikkelingslanden te ondersteunen om toegang tot gezondheidszorg en onderwijs en gelijke kansen voor vrouwen te garanderen. Donoren geven echter nog een te klein deel van hun hulp als begrotingssteun. Nederland gaf in de periode 1998 – 2006 ongeveer 14% van de bilaterale hulp aan Afrika als algemene begrotingssteun – dit zou tenminste moeten verdubbelen.

III De coherentie in het buitenlandbeleid

18 Zonder minimale veiligheid geen ontwikkeling

Gerd Junne, hoogleraar internationale betrekkingen, Universiteit van Amsterdam

Kenia en Ivoorkust laten zien hoe conflicten ontwikkeling kunnen dwarsbomen. Zonder een minimum aan veiligheid is ontwikkeling niet mogelijk. En zonder ontwikkeling geen veiligheid. Maar een relatief voorspoedige ontwikkeling is duidelijk geen garantie voor veiligheid. Als de voordelen van het ontwikkelingsproces alleen bij een kleine groep terecht komen, kan snelle economische ontwikkeling juist tot nieuwe conflicten leiden.

Buzz words in het debat over veiligheid en ontwikkeling zijn ‘fragiele staten’ of zelfs ‘falende staten’. Fragiele staten zijn staten die het geweldmonopolie kwijt zijn, waardoor gewapende groeperingen zich er kunnen vestigen. Het concept ‘fragiele staat’ nodigt uit tot buitenlandse interventie. Niemand vraagt eigenlijk meer waardoor staten fragiel zijn geworden. De klemtoon ligt ook alleen op de staat, op de politieke structuren. De economie wordt voor een groot deel buiten beschouwing gelaten, terwijl de staat in hoge mate afhankelijk is van de inbedding in de internationale economie. De term ‘fragiele staten’ draagt bovendien sterk bij tot de decontextualisering van concrete conflicten. Gesuggereerd wordt ook dat de staat versterking nodig heeft. Dit betekent meestal vooral steun aan de zittende regering in plaats van aan de instituties. Ontwikkelingshulp werkt dan niet anders dan olie-export. In beide gevallen gaat het om inkomsten waarvoor niet gewerkt hoeft te worden. Er wordt onvoldoende rekening mee gehouden dat juist de fragiele staat soms een *predatory state* is, met een regering die zich weinig aantrekt van het wel en wee van de eigen bevolking.

Aanzet tot een typologie

Om de samenhang tussen ontwikkeling en veiligheid beter in beeld te krijgen (en bij te dragen aan een ‘recontextualisering’), is het nuttig om tussen verschillende soorten ontwikkeling onderscheid te maken. Is de economische ontwikkeling van een land sterk op grondstoffen gebaseerd (en welk soort grondstoffen) en bestaat er een relatief hoge of relatief lage ongelijkheid in ontwikkeling van bevolkingsgroepen? Afhankelijk van het soort ontwikkeling, krijg je een andere vorm van conflicten.

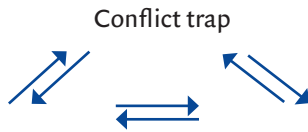
	Weinig grondstoffen	Veel grondstoffen
Hoge maatschappelijke ongelijkheid	Kenia, Ivoorkust, Rwanda, Uganda	Nigeria, Sudan, Guinee, Tsjaad
Relatief lage maatschappelijke ongelijkheid	Somalië, Ethiopië, Eritrea	Liberia, Sierra Leone, (Dem. Rep. Congo, Angola)

Er bestaat een duidelijk verschil tussen landen met grondstoffen die om hoge investeringen vragen (zoals olie en bauxiet) en landen met grondstoffen waar dit niet het geval is (alluviale diamanten, hardhout). In het eerste geval kan de centrale regering de inkomsten naar zich toe trekken, in het tweede geval is dit moeilijker en kunnen rebelligroepen die slechts een klein deel van het land controleren hun activiteiten uit export financieren. In landen met weinig delfstoffen zien de conflictconstellaties er meestal anders uit. Zij gaan vaak terug op tegenstellingen tussen verschillende groepen, die door de koloniale mogendheden aangewakkerd zijn. Economische ontwikkeling zal hier de ongelijkheid versterken en zo tot conflicten leiden.

De conflict trap

De samenhang tussen onveiligheid (gewapend conflict) en onderontwikkeling – tussen politiek en economie – komt voor grondstoffenproducerende landen goed tot uiting in de *traps*, die Paul Collier in zijn boek *The Bottom Billion*⁸ beschrijft. Ten minste drie ervan hangen nauw met elkaar samen:

8 Collier, P. (2007), *The Bottom Billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*.



Bad governance trap

Natural resource trap

Hoge opbrengsten uit de export van olie of andere grondstoffen brengen niet alleen de stagnatie van andere sectoren van de economie met zich mee, maar meestal ook scheve politieke verhoudingen (de *resource curse*). De regering trekt het grootste gedeelte van de opbrengsten naar zich toe en financiert een systeem van patrimoniale verhoudingen dat haar eigen machtspositie verzekert. Het regime is onafhankelijk van het productievermogen van de eigen bevolking en daarom ook niet geïnteresseerd in onderwijs en gezondheidszorg. Door de onafhankelijkheid van belastingopbrengsten is de regering ook niet blootgesteld aan de druk van *no taxation without representation*. Hoge inkomsten uit de export van grondstoffen gaan zelden gepaard met democratische verhoudingen. De ongelijkheid tussen de kleine groep die de voordelen geniet van de hoge inkomsten en de meerderheid van de bevolking die er niet beter van wordt is aanleiding tot conflict. Hardnekkige oppositie draagt er vaak toe bij dat de regerende elite steeds meer autoritaire of zelfs dictatoriale trekken vertoont, wat de oppositie verder aanwakkert en de polarisatie versterkt.

Niemand investeert graag in conflictregio's. Een uitzondering vormen investeringen in grondstoffen. Die zijn immers gebonden aan de vindplaatsen. Daarmee is de cirkel rond: de concentratie van economische activiteit op de exploratie van natuurlijke hulpbronnen versterkt autoritaire regimes. Autoritaire regimes lokken conflicten uit. En de conflicten dragen ertoe bij, dat er geen andere investeringen dan die in grondstoffen plaatsvinden.

Geopolitieke verschuivingen

Sommige conflicten zijn in hun ontwikkeling nauw verbonden met de recente veranderingen in de wereldeconomie en de wereldpolitiek. De twee Golf-oorlogen, de conflicten met Iran en de onzekerheid over de stabiliteit van de regimes op het Arabische schiereiland aan de ene kant en de snelle groei van de vraag naar olie en andere grondstoffen vanuit China en India aan de andere kant hebben tot een strategische herwaardering van de Afrikaanse energie- en delfstoffen geleid. De recente intensivering van de conflicten in het Niger-Delta en de conflicten in Sudan hangen hier nauw mee samen - indirect ook het conflict in Darfur, waar olie tot nu toe geen directe rol gespeeld heeft. Het meest schrijnend

is de wanverhouding in de Niger-Delta, waar sinds vijftig jaar olie geproduceerd wordt, maar veel gemeenschappen geen drinkwater (meer) en geen elektriciteit hebben. De toenemende criminaliteit en gewelddadigheid in het Niger-Delta heeft tot de formulering van de *Gulf of Guinea Energy Security Strategy* (GGESS) geleid, een samenwerkingsverband van de Nigeriaanse, Amerikaanse, Britse, Nederlandse, Noorse en Zwitserse overheden. In augustus 2007 was Nederland gastheer voor de GGESS, waarbij naast de veiligheid van de olieproductie ook de veiligheid van de bevolking aan de orde kwam. Immers, zonder ontwikkeling van de Niger-Delta en betere levenskansen voor de bevolking is er geen zekerheid van de olieproductie. Een soortgelijke situatie doet zich straks ook voor in Sudan en op andere plaatsen met nieuwe oliebronnen. Les uit het verleden is dat al vóór de olie-inkomsten beginnen te stromen instituties opgezet moeten worden die voor een rechtvaardige verdeling van deze inkomsten zorgen.

China

Naast de gewelddadige conflicten en het gebrek aan aandacht van de regering voor andere sectoren is er nog een reden waarom investeringen in de industrie uitblijven. Deze industrie moet concurreren met de goedkope producten uit China. Zelfs hooggeïndustrialiseerde landen hebben daar last van. Voor veel ontwikkelingslanden draagt dit bij aan de-industrialisatie. Zij zien zich teruggeworpen op hun traditionele rol in de koloniale arbeidsdeling van grondstoffen tegen industrieproducten. Daarnaast vervult China in veel gevallen een soortgelijke rol bij de steun van autoritaire regimes als de supermachten tijdens de Koude Oorlog gespeeld hebben. Toen ontvingen regeringen ontwikkelingshulp, zo lang zij tot het eigen kamp gerekend konden worden. Hoe de situatie er verder in het land uitzag, daar werden geen vragen naar gesteld.

De disciplinerende rol van Wereldbank en IMF – die zelf ook vaak aanleiding gaven tot maatschappelijke polarisatie en rellen – is in veel landen vrijwel uitgespeeld. Als de Wereldbank geen krediet verstrekt, dan stapt China erin. De internationale gemeenschap heeft dus minder mogelijkheden om druk uit te oefenen op autoritaire regimes. Maar op den duur kan juist de honger naar grondstoffen ertoe bijdragen dat China's interesse in de stabiliteit van conflictgebieden toeneemt. Dan is het voorstelbaar dat China en het Westen gezamenlijk optreden.

Tot slot

Op korte termijn moeten gewelddadige conflicten ingedamd worden om te voorkomen dat zij een eigen dynamiek krijgen. Maar op lange termijn vermindert

het conflictpotentieel alleen als de inbedding van de landen in de internationale arbeidsdeling en de interne inkomensverdeling verandert. Landen zullen nooit functionerende democratieën worden als zij afhankelijk blijven van hulp of van de export van grondstoffen.

Ontwikkelingssamenwerking vergt veel samenwerking. Dit heeft ook implicaties voor de organisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Vredesopbouw en goed bestuur moeten in nauwe samenhang gezien worden met de economische problematiek, dus de betreffende ambtenaren moeten nog nauwer samenwerken. Om maatschappelijke uitsluiting tegen te gaan en escalatie van conflicten te voorkomen zou nog beter met ngo's samengewerkt kunnen worden. En voor veranderingen in de internationale arbeidsdeling is nauwe samenwerking met EU-partners noodzakelijk. Op het gebied van ontwikkelingssamenwerking staat die nog in de steigers. De samenwerking met andere EU-landen is ook belangrijk om gehoor in Washington te krijgen. In een wereld met slechts één supermacht kunnen ook veranderingen in Afrika alleen plaatsvinden als die supermacht meewerkt (of op zijn minst niet tegenwerkt, door in het kader van de *war on terror* regimes te ondersteunen die positieve ontwikkelingen in de weg staan).

19 Veiligheid: kies voor menselijke waardigheid

Jan Gruiters, directeur IKV Pax Christi

In deze bijdrage pleit ik voor een ondubbelzinnig normatief uitgangspunt voor Nederlandse interventies die veiligheid en ontwikkeling willen bevorderen. Vervolgens schets ik hoe het denken over veiligheid en ontwikkeling steeds door geopolitieke ontwikkelingen wordt beïnvloed. Dan zal ik ingaan op de noodzaak van een contextspecifieke benadering en eindigen met een pleidooi voor een *multi-actor approach*, samenwerking van statelijke en civiele actoren.

Een ondubbelzinnig normatief uitgangspunt

De eerste zin van de preambule van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens start met een *'erkenning van de inherente waardigheid en van de gelijke en onvervreemdbare rechten van alle leden van de mensengemeenschap [als] grondslag (...) voor de vrijheid, gerechtigheid en vrede in de wereld'*. De Universele Verklaring was een reactie op de barbaarsheden van de Tweede Wereldoorlog en tegen die achtergrond is het begrijpelijk dat juist de menselijke waardigheid de grondslag vormt voor vrijheid, gerechtigheid en vrede in de wereld. Menselijke waardigheid is een recht dat ieder mens toekomt, in alle omstandigheden, nu en in de toekomst en vormt daarmee het normatieve uitgangspunt voor veiligheid en ontwikkeling.

Dit is minder vanzelfsprekend en minder vrijblijvend dan het op het eerst oog lijkt. De keuze voor menselijke waardigheid is een uitdrukkelijke keuze voor het menselijk perspectief op veiligheid en ontwikkeling. Dat menselijke perspectief is op zijn beurt bepalend voor het antwoord op de vraag welke bedreigingen van burgers en de gemeenschappen prioriteit moeten krijgen en welke middelen daar tegen ingezet moeten worden.

Ik beklemtoon de noodzaak van deze normatieve oriëntatie omdat het beleid inzake veiligheid en ontwikkeling zich onvermijdelijk voltrekt in een internationaal politiek krachtenveld waarin verschillende politieke en economische belangen van staten om voorrang strijden. Vaak is dan niet het menselijke maar het statelijke perspectief dominant en dat heeft onherroepelijk gevolgen voor het vaststellen van politieke prioriteiten en de keuze van beleidsinstrumenten.

Geopolitieke ontwikkelingen

Geopolitieke ontwikkelingen bepalen in belangrijke mate het denken over veiligheid en ontwikkeling en hun onderlinge samenhang. Tijdens de Koude Oorlog was het denken over ontwikkeling vooral gebaseerd op een op westerse ervaringen gestoelde moderniseringstheorie, die stelde dat ontwikkeling een lineair en universeel proces was dat landen moeten doorlopen op weg naar duurzame economische groei. In de politieke praktijk van de Koude Oorlog was ontwikkelingshulp niet zelden een nuttig instrument om landen in de eigen invloedssfeer te trekken of te houden. Het statelijke perspectief domineerde het denken over veiligheid en ontwikkeling. Ontwikkeling en veiligheid waren relatief gescheiden domeinen en waar zij elkaar raakten was ontwikkeling vooral een afgeleide van veiligheid.

In de periode tussen de val van de Berlijnse muur in 1989 en de terroristische aanslagen in 2001 was een meer *human centered approach* van veiligheid en ontwikkeling sterk in opkomst. Hier zijn grofweg drie redenen voor. In de eerste plaats de erkenning van de zelfstandige rol van het maatschappelijk middenveld op gebied van mensenrechten, ontwikkeling en vrede. In de tweede plaats de groeiende kritiek op het dominant westerse, a-historische en ideologische karakter van de moderniseringstheorie. Een belangrijke woordvoerder van de alternatieve *human development*-benadering, de Indiase econoom en Nobelprijswinnaar Amartya Sen, typeert armoede niet als gebrek aan economische groei maar als een gebrek aan mogelijkheden van mensen. De belangrijkste voorwaarde voor ontwikkeling is menselijke vrijheid: de mogelijkheid van mensen om te realiseren wat zij waardevol achten. Vrijheid moet niet gezien worden als een gevolg van economische ontwikkeling maar ook als de oorzaak ervan. En ten derde was weliswaar het aantal conflicten tussen staten afgenomen, maar was er ook ruimte gekomen voor sluimerende lokale, gewelddadige conflicten binnen staten met veel niet-statelijke actoren. Veiligheid had dus niet alleen politieke of militaire aspecten, maar ook economische, sociale, humanitaire, ecologische en zelfs religieus-culturele kanten.

Door deze ontwikkelingen kwamen de menselijke persoon en de gemeenschappen meer centraal te staan in het denken over veiligheid en ontwikkeling. Er ontstond behoefte aan een meer holistisch concept en meer integrale strategieën. Dat leidde tot de introductie van het concept *human security* door UNDP in het *Human Development Report* van 1994. Markant is dat UNDP bij de definitie van *human security* teruggrijpt op *freedom from fear* en *freedom from want*, rechten die ten grondslag liggen aan de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

De terroristische aanslagen in New York en Washington in 2001 en de daarop volgende *war on terror* zorgden opnieuw voor een dominante oriëntatie op de eigen veiligheid en minder op *human security*.

Het Nederlandse geïntegreerde beleid inzake veiligheid en ontwikkeling is politiek ambivalent. De redenering is dat door bij te dragen aan veiligheid elders – doorgaans in fragiele staten – wij mensen een ander perspectief bieden en radicalisering tegengaan. Daarmee vermindert op termijn ook de kans op terroristische ontwikkelingen en aanslagen. En daarmee is een rechtstreeks Nederlands en Europees belang gediend. Die gemengde doelstellingen zijn ook duidelijk in het politieke debat rond de verlenging van de Nederlandse deelname aan de ISAF-missie in Uruzgan waarbij wisselend verwezen werd naar de *human security*-belangen van Afghanistan en de *state security*-belangen van Nederland. Dat is niet per definitie verkeerd, maar mystificeert het politieke debat en vergroot de kans op een moreel dubbelzinnig beleid en diffuse strategieën. De lakmoesproef voor de beleidsintensivering veiligheid en ontwikkeling is het antwoord op de vraag wiens veiligheid en wiens ontwikkeling centraal staan. Juist de minister voor Ontwikkelingssamenwerking zal deze vraag bij voortduring moeten stellen om te voorkomen dat de bijdrage van ontwikkelingssamenwerking aan veiligheid en ontwikkeling ongewild toch ondergeschikt gemaakt wordt aan nationale veiligheidsbelangen.

Een contextspecifieke benadering

De beleidsintensivering veiligheid en ontwikkeling heeft niet alleen een morele toets nodig maar ook een realiteitstoets. Immers, als menselijke waardigheid de inzet is dan is het een dure plicht beleid uit te voeren dat resultaat boekt.

De standaard ingrediënten van het geïntegreerde beleid inzake veiligheid en ontwikkeling, ook wel aangeduid als 3D, zijn: *defense, diplomacy, development*. De kern van dit beleid is dat de samenhangende problematiek van falend bestuur, geweld en armoede geïntegreerde interventies vergt op gebied van het landsbestuur, de veiligheidsarchitectuur en de ontwikkeling en economie. Deze sterk op de Washington-consensus geënte *one-size-fits-all*-receptuur blijkt in de praktijk lang niet altijd te werken. Het navrante gegeven dat landen in wederopbouw na conflict in 50% van de gevallen binnen tien jaar opnieuw in oorlog vervallen geeft aan dat de nogal statelijke *top-down*-benadering niet erg succesvol is. Er blijkt keer op keer sprake te zijn van een gebrekkige aansluiting tussen lokale context en capaciteiten enerzijds en externe prioriteiten en programma's anderzijds. Dit strategisch tekort is deels te verklaren door een nog gebrekkig ont-

wikkelde beleidstheorie over veiligheid en ontwikkeling. Een contextspecifieke benadering van veiligheid en ontwikkeling is van belang.

De introductie van verschillende profiellanden door minister Koenders is zeker een stap in de goede richting. In het profiel 'veiligheid en ontwikkeling' gaat het om landen die zich kenmerken door 'een dominant veiligheidsprobleem of scherpe maatschappelijke tegenstellingen met een potentie voor conflict'. Een nadere analyse van de negen 'profiel 2-landen' op basis van de *Failed States Index*, de intensiteit van politiek geweld en de *Human Development Index* (HDI) laat zien dat deze landen nogal uiteenlopend zijn. Slechts twee van de negen landen (Democratische Republiek Congo en Burundi) behoren tot de meest gemarginaliseerde landen. Slechts drie van de negen landen (Sudan, DRC en Afghanistan) bevinden zich in de top tien van falende staten en twee landen (Colombia en Guatemala) staan relatief laag genoteerd in de *Failed States Index*. En de twee meest gewelddadige landen (Pakistan en de Palestijnse gebieden) behoren tot de middenmoot van de HDI.

De negen landen zijn dus zeer divers. De indeling van deze landen in een profiel op basis van de veiligheidsproblemen houdt het gevaar in dat voor deze landen een zelfde geïntegreerde strategie ontwikkeld wordt. Landen die kampen met een zwakke of falende overheid die niet bij machte is zijn burgers te beschermen, dienen een andere aanpak te krijgen dan landen waarvan de overheid niet bereid is zijn burgers te beschermen. Bovendien geldt dat alleen bij midden- en hoogontwikkelde landen versterking van de democratie het risico van conflict verkleint. Gemarginaliseerde landen in wederopbouw na conflict zonder democratische traditie zijn daarom niet geholpen met een geforceerde invoering van parlementaire democratie; die verhoogt juist de kans op gewapend conflict.

Deze voorbeelden geven aan dat het niet eenvoudig zal zijn een passende strategie te ontwikkelen. Het lijkt mij verstandig in het profiel veiligheid en ontwikkeling een onderscheid te maken tussen a) staten in conflict, b) staten in wederopbouw na conflict, c) repressieve staten met een autoritair bewind en d) marginale staten. In landen in conflict moeten ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking vooral prioriteit geven aan conflictoplossing door onderhandelingen. Juist in Afrika is er behoefte aan gekwalificeerde diplomaten die zich inzetten voor politieke oplossingen. Daarnaast is het van belang om, veel meer dan nu, prioriteit te geven aan conflictpreventie. In staten in conflict en in wederopbouw na conflict waar de overheid niet langer in staat of bereid is zijn burgers te beschermen dienen initiatieven van lokale gemeenschappen om

zelf in hun veiligheid te voorzien actief te worden ondersteund. Bij grootschalige mensenrechtenschendingen of dreigende genocide dient Nederland het beginsel van *the responsibility to protect* actief invulling te geven, en natuurlijk niet alleen in landen die een bedreiging vormen voor onze staatsveiligheid, maar ook en juist in landen waar de menselijke waardigheid het meest in het geding is. In marginale staten is het vooral van belang te investeren in het verbeteren van het sociaaleconomisch fundament en vervolgens in de politieke infrastructuur. In deze staten dreigen vooral drie gevaren. Ten eerste blijkt dat versterking van het militair apparaat om rebellie en geweld te voorkomen averechts werkt. Ten tweede is er het gevaar van grote, eenzijdige afhankelijkheid van grondstoffen, financieringsbron voor rebellen, legitimatie voor afscheidingsbewegingen en bron van corruptie. En ten derde is er het risico van dominantie in het landsbestuur van één etnische groep.

De mogelijkheden om van buitenaf veranderingen te realiseren in repressieve staten zijn beperkt en dienen naast het uitoefenen van politieke en economische druk op regimes vooral gericht te zijn op het vergroten van politieke vrijheden en van mogelijkheden voor collectieve actie voor een vreedzame transitie van autocratie naar democratie.

Stellingen

1. De Nederlandse regering moet expliciet en ondubbelzinnig de menselijke waardigheid als normatief ijkpunt voor de beleidsintensivering veiligheid en ontwikkeling hanteren. Niet *state security* maar *human security* is het veiligheidsconcept.
2. Alleen een contextspecifieke benadering van de negen 'profiel 2-landen' maakt kans van slagen. Strategieën moeten een scherp onderscheid maken tussen overheden zonder capaciteit en overheden zonder legitimiteit.
3. De Nederlandse regering moet meer prioriteit geven aan conflictpreventie en conflictbemiddeling en aan steun aan initiatieven van burgers om in hun eigen veiligheid te voorzien als de staat faalt.
4. In falende staten moet meer gebruik worden gemaakt van *civic diplomacy*.
5. Complementaire samenwerking tussen overheid en het maatschappelijke middenveld is noodzakelijk met de menselijke waardigheid als normatief uitgangspunt en *human security* als veiligheidsconcept. Deze samenwerking veronderstelt wel een realistisch zicht op eigen mogelijkheden en beperkingen.

20 **Fragiele staten: van slagveld naar marktplaats**

Evert Kets, Conflict Research Unit, Clingendael Security & Conflict Programme

Fragiele staten zitten opgezadeld met solide crises die niet in een handomdraai zijn op te lossen. Versterking van overheid en samenleving in landen met een neerwaartse spiraal van onveiligheid en onderontwikkeling is zeker een nobel doel, maar concrete resultaten mogen we niet meteen verwachten. Voor complexe probleemsituaties bestaan nu eenmaal geen eenvoudige oplossingen, en zeker niet op korte termijn. Bovendien zijn geen twee landen hetzelfde, ook fragiele staten niet, en de werkelijkheid van het terrein kan ons voor onaangename verrassingen plaatsen.

De benaming ‘fragiele staten’ begon haar opmars in de jaren negentig, kort na de val van de Berlijnse Muur. Pijnlijk snel bleek de verhoopte nieuwe wereldorde, gebaseerd op democratie en vrijhandel, niet vanzelf te komen. Integendeel, onder meer in Afrika ontstonden ernstige haarden van instabiliteit. De haast onvoorwaardelijke sponsoring van dubieuze Afrikaanse regimes door zowel Oost als West had heel wat staten sinds hun dekolonisatie kunstmatig in leven gehouden. Toen aan het einde van de Koude Oorlog het infuus abrupt werd weggetrokken, ging een aantal dictaturen snel voor de bijl zonder dat er meteen democratie voor in de plaats kwam (denk aan Ethiopië en Somalië in 1991).

Ook het vredesdividend bij de beëindiging van de wapenwedloop bleek een illusie. Hele arsenalen van het voormalige Oostblok kwamen tegen dumprijzen op de wereldmarkt en westerse krijgsmachten gingen zich, bij wijze van nieuwe taak, aan vredesmissies wagen waarop ze eigenlijk niet waren voorbereid (zie de rampzalige interventies in Somalië in 1993 en in Rwanda 1994). De aanslagen van 11 september 2001 in New York en Washington schoten de laatste illusies van een veiliger en stabielere wereld voorgoed aan flarden. Veiligheid is sindsdien het dominante thema, met de strijd tegen het internationale terrorisme als opvallendste exponent. Zodoende brak ook het concept van de fragiele staten door, omdat het de samenhang van veiligheid en ontwikkeling ten volle erkent. De vaststelling dat er geen ontwikkeling kan zijn zonder veiligheid, en andersom, vertaalde zich in 2003 in de Europese veiligheidsstrategie. In de gevolgde gedachtegang gaat het er dus niet alleen om de landen in kwestie uit louter humanitaire redenen bij te staan, maar ook om deze zwarte gaten in de wereldorde voor onze collectieve veiligheid te dichten. Fragiele staten werden gezien als potentiële roversnesten, een thuishaven voor smokkelaars en terroristen.

Er schuilt een wrede ironie in het feit dat niet zozeer de afgehakte ledematen in Sierra Leone maar wel de torens van het World Trade Center de westerse beleidsmakers tot dit inzicht brachten. De luchtpiraten die het WTC ten gronde richtten, waren misschien wel aangestuurd vanuit de gefaalde staat Afghanistan maar overwegend afkomstig uit rijke oliestaten rond de Perzische Golf. En ondanks alle armoede en ellende in Afrika bezuiden de Sahara blijft zelfmoordterrorisme daar een zo goed als onbekend fenomeen. Deze wrede ironie doet terugdenken aan de waterscheiding van 1994, toen voor sommigen het beleg van Sarajevo wel om interventie vroeg, maar Rwanda aanvankelijk slechts als een stammentwist werd afgedaan. Het water van de Middellandse Zee kan soms heel diep zijn, dat is duidelijk, maar ondertussen staat Afrika dankzij de ontdekking van de fragiele staten wel weer hoog op de beleidsagenda's van Nederland én van Europa.

Rond fragiele staten hangt een waas van vaagheid bij gebrek aan een algemeen aanvaarde definitie. Er bestaat dus geen uitputtende lijst van landen die onder deze benaming vallen. De meeste donorlanden hanteren eigen lijstjes, wat samenhangende ondersteuning uitsluit. Het zou mooi zijn als de EU-lidstaten een poging deden om dit samen uit te werken, zeker nu het soortelijke gewicht van Europa in Afrika lijkt te verminderen door de opkomst van nieuwe spelers als China en India. De Nederlandse beleidsbrief *Een zaak van iedereen* uit 2007 vermeldt een lijstje van negen fragiele staten waar Nederland wil inzetten op veiligheid en ontwikkeling. Drie daarvan bevinden zich in Afrika: Burundi, Sudan en de Democratische Republiek Congo (DRC).

De grenzen van de fragiele staat

De DRC is een schoolvoorbeeld van wat er de afgelopen eeuw in Afrika fout gelopen is. Sinds het verkiezingsjaar 2006 is er weer hoop voor de DRC, maar de prille democratie rust op broze funderingen. In het Oosten van het land maken gewapende Congolese en buitenlandse militieën nog steeds de dienst uit, oppositieleider Jean-Pierre Bemba vluchtte naar een veiliger buitenland, de armoede blijft schrijnend en het regeringsleger is eerder bron van onveiligheid dan van stabiliteit. Inzetten op de professionalisering en de democratische controle van de veiligheidssector (*Security Sector Reform of SSR*) is hier dus zeker de boodschap. Het is een twijfelachtige eer, maar de DRC verdient dubbel en dik zijn plaatsje in het Nederlandse lijstje van fragiele staten.

Maar geldt dat niet ook voor Kenia, waarover *Een zaak van iedereen* stelt dat het probleem van fragiliteit niet dominant zou zijn? Kenia ging door voor een baken

van stabiliteit in Oost-Afrika, maar de betwiste verkiezingsuitslag van begin 2008 opende het deksel van een vat vol sociale en etnische spanningen. Voor het beleid zou het dus nuttig zijn om niet enkel fragiele staten te benoemen, maar ook te anticiperen op staten die in deze weinig benijdenswaardige groep kunnen belanden. De misrekening met Kenia doet denken aan Ivoorkust, dat ook gold als rots in de branding van het woelige West-Afrika van de jaren negentig, maar dat in 2002 toch ten onder ging aan politieke, sociale en etnische strijd. Het is een schrale troost, maar niet alleen het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft zich verkeken op Kenia. Goed geïnformeerde bladen als *The Economist* en *Jeune Afrique* voorspelden in 2007 een vlotte herverkiezing van president Kibaki. Het glossy Nederlandse reisblad *Columbus* sloeg de plank zelfs heel hard mis door net voor Kerstmis over Kenia te schrijven: *'Bestaat het nog? Een Afrika zoals in mijn fantasie. Een Afrika zonder hekken, waar wilde dieren en plaatselijke stammen in harmonie leven.'*

Het slechte nieuws beperkt zich trouwens niet tot Kenia. Heel wat landen in Oost-Afrika zijn sterk afhankelijk van de haven van Mombasa voor hun toegang tot de wereldmarkten. Meteen na het uitbreken van de onlusten in Kenia gingen de brandstofprijzen in Uganda, Rwanda en Burundi gevoelig de hoogte in. Voedselhulp voor Sudan en Somalië werd opgehouden en zelfs gedeeltelijk omgeleid naar Kenia. Eens te meer blijken de gevolgen van politiek geweld zich zelden te beperken tot het grondgebied van één staat; misschien kunnen we beter denken in termen van fragiele regio's dan van fragiele staten. Dat maakt ook steun aan ambitieuze regionale organisaties zoals de East African Community uitermate zinvol.

We moeten ons ook de vraag stellen of de recente gebeurtenissen zich niet kunnen herhalen in andere Subsaharaanse bakens van stabiliteit. Neem Zuid-Afrika, in het lijstje Nederlandse partnerlanden opgenomen in de groep 'aankomende middeninkomenslanden' waar 'het fragiliteitsprobleem niet dominant' is. Zonder twijfel is Zuid-Afrika de sterkste economie van het continent, een prachtige vakantiebestemming en producent van uitgelezen wijnen. Maar achter die mooie plaatjes schuilt armoede en uitsluiting, corruptie tot in de hoogste regionen en grof crimineel geweld. Ik denk dat een gemiddelde *expat* zich veiliger voelt in Kinshasa dan in Pretoria (of Nairobi, trouwens). Wie durft dus in het licht van de gebeurtenissen in Kenia te garanderen dat de presidentsverkiezingen van 2009 in Zuid-Afrika niet in grootschalig geweld ontsporen? Of wat als de sinds lang voorspelde implosie van buurland Zimbabwe zich net tijdens deze periode voordoet? We zijn gewaarschuwd, alleen is de vraag wat we met die wetenschap kunnen doen in ons beleid.

Van fragiele naar verenigde staten van Afrika?

De weg van aanhoudende onveiligheid naar duurzame ontwikkeling in Afrika zal dus lang en moeilijk zijn en ongelukken onderweg zijn niet uit te sluiten. Je kunt geen blauwdruk op ieder land toepassen en verbintenissen zijn nodig, zowel om de ingrepen in Afrika te consolideren als om aan donorzijde de landenkennis op te bouwen. Misschien moeten we maar eens langere uitzendtermijnen voor personeel in het buitenland overwegen. Die zijn ook goed voor het smeden van vertrouwensbanden. In landen waar staatsstructuren troebel zijn, is investeren in persoonlijke contacten des te belangrijker. Dan kun je netwerken bouwen om invloed uit te oefenen. Doordat sommige potentiële hervormers een onzalig verleden kunnen meedragen, moeten we beseffen dat alle partijen risico's lopen. Het doel mag ons niet verblinden voor de staat waarin de weg verkeert. Elk beleid in fragiele staten moet steunen op een permanente, kritische evaluatie en heeft ook flexibiliteit nodig om adequaat op plotse veranderingen in te spelen. De leidraad van het beleid moet steeds voldoende bewegingsruimte laten, wat een moeilijke evenwichtsoefening is.

Op de langere termijn kan het versterken van twee ogenschijnlijk tegenstrijdige maar wezenlijk complementaire evoluties ook de fragiele staten in Afrika vooruit helpen, namelijk de geleidelijke decentralisatie van de macht in de staten en de gelijklopende integratie van het continent. Het is belangrijk te beseffen dat het gros van de Afrikaanse staten kunstmatige en zelfs bijzonder vluchtige constructies blijft. De meerderheid van de Afrikaanse staten 'verenigt' zeer uiteenlopende bevolkingsgroepen die slechts door de koloniale roulette bij elkaar zijn gespeeld. Ondanks de problemen die deze discrepantie tussen potentiële naties en opgelegde staten heeft veroorzaakt, bestaat er een brede consensus bij de elites in Afrika en daarbuiten dat aan de staatsgrenzen niet geraakt wordt: de remedie zou immers erger zijn dan de kwaal. De oplossing ligt misschien in het dichterbij de burger brengen van de macht binnen de bestaande staten die op centraal niveau als stabiel genoeg worden ingeschat. Anderzijds biedt de geleidelijke economische en politieke integratie perspectieven, al heeft de Afrikaanse Unie nog last van heel wat groeipijnen. De staatsgrenzen moeten dicht genoeg worden gehouden om de veiligheid te garanderen, maar open genoeg om economische ontwikkeling toe te laten. Grensregio's, zoals de Congolese Kivu-provincies, kunnen dan eindelijk doorgroeien van slagveld naar marktplaats.

Zoals het Europa van vandaag net na de Tweede Wereldoorlog ondenkbaar leek, zo is een dergelijke evolutie in Afrika misschien toch niet utopisch. Omdat het

continent in minder dan een eeuw van traditionele samenlevingsvormen naar het Westfaalse statenmodel is gekatapulteerd, kunnen we ervan uitgaan dat ook de Afrikaanse integratie minder tijd in beslag zal nemen dan de Europese, al sluit dat zeker geen bochtig parcours uit. Een beleid gericht op fragiele staten heeft zeker zin als het ook streeft naar gedecentraliseerde overheden die dicht bij hun burgers staan en samen met hun voorgedijoverheden opgaan in een groter Afrikaans geheel. Een beleid dat inzet op Afrika moet verder durven kijken dan louter het creëren van veiligheid en het opzetten van ontwikkeling in functie van de millenniumdoelen voor 2015.

21 **Fragiele staten: streven naar veiligheid of ontwikkeling?**

Koen Vlassenroot, hoogleraar politieke wetenschappen, Universiteit Gent

In het streven naar veiligheid en ontwikkeling in Afrika wordt steeds meer gerefereerd aan het begrip fragiele staat. In de Afrikaanse context is de fragiliteit een oorzaak van talloze conflicten, maar tevens een belangrijk aandachtspunt tijdens vredesprocessen. Ik wil waarschuwen voor een te enge nadruk op veiligheid in het terugdringen van fragiliteit en pleiten voor een geïntegreerd beleid, dat vertrekt vanuit een streven naar duurzame ontwikkeling en nadruk legt op de versterking van de staatscapaciteit en op de promotie van lokale economische en sociale ontwikkeling.

Fragiliteit als nieuw paradigma?

De aandacht voor fragiele staten is van relatief recente datum. Het wegvallen van de economische en militaire steun na het einde van de Koude Oorlog had begin jaren negentig talloze regimes in moeilijkheden gebracht. In sommige gevallen leidde dit tot gewapende conflicten en humanitaire crises die al snel werden omschreven als *complex political emergencies*, ofwel humanitaire noodsituaties door politieke processen zoals staatsverval en gewapende strijd. De internationale gemeenschap had nauwelijks een efficiënt antwoord op dergelijke crises. Humanitaire en militaire interventies in Somalië of Rwanda waren geen succes, ook door een totaal gebrek aan kennis van de complexe oorzaken van politieke instabiliteit en geweld. Hierin kwam tegen het eind van de jaren negentig geleidelijk een verandering. Een verhoogde bereidheid van de internationale gemeenschap om in te grijpen en een betere kennis van dergelijke crises heeft ervoor gezorgd dat vandaag een breed operationeel kader beschikbaar is. Maar er is ook een andere tendens waarneembaar. Sinds '9/11' worden deze crises vooral als een bedreiging van globale veiligheid, en dus ook van onze veiligheid, beschouwd. Staten worden door analisten en donoren steeds meer omschreven in termen van fragiliteit, een begrip dat zowel aandacht moet hebben voor een aantal ontwikkelingsindicatoren, de bestuurscapaciteit, als voor de heersende veiligheidsvoorwaarden. Deze benadering heeft onmiskenbaar een aantal voordelen. Aandacht voor de directe relaties tussen veiligheid, bestuur en ontwikkeling maakt een coherent beleid mogelijk dat een daadwerkelijke impact heeft op de oorzaken van staatsfalen en rekening houdt met de sociale en politieke context van processen van staats(her)opbouw. Toch moet ik waarschuwen voor enkele belangrijke hinder-

nissen. Hoewel fragiele staten als concept algemeen aanvaard zijn, is er minder overeenstemming over de definitie van fragiliteit en over de parameters om deze fragiliteit te meten. Vandaag worden zowel staten die nog amper functioneren (Centraal-Afrikaanse Republiek), staten die gekenmerkt worden door een hoge graad van corruptie (Nigeria) of door een zeer repressief beleid (Sudan), als staten die zich in een post-conflict situatie bevinden (Democratische Republiek Congo, Burundi, Ivoorkust) als fragiel omschreven. Maar de agenda van donoren voor fragiele staten is al even verscheiden en slecht gedefinieerd, wat er onder meer voor zorgt dat interventies vaak een beperkte impact hebben en dat er nauwelijks coherentie bestaat tussen programma's van donoren. Het besef dat dergelijke staten zowel in termen van ontwikkeling als veiligheid een bijzondere uitdaging bieden, heeft zich vertaald in een enorme verscheidenheid aan acties en strategieën. Zowel de OESO (*Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*⁹) als de Wereldbank (*Engaging with Fragile States*¹⁰) hebben een geïntegreerde strategie uitgewerkt, terwijl ook andere belangrijke donoren een eigen visie en beleid hebben.

Een andere tendens is een verschuiving in het beleid naar een streven naar veiligheid, terwijl fragiele staten ook bijzondere uitdagingen vormen in termen van ontwikkeling en goed bestuur. Net na het einde van de Koude Oorlog werden burgeroorlogen en processen van staatsverval nog als een ontwikkelingsprobleem gezien. Geweld en onveiligheid waren hinderpalen voor ontwikkeling, gebrek aan ontwikkeling verhoogde de kans op conflict, wat weer leidde tot een rem op ontwikkeling. De aanslagen van 11 september en de daaropvolgende strijd tegen het internationaal terrorisme hebben echter geleid tot een herdefiniëring van deze relatie tussen veiligheid en ontwikkeling: ontwikkelingssamenwerking werd onderdeel van het nieuwe streven naar mondiale veiligheid. Fragiele staten zijn niet langer een humanitair of ontwikkelingsvraagstuk maar vooral een veiligheidsprobleem, onder meer omdat ze een veilige thuishaven voor terroristische groeperingen of internationale criminele netwerken kunnen vormen en belangrijke migratiestromen kunnen veroorzaken. De praktische vertaling van deze visie was een verhoogde interesse bij ontwikkelingsorganisaties voor conflictpreventie, vredesopbouw, hervorming van de veiligheidssector, enzovoorts. Tegelijkertijd werden nieuwe concepten ontwikkeld, zoals het *Responsibility to Protect*-principe, dat staten verplicht de eigen bevolking te beschermen tegen ernstige vormen van geweld.

9 OECD (2007), *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*.

10 World Bank (2006), *Engaging with Fragile States, An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress*.

Fragiliteit in een Afrikaanse context

Ook in Afrika valt een verschuiving te zien ten voordele van interventies die de algemene veiligheidscondities willen verbeteren en de bestuurscapaciteit van fragiele staten versterken. Programma's van vredesopbouw, steun aan de hervorming van de veiligheidssector, staatsopbouw, goed bestuur en de versterking van de vredeshandhavingcapaciteiten staan centraal in het ontwikkelingsbeleid van onder meer de Europese Unie en enkele Europese staten. De aandacht gaat echter vooral naar politieke stabiliteit en veiligheid via de hervorming van de veiligheidssector. Op zich is dergelijke steun essentieel voor de institutionele heropbouw van fragiele staten. Maar als zij niet gepaard gaat met een doordacht ontwikkelingsbeleid, is zij bij voorbaat een verloren zaak. Guinee-Bissau is bijvoorbeeld al toe aan de vierde internationaal gesteunde hervorming van zijn veiligheidssector; de vorige keren liep het telkens fout door een gebrek aan capaciteit, maar ook door de afwezigheid van de noodzakelijke ontwikkelingsvoorwaarden. Toch hamert het beleidsdocument van de Europese Unie *De Europese Unie en Afrika: naar een strategisch partnerschap* (2005) erop dat duurzame ontwikkeling niet mogelijk is zonder vrede en dat de versterking van de capaciteit in Afrika om conflicten te mediëren en op te lossen een prioritaire doelstelling van het Europees Afrikabeleid is. Hoewel deze visie leidt tot een verhoogde betrokkenheid in Afrika, moet worden getwijfeld of dit de kansen op ontwikkeling dichterbij brengt.

Burundi, een van de prioritaire fragiele staten van het Nederlandse beleid, illustreert de nood voor een meer pragmatische en uitgebreide benadering. De evolutie in Burundi die volgde op de succesvolle verkiezingen van 2005 geeft aan dat een langdurige aanpak in fragiele staten een absolute noodzaak is voor het boeken van enig resultaat. Bovendien moet deze aanpak niet alleen trachten de veiligheidsvoorwaarden te verbeteren maar ook de kansen op duurzame ontwikkeling te verhogen. Toch richtten internationale inspanningen in Burundi zich vooral op de hervorming van het veiligheidsapparaat en de uitbouw van een democratisch bestuur via de organisatie van verkiezingen. Hoewel deze verkiezingen een belangrijke etappe zijn in een proces van politieke stabilisering, hangt de legitimiteit van het democratiseringsproces in een postconflictsituatie in grote mate af van de verbetering van de levensstandaard van de bevolking. In Burundi is dit vredesdividend voor de bevolking voorlopig amper gerealiseerd. Naast gebrek aan politieke wil ligt dat aan gebrek aan technische capaciteit. In 2006 werd duidelijk dat het nieuw gekozen regime een repressieve politiek voerde, waarbij de veiligheidsdiensten in toenemende mate werden ingezet voor politieke doeleinden. Pogingen om via veranderingen binnen het politieke lei-

derschap van de heersende coalitie het vredes- en democratiseringsproces een nieuwe stimulans te geven mislukten, wat leidde tot een totale politieke impasse die de werking van de staatsinstellingen volledig verlamde. Dat verzwakte weer de onderhandelingspositie van de regering tegenover het *Front national de libération* (FNL) (de enige nog actieve rebellenbeweging). De besprekingen voor een volwaardig vredesakkoord en de integratie van het FNL in het politieke proces stokten en opnieuw deed zich politiek geweld voor. Hoewel vooruitgang is geboekt in de hervorming van de veiligheidssector, is de politie enorm gepolitiiseerd en zorgen gedemobiliseerde militairen en militieleden voor onveiligheid in het binnenland. Op economisch vlak is amper vooruitgang geboekt. Het land is bijna volledig aangewezen op landbouw, maar de toegang tot landbouwgrond is een belangrijke bron van conflict onder meer door de massale terugkeer van vluchtelingen uit de buurlanden.

Voor de DRC geldt bijna hetzelfde. Ondanks de enorme inspanningen om het veiligheidsapparaat te hervormen en toenadering tussen de DRC en zijn buurlanden te bewerkstelligen, zijn de noodzakelijke voorwaarden voor een stabiel bestuur verre van bereikt. Grote delen van Oost-Congo blijven bijzonder instabiel, de capaciteit van de overheid blijft erg beperkt en de bevolking lijdt onder een algemeen gebrek aan economische vooruitgang.

Beide voorbeelden tonen dat een *quick fix* of steun aan vredesprocessen zonder aandacht voor de dieperliggende oorzaken van staatsfragiliteit vooral het effect hebben dat bestaande tegenstellingen worden geconsolideerd en op termijn weer oplaaien. Het sociaal contract tussen de burger en de staat moet hersteld worden om te zorgen voor de noodzakelijke veiligheid, welvaart en politieke inspraak en vertegenwoordiging. Uiteraard is dit een zeer ambitieuze agenda en bestaat het gevaar dat de aandacht voor een van deze sectoren een negatieve impact heeft op de andere sectoren. Verkiezingen kunnen in postconflictsituaties leiden tot verhoogde spanningen wanneer deze te snel of ondoordacht worden georganiseerd.

Aanbevelingen

1. Iedere poging om fragiele staten te versterken moet gebaseerd zijn op een gedegen kennis van de structurele oorzaken en dynamieken. Fragiliteit moet op een inclusieve manier worden benaderd: wat veroorzaakt de zwakke bestuurscapaciteit, het gebrek aan goede staatsinstellingen, het gebrek aan ontwikkeling, de spanningen en conflicthaarden en het gedrag van politieke elites? Het beleid moet regelmatig worden geëvalueerd op basis van een grondige analyse van de evolutie van deze structurele oorzaken en dynamieken.
2. Programma's moeten in de eerste plaats de staatscapaciteit zelf versterken vooraleer de gevolgen van deze fragiliteit aan te pakken. De huidige interventies beperken zich vaak tot de omvorming en versterking van het veiligheidsapparaat en de organisatie van (democratische) verkiezingen.
3. De aandacht voor fragiele staten zal pas tot resultaten leiden met gegarandeerde steun op langere termijn. Het volstaat niet om een vredesakkoord te faciliteren, democratische verkiezingen te organiseren en het veiligheidsapparaat te versterken; ook een langetermijnvisie is nodig met aandacht voor veiligheid, ontwikkeling en bestuur.
4. Donoren moeten hun acties coördineren om te komen tot coherent beleid. Hoewel tijdens transitieprocessen vaak coördinatie-mechanismen actief zijn die deze coherentie moeten garanderen en tegelijk voldoende druk kunnen uitoefenen op de heersende politieke klasse, zijn deze instrumenten na het organiseren van verkiezingen vaak niet langer actief. Bovendien zorgen niet-traditionele donoren ervoor dat klassieke donoren veel minder impact hebben op lokale politieke elites. Conditionaliteit van steun moet dan ook weloverwogen zijn, vooral omdat postconflictsituaties vaak worden gekenmerkt door instabiele regimes en nieuwe vormen van structureel geweld. Ook nieuw verkozen regimes bieden soms weinig ruimte voor actieve betrokkenheid van de donorgemeenschap.
5. Uiteraard hebben acties ter versterking van de staat geen effect zonder de wil van lokale politieke elites om hervormingen door te voeren. Steun aan civiele samenleving en private sector kan interne pressiemiddelen creëren of versterken. Donoren hebben echter de neiging deze actoren vooral te steunen in hun streven naar ontwikkeling, waardoor zij niet zozeer een poli-

tieke kracht worden die hervormingen afdwingt, maar overheidstaken overnemen en de staat verder marginaliseren.

6. Cruciaal is dat donoren streven naar coherentie, niet alleen tussen donoren, maar ook tussen verschillende instellingen van een zelfde donor. Nederland kan een voortrekkersrol spelen op internationaal gebied door een weloverwogen en coherent beleid. Een beleidscel die alle Nederlandse acties op elkaar afstemt kan alvast de interne coherentie van het Nederlandse beleid verzekeren.

22 Nederlandse humanitaire hulp: een hogere score?

Anne Pieter van Dijk, coördinator humanitaire programma's, Oxfam Novib

De Nederlandse overheid heeft een te waardenen rol vervuld bij het tot stand komen van de Good Humanitarian Donorship-overeenkomst (GHD), zo stelt de IOB-evaluatie van de Nederlandse humanitaire hulp van 2000-2004¹¹. Ik wil de Afrika-evaluatie aangrijpen om het huidige humanitaire hulpbeleid te leggen naast de principes van Good Humanitarian Donorship.

IOB constateerde dat de uitvoering van het Nederlandse humanitaire hulpbeleid grotendeels in overeenstemming is met de GHD-principes. Het Spaanse DARA-instituut (Development Assistance Research Associates) bevestigt dat. Zij beoordeelden 23 landen op de naleving van de overeengekomen principes en praktijken. In de beoordeling van DARA komt Nederland op de 4e plaats in de *Humanitarian Response Index*, met een score van 5 op een schaal van 7. De Scandinavische landen bezetten de plaatsen 1 t/m 3. Een goede score, maar duidelijk is ook dat er nog verbeteringen mogelijk zijn. De analyse van DARA geeft duidelijk aan waar de zwakke punten zitten en waar ook verbetering mogelijk zijn. Ik zal ze hierna toelichten.

Integratie van noodhulp en ontwikkeling

DARA noteert dat Nederland relatief laag scoort op de koppeling van noodhulp, wederopbouw hulp en structurele ontwikkelingshulp. Dat is opvallend omdat algemeen erkend wordt dat humanitaire hulp het beste tot zijn recht komt bij een opeenvolging van activiteiten: noodhulp, wederopbouw, rehabilitatie en ontwikkeling. (Uiteraard is een scherpe afbakening tussen de drie fases lang niet altijd mogelijk.) Recent is het begrip *developmental relief* geïntroduceerd. In veel nood- en crisissituaties wordt de response niet op een integrale wijze ontwikkeld en uitgevoerd. We weten waarom. Het financieringsmandaat van de uitvoerende organisatie is beperkt en er is vaak een strikte scheiding tussen budgetten voor noodhulp en voor ontwikkeling.

Minister Koenders zet de noodzaak van integraliteit in de response sterk aan in zijn beleidsnotitie *Een zaak van iedereen. Investeren in een veranderende wereld*. Belangrijk is nu dat de Nederlandse overheid dit uitgangspunt beter in praktijk brengt.

¹¹ IOB (2006), *Dutch Humanitarian Assistance: an evaluation*. IOB Evaluaties, nr 303, July 2006.

In de analyses van nood- en crisissituaties, en dat geldt zeker voor Afrika, wordt steeds meer gewezen op het verband tussen chronische armoede en de kwetsbaarheid voor rampen en conflicten. Vermindering van deze kwetsbaarheid vraagt meer dan een noodverband. Daar zijn langduriger programma's voor nodig. Ik zal dat illustreren met enkele voorbeelden.

De voedselcrisis in Niger in 2005 werd niet veroorzaakt door gebrek aan voedsel, maar doordat grote groepen in de samenleving te arm waren om voedsel te kopen. *Cash programming*, direct geld beschikbaar stellen, is een betere response dan ingevoerde voedselhulp distribueren. Vervolgens komen de vragen aan de orde: welke rol speelt de regionale graanmarkt, hoe kunnen graanreserves opgebouwd worden, wie beheert die, is er dan nog wel een rol voor het World Food Program, de VN-organisatie die van de Nederlandse staat die meeste humanitaire hulp ontvangt?

Of neem Ethiopië. De chronische honger, ondervoeding en voedselonzekerheid in Ethiopië zijn juist niet het gevolg van droogte en conflict, maar van armoede. Deze analyse reduceert het aantal potentiële noodhulpslachtoffers met miljoenen, omdat zij alle betrokkenen dwingt de kwetsbare groepen op een structurele wijze te ondersteunen.

Innovatieve strategieën en programma's met een sterk humanitaire invalshoek om de kwetsbaarheid in moeilijke periodes te verminderen bestaan. Zo wordt in zuidelijk Afrika geëxperimenteerd met *social protection* en *social care*, vangnetten die voorkomen dat de getroffen groepen de kwalificatie crisisslachtoffer krijgen. Ook zijn er verzekeringsvormen of aangepaste kredietvoorzieningen, zoals de gewasverzekering in Ethiopië. Er is meer aandacht voor *disaster risk reduction*, die echter meer geld vergt. Een voorbeeld is de financiering van dammen en waterreservoirs. Dat maakt de aloude wateropslag met noodhulpmiddelen tijdens droogteperiodes in delen van Ethiopië en Somalië overbodig. In Burundi was de aanwezigheid van het mosaïc-virus op de cassaveplant een belangrijke oorzaak voor de voedselcrisis. De Food and Agricultural Organisation stelde virusvrij plantmateriaal beschikbaar, terwijl het WFP doorging met de klassieke voedselresponse, maar wel met een tien keer zo hoog budget.

We weten dat klimaatsveranderingen extra negatief zullen uitpakken voor kwetsbare gemeenschappen en regio's, en dat geldt zeker voor Afrika. Voor zuidelijk Afrika is de voorspelling dat de maïsopbrengsten tot 2030 met 30% zullen afnemen. Nu al zijn investeringen noodzakelijk om voedselcrises in de nabije toekomst te voorkomen. Aanpassing is noodzakelijk en de Nederlandse overheid zal onderzoeken hoe en waar de zogeheten *adaptation*-fondsen worden

ingezet. Het lijkt dat de overheid deze vooral wil inzetten voor het ontwikkelen van nieuwe en hernieuwbare energiebronnen. De vraag is of dat humanitair de meest voor de hand liggende keuze is.

Veiligheid en bescherming

Bescherming van burgers is een van de doelen van GHD. Juist hierin scoort Nederland volgens het DARA-onderzoek relatief laag. Zeker in Afrika is meer bescherming en veiligheid voor velen de allerhoogste prioriteit. Crises en conflicten in Afrika zijn complex en langdurig. De radicalisering bij groepen die zich buitengesloten voelen of geen perspectief meer zien neemt toe, wat zich uit in gewelddadige actie. Met als gevolg uiterst kwetsbare vrouwen, mannen en kinderen die beschermd willen worden, die om een veilige woon- en werkplek vragen, en voor wie directe humanitaire ondersteuning noodzakelijk is.

De recente crisis in Kenia leert ons hoe belangrijk een goede analyse is van de diepere oorzaken van oplaaiend geweld. Positief is dat minister Koenders in zijn beleidsnotitie nieuwe accenten belooft in de werkwijze, aangeduid als een meer politieke ontwikkelingssamenwerking. Politieke inzet is bij de conflicten in Afrika belangrijk. Diplomatie en ontwikkeling zijn in Afrika onlosmakelijk met elkaar verbonden.

De Nederlandse overheid heeft tevens het concept van *Responsability to Protect* (R2P) aanvaard. De concrete uitwerking in beleid en praktijk is er nog niet. Vaak ligt het accent op de defensie, maar andere vormen van bescherming van de slachtoffers van geweld zijn wenselijk.

Door veiligheid en bescherming te vertalen in concrete actie kan Nederland bij een volgende inschaling op dit punt hoger scoren.

Ownership

Volgens de principes van GHD is de staat de eerstverantwoordelijke voor de zorg voor slachtoffers van rampen en crises. Daarbij kan hij uiteraard een beroep doen op civiele organisaties en internationale humanitaire instanties. In de beleidsnota van minister Koenders krijgt de relatie staat en hulp veel aandacht: 'Hulp dient te voorkomen dat de capaciteit en legitimiteit van de overheid verder ondermijnd wordt.' En: 'Uitgangspunt blijft dat arme landen de baas zijn over hun eigen ontwikkelingsproces.' De humanitaire hulppraktijk, ook die van de Nederlandse overheid, staat hiermee op gespannen voet. De humanitaire sector wordt gedomineerd door de

VN-instellingen en de internationale humanitaire organisaties. Het is een door het Westen gedomineerde sector, met een sterk technische invalshoek. Ook in de beeldvorming lijkt het erop dat humanitair werk het exclusieve terrein is van deze instellingen. Op een recente kaart van Kenia waarin de ter plekke actieve organisaties worden getoond, gepubliceerd op ReliefWeb, staan alleen hun namen. Dat is niet correct. Bij elke ramp, ook in Kenia, zijn er talloze particulieren, grote en kleine civiele organisaties, die aan directe slachtofferondersteuning doen, en nationale en regionale overheidsinstanties die een sturende en uitvoerende rol vervullen.

De kanalen voor de Nederlandse humanitaire steun moeten verbreed worden. Directe humanitaire steun aan overheden moet kunnen. Dat biedt de Nederlandse overheid de mogelijkheid een humanitair ontwikkelingscontract af te sluiten, bijvoorbeeld met partnerlanden, waarin ook staat hoe de capaciteit van de overheid versterkt kan worden om zelf voorbereid te zijn op rampen, de humanitaire hulp professioneel te coördineren en eventueel zelf humanitaire steun te verlenen. In datzelfde contract worden de verplichtingen van de Nederlandse overheid vastgelegd. Terecht uit minister Koenders in zijn beleidsnotitie twijfel over *ownership*, maar dat mag niet er toe leiden dat we van dat concept afstappen. Mijn voorstel voor een contract biedt meer *ownership* voor het betrokken land, wat nodig is voor duurzame capaciteitsopbouw. *Good Humanitarian Donorship* resulteert zo in *Good Humanitarian Ownership*. Bijkomend pluspunt van zo'n contract is dat de afdeling Humanitaire Hulp van het ministerie zelf deskundigheid in het veld kan plaatsen. In de contractlanden zijn immers humanitaire sectordeskundigen nodig voor beleidsdialogo en monitoring.

Concluderend

Positief is dat de huidige minister voor Ontwikkelingssamenwerking, anders dan zijn voorgangster, wel een nieuwe beleidsnotitie voor humanitaire hulp heeft toegezegd.

Essentieel blijft dat vrouwen, mannen, jongeren en kinderen die het slachtoffer zijn en worden van rampen en crises in Afrika gehoord worden, dat zij hun noden kenbaar kunnen maken, dat hun humanitaire rechten worden gerespecteerd en dat zij niet alleen gezien worden als slachtoffers maar ook als belangrijke actoren. Onze humanitaire steun zal de overheden en hun maatschappelijke organisaties in staat moeten stellen die hulp goed te verlenen, voor, tijdens en na ramp en crisis. Aandacht voor een integrale benadering en voor bescherming en veiligheid is daarbij noodzakelijk.

Met elkaar leren en nagaan hoe we dat op een juiste wijze in praktijk brengen is en blijft een uitdaging voor de hele sector. Maar er is zeker perspectief hierin te investeren, ook voor de Nederlandse overheid. Een duidelijke en uitvoerbare beleidsnotitie helpt daarbij. We moeten gaan voor de hoogste plaats op de *Humanitarian Response Index*.

23 **Klimaatverandering en energie: een nodeloos dilemma**

Heleen de Coninck, manager International Energy and Climate Issues, Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) afdeling Beleidsstudies

Een betrouwbare en betaalbare energievoorziening is essentieel voor ontwikkeling. Het zou ideaal zijn als die energievoorziening schoon is en niet bijdraagt aan klimaatverandering. Dat is een reële en urgente vraag voor Europa en de Verenigde Staten, en ook voor *emerging economies* zoals China en India. Maar geldt dat ook voor Afrika? Ik zal hieruit afgeleide vragen proberen te beantwoorden: wat zou de rol van Afrika moeten zijn in een klimaatverdrag dat geldt voor na 2012, en wat zijn de specifieke energievraagstukken voor Sub-Sahara Afrika?

Afrika en klimaatverandering hebben alles met elkaar te maken. Modelstudies geven aan dat Afrikanen die beneden de armoedegrens leven verreweg het meest lijden onder klimaatverandering. Armen op het platteland verbouwen vaak hun eigen voedsel. Omdat ze relatief vaak op gemarginaliseerd land wonen in gebieden die toch al last hebben van milieuproblemen (ontbossing of problemen met water), loopt die voedselvoorziening gevaar, nog verergerd door klimaatverandering. In steden en op het platteland zijn armen gevoeliger voor extreme weersomstandigheden, die bijvoorbeeld leiden tot overstromingen. Terwijl ze al kwetsbaar zijn, hebben armen ook nog onvoldoende mogelijkheden zich aan te passen aan veranderde klimaatomstandigheden. Waarschuwingssystemen en informatievoorziening over mogelijke aanpassingen in landbouw en waterbeheer bereiken hen niet. Investerings in irrigatietechnieken zijn voor hen te duur.

Het is vreemd dat juist Sub-Sahara Afrika, dat het meest gevoelig is voor klimaatverandering, verreweg de kleinste bijdrage aan het klimaatprobleem levert.

Afrika in een post-2012-verdrag

De Raamwerkconventie voor klimaatverandering (United Nations Framework Convention on Climate Change) en het Kyoto Protocol dat daaronder valt, deelden de wereld netjes op in twee stukken: de Annex-I landen, ruwweg de industrielanden, kregen een doelstelling voor emissiereducties, en de niet-Annex-I landen, oftewel de ontwikkelingslanden, werden vrijgesteld van doelstellingen, hoewel ze via projecten in het Clean Development Mechanism (CDM)

wel konden deelnemen aan de internationale CO₂-handel. Deze differentiatie is bedoeld om de ongelijkheid van de verantwoordelijkheid voor klimaatverandering te weerspiegelen. Tijdens de laatste klimaatop in Bali in 2007 liet deze indeling echter scheuren zien. De oude coalitie van ontwikkelingslanden doet geen recht meer aan de enorme welvaarts- en emissieverschillen binnen de niet-Annex-1 groep. Het voor de hand liggende voorbeeld, China, had volgens het Internationaal Energieagentschap (IEA) in 2003 een gemiddelde emissie van rond de 3 ton CO₂ per hoofd (inmiddels gestegen naar 4), terwijl een land als Kenia slechts 0,3 ton CO₂ per hoofd haalde. Er wordt nu voorzichtig gesproken over emissiedoelstellingen in de snelgroeiende en rijkere ontwikkelingslanden, op voorwaarde dat hun economische groei wordt gespaard. Afrikaanse landen worden nog steeds gevrijwaard van een doelstelling.

Is dit een eerlijke benadering? Er zijn sinds kort voorstellen die nog meer recht doen aan de grote individuele verschillen tussen mensen, in plaats van landen of nationale gemiddelden. Neem India. Daar wonen 600 miljoen mensen die leven van minder dan 2 dollar per dag, maar ook ongeveer honderd miljoen mensen die qua levensstijl en broeikasgasemissies niet onderdoen voor de gemiddelde westerling. De armen in India halen de gemiddelde uitstoot echter naar beneden, zodat de uitstoot per hoofd blijft steken op ongeveer 1 ton CO₂. Met dit lage cijfer in de hand zegt India zich niet geroepen te voelen ook maar enige doelstelling op zich te nemen. De rijken in India krijgen dus een vrijkaartje om te vervuilen dankzij de enorme hoeveelheid armen. Ook in Afrika is de inkomensongelijkheid enorm. Zou het niet het eerlijker zijn om individuele emissies te bekijken en op basis daarvan emissiereducties te verdelen?

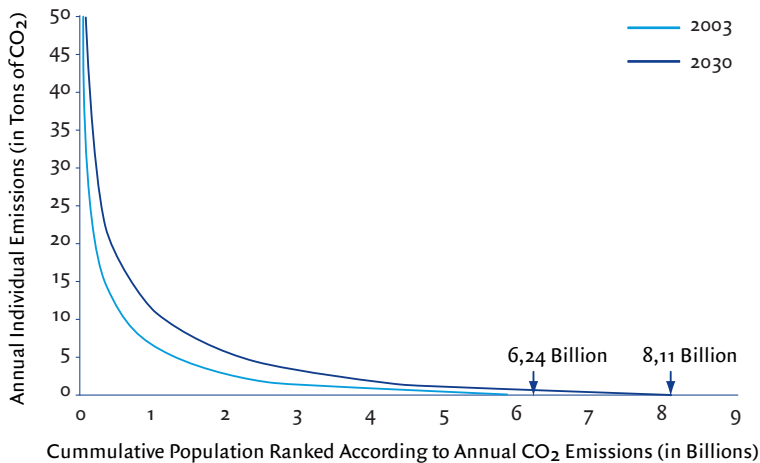
Er circuleren nu voorstellen die een gooi doen naar zo'n individuele verdeling. Rob Socolow en collega's van de universiteit van Princeton¹² hebben op basis van inkomensverdelingen en landelijke CO₂-intensiteiten een CO₂-emissieverdeling gemaakt van de 120 grootste landen. Als je de individuele uitstoot van CO₂ rangschikt naar grootte, krijg je een verdeling van 6,24 miljard mensen (zie onderste lijn in figuur 1a) en een totale uitstoot van rond de 30 miljard ton CO₂ (het oppervlak onder de lijn). Als we vervolgens op dezelfde manier een projectie maken volgens de World Energy Outlook van het IEA voor de emissies van de groeiende wereldbevolking in 2030, dan tellen we 8,11 miljard mensen en een totale uitstoot van 42 miljard ton CO₂ (bovenste lijn in figuur 1a). Zonder ingrij-

12 Werk van Shoibal Chakravarty (Princeton Environmental Institute), Ananth Chikkatur (Harvard), Heleen de Coninck (ECN), Steve Pacala (PEI), Robert Socolow (PEI), Massimo Tavoni (FEEM, Italië).

pen zouden de broeikasgasemissies in die 25 jaar dus met bijna 50% stijgen. Het valt op dat er volgens dit scenario in 2030 nog altijd bijna drie miljard mensen zijn die minder dan 1 ton CO₂ per jaar uitstoten en dus zeer weinig energie gebruiken.

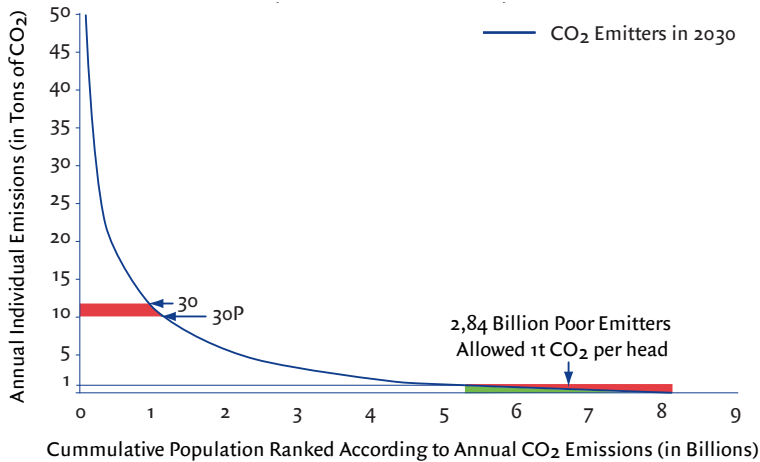
Stel nu dat we in 2030 eigenlijk terug willen naar 30 miljard ton in plaats van de 42 miljard die we waarschijnlijk zouden uitstoten. Je kunt dan in de figuur 1a zodanig een horizontale lijn trekken dat het oppervlak onder die horizontale lijn en de bovenste lijn overeenkomt met die 30 miljard ton (zie figuur 1b). De voor de hand liggende regel is dan dat de mensen die boven de horizontale lijn zitten hun emissies moeten reduceren tot op die lijn, wat rond de 11,5 ton CO₂ per persoon per jaar ligt. Als een extra regel zou kunnen worden ingesteld dat die 2,84 miljard mensen die te weinig uitstoten om zich te ontwikkelen toch allemaal de ruimte krijgen om 1 ton CO₂ uit te stoten (de rode driehoek rechts in figuur 1b). Dan zou de horizontale lijn wat naar beneden schuiven en op 10 ton CO₂ uitkomen (gemarkeerd met “30P” in figuur 1b).

World Population Ranked by CO₂ Emissions 2003 and 2030



Figuur 1a: Wereldbevolking gerangschikt naar individuele CO₂-emissies in 2003 (onderste lijn) en 2030 (bovenste lijn).

Individual Caps Derived from Global Cap on Emissions



Figuur 1b: Wereldbevolking gerangschikt naar individuele CO₂-emissies in 2030 (blauwe lijn) met doelstelling van 30 miljard ton CO₂ ingetekend. Ook de provisie voor het groeien van de uitstoot van de 2,84 miljard armsten naar 1 ton CO₂ per jaar is ingetekend en het gevolg voor de doelstelling voor de rijkere (30P).

Uit figuur 1b blijkt dat met deze aannames slechts 1 miljard wereldburgers hun uitstoot hoeven te verminderen. De data laten verder zien (niet zichtbaar in de figuur) dat die 1 miljard mensen ruwweg in vieren kunnen worden gedeeld: 250 miljoen in de Verenigde Staten, 250 miljoen in de rest van de OESO-landen (inclusief Nederland), 250 miljoen in China en 250 miljoen in de rest van de wereld. Het blijkt dat vooral de aanwezigheid van industrie leidt tot hoge economische groei en hoge emissiegroei. Afrika bezuiden de Sahara behoort tot de 'rest van de wereld' categorie en maakt daar slechts een klein gedeelte van uit, aangezien verreweg de meeste mensen met een hogere uitstoot in India, Brazilië, Mexico en Zuid-Afrika wonen.

Energie in Afrika

De vraagstukken rond industriële ontwikkeling, waar de discussie in de post-2012-context vooral over gaat, zijn van een geheel andere aard dan de typisch Afrikaanse energievraagstukken. Die draaien vooral om het verminderen van armoede en het leveren van een energievoorziening voor basale levensbehoeften. Het is belangrijk om het energie- en armoedevraagstuk los te koppelen van het broeikasgasprobleem. Stel, we willen de doelstelling van een basis-energievoorziening voor alle 2 miljard mensen die momenteel geen toegang tot een moderne energievoorziening hebben, halen en we doen dit niet met

hernieuwbare energie maar met fossiele energie. Dat klinkt als een ramp voor het klimaat, maar is dat wel zo? Een kleine elektrische pomp, bijvoorbeeld voor irrigatie, gebruikt 2 kWh per jaar. Een compact fluorescent lamp van 50 watt gebruikt zo'n 100 kWh per jaar als hij 5 uur per dag aan staat. Een kleine koelkast zorgt nog eens voor 50 kWh en verlichting en andere voorzieningen in een school en een kliniek voor 100 huishoudens leidt tot 4 kWh per jaar. Dit is gezamenlijk 156 kWh per jaar. Stel dat 200 kWh per jaar per huishouden, dus 50 kWh per persoon per jaar, in basale energiebehoeften voorziet. Als dit voor 2 miljard mensen gebeurt, tegen een emissiefactor van 1,2 kg CO₂ voor 1 kWh (dat is een hele vieze kolencentrale), dan komt de totale emissie van deze 2 miljard mensen op 120 miljoen ton per jaar. De emissies per persoon zijn dan 0,06 ton CO₂. Dat geeft nog ruimte genoeg voor voorzieningen voor verwarming, koken en vervoer.

Een nodeloos dilemma

De energielevering voor basale levensbehoeften heeft weinig of geen invloed op de ook broodnodige klimaatdoelstellingen. Het dilemma milieu versus ontwikkeling speelt vooral in landen die snel industrialiseren. Het heeft dus geen zin om klimaatdoelstellingen een rol te laten spelen in het energie- en armoedebat. Er zijn echter wel redenen om af te zien van het gebruik van fossiele energie voor energievoorziening in Afrika en aan hernieuwbare energie te doen. Dat kan te maken met de luchtkwaliteit in huizen, met de toepassing van decentrale, niet-netgebonden elektriciteitsvoorzieningen of met de afstand tot een verkooppunt van brandstof. Als fossiele brandstoffen in deze opzichten echter de beste en goedkoopste optie zijn, laten we het dan de doelstellingen voor energie en armoede niet nóg moeilijker maken door het nodeloos betrekken van een niet-bestaand dilemma.

24 Hulp en handel: versterk aanbodzijde van de economie

Pitou van Dijck, universitair hoofddocent economie, Centre for Latin American Research and Documentation (CEDLA), Universiteit van Amsterdam

In mijn bijdrage duid ik het thema beleidscoherentie in de evaluatiestudie en plaats ik het in de bredere doelstellingen van het Nederlandse hulpbeleid. Daarna ga ik in op het belang van steun aan de Afrikaanse handel en bespreek ik de resultaten van specifieke interventies. Tot slot plaats ik de resultaten in een breder kader.

Coherentie

Coherentie komt terug bij diverse thema's van de Afrika-evaluatie van IOB. Bij schuldkwijtschelding als het gaat om de interactie tussen Ontwikkelings-samenwerking en Financiën, bij humanitaire hulp om de interactie tussen Ontwikkelingssamenwerking en Defensie, en bij handel om de interactie tussen Ontwikkelingssamenwerking, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Economische Zaken.

Hoewel budgettair gezien het thema coherentie nauwelijks ruimte inneemt, is het thema beleidsmatig van grote relevantie en kan suboptimale coherentie ernstige implicaties hebben voor de doelmatigheid en effectiviteit van de hulpbestedingen.

Doelstelling van het beleid voor coherentie en handel in Afrika is volgens de IOB-evaluatie: het stimuleren van economische ontwikkeling gericht op armoedebestrijding en duurzaamheid. Elders krijgt het meer invulling: coherentie beoogt beleidsmaatregelen zodanig op elkaar af te stemmen dat ontwikkelingslanden op een gelijkwaardige manier kunnen deelnemen aan het internationale handelssysteem. Nederland wilde coherentie in het handelsbeleid bevorderen 'om producenten in ontwikkelingslanden betere kansen op de internationale markt te verlenen'.

Over de relatie tussen coherentiebeleid en armoedebestrijding zijn op basis van de evaluatiestudie twee algemene en verstrekkende observaties te maken. Ten eerste is in de evaluatieperiode de focus op armoede, vooral op het inkomensaspect van armoede, in het Nederlandse hulpbeleid en in de uitgaven minder scherp geworden. Dat geldt nog sterker voor de betekenis van de agrarische sector waar in Afrikaanse landen veel mensen werk en inkomen vinden, en waar veel armoede voorkomt. Het eerste millenniumdoel, minder honger en meer voedselzekerheid en inkomen uit productie, met name in de landbouw, heeft in

het Nederlandse beleid weinig aandacht en fondsen gekregen. Bovendien is met de introductie van de sectorale benadering de ondersteuning van productieve sectoren gereduceerd en is de prioriteit verschoven naar ondersteuning van sociale sectoren. Directe ondersteuning van de agrarische sector en van armoedebestrijding op het platteland waren geen prioriteit. Van de sectorsteun aan onderwijs en gezondheidszorg lijkt de stedelijke bevolking meer baat te hebben gehad dan de plattelandsbevolking. Terwijl dus het coherentiebeleid beoogt de toegang van ontwikkelingslanden aan de vraagzijde van de internationale markt te verbeteren, is tegelijkertijd de versterking van de aanbodzijde afgebouwd.

Afrika in het internationale handelssysteem

De IOB-evaluatie refereert aan de algemene doelstelling van het coherentiebeleid om ontwikkelingslanden op een gelijkwaardige manier te laten deelnemen aan het internationale handelssysteem. 'Gelijkwaardige deelname' is moeilijk nauwkeurig invulling te geven en kan dus niet als ijkpunt fungeren in een beleidsevaluatie. Duidelijk is wel dat de positie van Afrikaanse landen in het internationale handelssysteem zwak is en dat versterking kan bijdragen aan macro-economische groei en *pro-poor growth*.

Afrika heeft in het handelsbeleid van de EU gedurende een lange reeks jaren de meest geprivilegieerde positie van alle ontwikkelingslanden gekregen. Dat geldt in elk geval voor de Afrikaanse ACS-landen (voormalige koloniën in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan), waarmee de EU handels- en hulpverdragen heeft gesloten. Zij kregen een bevoorrechte toegang tot de EU-markt in vergelijking tot andere ontwikkelingslanden in dezelfde productcategorieën. Dit heeft er toe bijgedragen dat de export van Afrikaanse landen relatief sterk – voor meer dan 40% – was gericht op de markt van de EU. Ernstige vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de effectiviteit van dit beleid, gegeven de sterke daling van het marktaandeel van de ACS-landen in de import van de EU uit niet-EU-landen: van 8% in 1980 tot 3% in 2001. Meer algemeen geldt dat de Afrikaanse landen hun exportaandeel in de wereldhandel hebben zien dalen van 3,7% in 1980 naar 1,6% in 2004 en hun importaandeel van 3,1% naar 1,4%.

De voortdurende verzwakking van de positie van de Afrikaanse landen in de wereldhandel en hun verlies aan concurrentievermogen, ondanks handelspreferenties en ondersteuning van donoren, vormt de context van het beleidsthema Coherentie en Handel. Versterking van de aanbodzijde en in het bijzonder van het concurrentievermogen van de agrarische sector in de Afrikaanse landen was

in de evaluatieperiode essentieel en zal dat ook in de komende jaren blijven, mede vanwege aanstaande veranderingen in het handelspolitieke speelveld. Niet-wederkerige preferentiële handelsverdragen met de EU worden omgezet in wederkerige verdragen waardoor de internationale concurrentie op de binnenlandse markt zal vergroten. De preferentiële toegang op de markten van landbouwproducten van de EU zal eroderen met de liberalisatie van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, in het bijzonder de algehele verlaging van invoerbarrières op basis van *most-favoured-nation*-behandeling, zoals inzet is in de onderhandelingen over de Doha Development Agenda (DDA) van de Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organisation, WTO). Verlaging van exportsubsidies voor landbouwproducten in de EU zal leiden tot een verhoging van landbouwprijzen op wereldmarkten ten nadele van consumenten in importerende Afrikaanse landen maar ten gunste van de boeren in die landen.

De speciale positie van de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's), waartoe veel van de landen in Sub-Sahara Afrika behoren, wordt erkend in de onderhandelingen over de DDA door zogenaamde *special and differential treatment* toe te staan waaronder vallen: vermindering van verlangde concessies, vertraagde doorvoering van concessies, en ondersteuning. Daarnaast wordt een pakket maatregelen ontwikkeld, zoals *Duty Free Quota Free* (goedeels vrije invoer in markten van ontwikkelde landen en wellicht ook enige grote middeninkomenlanden), speciale maatregelen voor vier katoenexporterende landen in Afrika (Benin, Burkina Faso, Tsjaad en Mali) en *Aid for Trade* (om synergie te bereiken tussen handelsliberalisatie en hulp). Het gaat vooral om het vergroten van de aanbodscapaciteit en het concurrentievermogen van ontwikkelingslanden. De DDA voorziet ook in *Trade Facilitation*, de reductie van transactiekosten in internationale handel. De Doha Declaratie onderstreept het belang van steun voor zogenaamde *trade-related capacity building*. Onder dat laatste punt kunnen zeer diverse thema's worden geplaatst ter versterking van de mogelijkheden van ontwikkelingslanden, vooral de MOL's, om hun voordelen uit handel te vergroten, waaronder technische assistentie en verbetering van handelsgerelateerde infrastructuur.

Recent hebben grondstofexporterende landen zoals de meeste landen in Afrika, het Midden-Oosten en Zuid Amerika een verbetering van hun relatieve exportprijzen doorgemaakt, en een versterking van hun exportpositie in de wereldhandel. Deze ontwikkelingen hangen samen met een sterke groei van de vraag uit de Aziatische regio en de toename van handelsgerelateerde buitenlandse investeringen in mijnbouw en energie in de regio. Het is nog te vroeg om pertinent te spreken van een structurele versterking van de positie van grondstofexporteren-

de landen in de wereldhandel die verder gaat dan een vervolg van een langdurig optredend *boom-bust*-patroon in grondstofmarkten. Binnenlands beleid rond investeringen en handel zal daarin cruciaal zijn. Hoge grondstofprijzen kunnen in grondstofexporterende landen een *Dutch disease* veroorzaken die productie, invoerconcurrentie en export capaciteit van de (andere) sectoren van *tradeables* – exportsectoren en invoervervangende sectoren – bemoeilijken en eerdere inspanningen om de concurrentiepositie van die sectoren te versterken, ongedaan maken. Dit punt wijst op het meer algemene gegeven dat de effectiviteit van handelsgerelateerde ondersteuning van export in Afrikaanse landen via hulpbeleid en ondersteunende handelspolitiek van donoren mede afhankelijk is van de beleidscoherentie in het Afrikaanse landen zelf: een handelsfrustrerend binnenlands economisch beleid reduceert de effectiviteit van investeringen van de private sector, van de steun van donoren en van investeringen door de overheid in handelsgerelateerde infrastructuur en training.

Resultaten van coherentiebeleid

De IOB-evaluatie van coherentie heeft betrekking op snijbloemen en katoen. Geanalyseerd is hoe ten gevolge van een specifieke beleidsinterventie het beleid op regionaal niveau (EU) of multilateraal niveau (WTO) verandert. De analyse van de katoensector heeft een dubbele beleidsmatige gelaagdheid: Nederland intervenueert direct en indirect in de gemeenschappelijke beleidsbepaling van de EU en in het onderhandelingsproces binnen de WTO. Het succes van de interventie is gemeten aan de mate waarin beleidswijziging op een ander niveau wordt gerealiseerd. Succes wordt dus niet gemeten in termen van veranderingen in het investeringsgedrag van producenten in Afrikaanse landen, in het handelspatroon van deze landen of in termen van daarmee samenhangende armoedebestrijding.

Katoen

In 2003 formeerde het ministerie van Buitenlandse Zaken een ‘katoenteam’, dat zich heeft ingespannen voor een EU-Afrika-katoenpartnerschap. Het team ondersteunde het initiatief van drie van de vier eerder genoemde katoenlanden (Burkina Faso, Mali en Benin) om een verbetering van hun positionering in de internationale markt te realiseren op grond van hun voorstel voor de ministeriële conferentie van de WTO in Cancún, september 2003, om handelsversturende katoensubsidies af te bouwen. Op dit punt kon geen volledige coherentie worden bereikt over de te volgen strategie tussen de drie betrokken Nederlandse ministeries, Buitenlandse Zaken, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en

Economische Zaken. Ook binnen de EU verschilden de standpunten. In de WTO werd pas tijdens de zesde ministeriële conferentie in Hong Kong, december 2005, enige vooruitgang geboekt. Sindsdien stagneren de onderhandelingen. Het is daarom niet mogelijk de effectiviteit van de ondersteuning van de katoenlobby van de vier Afrikaanse landen volledig te beoordelen. Ook de technische ondersteuning van Nederland aan de vier Afrikaanse landen via de Zwitserse ngo iDEAS kon daardoor niet effectief zijn.

Daarnaast poogde het coherentiebeleid de aanbodzijde te versterken. Door de invoering van de sectorale benadering kregen de direct productieve sectoren echter minder aandacht. De steun aan kleine katoenboeren in Mali en Burkina Faso werd afgebouwd. Zelfs als verbetering in de internationale marktpositie zou zijn geëffectueerd door succes van de Afrikaanse landen in het katoendossier van de WTO, zou het niet eenvoudig zijn de potentiële handelsvoordelen daarvan te realiseren door de onopgeloste interne structurele problemen in die landen.

Snijbloemen

Ook bij de snijbloemsector ging het om verbetering van de toegang tot de internationale markt en versterking van de aanbodcapaciteit. De evaluatie onderzocht of de Nederlandse interventie er toe heeft bijgedragen dat het EU-beleid rond fytosanitaire inspectie werd gewijzigd door invoering van een systeem van gereduceerde inspecties (ten opzichte van 100%-inspectie) en vermindering van de kosten van het inspectieregime voor exporterende bedrijven. Hierin is succes geboekt. Maar steun aan de aanbodzijde in Kenia, Zambia, Uganda en Tanzania bleek minder significant, met uitzondering van de institutionele versterking van de Uganda Flower Export Organisation. Programma's ter ondersteuning van publiek-private-partnerschappen verliepen traag en moeizaam. Vermindering van de Nederlandse betrokkenheid bij versterking van productieve sectoren had voor snijbloemen minder gevolgen vanwege het veelal grootschalige karakter van de vaak Nederlandse bedrijven, en de voortgaande steun - zij het versnipperd en niet volledig coherent - via programma's zoals PUM, PSOM, PESP, CBI, PPP en ORET.

Conclusie

Met de introductie van het beleidsthema coherentie en handel en de oprichting van de coherentie-eenheid is in het Nederlandse beleid voor Afrika een potentieel belangrijke stap voorwaarts gezet. De relatief kleine eenheid heeft in korte tijd met beperkte middelen een belangrijke aanzet gegeven tot het zichtbaar

maken van de noodzaak tot versterkte samenwerking tussen ministeries en tussen afdelingen binnen ministeries.

In de evaluatieperiode is de focus op armoede, vooral op het inkomensaspect van armoede, in het Nederlandse hulpbeleid en in de uitgaven minder scherp geworden. Ook heeft de sectorale benadering de steun aan productieve sectoren verminderd en is de prioriteit verschoven naar sociale sectoren. Dat geldt ook voor de katoensector, die wordt gedomineerd door kleine boeren, en in mindere mate voor de snijbloemsector, waar buitenlandse bedrijven een grote rol spelen. Opmerkelijk genoeg beoogde het coherentiebeleid de toegang van ontwikkelingslanden aan de vraagzijde te verbeteren, terwijl met de verminderde steun aan productieve sectoren juist versterking van de aanbodzijde werd afgebouwd. Dit frustriert het streven naar coherentie in het Nederlandse hulpbeleid.

Versterking van de aanbodzijde van de economie is noodzakelijk om de potentiële voordelen van handel te realiseren. Die aanbodzijde betreft niet alleen de particuliere bedrijven maar ook de handelsgerelateerde infrastructuur, die veelal als publiek goed wordt opgevat en tot de verantwoordelijkheid van de overheid wordt gerekend. Beleidsmatige versterking van de aanbodzijde is allereerst de verantwoordelijkheid van de nationale overheid. In de Afrikaanse context zou dat vorm dienen te krijgen in een duurzaam *pro-poor*-beleid. Die omgeving kan versterkt worden door ondersteuning op bilateraal, regionaal en multilateraal niveau met maatregelen voor *trade facilitation* en *trade-related capacity building*. Ook preferentiële behandeling van producten uit Sub-Sahara Afrika kan leiden tot handelsvoordelen. Sectorale steun aan de landbouwsector en andere productieve sectoren is door vele donoren afgebouwd. Dat impliceert niet noodzakelijkerwijs dat de nationale overheden geen (indirect) gebruik kunnen maken van externe financiële ondersteuning. Bij goed beleid en bestuur zou de beschikbaarheid van algemene begrotingssteun financiële ruimte kunnen bieden voor ondersteunend beleid. Daarnaast zouden publiek-private-partnerschappen kunnen bijdragen aan verbetering van handelsgerelateerde infrastructuur.

25 Landbouw lijkt sterkste troef van Afrika om aandeel in wereldhandel te vergroten

Paul Hoebink, buitengewoon hoogleraar ontwikkelingssamenwerking, Centre for International Development Issues Nijmegen (CIDIN), Radboud Universiteit Nijmegen

Het Nederlandse Afrikabeleid mag dan niet altijd even helder op papier zijn gezet en de verantwoording mag gaten vertonen, het vertoont zeker een behoorlijke coherentie. Ik zal de begripsvorming rond coherentie verduidelijken en na een terugblik op het beleid enige aandachtspunten formuleren.

Begripsvorming

Het begrip ‘beleidscoherentie’ is nog jong. In de wereld van ontwikkelingssamenwerking (OS) deed het met stevige passen de laatste vijftien jaar zijn intrede onder de noemer *policy coherence for development*. Het Verdrag van Maastricht, de OESO en een aantal actieve NGO’s hebben beleidscoherentie in OS hoog op de agenda geplaatst. Beleidscoherentie is: het niet optreden van effecten van beleid die tegengesteld zijn aan beoogde resultaten of doelen van beleid op een specifiek terrein. Oftewel: neem niet met de ene hand terug wat je net met de andere hebt gegeven. Nog anders: je kunt niet geld steken in ontwikkelingsprojecten om de productie van katoen in Mali te verbeteren en tegelijkertijd de markttoegang voor die katoen verminderen door forse subsidies te geven aan katoenproducenten in eigen land.

Deze definitie is op verschillende manieren op te vatten. Allereerst ‘smal’: doelstellingen van beleid op een bepaald terrein mogen niet belemmerd worden door acties op ditzelfde terrein. Zo moeten binnen het terrein van OS de hulpinstrumenten niet strijdig zijn met de doelstellingen. Ten tweede ‘breed’: doelstellingen op een bepaald beleidsterrein mogen niet worden belemmerd door acties op dat terrein of op andere beleidsterreinen. Zo moeten landbouw- en ontwikkelingsbeleid elkaar niet ‘bijten’. Recent is daar een derde manier aan toegevoegd, die zich niet beperkt tot acties van de overheid, maar ook kijkt naar de positieve of negatieve effecten van verschillende maatschappelijke actoren. Een voorbeeld van zo’n maatschappijbrede coherentie is het Akkoord van Schokland, waarin maatschappelijke organisaties en bedrijven bijdragen aan de millenniumdoelen.

Door incoherent beleid kunnen overheden legitimiteit en geloofwaardigheid verliezen. Coherentie zou dus doelstelling moeten zijn van al het over-

heidsoptreden. Dat kunnen we definiëren als: het op elkaar doen aansluiten van verschillende onderdelen van beleid en van acties van de regering met als doel de tegenstrijdige of negatieve effecten van dit beleid of deze acties te vermijden, te onderdrukken of te verminderen. Overheden moeten dus eventuele neveneffecten in kaart brengen voordat het beleid wordt vastgesteld en bij uitvoering van het beleid voortdurend monitoren en evalueren. Deze definitie gaat ervan uit dat incoherentie niet altijd te vermijden is. Compenserende maatregelen kunnen dan noodzakelijk zijn.

Incoherentie van beleid is vaak een gegeven, ondanks pogingen het te voorkomen. Dit heeft een aantal redenen. Ten eerste heeft een overheid te maken met veel partijen en belangengroepen die niet allemaal tevreden te stellen zijn. Ten tweede is een overheid geen unitaire actor, maar bestaat ze uit vele departementen, instituties en bedrijven, die allemaal beleidsmaatregelen nemen en de uitvoering controleren. Wat onvriendelijk kunnen we dat de 'bestuurlijke chaos' noemen, waarin gemakkelijk incoherent beleid kan ontstaan. Ten derde zijn alle factoren en actoren en hun reacties moeilijk te wegen bij een initiërende beleidsbeslissing. Wat de effecten van het beleid precies zijn is vaak onduidelijk. En ten slotte zijn geëerde en politici, evenals wetenschappers overigens, nogal eens bijziend: hun focus is geheel gericht op dat ene beleidsterrein. Soms moeten ze ook bijziend zijn en snel optredende negatieve effecten corrigeren ten koste van optimaal beleid op lange termijn. Maar vaak overheerst de druk van bepaalde sterke actoren en krijgt de korte termijn voorrang. In die 'chaos' krijgen de belangen van producenten uit ontwikkelingslanden niet snel voorrang.

Terugblik op coherentiebeleid

Het Verdrag van Maastricht (ondertekend in 1992) heeft ook in Nederland invloed gehad op coherentie van OS-beleid. Drie opeenvolgende ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, de laatste vijf jaar geholpen door een actieve coherentie-eenheid op het ministerie van Buitenlandse Zaken, hebben het onderwerp iedere keer weer hoog op de Europese agenda geplaatst, zij het meer op het terrein van de externe coherentie (tussen verschillende beleidsterreinen) dan op die van de interne coherentie (in het ontwikkelingsbeleid zelf). Dat begon met Jan Pronk die tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in de eerste helft van 1997 coherentie tot het centrale thema benoemde. Hij organiseerde een speciale bijeenkomst van de Europese Raad over onderwerpen die hij van belang achtte voor het coherentiedossier. Daar bleef het bij; het instrumentarium om coherentie te bevorderen bleef onbesproken. Zijn opvolg-

sters Eveline Herfkens en Agnes van Ardenne waren al even actief als het om coherentie ging, ondersteund door hun coherentie-eenheid. Onder minister Van Ardenne kwam een gezamenlijke notitie van Ontwikkelingssamenwerking en Landbouw en Visserij tot stand over het Europese landbouwbeleid en de gevolgen voor ontwikkelingslanden. In de toon van de notitie zijn pen en inkt van Ontwikkelingssamenwerking duidelijk te proeven.

Gestimuleerd door ontwikkelingsorganisaties als Oxfam Novib en later de Evert Vermeer Stichting toonde Nederland zich een actieve speler in vooral coherentiedossiers rond handel en het Europese landbouw- en visserijbeleid. Nederland liep voorop, in wisselende Europese coalities, opmerkelijk genoeg vaak zonder de Noord-Europese lidstaten, die meestal wel uitblinken in goed donorschap. De IOB-evaluatie van het Afrikabeleid bevestigt dit beeld. De coherentie-eenheid wordt beschreven als een actief instrument, vooral op handelsterrein. Daar blijft het echter bij en dat is teleurstellend. Over de bloemenhandel wordt bijvoorbeeld gesteld dat de interventie van de coherentie-eenheid om Europese richtlijnen versoepeld te krijgen succesvol waren, maar de verderstreckende betekenis daarvan, behalve dan die voor voortgaande handel, blijft buiten beschouwing. Het is heel hard nodig om vast te stellen wat de precieze gevolgen zijn van coherentie voor armoedebestrijding. Te vaak wordt gesteld dat bepaalde zaken die goed of slecht zijn voor de economie van een ontwikkelingsland dat ook zijn voor de armen, zonder dat daarvoor hard bewijs wordt geleverd. Dat geldt ook voor de IOB-evaluatie. Voor wie is die voortgaande handel in bloemen belangrijk? Voor Nederlandse bloementelers die geïnvesteerd hebben in landen als Kenia? Voor de bloemenveiling in Aalsmeer? Of voor de armen in de betrokken Oost-Afrikaanse landen? Vooral dat laatste ontbreekt, omdat het IOB-rapport analytische kaders mist.

Een blik vooruit

Wat zou een agenda voor de toekomst moeten zijn? Allereerst: onderzoek naar de precieze gevolgen van (in)coherent beleid. Ten tweede: een veel beter detectiesysteem om gevolgen van incoherent beleid vroeg op te sporen. Ten derde: een veel subtieler debat over voor- en nadelen van internationale handel en van subsidiestelsels voor productie en de ontwikkeling van kennis en technologie, ook met de nieuwe EU-lidstaten. Ten vierde: afstemming van visies met internationale organisaties, zoals Wereldbank en IMF, die nu te eenzijdig het paradigma van de vrijhandel hanteren. Nederland is een beleidsarme, misschien wel beleidsloze, donor en er is sterke behoefte aan om dat beleid ook op deze terreinen verder te ontwikkelen.

Dit zegt nog weinig over de betekenis voor Afrika en de armoede aldaar. Wat zijn de toekomstige kansen voor Afrika op het terrein van de handel? Die vraag moet men eigenlijk niet aan wetenschappers, notoir slechte toekomstvoorspellers, stellen. Daarom een antwoord in de vorm van drie vragen:

- Wat is de Afrikaanse *endowment structure*? Waar ligt Afrika's comparatieve voordeel?
- Hoe kunnen Afrikaanse overheden dat voordeel benutten?
- Hoe kunnen donoren daar een katalyserende invloed op hebben?

Een van de lessen uit het Chinese economische 'mirakel' is dat landen vooral moeten uitgaan van hun *endowment structure*. Voor de meeste Afrikaanse landen betekent dit toch dat ze op de landbouw moeten mikken. Dat kan, in een aantal landen, door ongebruikte landbouwgrond in cultuur te brengen, door te intensiveren en de productie per hectare te vergroten. De Afrikaanse landbouw heeft echter tot een paar jaar terug langdurig te kampen gehad met teruglopende markten, een dalende ruilvoet, meer concurrentie uit onder andere Azië, en substitutie van landbouwproducten door kunstmatige producten (zoals suiker door zoetstoffen, sisal door nylonraad). Sinds kort lopen de prijzen weer op, niet alleen voor grondstoffen, maar ook voor een aantal landbouwproducten. De vraag is dan altijd: voor hoeveel jaar?

Er is nóg een punt. Als de ontwikkeling van de landbouw voor Afrika essentieel is, dan moeten Afrikaanse regeringen en donoren toegang tot markten scheppen, door verbetering van het rurale wegennet, door toegang tot krediet en noodzakelijke inputs en door toegang tot landbouwonderwijs. Het belang van landbouw (en van vakopleidingen) in primair en secundair onderwijs wordt momenteel door donoren en regeringen zwaar onderschat. Laten we dan ook aantekenen, dat veel donoren de landbouw in de afgelopen jaren in de steek hebben gelaten en dat al jaren de hoeveelheid ontwikkelingshulp voor landbouw terugloopt.

Een tweede *endowment* in veel Afrikaanse landen is de rijkdom aan mineralen, van olie en goud tot andere metalen en edelstenen. Maar deze minerale grondstoffen hebben tot nu toe in nagenoeg geen enkel Afrikaans land positief effect gehad: de *curse of resources* trof bijna al deze landen, met uitzondering van onder andere Botswana. Grijpgrage politici hebben de inkomsten verzwendeld en verspild. De vaag is nu of die 'vloek' geïntensiveerd zal worden door de *scramble for oil* of dat gewetensvolle politici in staat zijn om de inkomsten te gebruiken voor investeringsfondsen die onder andere de landbouw nieuwe stimulansen kunnen geven. Landen met nieuwe gas- en olievondsten, zoals Ghana en Tanzania,

zullen daar de komende jaren een antwoord op geven.

Liggen er kansen voor Afrika in de lagelonenindustrie? Is een Afrikaanse industriële revolutie haalbaar? In de huidige mondiale context lijkt dat ondenkbaar. Wie kan er op dit vlak concurreren met de wereldfabriek China, waar de voorraad goedkope arbeid nog lang niet is uitgeput? Het is nauwelijks te zien waar hier een niche is voor Afrika. Blijft over de dienstensector. Voor een aantal Afrikaanse landen is expansie van de toeristenindustrie mogelijk, maar in andere sectoren lijken de kansen gering.

Conclusies

Niet voor niets is de Afrikaanse positie op de wereldmarkt verslechterd de afgelopen decennia. Dat had relatief weinig met slecht economisch beleid te maken, maar alles met grondstoffenprijzen die tussen 1979 en 2002 gestaag daalden (behalve die van olie). Om het eufemistisch uit te drukken: het beleid van de internationale gemeenschap heeft daarbij niet geholpen, maar heeft de landen veelal alleen dieper in de recessie gedrukt; donoren boden vooral overlevingshulp.

Het zal moeilijk zijn voor Afrikaanse regeringen om niches te vinden in de huidige wereldmarkt, waarop ze hun landen tot verdere ontwikkeling kunnen brengen. Het ontwikkelen van de landbouw lijkt nog de sterkste troef. Toegang tot markten is dan van grote betekenis. Met de grote veranderingen die momenteel op de verschillende markten voor landbouwproducten te zien zijn, is een coherent Europees beleid dan alleen maar van nog grotere betekenis.

26 Schuldkwijtschelding is goed, maar geen hulp

Geske Dijkstra, universitair hoofddocent economie, Erasmus Universiteit Rotterdam

De manier waarop schuldkwijtschelding is ingebed in het internationale hulpsysteem heeft negatieve kanten voor de ontwikkeling van de armste landen. Drie effecten wil ik aan de orde stellen, namelijk het feit dat schuldkwijtschelding is gedefinieerd als ODA (officiële hulp), het morele risico bij de internationale financiële instellingen en de conditionaliteit. Dat wil niet zeggen dat ik het nut van schuldkwijtschelding in het algemeen betwijfel.

De voordelen van schuldkwijtschelding zijn vermindering van de jaarlijkse rente- en aflossingsverplichtingen, waardoor overheden weer middelen kunnen vrijmaken om te investeren in fysieke en sociale infrastructuur. In de tweede plaats vermindert schuldkwijtschelding de *debt overhang*. Daardoor neemt de kredietwaardigheid van het land toe en krijgen binnenlandse en buitenlandse investeerders weer vertrouwen in het land.

De toerekening aan ODA

Volgens internationale afspraken in OESO-verband geldt de kwijtschelding van exportkreditschulden als *Official Development Assistance (ODA)*, oftewel ontwikkelingshulp. Dat is vreemd, want het gaat hier in feite om een verzekering: bedrijven hebben premies betaald aan de exportkredietverzekeraar, in Nederland is dat nu Atradius, die namens de Nederlandse staat (ministerie van Financiën) deze exporten verzekert. Als de koper in een ontwikkelingsland niet betaalt, krijgt het bedrijf zijn geld van Atradius. Volgens het ministerie van Financiën zijn de premies hiervoor kostendekkend. Maar mocht dit in het verleden niet altijd het geval zijn geweest, dan is het bedrijf al lang geleden betaald uit de Nederlandse staatskas. Vreemd genoeg zijn die schulden niet als oninbaar afgeschreven op het moment dat het geld aan het Nederlandse bedrijf is voldaan. In plaats daarvan hebben ze hun reële waarde behouden, en hebben ze al die tijd de *debt overhang* van de armste landen verergerd. Deze kwijtschelding gaat dus over oninbare schulden die nooit betaald zouden zijn en die ook geen middelen opleveren voor het ontwikkelingsland. Vanwege de afspraak dat het als ODA telt, én de Nederlandse afspraak dat we 0,8 % van ons bruto nationaal product (bnp) aan ODA besteden, gaat deze kwijtschelding nu rechtstreeks ten koste van het officiële ontwikkelingsbudget. De uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking gaan feitelijk omlaag en dit is gunstig voor de Nederlandse staatskas. Er is

alle reden om in internationaal verband de ODA-definitie aan te passen. Maar zolang het niet zover is, zou Nederland, net zoals Noorwegen, kunnen besluiten schuldkwijtschelding niet als ODA te beschouwen.

Moreel risico

Terwijl het schuldenprobleem doormodderde in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, omdat officiële crediteuren nooit schulden afschreven en er nog te weinig schuldverlichting was, gingen de multilaterale instellingen gewoon door met lenen aan de armste zwaar verschuldigde landen. Ze konden dat doen omdat ze preferente crediteuren waren: ze kregen altijd als eerste hun geld terug. Dit betekende dat ze niet de gevolgen ondervonden van slechte leningen: een situatie van moreel risico. Eind jaren negentig erkenden de multilaterale instellingen voor het eerst dat ze deel van het schuldenprobleem waren, en dat er ook kwijtschelding nodig was op multilaterale schulden. Dit leidde tot het initiatief voor de zwaar verschuldigde arme landen, het HIPC-initiatief (*Heavily Indebted Poor Countries*). Aanvankelijk was het zeer beperkt, maar in 1999 werd het uitgebreid en gingen meer landen ervan profiteren. Maar dit stopte nog steeds niet de stroom nieuwe leningen van de multilateralen, integendeel. Dit was een van de factoren die het *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) van 2006 noodzakelijk maakten: schuldkwijtschelding op multilaterale leningen werd uitgebreid tot alle leningen aangegaan vóór 2005 met die instellingen.

Maar er kwam geen eind aan het morele risico. De kosten worden nog steeds grotendeels gedragen door de bilaterale donoren. Dit komt doordat deze kwijtschelding wordt gerealiseerd via de eliminatie van toekomstige rente- en aflossingsverplichtingen. De bilaterale donoren c.q. aandeelhouders van de multilaterale instellingen hebben zich gecommitteerd om de kleinere terugbetalingen aan het fonds voor de ‘zachte loketten’ van de Wereldbank en de andere multilaterale banken te compenseren met nieuwe stortingen.

Het komt erop neer dat bilaterale schenkingsmiddelen twee keer moeten worden ingezet voor één en dezelfde concessionele lening van deze zachte loketten (bijv. de International Development Association, IDA, van de Wereldbank): eerst door de stortingen aan IDA om die leningen mogelijk te maken, en dan nog een keer om de terugbetaling of kwijtschelding van diezelfde lening te financieren. Dat is geen efficiënte besteding van ons ontwikkelingsbudget. Het pleidooi, ook van Nederlandse zijde, om deze schuldverlichting additioneel te laten zijn betekent dus in feite (gegeven ons vaste budget van 0,8% bnp) dat we meer hulp via de Wereldbank en andere multilaterale banken laten lopen en minder via het

bilaterale kanaal. Tegelijk is het een nadeel voor de ontvangende landen: het aandeel schenkingen in het totaal van de hulpontvangsten daalt. Een simpele oplossing hiervoor is om IDA (en ook de ‘zachte loketten’ van andere multilaterale banken) voortaan alleen nog maar te laten schenken aan de armste landen, en niet meer te lenen.

De erkenning dat leningen van de Wereldbank bijdroegen aan het schuldenprobleem of aan mogelijk nieuwe schuldenproblemen leidde wel tot een aanpassing. Sinds 2005 geeft IDA een klein deel van zijn hulp aan de armste landen in de vorm van schenkingen, tot een maximum van 30%. Welke landen dat zijn wordt bepaald door het zogenaamde schuldhoudbaarheidskader (*Debt Sustainability Framework*, DSF) dat ook door Nederland is omarmd. Het houdt in dat landen die een grotere kans hebben op onhoudbare schulden voortaan IDA-schenkingen ontvangen en geen leningen. In ruil hiervoor wordt het hulpvolume met 20% gekort. Op basis van eerder onderzoek wordt de kans op onhoudbaarheid van schulden gemeten aan de hand van twee criteria: de omvang van de schuld (in verhouding tot het bnp), en de kwaliteit van beleid en bestuur, zoals vastgesteld door de Wereldbank. Dit leidt er, vreemd genoeg, toe dat landen met slechter beleid en bestuur meer schenkingen krijgen: de zogenaamde *averechtse selectie* (*adverse selection*).

Maar het schuldhoudbaarheidskader heeft nog een ander negatief effect. Het wordt ook gebruikt om landen ervan te weerhouden andere leningen aan te nemen. Landen die dankzij HIPC en MDRI eindelijk weer kredietwaardig zijn geworden en toegang hebben gekregen tot andere leningen worden nu door IMF en Wereldbank in de tang gehouden: als ze die leningen aannemen krijgen ze minder geld van het kartel van donoren dat zich achter IMF en Wereldbank schaart. Het argument is dat nieuwe schuldenproblemen voorkómen moeten worden. Maar dit is uit de mond van deze crediteuren niet erg geloofwaardig en vermoedelijk onwaar. Het schuldenprobleem van de armste landen heeft om twee redenen zo lang kunnen voortwoekeren: omdat de leningestroom van de multilaterale instellingen doorging en omdat officiële crediteuren altijd geweigerd hebben hun verlies te nemen en schulden af te schrijven. Ze hebben altijd het volle pond terug willen hebben, en in feite ook gekregen uit nieuwe ontwikkelingsbudgetten. Andere landen en particuliere crediteuren hebben in het verleden meer bereidheid getoond om wél hun verlies te nemen en schulden af te schrijven. Er is dus geen enkele reden om juist IMF en Wereldbank in de rol van poortwachters voor nieuwe schulden aan te stellen.

Conditionaliteit

Zowel voor de schuldverlichting op bilaterale schulden als voor die op multilaterale schulden was een IMF-akkoord altijd een voorwaarde. Zo'n akkoord houdt een nieuwe lening van het IMF in, en ook een verzameling voorwaarden aan economisch beleid. Maar vormde zo'n akkoord ook een garantie voor goed beleid? In de praktijk kwam zo'n overeenkomst in landen met hoge schulden, en vooral met hoge multilaterale schulden, altijd tot stand. Het IMF had er belang bij, want het maakte de weg vrij voor programmahulp van de Wereldbank en vaak ook van veel bilaterale donoren, in de vorm van betalingsbalanssteun of begrotingssteun. Daarmee konden dan eerdere schulden aan IMF en andere multilaterale instellingen worden betaald. In het verleden bleek dan ook dat landen met meer multilaterale schulden meer hulp ontvingen, en zelfs ook dat landen met slechter beleid meer hulp ontvingen.

Dat pleit dus voor het uit elkaar halen van twee rollen van het IMF, enerzijds die van poortwachter voor nieuwe hulp en leningen en anderzijds die van crediteur. In sommige landen geeft het IMF nu alleen een stempel van goed gedrag, zonder nieuwe lening.

Maar er kunnen ook meer fundamentele vraagtekens worden gezet bij het stellen van beleidsvoorwaarden aan schuldverlichting. De crediteuren hebben eerst voorwaarden gesteld aan een lening. Blijkbaar waren die voorwaarden niet goed, want de lening kan niet worden terugbetaald. Heeft de crediteur dan nog moreel recht om bij de kwijtschelding van zo'n fout uitgekakte lening opnieuw voorwaarden te stellen? Daarbij komt dat schuldkwijtschelding in veel gevallen helemaal geen middelen vrij maakt. De IOB-evaluatie twijfelt aan de bijdrage aan armoedebestrijding van de schuldkwijtschelding aan Nigeria, en mogelijk terecht. Maar waarom een armoedefonds eisen van Nigeria, als het land op een schuld die eerder niet betaald werd nu USD 12 miljard in één keer moet betalen naast een kwijtschelding van USD 18 miljard? Netto betekent dit een enorme verzwaring van de overheidsbegroting in het jaar van de kwijtschelding. Andere redenen om voorzichtig te zijn met beleidsvoorwaarden (en die gelden ook voor het stellen van voorwaarden aan hulp) zijn het feit dat er in het verleden veel fouten bij zijn gemaakt, en dat we eigenlijk maar weinig weten van hoe economische groei en armoedebestrijding bereikt kunnen worden.

Conclusies

Schuldkwijtschelding aan landen die hun onhoudbare schulden niet meer kunnen betalen is een goede zaak, maar het moet niet beschouwd worden als hulp. Officiële crediteuren zouden hun oninbare schulden veel eerder moeten afschrijven. Dat betekent ook dat schuldkwijtschelding, en zeker die van exportkreditschulden, niet tot ODA gerekend moet worden. Het tweede probleem, namelijk het voortdurende morele risico bij multilaterale instellingen, kan opgelost worden door geen multilaterale leningen meer te geven aan de armste landen, alleen nog maar schenkingen. Dan veroorzaken de multilaterale instellingen in ieder geval geen nieuw schuldenprobleem meer, en is er ook geen kans op averechtse selectie. Bovendien is het schuldhoudbaarheidsraamwerk dan niet nodig. Het derde probleem kan opgelost worden door simpelweg geen voorwaarden meer te verbinden aan schuldkwijtschelding. Natuurlijk kunnen arme landen de Wereldbank en het IMF wel om advies vragen over hun economisch beleid in het algemeen, en over hun leningenbeleid in het bijzonder.

27 Bizarre uitwerking van schuldkwijtschelding

Greetje Lubbi, voorzitter Jubilee Nederland

De IOB-evaluatie van het Nederlandse Afrika-beleid, waaronder schuldkwijtschelding, geeft mij aanleiding tot een aantal stellingen voor de discussie.

1. De IOB-evaluatie signaleert dat schuldkwijtschelding in de onderzochte periode voor 90% schulden betreft die zijn ontstaan als gevolg van exportkredietverzekeringen. Voorts geeft de evaluatie aan dat schuldkwijtschelding sinds 1997 volledig ten laste van het ODA-budget gebracht wordt. Dit gebeurt voor de volle 100%, in plaats van tegen de meer realistische marktwaarde die veel lager zou liggen, en in geval van commerciële schuldeisers van toepassing zou zijn.
2. De evaluatie belicht terecht de contraproductieve rol van het IMF, die bijvoorbeeld de Congolese regering verbood om na de schuldkwijtschelding tegenwaardefondsen in lokale valuta te creëren. Met deze middelen had de Congolese overheid in armoedebestrijding kunnen investeren. De vraag is of het IMF de ruimte krijgt om opnieuw een dergelijk verbod uit te vaardigen als de schuldkwijtschelding van de Democratische Republiek Congo na 2008 onder het *Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)* valt. Het MDRI voorziet in volledige kwijtschelding van schulden, zodat landen fondsen kunnen vrijmaken voor het bereiken van de millenniumdoelen. Het valt op dat Nigeria van het IMF wél de mogelijkheid kreeg om na de schuldkwijtschelding een fonds in lokale valuta op te zetten, het zogenaamde *virtual poverty fund*. Sterker nog, in dit geval kwam dit fonds er op aandrang van donoren, om zo te kunnen controleren dat de vrijkomende middelen inderdaad in armoedebestrijding worden geïnvesteerd.
3. De casus van Nigeria maakt glashelder hoe bizar de afspraak in opeenvolgende regeerakkoorden in de praktijk uitwerkt: de minister van Financiën incasseerde EUR 575 miljoen van de Nigeriaanse overheid aan terugbetaalde schuld en bespaarde ook nog eens EUR 622 miljoen aan ODA-uitgaven door de kwijtschelding van dit bedrag aan Nigeria. Dit laatste bedrag gaat daardoor direct ten koste van de hulp aan andere arme landen. Overigens was de oorspronkelijke waarde van de Nigeriaanse exportkredietsschulden aan Nederland ‘slechts’ USD 438 miljoen.

4. 'Het exportkredietinstrument is een instrument ter bevordering van de Nederlandse export. Als de betaling door de koper/afnemer misloopt, wordt de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking ervoor belast. De constructie gaat ten koste van de bestrijding van armoede in ontwikkelingslanden,' zo stelt de IOB-evaluatie. Rest de vraag wie het initiatief neemt om te zorgen dat de begroting van Ontwikkelingssamenwerking niet langer belast wordt met deze kwijtschelding, of op zijn minst de doorbelasting te beperken tot de reële marktwaarde van de kwijtgescholden schulden.
5. Volgens internationale afspraak moeten de door de exportkredietverzekeringsmaatschappij in rekening gebrachte premies aan bedrijven kostendekkend zijn (om valse concurrentie tussen lidstaten te vermijden). Dit betekent in feite dat het totaal van de geïnde verzekeringspremies en opbrengsten gelijk is aan de kosten in de vorm van uitvoeringskosten en het financiële verlies als gevolg van de kwijtschelding van oninbare vorderingen. Met andere woorden, bij kwijtschelding van exportkredietschulden maakt de schuldeiser (het ministerie van Financiën) geen kosten. Aangezien de premies en opbrengsten de middelen genereren voor de financiering van de kwijtschelding van exportkredietschulden, ontbreekt er een technische basis voor de ODA-toerekening daarvan en blijkt deze overwegend ingegeven door politieke motieven.
6. De lijn van schuldkwijtschelding naar daadwerkelijke verbetering van de situatie van arme groepen in arme landen wordt in verschillende studies verschillend beoordeeld. Positieve resultaten zijn alleen te bereiken als nationale regeringen de ruimte krijgen én de bereidheid hebben om de vrijkomende middelen actief te investeren in *pro-poor*-beleid, als sociaaleconomische keuzes gemaakt worden in nauwe samenspraak tussen regering, parlement en *civil society*, waarbij armoedebestrijding en investeren in onderwijs, gezondheidszorg en plattelandsontwikkeling een belangrijke focus zijn.

Tegenover de sombere constatering van de evaluatie over Nigeria en de DRC zijn andere recente onderzoeken te plaatsen in landen als Ghana en Uganda. Een studie in opdracht van de African Development Bank (AfDB), die binnenkort verschijnt, laat zien dat '*... most debt relief has helped countries make major progress towards the MDGs, by allowing governments to spend more on fighting poverty.*'

De AfDB-studie constateert naar aanleiding van de praktijk in Malawi en Senegal echter ook dat schuldkwijtschelding alleen niet voldoende is: '*... debt relief*

played a role similar to budget support and more positive than that of other aid. However, higher spending enhanced service delivery most dramatically when African countries had full commitment to anti-poverty objectives, capacity to spend efficiently on the MDGs and accountability to beneficiaries; and when donors provided stable, high-quality aid.'

IV ‘Pure’ ontwikkelings-samenwerking

28 Sectorale benadering: steun ook productieve sectoren

André Leliveld, senior onderzoeker, Afrika Studiecentrum Leiden

Heeft de invoering van de sectorale benadering geleid tot betere voorwaarden voor effectieve armoedebestrijding in ontvangende landen? Dat is mijn centrale vraag. Ik baseer mijn analyse op bevindingen uit IOB-evaluaties en internationale studies. Voor een beschrijving van de invoering van de sectorale benadering verwijs ik naar de IOB-evaluatie van het Afrikabeleid 1998-2006.

Armoedebestrijding

Doel van de sectorale benadering is betere voorwaarden te scheppen voor effectievere armoedebestrijding. In Afrika heeft Nederland vooral ingezet op onderwijs en gezondheidszorg. In de meeste landen is het sectorbeleid op onderwijs substantieel verbeterd. De fysieke infrastructuur is verbeterd, waardoor de toegang tot basisonderwijs sterk is vergroot. Desondanks zal het voor veel Afrikaanse landen moeilijk zijn de millenniumdoelen voor onderwijs te verwezenlijken. Knelpunten blijven een hoge uitval van leerlingen, een groot aantal kinderen dat doubleert en slechte onderwijsresultaten. Vooralsnog heeft het sectorbeleid onderwijs in de meeste Afrikaanse landen niet geleid tot een hogere kwaliteit van het onderwijs.

Voor gezondheidszorg geldt *grosso modo* hetzelfde. Er wel een grote verbetering te constateren in de beleidsformulering, maar een voortdurend zwakke uitvoering. De publieke infrastructuur is fors uitgebreid en de vaccinatiegraad tegen belangrijke ziektes is verhoogd, maar er is nauwelijks verbetering opgetreden in de kwaliteit van de zorg. De gezondheidssituatie van de Afrikaanse bevolking blijft zorgwekkend, zoals blijkt uit de hoge zuigelingensterfte en de lage levensverwachting.

Uit meerdere studies blijkt dat de hulp aan de sociale sectoren een beperkte bijdrage heeft geleverd aan directe armoedebestrijding. De toename van onderwijs en gezondheidszorg zullen ongetwijfeld ook de toegang voor armere groepen hebben verbeterd, zeker als sectorsteun gepaard ging met aanvullende maatregelen van de overheid voor arme groepen, zoals afschaffing van schoolgeld en de bouw van nieuwe faciliteiten in afgelegen gebieden. Maar ook blijkt dat een groot deel van de hulp de armen niet bereikt, en de armen maar mondjesmaat in staat zijn van de diensten gebruik te maken.

Gegeven de actieve rol van Nederland in bovengenoemde sectoren in een groot aantal Afrikaanse landen zeggen de resultaten in deze sectoren ook iets over de Nederlandse inzet. Op sectorniveau heeft Nederland intensief deelgenomen aan de totstandkoming van sectorbeleid en de daarbij horende actieplannen. Nederland heeft zich in donorgroepen sterk gemaakt voor harmonisatie en *alignment*. Bij de keuze voor sociale sectoren was de verwachting van het ministerie dat vooral de armen zouden profiteren. Er zijn aanwijzingen dat Nederland – samen met andere donoren – ontvangende overheden heeft kunnen overtuigen van bijvoorbeeld het belang van eerstelijnszorg op het platteland en van basisonderwijs, vooral de deelname van meisjes daaraan.

Met de sectorale benadering is in veel gevallen een structurele aanpak van armoedebestrijding mogelijk geworden, omdat op sectoroverstijgend niveau aan het oplossen van knelpunten voor armoedebestrijding kon worden gewerkt. Deze op het macroniveau gerichte aanpak van de sectorsteun heeft meegewerkt aan de sterke uitbreiding van de publieke dienstverlening (vooral in onderwijs). Maar de sectorale benadering kent ook zijn keerzijdes, die in een discussie over het toekomstige Nederlands bilaterale hulpbeleid een rol moeten spelen.

Politieke risico's

De sectorale benadering is kwetsbaar voor politieke risico's, omdat de verantwoordelijkheid voor armoedebestrijding aan de centrale overheid wordt overgelaten en geldstromen via de centrale overheid lopen. Politieke onwil of een verslechterend politiek klimaat – vaak in combinatie met een beperkte capaciteit – staat een effectieve aanpak van het armoedevraagstuk in de weg. Zeker als men afziet van de mogelijkheid van innovatieve projecthulp, inschakeling van andere donoren dan de centrale overheid en compensatie van eventueel falend overheidsbeleid. In veel Afrikaanse landen bleken donoren geen adequaat instrument te hebben om de *incentives* van politieke leiders en de politiek-econo-

mische onderstroom in kaart te brengen. Daardoor is onvoldoende bijgedragen aan duurzame politieke en bestuurlijke hervormingen, die echter noodzakelijk zijn om voorbij incidentele successen te komen en duurzaam armoede te bestrijden. Veel steun van donoren richt zich op hervormingen van het financiële en administratieve beheersapparaat, maar de centrale vraag voor Nederland en andere donoren zou kunnen zijn hoe zij kunnen bijdragen aan hervormingen in *governance*-structuren die leiden tot een vorm van *domestic accountability*. Dat vraagt allereerst een betere inschatting en analyse van institutionele en *governance*-structuren en de politiek-economische onderstroom van het ontvangende land, en op de tweede plaats aandacht voor lagere overheden en het maatschappelijk middenveld.

Ownership

Ownership van het ontvangende land blijkt in de praktijk te liggen bij een kleine groep technocraten van het ministerie van Financiën en de institutioneel sterkere lijnministeries. Regionale en lokale overheden hebben weinig in te brengen en consultaties van andere actoren in de samenleving zijn vaak een formaliteit. Voor zover Afrikaanse landen processen in gang hebben gezet om te komen tot fiscale decentralisatie en een vorm van beleid van onderop, blijkt hier weinig van terecht te komen doordat donoren zich te sterk richten op de centrale overheid. In zekere zin doorkruist dit de doelstellingen van decentralisatie. Omdat er bovendien weinig aandacht is voor monitoring en evaluatie vanuit het perspectief van de lokale bevolking, is het directe contact tussen donoren en het lokale niveau verminderd. Dit alles belemmert de mogelijkheid te denken vanuit microniveau om effectief te handelen op macroniveau.

Concentratie op sociale sectoren

Een laatste punt betreft de toenemende concentratie op hulp aan sociale sectoren. De productieve sectoren bleven grotendeels buiten beschouwing en daarmee de inkomensdimensie van armoede. Door vanaf 2003 de millenniumdoelen als leidraad te nemen voor bilaterale hulp is deze trend alleen maar versterkt. Sociale sectoren lijken zich ook beter te lenen voor een sectorale benadering. In een aantal Afrikaanse landen is geprobeerd sectorprogramma's op te zetten voor landbouw en plattelandontwikkeling. Deze pogingen waren weinig succesvol, vanwege de diversiteit aan onderwerpen, de veelheid aan actoren, de vaak conflicterende belangen binnen de sector en vooral de weinig uitgekristalliseerde rolverdeling tussen publieke en private partijen in de sector. Maar dit is geen

argument om op inkomensarmoede gerichte sectoren links te laten liggen. Het toont eerder aan dat ook de toepassing van sectorale benadering grenzen kent.

29 Sectorale benadering vergt mentaliteitsomslag

Herman Snelder, directeur Management for Development Foundation

Nieuwe donoren, de vraag naar grondstoffen, milieuproblemen, klimaatverandering en migratie, ze zullen allemaal grote invloed hebben op ontwikkeling. Voor mijn centrale vraag, wat zijn de grootste uitdagingen om met de sectorale benadering in 2015 effectief bij te dragen aan ontwikkeling, geldt daarom dat ‘resultaten uit het verleden geen garantie zijn voor de toekomst’.

De context

In de context gebeurt veel dat een invloed heeft op de sectorale benadering, maar ik beperk me tot de Verklaring van Parijs, programma's van het Global Fund en de intrede van China als partner in Afrika.

De Verklaring van Parijs

Bilaterale donoren hebben steeds meer een zelfde agenda en opstelling. Ook de multilaterale donoren lijken dezelfde taal te gaan spreken: *ownership*, *harmonisation*, *alignment*, *mutual accountability* en *managing for results*. Om de hulp effectiever en efficiënter te maken hebben donoren en ontwikkelingspartners in 2005 de Verklaring van Parijs getekend met twaalf indicatoren en doelstellingen voor 2010. Zoals vaker gebeurt wordt veel energie gezogen naar het uitvoeren van deze internationale agenda. De sectorale benadering past prima in deze Verklaring. Critici vragen zich echter af of efficiëntere hulp ook leidt tot verbeterde levensomstandigheden van de gehele bevolking. En daarmee zitten ‘Parijs’ en de sectorale benadering in hetzelfde schuitje.

Het Global Fund

Het Global Fund lijkt goede resultaten te boeken bij hiv/aids, malaria en tuberculose. De werkwijze is verticaal en sluit alleen instituties in die te maken hebben met deze ziektes. Een aantrekkelijke benadering vanwege het duidelijke doel, de grote financiering, de grote *accountability*, de controle, enz. Maar zijn deze resultaten wel zo goed? Er wordt grote druk uitgeoefend om voortgang te laten zien aan de beslissers, want van hen hangt af of er een volgende tranche (geld) komt. De meeste zeggenschap in deze ketens ligt bij de accountants en planners, mensen die niet goed in staat zijn genuanceerd over de technische en institutionele problematiek te denken. Recente ervaringen in vooral Mozambique tonen ook een positieve evolutie. Het Global Fund is hier (bijna) geïn-

tegreerd in het sectorale gezondheidsprogramma. Behalve goede ervaringen met *pooled arrangements* worden leiderschap, visie en vastberadenheid van beide zijden genoemd als redenen voor de positieve ontwikkeling. De keerzijde is dat donoren hun betrokkenheid bij het vijfjarenplan kwijt zijn en de overheid vrij spel heeft om een kapitaalintensief ziekenhuisbeleid te voeren in plaats van een *pro-poor*-beleid.

China

China wil grondstoffen kopen, producten afzetten op de Afrikaanse markt en politieke bondgenootschappen aangaan. Toegang tot energie in ruil voor hulp. De Chinezen staan niet zo snel bij de overheid op de stoep om rekenschap te vragen, om resultaten, om tijd voor dialoog. China interenieert niet in binnenlands beleid. Een aantrekkelijk perspectief voor leiders die niet denken in termen van ontwikkeling met participatie van vele belanghebbenden. China zal een veel grotere invloed krijgen op de economische ontwikkeling van landen in Afrika. Dit lijkt op het eerste gezicht geen negatief effect te hebben op de sectorale benadering, omdat die vooral beperkt is tot gezondheidszorg en onderwijs. Zelfs de bouw van ziekenhuizen of scholen met Chinees geld kan aanvullend zijn op de benadering van de westerse donoren. Maar als goed bestuur ook in de sectorale benadering een belangrijke voorwaarde is voor duurzame ontwikkelingsrelaties met landen, dan vinden Nederland en de Europese Unie China niet aan hun zijde.

De uitvoering

De doelgroep

Wat wil de doelgroep en hoe kan ze grotere invloed hebben in de sectorale benadering? Het maakt de doelgroep, de bevolking die betere levensomstandigheden wil, waarschijnlijk niet uit van wie de steun komt, van de overheid of donoren, zolang er maar, bij wijze van spreken, veilig, betaalbaar en voldoende water op redelijke afstand is. De sectorale benadering gaat uit van de premisse dat door de gehele sector met al zijn belangrijke actoren en factoren te betrekken bij ontwikkeling dit uiteindelijk een beter resultaat oplevert voor de bevolking. Tot nu toe is dit niet gebleken omdat de aandacht te veel uitging naar het centrale niveau, naar *public finance management* en ministeries, en te weinig naar *service delivery mechanisms*, die ervoor zorgen dat geld en expertise zo goed en snel mogelijk de doelgroep bereikt.

Overheid en donoren

Overheid en donoren krijgen het terechte verwijt dat ze zich in de sectorale

benadering sterk concentreren op de centrale overheid ten koste van regionale en lokale actoren. Het zwaartepunt is komen te liggen bij het ministerie van Financiën, Economie of Planning en daarmee ligt de macht te veel bij een instituut dat denkt in termen van budget en uitgaven, planning en rapportage. De technische ministeries moeten ook betrokken zijn. In landen die *governance* niet echt op orde hebben kan de sectorale benadering deze tekortkomingen juist onder de aandacht te brengen en proberen te verbeteren.

Donoren moeten inzicht hebben in de keten van uitvoering van beleid tot het niveau van de eindverbruiker. Ook moet er meer bekend zijn over de *rules of the game*, de ongeschreven regels en relaties die ook verklaren waarom iets wel of niet lukt. Donoren moeten dus over betrouwbare informatie beschikken. Voor *alignment* en capaciteitsopbouw zal deze informatie van lokale bronnen komen. Het veronderstelt dat de donor in staat is om de informatie op waarde te schatten, en daarvoor moet je de inhoud van de sector en de actoren kennen, niet te veel afgaan op indicatoren en cijfers.

Ngo's

De lokale ngo's deden tot nu toe weinig mee in de sectorale benadering. Ook nam projectfinanciering af en ging er meer geld van overheid naar overheid. Adviesorganisaties zoals SNV (geen ngo) moeten meer in lijn met het officiële Nederlandse beleid opereren, althans zo is de bedoeling van de Nederlandse overheid. Maar wat wordt de positie van de internationale ngo's in de sectorale benadering, en willen (of moeten) ze aansluiten bij het bilaterale beleid? In ieder geval ligt er voor hen een taak in de versterking van de onderhandelings- en uitvoeringscapaciteit van lokale ngo's.

De private sector

Wanneer bedrijven een rol kunnen spelen in de sectorale doelstellingen op een winstgevende manier zullen ze ongetwijfeld willen meedenken en uitvoeren. Daarvoor zijn vertrouwen en overleg nodig.

Opties voor de toekomst

De context

Er zullen veel diversere inzetten komen gericht op stabiliteit en ontwikkeling, vooral in conflictgebieden (fragiele staten?). Meerdere partijen zullen hierin meepraten en besluiten over de combinatie van traditionele noodhulp, vredesmissies, wederopbouw en ontwikkeling.

Het zal een uitdaging zijn om met nieuwe donoren en nieuwe actoren met hun

eigen interventielogica tot een coherente ondersteuning van lokale actoren te komen in specifieke sectoren, inclusief de traditionele projectvormen, maar ook moderne varianten als tijdelijke inzet van deskundigen op sabbatical.

Het spanningsveld horizontaal-verticaal verdient meer aandacht. Maar ook wat tegenwoordig wordt genoemd de diagonale benadering, een mix van beide stromingen.

Het is een aanlokkelijk perspectief dat het kolomgeoriënteerde Global Fund kan integreren in de systeembenadering zoals de sectorale. De lessen van Mozambique moeten gekend zijn en gecommuniceerd naar andere landen. Nederland, de Europese Commissie en de noordelijke landen kunnen deze integratie stimuleren.

De uitvoering

De agenda wordt niet alleen bepaald door de overheid, maar vastgesteld na consultatie van partijen, inclusief ngo's, de private sector en andere maatschappelijke groeperingen. Nederland (of EC/Nordics) beïnvloedt de nationale overheid opdat een bredere dialoog tot stand komt.

Het is essentieel om de sector op de verschillende niveaus als één geheel te zien. De vraag of er centraal of decentraal moet worden gewerkt zal per geval bekeken worden, maar wel steeds met als kerngedachte hoe basisvoorzieningen het best georganiseerd kunnen worden om te voldoen aan de vraag op het lokale niveau. De uitvoering van het beleid is vooral afhankelijk van de capaciteit (geld en middelen) van de lokale overheid en ook van de kracht van lokale actoren om de overheid ter verantwoording te roepen voor gevoerd beleid.

De inzet en capaciteit van individuen zijn doorslaggevend. Al diegenen die direct betrokken zijn bij de sectorontwikkeling (ambassadestaf en anderen in het veld) moeten voldoende kennis hebben van de sector, expertise inbrengen op technisch en politiek niveau, zodat ze goed kunnen lobbyen en onderhandelen.

Er zijn talloze studies en inzichten over concrete modaliteiten voor de sectorale benadering. De ambitie zou moeten zijn om te leren en dus de benadering aan te passen, niet door meer planning en verfijning, maar door te zoeken, te combineren, ook andere interventies toe te passen. Er is behoefte aan betrokken deskundigen, zowel op ambassades als bij ngo's, die met lokale actoren het geleerde omzetten in andere activiteiten en uit zijn op concrete resultaten: *managing for development results!*

Conclusie

De sectorale benadering zal blijven bestaan, gekenmerkt door begrippen als *ownership*, *alignment*, harmonisatie, *accountability* en resultaatgerichtheid. De

sectorale benadering is in de praktijk te veel een concept van planners op macro-niveau geworden. Zij zal verrijkt moeten worden met de werkelijkheid van de *searchers*, gevoed door ervaringen van doelgroepen. Daarvoor is een mentaliteitsomslag nodig die zich door een dikke harde laag bureaucratie moet dringen, zowel hier als daar.

Modaliteiten moeten zich aanpassen aan een steeds veranderende context. Standaardoplossingen bestaan niet. De sectorale benadering geldt voor alle niveaus (nationaal, provinciaal en lokaal) en kan van alle modaliteiten gebruik maken, van sectorale begrotingssteun tot kleine innovatieve projecten, zolang de activiteiten (en mensen!) elkaar versterken.

Of de sectorale benadering zal leiden tot *'goed, betaalbaar en voldoende water uit de kraan voor iedereen'*, hangt vooral af van de verbeteringen in *governance*, in Nederland en in de ontvangende landen.

30 **Onderwijs in ontwikkeling**

Machteld Ooijens, *programmaspecialist Onderwijs, ICCO en Kerk in Actie*

Overtuigd van het belang van onderwijs ondertekenden 164 landen de Education For All- en de millenniumdoelen 2 en 3: basisonderwijs voor ieder kind ter wereld vóór het jaar 2015 en gelijke toegang voor jongens en meisjes. Willen regeringen deze doelen halen, dan moet er nog veel gebeuren, zo blijkt uit het *Global Monitoring Report (GMR) 2008*. Ik zal kort stilstaan bij de huidige situatie in het Afrikaanse onderwijs en vervolgens problemen aankaarten die de toegang tot goed onderwijs voor allen belemmeren en die in de IOB-evaluatie te weinig worden belicht. Ik sluit af met punten van aandacht voor de toekomst.

De stand van zaken

Wereldwijd steeg de school *enrollment* van 647 miljoen in 1999 naar 688 miljoen in 2005 (36% groei in Sub-Sahara Afrika). Het is bemoedigend dat in Sub-Sahara Afrika de budgetten voor onderwijs het sterkst zijn gegroeid. Vooral in Mali, Ethiopië, Mozambique, Tanzania en Zambia is in het primair onderwijs forse vooruitgang geboekt, dankzij politieke wil en internationale steun. Dat een aantal landen erin slaagt om, ondanks de vele problemen, in een rap tempo meer kinderen onderwijs te laten volgen en ze ook op school te houden, getuigt van organisatievermogen, energie en creativiteit van de Afrikaanse ambtenaren, politici en burgers.

Maar de race is nog lang niet gelopen. 72 miljoen kinderen in de schoolgaande leeftijd volgen geen onderwijs, van wie 33 miljoen in Sub-Sahara Afrika. Van deze Afrikaanse kinderen is 57% een meisje. De verschillen tussen stad en platteland en tussen etnische groepen zijn groot. Vooral kinderen van arme, inheemse bevolkingsgroepen, kinderen met een handicap, kinderen in urbane sloppenwijken of (post)conflictgebieden en zij die extra kwetsbaar zijn door hiv hebben minder kans op onderwijs. Van alle kinderen die niet naar school gaan, komt 37% uit 35 fragiele staten. Zelfs na beëindiging van een oorlog maken achtergelaten landmijnen onderwijs ontoegankelijk. Ook de gender-ongelijkheid in deze fragiele regio's is groter dan elders.

De belangrijkste belemmeringen voor onderwijsdeelname hebben te maken met de hoge kosten (leermiddelen, schooluniformen, transport, schoolbijdragen), gebrek aan scholen en leermiddelen, tekort aan leerkrachten (vooral vrouwen),

gebrek aan een geboortecertificaat (nodig voor school of examens), gebrek aan motivatie en vertrouwen in het onderwijs bij ouders, kinderen en leerkrachten, culturele belemmeringen, kinderarbeid, onveiligheid op school en aids. De aandacht voor de millenniumdoelen (ook in de IOB-evaluatie) gaat ten koste van die voor andere essentiële onderwijsvormen van *basic education*, en dus de *Education For All* (EFA-)doelen die ook de *learning needs of young people and adults* omvatten. Deze doelstellingen staan niet of onvoldoende op de agenda van donoren en van politici in het Noorden en Zuiden. Als ze al worden genoemd in de beleidsplannen, dan is er geen of te weinig budget voor vrijgemaakt, soms niet meer dan 1% van de onderwijsbegroting. En dat terwijl de wereld 774 miljoen analfabeten telt, van wie 64% vrouw.

Problemen bij universele toegang tot onderwijs

Waarom lukt het ondanks alle inspanningen toch niet om de millennium- en EFA-doelen te halen?

Ten eerste door gebrek aan middelen. Niet alleen lopen donoren honderden miljoenen dollars achter in het betalen van hun toezeggingen, de aanvankelijke verhoging tussen 2000 en 2004 van USD 2,7 miljard tot USD 5,1 miljard viel in 2005 weer terug naar USD 3,7 miljard. Naar verwachting zal dit in 2010 weer oplopen tot USD 5 miljard, maar er is USD 11 miljard nodig om iedereen, jongens en meisjes, in 2015 basisonderwijs te laten volgen en afmaken.

Een tweede factor is slechte planning en coördinatie. De spreiding van de verantwoordelijkheden op nationaal niveau voor de EFA-doelstellingen over de verschillende ministeries bevordert inefficiëntie en belemmert de coördinatie van een nationaal EFA-plan. Gevolg: overlappende processen, hoge overheadkosten, een te laag rendement van de onderwijsinvesteringen, het weglekken van fondsen, een enorme bureaucratie, de onmacht maar helaas ook onwil van het ambtelijk apparaat en dikwijls ook corruptie. Er is onvoldoende competentie en capaciteit om te plannen en te monitoren, managementinformatiesystemen zijn vaak nog in ontwikkeling en inspecties en onderwijsadviesdiensten ontbreken. De decentralisatie verloopt in veel landen moeizaam en bewijs dat decentralisatie voordelen oplevert is schaars. Fondsen blijven hangen op nationaal niveau, vaak is het decentrale budget beperkt en wordt het inadequaats aangewend of zelfs misbruikt. Regionale overheden zijn niet voorbereid op hun nieuwe taken en hebben gebrek aan leiderschap. Decentralisatie heeft meer weg van bezuiniging op het politieke budget dan van bevordering van goed en participatief

bestuur. De IOB-evaluatie maakt duidelijk dat er moet worden geïnvesteerd in het schoolmanagement, het management op de districts bureaus en de onderwijsinspectie.

Ten derde het gebrek aan zeggenschap van direct betrokkenen. Ondanks mooie woorden, formele structuren en soms capaciteitsversterking is de feitelijke invloed van ouders, kinderen en leraren op het onderwijs gering. Zij zijn zich meestal niet bewust van hun rechten, hebben geen kennis van verdragen en wetten, waardoor zij geen aanspraak maken op de voorgeschreven infrastructuur, financiële middelen en andere instrumenten. Zij zijn lang niet altijd in staat om vanuit een rechtenbenadering in dialoog te treden met overheden.

Tot slot de vierde factor: ineffectiviteit van de beschikbare middelen. Veel geld lekt weg in de overdracht van nationaal via lokaal niveau naar de scholen. Een hoog percentage gaat op aan administratie. Verantwoordingsmechanismen (op meerdere niveaus) functioneren niet, correctie op budgetallocatie, besteding en mismanagement gebeurt niet. De grote afhankelijkheid van externe financiering (en externe expertise) stimuleert overheden niet of nauwelijks om verantwoording af te leggen aan de eigen controlerende organen.

Het Noorden bepaalt nog altijd te veel de nationale en internationale beleidsagenda. Ook sectorsteun en begrotingssteun ondergraven de nationale en lokale medezeggenschap, trots en eigenwaarde. Donoren balanceren tussen enerzijds maximale lokale *ownership* en anderzijds de eigen voorkeuren, thema's en werkwijzen. Zijn donoren wel bereid in te leveren om *ownership* te bevorderen? Het macro-economische beleid van IMF, Wereldbank en internationale organisaties bepalen in grote mate de begroting van ontvangende landen. Zij moeten het onnodig beperkende fiscale en monetaire beleid aanpassen om een groei in de publieke uitgaven voor hiv-aids, gezondheidszorg en onderwijs mogelijk te maken.

Uitdagingen voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

Kwaliteit

Overheid en donoren moeten topprioriteit geven aan kwaliteitsverbetering van onderwijs, en daarbinnen vooral aan *basic education for all*. De kwaliteit van het onderwijs, vooral curriculumhervorming, verbetering van onderwijsmaterialen, de opleiding van leerkrachten en management binnen de onderwijssector, zou standaard op de agenda moeten staan in het bilaterale overleg met partnerlanden.

Onderdeel van de EFA-agenda is ook kwaliteitsverbetering van alfabetiseringsprogramma's. Overheden zijn weinig bereid om alfabetisering te integreren in het onderwijsbeleid en de onderwijsbegroting, terwijl alfabetisering cruciaal is voor participatie van de burgers in de maatschappij en in de nationale economische, sociale en politieke ontwikkeling. Kortom, alfabetisering draagt bij aan het bereiken van verschillende millenniumdoelen. Meer aandacht verdient ook de aansluiting tussen onderwijs en werk.

Overheden moeten samen met de *civil society* een EFA-plan uitwerken voor de kwaliteit van onderwijs en voor strategieën om de meer uitgesloten groepen te bereiken. De grote uitdaging is te komen tot een onderwijssysteem met een scala aan modaliteiten (formeel en non-formeel), dat garandeert dat alle kinderen en jongeren, ook uit marginale groepen, toegang hebben tot relevant onderwijs. We moeten voorbeelden verzamelen van innovatieve manieren, misschien minder standaard dan 'school, klas, docent, curriculum', om die laatste 20% kinderen te bereiken.

Effectiviteit van de hulparchitectuur

Er zijn geen standaardoplossingen voor verbetering van toegang, kwaliteit en gelijkheid in het onderwijs. Donoren moeten zich afvragen hoe in een bepaald land de steun aan onderwijs plaatsvindt zonder dat 'samenwerking', 'complementariteit' en 'harmonisatie' retoriek blijven.

In Nederland werken sinds 2006 het ministerie van Buitenlandse Zaken en de medefinancieringsorganisaties (MFO's) nauwer samen rond *basic education*. Dat is een stap voorwaarts. Lokaal moeten Nederlandse ambassades en MFO's die afstemming en uitwisseling ondersteunen.

Complementariteit is essentieel. Nederlandse MFO's overleggen regelmatig met de Nederlandse ambassade over onderwijsprogramma's. Dat moet op z'n minst zo blijven.

Cruciaal zijn een efficiënte, gecoördineerde aanpak en synergie tussen bestaande lokale plannen en nieuwe initiatieven. Zo'n platform biedt gelegenheid tot een kritische maar constructieve beleidsdialoog, een participatieve planning, uitwisseling van ervaringen met innovatieve pedagogische benaderingen, deelname aan jaarlijkse sector reviews en onderlinge taakverdeling.

Met erkenning van ieders rol en kracht kan veel meer worden gezocht naar samenwerking en bundeling van activiteiten van donoren en kennishouders in Nederland en in het Zuiden. Zo is in Burkina Faso, na consultatie van alle betrokkenen in het onderwijsveld, in 2007 overeengekomen dat ICCO de meeste toegevoegde waarde heeft in versterking van de capaciteit van lokale organi-

saties die non-formeel onderwijs en alfabetisering bieden. Volgens het IOB-rapport *Local Solutions*¹³ moeten blauwdrukken plaatsmaken voor vernieuwingen. MFO's en hun partners kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Let wel, niet alleen als *subcontractors*, maar ook als kritische waakhond. Nationale plannen zijn immers niet altijd het resultaat van democratische processen, vertegenwoordigen lang niet altijd de mening van alle actoren en bereiken vaak niet de meest marginale groepen.

Accountability

Het maatschappelijk middenveld moet in staat zijn van de overheid transparantie, participatie en verantwoording op te eisen. Hier ligt een taak voor de Nederlandse overheid en MFO's; de ambassades door in de beleidsdialoog aan te dringen op dataverzameling, informatieverstrekking of versterking van het parlement, en door zelf te achterhalen wat er met de geldstromen gebeurt; de MFO's door bijvoorbeeld steun aan participatieve monitoring en budgettering. Wat betreft onze eigen *accountability*: de ontwikkelingssector moet inzicht geven in de resultaten, en dan niet alleen de successen, maar zeker ook de mislukkingen en de geleerde lessen. Omdat niet van elke Nederlandse euro het effect te traceren is, moeten ministerie en MFO's duidelijk maken dat ontwikkeling een complex en niet lineair proces is en dat structurele veranderingen vaak pas op langere termijn zichtbaar zijn.

Lokale capaciteitsontwikkeling

Er moet op alle niveaus, van school tot ministerie, worden geïnvesteerd in verbetering van de (management)capaciteiten. Bekwame overheidsinstituties kunnen nationale en decentrale onderwijsplannen beter formuleren, uitvoeren en monitoren, het maatschappelijk middenveld hierbij actief betrekken, multi-sectorale programma's coördineren, et cetera. Ook het management van lokale organisaties uit het maatschappelijk middenveld moet versterkt worden, zodat zij betaalbare en creatieve oplossingen kunnen ontwikkelen, kwaliteitsonderwijs kunnen promoten en overheden ter verantwoording kunnen roepen. Deze capaciteitsontwikkeling is de sleutel voor een effectieve sectorale benadering.

13 IOB (2003), *Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries. Local Solutions to Global Challenges: Towards effective partnership in basic education*, Den Haag.

31 Onderwijs: leerprestaties verbeteren langzaam

Annababette Wils, research director Education Policy and Data Center

Het Education Policy and Data Center is op grond van de toetsresultaten nagegaan hoe het staat met de leerprestaties in Sub-Sahara Afrika. Maar eerst bekijken we enkele trends in de tien landen in Sub-Sahara Afrika die Nederlandse steun voor basisonderwijs krijgen.

Meer leerlingen, maar nog altijd ongelijke kansen

Het percentage van het bruto nationaal product (bnp) dat via de overheid naar basisonderwijs gaat is in de meeste van de tien landen toegenomen sinds 2000. Alleen in Zuid-Afrika is dat percentage gedaald, naar 5,5%. Omdat het bnp in deze landen ook groeide tijdens deze periode, stegen de totale overheidsuitgaven nog meer dan de procentuele groei aangeeft. Tussen 2001 en 2005 groeiden naar schatting de openbare middelen voor basisonderwijs aanzienlijk, namelijk 50 à 150%.

Ook de toegang tot scholen is fors toegenomen na 2000. In vier van de tien onderwijspartnerlanden was die stijging minimaal 35 procent (Burkina Faso, Ethiopië, Zambia en Mozambique). Alleen in Burkina Faso en Mali is nog geen universele toegang tot basisonderwijs. Dit alles wil niet zeggen dat alle kinderen ook naar school gaan, want in de toelatingsstatistieken schuilen ook zittenblijvers, kleuters, of spookleerlingen.

De vermindering van uitvalpercentages gaat langzamer. In veel onderwijspartnerlanden is de uitval hoog en de *survival* percentages zijn over het algemeen vrij constant gebleven. Overigens zijn deze cijfers minder betrouwbaar dan de toegangscijfers. In landen zoals Uganda kan een onderschatting van het percentage zittenblijvers leiden tot een overschatting van de schooluitval. Het percentage kinderen dat in Uganda het einde van de lagere school bereikt ligt misschien eerder rond de 80% dan rond de officiële 50.

Binnen landen is er soms grotere ongelijkheid in kansen om op school te komen en te blijven, dan tussen landen. Vooral economische verschillen bepalen of kinderen naar school gaan, en in mindere mate de plaats van wonen (platteland versus stad). Ook weeskinderen (vooral kinderen zonder moeder) gaan minder naar school gaan dan kinderen met beide ouders, maar de verschillen zijn minder groot dan tussen arme en rijke kinderen.

We hebben berekend wat deze trends betekenen voor de netto en bruto scholingsgraad op de lagere en de middelbare school tot 2015. Voor de lagere school beloven zij *success stories*: Benin, Ethiopië, Mozambique, Tanzania en Zambia zijn allemaal goed op weg om universeel primair onderwijs te bereiken in 2015. Zorgelijker zijn Burkina Faso en Mali, die een zeer laag beginniveau hadden in 1990 (maar niet veel lager dan Ethiopië), Ghana met een langzame groei op een wat hoger niveau en Zuid-Afrika met een afname van de scholingsgraad. Voor de middelbare school laten de berekeningen in alle landen een gestage groei zien, vooral in Benin, Ethiopië, Mozambique, Tanzania en Zambia. Desondanks komt geen van de tien landen, behalve Zuid-Afrika, in 2015 ook maar in de buurt van universeel middelbaar onderwijs. Hierdoor zal in deze landen het aantal hoger opgeleide werknemers laag blijven, wat nog lang een remmend effect zal hebben op de economische groei.

De leerprestaties

Hoewel de leerprestaties in Sub-Sahara Afrika over het algemeen een stijgende lijn vertonen, doen de kinderen in Afrikaanse partnerlanden het vergeleken met geïndustrialiseerde landen, maar ook met Zuid-Amerika en Azië, minder goed in internationale toetsen – zij hebben minder geleerd op school.

De verschillen in leerprestaties zijn binnen Afrika enorm, zo blijkt uit een simpele leestoets die in veel landen is afgenomen onder vrouwen. In Ethiopië leest 80% van de vrouwen na drie schooljaren; in Ghana, Zambia, Mali en Benin is dat slechts 20%. Er zijn ook verschillen in de leerresultaten binnen landen. Zo blijkt uit een internationaal vergelijkbare toets voor rekenen en lezen, afgenomen in 1998 en 2003, dat de gemiddelde prestaties van armere kinderen lager zijn dan die van rijke kinderen, en dat plattelandskinderen lagere scores hebben dan stedelijke kinderen. Opvallend is dat de verschillen in de leerresultaten kleiner zijn dan in de toegang tot scholen en schooluitval. Dit geeft aan dat, mits arme kinderen op school kunnen blijven, ze wel in staat zijn om te leren (zij het iets minder goed dan hun rijkere klasgenoten).

Scholen in Afrika hebben zeer weinig geld per leerling, en dat zal zeker een deel van de verklaring voor de lage leerprestaties zijn. Toch moet er naar manieren gezocht worden om ook met deze geringe middelen tot een verbetering van de school- en leerprestaties te komen. Een recente studie heeft gekeken naar alternatieve methodes en de resultaten op zogenaamde *community schools* vergeleken met de resultaten van de formele scholen. In Ghana zijn dit de *Schools for Life* in het onderontwikkelde noorden en in Zambia zijn er *community schools* die

ontstaan zijn als antwoord op een gebrek aan overheidsscholen. Hoewel deze *community schools* in Zambia nauwelijks overheidssteun krijgen, blijken de prestaties beter dan die van de overheidsscholen: 40% van de leerlingen slaagt aan het einde van de lagere school tegen 35% op de overheidsscholen. Het percentage kinderen dat afvalt op de *Schools for Life* in Ghana is lager dan in openbare scholen (9% tegen 41%). De kosten per leerling zijn 30% hoger in de *Schools for Life* dan in de Ghanese openbare scholen; in Zambia zijn de kosten in de *community schools* lager dan in de openbare scholen. Een berekening met de kosten per leerling, de uitvalspercentages en de toetsresultaten geeft aan dat de kosten per geslaagde leerling op de alternatieve scholen lager zijn dan op de overheidsscholen. Hieruit is af te leiden dat een goede schoolorganisatie en de juiste leermethodes tot betere resultaten kunnen leiden binnen een bestaand budget. Hoewel een hoger budget geen noodzakelijke voorwaarde is voor een zekere verbetering van de kwaliteit, om de kwaliteit van Afrikaans onderwijs op internationaal niveau te brengen, is zeker een groei in het onderwijs budget nodig.

Vergelijking *Schools for Life* (Ghana) en *community schools* (Zambia) met formele scholen

	Ghana	Zambia
programma	Schools for Life in Northern Region voor klas 1-3	community schools tot einde lagere school
impact op scholingsgraad	verhoogt scholingsgraad van 69% naar 83% in Northern Region	verhoogt nationale scholingsgraad met 25% en bereikt veel weeskinderen
% leerlingen dat programma afrondt	Schools for life: 91% overheidsschool: 59%	alleen gemiddelde percentage van community schools en overheidsscholen bekend: 72%
% leerlingen dat gewenst leerniveau bereikt	Schools for life: 81% overheidsschool: niet bekend	community schools: 40% overheidsschool: 35%
kosten per leerling per jaar	Schools for life: USD 39 overheidsschool: USD 27	community schools: USD 39 overheidsschool: USD 67

Bron: DeStefano e.a. (2006), *Meeting EFA: Reaching the Underserved through Complementary Models of Effective Schooling*, Academy for Educational Development, USA.

32 Meer steun nodig voor ontwikkeling platteland

Jan Sterkenburg, zelfstandig consultant

Deze bijdrage is gebaseerd op IOB-evaluaties van de Nederlandse hulp aan plattelandsontwikkeling vanaf 1985. Plattelandsontwikkeling omvat zowel productieve sectoren, vooral landbouw, als sociale voorzieningen op het platteland, vooral onderwijs en gezondheidszorg.

Terugblik op beleid

Plattelandsontwikkeling werd midden jaren zeventig onderdeel van het Nederlandse OS-beleid. Het begrip omvatte naast de groei van de landbouwproductie ook werkgelegenheid buiten de landbouw door kleinschalige industrie, en verbetering van onderwijs, gezondheidszorg en huisvesting. Bovendien werd armoedebestrijding naast economische verzelfstandiging hoofddoelstelling van de hulp. Die hulp vond plaats in projecten, hoofdzakelijk uitgevoerd via overheidsinstanties met inzet van Nederlandse deskundigen. De nadruk lag op het voedselvraagstuk, meer werkgelegenheid, basisbehoeften van de bevolking, en verbetering van het milieu.

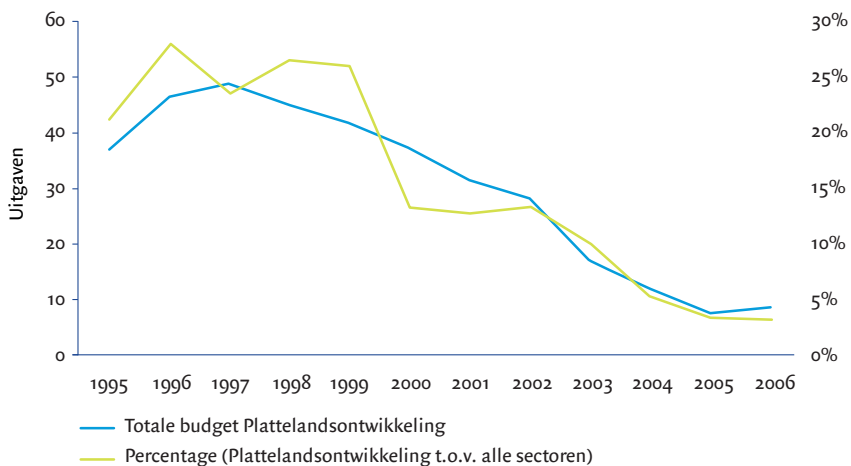
Nederland zette eveneens in op geïntegreerde plattelandsontwikkeling, later ook wel aangeduid als streekontwikkeling. De hulp zou op deze wijze beter aansluiten bij de samenhangende problemen op het platteland, meer mogelijkheden bieden voor bevolkingsparticipatie, grotere flexibiliteit in de uitvoering geven en de mogelijkheid openen om de hulp op arme gebieden te richten. Als nadelen golden het ontstaan van parallelle projectstructuren en de grote mate van donorsturing. De teleurstellende resultaten van veel projecten van dit type waren voor de meeste donoren al in de jaren tachtig reden tot stopzetting. De mislukking kwam vooral door het geringe ontwikkelingspotentieel van de gekozen gebieden, het brede scala van activiteiten en de ongunstige macro-economische en politieke omstandigheden. Nederland zette de projecten wel voort, al verschoof de nadruk van steun aan productieve activiteiten naar versterking van het lokale bestuur.

In 1985 werd bovendien, naast de reguliere programma's, een speciaal sectorprogramma voor plattelandsontwikkeling ingesteld om de voedselvoorziening en de levensomstandigheden op het platteland te verbeteren. In 1991 werd het echter weer opgeheven vanwege de beperkte meerwaarde.

1998 markeerde een drastische verandering in de bilaterale hulp: de sectorale benadering. Hulp zou niet langer in de vorm van projecten worden gegeven, maar op enkele sectoren worden geconcentreerd. Voor bijna alle Afrikaanse partnerlanden viel de keuze op de sectoren onderwijs en gezondheidszorg. Het gevolg was dat de steun aan plattelandsontwikkeling, die multisectoraal was en te maken had met zwakke of ontbrekende overheidsinstellingen, grotendeels is afgebouwd of tijdelijk omgezet in een programma voor goed lokaal bestuur. Ook landbouw, vaak gezien als de kern van plattelandsontwikkeling, werd als sector geschrapt of verengd tot ontwikkeling van de private sector, vaak tegen de wens van de Afrikaanse overheden in.

Deze verandering had een scherpe daling van de uitgaven voor plattelandsontwikkeling tot gevolg. Dit wordt aangegeven in onderstaande figuur.

Uitgaven plattelandsontwikkeling in 6 landen*, 1995-2006 (in EUR mln en in %)



Bron: IOB (2008), *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking*. Den Haag. p 259.

* Burkina Faso, Kenia, Mali, Mozambique, Tanzania en Zambia

De meest recente beleidsbrief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking¹⁴ kondigt, naast omvangrijke steun aan de sociale sectoren, meer aandacht aan voor productieve sectoren. Aard en reikwijdte van de inzet worden op landenniveau bepaald, rekening houdend met de taakverdeling tussen donoren en de beschikbare capaciteit op de ambassades.

¹⁴ *Beleidsbriefontwikkelingssamenwerking, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 31 250, nr. 1, 16 oktober 2007, Notitie: Een zaak van iedereen, Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld.*

Resultaten en duurzaamheid

Evaluatierapporten tonen grote verschillen tussen projecten qua resultaten: goede resultaten vooral voor kredietverschaffing en projecten die inkomensverhoging en milieuconservering combineerden, minder goede resultaten voor voedselproductie van met name kleine boeren en zwakke resultaten bij geïntegreerde plattelandontwikkeling en streekontwikkeling. Kenmerkend voor projecten met goede resultaten was een samenhangend pakket van activiteiten gericht op één sector met nadruk op productieve activiteiten, die leiden tot inkomensverhoging, een goede hulpbronnenpositie in het projectgebied en een hoge mate van bevolkingsparticipatie.

De resultaten zouden echter naar verwachting slechts in een vijfde van de gevallen in stand blijven na beëindigen van de donorfinanciering. Deze geringe duurzaamheid gold vooral voor projecten gericht op het verschaffen of verbeteren van gemeenschapsvoorzieningen, vanwege het ontbreken van doeltreffende systemen voor instandhouding van de voorzieningen, inclusief de financiering.

Ook de evaluatie van streekontwikkeling toonde een grote diversiteit van activiteiten met een geringe onderlinge samenhang en beperkte resultaten. De productietoename in de landbouw en de inkomensverhoging van de bevolking waren gering. Wel verbeterden de levensomstandigheden van de bevolking. Maar opnieuw werd geconstateerd dat de duurzaamheid gering was omdat de overheid geen geld had om de dienstverlening zelfstandig voort te zetten.

Alleen Mali zag een spectaculaire toename van de rijstproductie in de binnendelta van de Niger. Opbrengsten vervijfvoudigden en de inkomens van de boeren stegen aanzienlijk. Dat kwam door verbetering van het irrigatiesysteem, een gunstig overheidsbeleid, technologische innovatie in kleinschalige rijstpellerijen en versterking van lokale organisaties.

De recente IOB-impactevaluatie van de Nederlandse steun aan drinkwatervoorziening op het platteland van Tanzania vermeldt een aanzienlijke uitbreiding van de toegang tot verbeterde waterbronnen (van 10% van de bevolking in 1992 tot ruim 40% in 2006).

Armoedebestrijding

In de periode waarin de projecthulp centraal stond (1975-1998) werd armoedebestrijding nagestreefd door een doelgroepenbeleid en een keuze voor marginale gebieden met een hoog percentage arme huishoudens. Evaluaties tonen aan dat goede resultaten voor armen werden bereikt indien de doelgroepen duidelijk waren omschreven, zij toegang hadden tot productiemiddelen, projectactivitei-

ten waren toegesneden op hun situatie en er sterke partnerorganisaties waren die de belangen van de doelgroep behartigden. De resultaten voor vrouwen waren evenwel teleurstellend, vanwege de geringe aandacht voor deze doelgroep in de projecten en de algemeen ongunstige maatschappelijke positie van vrouwen in de hulpontvangende landen.

De keuze voor arme gebieden met een gering ontwikkelingspotentieel belemmerde ook het effect op armoede in de meeste streekontwikkelingsprojecten. Mede hierdoor was er geringe aandacht voor innovaties in de landbouw. Waar deze wel mogelijk waren, zoals in het rijstgebied in Mali, zagen ook arme huishoudens hun inkomen stijgen.

De evaluatie van streekontwikkelingsprojecten in Tanzania toonde meer in detail de oorzaken van de geringe resultaten. Naast de beperkingen van het natuurlijk milieu was er onvoldoende aandacht voor de belangrijkste belemmeringen voor verhoging van de agrarische inkomens. In de perceptie van de bevolking waren dit de ongunstige sociaal-politieke omstandigheden voor kleine boeren, zoals toegang tot en controle over land, kwaliteit en betrouwbaarheid van de agrarische dienstverlening, en tekortkomingen in het overheidsbestuur en in het juridisch systeem. Het project had verzuimd hiervan een gedegen analyse te maken, en bovendien waren de mogelijkheden beperkt om deze problemen in projecthulp aan te pakken.

Conclusies

Door de inzet op millenniumdoelen en de sectorale benadering is de Nederlandse hulp voor de productieve activiteiten op het platteland sterk afgenomen. Hierdoor is de essentie van het ontwikkelingsproces, productie en productiviteitsverhoging door technologische innovatie, resulterend in inkomensverhoging voor brede lagen van de bevolking, uit het zicht geraakt.

De sectorale benadering en de millenniumdoelen zullen niet leiden tot duurzame vermindering van armoede op het Afrikaanse platteland. Als inkomensgroei daar uitblijft, kunnen landen de verbetering van basisvoorzieningen zoals onderwijs en gezondheidszorg niet uit eigen middelen in stand houden, wat hun hulpafhankelijkheid vergroot.

Beperking van het aantal en de keuze van sectoren had vaak niet de instemming van de overheid in Afrikaanse landen. Bovendien is de Nederlandse hulp afgebouwd op terreinen, waarop Nederland erkende expertise had, zoals landbouw, irrigatie en waterbeheer.

33 'Aziatisch ontwikkelingsmodel' kan ook in Afrika werken

Lia van Wesenbeeck, Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening, Vrije Universiteit (SOW-VU)

De beleidsbrief Een zaak van iedereen¹⁵ stelt dat 'het Aziatische ontwikkelingsmodel (...) vooralsnog weinig kans van slagen [heeft] in Afrika'. In mijn bijdrage behandel ik de algemene mechanismen van groeiprocessen aan de hand van de economische ontwikkeling in China en India om te laten zien dat deze algemene mechanismen wel degelijk van toepassing zijn op Afrika.

Groei en verdeling in Azië

Azië maakt een zeer sterke economische groei door, die heeft geleid tot een aanzienlijke vermindering van honger en armoede. Zowel in China als in India begon het aantal ondervoedden sterk te dalen in de jaren tachtig, gevolgd door een scherpe daling van het aantal armen vanaf midden jaren negentig, zowel in absolute termen als in percentage van de bevolking. De verbetering van de voedselsituatie in beide landen is te danken aan de groei in de landbouwproductiviteit, gevolgd door sterke groei van de industrie. De afname van de armoede en de stijging van het gemiddelde inkomen per hoofd is vooral het gevolg van de sterke groei van de industrie. Die is weliswaar geconcentreerd in enkele economisch en bestuurlijk sterke groeipolen, maar de vraag naar grondstoffen, arbeidsmigratie, en na verloop van tijd, het verplaatsen van industrie naar nieuwe gebieden leidde tot een spreiding van de effecten. De motor van de groei is de export: de afgelopen vijftien jaar groeide de export van beide landen fors, waarbij vooral het aandeel industrieproducten sterk steeg. De groei is gefinancierd uit hoge spaarquoten, die voor China opliepen tot 50% van het bruto nationaal product (bnp) in 2004.

Hoewel de snelle groei geleid heeft tot minder armoede, is de inkomensongelijkheid tussen de koplopers en achterblijvers vergroot, vooral in China, maar ook in India. Vooral in India wordt het achterblijven van (overheids)investeringen in infrastructuur en energievoorziening als een hindernis gezien voor verdere spreiding van de groei naar achtergebleven gebieden. Ten tweede is er toenemende

15 *Beleidsbrief ontwikkelingssamenwerking, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 31 250, nr. 1, 16 oktober 2007, Notitie: Een zaak van iedereen, Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld.*

druk op het milieu, die op middellange termijn verdere groei belemmert. Ten derde zijn er de sociale gevolgen van de grootschalige arbeidsmigratie. In China is dat vooral de ontwrichting van het gezinsleven doordat kostwinnaars bijna het hele jaar van huis zijn. In India is het vooral het overvragen van voorzieningen in steden. Ten slotte moet er, vooral in China, voor worden gewaakt dat het stimuleren van ondernemerschap niet verwordt tot een cultuur van het Wilde Westen, met slechte arbeidsomstandigheden en slechte kwaliteit van producten.

In Azië heeft economische groei, duidelijk meer dan directe steun, bijgedragen aan vermindering van armoede en honger. Deze groei gaat primair uit van de steden, rondom groeipolen, en exporten zijn de stuwende kracht achter de groei. Voorafgaande aan de industriële groei heeft de landbouw een sterke productiviteitstoename laten zien. Verspreiding van economische groei vindt plaats door arbeidsmigratie, soms over duizenden kilometers, met bijbehorende *remittances* naar familieleden, door verplaatsing van productie als gebieden langzaamaan te duur worden, en door productieketens die een toenemende vraag naar voedsel in de steden doorgeven aan producenten in rurale gebieden. Overheidsbeleid is vooral gericht op versterking van de groeipolen (door belastinguitzonderingen, investeringen in infrastructuur, vereenvoudiging van procedures), verbetering van de ketens naar het achterland en voedselzekerheid voor degenen die (vooral nog) achterblijven.

Is Afrika anders?

Is Afrika anders? De vraag stellen is hem beantwoorden. De relevante vraag is of Afrika zo anders is dan Azië dat een heel ander proces van economische ontwikkeling verwacht moet worden. Anders gezegd, of Afrika zo anders is dat hier economische groei die leidt tot vermindering van armoede moet komen vanuit het platteland, en niet vanuit de steden.

Een heel scala aan punten kan worden aangedragen waarom Afrika anders is dan Azië: lage landbouwopbrengsten, slechte infrastructuur, conflicten en onveiligheid, zwakke overheden, veel vluchtelingen, de aidsepidemie, gebrek aan ondernemerschap, gebrek aan formele instituties zoals verzekeringen en eigendomsbescherming. In zo'n beeld van Afrika past ook de bewering dat Aziatische ervaringen weinig betekenen in een Afrikaanse context, vooral omdat het platteland weinig zou profiteren van industriële groei. Er bestaat echter geen 'Aziatische' economische theorie, net zo min als een 'Afrikaanse'. Er is wel een Aziatische casestudy, en bespreking van een aantal punten leidt tot de conclusie

dat juist vanwege de specifieke problemen van Afrika geen duurzame economische groei te verwachten is vanuit de landbouw.

Allereerst wil ik het beeld van Afrika als een stagnerend continent wegnemen. Ondervoeding neemt af; de voedselproductie heeft de afgelopen tien jaar gelijke tred gehouden met de bevolkingsgroei en zelfs de toenemende stedelijke bevolking kunnen voeden. De groei van de landbouwproductie is waarschijnlijk niet tot stand gekomen door verhoging van de productiviteit per hectare, maar door extensivering. Afrika heeft qua landbouwproductiviteit een duidelijk nadeel ten opzichte van Azië. De bodemsamenstelling maakt het onmogelijk om met kunstmest grote winsten te halen in de landbouwopbrengsten. Er is veel meer kennis nodig over de specifieke samenstelling van de bodem ter plekke, en de mix van inputs die nodig is. Juist in Afrika kan dus plattelandsontwikkeling niet los worden gezien van groei in de steden: inputs moeten in de stad worden aangekocht dan wel worden geïmporteerd. Plattelandsontwikkeling in isolatie is dus, nog minder dan in Azië, een optie in Afrika.

Interessant is de opkomst van biobrandstoffen. Voor Afrika liggen de mogelijkheden om ethanol te produceren vooral in suikerriet, en wellicht cassave, en voor biodiesel in oliepalmen en jatropha. Grootschalige productie van biobrandstoffen biedt inderdaad mogelijkheden voor rurale ontwikkeling, maar kan ook leiden tot verlies van biodiversiteit, uitputting van grond en verdringing van de productie van voedselgewassen. Een van de redenen waarom jatropha vaak wordt gezien als het gewas met de meeste potentie voor Afrika is dat het kan groeien op marginale gronden waar het niet concurreert met voedselgewassen, bijzonder droogteresistent is en, anders dan de oliepalm, weinig externe inputs vraagt. De conclusie dat deze marginale gebieden 'vrij' zijn, is helaas vaak onjuist: nomadische volken gebruiken deze gronden en hun rechten moeten dan ook worden vastgelegd en gehandhaafd.

Als grootschalige productie van biobrandstoffen mogelijk is, wordt Afrika minder afhankelijk van fossiele brandstoffen en is in meer gebieden opwekking van elektriciteit mogelijk.

Niettemin blijven door de lage bevolkingsdichtheid de mogelijkheden voor industriële groeipolen in Afrika veel beperkter dan in Azië. Industrialisatie vereist concentratie van activiteit. Zelfs grote aantallen kleine bedrijfjes op het Afrikaanse platteland zijn daarom geen aanzet tot grote economische groei.

Productiviteitsstijging in de landbouw, stedelijke groei met uitstraling

naar het platteland en vooral *remittances* dragen bij aan vermindering van de kwetsbaarheid van de rurale bevolking. Groei is ook in dit opzicht het belangrijkste instrument. Maar dit wil niet zeggen dat het platteland, en vooral de armsten, geen aandacht verdienen. Niet iedereen kan worden geïntegreerd in ketens en niet elke familie heeft iemand in de stad die hen steunt bij tegenslag.

Voor de armsten op het platteland is de onvoorspelbaarheid van het klimaat een grote bedreiging voor hun voedselzekerheid, en voor hen moeten vangnetten zijn. Lokale collectieve instituties zijn hiervoor het meest geschikt, maar falen bij grootschalige rampen. Inmiddels is het vitale belang van lokale instituties erkend, niet alleen om schokken op te vangen, maar ook om groei te stimuleren. Niet altijd wordt beseft dat interventies van donoren, en dus ook noodhulp, lokale machtsverhoudingen dreigen te verstoren.

Implicaties voor beleid

Wat betekent dit voor de Nederlandse bijdrage aan vermindering van armoede en honger in Afrika?

De erkenning dat industriële ontwikkeling nodig is voor groei, en dat industrialisatie begint in kleine, sterke gebieden, betekent dat een grote nadruk op de armste landen, ook als het gaat om handelsregimes, niet erg productief is, en dat ook rijkere landen zoals Zuid-Afrika de kans moeten krijgen om te groeien. Coördinatie tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is dan ook van groot belang, evenals steun aan regionale samenwerkingsverbanden in Afrika.

Spreiding van groei en vooral het betrekken van het platteland vereist de ontwikkeling van ketens, zowel voor afzet van producten in de stad als aankoop van inputs. Ketenontwikkeling zelf is voornamelijk een taak van private actoren, maar is gebaat bij investeringen in infrastructuur. Belangrijker is misschien nog wel het stimuleren van ondernemerschap. China en India hebben zeer geprofiteerd van ervaringen van teruggekeerde landgenoten met een opleiding of ervaring met de markteconomie in de Verenigde Staten of Europa. Nederland beschikt over opleidingsinstituten die dergelijke ervaringen bieden, maar uitbreiding van bijvoorbeeld bedrijfsstages kan zeker onderdeel van OS-beleid zijn.

Marktwerking en ondernemerschap stimuleren moet niet doorslaan naar wetteloosheid. Bewaking van voedselveiligheid, en productkwaliteit in het algemeen,

is een duidelijke overheidstaak, evenals het tegengaan van te veel marktmacht door een beperkt aantal kapitaalcrachtige spelers. Een sterke overheid kan, zeker op langere termijn, alleen bestaan als er voldoende steun onder de bevolking is. Als die ontbreekt, dan is handhaving van regels alleen met geweld en repressie mogelijk, wat niet samengaat met vrij ondernemerschap. Democratiseringsprocessen zijn dus ook een belangrijk aspect van ontwikkeling en moeten zeker worden ondersteund.

Groei is een zaak van lange adem en bereikt niet op korte termijn de allerarmsten op het platteland. Hier ligt dan ook een duidelijke taak voor Nederland. Directe hulp voor hen moet blijven en hulp kan ook bijdragen aan sociale vangnetten. Kleinschalige projecten in rurale gebieden kunnen op grond hiervan zeker financieel worden gesteund, mits ze op de juiste manier (dus met respect voor lokaal openbaar bestuur en zonder vlagvertoon) worden uitgevoerd. Maar verwacht niet dat ze centra van groei worden. In het slechtste geval ondermijnen projecten lokale netwerken en gezagsstructuren.

De visie op ontwikkeling moet erkennen dat er algemeen geldende economische principes zijn, maar niet voorbijgaan aan het specifieke van concrete situaties. Evaluaties van beleid zijn alleen zinvol als ze in het kader van zo'n visie worden uitgevoerd, en dit geldt zeker ook voor de lessen die uit evaluaties kunnen worden geleerd.

34 Stadslandbouw helpt tegen armoede

Dick Foeken, adjunct directeur en senior onderzoeker, Afrika Studiecentrum Leiden

Wie in een stad als Nairobi rondkijkt ziet overal landbouw: langs wegen, op rotondes, in parken, langs spoorlijnen en rivieren, onder hoogspanningskabels, op braakliggend land, kortom in allerlei publieke ruimtes groeien gewassen en lopen dieren rond. Miljoenen Afrikaanse stadsbewoners doen aan landbouw in de stad. In potentie is stadslandbouw een goed middel om stedelijke armoede te verlichten. Maar dan moeten lokale overheden de sector als een legale activiteit erkennen en moet het om ecologische teelt gaan.

Stadslandbouw heeft zich de afgelopen decennia enorm uitgebreid. Het is het antwoord van stedelingen op aanhoudende werkloosheid en koopkrachtdaling. Met landbouw in de stad kunnen zij deels in hun eigen voedselbehoefte voorzien en misschien een inkomen verwerven.

Stadslandbouw is overal, maar toont regionale verschillen. In oostelijk en zuidelijk Afrika overheerst zelfvoorzieningslandbouw, in westelijk Afrika commerciële landbouw. In landen als Kenia, Tanzania en Zambia worden vooral gewassen voor de eigen voedselvoorziening verbouwd (en meest door vrouwen). Vaak wordt een klein deel verkocht of weggegeven. Vee houden is deels voor eigen voedsel, deels voor de verkoop en deels voor belegging. In westelijk Afrika komt het boeren in de eigen tuin veel minder voor. In Cotonou (Benin) overheerst de tuinbouw, grotendeels op open, 'ongebruikte' terreinen die meestal het eigendom zijn van de overheid, alles bij elkaar ongeveer 100 hectare. Deze intensieve teelt is uitsluitend bedoeld voor de verkoop. Hier zijn vooral mannen werkzaam. Ze hebben er een volle baan aan met een alleszins redelijk inkomen. Op de grotere terreinen zijn de boeren verenigd in coöperaties, die samen een overkoepelende organisatie hebben opgericht om sterker te staan tegenover de overheid. Niet alleen individuele huishoudens zijn actief in de stadslandbouw, ook instituties zoals scholen. De geteelde gewassen zijn bijna altijd bedoeld voor de schoollunch. Soms zijn die lunches gratis voor de meest kwetsbare kinderen.

Voedsel en inkomen

Het meest directe belang van stadslandbouw is de voedselvoorziening. In Dakar wordt ongeveer twee derde van de behoefte aan groente en kippen binnen de stadsgrens geproduceerd; in Accra en Dar es Salaam komt circa 90% van de geconsumeerde groente uit de stad zelf. Betrouwbare cijfers zijn er nauwelijks,

maar een studie in de Keniaanse stad Nakuru (ca. 250.000 inwoners) geeft een indruk van het belang voor de stedelijke voedselvoorziening. In 1999 – een normaal jaar wat betreft neerslag – is daar circa zes miljoen kilo gewassen geproduceerd, goed voor 30% van de energiebehoefte van de betrokken huishoudens en 8% van de hele stedelijke bevolking. In dezelfde bebouwde kom bevonden zich naar schatting 12.000 koeien, 13.500 geiten en schapen en 360.000 kippen. Dergelijke cijfers tonen aan dat stadslandbouw voor velen ook een bron van inkomsten is, niet alleen voor de stadsboeren zelf, maar ook voor ingehuurde arbeiders. Veel akkerbouwers huren mensen in tijdens drukke periodes. De stadsveeteelt biedt meer permanente vormen van werk. Jonge mannen worden ingehuurd om het vee te hoeden of om gras te snijden buiten de stad en per fiets naar de dieren te brengen. Naar schatting heeft zo'n 15% van de mensen werkzaam in de informele sector een baan in de stadslandbouw. En dan zijn de leveranciers van inputs, handelaren in eindproducten en dienstverlenende bedrijven nog niet meegerekend.

Milieu

De landbouwpraktijken in de stad worden vaak gekwalificeerd als slecht voor het milieu. Het gebruik van chemicaliën kan leiden tot vervuiling van bodem en grondwater. Irrigatie met onbehandeld rioolwater kan schadelijk zijn voor de gezondheid. Dieren die vrij rondlopen veroorzaken bodemerosie en verkeersongelukken, en kunnen schadelijk zijn voor parken, berm, akkers en tuinen. Ze kunnen ook ziektes verspreiden onder andere dieren én onder mensen. Maar het grootste probleem is de mest en de urine. In Tanzania is het heel gewoon om twee, drie of zelfs vier koeien in een tuintje achter het huis te hebben. Het afval wordt meestal in een hoek van de tuin gedumpt, soms op straat. Het veroorzaakt stank en is een broedplaats van schadelijke bacteriën en insecten. Overigens wordt veel organisch materiaal hergebruikt. De meeste stadsveehouders verbouwen tevens gewassen en gebruiken de mest voor hun akkers. Andersom voeren ze gewasresten aan de dieren. Stadslandbouw zou tot een enorme verbetering van het stedelijke milieu kunnen leiden als er een goed functionerend vuilnisophaal- en verwerkingssysteem was. Ook het gebruik van semibehandeld rioolwater voor irrigatie en voor het kweken van vis – toegepast in bijvoorbeeld Zuidoost-Azië – is in Afrika nog toekomstmuziek.

Arme huishoudens

Vooral voor mensen met lage inkomens is stadslandbouw een manier om te overleven. Zoals een inwoner van Mbeya (Tanzania) zei: *'It helps the ones who practice it to get food and some income to reduce the hardships of life'*. Toch blijkt uit studies in Kenia en Tanzania dat armen vaak ondervertegenwoordigd zijn onder de stadsboeren bij gebrek aan grond en kapitaal. Als die armen wel stadslandbouw beoefenen ondervinden zij daar meer problemen bij en presteren ze in het algemeen slechter dan de niet-armen. De armen zijn vaak aangewezen op grond die hen niet toebehoort, meestal op enige afstand van de woning. Daardoor hebben zij ook meer te maken met diefstal van gewassen. Vee houden vergt minder grond, maar wel relatief hoge investeringen.

Lokaal beleid

In de jaren zeventig en tachtig stonden de meeste Afrikaanse overheden uitgesproken negatief tegenover stadslandbouw. Naast milieuoverwegingen speelde wet- en regelgeving, vaak nog uit de koloniale tijd, daarbij een rol; landbouw in de stad was eenvoudigweg verboden. Bovendien heerste de opvatting dat landbouw niet thuishoort in de stad. Op kaarten met stedelijk grondgebruik stond landbouw nooit aangegeven. Ondanks de enorme groei van het verschijnsel is dat nog steeds zo: 'groen' staat voor 'bos', 'recreatie', 'braakliggend' of 'nog te ontwikkelen'. In de praktijk betekende deze houding dat gewassen dikwijls werden vernietigd en vee vaak in beslag werd genomen.

In de jaren negentig brak bij de overheid het inzicht door dat landbouw voor veel, vooral armere, stadsbewoners een overlevingsmiddel was. Het restrictieve beleid maakte plaats voor gedoogbeleid. In sommige steden is landbouw alleen toegestaan in relatief dunbevolkte delen van de stad. In Tanzania is koeien houden toegestaan mits het om niet meer dan vier dieren gaat, die bovendien permanent op stal moeten staan. Gewassen verbouwen die hoger zijn dan een meter is verboden. Al deze regels worden massaal genegeerd. De overheid treedt zelden op, bij gebrek aan mensen en middelen voor effectieve controle en omdat gezagsdragers zelf ook de regels overtreden.

In een enkel Afrikaans land propageert de nationale overheid stadslandbouw, zoals in Tanzania. Dat betekent echter niet dat ook elke stedelijke overheid stadslandbouw actief ondersteunt, terwijl zelfs binnen lokale overheden afdelingen en personen er verschillende opvattingen op nahouden. Er zijn in het hele continent maar een paar voorbeelden bekend van steden met gemeenteverordeningen voor stadslandbouw.

Armoedebestrijding

Heeft stadslandbouw toekomst? Sterker nog, is stadslandbouw een goed middel voor stedelijke armoedebestrijding?

Het antwoord op de eerste vraag is 'ja'. Zelfs al wordt geleidelijk aan steeds meer braakliggende grond 'ontwikkeld' (waarmee huizenbouw of bedrijvigheid wordt bedoeld, niet landbouw), er zal altijd grond overblijven voor landbouw, zowel in particuliere tuinen als in openbare ruimtes. Met eenvoudige middelen, zoals kleine leningen, is de sector te ondersteunen en verder te ontwikkelen. De Nederlandse regering ziet microkrediet als een effectief middel voor armoedebestrijding. In de stadslandbouw bestaan succesvolle voorbeelden. Uit een vergelijkende studie in Nakuru (Kenia) tussen stadsboeren met en zonder steun van een ontwikkelingsprogramma, bleek dat boeren met steun qua inkomen uit de stadslandbouw aanzienlijk beter af waren. Maar er zijn ook stadsboeren die geheel op eigen kracht en soms uiterst innovatief erin slagen een bloeiend stadslandbouwbedrijf(je) te ontwikkelen.

Het antwoord op de tweede vraag is minder eensluidend. Feit is dat zeer veel stadsbewoners in Sub-Sahara Afrika in grote problemen zouden verkeren als ze hun landbouwactiviteiten in de stad niet hadden. Feit is ook dat, al dan niet met enige steun, veel stadsboeren een op zijn minst redelijk inkomen weten te realiseren uit hun landbouwactiviteiten. Maar feit is ook dat de allerarmsten in de regel niet bereikt worden, simpelweg omdat ze geen toegang tot grond hebben. Lokale overheden kunnen hier op verschillende manieren een rol spelen. Om te beginnen moet de sector gelegaliseerd worden. Tegelijkertijd moeten er maatregelen komen om de stadslandbouw ten goede te laten komen aan de stedelijke leefomgeving. Ook kunnen overheden grond beschikbaar stellen aan de allerarmsten tegen een symbolische pachtsom.

Er zijn voorbeelden te over van succesvolle stadslandbouw; weliswaar vooral in Latijns Amerika en Azië, maar ook in Afrika. Stadslandbouw is dan een erkende economische sector en vormt een integraal onderdeel van stadsplanning. Milieuvriendelijke (organische) landbouw is het credo. Door financiële ondersteuning van de Resource Centres for Urban Agriculture and Food Security (RUAUF) is het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken hier al jaren bij betrokken en kennelijk ook van mening dat stadslandbouw – op zijn minst potentieel – bijdraagt aan stedelijke armoedebestrijding.

35 Nieuwe vormen van stedelijk bestuur nodig

Marc P. Lammerink, directeur FMD Consultants

Nederland besteedde in Sub-Sahara Afrika tussen 1991 en 2005 bijna EUR 184 miljoen aan projecten en programma's voor stedelijke ontwikkeling. Voor een uitgebreide beschrijving van het beleid verwijs ik naar de IOB-evaluatie van het Afrikabeleid (2008). Ik beperk me tot de uitkomsten van die evaluatie en aandachtspunten voor de toekomst.

Doordat het beleid voor stedelijke armoede zeer breed was geformuleerd, is in de uitwerking de focus op stedelijke problematiek verwaterd. De aandacht voor stedelijke problematiek in Afrika heeft niet geresulteerd in speciaal op dat continent gerichte activiteiten. Wel zijn in enkele landen, waaronder Ethiopië en Zuid-Afrika, bilateraal activiteiten rond stedelijke problemen ondersteund. Dat de embryonale aandacht voor de stad niet tot volle wasdom kwam, komt voornamelijk door de invoering van de sectorale benadering. Het aantal te steunen sectoren in een land moest beperkt blijven en 'stedelijke armoede' bleek een minder geprononceerde sector dan onderwijs of gezondheidszorg.

De nagestreefde integrale aanpak van urgente stedelijke problemen is nauwelijks gerealiseerd. Veel activiteiten bleken weinig effectief en efficiënt; voor zover de al beperkte doelen zijn bereikt, gebeurde dat meestal niet in de beoogde tijd. Sommige geïsoleerde interventies, bijvoorbeeld voor beter openbaar vervoer of huisvesting, lieten wel degelijk resultaten zien en waren zeer relevant voor de stedelijke armen. Daarentegen hebben de meeste activiteiten ter versterking van de economische positie van stedelijke jongeren niet of nauwelijks resultaat opgeleverd.

Opties en ambities

In 2007 leefde 39% van de Afrikanen in een stedelijke omgeving en dat percentage stijgt snel. Daarom zal in de nabije toekomst intensiever aandacht nodig zijn voor stedelijke armoedebestrijding. Hierbij is het volgende te overwegen.

- De vraag is welke aanpak beter is, sectorsteun of een benadering gericht op sloppenwijken. In ieder geval moet aansluiting gezocht worden bij organisaties die hun sporen hebben verdiend in de bestrijding van stedelijke armoede. Dat is beter dan nieuwe organisaties zoeken of oprichten.

- Stedelijk armoedebeleid moet zich concentreren op huisvesting, water en sanitatie, veiligheid en bestuur.
- Nieuwe vormen van stedelijk bestuur zullen nodig zijn omdat zich nieuwe samenlevingsvormen aandienen. Het denken over de omvorming van traditionele rurale structuren in een urbane omgeving is een uitdaging, waarin iedere situatie een eigen aanpak behoeft.

V Ngo's en het bedrijfsleven

36 Ngo's: trends en twistpunten

David Sogge, Fellow, Transnational Institute, Amsterdam.

Deze bijdrage behandelt niet-overheidsorganisaties in Afrika in de brede betekenis van die categorie. Besproken worden de kracht van Afrika's emancipatoire tradities en de belemmering voor het ontstaan van een waarachtige civil society. De buitenlandse hulp heeft de hoop gevestigd op ngo's. Kunnen deze verwachtingen waargemaakt worden?

Soorten niet-overheidsorganisaties

In Afrika stammen niet-overheidsorganisaties uit twee bronnen – endogeen en exogeen – met veel hybride varianten. De overgrote meerderheid van het verenigingsleven komt voort uit inheemse bronnen, zoals totemgroepen en leeftijdscohorten, systemen van lokale ruilarbeid, roulerende kredietgroepen, *burial societies* waarvan de leden elkaar verzekeren voor de kosten van de begrafenis. Deels exogeen, maar nu breed en diep geworteld, zijn christelijke sektes en islamitische stromingen. Er zijn economische netwerken, vaak gebaseerd op een mengsel van geloof en etniciteit, zoals de *Mouride Islamic*-zakennetwerken in Senegal, kerkelijke ondernemersnetwerken in Congo en Angola en informele verenigingen van lutherse zakenmensen in Tanzania. Ook met hybride trekjes zijn de geheime genootschappen, zoals de vrijmetselaars (waar belangrijke politici in Franstalig Afrika lid van zijn), die internationale netwerken tussen de elites bevorderen. Meer in het oog springend zijn formele organisaties, tot stand gekomen uit directe, vooral westerse, invloeden op Afrikaanse samenlevingen: gevestigde kerken, charitatieve instellingen, beroeps- en zakenverenigingen, politieke partijen, vakbonden, coöperaties, culturele en sportclubs, bewonersorganisaties en natuurlijk pressie- en ontwikkelingsorganisaties, oftewel ngo's.

Drijfveren en rollen

Het Afrikaanse verenigingsleven kent een veelvoud van drijfveren en rollen, vaak gemengd:

- *Overleven door wederkerigheid*: vaak gemengd met sociale en spirituele behoeften bevorderen inheemse organisaties overlevingsstrategieën - tot en met 'fictief ouderschap' om zorg voor de kinderen te regelen.
- *Persoonlijk en collectief geloof*: inheemse en hybride kerken en moskeeën hebben zich de laatste decennia vermenigvuldigd, enerzijds door de explosieve toename van armen, uitgestotenen en oorlogsslachtoffers, anderzijds door de bekeringsijver van zendelingen van binnen en buiten Afrika.
- *Verzet en belangenbehartiging*: markverkoopsters in steden, groepen van intellectuelen en publicisten, krottenbewoners en loonarbeiders kennen een lange traditie van collectieve actie. Met de economische achteruitgang hebben vakbonden terrein verloren, maar in landen zoals Zuid-Afrika en Nigeria zijn ze juist groter en invloedrijker geworden.
- *Dienstverlening*: onderwijs, jeugdwerk, juridische hulp, promotie van kleine ondernemingen en vooral gezondheidszorg zijn belangrijke diensten van non-profitinstellingen, grotendeels gefinancierd uit klantenbijdragen, soms uit overheidssubsidies. In Kenia, bijvoorbeeld, is rond 50% van alle ziekenhuizen, 87% van de klinieken en 100% van alle zorgtehuizen in handen van non-profitorganisaties.
- *Ontwikkeling en humanitaire actie*: voor professionele instellingen, inclusief de schaaap-met-vijf-poten-ngo's, zijn subsidies en andere gunsten, gekoppeld aan ontwikkelingsagenda's en noodhulpprogramma's die meestal zijn aangestuurd en gefinancierd door donoren, belangrijke drijfveren. De impulsen en fondsen achter veel initiatieven voor 'beleidsbeïnvloeding' zijn dan ook niet los te zien van deze agenda's.

De *civil society* is geen coherent geheel. Evenmin is zij een beweging met een plan om de wereld te verbeteren. Zij kan beter worden beschouwd als een domein van verschillende en zelfs onderling tegenstrijdige groeperingen. Zij is een politieke ruimte voor zowel consensus als conflict.

Emancipatorische tradities

In de strijd voor de onafhankelijkheid bundelden veel soorten vrijwilligersorganisaties de woede en hoop onder Afrikanen. De assertiviteit van de Afrikanen

maakte de koloniale autoriteiten bang en leidde tot tegenmaatregelen. Civiele leiders, waaronder Nelson Mandela, werden al snel bestempeld als ‘terroristen’. Geweld werd toegepast, maar ook kozen de autoriteiten voor de houding van ‘vuur moet je met vuur bestrijden’. In de Engelssprekende landen werd dat *community development* of *betterment* genoemd, vaak geïntroduceerd met een hoop heisa over bijvoorbeeld ‘participatie’. Het belangrijkste doel was echter niet emancipatie en zelfbestuur, maar politieke onderwerping. Ten tijde van de Koude Oorlog moesten Afrikanen, zo dachten de regeringen, worden ingeënt tegen het virus van het nationalisme en socialisme. Desondanks wisten Afrikanen een dergelijke inmenging soms te weerstaan. Politieke en vakbondsactivisten waren van cruciaal belang voor het beëindigen van minderheidsregeringen in de voormalige Portugese koloniën en in Zimbabwe, Namibië en Zuid-Afrika.

Belemmeringen

Afrikanen hebben wel politieke ruimte kunnen scheppen voor bewegingen van emancipatoire politieke invloed. Toch draait het verenigingsleven tegenwoordig, met name buiten Zuid-Afrika, een land met een behoorlijke constitutionele rechtsorde, vaak niet om condities om de rechten en plichten van iedereen te respecteren. Daarvoor bestaan meerdere belemmeringen.

Organisaties van actieve burgers zijn meestal voortgekomen uit bepaalde inkomensgroepen, voornamelijk loonarbeiders en de kleine burgerij. Maar in grote delen van Afrika zijn zulke lagen en klassen niet of nauwelijks uitgekristalliseerd. Vaak is er geen voldoende ‘kritische massa’ ontwikkeld om gemeenschappelijke belangen te kunnen nastreven.

Actief burgerschap vereist tijd – en armoede stelt daaraan een grens. Dat geldt vooral voor vrouwen, die voor overleving moeten vechten (wat vaak betekent dat ze enorme afstanden moeten afleggen) en voor anderen moeten zorgen. Het algemene gebrek aan vertrouwen in mensen buiten de naaste familiekring wordt gezien als een behoorlijke belemmering voor verbetering van de welvaart en voor actiever burgerschap. Het verenigingsleven is vaak verticaal georganiseerd, volgens afkomst, lokale gebruiken of patriarchale autoriteit en het behoren tot een bepaalde stam. Effectief, en daardoor populair, zijn verticale verenigingen die lokale belangen verbinden met centrale machthebbers – juist het soort organisaties dat ontransparante, cliëntelistische politiek in de kaart speelt.

De macht over fundamentele politieke en economische keuzes is al jaren verder naar boven en naar buiten verschoven, naar onder andere donoren, oliemaatschappijen, bankiers en de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Minder

formele machthebbers zijn handelaren in drugs, wapens en mensen. Steeds meer mensen denken dat hun actieve participatie in publieke zaken er weinig toe doet.

Hoe zwakker de overheid, hoe slechter de omgeving voor niet-overheidsorganisaties. De staat is vaak niet alleen te zwak, maar ook te weinig autonoom ten opzichte van de maatschappij om als regelgever, scheidsrechter en publieke arena te dienen. Politieke processen die bepalen wie wat krijgt, wanneer en hoe, vinden plaats in informele, niet-openbare en wanordelijke systemen. In veel Afrikaanse landen maken de leidende hulpinstituten feitelijk deel uit van het staatsbestel. Voor en na de onafhankelijkheid zijn in veel landen mensenrechtenverdedigers, onafhankelijke media en vakbonden geïntimideerd, afgekocht of erger. Deze misstanden ontstaan vaak niet door de almacht van regeringsinstanties en politiek, maar juist door hun zwakke instituten. Veel Afrikanen, vooral in fragiele staten, geven niet de voorkeur aan een collectieve stem, maar aan een autonome uitweg, aan vermindering, aan ontduiking van de regels en aan vluchtgedrag.

Helpen ngo's fragiliteit voorkomen?

De hoogtijdagen van ngo's begonnen in de jaren tachtig, toen donoren hun koers verlegden. Ze lanceerden een offensief om overheden terug te dringen door privatisering, decentralisatie en delegitimatie van de publieke sector. Tot het midden van de jaren negentig waren officiële donoren optimistisch over de mogelijkheden van de profit- en non-profitsector. Donoren hebben de afbraak van de publieke sector verergerd door die eenvoudige weg te omzeilen. Zij kanaliseerden hulp via speciale projecteenheden, adviesbureaus en non-profitorganisaties. Ngo's werden daardoor hulpinstrumenten naar keuze. Als antwoord op de vraag van donoren piekte het ngo-aanbod zowel in het Noorden als in het Zuiden. Met de aanvang van een nieuwe donoraanpak rond 2000, met meer nadruk op overleg en *ownership*, zijn er nieuwe pogingen gedaan om ngo's voor het 'beleidskarretje' van het hulpsysteem te spannen, bijvoorbeeld om nationale plannen tegen armoede te legitimeren. Subsidies aan ngo's worden algemeen gerechtvaardigd door te wijzen op de speciale methoden die zij hanteren voor armoedebestrijding: naaigroepjes, opvangcentra voor straatkinderen, moestuin- en kleinveeprojecten, microkrediet, alfabetisering, enzovoorts. Veel plaatsen barsten van de kleine projecten, tegenwoordig nog aangedikt door doe-het-zelf-geldschietters uit noordelijke landen.

Maar leidt dit tot iets waar mensen ook werkelijk op kunnen rekenen? Voor velen wordt dit een ‘tirannie van structuurloosheid’, een situatie waarvan sommigen voordeel hebben, maar niet volgens de prioriteiten van gemeenschappen, vastgesteld door openbare processen. Niemand hoeft verantwoording af te leggen aan de bevolking als geheel.

De publieke sector omzeilen wordt al snel een *self-fulfilling prophecy*. De overheid, niet meer in staat om basisdiensten te leveren en verscheurd door de corruptie die privatisering in de kaart heeft gespeeld, verliest zo haar legitimiteit onder de burgers. De bereidheid om belasting te betalen neemt af. Het al wankele ‘sociale contract’ tussen overheid en burgers verliest daarmee elke betekenis. Het in verval raken van instituties, inclusief het politieke leven, heeft meerdere staten en maatschappijen gevaarlijk kwetsbaar gemaakt. Er is meestal geen gebrek aan politici en verpauperde lompoproletariërs om geweld in gang te zetten. De slachtoffers zijn voornamelijk burgers. In het geval van Rwanda heeft buitenlandse hulp, zoals voor het opbouwen van de *civil society*, zelfs het pad gebaad voor genocide.

Conclusies

1. Een emancipatoire politieke impuls heeft in de Afrikaanse geschiedenis op cruciale historische momenten tot verbetering van burgerschap en collectief zelfrespect geleid. Het is een uitdaging om die impuls steeds weer nieuw leven in te blazen, en de politieke ruimte ervoor te beschermen.
2. Afrikanen hebben een enorm repertoire aan inheemse strategieën. Met respect en begrip kunnen die strategieën het begrip *civil society* uittillen boven de invulling die het hulpsysteem er aan geeft.
3. Vele oplossingen die zijn aangedragen voor de problemen van Afrika zijn nu zelf problemen geworden. De bewuste afbraak van de publieke sector is daar een schrijnend voorbeeld van. Een andere ‘oplossing’ is nu in aantocht: de verbinding van hulp en veiligheid. Internationale en Afrikaanse ngo’s moeten alle mogelijke ‘terroristen’ uit hun kringen verwijderen. Deze ‘oplossing’ zal vrijwel zeker averechts uitpakken. Wie van buitenaf probleem en oplossing bepaalt, vertoont een gebrek aan respect voor de diepgang en complexiteit van de echte problemen waar Afrikanen mee worstelen.

4. Respect voor burgerschap en actie gericht op emancipatie in civiele domeinen is waarschijnlijk effectiever naarmate de staat sterker is. De legitimiteit ontzeggen aan de publieke sector is een niet erg adequate manier om de rechten van iedereen te bevorderen.

5. Afrikanen hebben succesvol afgerekend met de apartheid en verwante vormen van dominantie. Actieve burgers in het Noorden hebben daaraan bijgedragen door hun regeringen te dwingen te stoppen met het gedogen van apartheid en illegitiem bestuur. Niet-overheidsorganisaties maakten toen deel uit van een bredere beweging, waarin noordelijke en zuidelijke ngo's op internationale en nationale niveaus samenwerkten aan een gemeenschappelijk doel. Die ervaring is niet zonder relevantie voor de uitdaging van dit moment: hoe ondemocratisch mondiaal bestuur, en dus mondiale apartheid, teruggedrongen kan worden.

37 **Ngo's in zuidelijk Afrika: op zoek naar eigenheid en effectiviteit**

Manuela Monteiro, algemeen directeur Hivos en Corina Straatsma, directeur regiokantoor Harare, Zimbabwe Hivos

In deze bijdrage belichten we dilemma's aan de hand van de Hivos-praktijk in zuidelijk Afrika. Na een overzicht van trends in de donorpraktijk en de ngo-sector tonen we de potentiële voordelen van strategische relaties. Afsluitend komen we tot aanbevelingen in de vorm van een *Paris Declaration* voor particuliere organisaties.

Trends in de donorpraktijk

In de tijd van de anti-apartheidsbeweging en de onafhankelijkheidsstrijd in Angola, Mozambique en Zimbabwe werkten noordelijke en zuidelijke organisaties nauw samen vanuit wederzijdse solidariteit. Door een combinatie van factoren is die hechte band minder sterk geworden. De postkoloniale orde bracht voor arme groepen niet de verhoopte vooruitgang, terwijl de dragers van de onafhankelijkheid zich in veel gevallen ontpopten tot zelfverrijkende autocraten. Tegelijkertijd zijn de sociale bewegingen steeds meer geïnstitutionaliseerd. Niet in de laatste plaats is deze ontwikkeling gestimuleerd door afhankelijkheid van buitenlandse financiers, resulterend in *donor driven*-projecten.

Waar overheden falen om in de basisbehoeften te voorzien en de mensenrechten te garanderen, worden ngo's vaak gezien als laatste redmiddel. Dat blijkt in Zimbabwe, waar falend overheidsbeleid aanleiding heeft gegeven tot een proliferatie van ngo's op deze terreinen. Zonder de integriteit en het belang voor arme groepen van deze ngo's in twijfel te trekken, kun je je afvragen hoe efficiënt deze aanpak is en wat het oplevert om de zo noodzakelijke veranderingen dichterbij te brengen. Sterker nog, omdat er een overvloed aan fondsen is, worden ngo's niet gestimuleerd om samen te werken en schaarse middelen zoals kantoorruimte en staf te delen, laat staan om een gezamenlijke strategie te ontwikkelen.

Ook in Zambia bleken de negatieve effecten van te veel donoraanwezigheid en -bemoeienis. Daar zijn de bilaterale donoren de laatste jaren overgegaan van programma- op sectorsteun en donorharmonisatie. Een efficiëntere aanpak van de bilaterale hulp is uitstekend, maar in de verdeling van sectoren tussen gelijkgestemde donoren zijn ngo's buiten de boot gevallen. Vervolgens duurde het

vijf jaar voordat nieuwe organisaties de leemte in de lobby rondom *treatment* en mensen met hiv/aids opvulden.

Trends in de ngo-sector

In de eerste jaren na de onafhankelijkheid werkten ngo's en overheid in genoemde landen samen aan ontwikkeling. De verwachtingen over de nieuwe regeringen waren hooggespannen. Veel energie werd gestoken in onderwijs en gezondheidszorg, met indrukwekkende resultaten. De prestaties op het gebied van werkgelegenheid, sociale herverdeling, huisvesting en toegang tot basisvoorzieningen zoals drinkwater waren echter minder spectaculair. Daar bovenop kwam het beleid van 'structurele aanpassing' in de jaren negentig. De publieke dienstverlening en de subsidies op basisvoedsel liepen aanzienlijk terug. Al snel groeide de ontevredenheid en was de harmonie tussen ngo's en overheid ver te zoeken.

Daarnaast bleken de regeringspartijen onder aanvoering van de ex-bevrijders weinig inspraak en interne democratie te dulden. De achterblijvende sociaaleconomische positie van armere groepen, vijftien jaar of langer na de onafhankelijkheid, heeft geleid tot meer druk en sociale actie. Regeringen beantwoorden die druk met dreigementen om de *civil society* te 'reguleren'. Van de euforie over een andere, meer gelijkwaardige, samenleving met een betere verdeling van het nationale inkomen is weinig meer over. Dat wil niet zeggen dat ngo's bij de pakken neer zijn gaan zitten. Integendeel, maar er is sprake van meer versnippering, ook in de sfeer van bewegingsvorming.

Het spectrum van ngo-activiteiten is enorm breed geworden. Die versnippering is vooral zichtbaar bij de dienstverlenende ngo's. Het gaat hierbij om enorme aantallen, mede gevoed door de aidsepidemie. Het aanbod van diensten is zeer omvangrijk en omvat onder andere juridische hulp, hulp aan weeskinderen, aidsvoorlichting en zorg voor aids-patiënten, en training van boeren. Terugkoppeling naar de gemeenschap is meestal beperkt. Dit type ngo's legt vooral verantwoording af aan zichzelf en in de beste gevallen aan een extern bestuur of een religieuze groepering. Meestal nemen dit soort organisaties geen expliciete politieke standpunten in. Niet zelden wordt het bestaan van de organisatie een doel op zich. Als donoren zich terugtrekken vindt een ware slachting plaats. Alleen de sterkere en meest relevante organisaties overleven.

Er is een categorie organisaties opgekomen die zich professioneel met beïnvloeding van het beleid bezighoudt. Daaronder vinden we zowel gespecialiseerde

ngo's als belangen- en lidmaatschaporganisaties. Activiteiten liggen meestal in de sfeer van beïnvloeding van wetgeving, juridische zaken of directe acties, gericht op de legale of materiële positieverbetering van achtergestelde en gediscrimineerde groepen. Veel van deze belangenorganisaties zijn succesvol en werken samen met soortgelijke organisaties in de regio.

Helaas schort het bij veel lobbyorganisaties aan worteling en verbondenheid met lokale basisorganisaties. Zuid-Afrika is een van de weinige Afrikaanse landen waar abortus legaal is, een verworvenheid van de vrouwenlobby. Maar de meeste vrouwen in de sloppenwijken weten dit niet.

De mismatch komt doordat de zaken waar lokale organisaties zich mee bezighouden heel concreet zijn en gericht op het oplossen van een *community*-probleem. Bijvoorbeeld een co-operatie die schooluniformen maakt, vrijwilligers die een crèche opzetten, leden van een plaatselijke kerk die aidspatiënten en weeskinderen opvangen, een positieve jongerengroep, een dans- of theatergroep. Overigens zijn niet al deze initiatieven authentiek te noemen. Een aantal is puur het gevolg van donorfinanciering. Het wegvallen van de donor betekent dan ook vaak het einde van de groep. Daarentegen blijven de groepen die meer authentiek of endogeen zijn en opgericht door de gemeenschap zelf gericht op specifieke problemen zoals gedwongen verhuizing of privatisering van water bestaan, ook als de subsidie wegvalt.

Uitdagingen voor ngo's

Willen ngo's een significante rol spelen bij ontwikkeling in Afrika, dan zullen zij een sterke positie in de maatschappij moeten verwerven. Dat betekent in de eerste plaats grotere onafhankelijkheid ten opzichte van donoren en overheden. Maar ook de vorming van netwerken binnen de *civil society* en relaties met het bedrijfsleven en kennisinstellingen zijn cruciaal. Versterking van de band met hun achterban is een ander aandachtspunt. *Upward accountability* maakt dan plaats voor *downward accountability*. Om dit te bereiken zullen zowel ngo's als donoren eerst een aantal dilemma's onder ogen moeten zien:

- De ngo-sector in Afrika is aan allerlei druk onderhevig: desillusie over overheidsprestaties, verlies van staf door aids of vanwege beter betaalde posities bij de overheid of internationale organisaties, donorbemoeienis, dreigementen van overheden om de ngo's te reguleren. Ngo's worstelen met dezelfde euvels als de hen omringende maatschappij: problemen met leiders die niet weg willen, autoritaire structuren, gebrek aan transparantie, corruptie.

- Interne *accountability* van ngo's is om verschillende redenen problematisch. Veel organisaties zijn gevormd rondom een sterke, charismatische leider. Vernieuwing stuit dan op dezelfde verstokte, hiërarchische verhoudingen die in politieke partijen, kerken en de overheid voorkomen. Bestuursleden zijn vaak handpicked door de oprichters en voelen zich niet sterk genoeg om de directeur op het matje te roepen. Dat past ook al niet in de traditie van respect voor de leider. Dit is niet alleen funest voor de *accountability*, maar kan ook fraude en corruptie in de hand werken.
- Dat laatste wordt versterkt doordat slechts weinig ngo's prioriteit geven aan administratieve systemen. Ze willen niet al te bureaucratisch zijn, en ook financieren donoren liever activiteiten dan kantoorkosten. Dat is geen verstandige keuze. Vooral wanneer er flinke sommen geld mee gemoeid zijn, zijn administratieve steun en betrouwbare systemen van cruciaal belang.
- De tekortkomingen op het gebied van interne verantwoording heeft, in combinatie met donorafhankelijkheid, ook grote gevolgen voor de mate waarin rekenschap wordt afgelegd naar de mensen om wie het uiteindelijk gaat. Veel organisaties pretenderen voor en namens bepaalde groepen te werken of te spreken, zonder met de betrokken groep institutionele banden te hebben.
- Religie speelt een belangrijke rol in het dagelijks leven in zuidelijk Afrika. De combinatie van patriarchale Afrikaanse en christelijke (en soms islamitische) waarden heeft geleid tot rigide ideeën over man-vrouwverhoudingen en seksuele identiteit. Dat bemoeilijkt de lobby voor gendergelijkheid in bestuursfuncties, de politiek en het dagelijks leven. Ondanks progressieve wetgeving in Zuid-Afrika komt homofobie, gevoed door religieuze waarden, ook daar nog veelvuldig voor. Organisaties die zich hier wel voor inzetten, krijgen veelal weinig steun van collega-ngo's.
- De meeste ngo's zijn te ambitieus. Als je maar veel vraagt, is de kans op een substantieel bedrag groot, lijkt de gedachte. De noties van coalitievorming en samenwerking met andere ngo's zijn zwak ontwikkeld, met het gevaar van eilandvorming. Afhankelijkheid van donorgeld werkt concurrentie in de hand en institutionele overleving van ngo's wordt soms een doel op zich. Nationale ngo-netwerken proberen voorzichtig deze zaken aan te kaarten. De weerstand van de leden is echter aanzienlijk.

Uitdagingen voor donoren

Wat kunnen donoren doen om beter bij te dragen aan bewegingsvorming en *upscaling* van ontwikkelingsactiviteiten in de ngo-sector? Analoog aan de *Paris Declaration on Aid Effectiveness* van de voornaamste donorlanden, kunnen ook

noordelijke particuliere donoren en hun zuidelijke partners een aantal principes formuleren. Hieronder volgt een aanzet tot deze principes.

Autonomie en realisme

Donoren moeten ophouden met het instrumentaliseren van ngo's. Respect voor hun autonomie en eigen prioriteiten is het uitgangspunt. Ngo's verdienen dan ook steun bij capaciteitsopbouw om die prioriteiten uit te voeren. Verschillen in inzicht over beleidskeuzes moeten zeker besproken worden, maar niet worden opgelegd. Dat geldt ook voor pogingen om ngo's om te vormen tot iets wat ze nooit hadden willen zijn.

Donoren moeten meer oog hebben voor de werkelijkheid in het veld. Zij moeten ervoor waken niet een schijnwerkelijkheid te creëren van resultaten, indicatoren en outputs zonder oog voor het bredere perspectief en de struikelblokken. Donoren moeten ook realistischer zijn in hun verwachtingen. De opbouw van een *civil society* is een kwestie van de lange termijn en verloopt met horten en stoten. Activisten en organisaties die opkomen voor als controversieel beschouwde thema's hebben ook vaak terugslagen te verduren.

Wederzijdse accountability

Ngo's moeten voldoen aan basisvoorwaarden zoals een gezond financieel management, voldoende interne controlemechanismen en een actief bestuur, dat echter wel voldoende afstand tot de dagelijkse gang van zaken houdt. Donoren kunnen hier veel meer aandacht aan besteden. Ngo's moeten hun donoren eveneens ter verantwoording kunnen roepen zonder risico op sancties.

Budgetsteun en harmonisatie

Noordelijke particuliere donoren moeten vaker met ngo's in alle openheid wederzijdse verwachtingen en prioriteiten bespreken. Idealiter zou elke donor budgetsteun moeten geven. Overleg met de ngo en met de andere donoren van de betrokken organisatie scheelt enorm veel energie in termen van rapportage en financiële controle. Donorharmonisatie kan zich dan richten op de strategische vraagstukken waar de partners mee worstelen, zoals het bevorderen van coalitievorming en interne verantwoording.

Coalitievorming

Donoren zouden gezamenlijk schaalvergroting, de vorming van coalities en effectieve strategieën kunnen bevorderen. Dat betekent wel dat ngo's iets van hun autonomie moeten opgeven. Krachtenbundeling is des te urgenter in acute crisissituaties, zoals in Kenia of Zimbabwe.

38 Zakendoen in Sub-Sahara Afrika

Jesse Bobeldijk, account manager, Netherlands Africa Business Council (NABC)

Buitenlandse investeerders zullen steeds meer met Afrika vervlochten raken. Een beschouwing van de verschillen tussen de westerse en de Afrikaanse marktinstututen is dan ook op zijn plaats. Ik behandel tevens het belang van relaties en netwerken bij het zakendoen in Afrika en eindig met de kwestie hoe die relaties en netwerken de Nederlandse bedrijven beïnvloeden als zij zaken doen Afrika.

Tijdens de EU-Afrika-top in juni 2007 riep de voorzitter van de Europese Commissie op tot intensivering van de handelsbetrekkingen van de EU en Afrika. *‘Trade is the enigma to growth. It has lifted millions of people out of poverty in the world’*. En Angela Merkel, de Duitse bondskanselier, zei tijdens de G8-top in hetzelfde jaar: *‘Wie Afrika vandaag accepteert als plek om te investeren, zal daar morgen de vruchten van plukken.’*

Opmerkelijke uitspraken, want tot voor kort figureerde Afrika vooral als het verloren continent. De toegenomen financieel-economische stabiliteit en betere groeicijfers lijken nu zicht te bieden op verdere economische groei en daarmee daadwerkelijke vermindering van de armoede. Voor verdere economische groei van Sub-Sahara Afrika is toename van buitenlandse particuliere investeringen (*Foreign Direct Investment*, FDI) cruciaal. Onderzoek van de Wereldbank geeft aan dat 1% economische groei leidt tot 1,3% daling van de diepste armoede. FDI is van elementair belang om dat doel te bereiken. Meer commerciële relaties van Nederlandse bedrijven met Afrikaanse kunnen daartoe bijdragen.

De Afrikaanse markteconomie

Economie gaat over schaarse bronnen en hoe die zo goed mogelijk te benutten. De manier waarop dat gebeurt, is in de loop van tijd veranderd. De vroegste vormen van economische organisatie waren beperkt tot uitwisseling van diensten, en dan vooral binnen huishoudens. Deze vorm bestaat zeker ook in de hedendaagse westerse wereld, en is het best te omschrijven als ‘ik doe iets voor jou en jij doet iets voor mij’. Kenmerkend is dat er geen expliciete verplichtingen worden aangegaan. De tweede vorm van economische organisatie loopt via markten. Het grootste verschil met de dienstenuitwisseling is de mate van gelijkheid van de uitwisseling en in hoeverre een transactie expliciet wordt

gemaakt. Bij een markttransactie bijvoorbeeld heeft de verkoper iets in handen wat meer waard is voor de consument dan voor de verkoper zelf; en het bedrag waarvoor het product of de dienst wordt uitgewisseld wordt expliciet gemaakt, evenals de plaats en tijd van de transactie. In de westerse economieën vindt het merendeel van het gebruik van bronnen plaats binnen bedrijven, (semi-)overheden, banken, etc. Deze vorm van economische organisatie wordt ook wel die van de hiërarchieën genoemd. Het monitoren van werknemers is inherent aan de hiërarchische organisatie. Het belang van het bedrijf moet boven het directe eigen belang van werknemers staan. Aan dit systeem van toezicht zijn uiteraard hoge kosten verbonden. Dat hiërarchieën in een competitieve markt toch kunnen bestaan, betekent dat zij grote voordelen kunnen behalen, bijvoorbeeld met schaalvoordelen, merkuitstraling, het uitbaten van patenten, de concentratie van kennis en talent en in het algemeen het besparen op transactiekosten. In alle economieën zie je overlap tussen de drie vormen, uitwisseling, markten of hiërarchische organisaties.

In Sub-Sahara Afrika is vooral in de stedelijke gebieden de markteconomie dominant. In rurale gebieden is de dienstenuitwisseling (zonder geld) vaak belangrijk, zoals huishoudens die hun eigen eten produceren, voor onderdak zorgen en de kinderen en ouderen verzorgen. Solidariteit binnen de familie is de voornaamste bron van sociale zekerheid. Typisch voor de Afrikaanse markteconomie is dat kleine bedrijven de meerderheid vormen. Geen samenleving telt zoveel ondernemers en zelfstandigen als het Afrikaanse continent, en deze ondernemers houden zich vaak bezig met een waaier aan handeltjes. Er zijn relatief gezien maar weinig Afrikanen met een vast salaris. Arbeidskrachten gaan continu 'de markt op', die sterk gedecentraliseerd is. Neem de graanhandel. In een westers land wordt graan door een grote corporatie opgekocht, verwerkt en doorverkocht aan supermarkten of de industrie, die het vervolgens direct aan de consumenten verkopen. In Afrika wordt het graan geproduceerd door heel veel kleine boeren, gekocht door diverse kleinere tussenhandelaren die elk een stukje transport verzorgen, waarna het in de steden wordt verkocht aan een groothandel die het weer verkoopt aan een grote hoeveelheid detailhandelaren en uiteindelijk microdetailhandelaren. Kortom, grote hiërarchische organisaties komen in Sub-Sahara Afrika niet veel voor of zijn niet in staat economisch efficiënt te opereren (met name overheden) en markttransacties zijn dominant.

Contractafspraken

Een van de problemen van de zeer gedecentraliseerde en gefragmenteerde Afrikaanse markten is de kwaliteitscontrole. De kwaliteit van primaire en verwerkte goederen is zeer wisselend, wat vooral nadelig is voor industriële processen die een continue stroom gelijkwaardige grondstoffen vergen. Er zijn nauwelijks overheidsstandaarden voor zaken als veiligheid, voedingsadditieven, product labeling, etc. Daarnaast is het voor kleine bedrijven niet goed mogelijk een naam in kwaliteitsproducten op te bouwen, gezien de gefragmenteerde markten en beperkte toegang tot marktinformatie voor grote delen van de bevolking. In deze ondoorzichtige markten is vaak onvoldoende informatie over producten en diensten beschikbaar, wat zowel producenten als consumenten ertoe beweegt op kwaliteit te bezuinigen.

Deze problemen spelen ook in de arbeids- en kapitaalmarkten. Door markttransacties te zien als contracten (bijvoorbeeld verkoopcontracten, arbeidscontracten en leningen), kunnen we de marktinstuties analyseren die het economische verkeer regelen. Marktinstuties zijn de formele en informele mechanismen en praktijken die contracten waarborgen en ervoor zorgen dat alle partijen zich aan de afspraken houden. In de industrielanden zijn contractverplichtingen juridisch af te dwingen. Daarnaast spelen in de westerse wereld zeker ook informele *gentlemen agreements* tussen zakenpartners een rol. Vertrouwen, relaties en reputatie zijn in Sub-Sahara Afrika echter essentieel in het zoeken en screenen van mogelijke zakenpartners en het afsluiten van contracten (formeel of informeel). Zo blijkt uit *surveys* onder Ghanese en Keniaanse bedrijven dat, hoewel 60% van de bedrijven onder andere regelmatig last heeft van niet betalende klanten en de helft onvoldoende kwaliteit geleverd krijgt van leveranciers, slechts een handvol bedrijven ooit daarvoor justitiële middelen ingeschakeld heeft. Omdat de bedrijven veelal klein zijn, zijn de kosten voor deze middelen te hoog vergeleken met de gemiddelde erg lage transactiesom. Ook is de capaciteit van de uitvoerende justitiële macht zeer beperkt. Daarnaast zijn er een aantal praktische methoden die gebruikt worden om het risico van wanbetalingen of verlate betalingen te beperken, zoals contante betalingen bij aankopen en aanbetalingen bij bestellingen. De meest gebruikte manier om schulden te innen is debiteuren persoonlijk achter de broek zitten. Veel tijd en geld wordt dus besteed aan het zoeken en screenen van mogelijke leveranciers, afnemers en klanten en het voorkomen van opportunistisch gedrag. Dit heeft grote gevolgen voor de economisch efficiëntie van bedrijven. Uit onderzoek naar diefstal onder graanhandelaren in Madagascar blijkt bijvoorbeeld dat niet diefstallen zelf voor

de meeste kosten zorgen, maar de kosten om diefstal in te perken, zoals het monitoren van werknemers, zo min mogelijk delegeren, bewakers inhuren, etc. De negatieve gevolgen voor de groei van bedrijven mogen duidelijk zijn.

Relaties en netwerken

Twee typen institutionele arrangementen hebben zich in de Afrikaanse economie gevormd om de hoge transactiekosten te minimaliseren: de waarde van relaties en het delen van informatie in netwerken. Afrikaanse ondernemers maken voornamelijk gebruik van relaties en reputatie om ervoor te zorgen dat zakenpartners zich aan contracten houden. Economische transacties worden grotendeels op persoonlijke basis gedaan en de waarde van relaties wordt door de actoren vaak uitgedrukt als de mate van betrouwbaarheid van de andere persoon.

Betrouwbaarheid kan in deze context gezien worden als het vertrouwen dat een economische actor heeft dat de zakenpartner serieuze belangen heeft bij het voortzetten van de handelsrelatie. Vertrouwen blijkt vooral gekweekt te worden door herhaaldelijke interactie tussen zakenrelaties. Zo geeft bij het afsluiten van kredieten tussen Keniaanse leveranciers en handelaren 38% van de handelaren aan eerst een poosje contant betaald te hebben, alvorens een lening te hebben gekregen. Ook Malagassische graanhandelaren hebben aangegeven dat er gemiddeld tien contant betaalde verkopen nodig zijn (in een periode van drie tot zes maanden) om een klant als bonafide te zien.

Netwerken spelen een grote rol bij het overkomen van informatieproblemen en het afdwingen van contracten. Netwerken worden ook gebruikt als verzekeringsmiddel en om marktinformatie of technische informatie te delen. Op de arbeidsmarkt zijn netwerken handig om aan een baan te komen, net als in de westerse wereld. Naast dit nut van netwerken op de arbeidsmarkt, ligt het accent van netwerkgebruik in Sub-Sahara Afrika meer op het voorkomen van opportunistisch gedrag van de werknemer. Een typisch verschijnsel is dat grotere Afrikaanse bedrijven hun werknemers meer betalen voor gelijkwaardig werk dan kleinere bedrijven doen. Reden kan zijn dat een grotere groep werknemers moeilijker te controleren is (een te groot netwerk verliest aan sociale controle), en de grotere bedrijven dan eerder dreigen met het direct ontslaan van eventuele fraudeurs. Hierdoor wordt bespaard op het monitoren, waarvoor dan wel een hoger loon aan de werknemers wordt uitgekeerd (anders zou de werknemer wel voor een kleiner bedrijf gaan werken).

Economische actoren met meer en intensievere contacten hebben een relatief voordeel op mensen met minder contacten. Ook blijkt dat actoren met meer en betere connecties eerder met elkaar handel zullen drijven. Deze uitkomsten van netwerken heten netwerkeffecten of externaliteiten, en worden soms ook aangeduid als sociaal kapitaal. Deze netwerkeffecten kunnen een negatief effect hebben op de markttoegang voor nieuwkomers. Zo blijkt uit onderzoek onder Zimbabwaanse producenten, voornamelijk van Europese en Aziatische komaf, dat zij minder graag zaken doen met van oorsprong Afrikaanse ondernemers. Dit fenomeen komt vaker voor in de geschiedenis: een etnische minderheidsgroep, die vanwege hun sterke banden onderling een (internationaal) netwerk van bedrijven heeft opgebouwd, informatie enkel met elkaar deelt en zo snel kan reageren op nieuwe zakelijke mogelijkheden. Dit zorgt voor een buitenproportionele economische macht van de etnische minderheid in het gastland, die door de meerderheid met argwaan en soms vijandigheid wordt bekeken. Op de langere termijn kunnen dit soort situaties tot politieke frictie leiden, zoals in Zimbabwe.

Hoewel familiebanden, afkomst en religie zeker een rol spelen bij zakennetwerken, ontstaan ze in Sub-Sahara Afrika vooral door de interactie tussen zakenrelaties zelf. Zo blijkt dat 90% van de Afrikaanse producenten hun leveranciers en afnemers simpel omschrijven als 'zakenrelaties' (en dus geen familie- of etnische band).

Hoe beïnvloeden netwerken nieuwe investeringen? We weten meer van de invloed van netwerken op markttoegang en investeringen van binnenlandse bedrijven dan op buitenlandse investeringen. Voor een nieuwe onderneming zijn netwerken vooral nuttig bij het vinden van startkapitaal en voor toegang tot informatie over bijvoorbeeld werkwijze of technologie. Zakelijke mogelijkheden blijken eerder gezien en benut te worden door ondernemers met veel en goede contacten, blijkt uit onderzoek onder Ghanese ondernemers. Ondernemers starten eerder een bedrijf in een sector waarin anderen binnen hun netwerk ook actief zijn. Niet omdat deze ondernemers meteen mogelijke klanten en leveranciers hebben, maar meer omdat vrienden en familie hen van referenties kunnen voorzien. Specialisatie is hiervan het gevolg, en door netwerkeffecten heeft deze specialistische bedrijvigheid in een bepaalde sector de eigenenschap zichzelf te versterken. Deze 'segmentatie' van productienetwerken heeft waarschijnlijk een negatieve invloed op de mogelijkheid van het starten van een bedrijf in andere sectoren. Als in het netwerk van een Afrikaan een meerderheid in de agrarische sector zit, is het minder waarschijnlijk dat hij actief op zoek

gaat naar mogelijkheden in bijvoorbeeld de ICT-sector. Dit heeft ook gevolgen voor de exportstructuur van Afrikaanse landen. Economische theorieën, zoals die van het comparatieve voordeel, kunnen niet geheel verklaren waarom sommige landen met goedkope arbeidskrachten wel succesvol zijn in het exporteren van handgemaakte producten, en andere vergelijkbare landen niet. Wellicht bieden de Afrikaanse netwerken met de zichzelf versterkende segmentatie-effecten een alternatieve verklaring?

Het lijkt er op dat expatgemeenschappen belangrijk zijn bij de vestiging van nieuwe industrieën. Zo zijn in Mauritius door internationale relaties van de lokale Chinese gemeenschap diverse textiel fabrieken van Taiwan naar het eiland verplaatst. En welke effecten hebben netwerken gehad op de vestiging van Nederlandse tuinbouwers in Ethiopië, Kenia en Tanzania? Een belangrijke uitdaging voor de toekomst is de vraag hoe interacties tussen Afrikaanse en Nederlandse netwerken kunnen leiden tot nieuwe en wederzijds profijtelijke zakenrelaties.

N.B. Mijn bijdrage is grotendeels gebaseerd op het werk van de ontwikkelingseconoom Marcel Fafchamps, een vooraanstaand expert op het gebied van markteconomische instituten in Sub-Sahara Afrika en direct betrokken bij talrijke onderzoeken onder Afrikaanse bedrijven.

39 Commerciële interesse wekken, geen liefdadigheid

Andy Mosmans, Directeur Ara-groep Rotterdam

De beste ontwikkelingshulp is merkhulp. Ondernemingen in ontwikkelingslanden moeten hun eigen internationale topmerken bouwen en minder afhankelijk worden van het maken van merkloze producten voor ondernemingen uit westerse landen. Omdat er zo weinig kennis is over individuele landen wordt er teveel gegeneraliseerd. Afrikaanse merken creëren is een manier om het eenzijdige imago van 'Afrika' te veranderen.

De zakenwereld draait steeds meer om *intangible value* creëren. Meer dan 70% van de waarde van de S&P500 – de grootste ondernemingen in de Verenigde Staten – is inmiddels ontastbaar en een groot gedeelte daarvan is *brand equity*, merkwaarde. Volgens de laatste berekening van *Business Week* zijn de honderd sterkste merken ter wereld gezamenlijk zelfs meer dan USD 1.000.000.000.000,- waard. Om dit ongelooflijk grote getal meer in perspectief te plaatsen: dit is ongeveer evenveel als het bruto nationaal product van de 63 armste landen ter wereld, waar meer dan de helft van de wereldbevolking leeft.

Op basis van deze constatering is er soms oppositie tegen merken. Het meest bekende boek in dit verband is waarschijnlijk *No Logo*¹⁶ van Naomi Klein: machtige merken doen de wereld onrecht aan is haar stelling. Weg met het merk. *No Logo*.

Er is ook een andere visie mogelijk. Simon Anholt stelt in zijn boek *Brand New Justice*¹⁷ dat Naomi vooral aantoonde dat slechts de helft van de wereld zijn voordeel doet met internationale merken. Ofwel: de beste manier om ook in de Derde Wereld waardecreatie te realiseren is steun bij het opbouwen van sterke merken in de mondiale economie. De beste ontwikkelingshulp is merkhulp. Ondernemingen in ontwikkelingslanden moeten hun eigen internationale topmerken bouwen en minder afhankelijk worden van het maken van merkloze producten voor ondernemingen uit westerse landen.

Daarnaast is het juist positioneren van een land een sterk wapen in de concurrentiestrijd. Meer specifiek voor Afrika geldt dan dat het niet alleen een slecht imago heeft, maar ook lijdt aan wat je het *continent brand-effect* kunt noemen.

16 Klein, N. (2000), *No Logo: Taking Aim at the Brand Bullies*. Knopf, Canada.

17 Anholt, S. (2003), *Brand New Justice: The Upside of Global Branding*. Routledge, London.

Omdat er zo weinig kennis is over de individuele landen, heeft ieder land op het continent - met uitzondering van Zuid-Afrika - dezelfde, helaas negatieve, reputatie. Zelfs van een relatief welvarend en goed bestuurd land als Botswana heeft men in het Westen de perceptie van het geweld van Rwanda, de corruptie van Nigeria, de armoede van Ethiopië en de hongersnood van Sudan. Dit wordt nog eens versterkt door de goedbedoelde acties van mensen als Bob Geldof en Bono. Iedere keer als deze beroemdheden voor miljoenen tv-kijkers over de hele wereld verschijnen en hun gepassioneerde pleidooi in naam van het totale continent houden, wordt er een negatief beeld van Afrika geschetst. En niet een beeld van 53 afzonderlijke landen die zich in verschillende ontwikkelingsstadia bevinden en strijden voor hun onafhankelijke bestaansrecht en identiteit.

Branding voor liefdadigheid en *branding* voor economische ontwikkeling zijn fundamenteel onverenigbaar. Een merkbeeld dat exclusief is ontworpen om ongeïnteresseerde generositeit aan te spreken, kan niet tegelijkertijd gezonde commerciële interesse opwekken.

Afrikaanse merken creëren is een manier om dit beeld te veranderen. Als mensen twijfelen aan de kracht van consumentenmerken, moeten ze eens kijken naar het succes van Japan en Duitsland. Na de Tweede Wereldoorlog waren deze landen bijna paria's. Maar via de export van *engineering* en technologie hebben ze slechts veertig jaar nodig gehad om tot de meest bewonderde en betrouwbaarste landen op aarde te behoren.

Nog een iets andere kijk op de zaak levert managementgoeroe C.K. Prahalad met zijn meest recente boek *The Fortune at the Bottom of the Pyramid*¹⁸. De vier miljard armen in de wereld vormen in zijn optiek niet (alleen) een enorm grote groep hulpbehoevendenden, maar ook een enorme grote groep potentiële klanten. Zijn visie luidt kort door de bocht 'from poverty to potential'. De groei van de wereldeconomie gaat uit de Derde Wereld komen. De thans leidende ondernemingen en merken doen er goed aan hun focus te verleggen naar deze markt en te helpen deze te ontwikkelen. Niet alleen is deze markt in potentie zeer groot, ook dwingt hij tot fundamentele innovatie, omdat tegen de huidige kosten en prijsniveaus er gewoonweg geen zaken kunnen worden gedaan.

BrandAid, een initiatief van Creative Direction Group, Freshwater Business Partners en eVentures, wil als fonds en platform een brug slaan tussen de Eerste en de Derde Wereld. Merkenmanagement, het creëren van ontastbare waarde,

¹⁸ Prahalad, C.K. (2005), *The Fortune at the Bottom of the Pyramid*. Pearson Education, Limited.

speelt hierin een cruciale rol. Meer nog dan aandacht vragen voor de goede zaak via *Communication* (Live8 en BandAid), ter beschikking stellen van *Credits* (Rabobank e.a.), of zelfs *Competences* (TNT e.a.), wil BrandAid *Co-Creation* van waarde realiseren in projecten. Wij denken aan een internationaal fonds waarin zowel grote internationale merkondernemingen (TNT, KLM, Unilever, etc.) als financiële partijen (banken en *venture capital companies*), organisaties als FairTrade Original, het CBI en uiteindelijk ook het publiek kunnen participeren. Ook zien we een rol weggelegd voor de Nederlandse regering en meer specifiek voor de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris voor Buitenlandse Handel.

Nederland is een land met handelsgeest en grote betrokkenheid bij ontwikkelingssamenwerking. Het kan door BrandAid de wereld tonen hoe ontwikkelingssamenwerking en handel op een vernieuwende wijze kunnen plaatsvinden. BrandAid slaat een brug tussen de visie zoals is neergelegd in *Brand New Justice* en *The Fortune at the Bottom of the Pyramid* en wil als fonds zowel een *Economic Return* (omzet, winst, waardecreatie) realiseren, als ook een *Social Return* (reputatieopbouw in de Eerste Wereld en ontwikkeling in de Derde) en een *Creative Return* (zingeving, meer betrokken en gemotiveerde medewerkers). BrandAid wil Eerste-Wereldmerken ondersteunen bij maatschappelijk verantwoord ondernemen in de Derde Wereld en Derde-Wereldmerken bij hun expansie in de Eerste Wereld en uiteindelijk zelf uitgroeien tot een platform waar mensen en merken uit zowel de Eerste als de Derde Wereld elkaar vinden.

40 Tijd voor een eigenwijzer buitenlandbeleid

Bram Vermeulen, correspondent NRC Handelsblad in Zuid-Afrika

De laatste weken van 2007 en de eerste van 2008 waren een public relations-ramp voor Afrika. In Zuid-Afrika, de motor van het continent, kwam een tribalist aan het hoofd van de regeringspartij die wordt verdacht van corruptie. In een andere modelstaat, Kenia, zijn verkiezingen uitgelopen op bloedvergieten. Daar kwamen bij de beelden die we van Afrika gewend zijn, een poging tot staatsgreep in Tsjaad, bommen in Somalië, overstromingen in Mozambique.

Journalisten verprutsen het imago van dit continent. Dat is doorgaans de aantijging bij *master classes* voor eerstejaars studenten journalistiek, conferenties en cafébijeenkomsten. Waarom berichten jullie nooit eens positief over Afrika? Waarom gaan de verhalen alleen over oorlog, honger en overstroming en niet over hippe rapmuziek of mobiele telefonie?

Mijn stelling is dat de diplomatie medeplichtig is. Het beleid van de Nederlandse regering versterkt het imago van een continent dat je beter mijden kunt. Als er voor de journalistiek belangrijke lessen te leren zijn over Afrika, dan ook zeker in Den Haag.

Ten eerste is er de taakverdeling tussen de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De gezamenlijke reis naar Sudan van de ministers Verhagen en Koenders begin februari 2008 was een zeldzame uitzondering. Doorgaans voert de minister voor Ontwikkelingssamenwerking het woord over de Nederlandse bemoeienis in Afrika. Hij spreekt over vrouwen-misbruik in Congo en Darfur (“verschrikkelijk”, “afschuwelijk”) en mag een paar miljoen euro vrijmaken voor hernieuwd beleid voor falende staten. De minister van Buitenlandse Zaken voert het woord over echt belangrijke kwesties, die geen medelijden behoeven, maar zakelijk instinct. Hij reist naar Washington, maakt zich boos over de impasse in het Midden-Oosten.

Vergelijk dit eens met de aanpak van de Chinese regering de afgelopen vijf jaar. Niet alleen de premier reisde naar alle uithoeken van het continent, ook de president zelf. De Chinezen spreken over een gelijkwaardige relatie met Afrika, zonder bemoeienis met interne aangelegenheden. Die houding wordt door westerse diplomaten bekritiseerd. China zou geen oog hebben voor mensenrechtenschendingen, houdt kwade regimes in het zadel.

De kritiek gaat voorbij aan het feit dat Westerse regeringen in grote lijnen hetzelfde doen. De verkiezingsfraude in Nigeria wordt weliswaar veroordeeld, maar de relatie met de nieuwe president blijft warm genoeg om de investeringen van de oliebedrijven niet in de weg te staan.

Imago drijft ons buitenlandbeleid. Met de Zimbabwaanse president Robert Mugabe gaat de Nederlandse premier niet op de foto. Op de EU-Afrikatop worden zijn mensenrechtenschendingen fel bekritiseerd. Het gebeurde minder dan een maand nadat de Nederlandse regering een handelsmissie stuurde naar Angola, waar al meer dan vijftien jaar geen verkiezingen zijn georganiseerd en waar mensenrechtengroeperingen even vuistdikke rapporten schrijven over mishandeling en wanbeleid als in Zimbabwe. Maar Angola is geen land dat makkelijk *breaking news* wordt op CNN. Daar kraait geen haan naar.

Is het niet tijd voor een eigenwijzer buitenlandbeleid, dat maling heeft aan het werk van journalisten?

VI Conclusies en aanbevelingen van de werkgroepen

Alle 21 werkgroepen hadden de opdracht aan het eind van de discussie met één uitkomst, aanbeveling of conclusie te komen. Hier volgen de uitkomsten van de werkgroepen.

Het geïntegreerde buitenlandbeleid

Goed bestuur in Afrika

Legitimiteit en effectiviteit zijn sleutelbegrippen voor goed bestuur. In de kern draait goed bestuur dus om verantwoording afleggen aan de eigen bevolking – *downward accountability* – en effectieve dienstverlening van nationale en lokale overheden.

Mensenrechten

De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelings-samenwerking moeten explicieter aandacht besteden aan de bevordering van alle mensenrechten aansluitend op de millenniumdoelen en moeten daarbij aansluiten op het toenemend aantal Afrikaanse initiatieven die uitgaan van de eigen waarden en behoeften, zonder de universele vrijheden te compromitteren.

Bevordering van de rechtsstaat

De derde pijler van het Nederlandse 3D-beleid zou ‘democratie’ moeten zijn. Democratie kan niet zonder de ontwikkeling van de rechtsstaat en de naleving van alle mensenrechten. Dit is een langdurig en kennisintensief proces waaraan de Nederlandse regering zich duidelijk moet committeren.

Gender en vrouwenrechten

Bevorder rechten en *empowerment* van vrouwen en meisjes samen met mannen door te werken aan verandering van masculiniteit (*empowerment* van mannen).

Hiv/aids

Wil Nederland succesvoller zijn in de mondiale strijd tegen aids, dan moet hiv/aids een sterkere plaats krijgen in het geïntegreerde buitenlandse beleid.

Migratie en demografie

Er moet meer rekening worden gehouden met mobiliteit en er is meer aandacht nodig voor nieuwe kwetsbare groepen als gevolg van migratie, hiv/aids en demografische ontwikkelingen. Bovendien moet het beleid zich meer richten op het creëren van werkgelegenheid om migratie van jongeren tegen te gaan.

Groei en verdeling

Een ruimhartig migratiebeleid zal, in combinatie met het faciliteren van *remittances* en enige vorm van compensatie voor de *brain drain*, de convergentie van de internationale welvaartsgroei moeten versnellen. Een marktgerichte benadering lijkt gunstig te werken voor kleine landbouwproducenten in ontwikkelingslanden en moet daarom krachtig worden bevorderd.

Algemene begrotingssteun

Het aandeel algemene begrotingssteun moet verhoogd worden, waarbij de conditionaliteiten minder input- en instrumentgericht zijn en meer op een generiek niveau van vertrouwen in het beleid van de ontvangende landen gebaseerd zijn. Dit moet resulteren in meer meerjarencommitteringen (zoals de EU), waarbij wordt afgerekend op resultaten. *Accountability* moet zich meer richten op de binnenlandse verantwoordingsstructuren.

De coherentie in het buitenlandbeleid

Veiligheid en ontwikkeling

Nederland moet zich niet in de breedte toeleggen op negen landen in profiel 2, maar zich in de diepte concentreren op drie landen waarover Nederland expertise heeft.

Fragiele staten

In fragiele staten gaat het om de opbouw van staatsinstituties in interactie met maatschappelijke belangengroeperingen. Dit vindt plaats op lokaal, nationaal en (internationaal) regionaal niveau. Aandacht voor fragiele staten betekent ook de blik richten op ogenschijnlijk stabiele landen en de noodzaak van conflict-preventie.

Humanitaire hulp

De aangekondigde notitie humanitaire hulp biedt een uitgelezen mogelijkheid een aantal gebreken van het humanitaire beleid aan te pakken, namelijk (i) een meer integrale aanpak met verbindingen naar wederopbouw, ontwikkeling en politieke actie, (ii) meer lokale inbedding en *ownership*, (iii) een meer humanitaire capaciteitsopbouw van de ontvangende staat en lokale organisaties en (iv) de introductie van humanitaire sectorhulp en het aantrekken van humanitaire sectordeskundigen.

Klimaatverandering en energie

Het beleid voor ontwikkelingssamenwerking moet een expliciete toets hanteren voor effecten als mitigatie, adaptatie, ontbossing en voedselzekerheid. Afrika heeft recht op toegang tot betaalbare energie, ook als dat fossiel is.

Coherentie en handelsbeleid

Nederland zou (i) meer aandacht en geld moeten besteden aan de aanbodstructuur (met name de landbouw) in Afrika, (ii) dat ook moeten doen voor landbouwonderwijs, (iii) moeten zorgen voor de verbeterde toegang van Afrikaanse exporten en (vi) het brede coherentiebeleid goed in de aandacht moeten houden.

Schuldkwijtschelding

Nederland moet zich houden aan de internationale afspraken van Monterrey in 2002 om schuldkwijtschelding additioneel, dat wil zeggen bovenop de reguliere hulpuitgaven van 0,8% van het bnp te doen.

Uitspraak van Wouter Bos op 28 juni 2005: *'De kosten van schuldverlichting van de armste landen moeten niet uit het budget van OS worden betaald. Zo'n extra inspanning zou Nederland goed doen.'* bron: www.oneworld.nl

'Pure' ontwikkelingssamenwerking

Sectorale benadering

Om hulp echt effectief te maken moet men in de sectorale benadering de zeggenschap leggen bij de mensen om wie het écht gaat.

Onderwijs

Overheden, maatschappelijk middenveld en gemeenschappen op subnationaal niveau versterken om hen in staat te stellen om, in kritische dialoog met de donoren, hun eigen, contextrelevante en duurzame oplossingen voor toegang, kwaliteit en gelijke kansen te ontwikkelen en daarover verantwoording af te leggen, respectievelijk deze af te dwingen.

Plattelandsontwikkeling

Nederland moet mede de leiding nemen over een *like minded* Europees donorconsortium voor (sector) steun aan productieve ontwikkeling (op het platteland) van Sub-Sahara Afrika. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen geografisch veelbelovende gebieden en geografisch marginale gebieden.

Stedelijke armoedebestrijding

Omdat (i) in 2015 meer dan 50% van de Afrikaanse bevolking in de stad leeft, en driekwart daarvan in sloppenwijken, (ii) Nederland zich via de millenniumdoelen verplicht heeft om armoedebestrijding prioriteit te geven, (iii) Afrikanen zelf armoedebestrijding in de stad als heel belangrijk zien, (iv) de groeidynamiek in Afrika aansluit bij de huidige beleidsdoelstellingen van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en (v) milieuproblemen in steden zijn geconcentreerd wordt aanbevolen stedelijke armoedebestrijding weer hoog op de beleidsagenda te zetten.

Ngo's en het bedrijfsleven

Ngo's in Afrika

De kracht en positie van ngo's zijn heel divers, maar moet meer zijn dan dienstverlening. Nederland moet bilateraal werken aan versterking van de staat. Ngo's richten zich op *empowerment*. Als een soort Verklaring van Parijs voor ngo's moet er meer coördinatie komen tussen ngo's en donoren: complementariteit, meer efficiëntie en resultaat.

Zakendoen in Afrika

Ondanks erkenning van het belang van ontwikkeling van de private sector in het internationale debat is er relatief weinig aandacht voor in de uitvoering van het Nederlandse beleid. Een intensivering van de contacten tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het bedrijfsleven is wenselijk om investeringen in Afrika te realiseren.

Imago van Afrika

De beste ontwikkelingshulp is imagohulp. De oproepen van de minister tot medeleven doen het continent meer schade dan goed. Daarom: zolang hulp bepalend blijft voor het imago van Afrika, zal het nooit wat worden met onze relatie tot Afrika.

Bijlagen

Bijlage 1 Programma Afrikacongres 2008

- 9:30 Inschrijving en ontvangst deelnemers met koffie/thee
- 10:00 Opening
Wepke Kingma, directeur Directie Sub-Sahara Afrika
- Toelichting op de evaluatie
 - Hoe heeft het Nederlands Afrikabeleid zich ontwikkeld en was het consistent en relevant?
 - Wat kon de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleids-evaluatie vaststellen over de resultaten, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het Nederlandse beleid?
 - Welke zijn de belangrijkste aanbevelingen?
- Bram van Ojik, directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en
Beleids-evaluatie
- 10:25 Het Nederlandse Afrikabeleid
- Wat betekent geïntegreerd Afrikabeleid?
- Maxime Verhagen, minister van Buitenlandse Zaken
- 10:45 Pauze

11:15	Werkgroepen	
	1 Algemene begrotingssteun	
	Werkgroepleider	Prof. dr. Sweder van Wijnbergen (Universiteit van Amsterdam)
	Eerste inleider	Dr. Geske Dijkstra (Erasmus Universiteit Rotterdam)
	Tweede inleider	Drs. Farah Karimi (Oxfam Novib) ipv Drs. Theo Bouma (Oxfam Novib)
	2 Onderwijs	
	Werkgroepleider	Ria van Hoewijk (I/C Consult)
	Eerste inleider	Dr. Machteld Ooijens (ICCO)
	Tweede inleider	Drs. Babette Wils (Education Policy and Data Center Washington)
	3 Hiv/aids	
	Werkgroepleider	Prof. dr. Anita Hardon (Universiteit van Amsterdam)
	Eerste inleider	Drs. Peter van Rooijen (International Civil Society Support)
	Tweede inleider	Drs. Arend Pieper (consultant)
	4 Bevordering van de rechtsstaat	
	Werkgroepleider	Prof. dr. Gerti Hesseling (Universiteit Utrecht)
	Eerste inleider	Mr. dr. Barbara Oomen (Roosevelt Academy)
	Tweede inleider	Drs. Roel von Meijenfeldt (Neder- lands Instituut voor Meerpartijen Democratie)
	5 Humanitaire hulp	
	Werkgroepleider	Prof. dr. ir. Georg Frerks (Universiteit Utrecht)
	Eerste inleider	Ir. Anne Pieter van Dijk (Oxfam Novib)
	Tweede inleider	Dr. Joost Herman (Rijks Universiteit Groningen) – niet aanwezig

- 6 Fragiele staten
- | | |
|-----------------|---|
| Werkgroepleider | Prof. dr. Leo de Haan
(Afrika Studie Centrum) |
| Eerste inleider | Evert Kets MA (Clingendael) |
| Tweede inleider | Prof. dr. Koen Vlassenroot
(Universiteit Gent) – niet aanwezig |
- 7 Klimaatverandering en energie
- | | |
|-----------------|--|
| Werkgroepleider | Prof. dr. mr. Catrinus Jepma (Rijks
Universiteit Groningen) |
| Eerste inleider | Dr. Heleen de Coninck
(Energieonderzoek Centrum
Nederland) |
| Tweede inleider | Mr. dr. Derk Reefman (Philips) |
- 8 Zakendoen in Afrika
- | | |
|-----------------|---|
| Werkgroepleider | Ir. Kees van Heijst (Netherlands
Africa Business Council) |
| Eerste inleider | Jesse Bobeldijk BSc. (Netherlands
Africa Business Council) |
| Tweede inleider | Dhr. David Gerbrands (Rabobank) |
- 9 Gender en vrouwenrechten
- | | |
|-----------------|--|
| Werkgroepleider | Hettie Walters MA (ICCO) |
| Eerste inleider | Drs. Aernout Zevenbergen
(schrijver) |
| Tweede inleider | Dr. Karin Willemse
(Erasmus Universiteit Rotterdam) |
- 10 Migratie en demografie
- | | |
|-----------------|--|
| Werkgroepleider | Drs. Aagje Papineau Salm (Rijks
Universiteit Groningen) |
| Eerste inleider | Prof. dr. Annelies Zoomers
(Universiteit Utrecht) |
| Tweede inleider | Prof. dr. Anke Niehof (Wageningen
Universiteit) |

12:45 Lunch

14:00 Werkgroepen

11 Sectorale benadering

Werkgroepleider

Mr. Dirk Elsen (SNV)

Eerste inleider

Dr. Nico van Niekerk (IOB) ipv

Dr. André Leliveld (Afrika Studie
Centrum)

Tweede inleider

Ir. Herman Snelder (Management
for Development Foundation)

12 Plattelandsontwikkeling

Werkgroepleider

Prof. dr. Ton Dietz (Universiteit van
Amsterdam)

Eerste inleider

Dr. Jan Sterkenburg (consultant)

Tweede inleider

Dr. Lia van Wesenbeeck (Stichting
Onderzoek
Wereldvoedselvoorziening van Vrije
Universiteit)

13 Coherentie en handelsbeleid

Werkgroepleider

Drs. Peter Heintze
(Evert Vermeer Stichting)

Eerste inleider

Dr. Paul Hoebink (Centre for
International Development Issues
Nijmegen, Radboud Universiteit)

Tweede inleider

Dr. Pitou van Dijk (Centre for Latin
American Research and
Documentation, Universiteit van
Amsterdam)

14 Stedelijke armoedebestrijding

Werkgroepleider

Dr. Jos Mooij (Institute of Social
Studies)

Eerste inleider

Dr. Marc Lammerink
(FMD Consultants)

Tweede inleider

Dr. Dick Foeken (Afrika Studie
Centrum)

- 15 Het Imago van Afrika
- | | |
|-----------------|--|
| Wergroep­leider | Prof. dr. Louk de la Rive Box
(Institute of Social Studies) |
| Eerste inleider | Drs. Andy Mosmans (Ara Groep) |
| Tweede inleider | Drs. Bram Vermeulen
(correspondent NRC Handelsblad) |
- 16 Veiligheid en ontwikkeling
- | | |
|-----------------|---|
| Wergroep­leider | Mr. drs. Kees Homan (Clingendael) |
| Eerste inleider | Prof. dr. Gerd Junne (Universiteit van Amsterdam) |
| Tweede inleider | Drs. Jan Gruiters (IKV Pax Christi) |
- 17 Goed bestuur in Afrika
- | | |
|-----------------|---|
| Wergroep­leider | Drs. René Grotenhuis (Cordaid) |
| Eerste inleider | Drs. Corina Straatsma (Hivos) |
| Tweede inleider | Drs. Johan te Velde (IKV Pax Christi) |
| Derde inleider | Prof. dr. Mohamed Salih (Institute of Social Studies) |
- 18 Niet-overheidsorganisaties in Afrika
- | | |
|-----------------|---|
| Wergroep­leider | Prof. dr. Ruurd Rueben (Centre for International Development Issues Nijmegen, Radboud Universiteit) |
| Eerste inleider | Drs. Manuela Monteiro (Hivos) |
| Tweede inleider | Dr. David Sogge (Transnational Institute) |
- 19 Groei en verdeling
- | | |
|-----------------|---|
| Wergroep­leider | Prof. dr. Henk Jager (Universiteit van Amsterdam) |
| Eerste inleider | Mevr. Annemieke Beekmans (SNV) |
| Tweede inleider | Prof. dr. Robert Lensink (Rijks Universiteit Groningen) |
- 20 Mensenrechten
- | | |
|-----------------|--|
| Wergroep­leider | Mr. dr. Quirine Eijkman (Roosevelt Academy) |
| Eerste inleider | Dhr. Lars van Troost (Amnesty International) |

	Tweede inleider	Prof. dr. Nico Schrijver (Universiteit Leiden)
	21 Schuldkwijtschelding	
	Werkgroep leider	Dhr. Peter van Lier (One World)
	Eerste inleider	Dr. Geske Dijkstra (Erasmus Universiteit)
	Tweede inleider	Mevr. Greetje Lubbi (Jubilee Nederland)
15:30	Pauze	
16:00	Reactie vanuit Afrika	
	- Wat zou Afrika van Nederland willen?	
	- Welke Nederlands bilateraal beleid zou Afrika graag zien?	
	K.Y. Amoako, ex-secretaris-generaal van de Economic Commission for Africa van de VN	
16:30	Nederland en Afrika: de toekomst	
	- Wat zijn de Nederlandse ambities in Afrika?	
	- Wat vindt de minister van de aanbevelingen uit de werkgroepen?	
	Bert Koenders, minister voor Ontwikkelingssamenwerking	
17:00	Borrel	

Bijlage 2 Deelnemerslijst Afrikacongres 2008

Onderstaand een lijst van geregistreerde deelnemers aan het Afrikacongres op 13 februari 2008.

Marusja Aangeenbrug; Jane Nyokabi Aerts; Jos van Aken; Paul Allertz; KY Amoako; Margo Andriessen; Joost Andriessen; Justine Anschütz; Dorothé Appels; Hans Ariëns; Abiy Ashenafi; Aderonke Awe; Wim Bakker; Femmy Bakker-deJong; Frank Bakx; Frans Baneke; Coen Beeker; Annemieke Beekmans; Mariska van Beijnum; Paul Bekkers; H.M. Belay; Bernard Berendsen; Katja Berkhout; Jos van Beurden; Jasmin Beverwijk; Frans Bieckmann; Bob van der Bijl; Leon Bijlmakers; Joep Bijlmer; Mirjam Blaak; Nienke Blauw; Marijn van Blom; Dorothy Boatemah-Ameyaw; Jesse Bobeldijk; Edith Boekraad; Jan de Boer; Monica den Boer; Dieuwke Boersma; Dick Bol; B.J.M. van Bolhuis; Paulien Boone; Else Boonstra; René Boot; Berendien Bos; Joke Brandt; Emma van Bree; Natalie den Breugom de Haas; Kees van den Broek; Ruurd Brouwer; Ria Brouwer; Maarten Brouwer; Hedwig Bruggeman; Evelijne Bruning; Hans Brüning; Reina Buijs; Toon Bullens; M. van Bunningen; Monique Calon; Riekje Camara; Anne-Marchien van Campen; Charlotte Capello; Karel Chambille; Marloes Claassens; Peter Coelewijn; Anke van Dam; Christoph Damalie; Gaston De la Haye; Marleen Dekker; Henk Dielis; Ton Dietz; Pitou van Dijk; Han van Dijk; Meine Pieter van Dijk; D.J.H. van Dijk; Anne Pieter van Dijk; Heerko Dijksterhuis; Geske Dijkstra; Bob van Dillen; Jan van Doggenaar; Gerda Dommerholt; Michel Doortmont; Alle Dorhout; Loeky Dtroesen; Ella Du Toit; Irma van Dueren; Ineke Duijvestijn; Caroline van Dulleman; Marion Eeckhout; Quirine Eijkman; Mijke Elbers; Dirk Elsen; Rogier Elshout; Tuur Elzinga; Paul G.H. Engel; Chris Enthoven; Elizabeth Fanoiki; Rafaëla Feddes; Servaas Feiertag; Peter Flik; Dick Foeken; Paulien Fopma; Georg Frerks; Maarten Froger; Henriette (Jet) van der Gaag – Halbertsma; Hilde Geerling; Chris Geerling; Joris Geeven; Colette Gerards; David Gerbrands; Bruno Gerrits; Chantal Gill'ard; Mette Gonggrijp; Luc van de Goor; Mirco Goudriaan; Anne van der Graaf; Rietje Grit; Paul Groenewegen; Albert de Groot; René Grotenhuis; Jan Gruiters; Leo de Haan; Maja Haanskorf; Kirsten Hagen; Caroline Hamm; Tamme Hansma; Anita Hardon; Sarah Hardus; Karen Harth; Frederik Haver Droeze; Rose Headley; Ted van Hees; Kees van Heijst; Peter Heintze; Astrid Helder; Bert Helmsing; Huub Hendrix; Bob Hensen; Peter Hermes; Reggie Hernauss; Corien Herweijer; Gerti Hesseling; Henk van den Heuvel; Eric Hilberink; Catherine Hodgkin; Hans Hoebeke; Paul Hoebink; Dick van der Hoek; Jan Hoek; Gerben Hoetink; Reinier van Hoffen; Kees Homan; Joep Houterman; Irene Hübner; Jan Huesken; Bram Huijsman; Ton Huijzer; Hidde

Huitzing; Marie Hulsmán-Vejsová; Annet Ijff; Bioly Ikele; Jennyfer Imperator; Liesbeth Inberg; Deo Irambona; Henk Jager; Klaartje Jaspers; Catrinus Jepma; Shivant Jhagroe; Henk de Jong; E.W. de Jong; Henri Jorritsma; Gerd Junne; Eric Kamphuis; Farah Karimi; Antonie de Kemp; Russell Kerkhoven; Trudy Kerperien; Ineke van Kessel; Evert Kets; Wepke Kingma; Aika van der Kleij; K. Klerk; Ted Kliest; E. Klinkert; Jan Klugkist; Han Koch; Bert Koenders; Annemarie Kolk; Margo Kooijman; Martin Koper; Tirza Kouwenberg; Fred van der Kraaij; Moniek van der Kroef; Alice Mapezi Kubo; Jan Lamberink; Marc P. Lammerink; Ellen Lammers; Ben Lamoree; Lema Landu; Piet Lanser; Ton Lansink; Margot Leegwater; Melle Leenstra; Wiegert de Leeuw; Johannis Leeuwenburg; Robert Lensink; Peter Letitre; Peter van Lier; Bas Limonard; E.J. Lindhout; Peter Lock; Bert Lof; Greetje Lubbi; Dieuwerke Luiten; Farimos Maalim; Seher Urooj Malik; Thomas de Man; Stéphanie Mbanzendoré; Paul Mbikayi; Ineke van de Meene; Marloes van der Meer; Jorn van der Meer; Gabriella Meerbach Cisse; Roel von Meijenfeldt; Marga Meijerman; Jeroen Mimpén; Awín A. Mohamoud; Henk Molenaar; Manuela Monteiro; Jos Mooij; Andy Mosmans; Dik van Mourik; Teddie Muffels; Sophia Mukamana van Heesewijk; Marc van den Muyzenberg; Co Neetesón; Anke Niehof; Nico van Niekerk; Bram van Nieuwenhuijzen; Dicky Nieuwenhuis; Vanessa Nigten; Rob Nijhof; Elvira van Noort; Bale Nyenyenzi; Esther Obdam; Bram van Ojik; Nynke Okma; Machteld Ooijens; Barbara Oomen; Fon van Oosterhout; C. Opong; Bram van Overbeeke; Fred Paats; Aagje Papineau Salm; Bernike Pasveer; Michael Pavicic; Lotte Pelckmans; Hans Pelgröm; Robert Petri; Arend Pieper; Hansje Plagman; Arie van der Plas; Wouter Plomp; Nico Plooijer; Theodore van der Pluijm; Arie van der Poel; Robert Poelhekke; Ineke van de Pol; Egbert Pos; Wil Prins; Delphine Pronk; Willem van de Put; Maartje van Putten; Youssef Rahman; Ab van Ravestein; Christiaan Rebergen; Derk Reefman; Ellen van Reesch; Yvonne Reifler; Tobias Reijngoud; Leen Revallier; Pascal Richard; Annemiek Richters; Hans Rijneveld; Bart Rijs; Anne-Lies Risseeuw; Louk de la Rive Box; Roland Rodts; Corrie Roeper; Rogier van 't Rood; Marjolein de Rooij; Peter van Rooijen; Ruerd Ruben; Mashair Saeed; Mohamed Salih; Koffi Samafu Miese; Eisjen Schaaf; Marein van Schaaijk; Nathalie van Schagen; Marion van Schaik; Robert Jan Scheer; Dick Scherjon; Steven Schoofs; Nico Schrijver; Georgette Schutte; Rinder Sekeris; Robert-Jan Siegert; Margarida Silva Mendes; Hans Slegtenhorst; Huub Sloot; Sef Slootweg; Hans Slot; Eric Smaling; Coert Smit; Rosan Smits; Simon Smits; Herman Snelder; David Sogge; Leontine Specker; Ad Spliet; Esther Sprangers; Nienke Stam; Jacqueline Steenbergen; Frank van Steenbergen; Marijke Stegeman; Saskia Stehouwer; Pieter Stek; Jan Sterkenburg; Sam Stevens; Corina Straatsma; B.M. Sumaili; Menno Sypkens Smit; L.B. Takang; Babah Tarawally; Nina Tellegen; Jacqueline Tellings; Rita Tesselaar; Adrien

Théâtre; A. Thijsen; Ruud Treffers; Remko Triezenberg; Lars van Troost; Henk Tukker; Janine Ubink; Gerrit Jan van Uffelen; Marcia Valkenhoff; Erwin van Veen; Roel van der Veen; Imre Veeneman; Paul Willem Vehmeijer; Johan te Velde; Anita Veltmaat; Rianne Verbeek; Frans Verberne; Annemieke Verburg; Maxime Verhagen; Anouk Verheijen; Deem Vermeulen; Bram Vermeulen; Stefan Verwer; Johan Veul; Inge Vianen; Rob Visser; Hans de Voogd; Joel Voordewind; Chris van der Vorm; Janine de Vries; Lotje de Vries; Cornélie van Waegeningh; Geurt van de Wal; Frits van der Wal; Jos Walenkamp; Mark Wallet; Hettie Walters; Sophia van der Wardt; Hanna Weijers; Frans Werter; Lia van Wesenbeeck; Godfried Wessels; W.G. Wessels; Hans Peter Wiebing; Jelte van Wieren; Dharsan Wignarajah; Hieke Wijbenga; Sweder van Wijnbergen; Caroline Wildeman; Ank Willems; Edu Willemse; Karin Willemse; Babette Wils; Reinier van Winden; Matthijs Wolters; Bertram Zagema; Sjoerd Zanen; Elsbeth Zeijlemaker; Kees Zevenbergen; Aernout Zevenbergen; Kirsten Zindel; Ton van der Zon; Annelies Zoomers; Lieke van der Zouwen; Mark Zuidgeest; Martin Zwanenburg; Paul Zwetsloot; Ben Zwinkels.

www.minbuza.nl

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

juni 2008

OSDR 6627/N

