

Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006

Evaluatie van de bilaterale samenwerking

Drukker OBT, Den Haag
Ontwerp Corps, Den Haag
Omslag ontwerp Eindeloos, Den Haag
Opmaak Eindeloos, Den Haag
Omslag foto Roel Burgler
Kaarten UvA-Kaartenmakers
Editor Karolien Bais
ISBN 978-90-5328-359-2
Bestelcode BZDR6626/N
www.minbuza.nl/iob
februari 2008

Voorwoord

In het maatschappelijk debat over de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking doet de *onliner* het, net als in veel andere debatten, meestal beter dan de nuance. Wie zegt dat hulp weggegooid geld is of wie denkt dat de redding nabij is als je maar genoeg geld ophaalt, kan sneller op aandacht en bijval rekenen dan degene die er op wijst dat ontwikkeling een zaak is van lange adem, van vallen en opstaan. Met dit rapport zoekt IOB desondanks de nuance. Op verzoek van de Tweede Kamer is onderzocht wat er met Nederlands beleid in Afrika is bereikt. Het gaat daarbij om hulp, maar ook om diplomatieke inspanningen en om economische betrekkingen. Die laatste worden steeds belangrijker. Een deel van Sub-Sahara Afrika mag zich sinds enkele jaren verheugen in een opmerkelijke omslag in de aard van de belangstelling voor het continent. Waar lange tijd de traditionele hulpverleners uit de al even traditionele donorlanden het beeld bepaalden, zijn er nu steeds vaker nieuwe spelers op het toneel, zoals China en India. Maar ook voor de Verenigde Staten is Afrika, als leverancier van olie en grondstoffen en in het kader van de strijd tegen het terrorisme, steeds belangrijker.

De rol die Nederland te midden van deze giganten speelt is bescheiden, maar belangrijk. Nederland heeft in veel landen op het continent, zoals ook elders op de wereld, een zekere reputatie als voorloper op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Dat wordt in deze evaluatie geïllustreerd met de Nederlandse introductie van nieuwe hulpmodaliteiten zoals de sectorale benadering, met de rol die ons land speelt bij het aanjagen van harmonisatie (tussen donoren) en *alignment* (met het ontvangende land), en op het terrein van coherentie. Ook met de meer politieke interventies - bemiddeling bij conflicten, opbouw van de rechtsstaat - heeft Nederland zich in landen als Rwanda, Sudan en Zuid-Afrika onderscheiden. Met dit alles heeft ons land bijgedragen aan belangrijke resultaten bij het terugdringen van armoede: er gaan veel meer kinderen naar school, de toegang tot drinkwater is sterk verbeterd, de levensverwachting is toegenomen. En ondanks de hardnekkigheid van sommige schier onoplosbare conflicten en het oplaaien

van nieuwe brandhaarden is op veel plaatsen vrede en democratie dichterbij gekomen - opmerkelijk maar nauwelijks opgemerkt.

Nederland heeft in de geëvalueerde periode bijna EUR 6 miljard aan rechtstreekse hulp gegeven. Via multilaterale kanalen en NGO's komt daar, naar schatting, nog eens EUR 4 miljard bij. Dat is heel veel geld en het is voor arme Afrikanen en Nederlandse belastingbetalers van groot belang om te weten of dit geld goed is besteed. Beiden hebben er evenzeer recht op dat er kritisch gekeken wordt naar mogelijkheden om de effectiviteit van de inspanningen te vergroten. Ook dat is in deze evaluatie gedaan. Dat leidt tot bevindingen en conclusies die er soms niet om liegen. Een aanzienlijk deel van de ontwikkelingsbegroting gaat op aan kwijtschelding van schulden die niet aantoonbaar ontwikkelingsrelevant zijn. De omslag van projecthulp naar sectorsteun en algemene begrotingssteun heeft Afrikaanse overheden in staat gesteld sociale voorzieningen zoals onderwijs en gezondheidszorg uit te breiden, maar het lukt lang niet altijd om daarmee ook de armsten te bereiken. De toegenomen Nederlandse inspanningen voor deze publieke diensten zijn op zich toe te juichen, maar tegelijkertijd is de aandacht voor de productieve sectoren steeds kleiner geworden. Daarmee is de dimensie van werk en inkomen in het ontwikkelingsproces uit het zicht geraakt. En, ten slotte, van het met de mond beleden beginsel van *ownership*, zeggenschap van partnerlanden over de aanwending van het ontwikkelingsbudget, komt in de praktijk bitter weinig terecht.

Met deze evaluatie wil IOB een bijdrage leveren aan een Afrikadebat dat de nuance zoekt, dat afscheid neemt van het doemdenken, zonder daar een naïef vooruitgangsgeloof voor in de plaats te zetten. Het is van groot belang dat dit debat niet alleen hier, maar juist ook in Afrika gevoerd kan worden. IOB werkt in dat verband steeds vaker samen met Afrikaanse instanties en deskundigen. Kijk naar de lijst van de meer dan vijfhonderd (!) geraadpleegde personen (bijlage 5) en u zult zien dat dit ook nu is gebeurd. Bovendien blijven we zoeken naar mogelijkheden om delen van deze studie ook op het Afrikaanse continent te bespreken. Een aantal deelstudies is al in het Engels beschikbaar en er verschijnt een Engelstalige samenvatting van het gehele rapport.

Het IOB-evaluatieteam bestond uit inspecteur Fred van der Kraaij, Eric Kamphuis, Rafaëla Feddes, Liesbeth Kuyate-Inberg, Ydwine Willemsma en Reinier van Winden. Met grote deskundigheid en een al even grote passie voor het onderwerp hebben zij zich, na twee jaar studie, in volledige onafhankelijkheid een oordeel

gevormd over het Nederlandse Afrikabeleid. Met enige trots legt IOB de neerslag van dit werk hierbij aan u voor.

Bram van Ojik

Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Inhoudsopgave

	Voorwoord	1
	Begrippenlijst	15
	Lijst van afkortingen	31
	Lijst van figuren, tabellen en boxen	41
1	Doel, opzet en representativiteit van de evaluatie	47
1.1	Aanleiding	47
1.2	Achtergrond	47
1.3	Uitgaven	49
1.4	Doel van de evaluatie en centrale evaluatievragen	49
1.4.1	Doel van de evaluatie	49
1.4.2	Centrale evaluatievragen	49
1.5	Focus	50
1.6	Representativiteit	50
1.7	Opbouw en methodologie	52
2	Feiten en achtergronden voor het Nederlandse Afrikabeleid	59
2.1	Inleiding	59
2.2	Ontwikkelingen in Sub-Sahara Afrika	59
2.2.1	Algemeen	59
2.2.2	Economie	61
2.2.2.1	Economische groei	61
2.2.2.2	Aandeel in de wereldhandel	65
2.2.2.3	Buitenlandse investeringen	67
2.2.3	Politiek	67
2.2.3.1	Democratisering	67
2.2.3.2	De overheid	68
2.2.4	Conflicten	69
2.2.5	Demografische ontwikkeling	71
2.2.6	Onderwijs en ICT	73

2.3	Internationale actoren	74
2.3.1	Multilaterale actoren	74
2.3.1.1	De VN	74
2.3.1.2	Wereldbank en IMF	74
2.3.1.3	De EU	75
2.3.1.4	De OESO	77
2.3.1.5	De African Development Bank	77
2.3.2	Bilaterale actoren	77
2.3.2.1	Actoren met overwegend geopolitieke belangen	78
2.3.2.2	Andere bilaterale actoren	83
2.3.2.3	NGO's en particuliere initiatieven	85
2.4	Evolutie van de hulp	86
2.4.1	Aanpassingsprogramma's	86
2.4.2	Washington Consensus	86
2.4.3	Veranderende hulpstromen	87
2.4.4	Schuldverlichting	87
2.4.5	Van projectsteun naar begrotingssteun	88
2.4.6	De millenniumdoelen	89
2.5	Ontwikkelingsplannen voor Afrika	90
2.5.1	De jaren tachtig	90
2.5.2	De jaren negentig	91
2.5.3	Het nieuwe millennium	93
3	Nederlandse beleidsintenties 1998-2006	97
3.1	Inleiding	97
3.2	De periode 1989-1998	100
3.2.1	Algemeen beleid	100
3.2.2	Beleid voor Sub-Sahara Afrika	102
3.2.3	Bevindingen	104
3.3	De periode 1998-2002	104
3.3.1	Algemeen beleid	104
3.3.1.1	Landenbeleid	105
3.3.1.2	Het multilaterale kanaal	106
3.3.1.3	Macrogeoriënteerde programmahulp	107
3.3.1.4	Resultaatgerichte verantwoording	107
3.3.1.5	Sectorale benadering	107
3.3.1.6	Het maatschappelijk middenveld	108
3.3.1.7	Technische assistentie	108
3.3.1.8	Coherentie	109

3.3.1.9	Politiekinhoudelijke thema's	109
3.3.2	Beleid voor Sub-Sahara Afrika	113
3.3.3	Bevindingen	114
3.4	De periode 2002-2006	114
3.4.1	Algemeen beleid	114
3.4.1.1	Landenbeleid	115
3.4.1.2	Effectiviteit en coherentie	116
3.4.1.3	Politiekinhoudelijke thema's	118
3.4.2	Beleid voor Sub-Sahara Afrika	122
3.4.3	Bevindingen	125
3.5	Conclusies	126
4	Uitgaven	129
4.1	Inleiding	129
4.2	Landen	129
4.3	Categorieën	136
5	Schuldkwijtschelding	141
5.1	Inleiding	141
5.2	Exportkredietschulden	142
5.3	Beleidsintenties	143
5.4	Beleidsuitvoering	144
5.5	Bevindingen	147
5.6	Conclusies	150
6	Algemene begrotingssteun	153
6.1	Inleiding	153
6.2	Ontwikkeling van beleid	155
6.2.1	Algemeen	155
6.2.2	Landenallocaties	156
6.2.3	Beoordelingskader, monitoring en evaluatie	157
6.2.4	De sectorale benadering	159
6.2.5	Goed bestuur	159
6.2.6	Internationale afspraken	160
6.2.7	Fungibiliteit	160
6.2.8	Institutioneel kader	160
6.3	Uitvoering van beleid	162
6.3.1	Uitgaven	162
6.3.2	Internationale donoren	164

6.3.3	Besluitvorming	165
6.3.4	Beleidsdialoog	175
6.3.5	Begrotingssteun per capita	176
6.3.6	Ontwikkelingen in 2007	177
6.4	Bevindingen	178
6.4.1	Inleiding	178
6.4.2	Beïnvloeding van beleid en beheer	179
6.4.3	Het functioneren van de overheid	180
6.4.4	Harmonisatie, alignment en ownership	181
6.4.5	Economische groei	182
6.4.6	Armoedebestrijding	182
6.4.7	Burkina Faso	183
6.4.8	Ghana	185
6.4.9	Mozambique	186
6.4.10	Uganda	189
6.4.11	Tanzania	190
6.5	Conclusies	191
6.6	Aandachtspunten	194
7	Sectorsteun	197
7.1	Inleiding	197
7.2	Ontwikkeling van beleid	197
7.3	Landselectie	199
7.4	Uitgaven	201
7.5	Sectorkeuze	202
7.5.1	Sectoren en thema's	202
7.5.2	Uitgaven per sector	205
7.6	Veranderingen in de bilaterale hulp	206
7.6.1	Concentratie van hulp	206
7.6.2	Hulpmodaliteiten	208
7.6.3	Technische assistentie	210
7.6.4	Harmonisatie en afstemming	210
7.6.5	Ownership	211
7.7	Armoedebestrijding	214
7.7.1	Onderwijs	214
7.7.2	Gezondheidszorg	215
7.7.3	Effect op armoede	217
7.8	Conclusies	218
7.9	Aandachtspunten	219

8	Basisonderwijs	221
8.1	Inleiding	221
8.2	Ontwikkeling van beleid	222
8.2.1	De internationale context	222
8.2.2	Het Nederlandse beleid	224
8.3	Uitvoering van beleid	226
8.3.1	Uitgaven en organisatie	226
8.3.2	Onderwijspartnerlanden	229
8.3.2.1	Uganda	230
8.3.2.2	Zambia	231
8.3.2.3	Overige onderwijspartnerlanden	232
8.3.3	Fast Track Initiative	234
8.4	Resultaten	235
8.4.1	Deelname aan onderwijs	235
8.4.2	Knelpunten	237
8.5	Impactevaluaties Uganda en Zambia	240
8.5.1	Inleiding	240
8.5.2	Uitgaven	240
8.5.3	Resultaten	241
8.5.4	Impact	247
8.5.5	Bepalende factoren voor impact	249
8.6	Conclusies	253
8.7	Aandachtspunten	254
9	Plattelandsontwikkeling	257
9.1	Inleiding	257
9.2	Uitgaven	259
9.3	Ontwikkeling van beleid	260
9.4	Uitvoering van beleid	262
9.4.1	Mali	264
9.4.2	Tanzania	266
9.4.3	Zambia	267
9.5	Analyse	270
9.5.1	Introductie sectorsteun	271
9.5.2	Keuze van sectoren	272
9.5.3	Landbouw: een gecompliceerde sector	272
9.5.4	Nadruk op private sector	273
9.5.5	Gebrek aan sectoranalyse	274
9.5.6	Prioriteiten van het ontvangende land	274

9.5.7	Internationaal donorbeleid	275
9.5.8	Armoedebestrijding	275
9.6	Conclusies	276
9.7	Mali: Office du Niger	278
9.7.1	Inleiding	278
9.7.2	Uitgaven	278
9.7.3	Uitvoering	279
9.7.4	Resultaten	281
9.8	Tanzania: impactstudie water en sanitatie	282
9.8.1	Inleiding	282
9.8.2	Beleid	283
9.8.3	Uitvoering	284
9.8.4	Resultaten	287
9.9	Aandachtspunten	290
10	Stedelijke armoedebestrijding	293
10.1	Inleiding	293
10.2	Verstedelijking in Afrika	294
10.3	Ontwikkeling van beleid	295
10.3.1	De internationale context	295
10.3.2	Het Nederlandse beleid	296
10.4	Uitvoering van beleid	299
10.4.1	Uitgaven	299
10.4.2	Ethiopië	302
10.4.2.1	Achtergronden	302
10.4.2.2	De Nederlandse aanpak	302
10.4.2.3	Bevindingen	303
10.4.3	Zuid-Afrika	306
10.4.3.1	Achtergronden	306
10.4.3.2	De Nederlandse aanpak	308
10.4.3.3	Bevindingen	308
10.5	Conclusies	311
10.6	Aandachtspunten	313
11	Hiv/aids	315
11.1	Inleiding	315
11.2	Trends in de epidemie	318
11.3	De internationale context	321
11.4	Ontwikkeling van beleid	322

11.4.1	Uitgangspunten	322
11.4.2	Instrumenten	323
11.4.3	Uitgaven	323
11.5	Uitvoering van beleid	324
11.5.1	Partnerlanden	325
11.5.2	Ethiopië	326
11.5.3	Nigeria	327
11.5.4	Zuid-Afrika	328
11.5.5	Analyse	329
11.5.5.1	Integratie van hiv/aids in beleidsterreinen	329
11.5.5.2	De drie c's	332
11.6	Resultaten	333
11.6.1	Voortgang in de bestrijding van de epidemie	333
11.6.2	Resultaten van programma's en projecten	335
11.6.3	Evaluatie van twee onderzoeksprojecten	337
11.7	Conclusies	337
11.8	Aandachtspunten	339
12	Instrumenten voor goed bestuur	341
12.1	Inleiding	341
12.2	De internationale context	342
12.3	Ontwikkeling van instrumenten	343
12.3.1	Notitie Goed Bestuur	345
12.3.2	Handboek Goed Bestuur en de vijf Handreikingen	346
12.3.3	Track Record	348
12.3.4	Coherentie tussen de drie instrumenten	351
12.4	Gebruik van instrumenten	352
12.4.1	Notitie Goed Bestuur en Handboek Goed Bestuur	352
12.4.2	Track Record	353
12.4.3	Beleidsdialoog	355
12.4.3.1	Donorcoördinatie	355
12.4.3.2	Centrale rol van het ministerie van Financiën	357
12.4.3.3	Dialoog tussen lokale actoren	358
12.4.3.4	Monitoring en beheer	359
12.4.4	Geschiktheid van de instrumenten	360
12.5	Resultaten	361
12.5.1	Visie op de lokale bestuursituatie	361
12.5.2	Toekenning van begrotingssteun	362
12.5.3	Invloed van begrotingssteun op het Track Record	363

12.6	Conclusies	365
12.7	Aandachtspunten	366
13	Versterking van de rechtsstaat	369
13.1	Inleiding	369
13.2	Ontwikkeling van beleid	370
13.2.1	Definiëring van de rechtsstaat	370
13.2.2	Het Nederlandse beleid	371
13.2.3	Indicatoren voor beoordeling	373
13.3	Uitvoering van beleid	374
13.3.1	Rwanda	374
13.3.1.1	Recente geschiedenis	374
13.3.1.2	De Nederlandse aanpak	377
13.3.1.3	Sectorsteun en begrotingssteun	379
13.3.1.4	Resultaten	381
13.3.2	Zuid-Afrika	384
13.3.2.1	Recente geschiedenis	384
13.3.2.2	De Nederlandse aanpak	386
13.3.2.3	Resultaten	389
13.4	Conclusies	391
13.5	Aandachtspunten	393
14	Conflicten	395
14.1	Inleiding	395
14.2	Het Nederlandse beleid	397
14.2.1	Ontwikkeling van beleid	397
14.2.2	Uitvoering van beleid	399
14.2.3	Bevindingen	403
14.3	De Hoorn van Afrika	405
14.3.1	Inleiding	405
14.3.2	Sudan	407
14.3.3	Ontwikkeling van beleid	408
14.3.3.1	De periode 1975-2002	408
14.3.3.2	De periode 2002-2006	409
14.3.4	Uitvoering van beleid	413
14.3.5	Bevindingen	415
14.4	Het Grote Merengebied	416
14.4.1	Ontwikkeling van beleid	416
14.4.1.1	Organisatorische aspecten	417

14.4.2	Uitvoering van beleid	418
14.4.2.1	Landselectie	418
14.4.2.2	Samenwerking per land	421
14.4.2.3	Uitgaven	425
14.4.2.4	Vrede en veiligheid	426
14.4.3	Bevindingen	430
14.5	Conclusies	431
14.6	Aandachtspunten	433
15	Humanitaire hulp	435
15.1	Inleiding	435
15.2	De internationale context	436
15.3	Ontwikkeling van beleid	438
15.3.1	Beleidsnota's	438
15.3.2	Strategieën	440
15.3.3	Aandacht voor Afrika	442
15.4	Uitvoering van beleid	443
15.4.1	Het Grote Merengebied	443
15.4.1.1	Burundi	443
15.4.1.2	De Democratische Republiek Congo	444
15.4.1.3	De Nederlandse aanpak	445
15.4.1.4	Resultaten	445
15.4.2	Sudan	447
15.4.2.1	De Nederlandse aanpak	449
15.4.2.2	Resultaten	451
15.4.3	Somalië	452
15.4.3.1	De Nederlandse aanpak	453
15.4.3.2	Resultaten	454
15.5	Conclusies	455
15.6	Aandachtspunten	458
16	Handel en coherentie	459
16.1	Inleiding	459
16.2	Ontwikkeling van beleid	460
16.2.1	Het coherentiebeleid	460
16.2.2	Instrumenten	461
16.3	Snijbloemen	463
16.3.1	Activiteiten op het departement	463
16.3.2	Regionale activiteiten	465

16.3.3	Bilaterale activiteiten	465
16.3.3.1	Kenia	465
16.3.3.2	Zambia	468
16.3.3.3	Uganda	470
16.3.3.4	Tanzania	473
16.4	Katoen	474
16.4.1	Activiteiten op het departement	474
16.4.2	Activiteiten op regionaal niveau	477
16.4.3	Bilaterale activiteiten	478
16.4.3.1	Benin	478
16.4.3.2	Mali	480
16.4.3.3	Burkina Faso	481
16.5	Conclusies	483
16.6	Aandachtspunten	487
17	Conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten	489
17.1	Inleiding	489
17.2	Belangrijke trends	490
17.3	Het Nederlandse bilaterale Afrikabeleid	492
17.4	Armoedebestrijding	493
17.5	Schuldkwijtschelding	496
17.6	Algemene begrotingssteun	498
17.7	Basisonderwijs	501
17.8	Productieve sectoren	503
17.9	Goed bestuur	506
17.10	Conflicten	507
17.11	Humanitaire hulp	510
17.12	Ownership	512
17.13	Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten	514
Bijlagen		519
Bijlage 1	Over IOB	519
Bijlage 2	Terms of Reference	521
Bijlage 3	Organisatie van de evaluatie	541
Bijlage 4	Geraadpleegde bronnen	551
Bijlage 5	Geïnterviewde en geraadpleegde personen	603

Begrippenlijst

Deze begrippenlijst is geen officiële verklarende woordenlijst van het ministerie van Buitenlandse Zaken en is slechts bedoeld om het lezen van het bijbehorende rapport te vergemakkelijken.

Aanbodkant	Refereert aan de productiezijde van de keten.
Aanpassingsprogramma	Economisch hervormingsprogramma.
Accountability	De verantwoording (meestal van de ontvanger) over de besteding en inzet van de middelen, inzicht in procedures, manier van opereren, enz.
Additionaliteit	Refereert vaak aan de internationale afspraak dat het bedrag van schuldkwijtschelding niet ten laste van reeds afgesproken ontwikkelingshulp (<i>Official Development Assistance</i> , ODA) mag komen, maar aanvullend (additioneel) hierop dient te zijn.
Aid darling	Land dat veel ontwikkelingshulp ontvangt.
Aid orphan	Land dat nauwelijks ontwikkelingshulp ontvangt.
Algemene begrotingssteun	Niet projectmatige, financiële hulp ter ondersteuning van de overheidsbegroting als geheel, gecombineerd met een politieke of beleidsdialoog met het ontvangende land. Algemene begrotingssteun wordt door de donor overgemaakt naar het ministerie van Financiën of de Centrale Bank van het ontvangende land.
Alignment	De afstemming op en integratie met beleid, procedures en (begrotings)processen van het partnerland. Alignment is een van de kern-kwesties waarover internationale afspraken en doelstellingen zijn vastgelegd in de Paris Declaration on Aid Effectiveness.

Attributieprobleem	Het probleem om te bepalen in welke mate effecten, output en impact zijn toe te schrijven aan de interventie(s) en in welke mate andere factoren een rol spelen.
Basket Fund	Het gezamenlijk financieren van een project/ programma door meerdere donoren.
Basisonderwijs	Algemene vorming van zeer jonge kinderen, formeel of informeel lager of primair onderwijs, volwassenenonderwijs en alternatieve onderwijsvormen voor kinderen die niet naar school gaan.
Benchmarking	Vergelijken van eigen beleid met een externe standaard als meetlat.
Beleidsrelevantie	De mate waarin de doelstellingen van de interventie overeenkomen met i) de noden en behoeften van zowel de begunstigden als van het ontwikkelingsland, ii) algemene beleidsprioriteiten en iii) het beleid van gevers en ontvangers van de hulp.
Beoordelingsmemo	Administratief document (memorandum) binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken met de belangrijkste elementen en keuzes die ten grondslag liggen aan de financiering van een voorgenomen activiteit, op basis waarvan de financiering van een activiteit door de budgethouder wordt goedgekeurd
Bilaterale hulp	Ontwikkelingshulp die door de gevende regering rechtstreeks wordt verstrekt aan de ontvangende regering.
Bretton Woods Instellingen (BWI)	Het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank/ International Bank for Reconstruction and Development werden in 1944 met de overeenkomst van Bretton Woods (VS) opgericht en heten daarom de Bretton Woods Instellingen.
Bruto binnenlands product (bbp)	Het bbp geeft de waarde weer van alle goederen en diensten geproduceerd in een land, met inbegrip van de bijdrage van buitenlanders, woonachtig in dat land (in een jaar tijd).

Bruto nationaal product (bnp)	Het bnp geeft de waarde weer van alle goederen en diensten geproduceerd in een land door diens staatsburgers plus de waarde van alle goederen en diensten geproduceerd door burgers van dezelfde staat, geproduceerd in het buitenland (in een jaar tijd).
Bruto nationaal inkomen (bni)	Het bni geeft het totaal weer van alle inkomens die in een land zijn verdiend door diens staatsburgers plus alle inkomens van de burgers van dezelfde staat, verdiend in het buitenland (in een jaar tijd).
Capaciteitsopbouw	Versterking en verbetering van capaciteiten op het individuele, organisatorische en institutionele niveau.
Checks and balances	Controlemechanismen voor het waarborgen van het evenwicht tussen en de scheiding van wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht.
Civil society	Omvat een breed scala van informele verbanden. De meest gebruikte vertaling is ‘maatschappelijk middenveld’. Het kan gaan om individueel georganiseerde mensen of om niet-gouvernementele organisaties. Omvat niet de staat en het commerciële bedrijfsleven.
Cliëntelisme	Het verlenen van diensten aan (potentiële) kiezers door een politicus voorafgaand of tijdens zijn/haar politieke mandaat.
Club van Londen	Forum waarin commerciële banken als vertegenwoordigers van commerciële schuldeisers collectief onderhandelen met schuldenaren over de herstructurering van commerciële schulden.
Club van Parijs	Forum waarin officiële bilaterale crediteuren collectief onderhandelen over (al dan niet concessionele) herstructurering van schulden met soevereine debiteuren die een aanpassingsprogramma met het IMF uitvoeren.

Cofinanciering	Vormen van gezamenlijke financiering waarbij verschillende financieringsbronnen - nationaal, internationaal, overheid en/of particulier - zijn gebundeld. De term cofinanciering refereert meestal aan additionele steun van bilaterale donoren aan een multilateraal initiatief. Dit wordt ook wel multi-bifinanciering genoemd.
Coherentie	Wederzijdse afstemming van beleid en activiteiten van verschillende beleidsterreinen; bij beleidsbeslissingen wordt bewust rekening gehouden met mogelijke effecten op armoede in ontwikkelingslanden.
Committering	Een financiële toezegging van een donorland aan een hulpontvangend land voor een bepaalde activiteit.
Concessionele hulp	Hulp die op zachtere voorwaarden dan marktvoorwaarden wordt verleend.
Counterfactual	Geeft aan wat het geval had kunnen zijn in een alternatieve situatie (zonder of met andere besteding van fondsen, bv.).
Country Assistance Strategy (CAS)	Wereldbankdocument dat de grote lijnen beschrijft van de Wereldbankstrategie voor een ontwikkelingsland.
Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)	Instrument van de Wereldbank ter bepaling van de mate van goed bestuur en goed beleid van een ontwikkelingsland.
CRS-code	Code die ter identificatie aan een activiteit wordt toegekend in het <i>Creditor Reporting System</i> dat DAC-leden gebruiken als registratiesysteem van hun OS-activiteiten.
Development Assistance Committee (DAC)	De commissie ontwikkelingssamenwerking van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), bestaande uit leden die officiële ontwikkelingshulp (<i>Official Development Assistance</i>) geven aan ontwikkelingslanden.
Divisionnisme	Een uitdrukking die in sommige Afrikaanse landen wordt gebruikt voor het voeren van propaganda op etnische, regionale, racistische of andere grondslag.

Duurzaamheid	De mate waarin een ontwikkelingsproject of -programma in staat is om op lange termijn de gewenste of bereikte resultaten te continueren zonder ondersteuning van buitenaf.
Effectiviteit	De mate waarin daadwerkelijke resultaten zich verhouden tot de beoogde doelstellingen. Er is onderscheid tussen de directe output (korte termijn) en effecten op de middellange tot lange termijn, en de daadwerkelijke impact, de uiteindelijke verandering in de levensomstandigheden van de armen door een activiteit in een ontvangend land.
Efficiëntie	De mate waarin het grootst mogelijke resultaat is bereikt met een gegeven input of een bepaald resultaat met een zo gering mogelijke input.
EKI-schuldverlichting	EKI staat voor Export Kredietverzekering en Investeringsgarantie. Verlichting van de EKI-schulden die Nederlandse ondernemingen oplopen wanneer ontwikkelingslanden niet betalen voor geleverde diensten. Dit verlies wordt gecompenseerd door het ministerie van Financiën via de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken (ontwikkelingsbudget).
Empowerment	Proces waardoor een persoon zich grotere invloed verworft op zijn/haar eigen leven en zijn/haar omgeving, bv. via een verbeterde rechtspositie en scholing.
Endogeniteit	Transformatieprocessen die van binnenuit (d.w.z. vanuit eigen historisch bepaalde culturele, politieke, economische en sociale verhoudingen) plaatsvinden.
Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF)	Concessionele financiële hulp, verleend op zachte voorwaarden, door het IMF ter stabilisatie van de nationale economie. Ontvangende landen betalen een lage rente van 0,5% per jaar, de terugbetalings-termijn start pas na 5 jaar, en de leningen hebben een looptijd van 5 à 10 jaar.

Exportkredietverzekering	Beschermst de verzekerde (normaal de exporteur), in ruil voor een premie, tegen het risico van niet-betaling door de koper. De verzekeringsdekking kan zowel het commerciële risico (wanbetaling) als het politieke risico (niet-betaling als gevolg van overheidsingrijpen) omvatten.
Façadestaat	Een formeel staatsdecor dat bestaat uit de belangrijkste instituties van een democratische rechtsstaat: een gekozen parlement, een grondwet en onafhankelijke rechterlijke macht. Achter de façade van de formele instituties spelen zich informele en dynamische processen af die voor buitenstaanders, waaronder de meeste buitenlanders, onzichtbaar zijn.
Fytosanitaire regelgeving	Regelgeving ter bescherming van leven of gezondheid van mens, dier of plant tegen het binnenbrengen van a) ziekten en plagen, b) additieven, vervuilende stoffen, toxines e.d.) zieke dieren en planten, d) andere schade.
Gacaca	Traditionele of semi-traditionele rechtsspraak in Rwanda waarbij de slachtoffers en hun nabestaanden in de gelegenheid worden gesteld om misdadigers na bekentenis van hun misdaden jegens hen te vergeven.
Geïntegreerd beleid	Verwijst meestal naar het product van de zogenoemde herijkingsoperatie, waarmee de 'schotten' binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken werden geslecht en één geïntegreerd beleid de norm werd.
Gender	Gender refereert aan de man-vrouw-aspecten en -dimensies van activiteiten en binnen samenlevingen.
Geormerkte hulp	Hulp die wordt verleend voor vooraf vastgestelde doelen; niet vrij besteedbare (financiële) hulp.
Gebonden hulp	Gebonden hulp is hulp op voorwaarde dat het ontvangende land de hulp in het land van de donor zal besteden.
Goed bestuur/good governance	Verzamelterm voor beleid dat onder meer transparant, effectief, rechtszeker en participatief bestuur in ontwikkelingslanden bevordert.

Governance matrix	Beoordelingsinstrument dat donoren gebruiken voor de beoordeling van de mate van goed bestuur, en dat als basis dient voor de beslissing over de te kiezen hulpmodaliteit.
Harmonisatie	Het door donoren op elkaar afstemmen van beleid en procedures.
Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)	Groep van zwaar verschuldigde arme landen die de doelgroep vormen van het schuldverlichtings-initiatief van IMF en Wereldbank waarbij zich de meeste donorlanden hebben aangesloten.
Herijking	Reorganisatie van het buitenlandse beleid, gekenmerkt door de totstandkoming van één geïntegreerd beleid, waarbij de ‘schotten’ tussen onderdelen van het buitenlands beleid verdwenen. De uitvoering ervan staat ook wel bekend als de herijkingsoperatie. Deze was in 1998 voltooid.
HGIS-norm	HGIS staat voor de Homogene Groep Internationale Samenwerking en vormt 1,1% van het bnp. Het grootste deel ervan wordt gevormd door het politieke commitment van de Nederlandse regering om 0,8% van het bnp te besteden aan ODA (<i>Official Development Assistance</i> , officiële ontwikkelingshulp).
HIPC-initiatief	Wereldbank-IMF-plan, gelanceerd in 1996, om de totale schuldenlast van de armste en meest verschuldigde ontwikkelingslanden in ruil voor langdurig volgehouden beleidshervormingen en met steun van alle (officiële) crediteuren tot houdbare proporties terug te brengen. Essentieel voor het initiatief is de verbinding van zware beleidsconditionaliteit met even harde schuldverlichtingsgaranties. In 1999 gevolgd door het <i>Enhanced HIPC</i> -initiatief, dat omvangrijkere schuldverlichting mogelijk maakt.

HIPC Trust Fund	Ingesteld door de Wereldbank, financiert dit fonds voor in aanmerking komende HIPC's verlichting op schulden aan deelnemende multilaterale organisaties. De middelen van het Fonds zijn zowel van multilaterale crediteuren als van bilaterale donoren afkomstig.
Hiv-incidentie	Het aantal nieuwe gevallen van besmetting met hiv per bepaald aantal (vaak per duizend) van de bevolking.
Hiv-prevalentie	De hiv-prevalentie is het aantal gevallen van besmetting met hiv per duizend of per honderdduizend op een specifiek moment in de bevolking.
Hoog-inkomensland	Door de Wereldbank gebruikte aanduiding voor landen met een bnp per capita (per hoofd van de bevolking) van USD 9,206 (2003).
Human Development Index (HDI)	Een index die ontwikkeling weergeeft op basis van inkomen, levensverwachting en alfabetisme.
Hulpmodaliteit	Donorterm die aangeeft: projectsteun, sectorsteun of algemene begrotingssteun
Impact	Positieve en negatieve, primaire en secundaire langetermijneffecten ontstaan door een op ontwikkeling gerichte interventie, direct of indirect, bedoeld of onbedoeld.
Informele sector	Alle niet geregistreerde, meestal kleinschalige economische activiteiten in een land.
Input	De menselijke, financiële, en materiële bronnen gebruikt voor een op ontwikkeling gerichte interventie.
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	Onderdeel van de Wereldbank; leent geld voor ontwikkeling aan midden-inkomenslanden op commerciële voorwaarden. Het is samen met het IMF tot stand gekomen in Bretton Woods (VS) in 1944.

International Development Association (IDA)	Onderdeel van de Wereldbank, ontstaan in 1960. IDA leent geld voor ontwikkeling op niet-commerciële basis (zachte voorwaarden), gericht op de lage-inkomenslanden, meestal de minst ontwikkelde landen (MOL's).
International Financial Institutions (IFIs)	De belangrijkste internationale financiële instellingen, IFI's, zijn het IMF, de Wereldbank en de grotere regionale ontwikkelingsbanken (Interamerican Development Bank, African Development Bank, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development).
International Monetary Fund (IMF)	Hoofdtak van het IMF is het bevorderen van de internationale handel door leden (landen) te helpen bij het verkrijgen van een evenwicht in het internationale betalingsverkeer.
Joint cofinancing	Cofinanciering waarbij de bilaterale fondsen worden overgedragen aan de partnerinstelling (vaak de Wereldbank) die verantwoordelijk is voor het beheer van de fondsen en ze inzet voor een vooraf overeengekomen gezamenlijk doel, waarbij het deel dat door de bilaterale bijdrage wordt gefinancierd niet identificeerbaar is.
Laag-inkomensland	Door de Wereldbank gebruikte aanduiding voor landen met een bnp per capita (per hoofd van de bevolking) van USD 745 of minder (2003).
Liberalisering	Proces waarbij de overheid zich terugtrekt uit het sturen van de economische bedrijvigheid en 'de markt' richting geeft aan de opzet en samenstelling van de productie en consumptie.
Macro-exercitie	Toetsingskader, bestaande uit een aantal voornamelijk macro-economische indicatoren, gebruikt voor toekenning van macrohulp.
Macrogeoriënteerde programmahulp	Programmahulp die niet voor individuele sectoren wordt toegekend (macrohulp); de fondsen worden naar de centrale overheid overgemaakt.

Macro-micro-paradox	De paradox dat op macroniveau positieve resultaten of ontwikkelingen worden geconstateerd, die zich echter niet vertalen op microniveau (individuele huishoudens of bedrijven).
Macrosteun	Geld dat ter beschikking gesteld wordt aan de minister van Financiën of de Centrale Bank van het ontvangende land. Macrosteun is de overtreffende trap van sectorsteun.
Mainstreamen	Op grotere schaal brengen.
Medefinancierings-organisatie	Particuliere organisatie zonder winstoogmerk of commercieel doel, vaak met ideële of religieuze achtergrond, die zich inzet voor ontwikkelingsdoelen of hulpverlening.
Meerjarige Strategische Planning	Een instrument om de prioriteiten van het algemene ontwikkelingssamenwerkingbeleid en de operationele doelstellingen van de Memorie van Toelichting te vertalen naar strategische doelstellingen en resultaten voor de gemiddelde duur van vier jaar tijdens een bewindsperiode. Bij het opstellen van dit plan moet de ambassade weergeven waar het een meerwaarde kan bieden bij het bereiken van de doelen.
Meso	Economisch niveau tussen macro en micro in, zoals sector of het bedrijfsleven.
Midden-inkomensland	Door de Wereldbank gebruikte aanduiding voor landen met een bnp per capita (hoofd van de bevolking) tussen USD 745 en USD 9.206 (2003).
Millenniumdoelen	Internationale afspraak uit 2000, toen regeringen van 189 landen in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties bijeen de Milleniumverklaring hebben aangenomen. De acht doelstellingen streven naar wereldwijde armoedevermindering en dienen in 2015 te zijn behaald. Het gaat onder andere om onderwijs voor alle jongens en meisjes, terugdringen van moeder- en kindersterfte en een halt toeroepen aan ziektes als aids en malaria.

Minst ontwikkelde landen (MOL's)	Groep officieel erkende landen met een nationaal product van minder dan USD 750 per capita, een zwak ontwikkelde bevolking (criteria zijn voeding, gezondheid, scholing, analfabetisme) en economisch kwetsbaar (gebaseerd op een aantal macro-economische indicatoren). Er zijn 48 MOL's waarvan 22 in Sub-Sahara Afrika (2007).
Monitoring	Een continu proces met als doel het (project) management en andere betrokkenen van een lopend project of programma te voorzien van indicaties voor voortgang in het bereiken van de doelstellingen.
Multilaterale hulp	Hulp verleend door of via een multilaterale organisatie.
Multilaterale organisatie	Een organisatie waarvan minimaal meer dan twee verschillende naties lid zijn (bv. Verenigde Naties, Wereldbank).
Nationaal inkomen	Het totaal van het in één jaar in een land verdiende inkomen.
Netto contante waarde	De som van alle toekomstige schuldendienstverplichtingen (rente plus aflossing) van een bestaande schuld, gediscoteerd tegen marktrente. Als de rente op de schuld lager is dan de marktrente, zal de resulterende netto contante waarde van de schuldendienstverplichtingen lager zijn dan de nominale waarde. Het verschil geeft het zogenoemde schenkingselement weer.
Netto ODA-positie	Saldo van de bruto Nederlandse hulpstroom naar een ontwikkelingsland en daar tegenoverstaande rente- en aflossingsbetalingen op uitstaande Nederlandse hulpleningen. Door kwijtschelding van betalingsverplichtingen wordt dit saldo positief beïnvloed.

Official Development Assistance	Officiële ontwikkelingshulp zoals gedefinieerd en overeengekomen door het Development Assistance Committee (DAC). <i>Official Development Assistance</i> houdt in: schenkingen of leningen verstrekt i) door officiële donoren (uit openbare middelen), ii) op concessionele voorwaarden, d.w.z. met een schenkingselement van ten minste 25%, aan ontwikkelingslanden, iii) met als voornaamste doel de bevordering van economische ontwikkeling en welzijn.
Ongeoormerkte hulp	Vrij besteedbare (financiële) hulp zonder vooraf vastgestelde doeleinden.
Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)	OECD staat voor de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), een in Parijs gebaseerde groep van de meest rijke en geïndustrialiseerde landen ter wereld.
OS-lening	Lening voor ontwikkelingsdoelen. OS staat voor ontwikkelingssamenwerking. Aanvankelijk verleende Nederland zowel schenkingen als leningen.
Outcome	De aannemelijke of bereikte korte- en/of middellangetermijneffecten van een interventie (activiteit).
Output	Producten, kapitaalgoederen en diensten die resulteren uit een op ontwikkeling gerichte interventie; kan ook veranderingen bevatten die relevant zijn voor het bereiken van outcome, voortgekomen uit een interventie.
Ownership	Letterlijk: eigenaarschap. De ontvanger van de hulp bepaalt de bestemming en de uitvoering van de hulp. In de praktijk bestaat geen algemeen aanvaarde definitie van dit begrip, noch van de ‘eigenaar’ (centrale of lokale overheid, of groep mensen).
Parallele cofinanciering	In geval van parallelle cofinanciering financiert de cofinancierder een afzonderlijk, identificeerbaar onderdeel van een project/programma; bilaterale hulprocedures worden gevolgd.

Paris Declaration on Aid Effectiveness	Gezamenlijke verklaring van donoren uit 2005. Donoren spreken de intentie uit om beter samen te werken (<i>harmonisation</i>), uit te gaan van de prioriteiten en mogelijkheden van de partnerlanden en zich bij hun beleid en procedures aan te sluiten (<i>alignment</i>). De kwaliteit van het PRSP-proces (PRSP is het nationale armoedebestrijdingsbeleid) is richtinggevend.
Partnerland	Ontwikkelingsland waarop de hulp van de Nederlandse regering zich concentreert.
Partnerschap	Samenwerking tussen twee of meer actoren die zich committeren aan hetzelfde doel en elkaar steunen bij het bereiken van dat doel. Dit kan een samenwerking betekenen tussen regeringen, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.
Patronagesysteem	Een vorm van bestuurlijk systeem waar de regering van een staat (vaak de autocratische leider of heersende politieke partij) de bevolking aan zich tracht te binden in zogenaamde patroon-cliënt-relaties. Door het opbouwen van netwerken tussen aan de ene kant de patroon (die macht en middelen heeft om te verdelen) en aan de andere kant de cliënten (die in ruil daarvoor politieke steun geven) wordt getracht het leiderschap van de heerser of heersende partij veilig te stellen en te continueren.
Primair onderwijs	Formeel lager onderwijs voor een periode van 7 jaar vanaf het 6 ^e of 7 ^e levensjaar.
Programmahulp	Verzamelnaam voor alle hulpbijdragen die beschikbaar worden gesteld voor algemene, niet projectmatige, financiële ondersteuning van het ontwikkelingsbeleid en de ontwikkelingsprogramma's van een land.
Projecthulp	Nauwkeurig gedefinieerde ontwikkelingsactiviteiten die worden uitgevoerd binnen een tijds- en ruimtelijk kader.
Public Expenditure Review (PER)	Instrument om het functioneren van de publieke sector van hulpontvangende landen te analyseren.

Public Finance Management	Letterlijk: beheer van de publieke middelen. Is vooral gericht op begrotingsbeleid en -beheer. Goed PFM wordt beschouwd als onderdeel van goed bestuur.
Poverty Reduction Strategy Paper	Document waarin de overheid van een ontwikkelingsland (veelal op aanvraag van donoren) haar armoedebestrijdingsbeleid presenteert.
Pro poor growth	Economische groei die meer dan proportioneel ten goede komt aan de armen.
Rechtsstaat	Een staat die functioneert volgens algemeen aanvaarde rechtsprincipes (<i>rule of law</i>).
Regressie-analyse	Een statistische methode om de relatie tussen impactvariabelen en andere (intervenierende en/of context-) variabelen te onderzoeken.
Schuldconversie	Omwisseling van schulden, gewoonlijk met een substantiële korting, tegen aandelen of tegenwaardefondsen in lokale valuta ter financiering van een bepaald project of beleid.
Schuldkwijtschelding	Verlaging van de netto contante waarde van de som van de toekomstige terugbetalingsverplichtingen (rente plus aflossing) op een schuld.
Schuldverlichting	Vermindering van de schuldvoorraad of van de te betalen schuldendienst. Het eerste houdt altijd tevens schuldkwijtschelding in, het laatste kán gepaard gaan met (gedeeltelijke) kwijtschelding, maar dat hoeft niet. De schuldendienst kan namelijk ook worden verlicht door dezelfde hoeveelheid betalingen uit te smeren over een langere periode, waardoor niet de schuldvoorraad, maar wel de hoogte van de periodieke betalingen daalt.
Sector Security Reform	Hervorming van de veiligheidssector (leger en politie) voor van wederopbouw na conflict.
Sectorale begrotingssteun	Niet projectmatige, financiële hulp gericht op de ondersteuning van de overheidsbegroting van een specifieke sector ter verbetering van diens effectiviteit en efficiëntie.

Sectorale benadering	Benadering waarin men streeft naar verschuiving van projecthulp naar ondersteuning van een hele sector (bv. onderwijs, gezondheidszorg). De sectorale benadering leidt tot sectorsteun, waarbij altijd een beleidsdialoog met het ontvangende land plaatsvindt.
Silent partnership	Een relatief nieuwe modaliteit, die een vergaande vorm van harmonisatie betreft tussen twee of meer bilaterale donoren, waarbij de ene donor 'stilzwijgend' de andere donor in het hulpontvangende land vertegenwoordigt voor de betreffende financiering.
Solvabiliteit	De mate waarin een onderneming (of de staat) de financiële kortlopende verplichtingen kan nakomen.
Special Programme of Action (SPA)	Actieprogramma van donoren, geleid door de Wereldbank, voor lage-inkomenslanden met ernstige schuldenproblemen in Afrika, gericht op dekking van hun externe financieringsbehoeften door nauwe coördinatie van snel besteedbare hulpvormen, zoals betalingsbalanssteun en schuldverlichting. Later herdoopt in <i>Strategic Partnership with Africa</i> .
Spill-over-effecten	Effecten van ontwikkelingen in een land op die in buurlanden. De term wordt vaak gebruikt bij grensoverschrijdende, maar van oorsprong interne conflicten.
Stabilisatieprogramma	Economisch hervormingsprogramma, voornamelijk gericht op het herstellen van het evenwicht in de betalingsbalans, vaak betrekking hebbend op de publieke sector (nationale begroting). Dit programma wordt meestal gesteund door het IMF.
Stabiliteitsfonds	Nederlands fonds dat activiteiten financiert die de veiligheid van mensen beogen te vergroten in armen landen waar oorlog heerst of net geweest is.
Strategic Partnership with Africa (SPA)	Zie Special Programme of Action.
Structureel Aanpassingsprogramma (SAP)	Concessionele financiële steun door de Wereldbank voor het saneren van de economie en hervorming van de overheid.

Structurele aanpassing	Beleid gericht op versterking van de aanbodkant van een economie teneinde de potentiële productie en de exporten te vergroten (vooral door verhoging van de doelmatigheid).
Sustainability	Duurzaamheid.
System-to-system-interventies	Kennisuitwisseling tussen personen met een gelijke professie of positie, bijvoorbeeld kennisuitwisseling tussen Rwandese en Nederlandse juristen voor betere wetgeving.
Taakstelling	Ambtelijke term voor de doelstelling van het kabinet Balkenende-IV om het aantal ambtenaren te verminderen (geldt voor alle ministeries).
Tegenwaardefonds	De tegenwaarde in lokale valuta van door donoren ter beschikking gestelde deviezen (via programma-hulp: betalingsbalanssteun of begrotingssteun).
Track Record	Intern beoordelingskader van het ministerie van Buitenlandse Zaken om de situatie van een ontvangend land te analyseren om te bepalen welke modaliteit(en) worden ingezet.
Transitional justice	Cluster van instellingen en benaderingen gericht op het ondersteunen van de transitie van onderdrukking en mensenrechtenschendingen naar democratie en rechtsstatelijkheid.
Trust Fund	‘Beheerd fonds’, ofwel een speciale rekening voor bijdragen van cofinancierders die met bijvoorbeeld Wereldbank gezamenlijk een activiteit financieren.
Vraagkant	Refereert aan de marktzijde van de productieketen.
Wereldbank	In 1944 opgericht als de International Bank for Reconstruction and Development. Houdt zich voornamelijk bezig met steun aan ontwikkelingslanden die hun nationale economie willen ontwikkelen. De Wereldbankgroep bestaat uit vijf organisaties: International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), International Development Association (IDA), International Finance Corporation (IFC), het International Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID), en de Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA).

Lijst van afkortingen

AAP	Africa Action Plan
ACRI	African Crisis Response Initiative
ACS	Afrika, Caraïbisch gebied, Stille Zuidzee
AEC	African Economic Community
AEC	Assessment and Evaluation Commission
AEV	Aan Elkaar Verplicht
AFD	Agence Française de Développement
AfDB	African Development Bank
AFRICOM	United States Africa Command
AGOA	African Growth and Opportunity Act
AIDS	Acquired Immuno-Deficiency Syndrome
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AMIB	African Mission in Burundi
AMIS	African Mission in Sudan
ANC	African National Congress (Zuid-Afrika)
AO	Algemeen Overleg
APPER	Africa's Priority Programme for Economic Recovery
APRM	African Peer Review Mechanism
APU	Academic Production Unit (Zambia)
ARPON	Amélioration de la Riziculture Paysanne à l'Office du Niger (Mali)
ART	Anti-retrovirale therapie
ASAP	Appeal for the Sudanese Assistance Programme
ASC	Afrika Studie Centrum
ASDP	Agricultural Sector Development Programme (Tanzania)
ASGISA	Accelerated and Shared Growth - South Africa
ASIP	Agricultural Sector Investment Programme (Zambia)
AU	Afrikaanse Unie
bbp	bruto binnenlands product
Bemo	beoordelingsmemorandum

BESSIP	Basic Education Sub Sector Investment Program (Zambia)
BINUP	Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi
Bk	Beleidskader
bni	bruto nationaal inkomen
bnp	bruto nationaal product
BREDA	Bureau Régional pour l'Education en Afrique
BZ	ministerie van Buitenlandse Zaken
CAP	Consolidated Appeal Process
CAR	Centraal-Afrikaanse Republiek
CAS	Country Assistance Strategy
CBI	Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden
CCF	Core Coordination Group
CDF	Comprehensive Development Framework
CE	Coherentie Eenheid
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CERES	Research School for Resource Studies for Development
CFA	Communauté Financière Africaine
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CIDA	Canadian International Development Agency
CILSS	Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CIMIC	Civil-Military Cooperation
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CJTF-HOA	Combined Joint Task Force - Horn of Africa
CMDT	Compagnie Malienne pour le Développement du Textile
COMESA	Common Market of Eastern and Southern Africa
CPA	Comprehensive Peace Agreement (Sudan)
CPIA	Country Performance and Institutional Assessment
CRS	Creditor Reporting System
CSO	Central Statistics Office
DAC	Development Assistance Committee
DAF	Directie Sub-Sahara Afrika
DAF/MA	Directie Sub-Sahara Afrika/Midden- en Oost-Afrika
DAF/WA	Directie Sub-Sahara Afrika/Westelijk Afrika
DAF/ZA	Directie Sub-Sahara Afrika/Zuidelijk Afrika
DAM	Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten
DCF	Development Cooperation Forum
DCO	Directie Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek

DDD	Diplomacy, Defense and Development
DDE	Directie Duurzame Economische Ontwikkeling
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
DEK	Directie Effectiviteit en Kwaliteit
DfID	Department for International Development (VK)
DGIS	Directoraat-generaal Internationale Samenwerking
DGIS/CE	Directoraat-generaal Internationale Samenwerking/Coherentie Eenheid
DGPZ	Directoraat-generaal Politieke Zaken
DHS	Demographic and Health Survey
DML	Directe Milieu en Ontwikkeling
DMV	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw
DMV/VG	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw/Vredesopbouw en Goed bestuur
DMV/HH	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw/Humanitaire Hulp
DMW	Directie Milieu en Water
DOV	Duurzaam Ontwikkelingsverdrag
DPA	Darfur Peace Agreement
DPG	Development Partners Group
DRC	Democratische Republiek Congo
DRDP	District Rural Development Programme (Tanzania)
DRU	Directie Rurale en Urbane Ontwikkeling
DSI	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling
DVB	Directie Veiligheidsbeleid
DVF	Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen
EAC	East African Community
EBA	Everything But Arms
EBCA	Ethiopian Business Coalition against Aids
ECCAS	Economic Community of Central African States
ECHO	European Community Humanitarian Aid Department
ECOMOG	Economic Community of West African States Monitoring Group
ECOWAS	Economic Community of West African States
EDF	European Development Fund
EDP	Export Development Programme
EFA	Education for All
EIB	European Investment Bank
EKI	Export Kredietverzekering en Investeringsgaranties
EKV	Exportkredietverzekeringsfaciliteit

ENARP	Ethiopian Netherlands Aids Research Project
EPA	Economic Partnership Agreement
EPDC	Education Policy and Data Center
EPDF	Education Program Development Fund
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
ESIP	Education Strategic Investment Plan (Uganda)
ESSP	Education Sector Strategic Plan (Mozambique)
EU	Europese Unie
EUFOR	European Union Force
EUPOL	European Union Police Mission
EUR	Euro
EUSEC	EU Security Sector Reform Mission
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FASE	Fundo de Apoio ao Sector de Educação (Mozambique)
FAO	Food and Agriculture Organization
FDI	Foreign Direct Investment
FEZ	Directie Financieel Economische Zaken
FEZ/FM	Directie Financieel Economische Zaken/Financieel en Informatie Management
FLN	Forces de Libération Nationale (Burundi)
FMO	Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
FOM	Fonds Opkomende Markten
FPEAK	Fresh Produce Exporters' Association Kenya
FTI	Fast Track Initiative
GART	Golden Valley Agricultural Research Trust (Zambia)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GAVIM	Goed bestuur, Armoedevermindering, Vrouwen en ontwikkeling, Institutionele ontwikkeling en Milieu
GB	Goed Bestuur
GCA	Global Coalition for Africa
GMV	Goed bestuur, Mensenrechten, Vredesopbouw
GNPOC	Greater Nile Petroleum Operating Company
GSP	Generalised System of Preferences
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HAPCO	Hiv/Aids Prevention and Control Office
HDI	Human Development Index
HEBI	Horticultural Ethics Business Initiative (Kenia)
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HH	Humanitaire Hulp

HIF	Health Insurance Fund
HIIL	Hague Institute for the Internationalisation of Law
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HIV	Human Immuno-deficiency Virus
HIVOS	Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking
HPI	Hoofdafdeling Personele Zaken Internationale Samenwerking
HR	Human Right
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IBTA	Investeringsbevordering en Technische Assistentie
ICCO	Interkerkelijke organisatie voor ontwikkelingssamenwerking
ICF	Investment Climate Facility
ICGLR	International Conference on the Great Lakes Region
ICGM	Internationale Conferentie voor de Grote Meren
ICRC	International Committee of the Red Cross
ICSID	International Center for the Settlement of Investment Disputes
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IDA	International Development Association
IDD	International Development Department
iDEAS	International trade Development Economic governance Advisory Services
IDP	Internally Displaced Person
IDS	International Development Strategy
IEG	Independent Evaluation Group (WB)
IER	Institut d'Economie Rurale (Mali)
IFC	International Finance Cooperation
IFDC	International Fertiliser Development Centre Africa
IFI	Internationale Financiële Instelling
IGAD	Inter-Governmental Authority on Development
ILO	International Labour Organisation
IMAT	International Military Advisory School
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IOC	Indian Ocean Commission
IOV	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde
ISOA	Institutional Sector Analysis and Organisational Analysis
ITC	International Trade Centre
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
JDT	Joint Donor Team

JEM	Justice and Equality Movement
JICA	Japan International Cooperation Agency
KFC	Kenya Flower Council
KIT	Koninklijk Instituut voor de Tropen
KREO	Kenniscentrum Rechtsstaat en Ontwikkeling
LIPRODHOR	Ligue Rwandaise pour la Promotion et la Défense des Droits de l'Homme
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LOTA	Lagere Overheden tegen Apartheid
LRA	Lord's Resistance Army (Uganda)
M	Ambtelijke, interne afkorting voor de minister van Buitenlandse Zaken
MDBS	Multi-Donor Budget Support
MDG	Millennium Development Goal
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
MDRP	Multi-Country Demobilisation and Reintegration Programme
MDTF	Multi-Donor Trust Fund
Midas	Management Inhoudelijk Documentair Activiteiten Systeem
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
Milad	Militair adviseur
MJSP	Meerjarig Strategisch Plan
MNS	Market News Service for Cut Flowers
MoESP	Ministry of Education Strategic Plan (Zambia)
MOL	Minst Ontwikkeld Land
MONUA	Mission des Nations Unies en Angola
MONUC	Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo
MoU	Memorandum of Understanding
MPS	Milieu Project Sierteelt
MR	Mensenrechten
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NAR	Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking
NAVO	Noord-Atlantische Verdrags Organisatie
NCBPA	National Community-Based Paralegal Association (Zuid-Afrika)
NCP	National Congress Party (Sudan)
NEPAD	New Partnership for African Development
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NIO	Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden
NL	Nederland

NRDC	National Research and Development College
NSGRP	National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (Tanzania)
NUDP	National Urban Development Policy (Ethiopia)
NZTT	NRDC/ZEGA Training Trust (Zambia)
OAE	Organisatie voor Afrikaanse Eenheid
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OLS	Operation Lifeline Sudan
ONUB	Opération des Nations Unies au Burundi
ONUC	Opération des Nations Unies au Congo
ORET	Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties
OS	Ontwikkelingssamenwerking
Osad	Ontwikkelingssamenwerking adviseur
PAF	Performance Assessment Framework
PAF	Poverty Action Fund (Uganda)
PAP	Poverty Alleviation Programme
PASDEP	Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty (Ethiopia)
PDDEB	Plan Décennal de Développement de l'Education de Base
PEPFAR	President's Emergency Plan for AIDS Relief
PER	Public Expenditure Review
PESP	Programma Economische Samenwerking Projecten
PFM	Public Finance Management
Plv. DGIS	Plaatsvervangend Directeur-generaal Internationale Samenwerking
PLWHA	People Living With Hiv or Aids
PPP	publiek-privaat partnerschap
PQPS	Plant Quarantine and Phytosanitary Services
PRBS	Poverty Reduction Budget Support
PRET	Participatief, Rechtmatig, Effectief en Transparant
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRODEC	Programme Décennal de l'Education
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSI	Population Services International

PSO	Vereniging Personele Samenwerking
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten
PUM	Programma Uitzending Managers
R	Ambtelijke, interne afkorting voor de minister voor Ontwikkelingssamenwerking
RPF	Rwanda Patriotic Front
SACU	Southern African Customs Union
SADC	South African Development Community
SAP	Structureel Aanpassingsprogramma
SB	Sectorale Benadering
SCAGA	Strategic Governance and Corruption Assessment
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SLA	Sudanese Liberation Movement
SMZS	Sterke Mensen Zwakke Staten
SNV	Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie
SOA	Seksueel Overdraagbare Aandoening
SOFITEX	Société Burkinabé des Fibres Textiles
SONAPRA	Société Nationale pour la Promotion Agricole
SPA	Special Programme of Action
SPA	Strategic Partnership with Africa
SPLM/A	Sudanese People's Liberation Movement/Army
SRGR	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten
SSR	Security Sector Reform
SVW	Stuurgroep Veiligheidsbeleid en Wederopbouw
SWAp	Sector Wide Approach
TAHA	Tanzania Horticultural Association
TANESA	Tanzanian-Netherlands Support programme on Aids control
TARG	Taakgroep aids en reproductieve gezondheid
TFS	Task Force Sudan
TICAD	Tokyo International Conference on African Development
TK	Tweede Kamer
ToR	Terms of Reference
UBOS	Uganda Bureau of Statistics
UCPC	Union Communale de Producteurs de Coton
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UFD	Urban Field Development
UFEA	Uganda Flower Export Association
UMP	Urban Management Programme
UN	United Nations

UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UNAMID	United Nations-African Union Mission in Darfur
UNAVEM	United Nations Angola Verification Mission
UNCED	UN Conference on Environment and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNFPA	United Nations Population Fund
UN-HABITAT	United Nations Human Settlement Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNITAF	United Nations Task Force
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UNMIS	United Nations Mission in the Sudan
UN-NADAF	United Nations New Agenda for the Development of Africa
UNOC	United Nations Operation in Congo
UNOPS	United Nations Office for Project Services
UNPAEERD	United Nations Programme of Action for African Economic Recovery and Development
UNZIA	United Nations Special Initiative on Africa
USAID	United States Agency for International Development
USD	United States Dollar
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VS	Verenigde Staten
WDR	World Development Report
WEDECO	Water and Environment Development Company
WEHAB	Water, energie, gezondheid, landbouw en biodiversiteit
WEPEP	Western Province Education Programme
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organisation
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSDP	Water Sector Development Programme
WSSD	World Summit on Sustainable Development
WTO	World Trade Organisation
WUR	Wageningen University and Research
ZEGA	Zambia Export Growers Association

Lijst van figuren, tabellen en boxen

Figuren

- Figuur 2.1 Bnp Sub-Sahara Afrika en Nederland, 2005 (USD mld)
- Figuur 2.2 Bevolkingssamenstelling Sub-Sahara Afrika, 2006
- Figuur 3.1 Overzicht beleidsnotities, 1998-2002 en 2002-2006
- Figuur 4.1 Uitgaven Sub-Sahara Afrika, 1998-2006: partnerlanden, niet-partnerlanden en regionaal
- Figuur 4.2 Uitgaven Sub-Sahara Afrika, 1998-2006: 8 partnerlanden gelijk aan circa 50% van totale bilaterale uitgaven
- Figuur 4.3 Uitgaven Sub-Sahara Afrika, 1998-2006: belangrijkste partnerlanden en niet-partnerlanden
- Figuur 6.1 Algemene begrotingssteun per land, 1998-2006 (in EUR mln)
- Figuur 6.2 Structurele en incidentele begrotingssteun, 1998-2006 (in EUR mln)
- Figuur 6.3 Structurele en incidentele begrotingssteun per land, 1998-2006 (in EUR mln)
- Figuur 8.1 Uitgaven basisonderwijs, 1992-2007 (in EUR mln)
- Figuur 8.2 Deelname primair onderwijs in Uganda en Zambia, 1995-2005
- Figuur 8.3 Leerlingen per docent in Uganda en Zambia, 2000-2005
- Figuur 8.4 Examenresultaten in het primair onderwijs in Zambia (klas 7), 1997-2005
- Figuur 8.5 Examenkandidaten voor afsluiting primair onderwijs in Uganda, 2001-2006
- Figuur 8.6 Onderwijsdeelname naar welvaartsquintiel, 2000-2005
- Figuur 8.7 Geschatte relatieve kosteneffectiviteit van interventies in Uganda
- Figuur 9.1 Uitgaven plattelandsontwikkeling in 6 landen, 1995-2006 (in EUR mln en in %)
- Figuur 9.2 Uitgaven plattelandsontwikkeling per land, 1995-2006 (in EUR mln)

- Figuur 12.1 Dialoog en communicatielijnen
- Figuur 12.2 Ghana, uitgaven incidentele en algemene begrotingssteun, overheid en civil society, en overige ODA, 1998-2006 (in EUR mln)
- Figuur 12.3 Mali, uitgaven incidentele en algemene begrotingssteun, overheid en civil society, en overige ODA, 1998-2006 (in EUR mln)
- Figuur 12.4 Tanzania, uitgaven incidentele en algemene begrotingssteun, overheid en civil society, en overige ODA, 1998-2006 (in EUR mln)
- Figuur 13.1 Doelstellingenboom rechtsstaat
- Figuur 13.2 Versterking van de rechtsstaat, interventies en investeringen
- Figuur 13.3 Overzicht van betrekkingen met Rwanda
- Figuur 13.4 Overzicht van betrekkingen met Zuid-Afrika

Tabellen

- Tabel 2.1 Economische groei in % bni, 2003-2005
- Tabel 2.2 Indeling landen naar bni, 2006
- Tabel 2.3 ODA van tien grootste donoren aan Sub-Sahara Afrika, 2005 (in USD mld en in %)
- Tabel 4.1 Bilaterale uitgaven in Sub-Sahara Afrika per land, 1998-2006 (in EUR 1.000)
- Tabel 4.2 Uitgaven per sector en thema, 1998-2006 (in EUR mln)
- Tabel 6.1 Jaarlijkse algemene begrotingssteun per land, 1998-2006 (in EUR mln)
- Tabel 6.2 Aandeel algemene begrotingssteun en totale Nederlandse hulp aan Tanzania, 2000-2006 (in EUR mln)
- Tabel 6.3 Begrotingssteun 1998-2006 per capita per jaar
- Tabel 7.1 Nederlandse hulp aan partnerlanden (in EUR mln)
- Tabel 7.2 Sectorkeuze per land in 2000, 2003 en 2005
- Tabel 7.3 Gemiddelde jaarlijkse uitgaven per sector, 1995-1999 en 2000-2006 (in EUR mln en in % van totale sectorsteun)
- Tabel 8.1 Uitgaven onderwijs in 15 partnerlanden, 1998-2006 (in EUR mln)
- Tabel 8.2 Onderwijsdeelname en ratio meisjes-jongens in de onderwijspartnerlanden, 1991-2005
- Tabel 8.3 Voltooiingsgraad in de onderwijspartnerlanden, 1991-2005 (in%)
- Tabel 8.4 Uitgaven onderwijs in Zambia en Uganda, 2000-2007 (in EUR mln)

Tabel 9.1	Benaming plattelandsonwikkeling en % van de bilaterale hulp aan deze sector per land
Tabel 9.2	Classificatie van landbouwbedrijven in Zambia
Tabel 9.3	Sectoren met prioriteit in het Nederlandse beleid, 1998-2006
Tabel 10.1	Uitgaven stedelijke ontwikkeling (in EUR mln)
Tabel 11.1	Gevolgen van hiv/aids voor beleidsterreinen
Tabel 11.2	Hiv en aids in Sub-Sahara Afrika en wereldwijd, 2003 en 2005
Tabel 11.3	Hiv-prevalentie onder volwassenen in partnerlanden, 2003 en 2005
Tabel 11.4	Uitgaven hiv/aids in Sub-Sahara Afrika, 2000-2005 (in EUR mln)
Tabel 11.5	Integratie hiv/aids in andere sectoren dan gezondheidszorg in 7 partnerlanden
Tabel 14.1	Uitgaven in de Hoorn van Afrika, 1998-2006 (in EUR mln)
Tabel 14.2	Uitgaven inclusief schuldverlichting, per land, 1995-2005 (in EUR mln)
Tabel 14.3	Uitgaven exclusief schuldverlichting, per land, 1995-2005 (in EUR mln)
Tabel 15.1	Belangrijkste ontvangers van geografisch geormerkte humanitaire hulp, 2000-2006 (in EUR mln)

Boxen

Box 6.1	Beoordelingskader voor alignment en inzet hulpmodaliteiten
Box 10.1	Voorbeelden van resultaten in Ethiopië
Box 10.2	Voorbeelden van resultaten in Zuid-Afrika
Box 11.1	Aidsbestrijding in Mozambique
Box 14.1	Militaire inzet bij vredesoperaties in Sub-Sahara Afrika vanaf 1995
Box 14.2	Militaire inzet bij humanitaire operaties in Sub-Sahara Afrika vanaf 1960
Box 15.1	Beleidsintenties in de nota's Een wereld van Verschil, Een wereld in Geschil en Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling
Bijlage 3	Box 1 Thematische focus: 42 landenstudies in 15 deelonderzoeken
Bijlage 3	Box 2 Geografische dekking: 17 landen



1 Doel, opzet en representativiteit van de evaluatie

1.1 Aanleiding

De integratie van het buitenlandse beleid na de herijkingsoperatie en de opheffing van de ‘schotten’ tussen ontwikkelingssamenwerking en ander buitenlands beleid waren aanleiding tot deze evaluatie van het Nederlandse beleid voor Sub-Sahara Afrika in de periode 1998-2006.¹ Tijdens een Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in december 2004 is overeengekomen deze evaluatie in 2006 met prioriteit uit te voeren.²

In dit evaluatierapport staat Sub-Sahara Afrika centraal, zonder Noord-Afrika. Waar wordt gesproken over ‘Afrika’ of ‘Afrikaans’ is Sub-Sahara Afrika bedoeld, tenzij expliciet anders vermeld.

1.2 Achtergrond

Het algemene beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken is in de periode onmiddellijk na 1998 sterk bepaald door een herziening van de landenkeuze, de introductie van de sectorale benadering en meer aandacht voor handelsaspecten en de coherentie van het beleid. In 2003 werd de algemene beleidsnota *Aan Elkaar verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015* richtinggevend voor het Afrika-beleid. Internationaal kregen de millenniumdoelen (*Millenium Development Goals*, MDG's) en de Verklaring van Parijs over donorharmonisatie en *alignment* grote invloed.

¹ De notitie *Herijking van het Buitenlandse Beleid* is door de ministers van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Ontwikkelingssamenwerking, Defensie en Financiën op 11 september 1995 aan de Tweede Kamer aangeboden. In 1998 was de herijkingsoperatie afgerond.

² TK 29 800 V, nr. 74, 8 december 2004.

Na de herijking van het buitenlandse beleid hebben de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking drie Afrikanotities aan de Tweede Kamer aangeboden, in 1998, in 1999 en in 2003. De eerste notitie noemde als hoofddoelstelling bevordering van de duurzame ontwikkeling van Afrika. De notitie uit 1999 noemde twee hoofddoelstellingen: bevordering van veiligheid en stabiliteit, en bevordering van goed bestuur en goed beleid. De beleidsnotitie van 2003 bevestigde dat de Nederlandse inzet gericht bleef op armoedebestrijding, met prioriteit voor vijf hoofdthema's:

- vrede, veiligheid en stabiliteit;
- goed bestuur en goed beleid;
- investeren in mensen, vooral in reproductieve gezondheid, onderwijs en de bestrijding van hiv/aids;
- *pro poor growth* door ondersteuning van het Afrikaanse bedrijfsleven;
- duurzame ontwikkeling, beheer van natuurlijke hulpbronnen, milieu en water.

Deze drie Afrikanotities zijn aangevuld met regionale, thematische en andere beleidsnotities, zoals:

Regionale Afrikanotities:

Nederland en de Grote Merenregio (2001);

Notitie Grote Meren (2004);

Hoorn van Afrika Notitie (2004);

De betrekkingen tussen Nederland en West-Afrika: een landenoverstijgende aanpak (2004);

De betrekkingen tussen Nederland en Zuidelijk Afrika (2005).

Thematische Afrikanotitie:

Notitie Afrika en Handel (2004).

Vrede en veiligheid:

Conflictpreventiebeleid (2001);

Ondernemen in conflictgebieden (2004);

Wederopbouw na gewapend conflict (2005).

Beleidsstukken over coherentie:

Ondernemen tegen armoede (2002);

Coherentiebrief (2002);

Notitie beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking-Landbouw (2002).

Algemeen ontwikkelingsbeleid:
Sectorale benadering, Groeidocument (2000);
Aan Elkaar Verplicht (2003).

1.3 Uitgaven

In de evaluatieperiode besteedde het ministerie van Buitenlandse Zaken EUR 5,8 mld aan Sub-Sahara Afrika. Dit is gemiddeld ruim EUR 650 miljoen per jaar, maar de bedragen varieerden jaarlijks. Elk land ontving in deze periode financiële steun. De bedragen varieerden van EUR 8.000 voor Equatoriaal Guinee tot EUR 575 miljoen voor Tanzania.

Twee derde van de EUR 5,8 mld ging naar de vijftien partnerlanden: Benin, Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, Kaapverdië, Kenia, Mali, Mozambique, Rwanda, Senegal, Tanzania, Uganda, Zambia en Zuid-Afrika. Deze landen hadden tijdens voorgaande kabinetten eveneens een hulprelatie met Nederland.

1.4 Doel van de evaluatie en centrale evaluatievragen

1.4.1 Doel van de evaluatie

De evaluatie beoogt inzicht te verschaffen in de vormgeving en uitvoering van het Afrikabeleid, de besteding van middelen, en, voor zover mogelijk, de resultaten van het gevoerde beleid. De evaluatie biedt de mogelijkheid verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en lessen te trekken uit de ervaringen.

1.4.2 Centrale evaluatievragen

De evaluatie geeft antwoord op drie hoofdvragen:

- 1) Op welke wijze heeft het Nederlandse Afrikabeleid vorm gekregen?
- 2) In hoeverre en hoe is het Nederlandse Afrikabeleid uitgevoerd?
- 3) Welke resultaten zijn er met het Nederlandse Afrikabeleid boekoekt?

Deze centrale vragen zijn als volgt uitgewerkt (conform de *Terms of Reference*, zie bijlage 2).

Ad 1. Op welke wijze heeft het Nederlandse Afrikabeleid vorm gekregen?

Drie aspecten krijgen bijzondere aandacht: coherentie, integrale benadering en *ownership*. Coherentie betekent dat maatregelen op verschillende beleidsterreinen (vooral handel en landbouw) elkaar versterken met het oog op armoedevermindering.

Bij een integrale benadering is er onderlinge samenhang tussen ontwikkelings-samenwerking en vrede en veiligheid. En *ownership* betreft de mogelijkheid van ontvangende landen om beleidskeuzes te maken en verantwoording te nemen voor uitvoering van dat beleid.

Ad 2. In hoeverre en hoe is het Nederlandse Afrikabeleid uitgevoerd?

Vier aspecten zijn hierbij van belang. Ten eerste: in hoeverre is het beoogde beleid daadwerkelijk uitgevoerd, onder meer weerspiegeld in de bestedingen. Ten tweede: had de implementatie van beleid een integraal karakter, met andere woorden had de integrale inzet van het beleidsinstrumentarium plaats op basis van een analyse van het ontwikkelingsprobleem in een specifiek land of specifieke regio. Ten derde: speelden beleid en wensen van het ontvangende land een rol in de keuze van ondersteunde activiteiten. En ten vierde: zijn aantoonbaar maatregelen getroffen om coherentie te bevorderen.

Ad 3. Welke resultaten zijn er met het Nederlandse Afrikabeleid geboekt?

Vier aspecten krijgen bijzondere aandacht. Ten eerste: in hoeverre zijn met de door Nederland gefinancierde activiteiten voorwaarden geschapen voor enerzijds armoedevermindering en anderzijds vrede en veiligheid. Ten tweede zullen, voor zover evaluaties dat toelaten, resultaten in termen van armoedevermindering verrat worden. Ten derde wordt gezien of de Nederlandse hulp heeft bijgedragen aan versterking van de lokale Afrikaanse capaciteit. En tenslotte: heeft de integrale benadering een positieve invloed gehad op de resultaten.

1.5 Focus

De evaluatie bestaat uit vijf onderdelen:

- reconstructie en analyse van de ontwikkeling van beleid;
- analyse van de bestedingen in Sub-Sahara Afrika;
- negen deelstudies in de cluster 'armoedebestrijding en ontwikkelingssamenwerking';
- vier deelstudies in de cluster 'vrede en veiligheid';
- twee deelstudies in de cluster 'handel en coherentie'.

1.6 Representativiteit

Een uitgebreid scala aan sectoren, thema's en hulpmodaliteiten komt aan de orde: schuldkwijtschelding, algemene begrotingssteun, sectorsteun, basisonderwijs, plattelandsontwikkeling, stedelijke armoedebestrijding, hiv/aids, goed bestuur,

humanitaire hulp, conflicten en handel en coherentie. Niet alle sectoren zijn apart onderzocht. Dat geldt bijvoorbeeld voor energie, gezondheid en milieu. In sommige deelstudies komen de sectoren gezondheid en milieu wel aan de orde.

Buiten deze evaluatie bleven het multilaterale beleid en beleid voor de niet-gouvernementele organisaties (NGO's). Ook het Nederlandse optreden in internationale fora en multilaterale instellingen, zoals de Verenigde Naties (VN), de Wereldbank en het IMF, de Europese Unie (EU) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) zijn niet in deze evaluatie meegenomen. Met twee uitzonderingen:

- cofinanciering van activiteiten die onderwerp zijn van een deelstudie (zoals algemene begrotingssteun);
- de Nederlandse inbreng in de Wereldhandelsorganisatie (WTO) ten gunste van katoenproducerende landen en in de Europese Unie op het terrein van de handelspolitiek voor snijbloemen (deelstudie 'handel en coherentie').

De evaluatie omvat vijftien deelstudies naar onderwerpen op het gebied van armoedevermindering, vrede en veiligheid en handel en coherentie. Eén deelstudie concentreerde zich op beleid, twee deelstudies richtten zich op beleid en beheer en de overige twaalf deelstudies onderzochten zowel het beleid als een deel van de bestedingen.

De deelstudies omvatten 42 onderzoeken in zeventien landen: twaalf van de vijftien partnerlanden en vijf niet-partnerlanden (Burundi, de Democratische Republiek Congo, Nigeria, Sudan en Somalië). De drie partnerlanden Eritrea, Kaapverdië en Senegal zijn buiten beschouwing gebleven; zij ontvingen in de evaluatieperiode samen 4% van de bestedingen. De totale onderzochte steun bedraagt ongeveer EUR 2 mld. Dit betekent dat ongeveer 40% van de totale uitgaven aan Sub-Sahara Afrika - afgezien van schuldverlichting - is onderzocht. Inclusief schuldkwijtschelding is dit bedrag EUR 3 mld, wat ruim 50% van de uitgaven dekt.

De representativiteit van de deelstudies varieert. Voor de drie belangrijkste uitgavencategorieën geldt dat de deelstudie algemene begrotingssteun met een evaluatie van 85% van de uitgaven de meest representatieve is. De behandelde schuldkwijtschelding omvat ongeveer 70% van de uitgaven. De evaluatie van humanitaire hulp, waarbij 45% van de uitgaven zijn onderzocht, biedt ook een hoge mate van representativiteit.

Met haar aangegeven beperkingen geeft deze evaluatie een goed beeld van het Nederlandse Afrikabeleid. Niet alleen zijn de belangrijkste door Nederland

gesteunde activiteiten in de partnerlanden in Afrika bezuiden de Sahara onderzocht, maar ook omvangrijke steun in vijf niet-partnerlanden.

1.7 Opbouw en methodologie

Dit evaluatierapport begint met drie hoofdstukken die beschrijven binnen welke internationale context het Nederlandse beleid tot stand kwam, hoe dat beleid evolueerde en welke uitgaven ermee gemoeid waren.

Daarna volgen de evaluaties van beleidsthema's uit de drie clusters 'ontwikkelingssamenwerking en armoedebestrijding', 'vrede en veiligheid' en 'handel en coherentie'.

Deelrapporten en het concept-eindrapport zijn besproken met een referentiegroep van deskundigen en met een groep IOB-inspecteurs. Het concept-eindrapport is ook besproken op een bijeenkomst in september 2007 met topambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken, onder wie zestien Nederlandse ambassadeurs in Sub-Sahara Afrika, en een aantal externe deskundigen. Het eindrapport is geschreven door het IOB-evaluatieteam op basis van tussentijdse rapportages, deelrapporten, ontvangen commentaren en eigen inzichten opgedaan tijdens de evaluatie.³

Wat betreft de gehanteerde methodologie valt een kanttekening te maken bij de impactevaluaties. Het grote probleem bij de meting van effectiviteit is dat niet bekend is wat er zonder de interventie gebeurd zou zijn. De *counterfactual*, de alternatieve situatie, ontbreekt. De levenssituatie van mensen is wellicht veranderd, maar te veel factoren spelen een rol om uitsluitel te geven over de oorzaak daarvan. Hier speelt het attributieprobleem: in welke mate zijn effecten toe te schrijven aan de interventie en in welke mate spelen andere factoren een rol? Impactevaluaties maken gebruik van methoden en technieken, zoals varianten van regressie-analyse, waarmee de relatie tussen impactvariabelen en andere (interventie en/of context-) variabelen wordt onderzocht. Daarnaast is gebruik gemaakt van technieken voor het vergelijken van groepen en van triangulatie, het benutten van informatie uit zo veel mogelijk bronnen. Van belang is de combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek, omdat die het best zicht geeft op de effecten van het beleid.

3 Het IOB-evaluatieteam bestond uit IOB-inspecteur Fred van der Kraaij, mede-coördinator en co-auteur Eric Kamphuis (ETC Foundation) en de IOB-onderzoekersmedewerkers Rafaëla Feddes, Liesbeth Kuyate-Inberg, Ydwin Willemsma en Reinier van Winden. Zie bijlage 3 Organisatie van de evaluatie.

Hoofdstuk 2 Feiten en achtergronden voor het Nederlandse Afrikabeleid

Dit hoofdstuk schetst de internationale context waarbinnen het Nederlandse beleid voor Sub-Sahara Afrika vorm heeft gekregen. Aan de orde komen de economische, politieke en demografische ontwikkelingen in Sub-Sahara Afrika, gevolgd door een overzicht van de voornaamste multilaterale, bilaterale en particuliere actoren op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Het hoofdstuk behandelt tevens hoe ontwikkelingshulp veranderde onder invloed van geopolitieke factoren en inzichten over de effectiviteit van hulp. Tot slot volgt een overzicht van belangrijke initiatieven van de afgelopen decennia om de problemen in Sub-Sahara Afrika te lijf te gaan.

Methodologie: dossieronderzoek van internationale rapporten, wetenschappelijke literatuur, 'grijze literatuur' (niet-officiële documentatie), zowel gedrukt als elektronisch.

Hoofdstuk 3 Nederlandse beleidsintenties 1998-2006

Dit hoofdstuk reconstrueert hoe het Nederlandse beleid voor Sub-Sahara Afrika van 1998 tot 2006 tot stand is gekomen. Het bevat een inventarisatie van ruim tachtig documenten die inzicht geven in de beleidsintenties van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking. Eerst is het algemene beleid beschreven dat van invloed was op het Afrikabeleid om vervolgens te kijken hoe de notities over Sub-Sahara Afrika hierop aansloten. Onderzocht is de samenhang in het beleid, de wijze waarop algemeen beleid specifiek is gemaakt voor Sub-Sahara Afrika en in hoeverre kwantitatieve input- en outputdoelstellingen zijn geformuleerd.

Methodologie: dossier- en archiefonderzoek naar interne bronnen van het ministerie van Buitenlandse Zaken (beleidsnotities, nota's, memo's, projectdocumentatie, jaarplannen, jaarverslagen, intranet) en externe bronnen (parlementaire documentatie, rapporten van adviesraden, evaluatierapporten, artikelen, boeken, websites). Ook zijn interviews gehouden met sleutelpersonen.

Hoofdstuk 4 Uitgaven

Dit hoofdstuk bevat de bilaterale bestedingen voor Sub-Sahara Afrika voor de periode 1998-2006 in zowel partnerlanden (15) als niet-partnerlanden, plus de regionale uitgaven. De belangrijkste uitgavencategorieën komen hier aan de orde, evenals de belangrijkste ontvangers van de Nederlandse hulpfondsen.

Methodologie: dossieronderzoek en data uit de financieel-administratieve systemen Midas en Piramide, die tijdens de evaluatieperiode in gebruik waren bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Waar gegevens van Midas of Piramide verschilden van die van het Development Assistance Committee (DAC) is altijd de

voorkeur gegeven aan Midas of Piramide als bron. Voor ‘beheer’ zijn aanvullende interviews gehouden.

De volgende negen hoofdstukken behandelen thema’s uit de cluster ‘ontwikkelingssamenwerking en armoedebestrijding’.

Hoofdstuk 5 *Schuldkwijtschelding*

Dit hoofdstuk gaat over de schuldkwijtschelding aan landen in Sub-Sahara Afrika, die in de evaluatieperiode naar schatting EUR 1,1 mld bedroeg. Negentig procent hiervan was voor de kwijtschelding van exportkrediet schulden. De belangrijkste begunstigen waren de Democratische Republiek Congo en Nigeria. De kwijtschelding van exportschulden aan de twee landen wordt toegelicht.

Methodologie: Gebruik is gemaakt van de IOB-evaluatie *Nederlands Schuldverlichtingsbeleid 1990-1999* (2002) en *Resultaten van internationale schuldverlichting 1990-1999* (2003). Tevens is dossieronderzoek verricht en zijn aanvullende interviews gehouden.

Hoofdstuk 6 *Algemene begrotingssteun*

Sinds 1998 heeft Nederland EUR 800 mln uitgegeven aan algemene begrotingssteun in tien landen in Sub-Sahara Afrika. Dit was bijna 20% van alle *Official Development Assistance* (ODA) die Nederland aan deze landen gaf. Vijf partnerlanden staan in dit hoofdstuk centraal: Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Uganda en Tanzania, die van 1998-2006 ongeveer EUR 650 mln begrotingssteun ontvingen van Nederland, ruim 80% van alle Nederlandse begrotingssteun aan landen in Sub-Sahara Afrika. De conclusies van dit hoofdstuk zijn dus representatief voor de Nederlandse algemene begrotingssteun aan Afrikaanse landen.

Methodologie: Gebruik is gemaakt van recente internationale evaluaties, te weten een internationale evaluatie onder leiding van het Britse Department for International Development (DfID) waaraan ook IOB deelnam en twee DfID-evaluaties over Tanzania en Ghana.⁴ Deze drie onderzoeken hanteerden dezelfde methodologie, gebaseerd op de OESO/DAC-evaluatiecriteria van relevantie, effectiviteit, efficiency, impact, duurzaamheid ter vaststelling van input, effecten, output, outcome en impact. Voor de Nederlandse beleidsvorming, besluitvorming, instrumenten en monitoring is aanvullend dossieronderzoek verricht en zijn interviews gehouden met sleutelfiguren op het ministerie van Buitenlandse Zaken en van de ambassades.

4 A Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004, 2006-2007; Joint Evaluation of General Budget Support Tanzania 1995-2004, 2005, en Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support to Ghana, 2007. Zie www.oecd.org/dac/evaluati-on.

Hoofdstuk 7 Sectorsteun

Vanaf 1999 heeft Nederland getracht met de sectorale benadering de bilaterale hulp ingrijpend te veranderen. Dit hoofdstuk beschrijft hoe dat beleid tot stand kwam, hoe het in vijftien landen in Sub-Sahara Afrika is uitgevoerd en wat de resultaten waren.

Methodologie: Gebruik is gemaakt van de IOB-evaluatie *Van projecthulp naar sectorsteun* uit 2006. De bestaande landenstudies over Burkina Faso, Uganda en Zambia zijn aangevuld met Mozambique en Tanzania. De hulp aan deze vijf landen beslaat 50% van de totale hulp aan de vijftien Afrikaanse partnerlanden.

Hoofdstuk 8 Basisonderwijs

Nederland heeft zich verplicht om uiterlijk in 2007 15% van de ODA te besteden aan basisonderwijs. Een groot deel daarvan komt ten goede aan Afrika. Dit geldt allereerst voor de tien partnerlanden in Sub-Sahara Afrika waar de sector onderwijs gekozen is voor Nederlandse ondersteuning. Maar ook andere landen ontvangen steun voor basisonderwijs.

Methodologie: Een bureaustudie naar vele evaluaties van (basis)onderwijs, zoals een internationale evaluatie uit 2003, waaraan IOB deelnam, naar de gevolgen van de sectorale benadering voor het basisonderwijs in vier landen, waarvan drie in Afrika (Burkina Faso, Uganda en Zambia), de IOB-evaluatie van de sectorale benadering uit 2006, met casestudies in vijf landen, waaronder Burkina Faso, Uganda en Zambia en IOB-onderzoeken naar de impact van steun aan onderwijs.⁵ Tevens is gebruik gemaakt van tweejaarlijkse rapportages over de Nederlandse inzet en de resultaten van de gezamenlijke donoren door het ministerie van Buitenlandse Zaken, *Resultaten in ontwikkeling*, en het jaarlijkse *Global Monitoring Report* van UNESCO over de internationale steun voor onderwijs en de behaalde resultaten.

Hoofdstuk 9 Plattelandsontwikkeling

In het Nederlandse beleid voor Afrika heeft de afgelopen tien jaar een belangrijke omslag plaatsgevonden. Tot de eerste helft van de jaren negentig lag de nadruk op armoedebestrijding door ontwikkeling van het platteland. Sindsdien is de aandacht voor plattelandsontwikkeling sterk afgenomen. Dit hoofdstuk reconstrueert en analyseert deze koerswijziging en haar implicaties voor armoedebestrijding.

Methodologie: Een bureaustudie naar de veranderingen in de hulp voor

⁵ Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries, *Local Solutions to Global Challenges: Towards effective partnership in basic education*, IOB, 2003; *Van Projecthulp naar Sectorale Benadering, 1998-2005*, IOB, 2006.

plattelandsontwikkeling in drie Afrikaanse landen: Mali, Tanzania en Zambia, bestaande uit bronnenonderzoek (waaronder jaarplannen en DGIS-goedkeuringsmemo's), financiële gegevens uit Piramide, en interviews met medewerkers van het departement en ambassades. Deze landen zijn vergeleken met drie andere partnerlanden, Burkina Faso, Kenia en Mozambique. Ook heeft een literatuurstudie plaatsgevonden van de Nederlandse steun aan het Office du Niger in Mali. Daarnaast zijn de resultaten opgenomen van een IOB-impactevaluatie van de Nederlandse steun aan het water- en sanitatieprogramma in de regio Shinyanga in Tanzania.

Hoofdstuk 10 Stedelijke armoedebestrijding

Begin jaren negentig is beleid geformuleerd voor verbetering van de leefomstandigheden van stedelijke armen. Dit beleid was niet specifiek op Afrika gericht. Dit hoofdstuk licht toe waarom geen geïntegreerd stedelijk beleid ontwikkeld is en beoordeelt de door Nederland ondersteunde activiteiten in Ethiopië en Zuid-Afrika. *Methodologie:* Gebruik is gemaakt van een lopende IOB-evaluatie van de Nederlandse steun aan stedelijke armoedebestrijding in Ethiopië en Zuid-Afrika, bestaande uit dossieronderzoek en veldbezoeken waarin zowel uitvoerders als 'gebruikers' zijn geïnterviewd.⁶

Hoofdstuk 11 Hiv/aids

De aidsepidemie manifesteert zich in Sub-Sahara Afrika veel sterker dan elders, met grote gevolgen voor de sociaaleconomische ontwikkeling. Nederland schenkt veel aandacht aan hiv-preventie, de zorg voor mensen met aids en de opvang van de gevolgen van aids: in 2000-2005 alleen al via het bilaterale kanaal in Sub-Sahara Afrika ruim EUR 276 mln. Dit hoofdstuk geeft inzicht in vormgeving, uitvoering en resultaten van het Nederlandse hiv/aidsbeleid in Sub-Sahara Afrika, met de nadruk op de integratie van hiv/aids in andere beleidsterreinen dan de gezondheidszorg.

Methodologie: Voor de beleidsreconstructie is bronnenonderzoek gedaan. Voor het onderzoek naar de integratie van hiv/aids is een enquête gehouden onder ambassades in partnerlanden en zijn drie landenstudies gedaan: Ethiopië, Nigeria en Zuid-Afrika. Tezamen zijn ze illustratief voor het Nederlandse beleid. Voor de resultaatmeting is gebruik gemaakt van *surveys* en landenrapportages aan de VN over de voortgang op een aantal door de VN vastgelegde indicatoren in de partnerlanden. Daarnaast is een dossierstudie uitgevoerd van 28 steekproefs-

⁶ Evaluating Dutch Aid Efforts in Support of Urban Development (1991-2005), Field Study Ethiopia, Final Report, 2006; Evaluating Dutch Aid Efforts in Support of Sustainable Urban Development (1991-2005), Report of a Field Study South Africa, Draft Version, 2007.

gewijs bepaalde hiv/aidsprogramma's en -projecten. Tevens zijn de resultaten van twee omvangrijke externe evaluaties samengevat.

Hoofdstuk 12 Instrumenten voor goed bestuur

Vanaf 1998 werd naast armoede ook goed bestuur een selectiecriteria voor partnerlanden. Bovendien werd goed bestuur naast armoede de tweede hoofddoelstelling van het Nederlandse beleid. Dit hoofdstuk belicht hoe de Nederlandse instrumenten om 'goed bestuur' in de partnerlanden te bevorderen tot stand kwam en hoe effectief ze waren. De bevindingen zijn belangrijk voor hoofdstuk 6 over algemene begrotingssteun en hoofdstuk 13 over versterking van de rechtsstaat in Rwanda en Zuid-Afrika.

Methodologie: Schriftelijke interne en externe bronnen (nota's, beoordelingsmemo's, e-mails, onderzoeksrapporten) en semi-gestructureerde interviews. Beide soorten bronnen zijn zowel in Nederland geraadpleegd als in de partnerlanden Ghana, Mali en Tanzania.

Hoofdstuk 13 Versterking van de rechtsstaat

In Afrika is de Nederlandse inzet ter versterking van de rechtsstaat het grootst, met Rwanda en Zuid-Afrika als koplopers: de totale bilaterale middelen bedroegen tussen 1998-2006 ruim EUR 51 mln en bevordering van de rechtstaat was een van de belangrijkste aspecten in de ontwikkelingssamenwerking met deze landen. Dit hoofdstuk reconstrueert het Nederlandse beleid in deze twee landen en onderzoekt de resultaten.

Methodologie: Naast literatuuronderzoek en de analyse van beleidsdocumenten zijn interviews gehouden met externe deskundigen, medewerkers op het departement en van de ambassades in Rwanda en Zuid-Afrika.

De volgende twee hoofdstukken behandelen deelstudies uit de cluster 'vrede en veiligheid'.

Hoofdstuk 14 Conflicten

Sinds de jaren negentig heeft Nederland een belangrijke omslag gemaakt naar geïntegreerd beleid. Strategieën op het gebied van diplomatie, vrede en veiligheid, noodhulp en structurele hulp moesten op elkaar zijn afgestemd. Dit hoofdstuk onderzoekt de Nederlandse inspanningen in het Grote Merengebied (de Democratische Republiek Congo, Rwanda, Burundi, Uganda) en in de Hoorn van Afrika (met name Sudan).

Methodologie: De bureaustudie voor het Grote Merengebied bestond uit bronnenonderzoek, interviews met medewerkers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en een aantal externe personen. Ambassades in de regio

hebben een schriftelijke vragenlijst voorgelegd gekregen. Voor de Hoorn van Afrika is een korte literatuurstudie verricht.

Hoofdstuk 15 *Humanitaire hulp*

De talrijke intrastatelijke conflicten van de afgelopen vijftien jaar hebben complexe noodsituaties met massaal menselijk leed veroorzaakt. Tezamen met grootschalige natuurrampen, zoals de tsunami in Zuidoost-Azië, zorgden ze voor een toenemende behoefte aan humanitaire hulp en daarmee voor stijgende uitgaven. In 2000-2006 heeft Nederland wereldwijd ruim EUR 1,9 mld uitgegeven aan humanitaire hulp, grotendeels aan brandhaarden in Sub-Sahara Afrika, en daarnaast aan Irak en Afghanistan. Dit hoofdstuk evalueert het Nederlandse humanitaire hulpbeleid aan de hand van casestudies in het Grote Merengebied (Burundi en de Democratische Republiek Congo) en de Hoorn van Afrika (Sudan en Somalië).

Methodologie: Gebruik is gemaakt van de IOB-studie *Dutch Humanitarian Assistance: An Evaluation* uit 2006.

De derde cluster, 'handel en coherentie', bevat twee deelstudies die in één hoofdstuk worden gepresenteerd.

Hoofdstuk 16 *Handel en coherentie*

Coherentie beoogt beleidsmaatregelen zodanig op elkaar af te stemmen dat ontwikkelingslanden op een gelijkwaardige manier kunnen deelnemen aan het internationale handelssysteem. Dit hoofdstuk analyseert het coherentiebeleid rond twee dossiers: snijbloemen en katoen. Voor snijbloemen richt de studie zich wat betreft de vraagzijde op de restrictieve Europese fytosanitaire regelgeving voor de bloemenimport uit Tanzania, Kenia, Uganda en Zambia. Voor de aanbodzijde zijn de instrumenten ter bevordering van het lokale bedrijfsleven onderzocht. Voor katoen is gekeken naar Burkina Faso, Mali en Benin, landen die zich met Nederlandse steun bij de WTO hebben beklaagd over de oneerlijke concurrentie van de Verenigde Staten en de EU.

Methodologie: Naast een bureaustudie zijn veldonderzoeken gedaan in Kenia, Benin en Mali.

Hoofdstuk 17 *Conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten*

Dit hoofdstuk is een synthese en beantwoordt de centrale evaluatievragen over vormgeving, uitvoering en resultaten van het Nederlandse Afrikabeleid.

Methodologie: Basis vormden de bevindingen en conclusies uit voorgaande hoofdstukken. Daarnaast zijn interviews gehouden met sleutelfiguren en is aanvullend onderzoek verricht.

2 Feiten en achtergronden voor het Nederlandse Afrikabeleid

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de internationale context waarbinnen het Nederlandse beleid voor Sub-Sahara Afrika vorm heeft gekregen. In vogelvlucht passeren de belangrijkste economische, politieke en demografische ontwikkelingen in Sub-Sahara Afrika, gevolgd door een overzicht van de voornaamste multilaterale, bilaterale en particuliere actoren op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en internationale politiek en economie. Daarna volgt een beschrijving van de evolutie in de praktijken van ontwikkelingshulp, die sinds 1980 zijn veranderd door geopolitieke factoren en door de gebleken uiteenlopende effectiviteit van de hulp. Het hoofdstuk eindigt met een aantal initiatieven van de afgelopen decennia om de problemen in Sub-Sahara Afrika te lijf te gaan.

2.2 Ontwikkelingen in Sub-Sahara Afrika

2.2.1 Algemeen

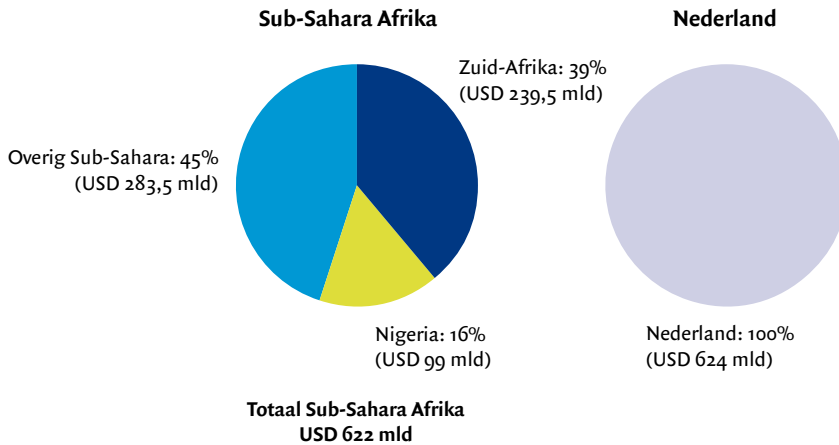
Sub-Sahara Afrika bestaat uit 48 landen; 42 ervan bevinden zich op het vasteland en zes zijn eilanden. Er zijn enorme verschillen tussen de landen in omvang, bevolkingsdichtheid, geschiedenis, stabiliteit en welvaart. Zo kent Sub-Sahara Afrika een zeer grote culturele diversiteit: meer dan tweeduizend levende talen, een veelheid aan traditionele godsdiensten, een rijkdom aan literatuur en beeldende kunst van zowel de intellectuele elites als de rurale volksculturen of urbane groepsculturen.⁷

De omvang van de economie van Sub-Sahara Afrika gemeten naar het bruto nationaal product (bnp) bedroeg in 2005 USD 622 mld, en is nagenoeg gelijk aan die

⁷ 14,8% van de bevolking hangt een traditionele godsdienst aan, 56,5% is christen, 27,4% islamitisch en 1,3% hindoe, atheïst, boedhist of joods.

van Nederland. Er bestaan grote verschillen tussen de landen van Sub-Sahara Afrika. Zuid-Afrika alléén is goed voor 39% van het totaal. De op een na belangrijkste economie is het olierijke Nigeria, goed voor 16%. De overige 46 landen produceren gezamenlijk minder dan de helft van het bnp van Sub-Sahara Afrika, zoals figuur 2.1 laat zien.

Figuur 2.1 Bnp Sub-Sahara Afrika en Nederland, 2005 (USD mld)



Bron: World Development Indicators 2007.

Voor het grote publiek springen vooral armoede, honger, ziekte en conflicten in het oog. Het nationale debat over Afrika's ontwikkelingskansen lijkt gedomineerd door onheil en somberheid. De algemene indruk is dat de Afrikaanse overheden en ontwikkelingsinspanningen in de regio compleet gefaald hebben. Nederlandse organisaties in de wetenschappelijke wereld, het onderwijs en het maatschappelijke middenveld proberen aanhoudend een rijker geschakeerd beeld te stellen tegenover de hardnekkige vooroordelen over Afrika.⁸ Daarbij komt dat nieuws over Afrika in Nederland grotendeels afkomstig is van de grote internationale persagentschappen zoals Associated Press en Reuters, de VN en op Afrika gerichte onafhankelijke nieuwsagentschappen, en derhalve niet rechtstreeks uit Afrika. Enkele journalisten in Nederland erkennen deze eenzijdige herkomst van de berichtgeving.⁹ Ook vanuit Afrika zelf is soortgelijke kritiek geuit. Bovendien wordt

8 Zoals tijdens het debat *Shaping a New Africa* in 2006 (www.afrikabeleid.nl). Actief in een betere beeldvorming zijn organisaties zoals NIZA (www.niza.nl), de Evert Vermeer Stichting (www.evertvermeerstichting.nl) en de NCDO (www.ncdo.nl) en webmagazines zoals www.africaserver.nl ('het leuke van Afrika') en www.afrikanieuws.nl ('voor iedereen die iets met Afrika heeft').

9 Zie www.afrikajournalisten.nl.

er betrekkelijk weinig gebruik gemaakt van de deskundigheid, ervaringen en gezichtspunten van leden van de Afrikaanse diaspora en neemt het brede Nederlandse publiek zelden kennis van de vele Afrikaanse periodieken of websites.¹⁰

2.2.2 Economie

2.2.2.1 Economische groei

In de periode 1980-1993 was de gemiddelde jaarlijkse groei voor alle landen van Sub-Sahara Afrika tezamen -0,8%.¹¹ De economische problemen waren het gevolg van de tweede oliecrisis, scherp stijgende rentes, ruilvoetverslechtering door prijsdalingen van primaire exportgoederen, droogtes en conflicten. Daarna bleef de situatie kritisch met over de periode 1990-2001 een gemiddelde jaarlijkse groei van slechts 2,6%.¹²

Eind jaren tachtig kon de regio worden opgedeeld in vier groepen naar hoogte van het bnp.¹³ Enkele landen, zoals Zuid-Afrika, Botswana en Gabon waren relatief rijk met een bnp per capita van USD 1000-7000. Zuid-Afrika was rijk aan grondstoffen en buitenlandse investeringen, terwijl Botswana diamantreserves en Gabon grote oliereserves had.

Deze kopgroep werd gevolgd door een groep landen met een bnp per capita van USD 500-1000. Senegal, Ivoorkust, Kameroen, Congo-Brazzaville en Angola beschikten over goed ontwikkelde plantages en vaak ook oliewinning. Zimbabwe en Swaziland hadden op hun beurt economisch voordeel van hun ligging nabij Zuid-Afrika.

De landen in de derde groep met een bnp per capita van USD 200-500 waren economisch kwetsbaar. Tot deze groep behoorden grote en politiek gezien belangrijke landen als Ghana, Sudan, Kenia, Uganda en Zambia. Nigeria en Ghana stonden er vlak na de onafhankelijkheid economisch goed voor, dankzij olie of mineralen en commerciële landbouw, maar slecht beheer en politieke instabiliteit eisten hun

10 Zoals Afrol News (www.afrol.com), Third World Africa (www.twnafrica.org), Media Institute of Southern Africa (www.misa.org), Groupe Jeune Afrique (www.jeuneafrique.com) en Business in Africa (www.businessinfricaneet.net).

11 Gemeten naar bnp per capita, *World Development Report, Workers in an Integrating World*, Wereldbank, 1995.

12 Gemeten naar het bruto nationaal inkomen (bni) per capita. Wereldbank en OESO gebruiken bni in de statistieken. De omvang van het bni voor een land moet altijd gelijk zijn aan het bnp, de grootheid in vele andere statistische overzichten. Het verschil tussen bni en bnp zit in de manier van meten. Beide grootheden worden in dit hoofdstuk gebruikt, afhankelijk van de bron. *World Development Report, Sustainable Development in a Dynamic World*, Wereldbank, 2003.

13 Gebaseerd op Roland Oliver en Anthony Atmore, *Africa Since 1800*, 2005.

tol. Kenia profiteerde aanvankelijk van een snel groeiende toeristenindustrie en zijn koffie- en theeproductie, maar viel ten prooi aan wijdverbreid cliëntelisme. Sudan wist zich gesteund door geïrrigeerde katoenteelt en later door olieproductie, maar kende grote interne instabiliteit. Zambia floreerde dankzij de export van koper, maar werd getroffen door crises vanwege de onzekere internationale kopermarkt. Verder bestond deze derde groep uit Sierra Leone, Liberia, Mauritanië, Mali, Niger, Benin, Togo, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Rwanda, Burundi, Somalië en Lesotho.

De vierde en laatste groep bestond uit extreem arme landen met een bnp per capita van USD 100-200. Dit waren grondstoffenarme landen, zoals Guinee-Bissau en Mozambique, waarbij de eerste te lijden had onder een militaire coup en de laatste werd geteisterd door een burgeroorlog. Tevens vielen in deze groep landen met een autocratisch bestuur, zoals het grondstoffenrijke Zaïre (de huidige Democratische Republiek Congo), Ethiopië als voormalig absolutistisch keizerrijk met daarna een stalinistisch bewind, en Tanzania waar zich twintig jaar een socialistisch experiment voltrok.¹⁴

Voor de landen zonder eigen oliebronnen waren de stijgende olieprijsen een zware aanslag op de nationale deviezenvoorraad. Zij moesten steeds meer lenen waardoor hun rente- en aflossingsverplichtingen snel toenamen. Toen ook de internationale interesttarieven stegen, werden de moeilijkheden nog groter. Vanaf 1980 waren slechts twaalf landen in Sub-Sahara Afrika in staat aan de reguliere schuldenverplichtingen te voldoen. Ook de stijgende kosten van de publieke uitgaven legden een steeds grotere druk op de nationale economieën. Vaak ging dit gepaard met opzichtig consumptiegedrag van staatshoofden en alom aanwezige corruptie.

De schuldenpositie van de landen als totaal verslechterde aanzienlijk, van circa EUR 6,7 mld in 1982 tot circa EUR 10,7 mld in 1989. In dezelfde periode steeg het aandeel van schulden in het bnp van 27% tot ruim 60%.

In de periode 1980-1988 kende de voedselproductie een bescheiden gemiddelde jaarlijkse groei per capita van 1,8%.¹⁵ Voedselzekerheid was vaak problematisch. Tussen 1984 en 1992 rapporteerden eens in de drie jaar 37 landen in Sub-Sahara Afrika abnormale voedseltekorten.¹⁶

14 De vier groepen zijn slechts een schets waarin niet alle 48 landen zijn ondergebracht.

15 *World Development Report 1990, Poverty*, Wereldbank, 1990.

16 Robert Stock, *Africa, South of the Sahara*, 2004.

De economische groei per capita in 1990-1995 bedroeg gemiddeld 1,4%.¹⁷ Dat hogere groei uitbleef, kwam doordat de exporten niet toenamen en er geen voorde- ringen waren in de diversificatie van de meeste economieën.¹⁸ Dat was wel verwacht na de devaluaties van vele nationale munteenheden. Hoewel de inflatie na die devaluaties gemiddeld beter kon worden beteugeld, waren er opmerkelijke ver- schillen tussen de landen binnen de door Frankrijk ondersteunde monetaire unie (Communauté Financière Africaine, CFA) en de landen daarbuiten. De vaste koppe- ling van de CFA-frank aan de Franse frank voorkwam dat importen duurder werden in de CFA-landen. Het bleek moeilijk de productie van traditionele exportgoederen zoals koffie, katoen en cacao op te voeren door de beperkte internationale afzet- mogelijkheden. Na 1995 ging dit beeld veranderen. Zo heeft een aantal landen gezocht naar nieuwe exportgewassen, zoals cashewnoten, fruit en groente (Kenia, Tanzania, Zambia, Senegal, Gambia en Zuid-Afrika) of snijbloemen (Kenia, Zuid- Afrika). Ook gingen meer landen olie exporteren (Angola en Sudan).

In de tweede helft van de jaren negentig trok de algemene economische groei van de landen in Sub-Sahara Afrika aan tot gemiddeld 3,4% per capita. In de laatste twee jaar van het decennium volgde echter een terugval door kwetsbare goederen- prijzen, de hoge olieprijs en toename van conflicten. Bovendien bleef de schulden- last een zware tol eisen, ondanks een daling van circa EUR 10,7 mld naar circa EUR 9,2 mld tussen 1990 en 1998. Sinds het nieuwe millennium is de economische groei robuuster dan voorheen in de meeste landen, hoewel de groeisnelheden ver- schillen, zoals tabel 2.1 toont.¹⁹

17 World Development Report 1997, *The State in a Changing World*, 1997.

18 De meeste landen bleven zich concentreren op de productie van een of enkele goederen.

19 Gegevens over Liberia en Somalië ontbreken.

Tabel 2.1 Economische groei in % bni, 2003-2005

Economische groei	Landen
7% en hoger	7: Tanzania, Nigeria, Mozambique, Sierra Leone, Angola, Tsjaad, en Equatoriaal Guinee
4,5% - 7%	14: Zambia, Mali, Ethiopië, Kaapverdië, Uganda, Gambia, Ghana, Botswana, Senegal, Burkina Faso, Sudan, Democratische Republiek Congo, Mauritanië en Madagascar
1,9% - 4,5%	21: Eritrea, Gabon, Swaziland, Comoren, Guinee, Guinee-Bissau, Lesotho, Burundi, Rwanda, Djibouti, Togo, Malawi, Kameroen, São Tomé en Príncipe, Benin, Niger, Mauritius, Kenia, Congo-Brazzaville, Zuid-Afrika en Namibië
weinig of 0%	4: Zimbabwe, Seychellen, Centraal-Afrikaanse Republiek, Ivoorkust

Bron: African Economic Outlook 2005/2006, OESO, 2006.

Opvallend is dat van de aanvankelijk rijke toplanden alleen Botswana tot de snelle groeiers behoorde en dat de groei van het economisch belangrijkste land, Zuid-Afrika, tegenviel. Economische groei bleek niet altijd gerelateerd aan de aanwezigheid van grondstoffen en ook arme landen bleken in staat groei te realiseren.

Sinds de jaren tachtig is de rangorde van landen naar hun bnp per capita veranderd. Tabel 2.2 geeft een overzicht per 2006.

Tabel 2.2 Indeling landen naar bni, 2006

hoge-inkomenslanden: USD 10.065 of meer	Geen
hoge middeninkomenslanden: USD 3.256-10.065	6: Botswana, Equatoriaal Guinee, Gabon, Mauritius, Seychellen, Zuid-Afrika
lage middeninkomenslanden: USD 826-3.255	5: Angola, Djibouti, Kaapverdië, Namibië, Swaziland

lage-inkomenslanden: minder dan USD 825

37: Benin, Burkina Faso, Burundi, Comoren, Centraal-Afrikaanse Republiek, Democratische Republiek Congo, Eritrea, Ethiopië, Gambia, Ghana, Guinee, Guinee-Bissau, Ivoorkust, Kameroen, Kenia, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanië, Mozambique, Niger, Nigeria, Congo-Brazzaville, Rwanda, São Tomé en Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Sudan, Somalië, Tanzania, Togo, Tsjaad, Uganda, Zambia, Zimbabwe

Bron: World Development Report, Equity and Development, 2006.

Equatoriaal Guinee, Angola, Kaapverdië, Namibië en Swaziland zijn sinds de jaren tachtig gestegen in rangorde; voor de eerste twee landen was de export van olie cruciaal, wat ook gold voor Angola. Ondanks hun hoge economische groei hebben Nigeria en Sudan (olie-export) nog niet de status van midden-inkomensland bereikt. Dat ook landen als Ivoorkust en Zimbabwe tot de lage-inkomenslanden behoren, komt door hun actuele interne problemen. Dat geldt ook voor Kameroen, Congo-Brazzaville en Senegal, met een beperkte groei door de jaren heen.

Over het verband tussen economische groei en handelsliberalisering zijn de meningen verdeeld, net als over het verband met de hoogte en duur van ontwikkelingshulp. In ieder geval bleken groeiacceleraties niet ten koste te gaan van macro-economische stabiliteit en kon economische groei zich voordoen in landen met uiteenlopende hoogtes van het bnp per capita. In enkele landen viel de economische groei substantieel lager uit door de aidsepidemie.

2.2.2.2 Aandeel in de wereldhandel

Het aandeel van Sub-Sahara Afrika in de wereldhandel is altijd bescheiden geweest. Tussen 1980 en 2004 daalde het aandeel van de totale exporten in de wereldhandel van 3,74% naar 1,59% en het aandeel van de importen van 3,13% naar 1,37%. De meeste niet-olieproducerende landen, voor exportinkomsten sterk afhankelijk van land- en mijnbouw, zagen zich geconfronteerd met instabiele prijzen en een slinkend aandeel in de wereldexport.

Tussen 2002 en 2005 trad een sterke ruilvoetverbetering op voor olieproducenten en leveranciers van delfstoffen en sommige landbouwproducten. Zo steeg de prijs van olie met 25%, die van uranium met 38%, van koper met 30%, koffie met 19%,



Aandeel Sub-Sahara Afrika in wereldhandel minder dan 2%. Foto: Roel Burgler

goud met 10%, aluminium en diamanten met 9%. Thee, vlees en katoen kenden jaarlijkse prijsstijgingen tussen de 3 en 5%.

Sub-Sahara Afrika telt negen regionale economische integratieblokken die elkaar deels overlappen.²⁰ Ze hebben echter niet tot een groter aandeel in de wereldhandel geleid, evenmin als de in 1991 opgerichte African Economic Community (AEC). Het aandeel van de handel binnen enkele van die blokken ten opzichte van hun totale wereldhandelsvolume varieerde tussen 1980 en 2004 van 1,64% tot 0,51% voor ECOWAS (West-Afrika) en van 1,72% tot 8,5% voor SADC (Zuidelijk Afrika). Ook de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in 1995 bracht geen verandering in de handelspositie van de landen in Sub-Sahara Afrika. Hoewel

²⁰ Te weten: Economic Community of West African States (ECOWAS): Benin, Burkina Faso, Gambia, Ghana, Guinee, Guinee-Bissau, Ivoorkust, Kaapverdië, Liberia, Mali, Mauritanië, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone en Togo; South African Development Community (SADC): Angola, Botswana, Democratische Republiek Congo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibië, Seychellen, Swaziland, Tanzania, Zambia, Zimbabwe en Zuid-Afrika; Common Market of Eastern and Southern Africa (COMESA): Burundi, Rwanda, Angola, Democratische Republiek Congo, Djibouti, Egypte, Eritrea, Ethiopië, Sudan, Mauritius, Seychellen, Comoren, Madagascar, Kenia, Uganda, Tanzania, Malawi, Zimbabwe, Zambia, Namibië en Swaziland; Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC): Centraal-Afrikaanse Republiek, Kameroen, Gabon, Equatoriaal Guinee, Congo-Brazzaville, Tsjaad, Burundi, Rwanda, Angola en Democratische Republiek Congo; East African Community (EAC): Kenia, Uganda, Tanzania, Burundi en Rwanda; Economic Community of Central African States (ECCAS): Centraal-Afrikaanse Republiek, Kameroen, Gabon, Equatoriaal Guinee, Congo, Tsjaad, São Tomé en Príncipe, Burundi, Rwanda, Angola, Democratische Republiek Congo; Indian Ocean Commission (IOC): Mauritius, Seychellen, Comoren en Madagascar; Southern African Customs Union (SACU): Namibië, Swaziland, Lesotho, Botswana en Zuid-Afrika; Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA): Benin, Burkina Faso, Guinee-Bissau, Ivoorkust, Mali, Niger, Nigeria en Senegal. De grootste geografische overlapping zit bij COMESA en SADC.

ruim driekwart van de WTO-leden ontwikkelingslanden zijn, was aanvankelijk hun participatie problematisch bij gebrek aan capaciteit en door de ongelijke overlegstructuur.²¹ De armste landen konden weinig tastbare resultaten bereiken; handelsbarrières van de Europese Unie (EU) en de Verenigde Staten (VS) bleven toegang voor producten als katoen en suiker uit Afrikaanse landen beletten. De onderhandelingen tijdens de WTO-ronde in Doha eind 2006 stokten, waardoor onder meer voor de handel in agrarische producten vooralsnog geen tariefsverlagingen gaan gelden. Dit heeft negatieve gevolgen voor de ontwikkelingskansen van Afrikaanse landen.

2.2.2.3 Buitenlandse investeringen

Tot 2005 leken de directe buitenlandse investeringen (*Foreign Direct Investments*, FDI) te stagneren, maar daarna tekende zich een kentering af: het nominale totaal groeit volgens de Wereldbank vanaf dit jaar fors met een gemiddelde van 28% per jaar. In 2005 bedroeg het totaal aan FDI voor Sub-Sahara Afrika EUR 12,4 mld, waarvan een kleine EUR 1,1 mld afkomstig was uit Nederland.²² Opvallend is dat Afrika's grootste economie, Zuid-Afrika (20% van de totale FDI), wisselend succesvol is bij het aantrekken van nieuwe investeringen en dat zes olieproducerende landen (Nigeria, Algerije, Egypte, Equatoriaal Guinee, Tsjaad en Sudan) 48% van het totaal opeisten.

2.2.3 Politiek

2.2.3.1 Democratisering

Eind jaren tachtig startte in veel landen in Sub-Sahara Afrika een proces van democratisering. Tussen 1989 en 1991 kregen ruim twintig landen een nieuwe grondwet met voorwaarden voor publieke participatie in de politieke besluitvorming. In de jaren negentig vonden er in 42 landen verkiezingen plaats. Ook waren er landen die zich tegen een meerpartijensysteem verzetten (Kenia, Zaïre, Malawi), het wilden afschaffen (Zimbabwe) of een tweepartijensysteem installeerden (Nigeria). Eind 1993 waren er vier landen zonder politieke partijen (Eritrea, Sierra Leone, Sudan en Somalië), twee met een eenpartijensysteem (Swaziland en

²¹ *The Developing Countries Participation in the World Trade Organization*, Constantine Michalopoulos, 1998, p. 5-6.

²² In 2006 nam het investeringstotaal weer af tot circa EUR 9,4 mld, waarvan EUR 390 mln uit Nederland, *World Investment Report 2007*, UNCTAD 2007, de Nederlandse Bank 2007. De Nederlandse FDI was het hoogst in 1998-2006; in andere jaren tussen EUR 220 en 800 mln; 1999 en 2000 gaven negatieve investeringen te zien (vermindering van het geaccumuleerde totaal van investeringen).

Uganda), twee met een beperkt toegestaan aantal politieke partijen (Djibouti, Nigeria) en veertig met een officieel meerpartijensysteem.²³

De verklaring voor de politieke liberalisering viel te zoeken in externe factoren, zoals het wegvalen van de Sovjet-Unie als voorbeeld van het socialistische eenpartijensysteem, of de condities van westerse donoren. Anderen zagen binnenlandse processen als doorslaggevend voor de roep om democratisering, zoals de ineenstorting van patronagesystemen die grotendeels het gevolg was van de economische neergang in de jaren tachtig, op haar beurt veroorzaakt door de centralistische economische politiek met een focus op industrialisatie. De agrarische sector kon zich niet ontplooiën en patronagesystemen kwamen onder druk te staan.

Hoewel veertig landen na 1993 officieel een meerpartijensysteem hadden, was niet duidelijk hoe deze democratische stelsels in de praktijk zouden werken en of zij op een eigen Afrikaanse wijze moesten worden ingevuld. In een opinieonderzoek in achttien landen, eind 2006, liep de steun voor democratie nogal uiteen, evenals de tevredenheid over het functioneren ervan. Landen zoals Zuid-Afrika, Ghana, Botswana en Mali kenden een hoge tevredenheid en een duidelijke publieke ondersteuning, maar in de meeste landen lag de tevredenheid vaak veel lager dan de steun.²⁴ Een jaar later bleek uit een onderzoek naar vrijheid in de wereld, gemeten naar politieke rechten en burgerlijke vrijheden, een lichte achteruitgang in de landen in Sub-Sahara Afrika. Van de 48 landen hadden er 21 een competitief meerpartijensysteem met algemeen kiesrecht, terwijl slechts dertien van die landen als gedeeltelijk vrij werden gekwalificeerd.²⁵

2.2.3.2 De overheid

De stabiliseringsprogramma's en structurele aanpassingsprogramma's (SAP's) die sinds de jaren tachtig werden opgelegd (zie paragraaf 2.4.1) hebben vaak de effectiviteit van toch al moeizaam functionerende overheden aangetast. De vraag werd dus of en hoe democratiseringsprocessen konden samengaan met deze strikt uitgevoerde programma's. Afrikaanse leiders reageerden vaak door vast te houden aan centralisatie van macht.

In de internationale gemeenschap groeide na 1995 het besef dat versterking van overheidsinstellingen op alle niveaus noodzakelijk was voor verdere democratisering.

23 *Rebuilding Democracy after the End of the Cold War: The Effects of Majority State Ownership on Subsequent Democratization in Sub-Saharan Africa*, John James Quinn, 2006; *Democratization in Sub-Saharan Africa 1989-1992*, Rob Buijtenhuijs, Elly Rijnierse, ACS Research report 1993/51; *Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa*, Rolph van der Hoeven, Fred van der Kraaij, Directorate General International Cooperation Ministry of Foreign Affairs, 1994.

24 www.afrobarometer.org.

25 www.freedomhouse.org.

Bezuinigingen waren mede bedoeld om overheidsdiensten af te slanken en uitvoerende taken bij de private sector te leggen. Maar ook binnen een kleinere overheid bleven de ambtenaren slecht betaald en gingen diensten niet beter functioneren. Door een zwak institutioneel kader ontbrak het aan een solide economische politiek en fiscale discipline. Corruptie bleef een van de grootste uitdagingen van het continent, ook in het nieuwe millennium. De Wereldbank ging zich richten op een complex instrumentarium om de kwaliteit van het staatsbestuur te meten. Dit wees uit dat tussen 1995 en 2005 in diverse landen duidelijke verbeteringen zijn geboekt, hoewel er aanzienlijke onderlinge verschillen bleven bestaan.

2.2.4 Conflicten

Sub-Sahara Afrika was sinds de jaren tachtig het toneel van burgeroorlogen en interstatelijke conflicten. Eind jaren negentig vielen er meer doden door strijd dan in de rest van de wereld tezamen. De conflicten kostten de betrokken landen tussen 1990 en 2005 gemiddeld jaarlijks 15% van het bnp ofwel EUR 12,5 mld.²⁶ Het zwaarst getroffen zijn het Grote Merengebied, de Hoorn van Afrika en West-Afrika.

In het Grote Merengebied is het sinds lange tijd politiek instabiel en militair onrustig. De onrust is mede veroorzaakt door interne spanningen in het toenmalige Zaïre, als gevolg van een door Uganda en Rwanda gesteunde Tutsi-rebellie tegen de Zaïrese president, die leidde tot zijn verdrijving in 1997. Zijn opvolger riep de Democratische Republiek Congo (DRC) uit. Uit Rwanda afkomstige Hutu-milities, die zich daar in 1994 schuldig hadden gemaakt aan genocide, bestookten Rwanda en Uganda vanuit Oost-DRC. Omdat Rwanda en Uganda DRC's president verweten dat hij hun veiligheid niet kon waarborgen, bonden ze met hem de strijd aan. DRC kreeg daarop steun van onder meer Angola, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Congo-Brazzaville, Gabon, Namibië, Sudan, Tsjaad en Zimbabwe ('de Eerste Afrikaanse Wereldoorlog', 1998-1999).²⁷ Alle partijen maakten gebruik van hun aanwezigheid om op grote schaal natuurlijke rijkdommen te plunderen. Daarnaast was er sprake van Rwandese militaire activiteit in Burundi. Na een serie beperkte vredesregelingen volgde in 2004 een breed gedragen vredesakkoord, getekend door de landen uit de regio van de Grote Meren, waarvan een groot deel betrokken was bij het conflict. Er was daarna sprake van een fragiele rust, maar in Burundi en Oost-DRC bleef de situatie gespannen en waren er regelmatig uitbarstingen van geweld.

26 Africa's missing millions, IANSA, Oxfam, Saferworld, 2007.

27 Africa, A modern History, Guy Arnold, 2005.

In de Hoorn van Afrika lijkt geen land te ontkomen aan onderlinge en interne conflicten. Sudan heeft een fragiele vrede in het zuiden, is verwickeld in een groot conflict in het westelijke Darfur, steunt rebellen tegen de Tsjadische president en herbergt rebellen die tegen de Ugandese president vechten. Uganda steunde tot voor kort Zuid-Sudanezen in hun strijd tegen de regering in Khartoem en kampt zelf met een hardnekkige rebellie in het noorden. Ook Eritrea herbergt Sudanese rebellengroepen die tegen Khartoem vechten. De *spill-over* van het conflict in Darfur naar Tsjaad wordt nog gecompliceerder gemaakt door de rol van Libië. Aartsvijanden Eritrea en Ethiopië, die al een bloedige oorlog uitvochten, steunen tegengestelde groepen in Somalië. Ethiopië en Somalië zijn ook aartsvijanden die al meerdere oorlogen voerden. Met Amerikaanse steun intervenieerde Ethiopië in 2006 militair in Somalië om er een interim-regering te installeren. Eritrea ondersteunt de beweging Somalische Hoge Islamitische Rechtbanken die even de macht in handen hadden in Somalië. Tsjaad steunt de opstandelingen in Darfur, maar is zelf in 2004 door rebellen vanuit de Centraal-Afrikaanse Republiek aangevallen. De president van dit laatstgenoemde land had in 2003 de macht gegrepen met hulp van huurlingen uit Tsjaad.

In West-Afrika zijn Sierra Leone en Liberia nog maar net gekomen van gruwelijke burgeroorlogen. In Ivoorkust is de tweedeling van het land, met een regering in het zuiden en rebellen in het noorden, onopgelost ondanks een vredesovereenkomst. In Senegal steken periodiek de strijders voor de afscheiding van de Casamance de kop op, volgens Senegal gesteund door Gambia en Guinee-Bissau. De Gambiaanse autoriteiten op hun beurt beschuldigden Senegal, na een mislukte staatsgreep, ervan het land te destabiliseren. Mali, Niger en Tsjaad hebben van tijd tot tijd te maken met Toeareg-rebellen die, al dan niet met steun van Libië, een onafhankelijke staat willen stichten met hun broeders uit Algerije en Libië. De manier waarop de onmin tussen Nigeria en Kameroen is opgelost is een van de weinige voorbeelden van een vreedzame regeling, nadat Nigeria zich bij de uitslag van het Internationale Hof van Justitie neerlegde. Het volkrijkste land van Afrika is zelf bij herhaling het toneel van geweld tussen christenen en moslims.

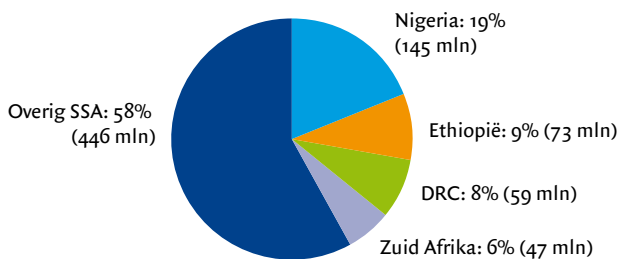
Tussen 2002 en 2005 nam het aantal interstatelijke en intrastatelijke conflicten af van 37 tot negentien, terwijl dat aantal in andere delen van de wereld juist toenam.²⁸ Veel postconflictlanden zijn echter gevangen in hun kwetsbaarheid voor het uit

breken van nieuwe conflicten.²⁹ Regionale overlegorganen zoals de Internationale Conferentie voor de Grote Merenregio (ICGM) en de Intergovernmental Authority on Development (IGAD) zijn nauw betrokken bij de bemiddeling in regionale conflicten. Maar het aanpakken van de proliferatie van kleine en lichte wapens in postconflictgebieden blijft een probleem, mede doordat sommige geïndustrialiseerde landen betrokken zijn bij de wapenhandel.

2.2.5 Demografische ontwikkeling

De sociaaleconomische problemen in Sub-Sahara Afrika hangen samen met de sterke bevolkingsgroei, die nog steeds aanhoudt met ongeveer 2,2% per jaar. Tussen 1975 en 2006 verdrievoudigde de bevolking tot 770 miljoen.³⁰ De landen met de omvangrijkste bevolkingen zijn Nigeria, Ethiopië, DRC en Zuid Afrika.

Figuur 2.2 Bevolkingssamenstelling Sub-Sahara Afrika, 2006



Bron: World Development Report 2008, *Agriculture for Development*, 2007.

De enorme groei zorgt voor een druk op de voedselvoorziening, urbanisatie en overheidsuitgaven. Afrikaanse overheden hebben moeite te voorzien in scholing, gezondheidszorg, huisvesting en elementaire zaken als drinkwater. Aan landbouwgrond ontstaat schaarste.

Door het relatief grote aantal jongeren zal de bevolking naar verwachting toenemen tot 1,1 miljard in 2025, ondanks de hoge sterfte door aids. De economische gevolgen van de aidsepidemie zijn ingrijpend, omdat de meeste slachtoffers vallen in de productieve leeftijdsgroep. Studies spreken van een reductie van de jaarlijkse economische groei tussen 0,3% tot 2,1%. Naast hiv/aids blijven tuberculose en malaria veel slachtoffers eisen: jaarlijks naar schatting drie miljoen.³¹

²⁹ Elk ontwikkelingsland heeft een conflictrisico van 10% in elke periode van vijf jaar, volgens Paul Collier, *Security and Development: Issues for the UN*, 2004. Collier noemt dit de *conflict trap* in zijn boek *The Bottom Billion*, 2007.

³⁰ World Development Report 2008, *Agriculture for Development*, 2007.

³¹ *The African Regional Health Report 2006*, WHO, 2006.



Helft Afrikaanse bevolking is jonger dan 15 jaar. Foto: Roel Burgler

Mede door de economische stagnatie op het platteland neemt de urbanisatie zeer snel toe. In 2007 leefde ongeveer 35% van de bevolking in steden, tegen 15% in 1970. Dit percentage zal naar verwachting stijgen tot 50 omstreeks 2015. De steden zijn onveilig en bieden onvoldoende werkgelegenheid en overheden hebben gebrek aan deskundigheid en geld om de grote instroom van nieuwe stadsbewoners op te vangen. Tussen 1990 en 2005 is het aantal krotbewoners bijna verdubbeld.³²

De officieel geregistreerde werkloosheid in Sub-Sahara Afrika is relatief niet gestegen (van 11% in 1993 naar 10,9% in 2003), maar absoluut wel (van 40,4 miljoen in 1993 tot 50,5 miljoen in 2003).³³ Jongeren tussen vijftien en 24 jaar vormden in 2005 60% van alle werklozen. Een speciale categorie zijn jongeren die werk noch opleiding hebben: in 2004 circa 27% van alle jongeren.³⁴ Zij hebben weinig perspectief en kunnen zich sneller oriënteren op religieuze radicalisering en geweld of hun heil zoeken in Europa. De herintegratie van jongeren die een leven als soldaat, militielid of rebel achter de rug hebben, vormt ook een ernstig probleem. Wellicht kunnen de zich snel ontwikkelende alternatieve jongerenculturen (zoals hiphop) in grote steden leiden tot een eigen identiteit waarin maatschappelijk protest en plezier hand in hand gaan.

32 www.unhcs.org.

33 Omdat veel werklozen niet geregistreerd zijn, is de feitelijke werkloosheid hoger. Betrouwbare gegevens ontbreken.

34 *Global Employment Trends for Youth*, ILO, 2006.

De overmakingen door Afrikaanse migranten zijn enorm toegenomen. Tussen 2001 en 2005 groeiden deze transfers met 72% tot naar schatting EUR 5,9 mld, terwijl in 2004 de officiële ontwikkelingshulp EUR 19,4 mld bedroeg.³⁵ De welvaarts-effecten kunnen voor de ontvangers aanzienlijk zijn, maar de langetermijneffecten op economische groei zijn niet aangetoond. Migratie kan een rem op economische groei betekenen als goed gekwalificeerde mensen uit bepaalde sectoren migreren. In 2000 werkten circa 300.000 goed gekwalificeerde Afrikanen (uit het hele continent) in Europa en de VS.

De bevolkingsgroei zorgt ook voor een toenemende druk op de natuurlijke hulpbronnen. Ruim 70% van de bevolking is voor het levensonderhoud afhankelijk van bossen en savannen. Ongeveer 80% van de energie komt van biomassa, zoals brandhout en landbouwresiduen.³⁶ Door de schaarste aan landbouwgrond is men marginale gronden gaan gebruiken. Overbegrazing, ontbossing en bodemerodie veroorzaken droogte en hongersnood. Begin 2003 heerste er hongersnood onder ongeveer veertig miljoen Afrikanen, circa 5% van de totale Afrikaanse bevolking. Klimaatverandering zorgt voor zowel droogte als overstromingen. Mozambique had in 2000 te kampen met de ergste overstromingen in 150 jaar. De opwarming van de aarde zal in Afrika naar verwachting tot een temperatuurstijging van tussen de 0,2 en 0,5° C per tien jaar leiden. Daarnaast is het waarschijnlijk dat extreme fenomenen, zoals El Niño, vaker en heviger zullen optreden.

2.2.6 Onderwijs en ICT

De opleidingsgraad onder jongeren neemt toe. Sinds 1990 groeide het aantal leerlingen in het primair onderwijs met 42 miljoen. Tussen 1998 en 2002 kende Afrika met een jaarlijkse toename van 2% zelfs de grootste groei van basisschoolleerlingen ter wereld. Bovendien steeg het percentage leerlingen dat doorstroomt naar het middelbaar onderwijs van 28 in 1990 naar 37 in 2002. Desondanks rondt slechts 62% van de leerlingen de basisschool af (tegen ongeveer 85% elders in de wereld).³⁷ De ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie (ICT) is in Sub-Sahara Afrika trager op gang gekomen dan elders, maar verkeert nu in een stroomversnelling. In 2000 waren er per honderd inwoners gemiddeld 0,59 internetgebruikers, in 2006 was dit aantal gestegen tot 5. De plattelandsradio blijft, naast ICT, een belangrijk medium.³⁸ Mobiele telefoonabonnementen nemen de

35 Global Economic Prospects 2006, *Economic Implications of Remittances and Migration*, Wereldbank, 2006.

36 UNEP, 2006.

37 Global Education Digest 2005, UNESCO Institute for Statistics.

38 Plattelandsradio staat ook wel bekend als 'Afrika's internet'.

laatste vijf jaar met jaarlijks naar schatting 50% toe.³⁹ Sinds 2003 kennen dertig Afrikaanse landen meer mobiele bellers dan abonnees van vaste lijnen.

2.3 Internationale actoren

2.3.1 Multilaterale actoren

De meest bepalende multilaterale actoren zijn de VN, het Internationale Monetaire Fonds (IMF) en Wereldbank, de EU, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de African Development Bank (AfDB).

2.3.1.1 De VN

De VN heeft momenteel vijf vredesmissies in Sub-Sahara Afrika: DRC, Ethiopië/ Eritrea, Liberia, Ivoorkust en Sudan. De financiering van VN-missies komt ten laste van het budget van de VN en van het Trust Fund for Preventive Action en het Trust Fund for Special Missions and Other Activities Related to Preventive Diplomacy and Peacemaking. In 2005 is voor vrede en veiligheid de Peace Building Commission opgericht, bestaande uit 31 landen.

UNDP richt zich op democratisch bestuur, armoedebestrijding, crisispreventie en wederopbouw, energie en milieu en hiv/aids. Er zijn aparte VN-programma's en -fondsen voor internationale handel, milieu, habitat, kinderen, vrouwen, bevolking, voedselzekerheid, humanitaire hulp en vluchtelingen. De UN Economic Commission for Africa (UNECA) brengt jaarlijks het *Economic Report on Africa* uit met beoordelingen van de Afrikaanse economieën. UNDP-partners in Afrika zijn onder andere het New Partnership for Africa's Development (zie paragraaf 2.5.3) en regionale netwerken zoals het Japanse Tokyo International Conference on African Development (TICAD). In 2005 ontvingen 45 landen in Sub-Sahara Afrika uit VN-programma's steun voor bijna EUR 1 mld, waarvan het UNDP-aandeel EUR 150 mln was.

2.3.1.2 Wereldbank en IMF

De Wereldbank startte als de International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), maar herbergde later ook de International Development Agency (IDA), de International Finance Corporation (IFC), de Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) en het Internal Centre for the Settlement of Investment Disputes. De Wereldbank heeft 185 leden, waaronder alle 48 landen in

39 Gegevens over gebruik van internet en mobiele telefonie uit *Yearbook of Statistic 2006*, International Telecommunications Union, www.itu.int.

Sub-Sahara Afrika. Deze landen hebben samen circa 5,5% van de stemmen, terwijl de VS bijvoorbeeld 16,4% van de stemmen heeft. De Wereldbank richt zich op armoedebestrijding door economische groei, schuldverlichting en goed bestuur. De Wereldbank geldt als een belangrijke verlener van ontwikkelingshulp aan Afrika: via de IDA aan de armste landen, via de IBDR aan middeninkomenlanden en via het IFC aan de private sector en aan overheden. De bank heeft grote invloed uitgeoefend op de vormgeving van de sociaaleconomische politiek van de landen in Sub-Sahara Afrika. IDA heeft in het fiscale jaar 2005-2006 voor EUR 3,3 mld aan leningen en schenkingen verstrekt aan Sub-Sahara Afrika (50% van het wereldwijde totaal).⁴⁰ Sinds 2002 biedt IDA schenkingen voor programma's voor hiv/aids, voor wederopbouw na natuurrampen of conflict, voor armen en voor landen met een kwetsbare schuldenpositie. Schenkingen werden een nieuw element van de Wereldbank.⁴¹

Om lid te zijn van de Wereldbank moet een land ook lid van zijn het IMF (samen de Bretton Woods-instellingen genoemd). Het IMF heeft als hoofdtaak het internationale monetaire systeem te stabiliseren en de verschillende munteenheden te volgen. Dat kan leiden tot leningen in harde valuta om betalingsbalans- of wisselkoersproblemen te corrigeren. Aangezien het meestal om omvangrijke kortetermijnleningen gaat, heeft het IMF aanzienlijke invloed op de sociaaleconomische politiek van veel landen in Sub-Sahara Afrika.

2.3.1.3 De EU

De EU heeft verdragen tussen de lidstaten en hun voormalige koloniën op het gebied van politiek, handel en hulp. Voor de ACS-landen (voormalige koloniën in Afrika, de Caraïben en de Stille Zuidzee) is de EU de belangrijkste handelspartner. In 2004 bedroeg de handel tussen de EU en Sub-Sahara Afrika EUR 43 mld. Volgens het *Everything But Arms*-initiatief hebben de minst ontwikkelde landen (MOL's) toegang tot de EU zonder invoertarief voor alle goederen behalve wapens en munitie. In 2003 is begonnen met onderhandelingen over *Economic Partnership Agreements* (EPA's) tussen de EU en de ACS-landen om overeenstemming over handel te bereiken die ook passen binnen het raamwerk van de WTO.

De EU behoort tot de grootste multilaterale donoren in Sub-Sahara Afrika, in 2005 met EUR 7,5 mld. In dat jaar kwamen de Europese Commissie en de Europese

⁴⁰ www.brettonwoodsproject.org.

⁴¹ *Strategic Framework for Assistance to Africa, IDA and the Emerging Partnership Model*, Wereldbank, 2004.



Infrastructuur: vitaal voor de ontwikkeling. Foto: Roel Burgler

regeringen overeen dat in 2015 0,7% van het Europese bni aan officiële ontwikkelingshulp (ODA) moet worden besteed, waarvan ten minste 50% in Afrika.

De Directoraten-Generaal Ontwikkeling en Externe Betrekkingen houden zich bezig met ontwikkelingshulp in Afrika. Lidstaten storten geld in het European Development Fund (EDF) voor langetermijnontwikkeling. Het eerste EDF dateert uit 1959; het huidige, dat tot 2013 loopt, bedraagt EUR 13,5 mld. De European Investment Bank (EIB) vulde dit EDF aan met EUR 1,7 mld. Het EDF kampt vaak met onderbesteding als gevolg van onvoldoende institutionele capaciteit in de ontvangende landen en de eigen bureaucratische procedures.

Sinds 1992 bestaat het Europees bureau voor humanitaire hulp ECHO, actief in ongeveer zestig landen. In 2006 bedroegen de uitgaven ongeveer EUR 670 mln, waarvan 48% in Afrika en daarbinnen ongeveer de helft in de Hoorn van Afrika. In 2006 is het initiatief genomen tot een gemeenschappelijke EU-Afrika-strategie voor de omgang met het maatschappelijke middenveld en lokale overheden, partijen die zich te vaak buitengesloten voelen in de onderhandelingen. Eind 2007 zal

een EU-Afrikatop plaatsvinden, waarin over de gemeenschappelijke strategie wordt besloten. Daaraan gaat een uitgebreid consultatieproces met een breed spectrum van belanghebbende organisaties en groeperingen vooraf.⁴²

2.3.1.4 De OESO

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) kent voor Afrika het OECD Development Cluster met diverse directoraten, waaronder het Development Centre (OESO-Dev) en het Development Assistance Committee (DAC). OECD-Dev is het forum voor beleidsmakers in de publieke en private sector, onderzoekt kwesties als de impact van ontwikkelingshulp en publiceert samen met de African Development Bank jaarlijks de *African Economic Outlook*. Het DAC is het forum van de donoren die lid zijn van de OESO. Hun beleid voor ontwikkelingssamenwerking moet aan bepaalde criteria voldoen die elke vier jaar door andere leden worden gecontroleerd en beschreven in de *DAC Peer Reviews*. Het DAC heeft zich gericht op het vraagstuk van de effectiviteit van de hulp.

2.3.1.5 De African Development Bank

De African Development Bank (AfDB) bevordert ontwikkeling met leningen, investeringen en technische assistentie. De bank stelt eisen aan de financiële steun om juridische hervormingen te bewerkstelligen. Opgericht met 25 leden ten tijde van de dekolonisatie en actief sinds 1967, heeft de bank inmiddels 53 aandeelhouders uit Afrika en 24 uit Europa, Azië en Noord- en Zuid-Amerika. De bank heeft sinds de oprichting EUR 38,4 mld aan steun geleverd en heeft momenteel EUR 24 mld beschikbaar.

2.3.2 Bilaterale actoren

Sommige bilaterale actoren handelen vooral vanuit geopolitieke belangen, andere uit humanitaire overwegingen. Voor alle landen spelen ook historische en handelsmotieven. Donoren met overwegend geopolitieke belangen zijn de grootste in termen van absolute bedragen, terwijl andere donoren veel hulp geven in verhouding tot hun bnp.

Nederland stond in 2005 op de zesde plaats in de lijst van 's werelds grootste donoren.⁴³ In de rangorde van landen die hulp aan Sub-Sahara Afrika geven, behoorde Nederland in 2005 tot de vijf grootste, zoals in tabel 2.3 is aangegeven.

⁴² www.europafrika.org.

⁴³ Al in het Tweede VN-Ontwikkelingsdecennium (1970-1980) was afgesproken dat de rijke landen 1% van hun bnp zouden besteden aan ontwikkelingshulp; dat percentage werd in het Derde VN-Ontwikkelingsdecennium (1980-1990) gesteld op 0,7% (zie paragraaf 2.5.2).

Tabel 2.3 ODA van tien grootste donoren aan Sub-Sahara Afrika, 2005
(in USD mld en in %)

Landen	2005	% van hun ODA
1. Verenigde Staten	4,1	16,6%
2. Frankrijk	3,9	54,0%
3. Verenigd Koninkrijk	3,7	46,1%
4. Duitsland	2,4	32,2%
5. Nederland	1,3	36,1%
6. Japan	1,2	10,9%
7. Italië	0,9	38,5%
8. Zweden	0,7	32,7%
9. Canada	0,6	23,5%
10. Noorwegen	0,6	32,0%
Totaal DAC-landen	22,1	27,4%

Bron: 2006 Development Co-operation Report, OESO, 2007.

2.3.2.1 Actoren met overwegend geopolitieke belangen

De VS

De belangstelling van de VS voor Afrika dateert uit de Koude Oorlog, toen geld en wapens werden geleverd aan regimes en rebellenbewegingen die streden tegen het communisme. Na de Koude Oorlog kreeg de VS meer interesse in de olievoorraden van Afrika, als alternatief voor het instabiele Midden-Oosten. De VS verwacht in 2015 een kwart van de olie te importeren uit West-Afrika. Om de handel met Afrika te bevorderen kwam de VS met de *African Growth and Opportunity Act* (AGOA), die producten uit Afrikaanse landen belastingvrije toegang tot de VS geeft. Van 2004 tot 2005 steeg de export van Afrika naar de VS (vooral olie) met 44%. De Amerikaanse FDI naar Sub-Sahara Afrika was in 2003 ongeveer EUR 6,2 mld, waarvan twee derde naar de mijnbouw en de olie-industrie ging. Sinds 2004 functioneert de *Millennium Challenge Account*, die beoogt een toename van de hulp aan landen die een goed bestuur hebben, investeren in hun mensen en economische vrijheid nastreven.

Het Amerikaanse belang in Afrika valt ook af te lezen aan de recente oprichting van een overkoepelend militair commando voor Afrika, AFRICOM, ter vervanging van drie afzonderlijke commando's. Critici zien dit als een middel om verzekerd te

zijn van olie, terwijl anderen de permanente Amerikaanse aanwezigheid als katalysator voor stabiliteit zien. De VS heeft militaire adviseurs in Mali voor de *War on Terror* en ook de Hoorn van Afrika krijgt veel aandacht vanwege zowel de strategische ligging nabij het Midden-Oosten als de strijd tegen terreur. In Djibouti zijn 1.200 Amerikaanse militairen gestationeerd.

De VS heeft sinds 1994 een moeilijke relatie met Somalië, toen achttien Amerikaanse soldaten van de door de VS geleide VN-missie omkwamen bij een hinderlaag in Mogadishu. Sindsdien gelden strenge beperkingen voor Amerikaanse bijdragen aan multilaterale missies in Afrika en geeft de VS de voorkeur aan programma's gericht op capaciteit, zoals de *African Crisis Response Initiative* (ACRI). Het Amerikaanse Afrikabeleid wordt in grote mate bepaald door de National Security Strategy, die de lijnen uitzet voor diplomatie, defensie en ontwikkelingssamenwerking. Centrale figuur is de minister van Buitenlandse Zaken, verantwoordelijk voor het Bureau of African Affairs en de US Agency of International Development (USAID). USAID voert de Amerikaanse ODA uit, die in 2005 de grootste omvang had van alle DAC-donoren, ongeveer EUR 21 mld ofwel 0,22% van het bni. De meeste hulp van USAID in Sub-Sahara Afrika gaat naar Sudan, Ethiopië en Uganda.

De VS lanceerde in 2004 een plan voor aidsbestrijding, het *President's Emergency Plan for AIDS Relief* (PEPFAR), dat in 2005 voor veertien landen in Sub-Sahara Afrika een budget had van EUR 720 mln.

Frankrijk

Frankrijk ging met zijn meeste voormalige koloniën financiële en militaire verdragen aan. Het land heeft permanente militaire bases in Dakar, Libreville en Djibouti, waar in 2005 nog bijna vijfduizend manschappen waren gelegerd. Tussen 1962 en 1995 kende Frankrijk negentien militaire interventies in voormalige koloniën, waardoor het de bijnaam *gendarme de l'Afrique* verwierf. Keerpunt vormde de vermeende Franse betrokkenheid bij de genocide in Rwanda in 1994. Toch heeft Frankrijk in begin 2007 weer militair ingegrepen, in de Centraal-Afrikaanse Republiek en in Tsjaad.

In het Franse Afrikabeleid zijn de president en zijn Afrika-adviseur, samen met de zogenaamde *Cellule Africaine*, altijd belangrijk geweest. Franse presidenten onderhielden persoonlijke banden met Afrikaanse leiders. Daarnaast hebben ministeries ieder hun eigen invloed en spelen semi-staatsbedrijven een sterke rol. In 2002 kwamen de verstrengelde banden tussen de Franse politiek en de oliemaatschappij Elf aan het licht toen bleek dat directieleden en voormalige

ministers het bedrijf hadden gebruikt voor zelfverrijking, belastingfraude en omkoping, waarmee circa EUR 450 mln gemoeid zou zijn.

De FDI-stromen naar Afrika namen in 2005 met 55% toe tot EUR 21 mld, voornamelijk in de oliesector en andere mijnbouwbedrijven. Hiermee was Frankrijk na het VK (13%), de VS (8%) en Nederland (5%) de grootste investeerder in Sub-Sahara Afrika. In 2005 was Frankrijk de grootste exporteur naar Sub-Sahara Afrika en nummer drie in import, na de VS en China.

Frankrijk was rond 1990 de grootste donor in negentien van zijn twintig voormalige koloniën. De Franse ontwikkelingshulp wordt gecoördineerd door het Agence Française de Développement. In 2005 besteedde Frankrijk 0,47% van het bni, ofwel EUR 7,7 mld aan ODA, waarvan 54% naar Sub-Sahara Afrika ging.

Het VK

Het voormalige Britse rijk besloeg grote delen van Afrika en had controle over een grotere oppervlakte dan Frankrijk. Toch hield het VK zich na de dekolonisatie minder indringend bezig met zijn voormalige koloniale gebied dan Frankrijk. Wel intervenieerde het VK in 2000 in Sierra Leone met steun van de internationale gemeenschap. In Zimbabwe hield het VK zich vooral bezig met landhervormingen. Ook toen die mislukten en Zimbabwe op grote schaal blanke boeren ging ont-eigenen, bleef Zimbabwe steun ontvangen in de vorm van noodhulp en aidsbestrijding.

Lange tijd viel ontwikkelingssamenwerking onder het ministerie van Buitenlandse Zaken zonder aparte minister en stonden nationale politieke, handels- en commerciële belangen centraal. In 1997 kwam met de oprichting van het Department for International Development (DfID) meer nadruk op armoedebestrijding te liggen. DfID geldt als een onafhankelijk agentschap voor ontwikkelingshulp, met een duidelijk afgebakende portefeuille.

In 2005 bedroeg de Britse ODA 0,47% van het bni en was het VK de op drie na grootste donor qua omvang van de ODA. In 2006 was DfID actief in 31 Afrikaanse landen, met een budget van EUR 6,5 mld. In 2013 wil het VK de 0,7%-norm halen.

Ter verbetering van het Afrikaanse investeringsklimaat steunde het VK als eerste de Investment Climate Facility (ICF) met een bijdrage van EUR 22 mln over drie jaar. Multinationals als Royal Shell steunden al snel het initiatief. Tussen 1989 en 1995 namen de FDI-stromen van Britse bedrijven naar Sub-Sahara Afrika met 60%

toe, vooral in de olie-industrie. Inmiddels zijn de investeringen diverser en gaan zij ook naar de financiële sector en de mijnbouw. In 2003 bedroegen de totale FDI-stromen naar geheel Afrika met ongeveer EUR 25 mld.⁴⁴

China en India

China en India zijn als donor sterk in opkomst. Beide landen hebben een lange geschiedenis met Sub-Sahara Afrika. Dit geldt vooral voor China dat bescheiden contacten met een groot aantal landen onderhield, bijvoorbeeld in de vorm van schenking van sportstadions en het sturen van medisch personeel. De Indiase aanwezigheid uitte zich vooral in het grote aantal migranten dat zich tijdens het Britse koloniale tijdperk in Afrika vestigde.

China draagt momenteel bijna negenhonderd en India ruim zeventuizend manschappen bij aan VN-missies in Afrika. De relaties staan vooral in het teken van economische samenwerking. Van een militair beleid is geen sprake.

Eind 2006 vond in Peking een Chinees-Afrikaanse top plaats, waar nagenoeg alle Afrikaanse staatshoofden aanwezig waren. Die top resulteerde in overeenkomsten voor Chinese investeringen in infrastructuur, telecommunicatie en grondstofwinning ter waarde van EUR 1,6 mld. De handel tussen China en Afrika is indrukwekkend gegroeid: tussen 1989 en 1997 met 430%. In 2005 bedroeg de handel ruim EUR 23 mld. China heeft het VK ingehaald als derde belangrijkste handelspartner van Afrika. De groeiende import uit Afrika wordt gevoed door de Chinese energiebehoefte. Negen van de belangrijkste tien Chinese handelspartners in Afrika zijn dan ook grondstofrijke landen.⁴⁵

Ook de Chinese FDI-stromen naar Sub-Sahara Afrika nemen sterk toe. In 2005 bedroegen deze ongeveer EUR 708 mln, waarvan het grootste deel naar Sudan, Zuid-Afrika, Zambia en Nigeria ging. Daarnaast geeft China zachte leningen: in 2006 ongeveer EUR 5,9 mld aan Nigeria, Angola en Mozambique, terwijl de Wereldbank in dat jaar EUR 3,3 mld ter beschikking stelde aan geheel Sub-Sahara Afrika. Bovendien schold China op grote schaal schulden kwijt: in 2000 voor EUR 0,9 mld aan 31 Afrikaanse landen.

Afrikaanse regeringen zien China als voorbeeld van een ontwikkelingsland met een sterke economie en verwelkomen de Chinese belangstelling, ook omdat de

44 World Investment Report 2006, UNCTAD, 2006, p. 43.

45 Angola, Zuid-Afrika, Sudan, DRC, Equatoriaal Guinee, Gabon, Nigeria, Algerije, Marokko en Tsjaad.



Verwelkoming Chinese delegatie in Mozambique. Foto: Fotolineair

hulp slechts als politieke voorwaarde stelt dat de Volksrepubliek als enige vertegenwoordiger van China wordt erkend. Daardoor hebben momenteel nog maar vijf landen in Sub-Sahara Afrika banden met Taiwan.⁴⁶ Het Westen volgt het optreden van China met argusogen. Zo onderhoudt China goede banden met Sudan en Zimbabwe, landen waarmee het Westen momenteel zo min mogelijk zaken doet. In de Veiligheidsraad blokkeerde China met zijn vetorecht bovendien resoluties om actie te ondernemen tegen de Sudanese regering in de kwestie-Darfur. Sudan is China's belangrijkste Afrikaanse handelspartner vanwege zijn olievoorraden, waarvan 50% van de olie-export naar China gaat. In 2007 bleek China bereid een VN-vredesmacht in Darfur te ondersteunen, wanneer de regering van Sudan daarmee instemde.

India lanceerde in 2002 het programma *Focus Africa*, gericht op handelsbevordering met Nigeria, Zuid-Afrika, Mauritius, Kenia, Ethiopië, Tanzania en Ghana. De handel was tussen 1992 en 2001 al enorm gegroeid van bijna EUR 700 mln tot EUR 2,6 mld. In maart 2004 lanceerde India het *Team 9*-initiatief met EUR 390 mln aan kredieten voor ontwikkelingsprojecten van Indiase ondernemingen in West-Afrika. In 2005 ging de Indiase FDI in Sub-Sahara Afrika naar Mauritius, Senegal, Liberia en Zuid-Afrika. De Indiase staalgigant Arcelor Mittal investeerde EUR 770 mln in Senegal en Liberia in mijnbouwprojecten. De Indiase FDI gaat naar minder landen

⁴⁶ Burkina Faso, Gambia, São Tomé en Príncipe, Malawi en Swaziland.

dan de Chinese, maar is wel van een grotere omvang: in geheel Afrika EUR 1,5 mld uit India tegen EUR 1,2 mld uit China. Net als China is India actief in Sudan. Zo heeft het Indiase ONGC Videsh Ltd een aandeel van 25% in Sudans grootste olie-maatschappij GNPOC.

2.3.2.2 Andere bilaterale actoren

Duitsland

Duitsland moest zijn Afrikaanse koloniën (Kameroen, Togo, Namibië, Tanzania zonder Zanzibar, Rwanda en Burundi) na de Eerste Wereldoorlog afstaan. In de jaren negentig ontwikkelde Duitsland zich tot een belangrijke bilaterale donor: in 2005 de op vier na grootste. De Duitse regering hecht aan armoedebestrijding en richt zich als een van de weinige donoren expliciet op ecologische ontwikkelingen.

Duitsland werkt samen met zesentwintig Afrikaanse partnerlanden. Ontwikkelings-samenwerking valt onder het ministerie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling, maar de uitvoering is in handen van het Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) en de KfW Entwicklungsbank. Daarnaast spelen meer dan dertig organisaties (vaak met een kerkelijke achtergrond) een rol. Het ministerie werkt aan een betere coördinatie van al deze spelers en een betere integratie van het beleid. In 2005 besteedde Duitsland 0,36% van het bni aan ODA, waarvan EUR 1,9 mld naar Sub-Sahara Afrika ging. In 2015 wil Duitsland op 0,7% bni komen.

Japan

De relatie tussen Japan en Afrika is sinds de jaren negentig vrij intensief geworden. Bij het Japanse ontwikkelingsbeleid zijn ongeveer tien ministeries betrokken. Hoewel het ministerie van Buitenlandse Zaken een centrale rol vervult in het beleid, is de Japan International Cooperation Agency verantwoordelijk voor de helft van de technische ontwikkelingshulp en de Japan Bank for International Cooperation (JBIC) voor de ODA-leningen en exportkredieten. Bovendien ontvangt de JBIC fondsen van het ministerie van Financiën.

In 1993 ondertekenden Japan en 48 Afrikaanse landen de *Tokyo Declaration on African Development* voor steun aan politieke en economische hervormingen, de publieke sector, regionale samenwerking en integratie, en de inzet van Aziatische kennis. Dat gebeurde op de *Tokyo International Conference on African Development* (zie paragraaf 2.3.1.1). Vervolgconferenties vonden plaats in 2001 en 2003.

Japan was in 2005 in Sub-Sahara Afrika de zesde grootste donor na de VS, Frankrijk, het VK, Duitsland en Nederland. De Japanse hulp aan Sub-Sahara Afrika was redelijk stabiel: tussen 1993 en 2001 bijna EUR 8 mld (gemiddeld EUR 0,9 mld per jaar) en tussen 2002 en 2005 ruim EUR 2,3 mld (gemiddeld EUR 0,8 mld per jaar). Japan besteedt 0,28% van het bni aan ODA.

Italië

Italië verloor zijn Afrikaanse koloniën Libië, Eritrea en een deel van het huidige Somalië in het begin van de Tweede Wereldoorlog, maar is in Eritrea en Somalië wel de grootste donor. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de ontwikkelingssamenwerking, die sterk op Afrika gericht is.

Italië richt zich vooral op aidsbestrijding (in 2003 ca. 80% van de uitgaven) en op immigratie vanuit Afrika. De ODA-uitgaven aan Sub-Sahara Afrika namen toe van EUR 184 mln in 1999 tot EUR 690 mln in 2005. In 2005 besteedde Italië 38,5% van de ODA aan Sub-Sahara Afrika. Grootste ontvangers van Italiaanse hulp waren dat jaar Mozambique, Sudan, Somalië en Ethiopië.

De Noord-Europese landen

Zweden, Noorwegen, Denemarken en Finland trekken vaak samen op. Zo kennen zij het Nordic Development Fund voor leningen en het Nordic Africa Institute als kenniscentrum.

Zweden werkt bij voorkeur samen met lokale ngo's en financiert projecten in ruim twintig landen in Sub-Sahara Afrika. In 2005 besteedde Zweden 0,94% van het bni aan ODA. In 2006 ging EUR 0,8 mld naar Sub-Sahara Afrika.

Noorwegen staat bekend als bemiddelaar bij conflicten en heeft momenteel, naast Nederland, die rol in Sudan. In 2000 bood Noorwegen als eerste land 100% schuldverlichting aan. In 2005 bedroeg de Noorse ODA 0,94% van het bni en in 2006 ging EUR 0,75 mld (39% van de ODA) naar Afrika.

In het Deense Afrikabeleid ligt de nadruk op coherentie. In 2005 besteedde Denemarken 0,81% van het bni aan ODA. Sub-Sahara Afrika ontving EUR 0,4 mld.

In Finland valt het Department for the Middle East and Africa onder het ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkeling. Van de acht Finse partnerlanden bevinden zich er vijf in Sub-Sahara Afrika. In 2005 besteedde Finland 0,48% van het bni aan ODA, hetgeen in 2010 gestegen moet zijn naar 0,7%.

IJsland werkt samen met vier Afrikaanse partnerlanden: Malawi, Mozambique, Namibië en Uganda en streeft naar 0,35% van het bni aan ODA in 2009.

Canada

De Canadian International Development Agency (CIDA) is de leidende organisatie in de Canadese ontwikkelingshulp. Canada focust op bestuur, gezondheid, basis-onderwijs, de private sector en ecologische duurzaamheid. In alle gebieden is aandacht voor *gender* belangrijk.

Het bilaterale programma voor Afrika bedraagt EUR 4,4 mld voor 2002-2007, waarmee een netwerk van Afrikaanse en multilaterale organisaties wordt gesteund. Doel is de opbouw van Afrikaanse capaciteit om zich zelf te kunnen ontwikkelen. Canada heeft sinds 2002 het Canada Fund for Africa met een budget van EUR 362 mln. Dit fonds steunt goed bestuur, vrede en veiligheid, handel en investering, gezondheid, landbouw, milieu en watermanagement en integratie van informatie en communicatie technologie. De uitgaven voor Sub-Sahara Afrika namen in de periode 2001-2005 toe van EUR 150 mln tot EUR 460 mln; ruim 23% van de Canadese ODA gaat naar Sub-Sahara Afrika.

2.3.2.3 NGO's en particuliere initiatieven

Sinds de jaren tachtig zijn niet-gouvernementele organisaties (ngo's) belangrijke spelers in Afrika. Internationale NGO's hebben vaak specialistische ervaring in het veld en een groot netwerk van lokale partnerorganisaties waar donoren graag gebruik van maken. Zo was Oxfam in 2006 actief in 18 en Care in 25 landen ten zuiden van de Sahara. In 2005 waren Ethiopië (EUR 147,8 mln), Zimbabwe (EUR 107,7 mln) en Sudan (EUR 107,2 mln) de grootste Afrikaanse ontvangers van hulp via NGO's. In 2006 hadden de 89 grootste NGO's wereldwijd een gezamenlijk budget van EUR 8 mld.⁴⁷

Naast NGO's zijn ook particuliere stichtingen actief in Sub-Sahara Afrika, vaak opgericht door filantropen. Voorbeelden zijn de Soros Foundation Network voor democratische hervormingen en de Bill and Melinda Gates Foundation voor gezondheidszorg. Bekend zijn ook de campagnes van musici als Bob Geldof voor armoedebestrijding en Bono voor schuldkwijtschelding.

⁴⁷ Judith Westeneng en Dirk-Jan Koch (DSI/MY), samenvatting van 89 OS-NGO's en hun budgetten, ministerie van Buitenlandse Zaken, 2007.

2.4 Evolutie van de hulp

2.4.1 Aanpassingsprogramma's

In de loop van de jaren tachtig begon het IMF met economische stabiliseringsprogramma's die voorzagen in afslanking van de staatsbureaucratie om de overheidsuitgaven te beteugelen, belastinginning en vrije wisselkoers van de nationale munteenheid. De Wereldbank voerde Structurele Aanpassingsprogramma's (SAP's) in, allereerst om de rol van de staat als almachtige dirigent van de samenleving terug te dringen. Er moest ruimte komen voor privé-initiatief en een vriendelijker klimaat voor buitenlandse investeerders. Staatsbedrijven werden geprivatiseerd en gebruikers moesten bijdragen gaan betalen voor sociale voorzieningen zoals onderwijs.

De resultaten van de ingrepen volgens IMF- en Wereldbank-recept verschilden per land, maar in het algemeen brachten reële wisselkoersen een verbetering van de betalingsbalans en meer reële prijzen. Ook werd de inflatie succesvol beteugeld en werden de begrotingstekorten lager. Boeren bleken voordeel te hebben bij hogere reële prijzen voor hun producten door de devaluatie van de munteenheid, de liberalisatie van de markten van landbouwproducten en de in toom gehouden inflatie. Dat laatste was ook gunstig voor de laagste inkomensgroepen.

De SAP's zouden via een verhoogde economische groei ook moeten bijdragen aan de verlichting van armoede, maar spoedig bleken de levensvoorwaarden van de kwetsbaarste groepen verslechterd te zijn. Zo hadden de SAP's een aanslag op de sociale vangnetten gepleegd. De Wereldbank erkende in 1990 het probleem en ging vervolgens over tot *Poverty Alleviation Programmes* (PAP's). Het tempo van de SAP's werd aan de PAP's aangepast, waarbij waakzaamheid was geboden om publieke uitgaven armoederelevant te laten zijn, bijvoorbeeld door uitgaven voor defensie niet ten koste te laten gaan van uitgaven aan sociale voorzieningen.

2.4.2 Washington Consensus

Wereldbank en IMF, maar ook de belangrijkste bilaterale donoren, lieten zich sinds de jaren negentig leiden door de zogeheten Washington Consensus: fiscale discipline, publieke prioriteiten gericht op bedrijfswinsten, infrastructuur en sociale sectoren, liberalisering van kredietmarkten, buitenlandse investeringen en handel, privatisering en deregulering, en eigendomsrechten. De Afrikaanse landen, maar ook experts gelieerd met de Wereldbank, waren echter kritisch over de Washington

Consensus.⁴⁸ Economische groei door deregulering van markten alleen bracht namelijk onvoldoende evenwichtige ontwikkeling. Vooral in Afrika was de nadruk te veel gelegd op liberalisering van de landbouwprijzen zonder goed te kijken naar de beschikbaarheid van kredieten en infrastructuur. Zeer recent (2007) was er vanuit de Wereldbank groeiende kritiek op deze aanpak, die er te veel vanuit ging dat de Afrikaanse landbouw zichzelf zou ontwikkelen.⁴⁹

2.4.3 Veranderende hulpstromen

De val van de Muur in 1989 betekende dat de landen in Sub-Sahara Afrika minder doelwit van geopolitieke strategieën werden en dat was meteen merkbaar aan de afnemende interesse om ontwikkelingshulp te verstrekken. Hulpstromen werden verlegd naar Oost-Europa en Oost-Azië, en hulp aan voormalige koloniën ging plaats maken voor handelsrelaties. De verlegging van hulpstromen had echter geen langdurige gevolgen voor Sub-Sahara Afrika: hoewel tussen 1989 en 2001 de bilaterale hulp daalde van ruim EUR 10 mld naar ruim EUR 7,5 mld, was zij in 2005 alweer gestegen tot boven de EUR 15 mld, een toename van 50% sinds 1989. De multilaterale hulp schommelde veel minder en nam tussen 1989 en 2005 toe van EUR 5,4 mld tot EUR 6,4 mld.⁵⁰

Bij de selectie van landen voor bilaterale hulp werd sterker gelet op de kwaliteit van beleid en bestuur, een aspect waar vooral het VK, Nederland, Denemarken en Noorwegen op hamerden. Soms speelde ook het gewenste stemgedrag in de VN een rol in de landenselectie, zoals in het geval van de VS en Duitsland.

2.4.4 Schuldverlichting

Intussen intensiverde de internationale reactie op de gigantische schuldenlast van de landen in Sub-Sahara Afrika. Schuldverlichting werd een trend, zoals nog eens onderstreept werd door het besluit van de G7-top van 1994 tot een vermindering van de totale rente- en aflossingsverplichtingen van 67%.⁵¹ Twee jaar later introduceerden Wereldbank en IMF met steun van bilaterale donoren het HIPC-initiatief (*Heavily Indebted Poor Countries*) om de schuldenlast van arme landen te verminderen. Landen moesten zich kwalificeren voor deelname aan HIPC. Dat lukte aanvankelijk 19 van de 33 armste landen in Sub-Sahara Afrika. De drempel

⁴⁸ Joseph E. Stiglitz, *Post Washington Consensus*, 2004.

⁴⁹ *World Development Report 2008, Agriculture for Development*, World Bank 2007; *World Bank Assistance to Agriculture in Sub-Sahara Africa, an IER Review*, 2007.

⁵⁰ *2006 Development Cooperation Report*, OESO, 2007.

⁵¹ De G7, een informeel forum van regeringsleiders van rijke industrielanden, bestond uit het VK, Frankrijk, Duitsland, de VS, Japan, Italië en Canada. Toen Rusland toetrad werd het de G8. Aangezien de EU ook meedoet, wordt wel van de G9 gesproken.

werd in 1999 verlaagd met het *Enhanced HIPC Initiative*. Om te kwalificeren moest een land een *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) opstellen met deelname van regering, private sector, maatschappelijk middenveld en donoren. Eind 2006 hadden dertig landen, waaronder 25 Afrikaanse, voor ruim EUR 25 mld schuldverlichting gekregen. Uganda was in 2000 het eerste land ten zuiden van de Sahara dat een PRSP opstelde, snel gevolgd door Burkina Faso, Tanzania en Mauritanië. In 2007 waren 33 Afrikaanse landen betrokken in het PRSP-proces. Burkina Faso, Ghana, Senegal, Tanzania en Uganda waren inmiddels bezig met hun tweede PRSP.

In 2006 lanceerde de Wereldbank het *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI), wat inhoudt dat 100% van de schulden aan Wereldbank, IMF en de African Development Bank wordt kwijtgescholden aan landen die voldoen aan de voorwaarden onder het *Enhanced HIPC Initiative*.

2.4.5 Van projectsteun naar begrotingssteun

Tegen de millenniumwisseling, na vijftig jaar ervaring met ontwikkelingssamenwerking, kwam steeds duidelijker de vraag op wat het effect daarvan op armoedeverlichting was. In 1998 stelde het Wereldbank-rapport *Assessing Aid* dat hulp kan leiden tot economische groei en armoedeverlichting, mits hulp gaat naar landen die daaraan het meeste behoefte hebben en tevens een goed sociaaleconomische beleid voeren.⁵² Hulp kan bijdragen aan armoedevermindering en het aantrekken van private investeringen als de hulp wordt gebruikt voor een goede fiscale politiek, effectieve publieke investeringen en een stabiel investeringsklimaat. Volgens het rapport bleek hulp vaak noch naar de armste landen te gaan noch naar landen die een goed beleid voerden. *Assessing Aid* meldde ook dat in 1998 de meeste hulp verliep via projecten (65%) en de rest via programmahulp (6%), voedselhulp (3%) en andere hulpvormen (26%). Het rapport pleitte voor minder projecthulp en meer begrotingssteun of sectorsteun, zodat publieke instituties beter zouden functioneren. De publieke sector bleef daarnaast baat hebben bij projecthulp in de sfeer van *pilots*, demonstraties en evaluaties. Vervolgonderzoeken bevestigden dat hulp vaak werd bestemd voor doelen die niet gericht waren op ontwikkeling, maar op noodhulp of op politieke en militaire doeleinden. Ongeveer de helft van alle hulp ging naar landen waar burgeroorlogen woedden of waar regelmatig staatsgrepen plaatsvonden. De vraag was dan ook of hulp werkelijk aan economische groei bijdroeg. Wel waren er aanwijzingen dat de landen in Sub-Sahara Afrika met een

52 *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*, David Dollar, Lant Pritchett, The World Bank Development Research Group, Wereldbank, 1998.

relatief goede kwaliteit van bestuur en beleid gemiddeld een hogere groei kenden en dat de effectiviteit van de hulp leed onder politieke instabiliteit.

Begrotingssteun veronderstelde een duidelijke afstemming op de beleidsprioriteiten van de ontvangende landen en een betere coördinatie van de hulpinspanningen. De Wereldbank probeerde sinds 1989 deze coördinatie te stimuleren, maar dat mislukte door de diversiteit van onderwerpen en overlegstructuren. Het instituut ontwierp daarop in 1998 het *Comprehensive Development Framework* (CDF) met een meer holistische langetermijnbenadering van macro-economische, sociale en financiële problemen in de ontvangende landen. Consultaties op nationaal niveau met de belangrijkste belanghebbenden moesten voor een juiste balans tussen de verschillende belangen zorg dragen. Het CDF werd door vier bilaterale Europese donoren (de ‘Utstein-groep’) snel onderschreven.⁵³

De behoefte aan harmonisatie van donorinspanningen leidde tot de Verklaring van Parijs, in 2005 door meer dan honderd landen getekend. Hiermee verplichten donoren zich hun hulp op te voeren en te baseren op de ontwikkelingsstrategieën, instituties en procedures van de ontvangende landen (*alignment*). De ontvangende landen moeten effectief leiderschap uitoefenen over deze strategieën en een gecoördineerde uitvoering van ontwikkelingsbeleid (*ownership*) nastreven. Op basis van de Verklaring van Parijs besloten diverse donoren meer hulp te kanaliseren via sector- of begrotingssteun.

2.4.6 De millenniumdoelen

Op de VN-top van 2000 ondertekenden 189 landen de Millenniumverklaring, die inhield dat de internationale gemeenschap zich bond aan acht concrete millenniumdoelen (MDG's) in 2015, zoals basisonderwijs voor alle jongens en meisjes, reductie van moeder- en kindsterfte en meer veilig drinkwater. Om die doelen te bereiken moesten donoren tot 2010 USD 50 mld extra investeren in armoedebestrijding en moesten de ontwikkelingslanden in 2006 nationale plannen hebben opgesteld.

Het aanvaarden van de millenniumdoelen betekende dat nationaal beleid van ontwikkelingslanden ondergeschikt werd aan meetbare doelen van een hiërarchisch hoger niveau. Er is kritiek geuit op de hoge ambitie van de millenniumdoelen, maar feit is wel dat ze de mondiale aandacht voor onderontwikkeling en armoede nieuw leven hebben ingeblazen. De vrees bestond dat millenniumdoelen en

53 De Utstein-groep is in 1999 opgericht door de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking van het VK, Duitsland, Noorwegen en Nederland om hun beleid op elkaar af te stemmen.

PRSP's rivaliserende elementen in de nieuwe hulparchitectuur zouden worden, mede doordat de eerste onder de regie van UNDP vallen en de tweede onder regie van de Wereldbank.

Met de aanvaarding van de millenniumdoelen is in feite erkend dat er op mondiaal niveau 'publieke goederen' zijn. Het veiligstellen van deze goederen op supranationaal niveau kan echter erg kostbaar zijn en kan ook in concurrentie treden met landenhulpprogramma's. Daarbij is het streven naar *ownership* en *alignment* ook gecompliceerder. De integratie van mondiale prioriteiten met nationale prioriteiten stelt hoge eisen aan de hulparchitectuur.

2.5 Ontwikkelingsplannen voor Afrika

2.5.1 De jaren tachtig

In 1980 is tijdens de top van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE) het *Lagos Plan of Action* gelanceerd. Het was een uiting van onbehagen over de westerse invloed op het Afrikaanse ontwikkelingsproces. Het plan benadrukte zelfbeschikking en groei op eigen kracht, maar erkende ook de kwetsbaarheid van Afrika voor externe krachten.⁵⁴ Economisch nationalisme moest leiden tot bij voorkeur de productie van industriële goederen en minder van primaire goederen.

Kort daarna, in 1981, aanvaardde de VN het Derde VN-Ontwikkelingsdecennium (het Eerste dateert uit 1961 en het Tweede uit 1970). In de komende tien jaar zouden de lidstaten een nieuwe internationale economische orde nastreven met ambitieuze doelstellingen, zoals 7% groei van het bnp, 7,5% groei van de exporten, 8% groei van de importen en toename van de ODA tot 0,7% van het bnp van de ontwikkelde landen.

In hetzelfde jaar verscheen het geruchtmakende en kritische *Berg Report* van de Wereldbank, dat de achterblijvende economische ontwikkeling van de meeste landen ten zuiden van de Sahara juist toeschreef aan excessieve staatscontrole (vooral in de landbouw), een zwaar beschermde productiesector, gebrek aan doelmatigheid van centrale overheden en omvangrijke corruptie. Het rapport bepleitte ingrijpende maatregelen voor economische liberalisering en werd een motief om de SAP's verder door te voeren.⁵⁵ Een paar jaar later constateerden Wereldbank en IMF dat niet alle landen in Sub-Sahara Afrika substantiële hervormingen aan-

54 Het plan benadrukte volgens critici te weinig de noodzaak voor Afrika's zelfvoorziening en aanvaardde te gemakkelijk Afrika's rol als louter grondstoffenleverancier.

55 Al in 1980 werden SAP's in onder meer Senegal, Kenia en Mali ingevoerd.

brachten. Zij besloten extra aandacht te geven aan de schuldenlast en kwamen in 1987 met meer leningen, cofinanciering voor SAP's en meer schuldverlichting.⁵⁶

In 1986 is het *Africa Priority Programme for Economic Recovery* (APPER) gelanceerd onder verantwoordelijkheid van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE). APPER onderstreepte, anders dan het *Lagos Plan of Action*, de eigen verantwoordelijkheid van Afrikaanse landen voor de economische crisis en de beperkte acties om het tij te keren. Het plan bestreek de periode 1986-1990 en was gericht op sociaal-economische transformatie, marktwerking voor landbouwproducten en infra-structurele voorzieningen. APPER bleek niet populair: Afrikaanse leiders zeiden te lijden onder neokolonialisme en voorwaardelijke hulp, terwijl de rijke landen de Afrikaanse crisis toeschreven aan corruptie en wanbeheer van de economie.

Als antwoord op APPER lanceerde de VN in 1986 het *UN Programme of Action for African Economic Recovery and Development 1986-1990* (UNPAAERD), een gemeenschappelijk actieplan van de Afrikaanse staten en de internationale gemeenschap. Het programma is later getypeerd als een reïncarnatie van het *Berg Report*, omdat ook dit programma uitging van een minimale plaats van de staat in de economie. Voor exact dezelfde periode (1986-1990) produceerde de Wereldbank het rapport *Financing Adjustment with Growth in Sub Saharan Africa*, dat naast structurele hervormingen pleitte voor meer ontwikkelingshulp en meer schuldverlichting. Geen enkel donorland zou nog langer netto-ontvanger (aflossing van schulden minus nieuwe hulptransfers) mogen zijn van een ontwikkelingsland dat serieus een SAP doorvoert. Het bleef echter onduidelijk of en hoe donoren aan deze vuistregel gevolg zouden geven.

2.5.2 De jaren negentig

In het rapport *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* uit 1989 bracht de Wereldbank de noodzaak van een proactieve staat voor het ontwikkelingsproces terug op de eigen agenda. De staat moest het ondernemersklimaat bevorderen door investeringen in infrastructuur en capaciteitsversterking. De overheid moest op alle niveaus doelmatig worden. De kwaliteit van de overheid, en niet de omvang, stond centraal.

⁵⁶ In 1987 is daartoe het *Special Program of Assistance* (SPA) ingesteld. Vanaf 1997 werd gesproken van het *Strategic Partnership with Africa*, waarvan de zesde fase gold voor 2003-2005. In deze periode zouden donoren gestimuleerd worden hun belofte na te komen om meer ontwikkelingshulp aan Afrika te geven, zoals afgesproken in de *Monterrey Financing for Development Conference* in maart 2002.

In 1990 stelde de VN het Vierde Ontwikkelingsdecennium in. De doelstellingen van het voorgaande bleken bij lange na niet gehaald: slechts vijf donoren haalden de 0,7%-norm voor ontwikkelingshulp, steeds meer landen kampten met enorme schuldenlasten en het aantal MOL's nam toe. Voor het Vierde Ontwikkelingsdecennium werd de *International Development Strategy* (IDS) geformuleerd, nog gebaseerd op het Koude Oorlog-denken, dat echter op het punt stond te verdwijnen. De IDS bepleitte voor ontwikkelingslanden een industriële groei van 8-10% en een jaarlijkse groei van de voedselproductie van 4%. Andere doelstellingen betroffen het terugdringen van extreme armoede en de ontwikkeling van menselijke capaciteiten. Groei moest bovendien gepaard gaan met een duurzaam milieu. Er moest een evenwichtig internationaal economisch, financieel en handelssysteem komen, evenals versterking van de internationale samenwerking.

Voor het eerst stonden milieu en duurzame ontwikkeling op de agenda, wat twee jaar later culmineerde in de VN-top voor Milieu en Ontwikkeling (UNCED) in Rio de Janeiro. Hier zijn vijf overeenkomsten over milieu getekend. Twee daarvan, over klimaatverandering en biodiversiteit, waren voor Sub-Sahara Afrika van toenemend belang.

Omdat UNPAAERD in 1990 zou eindigen, bepleitte de Wereldbank de oprichting van een wereldcoalitie voor Afrika met deelname van de publieke sector, het bedrijfsleven, beroepsgroepen, academici en NGO's. Deze partijen moesten overeenstemming bereiken over onderwerpen als bescherming van het milieu, capaciteitsontwikkeling, bevolkingspolitiek, voedselzekerheid en regionale integratie en samenwerking. De Global Coalition for Africa (GCA), opgericht in 1991, beoogde dit forum voor uitwisseling te zijn, maar daarin stonden andere thema's centraal, zoals economische ontwikkeling, vrede en veiligheid, de private sector en migratie.⁵⁷ Niet lang daarna, in december 1991, is de *United Nations New Agenda for the Development of Africa in the 1990s* (UN-NADAF) bekrachtigd, ook als vervolg op UNPAAERD. Weer was er sprake van een *compact* van wederzijdse betrokkenheid en er bestond grote overeenkomst met de thema's waar de GCA zich op wierp, zij het dat nu ook democratisering een belangrijke verplichting werd.

In 1996 is in overleg met de Wereldbank het *UN System-wide Special Initiative on Africa* (UNSI) in het leven geroepen. Dit wilde de VN-activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking in Afrika coördineren. UNSIA moest zich concen-

57 De GCA is opgericht door Botswana (president Masire), Nederland (minister Pronk) en de Wereldbank (toenmalig directeur McNamara). De GCA is nooit officieel opgeheven, maar de facto bestaat de organisatie niet meer.

treren op meer toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en informatietechnologie. Goed bestuur van overheid, private sector en maatschappelijk middenveld stond centraal via het Africa Governance Forum.

Om de schuldenproblematiek van Afrikaanse landen te lijf te gaan lanceerden IMF en Wereldbank in 1996 het HIPC-initiatief (zie paragraaf 2.4.4).

2.5.3 Het nieuwe millennium

De VN-millenniumtop in 2000 sloot af met acht concrete millenniumdoelen voor het jaar 2015, waaraan achttien doelstellingen met meetbare indicatoren en een tijdsperiode gekoppeld zijn (zie paragraaf 2.4.6).

In 2001 is het *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) opgericht door Algerije, Egypte, Senegal en de 'zwaargewichten' Zuid-Afrika en Nigeria. Dat bood een nieuw kader waarbinnen de internationale gemeenschap aan de ontwikkeling van Afrika ging werken. Oudere plannen gingen hierin op of werden beëindigd.⁵⁸ NEPAD ging zich richten op sociaaleconomische ontwikkeling, goed bestuur en Afrikaans *ownership*. NEPAD stelde dat Afrikaanse leiders zelf radicale veranderingen moesten doorvoeren en elkaar daarop moesten aanspreken. Met het *African Peer Review Mechanism* (APRM) konden landen elkaar op vrijwillige basis doorlichten op aspecten als goed bestuur, democratisering, mensenrechten en financieel-economisch beleid. Ghana en Rwanda zijn als eerste landen in 2004 een APRM-proces gestart, maar het is nog onduidelijk hoe de aanbevelingen zullen uitwerken.⁵⁹ In een terugblik op vijf jaar NEPAD is gesteld dat het essentieel is dat Afrikaanse landen beleidsautonomie hebben, afstand nemen van het handels- en ontwikkelingsdebat, een inclusieve en democratische verhouding tussen staat en maatschappij hebben en schuldenvrij zijn.⁶⁰

Al voor de oprichting van NEPAD benadrukte de Zuid-Afrikaanse president Thabo Mbeki dat vooruitgang in Afrika alleen mogelijk was met een nieuw type leider: zelfbewust, integer, modern en vol zelfvertrouwen. Hij bepleitte toen een sterkere Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE). Die organisatie uit 1963 werd door critici gezien als een machteloze 'vakbond van dictators' die zich aan de rechten

58 Zoals het Senegalese *Plan Omega*, het *Millennium Partnership for the African Recovery Programme*, UN-NADAF en UNSIA.

59 Als een land de APRM-conclusies aanvaardt, zal NEPAD zonodig assistentie verlenen en donorsteun mobiliseren. Als een land de conclusies niet aanvaardt, zal NEPAD een dialoog starten. Onduidelijk is echter of dat leidt tot meer druk op het land.

60 *Five Years of NEPAD: new challenges in addressing Africa's development priorities in the 21st century*, 'Jimí O. Adésínà, toespraak tijdens de debatserie *Shaping a New Africa* in Nijmegen, 11 april, 2006.

van Afrikaanse burgers weinig gelegen liet liggen. Een jaar na de oprichting van NEPAD maakte de OAE plaats voor de Afrikaanse Unie (AU). Deze heeft statutair het recht te interveniëren in een lidstaat waar oorlogsmisdaden, genocide en misdaden tegen de menselijkheid plaatsvinden. De AU had in de Grote Merenregio een vredemacht gestationeerd. Recentelijk is dat het geval in de Sudanese provincie Darfur. Bij de mensenrechtenschendingen in Zimbabwe tijdens de verkiezingen van 2002 heeft zij slechts verwijdering van dit land uit de *Commonwealth* bewerkstelligd.

Voor de financiering van ontwikkelingsplannen vond begin 2002 een VN-top plaats in het Mexicaanse Monterrey, die riep om meer lokale en buitenlandse private investeringen. Internationale financiële en technische samenwerking moest toenemen, met speciale aandacht voor de schuldenproblematiek. Dit moest plaatsvinden binnen een coherent internationaal stelsel van financierings-, handels- en monetaire systemen.

De G8 verklaarde zich in juni 2002 gebonden aan het *Enhanced HIPC Initiative* uit 1999 en deed een klemmend beroep op donoren om bij te dragen aan schuldverlichting. Overigens zijn tijdens deze G8-top en die van 2003 twijfels geuit over de activiteiten van NEPAD om de relaties tussen Afrika en de geïndustrialiseerde landen rechtvaardiger te maken.

Tijdens de VN-top voor Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg in 2002 (WSSD) is de relatie gelegd tussen armoedebestrijding enerzijds en drinkwater en sanitatie, klimaatverandering, duurzame energie en biodiversiteit anderzijds. De conferentie richtte zich op afschaffing van landbouwsubsidies, overdracht van duurzame technologieën en vrijmaking van de wereldhandel. De private sector zou op transparante wijze een eigen bijdrage moeten leveren aan duurzame ontwikkeling. Tevens mocht economische groei niet leiden tot milieudegradatie.

Ook in 2002 is UN-NADAF beëindigd met de constatering dat de doelen niet waren bereikt. In plaats van verhoging van de hulp tot minimaal EUR 21,3 mld in 1992 was er een neerwaartse trend van EUR 20,3 mld in 1990 naar EUR 11,6 mld in 2000. In plaats van 33 landen hadden in 2001 slechts tien landen schuldverlichting gekregen. Liberalisering, privatisering en marktgeoriënteerde hervormingen hadden gedeeltelijk positieve effecten, maar extra investeringen waren uitgebleven. Er was minder inflatie, maar sociale voorzieningen waren 'uitgekleed', terwijl despotisme en corruptie, oorlogen en interne onrust voortduurden. Weliswaar was de

deelname aan onderwijs in veel landen licht verbeterd, maar ziektes als hiv/aids waren niet bedwongen.

Begin 2004 riep de toenmalige Britse premier Tony Blair de Commission for Africa in het leven. Deze commissie, bestaande uit 17 leden, waarvan negen uit Afrika, bracht in maart 2005 het rapport *Our Common Interest* uit met een oproep tot meer schuldverlichting, westerse handelshervorming en meer westerse hulp. De nadruk lag op westerse actie en het rapport vond onder grote publiciteit weerklank tijdens de G8-top in het Schotse Gleneagles in 2005.

Begin 2005 verscheen het rapport *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* ter voorbereiding van de VN-top over de millenniumdoelen in september van dat jaar. De realisatie van bijna alle millenniumdoelen liep achter, wat volgens het rapport onder meer te wijten was aan falend bestuur, het bestaan van specifieke hardnekkige armoedegebieden en te weinig aandacht voor problemen zoals milieudegradatie en *genderongelijkheid*. Er moest een ambitieuze en pragmatische inspanning volgen om de millenniumdoelen alsnog te halen. Dit moest gebeuren door landen met snelle ontwikkelingskansen te identificeren, specifieke strategieën per millenniumdoel te ontwerpen, wereldwijd mensen te trainen, snel slagende initiatieven te nemen en midden-inkomenslanden actief te betrekken. Voor Afrika zouden de doelen haalbaar zijn als overheden en de private sector een intensief investeringsprogramma gingen opzetten. De VN-top over de millenniumdoelen veroordeelde unaniem het internationale terrorisme en besloot tot de oprichting van een internationale commissie voor vredesopbouw.

De G8-top van 2005, geïnspireerd door het rapport *Our Common Interest*, kwam een verdubbeling van de hulp aan Afrika per 2010 overeen en 100% schuldverlichting aan HIPC-landen. Het zou voor beide activiteiten gaan om een bedrag tussen EUR 28,3 en 35,5 mld. Naast schuldverlichting zouden de millenniumdoelen richtinggevend moeten zijn voor de te volgen politiek.

In september 2005 kwam de Wereldbank met het *Africa Action Plan (AAP)* om de millenniumdoelen te bereiken. Hierin staan 25 initiatieven die het instituut in de periode 2006-2008 in Afrika zal nemen. Het AAP voorziet tevens in monitoring en evaluatie met kwantitatieve doelen.

3 Nederlandse beleidsintenties 1998-2006

3.1 Inleiding

Het Nederlandse bilaterale beleid voor Sub-Sahara Afrika is vervat in algemene beleidsdocumenten, brieven aan de Tweede Kamer, interne notities, door Nederland ondertekende internationale verdragen en debatten in het parlement. Dit hoofdstuk presenteert een brede inventarisatie van ruim tachtig documenten die inzicht geven in het Nederlandse beleid voor Sub-Sahara Afrika van 1998 tot 2006.

Het hoofdstuk begint met een beschrijving van het beleid vóór de evaluatieperiode, omdat na de Val van de Muur in 1989 nieuwe kaders voor het ontwikkelingsbeleid zijn geformuleerd die een lange doorwerking hebben gehad. Ontwikkelingssamenwerking ging deel uitmaken van het totale Nederlandse internationale beleid, en moest dus worden 'ontschot'. Die ontschotting leidde in 1995 tot een complete herijking van het Nederlandse buitenlandse beleid.

Vanaf 1998 zijn twee periodes te onderscheiden. De eerste loopt van 3 augustus 1998 tot 22 juli 2002 en correspondeert met de periode van het kabinet Kok-II. De tweede periode loopt van 22 juli 2002 tot 22 februari 2007 en correspondeert met de kabinetten Balkenende-I, -II en -III.

In de eerste periode, 1998-2002, zagen minstens 38 beleidsdocumenten het licht, waarvan twaalf intern, dat wil zeggen niet aan de Tweede Kamer aangeboden. In de tweede periode, 2002-2006, verschenen minstens 46 beleidsnota's, waarvan achttien intern. Onder beleidsstukken vallen (inter)departementale notities en nota's, intern of aan de Tweede Kamer aangeboden, maar ook Kamerbrieven. Niet meegeteld zijn de ministeriële beleidsreacties op de adviezen van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en op IOB-evaluaties, beantwoording van individuele kamervragen en verslagen van de Tweede Kamer (begrotingsbehandeling, alge-

meen overleg). De beleidsintenties voortkomend uit internationale afspraken zijn wel meegenomen, voor zover deze aan de Tweede Kamer zijn aangeboden (zoals over klimaatverandering en de millenniumdoelen).

Per periode is eerst het algemene beleid beschreven dat van invloed was op het Afrikabeleid om vervolgens te kijken hoe de notities over Sub-Sahara Afrika hierop aansloten. Onderzocht is de samenhang in het beleid, de wijze waarop algemeen beleid specifiek is gemaakt voor Sub-Sahara Afrika en in hoeverre kwantitatieve input- en outputdoelstellingen zijn geformuleerd.

De volgende beleidsstukken worden onderscheiden:

- algemene notities;
- algemene Sub-Sahara Afrikanotities;
- regionale Sub-Sahara Afrikanotities;
- thematische notities, al dan niet op Sub-Sahara Afrika gericht.

Figuur 3.1 toont in chronologische volgorde de belangrijkste beleidsstukken per periode. Achter elk jaartal is tussen haakjes het aantal uitgebrachte documenten vermeld. De blauwgedrukte notities zijn specifiek voor Sub-Sahara Afrika; vetgedrukte notities zijn intern.

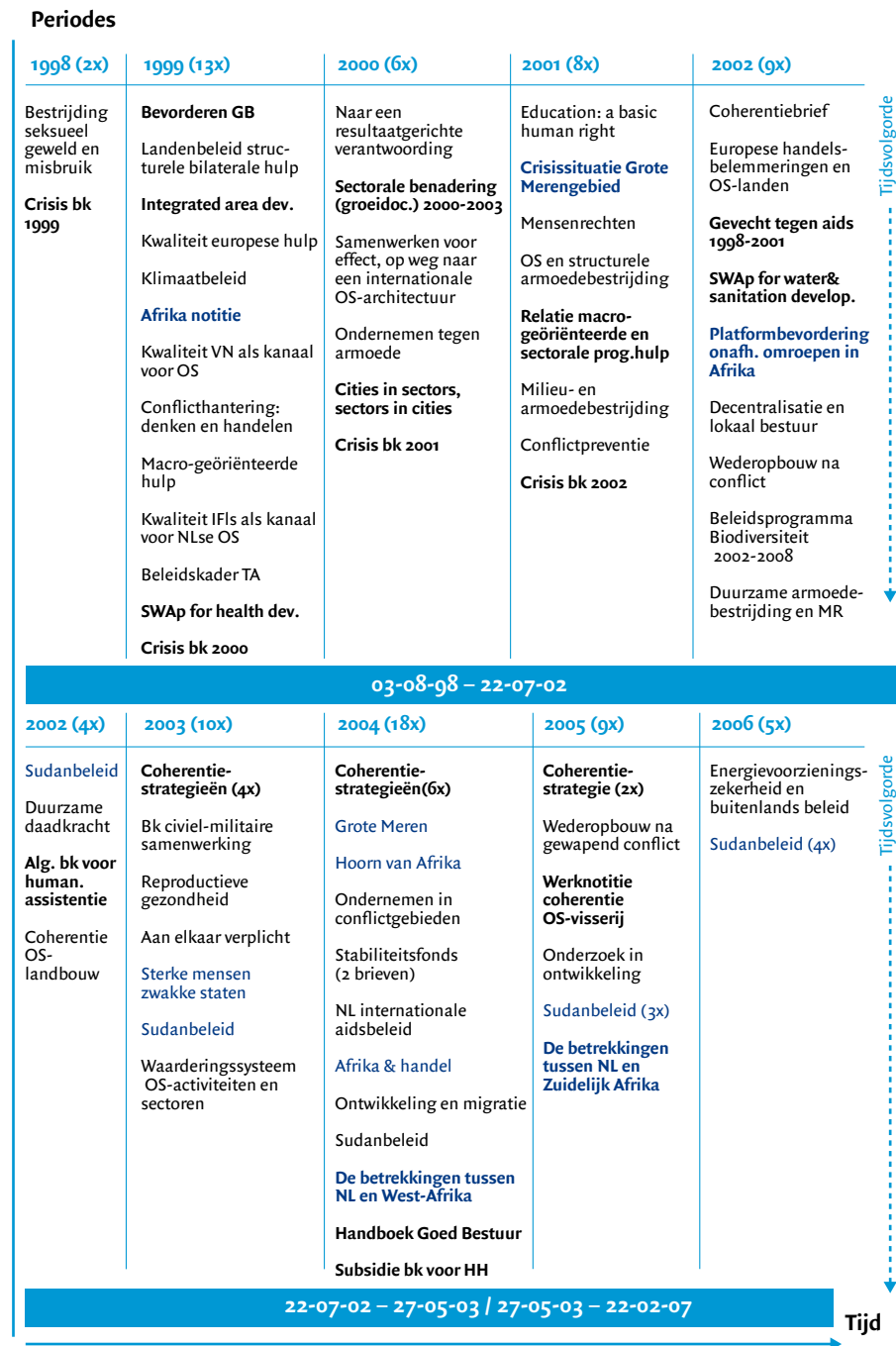
Toelichting bij figuur 3.1:

Alg. = Algemeen
bk = beleidskader
CS = Civil Society

dev. = development
GB = Goed Bestuur
HH = Humanitaire Hulp

MR = Mensenrechten
SWAp = Sector Wide Approach
TA = Technische Assistentie

Figuur 3.1 Overzicht beleidsnotities, 1998-2002 en 2002-2006



3.2 De periode 1989-1998

3.2.1 Algemeen beleid

De veranderingen in de internationale betrekkingen na de ineenstorting van het communisme maakten een andere aanpak noodzakelijk, niet alleen in het buitenlands beleid, maar ook in het ontwikkelingsbeleid. In de nota's *Een Wereld van Verschil*, *Nieuwe Kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig* uit 1990 en *Een Wereld in Geschil*, *De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking* uit 1993 zijn deze inzichten uitgewerkt.⁶¹

Prangende vraagstukken zoals conflicten, milieuproblemen, bevolkingsgroei, migratiestromen, transformatie van communistische naar democratische samenlevingen en toenemende economische ongelijkheid waren alleen aan te pakken als ontwikkelingssamenwerking deel zou uitmaken van het totale Nederlandse externe beleid. Ontwikkelingssamenwerking werd 'ontschot'. Dit had uiteraard gevolgen voor de financiering en de keuze van hulplanden. Wat de financiering betreft werden ook uitgaven voor milieubeleid, vredesoperaties in ontwikkelingslanden, opvang van asielzoekers, hulp aan Midden- en Oost-Europa en traditionele activiteiten die niet als officiële ontwikkelingshulp golden (non-ODA-activiteiten) in de internationale samenwerking opgenomen.⁶² In de keuze van hulplanden leidde de ontschotting tot een verkleining van het aantal landen met een reguliere, langdurige relatie, zodat er ruimte kwam voor kortstondige en flexibele hulp voor noodsituaties, wederopbouw en ondersteuning van transformatieprocessen. Het eerste ontschotte beleidsdocument verscheen in 1993, de notitie *Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling*, aan het parlement aangeboden door drie ministers: Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie.⁶³

De ontschotting leidde tot een complete heroverweging van het Nederlandse buitenlandse beleid, vastgelegd in de nota *Herijking Buitenlands Beleid* uit 1995, ondertekend door de ministers van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking, Economische Zaken, Financiën en Defensie.⁶⁴ De herijking had ingrijpende organisatorische consequenties. De besluitvorming en beleidsafstemming op politiek niveau, de samenwerking tussen ministeries, de organisatie van het ministerie

61 *Een Wereld van Verschil*, *Nieuwe Kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, TK 21 813, nrs. 1-2, 20 september 1990; *Een Wereld in Geschil*, *De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking*, ministerie van Buitenlandse Zaken, 1993.

62 Onder de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) was dit 1,1% van het bnp, waarvan 0,8% voor ODA-activiteiten.

63 *Humanitaire Hulp tussen conflict en ontwikkeling*, 1993.

64 *Herijking Buitenlands Beleid*, TK 24 337, nr. 1, 11 september 1995.

van Buitenlandse Zaken zelf, de organisatie van ontwikkelingssamenwerking, de inzet van personeel en de rol van de Nederlandse ambassades moesten grote veranderingen ondergaan. Het ministerie van Buitenlandse Zaken kreeg een matrixorganisatie met nieuwe regiodirecties en themadirecties. Ambassades kregen meer inhoudelijke, uitvoerende en beheersmatige verantwoordelijkheden.⁶⁵ De delegatie naar de ambassades had voornamelijk betrekking op projecten, maar niet op de programmahulp. In 1998 was de herijking voltooid.

Naast het streven naar een geïntegreerde aanpak bleef de vraag actueel welke percentage van het bnp aan ontwikkelingshulp moest worden besteed. Internationaal gold de norm van 0,7%, maar de notitie *Hulp in Uitvoering, Ontwikkelingssamenwerking en de herijking van het buitenlandse beleid* uit 1995 achtte een hoger percentage noodzakelijk gezien de financieringsbehoefte van ontwikkelingslanden.⁶⁶ Verondersteld werd dat er een duidelijke relatie bestond tussen de omvang van de ontwikkelingshulp aan en de economische groei van een land. Deze notitie besprak ook de kwaliteit van de hulp. In 1994 bestond ruim 70% van de ontwikkelingshulp uit projecthulp. De kwaliteit van de hulpinspanningen moest verbeteren door minder projecthulp en meer algemene financiële hulp, macrosteun, betalingsbalanssteun, sectorale begrotingssteun en schuldkwijtschelding, vormen van steun die het totale ontwikkelingsproces van een land zouden bevorderen. Uitgangspunt was wel dat de hulp het eigendom (*ownership*) was van de betrokkenen zelf en niet van hun regering, noch van de donor. *Ownership*, aldus de notitie, had de beste kansen in landen met een efficiënte overheid, transparante besluitvorming en democratische verantwoording (*good governance*). Een procesmatige aanpak, die zijn wortels had in het doelgroepenbeleid van de jaren zeventig en tachtig, zou flexibele aansluiting bij de nationale of lokale inbreng in ontwikkelingsprocessen mogelijk maken. In deze benadering staat niet bij voorbaat vast wat de einddoelen zijn, noch hoe omvangrijk of langdurig de hulp is, en daarom was intensieve monitoring een eerste vereiste. De vormen van algemene steun, zoals schuldkwijtschelding, algemene begrotingssteun of betalingsbalanssteun zijn wel genoemd en hun belang is benadrukt, maar ze kregen geen uitwerking in aparte documenten.⁶⁷

65 Vanaf 1996 is de toenmalige Inspectie te Velde (IOV) als gevolg van de herijking het werktein gaan uitbreiden tot het volledige buitenlandse beleid en is de naam veranderd in Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB).

66 *Hulp in Uitvoering, Ontwikkelingssamenwerking en de herijking van het buitenlandse beleid*, Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, ministerie van Buitenlandse Zaken, 1995.

67 Wel bestond de *Handleiding Programmahulp* uit 1994, strikt genomen geen beleidsnota.

Tussen 1990 en 1997 verschenen vijftien los van elkaar staande beleidsdocumenten: over onderwijs (twee), veehouderij, duurzaam landgebruik, kleinschalige bedrijvigheid, duurzame energie, aids, stedelijke armoede, *family planning* en reproductieve gezondheidszorg, financiële diensten, biodiversiteit, visserij, voeding, tropenbossen en drinkwater en sanitatie. Zij waren een inhoudelijke uitwerking van de nota's *Een Wereld van Verschil* (1990) en *Een Wereld in Geschiedenis* (1993).⁶⁸ Vaak waren die nog doortrokken van projecthulp.

Ook het Nederlandse natuur- en milieubeleid is ontschot. Volgens de *Nota Internationaal Natuur- en Milieubeleid*, in 1998 door de minister van Buitenlandse Zaken aangeboden aan de Tweede Kamer, moest Nederland hiervoor in 1999 0,1% van het bnp uittrekken.⁶⁹ De nota noemde vijf clusters van beleid: 1) algemeen natuur- en milieubeleid, 2) bossen, biologische diversiteit en duurzaam beheer en gebruik van land, 3) atmosfeer, 4) water en 5) chemische stoffen.

3.2.2 Beleid voor Sub-Sahara Afrika

De nota *Een Wereld van Verschil* wijdde een apart hoofdstuk aan Afrika. Inputdoelstelling was een verhoging van de Nederlandse hulp aan Afrika in de jaren negentig met 50%. De structurele aanpassingsprogramma's (SAP's) van de jaren tachtig waren te eenzijdig op economische hervormingen georiënteerd, en daarom werd nu gepleit voor gedifferentieerde strategieën, gericht op politieke en bestuurlijke hervormingen, investeren in mensen, participatie van de bevolking en een landbouwbeleid vanuit het perspectief van de boeren.

Als uitvloeisel van deze nota verschenen regionale beleidsplannen voor de regio's Nijl en Rode Zee (Egypte, Sudan, Ethiopië en Jemen), Oost-Afrika (Kenia, Tanzania, Uganda en Rwanda), Zuidelijk Afrika (Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Swaziland, Mozambique, Namibië, Zambia, Zimbabwe en Zuid-Afrika) en Sahel en overig West-Afrika (Burkina Faso, Mali, Gambia, Guinee-Bissau, Kaapverdië, Mauritanië, Niger, Senegal, Tsjaad, Benin, Ghana en Kameroen). Voor de 29 Afrikaanse landen in die regio's kwamen aparte landenplannen.⁷⁰

Alle regionale beleidsplannen dekten de periode 1992-1995 en richtten zich in de eerste plaats op duurzame armoedebestrijding door bevordering van economische

68 Deze nota's noemden overigens ook terreinen waarvoor geen apart document is verschenen, zoals klimaat, technologische ontwikkeling of *good governance*.

69 *Nota Internationaal Natuur- en Milieubeleid*, TK 25 946, nr. 2, 10 maart 1998.

70 *Regiobeleidsplan Oost-Afrika 1992-1995*, 1992; *Regiobeleidsplan Nijl en Rode Zee 1992-1995*, 1992; *Regiobeleidsplan West-Afrika 1992-1995*, 1992; *Regiobeleidsplan Zuidelijk Afrika 1992-1995*, 1992.

ontwikkeling. In elke regio werd per land een keuze voor sectoren gemaakt. Voorbeelden van sectoren waren: plattelandontwikkeling, milieu, vrouwen en ontwikkeling, stedelijke armoede, gezondheidszorg, onderwijs, onderzoek en transport en communicatie. Per land kwam er een beoordeling van het nationale beleid, de politieke, mensenrechten- en sociaaleconomische situatie, met aparte aandacht voor 'vrouwen en ontwikkeling'. Deze analyse leidde tot beleidsvoornemens en hulpmodaliteiten, rekening houdend met de verhouding tussen project- en programmasteun, de geografische concentratie, de kanaalkeuze (bilateraal, multilateraal en inschakeling van ngo's) en de prioritaire aandachtsgebieden.

Werd voorheen gewerkt met kasplafonds per land (beschikbare hulpfondsen per land), de regionale beleidsplannen introduceerden flexibele kasplafonds per land binnen een regio. En waar voorheen naast projectsteun ook importsteun en betalingsbalanssteun werd gegeven, lag in de regiobeleidsplannen het accent op begrotingssteun en ontbinding van programmasteun.

De regio- en landenbeleidsdocumenten werden vastgesteld door de ministerraad en aan de Tweede Kamer gezonden. Zij vormden een toetsingskader voor project- en programmavoorstellen. Het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) onderwierp die voorstellen aan toetsen op het gebied van armoede, milieu en vrouwen en ontwikkeling, waarna de minister voor Ontwikkelingssamenwerking uiteindelijk voor akkoord tekende.⁷¹

Na de herijkingsoperatie zijn er geen nieuwe regiobeleidsplannen meer opgesteld. De ambassades waren verantwoordelijk geworden voor de opstelling van landenplannen en -budgetten. Omdat het regionale perspectief verdween, ontstond er toenemend behoefte aan een algemeen beleidskader voor de jaarplannen van ambassades. Voor Sub-Sahara Afrika verscheen dit beleidskader in mei 1998: *Afrika ten zuiden van de Sahara*.⁷² Voornemens waren méér steun (onder meer door 0,25% bnp te bestemmen voor de minst ontwikkelde landen, MOL's), een intensievere relatie tussen democratisering, conflictpreventie en ontwikkelingssamenwerking, en bevordering van handel, investeringen en culturele samenwerking. Uit de nota bleek dat Nederland in 47 landen in Sub-Sahara Afrika activiteiten financierde, al ging het soms om kleine bedragen.

71 Dat was zeker geen formaliteit; als de minister niet beschikbaar was, konden projectgoedkeuringen soms lang op zich laten wachten.

72 *Afrika ten zuiden van de Sahara*, ministerie van Buitenlandse Zaken, 1998.

Behalve de genoemde inputdoelstellingen van 50% toename van de Nederlandse hulp voor Afrika, 0,25% bnp voor de MOL's en 0,1% bnp voor milieu, waren er geen andere kwantitatieve doelen. Die moesten een plaats krijgen in de jaarplannen van de ambassades.

3.2.3 Bevindingen

- Ondanks het pleidooi om uit oogpunt van kwaliteit de hulp te concentreren op minder landen was de Nederlandse hulp in 1998 versnipperd over 47 landen in Sub-Sahara Afrika.
- Projectsteun bleef dominant, ondanks het voornemen die terug te dringen ten gunste van vormen van algemene programmasteun.
- De procesmatige aanpak als leidend principe in de ontwikkelingshulp was sterk op projecthulp gericht. De toepassingsmogelijkheden van deze benadering in andere hulpmodaliteiten zijn niet in de beleidsstukken daarover terug te vinden.
- Bij de voltooiing van de herijking in 1998 was de meeste projecthulp gedelegeerd naar de ambassades, maar niet de macrosteun; daarover bleef het ministerie beslissen.
- Na de herijking verdwenen de regiobeleidsplannen en werden de jaarplannen van de ambassades belangrijker. De vele thematische beleidsnotities vormden nu het inhoudelijke kader, maar deze stonden erg los van elkaar.

3.3 De periode 1998-2002

3.3.1 Algemeen beleid

De periode 1998-2002 gaf een duidelijke breuk met het verleden te zien. Kort na haar aantreden in augustus 1998 liet de nieuwe minister voor Ontwikkelings-samenwerking het parlement weten dat zij de structurele bilaterale hulp drastisch ging veranderen. Doorslaggevende criteria voor de selectie van landen werden de mate van armoede, de kwaliteit van het sociaaleconomische beleid en de kwaliteit van het bestuur.⁷³ De structurele bilaterale hulp moest zich concentreren op sectoren in plaats van op projecten en uit oogpunt van doelmatigheid in een kleiner aantal landen worden ingezet. Dit nieuwe beleid had voor de Nederlandse hulp aan Sub-Sahara Afrika belangrijke gevolgen.

73 Landenbeleid structurele bilaterale hulp, TK 26 433, nr. 1, februari 1999.

3.3.1.1 Landenbeleid

Voor de mate van armoede gold de lijst van landen die in aanmerking kwamen voor zachte leningen van de Wereldbank. Voor de kwaliteit van beleid en bestuur werd gekeken naar integriteit van het overheidsapparaat, corruptie, transparantie, toezicht op overheidsuitgaven, participatie van de bevolking, scheiding van machten, rechtszekerheid, democratisering en mensenrechten, en defensie-uitgaven. Later zijn de criteria uitgebreid, verfijnd en aangevuld met inschattingen van het ministerie.

Structurele bilaterale hulp hield een meerjarige betrokkenheid bij dat land in en dus ook rechtstreeks overleg tussen twee overheden over een integrale beleidsvisie en de inzet van instrumenten en kanalen. De sectorale benadering moest centraal staan. Aanvankelijk kwamen tien landen in Sub-Sahara Afrika in aanmerking voor een structurele bilaterale relatie: Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, Mali, Mozambique, Tanzania, Uganda, Zambia en Zimbabwe. Later werden hier Rwanda en Benin aan toegevoegd. Twee andere Afrikaanse landen, Egypte en Zuid-Afrika, kregen een beperkte bilaterale relatie.⁷⁴

Daarnaast konden landen in aanmerking komen voor themagerichte programma's voor goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw (GMV), milieu en ontwikkeling van de private sector (ook wel 'bedrijfslevenlanden' genoemd). Ook waren er nog verplichtingen voortkomend uit de Duurzame Ontwikkelingsverdragen (DOV), die in de voorgaande periode waren afgesloten.

Uiteindelijk bestond de landenlijst in Sub-Sahara Afrika uit de bovengenoemde '10+2'-landen met een structurele bilaterale relatie, twee landen voor milieu (Kaapverdië en Senegal), vijf landen voor GMV (Guinee-Bissau, Kenia, Namibië, Rwanda en Zimbabwe) drie 'bedrijfslevenlanden' (Ivoorkust, Kaapverdië en Nigeria) en één land voor DOV (Benin), een totaal dus van 22 landen.⁷⁵

Met ingang van 2001 werd een model gehanteerd voor een optimale allocatie van hulp gelden (de zogeheten landenallocatie, voorheen kasplafonds) bij zo groot mogelijke armoedevermindering en zonder rekening te houden met historisch gegroeide hulpverhoudingen.⁷⁶ Het model mat de behoefte aan hulp (op basis van bnp, ontvangen hulp en buitenlandse schuld, alle per hoofd van de bevolking) en de beleids- en bestuurskwaliteit (op basis van de *Country Policy and Institutional*

74 Dit ging de lijst '10+2'-landen heten, wereldwijd was het de lijst van '19+3'-landen.

75 *Landenbeleid structurele bilaterale hulp*, TK 26 433, nr. 18, november 1999.

76 *Verlag van de werkgroep Allocatie structurele bilaterale ontwikkelingshulp*, interne notitie, september 2000.

Assessment van de Wereldbank en een eigen inschatting van de mensenrechten-situatie). Op de scores werden enige correcties toegepast en er gold een minimum van EUR 10 mln aan ontwikkelingshulp.⁷⁷

3.3.1.2 Het multilaterale kanaal

Een breuk met het verleden was ook de verhoging van de Nederlandse OS-middelen via multilaterale kanalen. Nederland was voorstander van een nieuwe internationale hulparchitectuur met meer aandacht voor sociale en milieuvraagstukken, in lijn met de internationale consensus over afspraken uit VN-topconferenties uit de jaren negentig (Jomtien in 1990, Rio in 1992, Cairo in 1994, Kopenhagen in 1995, Beijing in 1995), in 2000 uitmondend in de millenniumdoelen (MDG's).⁷⁸

Het multilaterale aandeel in de Nederlandse ontwikkelingsuitgaven, tot dan toe onder het donorgemiddelde, moest oplopen tot ruwweg een derde.⁷⁹ Dat kon doordat er middelen vrijkwamen als gevolg van de nieuwe landselectie. Het ministerie maakte een beoordeling van de multilaterale instanties en stuurde notities over de Europese Unie (EU), de Verenigde Naties (VN) en de internationale financiële instellingen (IFI's) naar de Tweede Kamer.⁸⁰ De EU werd als problematisch kanaal gekenschetst: slecht gecoördineerd, incoherent en niet aansluitend bij het beleid voor ontwikkelingssamenwerking van de lidstaten. Ook de VN kreeg stevige kritiek: inconsistent beleid van lidstaten, versnipperde en ineffectieve hulpprogramma's, zwak management in sommige VN-organisaties en te weinig samenwerking tussen de VN-instellingen. Nederland ging goed functionerende VN-organisaties steunen en de steun aan slecht functionerende organisaties intrekken als verbetering uitbleef. Nederland bepleitte verder concentratie op lage-inkomenslanden en meer afstemming tussen VN en Wereldbank. De IFI's bleken volgens de minister voor Ontwikkelingssamenwerking inmiddels armoedebestrijding als centraal doel te beschouwen en het oordeel over de Wereldbank

77 De score van de landen in Sub-Sahara Afrika werd met 50% opgehoogd; ook werd een weging toegepast voor de bevolkingsomvang. Het model werd in de loop der tijd soepel toegepast.

78 Vóór de vaststelling van de MDG's was er in de jaren negentig al internationale consensus over de 'zeven beloftes': 1) halvering van extreme armoede vóór 2015; 2) basisonderwijs voor iedereen vóór 2015; 3) gelijke toegang voor jongens en meisjes tot onderwijs vóór 2015; 4) terugdringen van kindersterfte met twee derde vóór 2015; 5) terugdringen van moedersterfte met drie kwart vóór 2015; 6) basisgezondheidszorg voor iedereen; 7) nationale duurzame ontwikkelingsstrategieën voor ieder land vóór 2005; *Nederlands multilaterale hulpbeleid*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 27 237 nr. 1, juli 2000.

79 *Nederlands multilaterale hulpbeleid*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 27 237, nr. 1, juli 2000.

80 *Kwaliteit Europese Hulp*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 26 536, nr. 1, mei 1999; *Kwaliteit van de VN als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 26 714, nr. 2, september 1999; *Kwaliteit van de Internationale Financiële Instellingen als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 26 967, nr. 1, december 1999.

was niet negatief: *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP's) waren een goed instrument en het *Special Partnership with Africa* (SPA) gold als een adequaat donorenforum (zie hoofdstuk 2 Feiten en achtergronden voor het Nederlandse Afrikabeleid).

3.3.1.3 Macrogeoriënteerde programmahulp

Macrogeoriënteerde programmahulp moest deel uitmaken van structurele bilaterale hulp. Volgens de aan de Tweede Kamer aangeboden notitie *Macrogeoriënteerde Programmahulp* uit 1999 omvat programmahulp alle algemene, niet-projectmatige, financiële ondersteuning van ontwikkelingsprogramma's van een land.⁸¹ In het beoordelingskader voor programmahulp kwam de koppeling tussen schuldkwijtschelding en PRSP's centraal te staan. De interne Notitie *Relatie macrogeoriënteerde en sectorale programmahulp* uit 2001 maakte onderscheid tussen incidentele en structurele macrosteun.⁸² Incidentele macrohulp diende om eenmalig externe schokken op te vangen, gericht op het herstel of in stand houden van macro-economische randvoorwaarden. Structurele macrosteun was bedoeld als steun op lange termijn en ter verbetering van dit ondersteuningsproces zelf. (Zie hoofdstuk 6 Algemene begrotingssteun en hoofdstuk 7 Sectorsteun.)

3.3.1.4 Resultaatgerichte verantwoording

Nadat in 1999 de landselectie was vastgesteld en een methodiek voor de allocatie van bilaterale hulpelden was ontwikkeld, kwam de resultaatgerichte verantwoording aan bod.⁸³ Voor ontwikkelingssamenwerking werd een nieuwe begrotingsindeling voorgesteld, die een betere confrontatie van inputs (begrotingsmiddelen), outputs (opbrengsten van activiteiten) en outcomes (effecten van het beleid) mogelijk moest maken. De nieuwe systematiek is niet toegepast, maar heeft wel het resultaatgericht denken in het beleid versterkt. Om te meten of doelen bereikt waren die voortvloeiden uit internationale conferenties was voor donoren een set van kernindicatoren voor economische en sociale ontwikkeling en milieu ontwikkeld.⁸⁴

3.3.1.5 Sectorale benadering

Het ministerie kende vanaf mei 1999 de Steungroep Sectorale Benadering, die zich behalve met de kenmerken van sectorsteun ook bezighield met de doelstellingen rond goed bestuur, armoede, vrouwen en ontwikkeling, institutionele ontwikkeling

81 Landenbeleid structurele bilaterale hulp, brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 26 433, nr. 22, notitie *Macrogeoriënteerde Programmahulp*, december 1999.

82 Notitie relatie macrogeoriënteerde en sectorale programmahulp, DVF/AS, ministerie van Buitenlandse Zaken, juli 2001.

83 Naar een resultaatgerichte verantwoording, mogelijkheden van het gebruik van prestatiegegevens bij het buitenlandbeleid en ontwikkelingssamenwerking, ministerie van Buitenlandse Zaken, 2000.

84 Beschreven in het *Development Cooperation Report 1998*, OESO/DAC.

en milieu (GAVIM) in gekozen sectoren.⁸⁵ De Steungroep produceerde een interne notitie die als een groeidocument werd betiteld, omdat voortgaande discussie nodig was op het ministerie en de ambassades. Het groeidocument was meer ondersteunend dan taakstellend voor de ambassades. Het document stelde dat de beoogde invulling van duurzame armoedebestrijding gericht was op beïnvloeding van de processen die armoede veroorzaakten en minder op doelgroepgerichte armoedeprojecten. In meerdere documenten uit de periode 1999-2002, die tot stand kwamen met medewerkers van het departement, van de ambassades en van externe deskundigen, bedoeld om de voorwaarden voor de sectorale benadering te verkennen, kwam dit afstand nemen van het doelgroepenbeleid naar voren.⁸⁶ (Zie hoofdstuk 7 Sectorsteun).

3.3.1.6 Het maatschappelijk middenveld

De minister zag een duidelijke rol weggelegd voor het Nederlandse maatschappelijk middenveld in de armoedebestrijding. Bilaterale donoren moesten daarvoor bijdragen aan een *enabling environment* voor het maatschappelijk middenveld, zowel in het Zuiden als in het Noorden. Volgens de Notitie *Civil Society en Structurele Armoedebestrijding* uit 2001 zouden maatschappelijke organisaties internationale netwerken moeten vormen voor lobby en belangenbehartiging rond armoedebestrijding.⁸⁷ In het streven naar een *enabling environment* voor het maatschappelijk middenveld was geen plaats meer gegeven aan beleid voor specifieke (gemarginaliseerde) regio's of doelgroepen (armsten).

3.3.1.7 Technische assistentie

Nederland deelde de internationale kritiek op technische assistentie.⁸⁸ De kosten van personele uitzendingen waren hoog (een derde van de fondsen voor Afrika in de jaren negentig, terwijl het rendement niet duidelijk was), overheden van ontwikkelingslanden konden nauwelijks capabel personeel aantrekken, en de verschillen in salariering van buitenlandse deskundigen en lokale experts veroorzaakten

85 Daarvoor functioneerde sinds november 1998 de taakgroep Sectorale Benadering, die in samenwerking met de ambassades het beleid voor de sectorale benadering verder moest uitwerken en operationaliseren.

86 Zoals *Sector-wide approaches for health development*, december 1999, en *Integrated Area Development, Experiences with Netherlands Aid in Africa*, februari 1999.

87 Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 27 433, nr. 3, 27 juni 2001, Notitie *Civil Society en Structurele Armoedebestrijding*.

88 In Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Uitzending Personeel Ontwikkelingssamenwerking, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 26 958, nr. 2, augustus 2000, wordt verwezen naar de diepgravende studie *Rethinking Technical Cooperation, Reforms for Capacity Building in Africa*, Elliot J. Berg, 1993.

spanningen. In 1999 vond een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) plaats naar de uitzending van personeel.⁸⁹

Conclusie was dat er een algemeen beleidskader voor technische assistentie moest komen met meetbare doelstellingen, criteria en beoogde impact. Technische assistentie mocht geen lokaal personeel verdringen, maar kon wel worden ingezet voor institutionele en capaciteitsontwikkeling. Technische assistentie in zijn bestaande vorm zou sterk afnemen; nieuwe inzetten werden getoetst op hun mogelijke bijdrage aan capaciteitsopbouw.⁹⁰

3.3.1.8 Coherentie

Nederland wilde de coherentie in het handelsbeleid bevorderen om producenten in ontwikkelingslanden betere kansen op de internationale markt te verlenen.⁹¹ Het ministerie stelde begin 2001 een ad hoc coherentiewerkgroep in, die korte tijd later is omgezet in een speciale Coherentie Eenheid. Coherentie kreeg, mede door de activiteiten van de aparte eenheid, duidelijke aandacht. (Zie hoofdstuk 16 Handel en coherentie.)

3.3.1.9 Politiekinhoudelijke thema's

Het bilaterale hulpbeleid raakte aan diverse politiekinhoudelijke thema's. Beleid daarover is in de meeste gevallen onder directe verantwoordelijkheid van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking geformuleerd. Alleen een beleidsstuk over klimaatbeleid is mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) aan de Tweede Kamer aangeboden.

Goed bestuur

Begin 1999 is de notitie *Goed Bestuur* opgesteld, die echter nooit aan de Tweede Kamer is aangeboden.⁹² Het onderwerp speelde zwaar mee in de landselectie, niet alleen als criterium, maar ook als subdoel van armoedebestrijding.⁹³ Verdieping van het thema goed bestuur vond alleen plaats op het terrein van decentralisatie. De notitie *Decentralisatie en lokaal bestuur*, die in april 2002 naar de

89 Bij dit onderzoek waren betrokken: SNV Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie (SNV), de Vereniging Personele Samenwerking (PSO), de Stichting Programma Uitzending Managers (PUM), de Hoofdafdeling Personele Zaken Internationale Samenwerking (HPI) van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de uitzending van personeel naar de Nederlandse Antillen.

90 *Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Uitzending Personeel Ontwikkelingssamenwerking*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 26 958, nr. 3, oktober 2000.

91 *Coherentiebrief*, TK 28 318, nr. 1, maart 2002.

92 *Bevordering van Goed Bestuur in het Nederlandse buitenlands beleid*, januari 1999.

93 *Ontwikkelingssamenwerking en goed bestuur*, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 27 820, nr. 1, juni 2001, regeringsreactie op het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Tweede Kamer ging, beschreef het belang van decentralisatie voor armoedebestrijding.⁹⁴

Nederland ondersteunde in 2002 in vijf landen decentralisatieprocessen als sector, in drie landen als onderdeel van goed bestuur, in drie landen als sectordoorsnijdend of -ondersteunend thema en in vier landen binnen het GMV-kader. (Zie hoofdstuk 12 Instrumenten voor goed bestuur.)

Basisonderwijs

Eind 1999 ging de notitie *Onderwijs is een recht voor iedereen* naar de Tweede Kamer en sindsdien vertoonden de uitgaven voor basisonderwijs een stijgende lijn als reactie op verschillende moties van de Tweede Kamer.⁹⁵ Deze moties bepleitten een grotere prioriteit voor basiseducatie in het ontwikkelingsbeleid. In aanvankelijk zeven, later negen partnerlanden in Sub-Sahara Afrika is onderwijs als sector gekozen. Binnen drie jaar na 2002, zo was het voornemen, zou 15% van de hulp-gelden voor onderwijs bestemd moeten zijn. (Zie hoofdstuk 8 Basisonderwijs.)

Water

In 2000 kreeg het ministerie een Water Unit als uitvloeisel van het *Second World Water Forum* dat in Nederland was gehouden. De Water Unit ontwierp een actieplan voor beter waterbeheer. Tevens verscheen een intern document over de manier waarop water en sanitatie vorm moesten krijgen in de sectorale benadering, namelijk samen met publieke en private partijen en ingebed in geïntegreerd waterbeleid.⁹⁶

Klimaatverandering

De aandacht voor klimaatverandering kreeg een stimulans toen de minister van VROM, mede namens de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, in juni 1999 de *Uitvoeringsnota Klimaatbeleid* aan de Tweede Kamer aanbood.⁹⁷ Deze nota schetste voor 2008-2012 een aanpak voor de reductie van de emissie van broeikasgassen met 6%. Het enige verband dat de nota legde met armoedebestrijding was de handel in emissierechten tussen rijke en ontwikkelingslanden, waarvan de laatsten konden profiteren.

94 Notitie *Decentralisatie en lokaal bestuur*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 28 000 V, nr. 55, 15 april 2002.

95 *Motie van het lid Remak c.s.*, TK 26 800 V, nr. 68, december 1999; *motie van het lid Hessing c.s.*, TK 27 400 V, nr. 39, november 2000; en *motie van het lid Hessing c.s.*, TK 28 000 V, nr. 32, november 2001.

96 *Sector wide approaches for water and sanitation development*, maart 2002.

97 *Uitvoeringsnota Klimaatbeleid*, TK 26 603 nr. 1 en nr. 2, 8 juni 1999.

Milieu

In september 2001 verscheen de *Notitie Milieu en Armoedebestrijding*, een vervolg op de nota *Internationaal Natuur- en Milieubeleid* van 1998. De notitie behandelde onderwerpen zoals biodiversiteit, verwoestijning, tropisch regenwoud, agrobiodiversiteit, wetlands, energie, klimaatverandering, ozonlaag, water en stedelijk milieu. Er golden twee inputdoelstellingen: voor het internationale natuur- en milieubeleid jaarlijks 0,1% bnp en daarbinnen EUR 22,7 mln voor tropisch regenwoud. Het *Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal 2002-2006*, uitvloeisel van het Verdrag inzake Biologische Diversiteit, hanteerde ook deze 0,1%-norm.⁹⁸

Mensenrechten

Het mensenrechtenbeleid werd geïntegreerd in het buitenlands beleid. De notitie *Mensenrechtenbeleid* uit 2001 stelde dat mensenrechten een vast onderdeel van conflictpreventie moesten zijn.⁹⁹ Politieke en burgerlijke rechten moesten hand in hand gaan met economische, sociale en culturele rechten (*human rights based approach*). Vrijheid van godsdienst, bestrijding van racisme, uitbanning van marteling en rechten van het kind kregen prioriteit. De notitie meldde geen input- of outputdoelstellingen.

Conflict

Een geïntegreerde aanpak van conflicten was aanleiding tot de herijking van het Nederlandse buitenlandse beleid. Toch verwees de notitie *Conflictpreventiebeleid* uit 2001 niet naar eerdere beleidsstukken.¹⁰⁰ De notitie behandelde uitsluitend preventie van conflicten en niet crisisbeheersing of wederopbouw. Het beleid moest zich richten op ondersteuning van de internationale rechtsorde, tijdig ingrijpen met coherente middelen, armoedebestrijding, goed bestuur, democratisering en mensenrechten en een regionale benadering om *spill-over*-effecten tegen te gaan. Lokaal *ownership* was essentieel. De notitie noemde geen inputdoelstellingen. (Zie hoofdstuk 14 Conflicten.)

98 In mei 2002 aangeboden aan de Tweede Kamer door de staatssecretaris van LNV en de ministers van VROM en voor Ontwikkelingssamenwerking.

99 *Mensenrechtenbeleid*, brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 27 742, nr. 1, 14 mei, 2001.

100 *Conflictpreventiebeleid*, brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 28 065, nr. 1, 22 oktober 2001.

Economische groei

De relatie tussen economie en ontwikkelingssamenwerking kreeg mede door vragen uit de Tweede Kamer toenemende aandacht.¹⁰¹ De notitie *Ondernemen tegen Armoede*, door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Economische Zaken in oktober 2000 aan de Tweede Kamer toegestuurd, sprak van *pro-poor growth*.¹⁰² Dit werd omschreven als economische groei in samenhang met duurzame werkgelegenheid, voorzieningen voor onderwijs en gezondheidszorg, toegang tot land en productiemiddelen, behoorlijke lonen en aandacht voor de meest kwetsbare groepen. In het bilaterale beleid kwam een breed scala aan instrumenten beschikbaar voor handel, investeringen en capaciteitsopbouw. Aan deze beleidsinstrumenten waren geen inputdoelstellingen verbonden. (Zie hoofdstuk 16 Handel en coherentie.)

Humanitaire hulp

Een omvattend Nederlands beleidskader voor humanitaire hulp is niet geformuleerd. Van 1999 tot en met 2002 waren er wel jaarlijkse operationele kaders, de zogeheten *Crisis Beleidskaders*. Die onderschreven de internationale principes van humanitaire hulp (noodzaak, onpartijdigheid, neutraliteit en onafhankelijkheid) en legden vast welke landen in welke mate hulp zouden krijgen.¹⁰³ De nadruk lag sterk op Afrika. (Zie hoofdstuk 15 Humanitaire hulp.)

Hiv/aids

De aidsepidemie kreeg veel beleidsmatige aandacht, zoals op te maken is uit de interne voortgangsnotitie *Gevecht tegen aids, de derde ronde: 1998-2001*.¹⁰⁴ Nederland richtte zich vooral op vermindering van de verspreiding van de epidemie en van de nadelige gevolgen voor personen, gemeenschappen en de ontwikkeling van een land. Deze notitie bood voor het eerst concrete stappen om hiv/aids te integreren in andere beleidsterreinen dan gezondheidszorg. (Zie hoofdstuk 11 Hiv/aids.)

Stedelijke armoede

Stedelijke armoede was sinds 1996 geen prioritair beleidsterrein meer, hoewel een aantal activiteiten doorliep in de periode 1998-2002. Een interne notitie uit 2000

101 Onder andere in de motie Dijkema (TK 26 200 V, nr. 25, 2 december 1998) over de rol van het bedrijfsleven in het herijkte buitenlandse beleid.

102 *Ondernemen tegen Armoede*, TK 27 467, nr. 1, 20 oktober 2000.

103 In 1999 waren dat negen landen, waaronder zes in Sub-Sahara Afrika: Burundi, Democratische Republiek Congo, Rwanda, Sierra Leone, Sudan en Somalië; zie *Crisis Beleidskader 1999*, ministerie van Buitenlandse Zaken, 1999. Dat bleef zo van 2000-2004, getuige de *Crisis Beleidskaders* voor die jaren en het *Algemeen Beleidskader voor Humanitaire Assistentie 2002*.

104 *Gevecht tegen AIDS, De derde ronde: 1998-2001*, maart 2002.

gaf stedelijke armoede een plaats in de sectorale benadering.¹⁰⁵ Daarin werd een koppeling gelegd met de sectoren gezondheidszorg, onderwijs, milieu en goed bestuur. In Sub-Sahara Afrika moest die koppeling tot stand komen in Senegal, Uganda en Zuid-Afrika. (Zie hoofdstuk 10 Stedelijke armoedebestrijding.)

3.3.2 Beleid voor Sub-Sahara Afrika

In 1999 verscheen de *Afrika Notitie* van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, die helemaal los stond van de een jaar eerder verschenen notitie *Afrika ten Zuiden van de Sahara*.¹⁰⁶ De *Afrika Notitie* bepleitte, geheel conform de herijking, een geïntegreerde inzet van politieke, economische en ontwikkelingsinstrumenten en sloot aan bij de internationale roep om conflicten en duurzame ontwikkeling in samenhang aan te pakken. Nederland ging bijdragen aan zaken als *security sector reform* en de aanpak van illegale wapenhandel. De notitie schetst ook het te voeren landenbeleid, zoals dat naderhand in hetzelfde jaar heeft vorm gekregen en behandelt daarbij de mogelijke bijdragen aan de bevordering van de goed bestuurssituaties in Afrikaanse landen (participatief, effectief en transparant bestuur, waarin het afleggen van rekenschap en rechtmatigheid, rechtvaardigheid en rechtszekerheid tot hun recht komen). Daarnaast moest er aandacht zijn voor de ontwikkelingsmogelijkheden van het Afrikaanse bedrijfsleven. De helft van de bilaterale Nederlandse hulp zou naar Afrika moeten gaan. Opvallend genoeg repte de notitie nauwelijks over de sectorale benadering. Specifiek beleid voor Sub-Sahara Afrika kreeg vooral vorm in de jaarplannen van de ambassades.

Naast de *Afrika Notitie* is er slechts één Afrikaspecifiek beleidsstuk naar de Tweede Kamer gegaan, de notitie *Crisissituatie Grote Merengebied*.¹⁰⁷ Deze notitie bepleitte een regionale aanpak via multilaterale kanalen en bilaterale hulp voor landen in de regio, vooral Uganda en Rwanda. Daarvoor zijn ook inputdoelstellingen geformuleerd in de vorm van bedragen. In de Democratische Republiek Congo en Burundi beperkte Nederland zich tot humanitaire hulp.

¹⁰⁵ *Cities in Sectors, Sectors in Cities*, 2000.

¹⁰⁶ *Afrika Notitie*, TK 26 200 V, nr. 88, 17 augustus 1999; *Afrika ten zuiden van de Sahara*, mei 1998. Het feit dat in twee achtereenvolgende jaren een Afrikanotitie verscheen is een curieus gegeven. In diverse interviews kwam als verklaring naar voren dat de minister van Buitenlandse Zaken de Tweede Kamer een Afrikanotitie toezegde zonder zich te realiseren dat het jaar daarvoor al een dergelijke notitie aan de Tweede Kamer was aangeboden. De Tweede Kamer heeft hier nooit een punt van gemaakt.

¹⁰⁷ *Crisissituatie Grote Merengebied*, brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 25 098, nr. 17, 12 maart 2001.

3.3.3 Bevindingen

- In de periode 1998-2002 is in korte tijd de sectorale benadering geïntroduceerd en lag meer nadruk op het multilaterale kanaal.
- De beleidsstukken voor politiekinhoudelijke thema's stonden nogal los van deze nieuwe hulpmodaliteiten. Een breed kader voor deze thema's ontbrak.
- De status van vele interne notities en beleidsstukken was onduidelijk.
- De politiekinhoudelijke thema's hadden, met uitzondering van basisonderwijs en coherentie, weinig onderlinge samenhang.
- De aandacht voor macrohulp is sterk toegenomen.
- Technische assistentie als hulpmodaliteit heeft sterk aan belang ingeboet.
- Datzelfde geldt voor het doelgroepenbeleid voor mensen in gemarginaliseerde regio's of voor gemarginaliseerde groepen
- Goed bestuur was meer een beoordelingscriterium voor het verlenen van hulp dan een subdoel van armoedebestrijding.
- Van de GAVIM-doelstellingen kregen goed bestuur, vrouwen en ontwikkeling, institutionele ontwikkeling (vooral capaciteitsversterking) en milieu aparte aandacht in notities.
- De beleidsvoornemens waren weinig op Afrika toegesneden, terwijl de meeste landen met een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie zich in Afrika bevonden. Het specifieke voor Afrika kwam tot uiting in het bilaterale beleid voor die landen zelf.

3.4 De periode 2002-2006

3.4.1 Algemeen beleid

Door het korte bestaan van het kabinet Balkenende-I kon de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking weinig nieuwe beleidsintenties formuleren. Eind 2002 stuurde zij met de minister van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) de *Notitie Beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking-Landbouw* naar de Tweede Kamer, een toezegging van het vorige kabinet. Doel was om de landbouw in ontwikkelingslanden te versterken.¹⁰⁸ Daarnaast stuurden de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking en de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie in mei 2003 het *Beleidskader Civiël-Militaire Samenwerking* naar de Tweede Kamer.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Dit moest vorm krijgen door versterking van de landbouwsector in ontwikkelingslanden, zodat agrariërs en het midden- en kleinbedrijf konden inspelen op de ruimere markttoegang. *Duurzame armoedebestrijding*, brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, TK 28 318, nr. 2, 2 december 2002, *Notitie Beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking-Landbouw*, 29 november 2002.

¹⁰⁹ *Beleidskader Civiël-Militaire Samenwerking*, TK 28 600 X, nr. 45, 19 mei 2003.

Enkele weken na de installatie van het kabinet Balkenende-II, in mei 2003, bracht de bewindsvrouw, inmiddels minister, de Tweede Kamer op de hoogte van haar plannen in *Beeld op hoofdlijnen van de uitgangspunten van beleid van Ontwikkelings-samenwerking voor de komende jaren*.¹¹⁰ Een nieuw accent kwam te liggen op een nauwer verband tussen vrede en ontwikkeling. Zij introduceerde ook een grotere rol voor de particuliere sector en een sterker verband tussen migratie en ontwikkeling. Op andere terreinen, zoals coherentie, regionale benadering, kwaliteit en effectiviteit en millenniumdoelen werd bestaand beleid voortgezet. De minister heeft zich van meet af aan betrokken getoond bij Afrika, vooral bij Sudan.

3.4.1.1 Landenbeleid

In oktober 2003 verscheen de notitie *Aan Elkaar Verplicht (AEV)*.¹¹¹ De norm van 0,8% bnp voor ontwikkelingssamenwerking bleef gehandhaafd, maar de hulp zou verder geconcentreerd worden van 49 naar 36 landen, waarvan vijftien in Sub-Sahara Afrika.¹¹² Er kwam één algemene landenlijst; de thematische landenlijsten verdwenen. Belangrijkste thema's werden onderwijs, milieu en water, aids en reproductieve gezondheid. Het beleid moest meer resultaat- en verantwoordingsgericht worden, waarvoor vanaf 2004 een nieuw waarderingssysteem en beoordelingskader voor landen- en sectorbeleid werd gebruikt. Eind 2003 verscheen een uitleg van de systematiek voor de selectie van landen. Uitsluitend landen waarmee Nederland al een ontwikkelingsrelatie onderhield, werden in beschouwing genomen.¹¹³

Voor de bilaterale hulp waren hulpmodaliteiten flexibel toe te passen.¹¹⁴ Per partnerland werd afgewogen wat de meest effectieve inzet was. Begrotingssteun was afhankelijk van de koppeling aan het PRSP-proces, het partnerschap tussen het partnerland en Nederland, de betrokkenheid van verschillende groepen op landenniveau en de vertaling van de millenniumdoelen in lokaal beleid.

110 *Beeld op hoofdlijnen van de uitgangspunten van beleid van Ontwikkelingssamenwerking voor de komende jaren*, TK 28 600 V, nr. 65, 17 juni 2003. In deze brief wordt Duurzame Ontwikkeling als apart thema genoemd.

111 *Aan Elkaar Verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, TK 29 234, nr. 1, 3 oktober 2003. In AEV lijkt het thema duurzame ontwikkeling minder een rol te spelen. Er ontbreekt een duidelijke verwijzing naar *Duurzame Daadkracht, Actieprogramma voor Duurzame Ontwikkeling*; buza020477, 29 november 2002 en buza030422, 15 december 2002.

112 Benin, Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, Kaapverdië, Kenia, Mali, Mozambique, Rwanda, Senegal, Tanzania, Uganda, Zambia en Zuid-Afrika.

113 *Ontwikkelingssamenwerkingbeleid voor de komende jaren*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, 29 234, nr. 20, december 2003.

114 In de beleidsreactie op het rapport *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report. A Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004* wordt het belang van een flexibele inzet benadrukt. Gesproken wordt van een optimale modaliteitenmix, IOB, 2006.



In 2004 is besloten de bilaterale ontwikkelingsrelatie met dertien landen af te bouwen, waarvan drie in Sub-Sahara Afrika.¹¹⁵

3.4.1.2 Effectiviteit en coherentie

In 2003 verscheen het eindrapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO), *Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking*, dat gelijktijdig met

¹¹⁵ Guinee-Bissau, Namibië en Zimbabwe.

AEV naar de Tweede Kamer ging.¹¹⁶ Het rapport sloot aan bij de internationale consensus over ontwikkelingshulp: meer multilateraal door zich te richten op de millenniumdoelen, meer begrotingssteun, meer coherentie tussen giften, leningen en schuldkwijtschelding en ontbinding van de hulp. Voor de organisatie van de hulp betekende dit concentratie op een beperkter aantal landen, meer hulp via multilaterale organisaties, streven naar flexibele budgetten in plaats van inputdoelstellingen en een coherente organisatie op het departement. Aanbevelingen buiten het domein van de traditionele ontwikkelingssamenwerking waren de afbouw van internationale marktbelemmeringen en handelsbarrières, het bevorderen van directe investeringen door een goed ondernemingsklimaat, bescherming van intellectueel eigendom en een coherent internationaal natuur- en milieubeleid. Verreweg de meeste aanbevelingen zijn overgenomen en in maatregelen omgezet. Alleen de kanalisering van meer hulp gelden via multilaterale organisaties werd minder positief beoordeeld. Begrotings- en sectorsteun konden wel plaatsvinden, maar met een koppeling aan PRSP, beleidsdialoog en beleidskwaliteit van het ontvangende land. De inputdoelstellingen voor de hulp aan Afrika (50% van de totale bilaterale hulp), onderwijs (15% van het ontwikkelingsbudget) en milieu en water (0,1% bnp) bleven gehandhaafd en er werd een verdubbeling van de uitgaven voor de bestrijding van hiv/aids, tuberculose en malaria in 2007 ten opzichte van 2002 voorzien.

Resultaatmeting moest de effectiviteit van de hulp beter zichtbaar maken. Daartoe moesten armoede- en sectoranalyses en landenscreenings (onder andere voor goed bestuur) gemaakt worden. Eind 2003 kregen de partenlanden een waarderingssysteem tot hun beschikking.¹¹⁷ Midden 2004 kreeg de Tweede Kamer een kader voor een resultatenrapportage voorgelegd, dat niet verwees naar het waarderingssysteem.¹¹⁸

Vanaf 2004 zijn resultatenrapportages gemaakt, die een onderscheid toonden tussen resultaten door eigen input en door gezamenlijke inspanning met andere partijen, met vermelding van hun bijdrage aan de millenniumdoelen.

Interne notities van de Coherentie Eenheid in het ministerie volgden over landbouwhervormingen, productnormen, katoen, medicijnen, visserij, kleine wapens,

116 *Ontwikkelingssamenwerkingbeleid voor de komende jaren*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 234, nr. 2, 3 oktober 2003, Eindrapport IBO-werkgroep Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking, 2002-2003.

117 *Notitie Waarderingssysteem OS-Activiteiten en Sectoren*, december 2003.

118 *Ontwikkelingssamenwerkingbeleid voor de komende jaren*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 234, nr. 28, juli 2004.

arbeidsmigratie en WTO-onderhandelingen. Deze strategienotities kregen geen kwantitatieve inputdoelstellingen mee.

3.4.1.3 Politiekinhoudelijke thema's

Vrede en veiligheid

Het thema vrede en veiligheid, met inzet van diplomatie, politieke dialoog en ontwikkelingssamenwerking, stond hoog op de agenda van de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Buitenlandse Zaken. Er kwamen notities voor diverse conflictgebieden (Westelijke Balkan, Afghanistan, Hoorn van Afrika en Grote Meren). Veel aandacht ging naar voorwaarden scheppen voor conflictpreventie en ontwikkeling na conflicten. Met het ministerie van Defensie is actieve samenwerking gezocht.

In 2004 is het Stabiliteitsfonds ingesteld voor activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling.¹¹⁹ Dit fonds kreeg voor 2004 EUR 64 mln, voor 2005 EUR 110 mln en voor 2006 EUR 93 mln.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking zag ook een rol voor het bedrijfsleven in vrede en veiligheid, zoals bleek uit de notitie *Ondernemen in conflictgebieden* uit 2004.¹²⁰ Conflicten zijn te voorkomen, aldus de notitie, als mensen werk hebben en de economische opbrengsten eerlijker verdeeld zijn. Lokale en internationale bedrijven konden ook een constructieve rol spelen in bemiddeling en wederopbouw. De notitie bepleitte steun voor capaciteitsopbouw van lokale instituties, goede voorlichting aan bedrijven, naleving van internationale richtlijnen voor bedrijfsvoering en het voorkomen van illegale activiteiten.

Dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking streefde naar een breed draagvlak voor vrede en veiligheid bleek ook uit de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict*, die samen met de bewindslieden van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken in maart 2005 aan de Tweede Kamer is aangeboden.¹²¹

Humanitaire hulp

In het beleid rond humanitaire hulp kwam geen verandering. Wel kwam er vanaf 2004 een nieuw subsidiekader met een nieuwe landselectie.¹²² De nadruk op

119 *Evaluatie Stabiliteitsfonds 2004-2005*, TK 30 800V, nr. 91, mei 2007.

120 *Ondernemen in conflictgebieden*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 439, nr. 1, 17 februari 2004.

121 *Wederopbouw na gewapend conflict*, TK 30 075, nr. 1, 22 maart 2005.

122 In Sub-Sahara Afrika negen landen: Angola, Burundi, de Democratische Republiek Congo, Uganda, Sudan, Somalië, Ivoorkust, Liberia en Sierra Leone.

Afrikaanse landen bleef gehandhaafd. Ook onderschreef Nederland in 2003 de principes van *Good Humanitarian Donorship*.¹²³ Humanitaire hulp moest samengaan met rehabilitatie, diplomatie, vredesopbouw en wederopbouw (ook wel ‘humanitaire hulp plus’ genoemd). Het *Beleidskader Civiel-Militaire Samenwerking* uit 2003 kreeg in 2004 richtlijnen voor de bevordering van stabiliteit in postconflictgebieden in combinatie met beperkte wederopbouwactiviteiten. De positie van ont-heemden en de effecten van de aidsepidemie kregen een duidelijker plaats binnen humanitaire hulp.

Prioritaire thema's

AEV noemde vier prioritaire thema's: onderwijs, hiv/aids, milieu en water, en reproductieve gezondheid en rechten. Alle thema's zijn gekoppeld aan de millenniumdoelen.¹²⁴

Voor onderwijs nam Nederland deel aan de *Joint Evaluation External Support Basic Education*, waarop in 2004 een beleidsreactie verscheen.¹²⁵ Naast formeel primair onderwijs moesten partnerlanden aandacht besteden aan voorschoolse ontwikkeling, beroepsonderwijs en -training, non-formeel onderwijs en volwassenenonderwijs. Blauwdrukken moesten vermeden worden. Verdere donorharmonisatie moest via het zogenaamde *Fast Track Initiative (FTI)* plaatsvinden. (Zie hoofdstuk 8 Basisonderwijs.)

Voor hiv/aids verscheen in 2004 de notitie *Het Nederlandse internationale aidsbeleid*.¹²⁶ Het budget voor hiv/aidsbestrijding werd verdubbeld. De inhoudelijke inzet moest zich concentreren op de zogenaamde ‘drie C’s’: *commitment*, coördinatie en capaciteit. Een belangrijke doelstelling was dat hiv/aids in andere beleidsterreinen van het buitenlands beleid geïntegreerd moest zijn. (Zie hoofdstuk 11 Hiv/aids.)

Het thema seksuele en reproductieve gezondheid en rechten kwam in een interne beleidsnotitie aan de orde.¹²⁷ Die pleitte voor wereldwijde hernieuwing van het politieke *commitment* en uitvoering van de afspraken van de VN-top over bevolking in Caïro in 1994. In de sectoren onderwijs en gezondheidszorg moest *gender equality* beter worden ingebed. Er moesten extra financiële middelen komen voor bilaterale

123 Het *Good Humanitarian Donorship* uit 2003 huldigt 23 principes van goed donorschap; 24 donoren hebben inmiddels deze principes ondertekend.

124 Onderwijs: MDG 2/3; hiv/aids: MDG 6; milieu & water: MDG 7; reproductieve gezondheid en rechten: MDG 5.

125 *Local Solutions to Global Challenges: Towards Effective Partnership in Basic Education*, TK 29 234, nr. 24, 1 maart 2004.

126 *Het Nederlandse internationale aidsbeleid, Ontwikkelingssamenwerkingbeleid voor de komende jaren*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 648, nr. 1, 27 mei 2004.

127 *Reproductieve Gezondheid*, juli 2003.

en multilaterale activiteiten - niet gezegd werd hoeveel. Ambassades en directies van het ministerie kregen een Handreiking voor de opstelling van de jaarplannen voor 2006.

Het beleid rond milieu en water moest zich meer op armoedebestrijding richten en expliciete aandacht aan *gender* geven. Ambassades met een milieu- of waterprogramma kregen ruimte om hun uitgaven voor waterprojecten met 20% te verhogen in 2004, met 50% in 2005 en met 100% in 2006. Bedrijven moesten een groter aandeel nemen in investeringen in watervoorzieningen. Daarnaast moest er oog zijn voor de rol van water bij vredesopbouw en conflictpreventie. De ambassades konden wateractiviteiten *mainstreamen* in sectoren als gezondheidszorg en goed bestuur. De voortgangsrapportage over het OS-waterprogramma in 2005 was positief, maar er moest een betere samenhang komen tussen duurzaam waterbeheer en millenniumdoel 7 (halvering van het aantal mensen zonder veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen vóór 2015). Nederland stelde zich ten doel om per 2015 vijftig miljoen mensen te helpen aan veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen.¹²⁸

Het milieubeleid bleef in grote lijnen onveranderd.¹²⁹ Een multidonornotitie over het verband tussen armoede en klimaatverandering pleitte voor onderzoek naar de kwetsbaarheid van ontwikkelingslanden en overlevingsstrategieën voor bevolkingsgroepen in bepaalde gebieden.¹³⁰ Het ministerie heeft daarop een programma gefinancierd voor klimaatstudies, gericht op adaptatie. Eind 2004 vond de conferentie *Energy for Development* plaats onder verantwoordelijkheid van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatsecretaris voor Milieu, met steun van de Wereldbank, UNDP en de World Business Council for Sustainable Development. De conferentie concludeerde dat overheden, bedrijven en de IFI's samen moesten zoeken naar moderne energievoorzieningen in ontwikkelingslanden. De Nederlandse doelstelling werd om vóór 2015 tien miljoen mensen te voorzien van duurzame energie.¹³¹ Nederland heeft later het *Energy for All*-initiatief gelanceerd dat de G8 en de Wereldbank verzocht een investeringsraam-

128 *Ontwikkelingssamenwerkingbeleid voor de komende jaren*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 234, nr. 37, 25 mei 2005.

129 Zoals geformuleerd in de *Notitie Milieu en armoedebestrijding*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 25 946, nr. 3, 28 september 2001.

130 *Poverty and Climate Change, Reducing the Vulnerability of the Poor through Adaptation*, AfDB, ADB, DFID, DGIS, DG Development EC, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Germany, OECD, UNDP, UNEP, Wereldbank, 2003.

131 *Voorziensings- en leveringszekerheid energie*, brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 023, nr. 26, mei 2006.

werk te ontwikkelen om een half miljard mensen in Sub-Sahara Afrika van moderne energie te voorzien.

Goed bestuur

Het thema goed bestuur kwam in belangrijke beleidsnotities, zoals AEV, aan de orde. De aandacht ging daarbij niet alleen uit naar de beoordeling van de bestuurs-situatie om tot een selectie van partnerlanden te komen en om tot begrotingssteun te beslissen. Ook waren ontwikkelings- en transitieprocessen nauw verbonden met de kwaliteit van bestuur. Goed bestuur werd dus gezien als een bijdrage aan duurzame armoedebestrijding en ontwikkeling van een land en kon gewelddadige conflicten voorkomen. De bevordering van goed bestuur moest verlopen via de sectorale benadering, projecten en ondersteuning van de ambassades. Die kregen een handreiking voor het bevorderen van goed bestuur en instrumenten voor de beoordeling van het bestuur van hun landen.¹³²

Migratie

Met verwijzing naar AEV kreeg de Tweede Kamer in 2004 de notitie *Verbanden tussen ontwikkeling en migratie* aangeboden door de ministers voor Ontwikkelings-samenwerking en voor Vreemdelingenzaken en Integratie. De notitie pleitte voor verruimde toelating van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten zonder negatieve effecten voor ontwikkelingslanden.¹³³ Illegale migratie en mensenhandel moesten bestreden worden en tijdelijke terugkeer naar het land van herkomst voor ontwikkelingsdoeleinden verdiende een stimulans.

Onderzoek

Najaar 2005 verscheen de notitie *Onderzoek in Ontwikkeling*, met verwijzing naar de notitie AEV.¹³⁴ Die kondigde een breuk met het verleden aan. Onderzoek moest zich gaan richten op de effecten van mondiale ontwikkelingen, zoals globalisering, handel, conflicten en aids, op duurzame armoedebestrijding en de realisatie van de millenniumdoelen. Onderzoek moest beter geïntegreerd worden in bilaterale programma's van de posten en thematisch of regionaal georiënteerde programma's van het ministerie. Het Centraal Onderzoeksprogramma van het ministerie maakte plaats voor het nieuwe programma *Onderzoek en Innovatie*, dat in 2006 een budget van ruim EUR 25 mln kreeg. Nieuw was ook de IS-academie, met een

¹³² *Handboek Goed Bestuur*, DMV/VG-596/04, ministerie van Buitenlandse Zaken, 26 oktober 2004.

¹³³ Zoals geformuleerd in de *Notitie Milieu en Armoedebestrijding*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 25 946, nr. 3, 28 september 2001.

¹³⁴ *Onderzoek in Ontwikkeling*, TK 29 234, nr. 39, 28 september 2005. Zie ook de IOB-Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005, 2007, en de beleidsreactie daarop, IOB-evaluatierapport inzake het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005, TK 29 234, nr. 59, 29 juni 2007.

streefgetal van vijftien meerjarige overeenkomsten tussen het ministerie en Nederlandse onderzoeksinstituten.

3.4.2 Beleid voor Sub-Sahara Afrika

Tegelijk met de nota AEV boden de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer de notitie *Sterke Mensen, Zwakke Staten* (SMZS) aan over het beleid voor Afrika ten zuiden van de Sahara.¹³⁵ De notitie signaleerde toenemende instabiliteit en onveiligheid, groeiende criminaliteit, verspreiding van ziektes, milieudegradatie en migratiestromen. SMZS stelde dat Nederland 50% van de bilaterale middelen bestemt voor 'een blijvende aanwezigheid in vrijwel alle Afrikaanse partnerlanden'. Voor de komende periode (nauwkeuriger was de aanduiding niet) zou Nederland prioriteit geven aan:

- 1) het bevorderen van vrede, veiligheid en stabiliteit door conflictbeheersing en -preventie (door *early warning*, *disarming*, *demobilisation*, *reintegration*, wederopbouw);
- 2) het bevorderen van goed bestuur en goed beleid (door versterking van administratieve en technische capaciteit, democratisering, institutionele *checks and balances*);
- 3) het investeren in mensen, vooral in reproductieve gezondheid, onderwijs en hiv/aids (door versterking basisonderwijs en reproductieve gezondheidszorg);
- 4) het bevorderen van *pro-poor growth* door ondersteuning van het Afrikaanse bedrijfsleven (door betere toegang tot de wereldmarkt met coherent beleid van rijke landen in WTO- en EU-verband);
- 5) duurzame ontwikkeling, met name beheer van natuurlijke hulpbronnen, milieu en water (door verantwoorde exploitatie van natuurlijke hulpbronnen samen met goed bestuur en conflictpreventie).

De notitie legde een zwaar accent op effectievere donorharmonisatie in combinatie met capaciteitsopbouw en institutionele versterking bij de ontvangende landen. De hulp moest sterker gekoppeld zijn aan de millenniumdoelen en aan de PRSP's. Naast de 50% bilaterale hulpinspanning voor Afrika vermeldde SMZS geen specifieke kwantitatieve input- en outputdoelstellingen. Wel is later dat jaar bevestigd dat Nederland met vijftien partnerlanden in Sub-Sahara Afrika samenwerkte. Van het Stabiliteitsfonds (zie hoofdstuk 14) ging het grootste deel naar ontwapening, demobilisatie en herintegratie in het Grote Merengebied.

135 *Sterke Mensen, Zwakke Staten*, TK 29 237, nr. 1, 3 oktober 2003.

Voorjaar 2004 verschenen notities over de regio's Grote Meren en de Hoorn van Afrika, beide ondertekend door de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Buitenlandse Zaken.¹³⁶ Ze verwezen expliciet naar AEV en SMZS. Voor de inzet in het Grote Merengebied en de Hoorn van Afrika zijn concrete periodes aangegeven (2004-2007), maar voor input- en outputdoelstellingen werd verwezen naar AEV. De notities getuigden van een regionale aanpak van vrede en veiligheid met geïntegreerd gebruik van ontwikkelingssamenwerking en politieke instrumenten.

In de notitie over de Hoorn van Afrika kreeg Sudan geen speciale aandacht. Nederland zou samen met andere donoren en Sudanese instanties bijdragen aan rehabilitatie en maatschappelijke vernieuwing. Vanaf eind 2002 ging de minister voor Ontwikkelingssamenwerking intensief aandacht besteden aan de regio, vooral in verband met Sudan.¹³⁷ Eind 2003 bezocht zij Sudan, gevolgd door meerdere bezoeken, onder meer samen met de minister van Defensie.¹³⁸ Met de minister van Buitenlandse Zaken heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Tweede Kamer op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in Sudan met speciale aandacht voor het Noord-Zuid-vredesproces en de verslechterende situatie in de provincie Darfur. Aan de hand van de waargenomen ontwikkelingen werden beleidsvoornemens geformuleerd in Kamerbrieven, die de positie en initiatieven van Nederland vermeldde.¹³⁹ Dat gold ook voor de Nederlandse betrokkenheid bij de verschillende vredesakkoorden en wederopbouwactiviteiten (waaronder bijdragen aan de VN-missie in Sudan, UNMIS) in 2005 en later. Er was altijd nauw overleg tussen de bewindspersonen van Defensie, Buitenlandse Zaken en

¹³⁶ Crisissituatie Grote Merengebied, TK 29 237/25 089, nr. 5, februari 2004 en *De Hoorn van Afrika*, TK 29 237/22 831, nr. 6, februari 2004.

¹³⁷ *De Hoorn van Afrika*, brief van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, TK 22 831, nr. 41, december 2002. Dit verslag van de reis die beide bewindslieden maakten beschrijft de situatie in Sudan, Ethiopië en Eritrea. Aan Somalië is geen aandacht besteed.

¹³⁸ Zie bijvoorbeeld *Afrikabeleid*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 237, nr. 4, december 2003; *Afrikabeleid*, brief van de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Defensie, TK 29 237, nr. 7, februari 2004; *Afrika-beleid*, brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 237, nr. 46, 21 juni 2006.

¹³⁹ Zie bijvoorbeeld *Afrikabeleid*, brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 237, *Regeringsstandpunt t.a.v. de crisis in Darfur*, nr. 14, augustus 2004; *Afrikabeleid*, brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking mede namens de minister van Defensie, *De Hoorn van Afrika*, TK 29 237, nr. 23, september 2005; *Afrikabeleid*, brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking TK 29 237, nr. 27, november 2005; *Afrikabeleid*, brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking mede namens de minister van Defensie, TK 29 237, nr. 30, maart 2006.

Ontwikkelingssamenwerking.¹⁴⁰ In 2005-2006 kende het departement de *Task Force Sudan*. (Zie hoofdstuk 14 Conflicten.)

Een interne *review* van de notitie SMZS in 2005 constateerde dat het nieuwe Afrikabeleid redelijk op koers lag. Meer aandacht moest nog naar bepaling van de werkelijke toegevoegde waarde van Nederland, het vredes- en veiligheidsbeleid, de gevolgen van hiv/aids, capaciteitsopbouw, de kwaliteit van bestuur en ontwikkeling van de private sector.

Midden 2004 ging de notitie *Afrika en Handel* naar de Tweede Kamer, die maatregelen voorstelde waarmee landen met een stabiel politiek en macro-economisch klimaat konden aansluiten bij de wereldhandel.¹⁴¹ De beste kansen lagen in de *agri-business*. Nederland zou zich inzetten voor het wegnemen van externe handelsbarrières en interne belemmeringen in de productieve sfeer (*supply side constraints*). Verder ging Nederland bijdragen aan voorwaarden voor een beter ondernemingsklimaat, zoals macro-economische stabiliteit, goed bestuur, marktwerking en markttoegang, capaciteitsopbouw en ontwikkeling van de financiële sector, eventueel ook in conflictgebieden.

In augustus 2004 verscheen een notitie over het regionale West-Afrikabeleid, die niet naar de Tweede Kamer ging, maar wel ter vaststelling aan de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking is voorgelegd.¹⁴² De notitie moest, samen met AEV en SMZS, een basis vormen voor de jaarplannen van de ambassades en voor meerjarige strategische kaders.

Eind 2005 verscheen een interne notitie voor het regionale beleid voor Zuidelijk Afrika.¹⁴³ Ook dit document ging niet naar de Tweede Kamer. Het verwees naar AEV en SMZS en noemde dezelfde vijf prioriteitsgebieden. Goed bestuur en goed

140 Zie bijvoorbeeld *Afrika-beleid*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en minister van Defensie, TK 29 237/29 278, nr. 7, 27 februari 2004; *Afrika-beleid*, brief van de minister van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 237, nr. 14, 13 augustus 2004; *Afrika-beleid*, brief van de minister van Buitenlandse Zaken, TK 29 237, nr. 19, 5 april 2005; *Afrika-beleid*, brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 237, nr. 27, 18 november 2005; *Afrika-beleid*, brief van de minister van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 237, nr. 30, 8 maart 2006; *Afrikabeleid*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 237, nr. 37, april 2006; *Afrikabeleid*, brief van de ministers van Defensie, van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 237, nr. 38, april 2006; *Afrikabeleid*, brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 237, nr. 50, juli 2006; *Afrikabeleid*, brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 237, nr. 52, september 2006.

141 *Afrika en Handel*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Economische Zaken, TK 29 237, nr. 12, 2 juli 2004.

142 *De betrekkingen tussen Nederland en West-Afrika: een landenoverstijgende aanpak*, augustus 2004.

143 *De betrekkingen tussen Nederland en Zuidelijk Afrika*, december 2005.

beleid vormden speciale aandachtspunten voor Zuid-Afrika, Mozambique en Zambia. In verschillende landen zou het democratiseringsproces gesteund worden en voor *pro-poor growth* moest het ondernemingsklimaat bevorderd worden. De economisch sterke positie van Zuid-Afrika kreeg geen aparte aandacht in de beleidsvoornemens. Hiv/aids wel, gezien de ernst van de problematiek in deze regio.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking wenste echter geen regionaal beleid voor andere regio's dan de Grote Meren en de Hoorn van Afrika, een standpunt dat niet betwist werd door de minister van Buitenlandse Zaken.¹⁴⁴ De status van de notities over West- en Zuidelijk Afrika bleef daardoor onduidelijk.

3.4.3 Bevindingen

- Nieuwe elementen in de periode 2002-2006 ten opzichte van 1998-2002 waren de grote nadruk op vrede en veiligheid (en daarmee de aandacht voor conflictgebieden) en de rol van het internationale en nationale bedrijfsleven.
- Geïntegreerd beleid met gebruikmaking van diplomatie, veiligheidspolitiek, handel, markttoegang en hulp kwam in veel notities tot uiting, het sterkst bij conflictpreventie en -beheersing.
- Het thema goed bestuur kreeg een bredere inkleuring in het beleid (goed bestuur als doel en als middel) en kwam in vele beleidsstukken terug. Niettemin is voor goed bestuur geen duidelijk beleid geformuleerd.
- De notitie *Aan Elkaar Verplicht* legde een stevig fundament onder het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. De voornemens waren op belangrijke terreinen (sectorale benadering en coherentie) een consolidatie van het beleid van de vorige minister.
- Door de keuze van prioritaire thema's bleef ook projectsteun, naast sectorsteun, mogelijk. Per land moest naar de optimale modaliteitenmix worden gezocht.
- De periode 2002-2006 kende een uitgesproken Afrikabeleid, zoals onder meer bleek uit de publicatie van *Sterke Mensen Zwakke Staten* en daaruit voortvloeiende regionotities, en uit de bestemming van 50% van de bilaterale hulp voor Afrika.
- Twee interne regionale notities (West-Afrika en Zuidelijk Afrika) verschenen als een logisch uitvloeisel van de notitie *Sterke Mensen Zwakke Staten*. De minister gaf er echter de voorkeur aan zich te concentreren op de regio's Grote Meren en de Hoorn van Afrika.

¹⁴⁴ Bron: interviews met medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

- In het beleid voor de Hoorn van Afrika is een steeds grotere nadruk komen te liggen op Sudan. Hierover is de Tweede Kamer mer grote regelmaat geïnformeerd. Het ministerie van Buitenlandse Zaken kreeg de *Task Force Sudan*.
- Groot belang is gehecht aan verantwoording van resultaten, getuige de introductie van een waarderingssysteem voor activiteiten en de invoering van tweejaarlijkse resultatenrapportages.
- Beleidsnotities verwezen altijd naar *Aan Elkaar Verplicht*, of ze nu algemeen of specifiek voor Afrika waren.
- Alle beleidsstukken vermeldden een beperkt aantal input- en outputdoelstellingen. Slechts in enkele gevallen zijn ook de beoogde resultaten benoemd.

3.5 Conclusies

De volgende conclusies zijn uitsluitend gebaseerd op de totstandkoming van het beleid. Vanaf hoofdstuk 5 volgen evaluaties van afzonderlijke beleidsterreinen.

De periode 1998-2002

- De periode 1998-2002 kenmerkte zich door een uitgesproken streven naar verhoging van de effectiviteit door de introductie van de sectorale benadering en de introductie van een expliciet coherentiebeleid. Hoewel als inputdoelstelling gold dat nagenoeg de helft van de bilaterale gelden voor Afrika bestemd was, bleek uit de beleidsstukken geen uitgesproken focus op Afrika. Het Afrikabeleid kreeg vorm in het bilaterale beleid per land, grotendeels voorbereid door de ambassades.
- De introductie van de sectorale benadering ging gepaard met een sterk verminderde prioriteit voor doelgroepenbeleid en van technische assistentie.
- Ondanks de aparte aandacht voor vrouwen en ontwikkeling in de GAVIM-doelstellingen nam de aandacht voor *gender* af. Bij de introductie van de sectorale benadering is gekozen voor *mainstreaming* van dit thema.
- Goed bestuur betrof niet alleen het ontwikkelen van een selectie-instrument in het landenbeleid, maar articuleerde zich in de praktijk ook als een subdoel van armoedebestrijding
- Eén beleidsterrein, het basisonderwijs, is sterk gekoppeld aan de introductie van de sectorale benadering.

De periode 2002-2006

- De periode 2002-2006 kenmerkte zich door consolidatie van de sectorale benadering en het coherentiebeleid.
- Er was een minder duidelijke focus op armoedebestrijding.

- Goed bestuur werd een subdoel voor ontwikkelingssamenwerking.
- Aan de vormgeving van geïntegreerd beleid is groot belang toegekend. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft regelmatig actie ondernomen met de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie om diplomatieke, militaire en ontwikkelingsinspanningen te coördineren.
- Het beleid kende nieuwe inhoudelijke accenten, zoals de aandacht voor vrede en veiligheid. Er was vooral een veel uitgesprokener gerichtheid op Afrika. Daarbij oordeelde de minister, dat de situatie in Sudan een sterke oriëntatie op dat land vereiste, ook al was dat land geen partnerland van Nederland.
- Over de Nederlandse inbreng in Sudan, die allengs toenam, zijn geen aparte beleidsnotities. Er zijn met regelmaat Kamerbrieven verschenen, waarin beleid aan de hand van de actuele ontwikkelingen werd geformuleerd of aangepast. In het beleid voor Sudan had de minister zelf een duidelijke hand. In 2005-2006 had de *Task Force Sudan* op het departement een ondersteunende rol.
- Incidenteel is *gender equality* (gezondheidszorg, water en milieu) aan de orde gesteld, maar consistente aandacht hiervoor over de volle breedte van het beleid ontbrak.

4 Uitgaven

4.1 Inleiding

De totale Nederlandse bilaterale hulp aan landen in Sub-Sahara Afrika in de evaluatieperiode, 1998-2006, bedroeg EUR 5.848.270.000, hierna afgerond op EUR 5,8 mld. Dat komt neer op gemiddeld EUR 650 mln per jaar. De uitgaven waren voor de vijftien partnerlanden en een aantal niet-partnerlanden.¹⁴⁵ Een deel is regionaal besteed, dat wil zeggen, niet toe te schrijven aan een specifiek land.

Deze bilaterale uitgaven bevatten tevens de cofinanciering met internationale organisaties, zoals de Wereldbank, de Wereldlandbouworganisatie (FAO), de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP). Zij bevatten niet de rechtstreekse financiering van of bijdragen aan multilaterale instellingen, met uitzondering van organisaties die uitsluitend op Afrika gericht zijn, zoals de African Development Bank. Evenmin zijn bijdragen opgenomen die besteed zijn aan niet-gouvernementele organisaties (zoals Cordaid, HIVOS, ICCO, Plan International en Oxfam Nederland). Het feitelijke bedrag aan ontwikkelingssamenwerking voor Sub-Sahara Afrika in de evaluatieperiode ligt dus aanzienlijk hoger. Volgens een voorzichtige schatting van IOB bedraagt dit ruim EUR 10 mld.¹⁴⁶

4.2 Landen

Hieronder volgen de belangrijkste ontvangende landen en uitgavencategorieën. De gegevens zijn gebaseerd op de financieel-administratieve systemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken (Midas, vanaf 2003 Piramide), door IOB bewerkt en geanalyseerd en waar nodig aangevuld met schattingen. Het ministerie rapporteert

¹⁴⁵ De partnerlanden zijn Benin, Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, Kaapverdië, Kenia, Mali, Mozambique, Rwanda, Senegal, Tanzania, Uganda, Zambia en Zuid-Afrika.

¹⁴⁶ De begroting voor ontwikkelingssamenwerking kan volgens een oude vuistregel verdeeld worden in een derde deel bilaterale uitgaven, een derde deel multilaterale uitgaven en een derde deel via NGO's. Per jaar fluctueren deze verhoudingen. In 2006 bedroegen de percentages achtereenvolgens 40, 25, en 26 (van de EUR 4,3 mld ODA-uitgaven). Sub-Sahara Afrika is de meest begunstigde regio voor elke categorie.

jaarlijks de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking aan het Development Assistance Committee (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in Parijs, die overzichten van de Official Development Assistance (ODA) publiceert. Waar gegevens van Midas of Piramide verschillen van die van de DAC, onder meer door koersfluctuaties, is altijd de voorkeur gegeven aan Midas of Piramide als bron. (Zie hoofdstuk 1, Doel opzet en representativiteit.)

Tabel 4-1 Bilaterale uitgaven per land, 1998-2006 (in EUR 1.000)

Begunstigde	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1998-2006
Tanzania *	56.120	51.871	102.218	58.765	76.169	57.483	62.935	41.352	67.509	574.422
Ghana *	16.386	15.293	28.393	115.561	66.434	38.623	91.906	20.326	45.816	438.736
DRC	2.927	5.062	5.027	5.979	138.979	188.424	36.117	30.127	23.302	435.943
Mozambique *	28.894	32.215	64.504	82.549	41.585	35.916	34.910	41.829	42.876	405.278
Nigeria	447	421	551	2.076	227	142	-	158.864	206.578	369.306
Sudan	18.627	14.954	16.564	14.777	16.698	11.278	62.218	114.497	75.937	345.549
Uganda *	23.409	24.831	44.877	30.230	32.744	34.568	36.517	41.612	54.742	323.530
Mali *	26.521	24.890	46.823	28.528	28.071	26.504	34.993	40.057	49.476	305.863
Burkina Faso *	21.484	20.251	17.165	38.638	27.895	30.437	39.866	38.589	43.655	277.980
Ethiopië *	25.250	29.452	27.179	37.705	25.559	24.278	29.237	31.811	33.277	263.748
Zambia *	13.230	12.864	30.933	22.014	28.562	24.945	36.462	31.954	38.612	239.577
Zuid-Afrika *	25.831	25.343	25.024	19.401	30.049	16.488	28.629	29.951	35.919	236.635
Rwanda *	23.024	19.133	22.236	15.018	15.123	17.009	8.722	22.164	15.856	158.285
Kenia *	21.791	17.172	17.326	14.219	7.497	2.108	12.536	10.074	21.921	124.644
Senegal *	10.216	5.503	6.332	9.646	9.072	9.247	13.238	14.421	15.189	92.864
Kameroen	10.345	6.237	4.553	50.456	3.170	2.694	2.745	2.017	9.704	91.921
Zimbabwe	18.362	15.211	12.719	13.014	12.109	1.786	1.136	3.449	4.864	82.651
Angola	10.481	12.827	12.968	12.076	13.231	10.037	5.583	3.542	1.271	82.017

Begunstigde	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1998-2006
Kaapverdië *	7.783	11.691	6.477	4.250	1.917	7.081	7.504	9.150	9.400	65.254
Benin *	5.580	4.355	4.759	4.057	795	14.249	4.393	9.123	17.576	64.886
Ivoorkust	20.909	9.637	11.180	6.616	-	9.965	1.210	1.688	795	62.000
Burundi	3.022	4.042	6.106	4.932	4.643	4.815	7.832	13.065	13.090	61.547
Eritrea *	3.724	7.476	16.224	11.022	5.390	4.239	5.396	2.556	2.011	58.039
Sierra Leone	1.542	3.052	2.770	20.270	5.998	12.624	2.032	1.817	3.994	54.099
Somalië	4.764	6.448	6.728	3.643	4.712	3.592	3.898	3.800	11.131	48.715
Malawi	1.671	6.522	1.560	9.695	4.712	2.180	1.086	4.842	629	32.898
Liberia	5.187	2.997	2.153	1.437	1.932	1.942	5.167	3.613	5.112	29.540
Namibië	6.520	7.018	2.208	2.470	2.522	1.004	1.300	1.294	346	24.683
Guinee-Bissau	3.149	2.021	4.005	5.549	2.670	2.332	477	200	-	20.404
Niger	4.532	3.545	1.734	987	303	26	-	2.075	-	13.203
Mauritanië	404	231	5.000	3.284	51	150	446	447	321	10.334
Madagascar	1.813	1.270	1.370	826	223	311	-	-	-	5.813
Tsjaad	4	-	-	90	-	26	520	56	4.751	5.447
Djibouti	-	59	228	899	505	-	-	548	-	2.239
Guinee	-	-	-	1.466	-	-	-	-	-	1.466
Gabon	-	-	200	155	171	178	601	-	-	1.306
Seychellen	653	106	252	140	-	-	-	-	-	1.151
Gambia	347	45	45	75	7	90	105	10	-	725

Togo	16	22	0-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	299	-	337
Botswana	123	65	1	34	45	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	268
Lesotho	131	-	68	26	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	225
Mauritius	61	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	61
Congo-Brazzaville	59	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	59
Sao Tome & Pr.	7	30	-	-	-	-	-	-	-	-	18	-	-	-	-	-	55
Eq. Guinee	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
CAR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Swaziland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Regionaal	17.964	16.599	21.159	26.627	42.709	52.910	62.444	82.156	111.992	434.559							
Grand Totaal	443.322	420.761	579.622	679.202	652.479	649.680	642.178	813.376	967.650	5.848.270							

Toelichting:

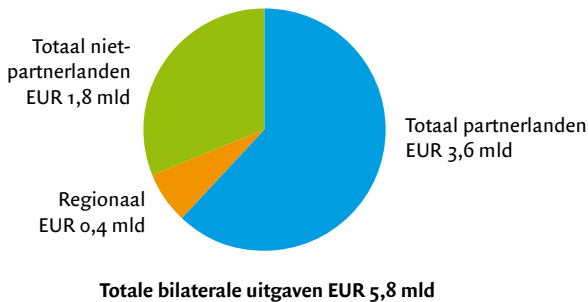
* = partnerland.

Van de bilaterale uitgaven aan DRC was in 2002 EUR 129 mln schulduitvoering, in 2003 EUR 181 mln en in 2004 EUR 20,5 mln. Bron: Memo 857/R1 d. d. 21 maart 2005 van RS aan DEK, onderwerp: Hoogte Nederlandse ODA voor DR Congo in 2003. De schulduitvoering aan DRC in 2002 is niet in Midas teruggevoerd. Van de uitgaven aan DRC in 2005 was EUR 14,6 mln schulduitvoering.

De hulp ging naar 45 landen. De zes landen waarvoor het meest werd uitgegeven waren de drie partnerlanden Tanzania, Ghana en Mozambique en de drie niet-partnerlanden Democratische Republiek Congo (DRC), Nigeria en Sudan: EUR 1,4 mld respectievelijk 1,2 mld. De uitgaven voor de overige 12 partnerlanden bedroegen EUR 2,2 mld en voor de overige 27 niet-partnerlanden EUR 600 mln (zie tabel 4.1).

Figuur 4.1 toont de uitgaven, onderverdeeld naar partnerlanden, niet-partnerlanden en regionale uitgaven: 62% van de totale bilaterale uitgaven ging naar de 15 partnerlanden, 31% naar niet-partnerlanden, 7% werd regionaal besteed.

Figuur 4.1 Uitgaven Sub-Sahara Afrika, 1998-2006: partnerlanden, niet-partnerlanden en regionaal



De overzichten in tabel 4.1 en figuur 4.1 geven aanleiding tot een vijftal opmerkingen.

Lichte daling aantal hulpontvangende landen

In 1998 ontvingen nog 42 landen in Sub-Sahara Afrika Nederlandse hulp, variërend van ruim EUR 50 mln aan Tanzania, het belangrijkste Nederlandse partnerland in Afrika, tot geringe hulpbedragen aan landen als Togo en Tsjaad. In 1998 startte de nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking een reductie van ontvangende landen, wat in eerste instantie leidde tot een lijst van '19+3-landen', aangevuld met 'milieulanden', 'GMV-landen' (goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw) en 'bedrijfslevenlanden'.¹⁴⁷ Haar opvolgster introduceerde nieuwe criteria voor de landselectie, verwijderde landen en combineerde alle landenlijsten. Het uiteindelijke resultaat was een lijst van vijftien partnerlanden in Sub-Sahara Afrika. In de periode 2002-2006 ontvingen 39 landen in Sub-Sahara Afrika officiële hulp van Nederland (ODA).

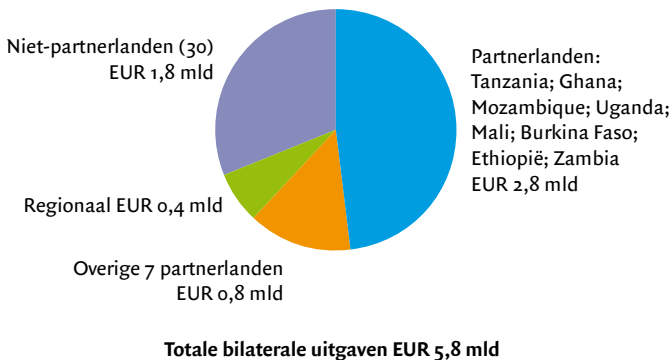
¹⁴⁷ Van de 19+3-landen waren er twaalf in Sub-Sahara Afrika: Benin, Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, Kenia, Mali, Mozambique, Uganda, Tanzania, Zambia en Zuid-Afrika; van de milieulanden: Kaapverdië en Senegal; van de GMV-landen: Guinee-Bissau, Kenia, Namibië, Rwanda en Zimbabwe; van de bedrijfslevenlanden: Ivoorkust, Kaapverdië en Nigeria.

Grote onderlinge verschillen tussen partnerlanden

Zoals figuur 4.1 laat zien ontvingen de vijftien partnerlanden gezamenlijk voor EUR 3,6 mld aan hulp van Nederland. Binnen deze categorie bestaan belangrijke verschillen tussen landen. Het hoogste scoort Tanzania, met EUR 574 mln (gemiddeld EUR 64 mln per jaar), het laagste Eritrea met EUR 58 mln (gemiddeld EUR 6,4 mln).

Acht van de vijftien partnerlanden zijn goed voor bijna 50% van alle bilaterale Nederlandse hulpfondsen. Het gaat hier om (in volgorde van belangrijkheid) Tanzania, Ghana, Mozambique, Uganda, Mali, Burkina Faso, Ethiopië en Zambia. De resterende zeven partnerlanden hadden onderling EUR 0,8 mld te verdelen. Figuur 4.2 laat dit zien. Binnen de tweede groep van zeven landen bestaan ook weer grote verschillen: Zuid-Afrika ontving vier maal zoveel als Eritrea. Vooral de jaarlijkse uitgaven voor Eritrea waren opvallend laag en lieten een daling naar uiteindelijk een hulpbedrag van EUR 2 mln in 2006 zien.¹⁴⁸

Figuur 4.2 Uitgaven Sub-Sahara Afrika, 1998-2006: 8 partnerlanden gelijk aan circa 50% van totale bilaterale uitgaven



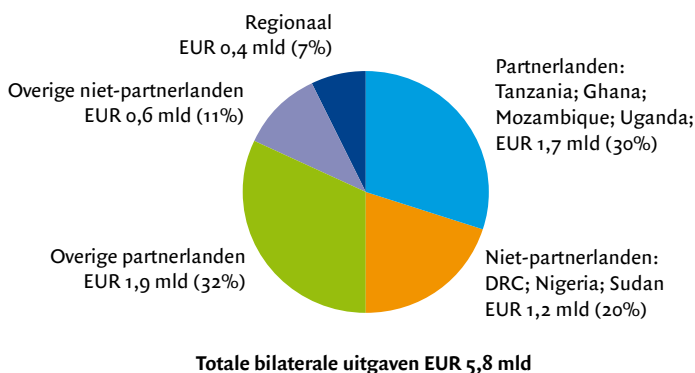
Veel hulp naar niet-partnerlanden

Naar vier partnerlanden, Tanzania, Ghana, Mozambique en Uganda, en drie niet-partnerlanden, de DRC, Nigeria en Sudan, ging 50% van de totale Nederlandse bilaterale hulp. Dit wordt geïllustreerd door figuur 4.3. Aan Sudan, een niet-partnerland, is in 2005 en 2006 bijna twee keer zoveel uitgegeven als aan het belangrijkste partnerland, Tanzania. De meeste hulp voor Sudan betrof humanitaire hulp. Tussen 2003 en 2005 vertienvoudigden de Nederlandse uitgaven voor Sudan

¹⁴⁸ In 2007 beëindigde de nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking Eritrea's status als Nederlands partnerland. Bron: Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking, TK 31 250, nr. 1, 16 oktober 2007, Een zaak van iedereen: Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld.

van EUR 11 mln naar EUR 114 mln, waardoor in 2005 voor Sudan meer werd besteed dan in de drie belangrijkste partnerlanden samen.

Figuur 4.3 Uitgaven Sub-Sahara Afrika, 1998-2006: belangrijkste partnerlanden en niet-partnerlanden



Zoals tabel 4.1 toont behoorden drie niet-partnerlanden tot de topontvangers van Nederlandse ontwikkelingsgelden. Behalve door de humanitaire hulp aan de slachtoffers van de conflicten in Sudan werd dit veroorzaakt door de omvangrijke schuldkwijtschelding aan de DRC en Nigeria. (Zie hoofdstuk 5 Schuldkwijtschelding.)

Nederlandse aid darlings en aid orphans

Onder de begunstigden van de Nederlandse hulp bevindt zich een aantal favoriete landen. Zij kunnen zich ook in een grote belangstelling van andere hulpgevers verheugen.¹⁴⁹ De meeste van hen ontvangen al sinds geruime tijd aanzienlijke Nederlandse hulp. Het gaat hier om Burkina Faso, Ethiopië, Ghana, Mali, Mozambique, Rwanda, Uganda, Tanzania en Zambia (alfabetische volgorde).

Een grote groep van bijna dertig landen heeft nauwelijks Nederlandse steun ontvangen. Hieronder bevindt zich een aantal conflictgerelateerde landen: Eritrea (partnerland), Guinee-Bissau, Liberia, Sierra Leone en Somalië, en enkele landen die behoren tot de rijkste landen van Sub-Sahara Afrika: Botswana, Equatoriaal Guinee, Gabon en de eilandstaten Mauritius en de Seychellen. Zij zijn 'de wezen van de Nederlandse ontwikkelingshulp'.

149 Zie Marysse, Ansoms en Cassimon, *The Aid 'Darlings' en 'Orphans' in the Great Lake Region in Afrika*, 2006.

Gestage stijging bilaterale uitgaven voor Sub-Sahara Afrika

De jaarlijkse bilaterale hulp aan landen in Sub-Sahara Afrika vertoont een continue stijging door de jaren heen, met lichte jaarlijkse fluctuaties (zie tabel 4.1). De fluctuaties zijn toe te schrijven aan een reeks factoren, zoals de hoogte van het bruto nationaal product (bnp), bepalend voor de begroting voor ontwikkelingssamenwerking, de schuldverlichting, de kanaalkeuze, de hulpmodaliteit (projecthulp versus programmahulp) en de grotere Afrikafocus. Echter, de relatieve invloed van deze factoren is moeilijk te bepalen. Het resultaat is evenwel dat aan het einde van de evaluatieperiode de doelstelling van '50% van de bilaterale hulp naar Sub-Sahara Afrika' is gerealiseerd.

Op landenniveau zijn de jaarlijkse fluctuaties aanzienlijk. Dit geldt voor bijna elk partnerland en voor de belangrijkste niet-partnerlanden. Voor partnerlanden hangt dit samen met fluctuaties in de algemene begrotingssteun (zie hoofdstuk 6), maar dit verklaart niet alles. Voor de niet-partnerlanden hebben de schuldkwijtschelding aan de DRC en Nigeria en de explosieve stijging van humanitaire hulp aan Sudan een sterke invloed gehad.

4.3 Categorieën

In de sectorale benadering was de leidraad 'programmahulp waar het kan, projecthulp waar het moet'. Later werden bij voorkeur sociale sectoren gekozen. Deze overwegingen hebben geleid tot de categorieën 'sectoren' en 'thema's' die hieronder worden gehanteerd. Daarbij heeft ook het nieuwe financieel-administratieve systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide, na 2002) een rol gespeeld. De categorieën zijn hiermee in overeenstemming.

Tabel 4.2 laat de belangrijkste uitgavencategorieën zien. Sommige uitgavencategorieën betroffen vanwege hun aard zowel partnerlanden als niet-partnerlanden, zoals schuldkwijtschelding en humanitaire hulp. Andere uitgavencategorieën hebben uitsluitend betrekking op partnerlanden. Om twee redenen is voor deze opzet gekozen. Ten eerste vanwege een beleidsmatige reden: om zicht te krijgen op de gevolgen van de sectorale benadering en de omvang van de gekozen sectoren. Ten tweede, uit praktische overwegingen. Op deze wijze is een relatief gering bedrag niet genoemd: EUR 300 mln, uitgegeven in negen jaar in dertig landen, dus gemiddeld EUR 1 mln per jaar per land. De analyse van uitgavencategorieën beperkt zich dan ook tot sectoren en thema's in tabel 4.2.

Tabel 4.2 Uitgaven per sector en thema, 1998-2006 (in 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.

Schuldkwijtschelding

De grootste uitgavencategorie, schuldkwijtschelding, betrof zowel partnerlanden als niet-partnerlanden, maar de laatste groep was verreweg het belangrijkste. Schuldkwijtschelding vertegenwoordigde circa 20% van de totale bilaterale uitgaven. Dit betrof vooral kwijtschelding van exportkredietschulden. Nigeria en de DRC waren met EUR 360 mln respectievelijk EUR 350 mln de belangrijkste begunstigden, mét landen als Kameroen en Ivoorkust (alle vier niet-partnerlanden), en de partnerlanden Tanzania, Ghana en Kenia (samen bijna EUR 240 mln). Hoofdstuk 5 behandelt schuldkwijtschelding in detail.

Humanitaire hulp

Tweede belangrijkste categorie was humanitaire hulp: 14% van de bilaterale uitgaven. Circa EUR 500 mln ging naar de Hoorn van Afrika en Centraal-Afrika.¹⁵⁰ Ruim EUR 250 mln hiervan was voor Sudan, voor de slachtoffers van twee grote conflicten, in Zuid-Sudan en Darfur. (Hoofdstuk 15 bevat een evaluatie van humanitaire hulp; hoofdstuk 14 van conflicten.) Andere landen waar belangrijke humani-

¹⁵⁰ Hoorn van Afrika: de partnerlanden Ethiopië en Eritrea plus de niet-partnerlanden Somalië en Sudan; Centraal-Afrika: de niet-partnerlanden Burundi en DRC plus de partnerlanden Rwanda en Uganda.

taire hulp aan werd gegeven waren Angola (naar schatting EUR 50 mln), Ethiopië (55 mln) en Mozambique (63 mln).

Algemene begrotingssteun

Algemene begrotingssteun ging naar Benin, Burkina Faso, Burundi, Ghana, Kaapverdië, Mali, Mozambique, Tanzania, Uganda en Zambia. Van deze tien landen was Burundi het enige niet-partnerland. De algemene begrotingssteun aan deze landen vertegenwoordigde 30% van de bilaterale uitgaven voor deze landen. (Zie hoofdstuk 6 Algemene begrotingssteun.)

Onderwijs

Onderwijs vormt een van de belangrijkste sectoren van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking: in 2003 was het in negen partnerlanden in Sub-Sahara Afrika een prioritaire sector¹⁵¹ (Zie hoofdstuk 8 Basisonderwijs). Zij ontvingen circa 95% van het totaal van EUR 565 mln. De resterende EUR 29 mln ging naar zes andere partnerlanden. Van de partnerlanden waar onderwijs een prioritaire sector vormde ontving Tanzania in de evaluatieperiode het meest, EUR 115 mln, terwijl in Benin, Senegal en Eritrea minder dan EUR 1 mln per land werd besteed.

Gezondheid

Gezondheid is de tweede belangrijke sociale sector die Nederlandse steun ontving. In zeven landen in Sub-Sahara Afrika was gezondheidszorg een prioritaire sector.¹⁵² Ook zij kregen circa 95% van het totaal van EUR 497 mln. Verreweg de grootste bedragen gingen naar Ghana en Zambia (EUR 101 mln, respectievelijk 100 mln), terwijl Mali en Burkina Faso de onderste plaatsen innamen op de lijst van ontvangers (EUR 31 mln, resp. 38 mln).

Overheid en civil society

Uganda, Rwanda en Zuid-Afrika behoorden tot de belangrijkste ontvangers van fondsen in de categorie 'overheid en civil society', elk tussen EUR 65-70 mln. Hiermee namen zij samen ruim 50% van de totale uitgaven in deze categorie voor hun rekening. (Zie hoofdstuk 13 Versterking van de rechtsstaat.)

Overige categorieën

De laatste vier categorieën in tabel 4.2 (rurale ontwikkeling, landbouw, milieu en water & sanitatie) nemen met uitgaven minder dan EUR 200 mln voor vijftien landen

151 Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Mali, Mozambique, Tanzania, Uganda, Zambia en Zuid-Afrika. Benin volgde in 2006.

152 Burkina Faso, Ethiopië, Ghana, Mali, Mozambique, Tanzania en Zambia.

in negen jaar een ondergeschikte plaats in. Bovendien is in elk van deze categorieën het merendeel van de uitgaven gerealiseerd in vier of vijf landen. De overige landen verdeelden de rest, vaak niet meer dan gemiddeld EUR 1 mln per jaar per land.

In de categorie 'rurale ontwikkeling' (totaal: EUR 194 mln) nam Tanzania met EUR 52 mln de eerste plaats in. Tot 2003 was 'lokaal bestuur' in dit land een prioritaire sector voor de Nederlandse hulp. Daarna zakten de uitgaven naar een verwaarloosbaar bedrag.

In de categorie 'landbouw' (totaal: EUR 155 mln) gingen de meeste uitgaven naar Mali en Zambia, elk circa EUR 25 mln. De steun aan productieve sectoren is onder te brengen bij rurale ontwikkeling en landbouw. (Zie hoofdstuk 9 Plattelandsontwikkeling.)

In de categorie 'milieu' (totaal EUR 151 mln) nam Senegal de eerste plaats in, met EUR 36 mln. Een deel van dit bedrag werd als sectorale begrotingssteun verleend.

Tenslotte, in de categorie 'water & sanitatie' (EUR 112 mln) was Mozambique veruit de belangrijkste ontvanger (EUR 35 mln). Veertien partnerlanden verdeelden de rest van het bedrag (EUR 78 mln).

5 Schuldkwijtschelding



5.1 Inleiding

Schuldkwijtschelding aan ontwikkelingslanden betreft *grosso modo* bilaterale schulden (vroegere OS-leningen), multilaterale schulden (meestal aan de Internationale Financiële Instellingen, IFI's), exportkredietschulden en andere commerciële schulden. Negentig procent van de schuldkwijtschelding (of schuldverlichting) aan landen in Sub-Sahara Afrika in de evaluatieperiode betrof exportkredietschulden.¹⁵³

Schuldverlichting kan uiteenlopende vormen aannemen. Bij een transactie kan een deel van de schuld worden kwijtgescholden (hoofdsom en/of rente), een deel van de schuld kan worden geherstructureerd (bijvoorbeeld met andere afbetalings-termijnen of rentepercentages), een deel kan de hoofdsom betreffen, of achterstanden, rente, boeterente en dergelijke. Meestal betaalt een ontwikkelingsland alsnog een deel, met rente en boeterente. De Nederlandse schuldkwijtschelding

¹⁵³ De termen schuldkwijtschelding en schuldverlichting worden door elkaar gebruikt, hoewel ze strikt genomen niet dezelfde betekenis hebben. Zie ook de Begrippenlijst.

vindt meestal plaats op basis van internationale afspraken (bijvoorbeeld in *Heavily Indebted Poor Countries*-verband en in een overeenkomst met de Club van Parijs). Om het nog ingewikkelder te maken: meestal worden in de Club van Parijs niet alle vorderingen uit exportkredietinstrumenten kwijtgescholden, maar alleen schulden van vóór een bepaalde datum (*cut-off date*).¹⁵⁴

Dit alles maakt het niet eenvoudig inzicht te krijgen in de herkomst en grootte van kwijtgescholden bedragen. Daar komt bij dat er sinds de start van het financieel-administratieve systeem Piramide in 2003 geen aparte boekingseenheid meer is voor kwijtschelding van exportkredietinstrumenten, terwijl het voorgaande systeem Midas dit wel had. De uitgaven aan exportkredietvorderingen staan wel vermeld in de jaarlijkse HGIS/ODA en worden als ODA gerapporteerd aan de *Development Assistance Committee* (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in Parijs.¹⁵⁵ Nadeel is dat de DAC-rapportage doorgaans een jaar achterloopt, wat een tijdig zicht op transacties en bedragen verhindert.

Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de tweedelige IOB-evaluatie *Nederlands Schuldverlichtingsbeleid 1990-1999* (2002) en *Resultaten van internationale schuldverlichting 1990-1999* (2003), die in 2003 samen met een beleidsreactie van de minister aan de Tweede Kamer is aangeboden. Tevens is dossieronderzoek verricht en zijn aanvullende interviews gehouden.

5.2 Exportkredietinstrumenten

Een deel van de Nederlandse schuldkwijtschelding betreft vorderingen die ontstaan zijn uit hoofde van de exportkredietverzekering (EKV) van het ministerie van Financiën die namens de Nederlandse Staat worden beheerd door exportkredietverzekeraar Atradius Dutch State Business.¹⁵⁶ De EKV is bedoeld om Nederlandse exporten naar opkomende markten mogelijk te maken. In de EKV neemt de Nederlandse Staat exportkredietverzekeringen die zijn afgegeven door

154 Daarnaast gelden er begrippen als Toronto-voorwaarden, Napels-voorwaarden, Keulen-voorwaarden, HIPC en Enhanced HIPC. Zie voor een introductie in de schuldverlichting en een uitleg van begrippen *Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990-1999*, IOB 2002.

155 De Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) is een cluster van uitgaven ter hoogte van 1,1% van het bnp. De belangrijkste component is de ODA (Official Development Assistance), politiek vastgelegd op 0,8% van het bnp.

156 In plaats van exportkredietverzekering (EKV) wordt ook wel gesproken van exportkredietinstrumenten of EKI-schulden. EKI staat hier voor Export Kredietverzekering en Investeringsgarantie. Aanvankelijk waren exportkredieten verzekerd bij de inmiddels opgeheven Nederlandse Credietverzekeringmaatschappij (NCM), die is opgevolgd door Atradius (waarvan het moederbedrijf thans in Spaanse handen is). Atradius beheert de Nederlandse vorderingen uit hoofde van exportkredieten op ondernemingen en overheden van het ministerie van Financiën. De verzekeringsconstructie is een instrument ter bevordering van de Nederlandse export.

Atradius in herverzekering. Dit betekent dat indien een verzekerde exporttransactie niet wordt betaald, de exporteur/kredietverstrekker zijn exportkredietverzekering inroept en uitgekeerd krijgt, terwijl de Staat deze vordering op zich neemt. Het beheer van die vorderingen wordt vervolgens door Atradius - namens de Nederlandse Staat - verzorgd. Het ministerie van Financiën treedt dus in de plaats van de Nederlandse leverancier/kredietverstrekker als schuldeiser. Indien (vele jaren) later, bijvoorbeeld na besluitvorming in de Club van Parijs, een dergelijke vordering wordt kwijtschelden, dan wordt conform afspraken in de opeenvolgende kabinetten sinds 1996 de kwijtschelding van die exportkredietsschuld aan het ODA-budget toegerekend.

De toerekening van kwijtschelding van exportkredietsschulden aan het ontwikkelingsbudget (ODA) was het gevolg van onderhandelingen over de herijkingsoperatie waartoe tijdens de kabinetsformatie van 1994 was besloten. De begroting van Ontwikkelingssamenwerking stond destijds sterk onder druk. Dit resulteerde niet alleen in de introductie van de zogenoemde HGIS-norm (zie Begrippenlijst), maar ook in de afspraak kwijtschelding van exportkredietsschulden in het vervolg volledig ten laste te brengen van ODA, voor zover het landen betrof die voorkwamen op de zogenoemde DAC-I lijst (inmiddels omgedoopt tot DAC list of recipients).

5-3 Beleidsintenties

Het beleid bestond hoofdzakelijk uit notities van vóór 1998, het Nederlandse standpunt over het *Heavily Indebted Poor Countries*-initiatief (HIPC), gelanceerd in 1996, en de aanpassing van 1999, het *Enhanced HIPC*-initiatief. De omvangrijke IOB-evaluatie van het Nederlandse schuldverlichtingsbeleid van 2003 had aanleiding gegeven tot een officiële beleidsreactie en de nota's *Aan Elkaar Verplicht* en *Ondernemen tegen Armoede* besteedden aandacht aan schuldverlichting.

De nota *Aan Elkaar Verplicht* (2003) wijdde een substantieel deel aan het beleid voor herverzekering van exportkredieten en schuldverlichting. De minister kondigde aan een onderzoek uit te voeren naar een objectieverbaar en operationeel beoordelingsinstrument inzake duurzame armoedebestrijding bij de herverzekering van nieuwe exportkredieten aan ontwikkelingslanden. Dit was conform een aanbeveling van het rapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek *Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking* (2002), dat pleitte voor meer coherentie tussen het schuldenbeleid en de inzet van middelen uit de begroting voor

Ontwikkelingssamenwerking bij kwijtschelding van exportkredieten¹⁵⁷. Ook de beleidsnotitie *Ondernemen tegen Armoede* (2000, 2001) gaf veel aandacht aan de schuldenproblematiek en bevestigde de Nederlandse steun aan het HIPC-initiatief. Nederland was inmiddels de grootste donor van het HIPC Trust Fund.¹⁵⁸

5.4 Beleidsuitvoering

IOB schat de totale schuldkwijtschelding aan landen in Sub-Sahara Afrika in de periode 1998-2006 op EUR 1,1 mld, waarvan EUR 1 mld exportkredieten.

De schuldkwijtschelding bestaat uit vier onderdelen:

- 1) De kwijtschelding van exportkredietsschulden aan de Democratische Republiek Congo (DRC), in 2002 overeengekomen en in 2002-2006 betaald uit het ontwikkelingsbudget, beliep EUR 360 mln;
- 2) Schuldverlichting aan Nigeria, in 2005 overeengekomen en 2005/2006 betaald uit het ontwikkelingsbudget: EUR 355 mln, waarvan EUR 350 mln exportkredietsschulden;
- 3) Schuldverlichting aan tien partnerlanden.¹⁵⁹ Het gaat om zowel kwijtschelding van exportkredietsschulden als andersoortige schuldkwijtschelding. Het totaal beliep EUR 246 mln;
- 4) Schuldkwijtschelding aan zeven niet-partnerlanden, merendeels kwijtschelding van exportkredietsschulden, ter waarde van EUR 136 mln.¹⁶⁰

Vanwege de implicaties voor de toekomst worden de twee grootste individuele transacties, die voor de DRC en Nigeria, hieronder nader beschouwd.

De Democratische Republiek Congo

In 2002 had de DRC circa EUR 510 mln exportkredietsschuld aan Nederland. In dat jaar kwalificeerde het land zich voor het HIPC-initiatief en kwam de Club van Parijs schuldkwijtschelding overeen tegen Napels-voorwaarden.¹⁶¹ Van de USD 8,9 mld schuld van de DRC bij de Club van Parijs werd aldus USD 4,6 mld kwijtgescholden en USD 4,3 mld geherstructureerd. Nederland schold in dit kader EUR 304 mln

¹⁵⁷ *Aan Elkaar Verplicht*, p. 39.

¹⁵⁸ *Ondernemen tegen Armoede*, 2001, p. 33-35. De oorspronkelijke notitie dateert van november 2000. In oktober 2001 werd zij aangevuld.

¹⁵⁹ In volgorde van belangrijkheid: Ghana, Tanzania, Kenia, Burkina Faso, Mali, Rwanda, Senegal, Benin, Mozambique en Ethiopië.

¹⁶⁰ In volgorde van belangrijkheid: Kameroen, Ivoorkust, Malawi, Zimbabwe, Mauritanië, Sierra Leone en Tsjaad.

¹⁶¹ Dit hield in dat 67% van de schulden bij de landen aangesloten bij de Club van Parijs zou worden kwijtgescholden zodra een land/schuldenaar zich voor het HIPC-initiatief zou kwalificeren.

van de exportkredietenschuld kwijt. De totale Nederlandse schuldkwijtschelding aan de DRC bedroeg in de periode 2002-2006 ruim EUR 360 mln.

Afspraak binnen de OESO is dat de kwijtschelding ten laste van het jaar wordt gebracht waarin dit is overeengekomen, maar het overeengekomen bedrag was dermate hoog dat het niet in één keer ten laste van de ontwikkelingsbegroting kon worden gebracht. Daarom spraken de ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking af de kwijtschelding over meerdere jaren te verdelen. In 2003 had de DRC voortgang geboekt op een aantal IMF- en HIPC-indicatoren en was de zogenoemde 'Keulen-behandeling' van toepassing.¹⁶² Hierdoor schold Nederland circa EUR 44 mln kwijt, tussen 2003 en 2006 ten laste van de OS-begroting.¹⁶³

Het IMF stond niet toe dat de DRC voor de verleende schuldkwijtschelding tegenwaardefondsen in lokale valuta creëerde, vanwege onder meer de hoge inflatie in het land. Het betrof hier dus een puur boekhoudkundige transactie, waardoor wel de solvabiliteit maar niet de liquiditeit van het land verbeterde (zie hoofdstuk 14 Conflicten).

Naar verwachting zal Nederland in 2008 bijdragen aan verdere schuldkwijtschelding aan de DRC. Het Nederlandse aandeel zal circa EUR 250 mln bedragen. Indien dit gebeurt, zal de totale schuldkwijtschelding aan de DRC uitkomen op circa EUR 620 mln.

Nigeria

In 2005 kwam de Club van Parijs een belangrijke schuldverlichting met Nigeria overeen. Van de officiële schuld van het West-Afrikaanse land aan de Club van Parijs van circa USD 30 mld werd USD 18 mld kwijtgescholden. Het Nederlandse aandeel hierin was EUR 622 mln. Nigeria betaalde alsnog USD 12 mld aan achterstallige schuld, waarvan EUR 575 mln aan Nederland.¹⁶⁴

De Nigeriaanse schuld aan Nederland betrof grotendeels exportkredietvorderingen, een klein deel oude OS-leningen (EUR 31 mln). Voor het exportkredietdeel spraken de ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking af dat in 2005 EUR 150 mln ten laste van de ontwikkelingsbegroting zou worden gebracht, in

¹⁶² Menu van opties voor schuldverlichting, overeengekomen in de Club van Parijs in 1999, waarbij 90% van de zogenoemde netto contante waarde van de schuld wordt kwijtgescholden.

¹⁶³ Crisissituatie Grote Merengebied, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 25 098, nr. 41, 29 augustus 2006, kenmerk DVF/JF-208/06, naar aanleiding van het Algemeen Overleg van 27 juni 2006.

¹⁶⁴ Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Financiën, TK 30 300V, nr. 127, 4 mei 2006.

2006 EUR 200 mln en in 2007 EUR 267 mln. De totale baten voor de Nederlandse Schatkist waren: EUR 622 mln (via de begroting van Ontwikkelingssamenwerking) plus EUR 575 mln (van de Nigeriaanse overheid), ofwel EUR 1,2 mld.

De schuldeiser voor het deel dat oude OS-leningen betrof was de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO). Ook in dit geval betaalde de Nigeriaanse staat een deel van zijn schuld: EUR 15 mln.¹⁶⁵ In ruil daarvoor schold de NIO voor een bedrag van EUR 16 mln kwijt. De toerekening aan de ODA-middelen bedroeg hiervan EUR 11 mln, omdat Nederland een deel van deze leningen in het verleden al als ODA aan de DAC had gerapporteerd.

Nigeria was en is geen HIPC-land. De schuldverlichting aan Nigeria was een G8-initiatief, op voorstel van het Verenigd Koninkrijk. Met deze schuldentransactie stemde de Club van Parijs in met een van de grootste schuldkwijtscheldingen uit zijn geschiedenis. Nigeria moest aan een aantal voorwaarden voldoen om te kwalificeren voor deze schuldverlichting. Deze voorwaarden werden neergelegd in een IMF-programma en afspraken met de Wereldbank, onder meer op het terrein van economische en bestuurlijke hervormingen, armoedebestrijding en corruptiebestrijding.¹⁶⁶ Een bijzondere voorwaarde betrof de creatie van een *Virtual Poverty Fund*, waaruit uitgaven voor de sociale sectoren zouden worden gefinancierd (en gesuperviseerd door het IMF). De middelen van dit *Virtual Poverty Fund* bestonden uit de door de schuldentransactie bespaarde schuldaflossing, in lokale valuta, een jaarlijks bedrag van USD 1 miljard waarvan USD 750 mln afkomstig van de federale regering van Nigeria.

Beide schuldkwijtscheldingen veroorzaakten groot tumult. Rond die aan de DRC ontstond ophef omdat dit land aan het begin van de HIPC-deelname al zoveel schulden kwijtgescholden had gekregen. De kwijtschelding aan Nigeria leidde tot veel discussie in de Nederlandse media en de Tweede Kamer. Ten eerste omdat Nigeria geen HIPC-land was, ten tweede door de omvang van de schuldkwijtschelding en ten derde vanwege Nigeria's reputatie als een zeer corrupt land met omvangrijke eigen olie-inkomsten.

¹⁶⁵ Dit bedrag werd toegevoegd aan het ODA-plafond, overeenkomstig afspraken.

¹⁶⁶ Volgens officiële schattingen heeft corruptie het land meer dan USD 400 miljard gekost (zie: *The Economist*, Nigeria: *The good, the bad and the president*, 5 januari 2008, waarin het plotselinge ontslag van het hoofd van de Economic and Financial Crimes Commission wordt becommentarieerd).

5.5 Bevindingen

In december 2002 en mei 2003 publiceerde IOB twee rapporten over schuldverlichting.¹⁶⁷ Zij leidden tot een officiële beleidsreactie, een Algemeen Overleg van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Financiën met de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Financiën, moties, publieke presentaties en veel publiciteit.¹⁶⁸

De eerste motie van de Kamerleden Huizinga-Heringa en Koenders hield in dat de ODA-toerekening van kwijtschelding van exportkreditschulden verminderd diende te worden met het bijbehorende eigen risico en de betaalde verzekeringspremies.¹⁶⁹ De tweede motie van dezelfde Kamerleden vroeg om criteria voor ontwikkelingsrelevantie bij de beoordeling van aanvragen voor exportkreditverzekeringen.¹⁷⁰ Een derde motie, ingediend door de leden Huizinga-Heringa en Fierens, verving de eerste (zie voetnoot). Geen van de moties behaalde een meerderheid.

In haar beleidsnota *Aan Elkaar Verplicht* die hetzelfde jaar verscheen, beloofde de minister onderzoek naar een nieuw beoordelingsinstrument voor duurzame armoedebestrijding bij de herverzekering van nieuwe exportkredieten aan ontwikkelingslanden. Dit voornemen is niet gerealiseerd.

De kwestie van de additionaliteit van schuldkwijtschelding is een belangrijke. Onder additionaliteit verstaan we, overeenkomstig internationale opvattingen, het volgende: *een uitgave voor schuldverlichting is alleen additioneel, als zij boven op het totale uitgavenniveau komt dat anders – dat wil zeggen zónder de schuldverlichting – zou*

167 *Nederlands schulduverlichtingsbeleid 1990-1999*, IOB, 2002, en *Resultaten van internationale schulduverlichting 1990-1999*, IOB, 2003.

168 *Brief van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking ten geleide van de IOB-rapporten over het Nederlandse schulduverlichtingsbeleid 1990-1999 en de resultaten van internationale schulduverlichting 1990-1999*, buza03-178, 15 mei 2003; *brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking ten geleide van de gedrukte versie van het IOB-rapport over de resultaten van internationale schulduverlichting 1990-1999*, buza03-258, 2 augustus 2003; *brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, mede namens de minister van Financiën, houdende de beleidsreactie op de IOB-evaluatie schulduverlichting*, TK 28 600 V, nr. 72, 8 september 2003; verslag van een Algemeen Overleg, vastgesteld 10 december 2003, TK 29 200 V, nr. 54.

169 *Motie van de leden Huizinga-Heringa en Koenders*, TK 29200 V, nr. 14, 18 november 2003. Deze motie werd aangehouden en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking om meer informatie gevraagd over de betreffende ODA-toerekening door andere DAC-leden. Voor de motie in stemming kon worden gebracht was de termijn die ervoor staat verlopen en werd een nieuwe motie ingediend met dezelfde strekking, door de leden Huizinga-Heringa en Fierens (zie verder hoofdstuk). Overigens informeerde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Tweede Kamer dat de betreffende ODA-toerekening gebruikelijk was onder DAC-leden, TK 28 1940.

170 *Motie van de leden Koenders en Huizinga-Heringa*, TK 29200 V, nr. 15, 18 november 2003. Deze motie werd verworpen, TK 28-1940.

zijn geëffectueerd. Als dat niet het geval is, heeft de schulverlichting uitgaven die anders zouden zijn gedaan, verdrongen en is er dus sprake geweest van substitutie.¹⁷¹

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking toonde in haar beleidsreactie op de genoemde IOB-evaluatie er voorstander van te zijn dat schuldkwijtschelding additioneel zou dienen te zijn. Dat betekent dat het bedrag van de schuldkwijtschelding zou worden toegevoegd aan het ODA-plafond: *De Monterrey-consensus moedigt landen aan om stappen te ondernemen om ervoor te zorgen dat middelen voor schulverlichting niet ten koste gaan van middelen bedoeld voor andere ODA-uitgaven. Nederland heeft dit streven onderschreven.*¹⁷²

In het geval van Nederland werden en worden schuldkwijtscheldingen wél onder het ODA-plafond gebracht.

De essentie van de IOB-evaluatie is derhalve anno 2007 onverminderd geldig. De belangrijkste kwesties worden hier nogmaals naar voren gebracht, aangevuld met ontwikkelingen en overwegingen die sinds de publicatie van de IOB-evaluatie zijn opgetreden.

Declaratie eigen risico door Financiën

Bedrijven die exporttransacties met ontwikkelingslanden wensen te verzekeren doen dit met een eigen risico van 5 à 10%. Bij overname van hun vordering door het ministerie van Financiën ontvangen zij dus 90 tot 95% van het verzekerde bedrag. Na schuldkwijtschelding ten laste van ontwikkelingssamenwerking (ODA) wordt de volle 100% van het verzekerde bedrag toegerekend aan het hulpplafond, conform de in 1996 gemaakte afspraak. Het verschil komt ten goede aan de staatskas.

Verzekeringspremies zijn kostendekkend

Volgens internationale afspraak zijn de door de exportkredietverzekeringsschappij in rekening gebrachte premies aan bedrijven kostendekkend (om valse concurrentie tussen lidstaten te vermijden). Dit betekent in feite dat het totaal van de geïnde verzekeringspremies gelijk is aan het financiële verlies als gevolg van oninbare vorderingen. Met andere woorden, bij kwijtscheldingen van exportkrediet-schulden maakt de schuldeiser (het ministerie van Financiën) geen kosten. Immers, voor het verlies van oninbare vorderingen was al een financiële tegemoet-

171 Nederlands schulverlichtingsbeleid 1990 – 1999, IOB, 2002, p.41.

172 Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 28 600 V, nr. 72, 8 september 2003, p.5.

koming in de vorm van verzekeringspremies ontvangen voordat de transactie tot stand kwam.

Onduidelijke ontwikkelingsrelevantie van exportkredieten

Verzekerde exportkredieten hoeven niet ontwikkelingsrelevant te zijn. Een belangrijke voorwaarde is dat de hiermee gemoeide Nederlandse goederen of diensten niet direct voor militaire doeleinden mogen worden aangewend. Door de schuldkijschelding van verzekerde exportkredieten ten laste van het ODA-budget te brengen, wordt met terugwerkende kracht financieel bijgedragen aan de levering van goederen of diensten waarvan de ontwikkelingsrelevantie niet vaststaat.

Nederlandse exportbevordering

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. OS-fondsen worden gebruikt om de Nederlandse export te stimuleren zonder dat naar de ontwikkelingsrelevantie wordt gekeken. Dit is het verschil met het ORET-programma (Ontwikkelings-Relevante ExportTransacties), dat ook de Nederlandse export stimuleert maar wel de ontwikkelingsrelevantie in aanmerking neemt.

Additionaliteit van schuldverlichting

Volgens internationale afspraken dient schuldverlichting additioneel te zijn en niet ten koste te gaan van bestaande ODA-verplichtingen en -middelen. Door schuldverlichting - niet alléén van verzekerde exportkredieten - ten laste te brengen van de 0,8%-norm handelt Nederland in strijd met deze afspraken.

Het is hier wellicht relevant te wijzen op de resultaten van recent onderzoek. Dit heeft uitgewezen dat de aanwending van ODA-middelen voor schuldenvermindering (aflossing) resulteert in een verre van optimaal gebruik van deze hulpfondsen. Volgens het IMF is in de periode 1999-2005 zo'n 37% van de ODA in Sub-Sahara Afrika gebruikt door ontvangende regeringen voor aflossing van de binnenlandse schuld. De negatieve impact op publieke investeringen is evident. Het IMF sprak zich er overigens niet over uit of dit resulteerde in een netto uitstroom van particuliere fondsen uit deze landen.¹⁷³

173 Zie Terry McKinley, *Use Aid for Investing in the MDGs - Not for Reserves and Debts, in Poverty in Focus, Does Aid Work? - for the MDGs*, 2007, pp. 22-24.

Lage marktwaarde van moeilijk inbare vorderingen

Zoals in het geval van moeilijk inbare commerciële vorderingen (van particulieren) die onderwerp van discussie zijn in de Club van Londen (zie Begrippenlijst), zouden deze moeilijk inbare officiële vorderingen indien zij op een 'markt' ter overname aangeboden zouden worden, lager verhandeld worden dan hun nominale waarde. Door in het geval van kwijtschelding van deze officiële schulden toch 100% uit te betalen, wordt in feite (onnodig) meer betaald dan de eigenaar van de vorderingen redelijkerwijs had kunnen verwachten te recupereren.

5.6 Conclusies

- Het effect van schuldverlichting in het algemeen en van kwijtschelding van exportkredietsschulden in het bijzonder kan op macroniveau positief worden beoordeeld. Het voordeel ligt eerder in een verbeterde solvabiliteit dan liquiditeit. Een groot deel van de schulden zou immers toch niet zijn afgelost.
- Bovenstaande is goed zichtbaar in de schuldkwijtschelding aan de DRC. Het land mocht geen tegenwaardefondsen creëren voor de financiering van extra publieke diensten of investeringen. De schuldverlichting resulteerde voornamelijk in een verbeterde solvabiliteit. Hetzelfde geldt voor Nigeria, zij het dat in dit land de omvangrijke schuldverlichtingsoperatie gevolgd werd door nieuwe leningen (van China), waardoor de solvabiliteit in eerste instantie weer verslechterde (wat later weer werd gecompenseerd door de sterk stijgende olieprijs, die het land eind 2007 naar schatting USD 50 mld heeft opgeleverd).
- Het is onduidelijk of de armen in Nigeria of de DRC veel voordeel hebben van deze schuldkwijtschelding. Hier is geen onderzoek naar verricht. Bovendien zijn de transacties van recente datum. Het recent ingestelde virtuele armoedefonds in Nigeria, gefinancierd uit algemene middelen, oormerkt middelen voor armoedebestrijding, maar de wijdverspreide corruptie in het land en het mismanagement in de publieke sector zijn een gegeven, al stemt monitoring van het *Virtual Poverty Fund* door het IMF hoopvol. In geval van de DRC, een HIPC-land, ontbrak een specifieke oormerking, maar daarvoor in de plaats was er een nationaal armoedebestrijdingsplan.
- Naar schatting van IOB heeft het Nederlandse ministerie van Financiën, na de uit ODA-middelen gefinancierde kwijtschelding van exportkredietsschulden, in totaal een bedrag van EUR 1,5 mld kunnen inboeken. Dit bedrag bestaat uit de via de ontwikkelingsbegroting ontvangen tegenwaarde van de exportkredietsschuldverlichting (globaal EUR 0,9-1,0 mld) plus de door Nigeria betaalde EUR 575 mln aan achterstalligheden. Naar verwachting zal

de kwijtschelding van exportkredietschulden aan Nigeria en de DRC de Nederlandse Staat in 2007 en 2008 een voordeel van EUR 500 mln opleveren - ten laste van de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking. De verwachte toerekening van kwijtschelding van exportkredietschulden voor de periode 2007-2012 bedraagt in totaal EUR 1,144 mld.¹⁷⁴ Het merendeel van deze schuldkwijtschelding betreft landen in Sub-Sahara Afrika.

¹⁷⁴ Brief van de minister van Financiën, mede namens de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Economische Zaken, TK 31 200 IXB, nr. 5, 15 oktober 2007.

6 Algemene begrotingssteun



6.1 Inleiding

Begrotingssteun is niet in 1998 uitgevonden. Al in 1991 kwam deze vorm van steun prominent voor in de nota *Een Wereld van Verschil* en vormde het ministerie een werkgroep begrotingssteun.¹⁷⁵ Het fenomeen kwam ook al ter sprake in de allereerste evaluatie van de Nederlandse ontwikkelingshulp uit 1969.¹⁷⁶ Wel is begrotingssteun sinds 1998 aanzienlijk in belang toegenomen.

De Nederlandse begrotingssteun kan onderverdeeld worden in algemene begrotingssteun en sectorale begrotingssteun. Dit hoofdstuk gaat uitsluitend over algemene begrotingssteun. Sectorsteun komt aan de orde in hoofdstuk 7.

175 *Een Wereld van Verschil, Nieuwe Kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, TK 21 813, nr. 1-2, 20 september 1990.

176 J.P. Pronk en E.J. Schreuel, *Some reflections on the effectiveness of project versus plan aid*, bijlage II bij *Evaluatie van de Nederlandse ontwikkelingshulp, onderzoek verricht in opdracht van de Nederlandse regering*, Werkgroep Evaluatie Ontwikkelingshulp, Tilburg, 1969.

In de periode 1998-2006 verleende Nederland aan negen van de vijftien partnerlanden in Sub-Sahara Afrika algemene begrotingssteun.¹⁷⁷ Hiermee was in totaal een bedrag gemeoid van bijna EUR 800 mln, waarmee het de op één na belangrijkste uitgavenpost was (aan humanitaire hulp werd net iets meer uitgegeven). De uitgaven aan algemene begrotingssteun besloegen ruim 10% van de totale bilaterale ODA-uitgaven voor geheel Sub-Sahara Afrika. In de negen partnerlanden vormde deze budgetsteun zelfs 30% van de Nederlandse bilaterale hulp (EUR 2,7 mld).

De algemene begrotingssteun is diverse malen geëvalueerd.¹⁷⁸ De meest omvangrijke was een internationale gezamenlijke evaluatie, gepubliceerd in 2006/2007.¹⁷⁹ Ruim twintig bilaterale en multilaterale donoren, waaronder Nederland, en regeringen van zeven ontvangende landen hadden opdracht gegeven tot deze evaluatie, uitgevoerd door een consortium van onderzoekers. De evaluatie was gezamenlijk omdat, indien gefocust wordt op output, outcome en impact, het meten van resultaten van een individuele donor niet mogelijk of zinvol is bij begrotingssteun. Onder de vijf Afrikaanse landen die deelnamen aan deze evaluatie, waren drie Nederlandse partnerlanden: Burkina Faso, Mozambique en Uganda. Twee andere evaluaties van algemene begrotingssteun betroffen Tanzania (2005) en Ghana (2007).¹⁸⁰ Deze vijf landen ontvingen in de periode 1998-2006 in totaal ruim EUR 650 mln aan algemene begrotingssteun van Nederland, meer dan 80% van alle Nederlandse begrotingssteun aan Afrikaanse landen. De Nederlandse begrotingssteun vormde 33% van de totale bilaterale hulp die deze vijf landen in deze periode van Nederland ontvingen. De conclusies van dit hoofdstuk zijn dus representatief voor de verleende Nederlandse algemene begrotingssteun aan Afrikaanse landen. Zij zijn niet representatief voor de totale Nederlandse hulp aan deze vijf landen.

Hieronder wordt de ontwikkeling van het Nederlandse beleid voor algemene begrotingssteun gepresenteerd. Gevolgd door de uitvoering van dit beleid, met speciale aandacht voor Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Uganda en Tanzania.

177 Benin, Burkina Faso, Ghana, Kaapverdië, Mali, Mozambique, Uganda, Tanzania en Zambia.

178 In 2002 verscheen een evaluatie van de Zwitserse algemene begrotingssteun: *Independent evaluation of Seco's budget support programme*, Institute of Development Studies. Enkele jaren later publiceerde de Zweedse SIDA *Development of Swedish General Budget Support 1990-2003*, SIDA, Department for Evaluation and Internal Audit, 2004. Ook de Verenigde Staten evalueerde zijn begrotingssteun: *General Budget Support: Four USAID studies*, Washington DC, 2005.

179 *A Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004, 2006-2007*. Alle rapporten (syntheserapport, landen-evaluaties) zijn te vinden op www.oecd.org/dac/evaluation.

180 *Joint Evaluation of General Budget Support Tanzania 1995-2004*, Overseas Development Institute et al, 2005; *Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support to Ghana*, Overseas Development Institute & Ghana Center for Democratic Development, 2007.

De bevindingen over het beleid in deze vijf partnerlanden zijn grotendeels gebaseerd op bovengenoemde evaluatierapporten.

6.2 Ontwikkeling van beleid

6.2.1 Algemeen

Er is nooit een aparte beleidsnotitie over algemene begrotingssteun verschenen. In zijn huidige vorm is algemene begrotingssteun een vervolg op andere vormen van macrohulp, zoals importsteun, betalingsbalanssteun, financiering van structurele aanpassingsprogramma's en schuldverlichting.¹⁸¹ Al deze vormen resulteerden, direct of indirect, via de creatie van zogeheten tegenwaardefondsen in algemene begrotingssteun.¹⁸²

Algemene begrotingssteun is niet-geoordeelde financiële ondersteuning aan de nationale begroting en uitvoering van de nationale ontwikkelingsstrategie. Niet-geoordeeld wil zeggen dat er geen afspraken vooraf zijn gemaakt over de aanwending van het geld. Algemene begrotingssteun staat ter beschikking en onder beheer van het ministerie van Financiën of de centrale bank van het ontvangende land en is bedoeld om dit land extra mogelijkheden te geven voor armoedebestrijding. Algemene begrotingssteun komt dus ten goede aan de publieke sector.

De eerste gestructureerde aanzet voor beleid was de interne notitie *Handleiding Programmahulp* uit 1994, die het bestaande beleid en de verschillende vormen van programmahulp, waaronder begrotingssteun, in kaart bracht, en het beoordelingskader, de beoordelingscyclus en aandachtspunten bij uitvoering, beheer en monitoring aangaf.¹⁸³ Deze handleiding was uitwerking van bestaand beleid, in dit geval de notitie *Een Wereld van Verschil*. In 1996 kwam er een aanvulling op de *Handleiding Programmahulp* (inmiddels een veel geciteerd en gebruikt document binnen het ministerie) in de vorm van de notitie *Sectorale Begrotingssteun*.

In 1999 verscheen de *Notitie Macro-georiënteerde programmahulp*.¹⁸⁴ Aanleidingen waren de beperking van het aantal landen dat structurele hulp van Nederland ontving, conclusies van de Algemene Rekenkamer over programmahulp, een IOB-evaluatie over Nederlandse cofinanciering met de Wereldbank en een actualisering

¹⁸¹ Voor een korte uitleg van deze en andere vaktermen wordt verwezen naar de Begrippenlijst.

¹⁸² Dat geldt uiteraard niet voor schulden die toch niet zouden zijn afbetaald.

¹⁸³ *Handleiding Programmahulp*, ministerie van Buitenlandse Zaken, 1994.

¹⁸⁴ *Landenbeleid structurele bilaterale hulp*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 26 433, nr. 22, *Notitie Macro-georiënteerde programmahulp*, december 1999.



Meer overheidsinkomsten door begrotingssteun. Foto: Roel Burgler

van het beoordelingskader voor toewijzing van programmahulp. De notitie behandelde alle vormen van programmahulp, maar er was in deze jaren al een verschuiving gaande ten gunste van begrotingssteun.

De nota *Aan Elkaar Verplicht, ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015* uit 2003 bevestigde nog eens het beleid voor begrotingssteun: algemene begrotingssteun moest gekoppeld zijn aan het armoedebeleid van het ontvangende land, moest gepaard gaan met een beleidsdialoog en gebaseerd zijn op voortgangsindicatoren voor institutionele en beleidshervormingen.¹⁸⁵

In geen van de drie in de evaluatieperiode verschenen Afrikanotities kwam algemene begrotingssteun ter sprake. Alleen de *Afrika notitie* uit 1999 wijdde enkele zinnen aan programmahulp die niets nieuws toevoegden.¹⁸⁶

6.2.2 Landenallocaties

Landenallocaties zijn de hoeveelheid financiële middelen die Nederland per jaar aan partnerlanden ter beschikking stelt. De bedoeling was om vanaf 2000 meerjarige landenallocaties toe te wijzen, bestaande uit zowel sectorale allocaties als macrogeoriënteerde programmahulp, met als leidraad 'programmahulp waar het

¹⁸⁵ *Aan Elkaar Verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, TK 29 234, nr. 13 oktober, 2003.

¹⁸⁶ *Afrika Notitie*, TK 26 200 V, nr. 88, 17 augustus 1999.

kan, projecthulp waar het moet'. Buiten de landenallocatie om konden landen ook incidentele macrohulp krijgen (ad hoc steun) om de macro-economische consequenties op te vangen van ongunstige externe ontwikkelingen of noodsituaties. Het bedrag moest in verhouding staan tot de omvang van de externe schok en tot de omvang van de structurele hulp.¹⁸⁷

6.2.3 Beoordelingskader, monitoring en evaluatie

Centraal in de beoordeling of een partnerland voor macrohulp in aanmerking kwam stond sinds 1996 de 'macro-exercitie', een toetsingskader bestaande uit een aantal voornamelijk macro-economische indicatoren.¹⁸⁸ Op basis daarvan (en binnen de omvang van de landenallocatie) stelden de ambassades - die sinds de herijking van het buitenlandse beleid over een gedelegeerd budget beschikten - hun jaarplan samen. Overigens was niet de ambassade maar het ministerie de budgethouder voor deze macrohulp, en dus voor begrotingssteun. Met andere woorden, 'Den Haag' besliste over de voorstellen van de ambassades en droeg daarmee verantwoordelijkheid voor de uitgaven.

De macro-exercitie leunde sterk op de visie en het beleid van Wereldbank en IMF. Het Nederlandse beoordelingskader was afgestemd op het beleid voor armoedebestrijding van partnerlanden en op financieringsprogramma's van IMF (zoals het *Poverty Reduction Growth Facility*, PRGF) en Wereldbank (met zijn *Poverty Reduction Support Credit*, PRSC). Niet alleen criteria van goed economisch en sociaal beleid speelden sinds 1996 een rol bij de besluitvorming over macrohulp, ook criteria van goed bestuur, uitvoeringscapaciteit van de centrale overheid en specifieke financieringsbehoefte. Na het aantreden van een nieuwe minister voor Ontwikkelings-samenwerking in 1998 werd vanaf 1999 het beoordelingskader bijgesteld. Criteria als goed bestuur, *gender*, internationale afspraken over de minst ontwikkelde landen (MOL's) en het voorkomen van negatieve 'netto ODA-stromen' kwamen erbij.

Het beoordelingskader bestond tot de invoering van het *Track Record* uit twee fasen. In de eerste fase werd het gevoerde beleid en bestuur beoordeeld op acht aspecten in vier clusters (vroeger via de macro-exercitie, tegenwoordig via het *Track Record*).¹⁸⁹ In de tweede fase werd op basis van financieringsbehoefte de prio-

¹⁸⁷ Toevoeging in de interne *Notitie relatie macro-georiënteerde en sectorale programmahulp* van 2001, p. 10. Ook het verstreken van incidentele macrohulp kon alleen gebeuren bij een positief *Track Record*, zoals dat bij structurele macrohulp het geval was (idem, p. 8).

¹⁸⁸ De macro-exercities hebben geduurd van 1996 tot 1999/2000. De essentie van de macro-exercitie is dat die een afzonderlijk beoordelingstraject had, naast die van de jaarplancyclus. Vanaf 1999/2000 is de beoordeling van de *Track Record* samengegaan met de beoordeling van de jaarplannen en heeft de macro-exercitie opgehouden te bestaan.

¹⁸⁹ Zie ook hoofdstuk 12 Instrumenten voor goed bestuur.

riteit vastgesteld in de groep landen die voor macrosteun in aanmerking kwamen. In principe kwamen voor macrohulp (dus ook begrotingssteun) in aanmerking:

- partnerlanden;
- landen waarmee de ontwikkelingsrelatie werd beëindigd ('exit-landen', een tijdelijke categorie);
- enkele landen in Midden- en Oost-Europa, zoals Armenië, Bosnië-Herzegovina, Georgië, Kirgizië, Moldavië, Albanië.¹⁹⁰

In 2002 is het beoordelingskader verder uitgewerkt en verschenen er interne handreikingen.¹⁹¹ Ook in 2004 vond verfijning plaats over de afstemming met het ontvangende land (*alignment*) en de inzet van hulpmodaliteiten. Ondanks deze veranderingen bleef het beoordelingskader ingewikkeld, zoals Box 6.1 laat zien.

Box 6.1 *Beoordelingskader voor alignment en inzet hulpmodaliteiten*

De kern van het beoordelingskader wordt gevormd door vier beleidsclusters (A, B, C en D), elk opgesplitst in twee clusteronderdelen.

Cluster A: Armoedebestrijding, onderverdeeld in A1 'Armoedebestrijdingsbeleid' en A2 'Politiek commitment voor armoedebeleid'.

Cluster B: Economische ordening, onderverdeeld in B1 'Macro-economisch (stabilisatie)beleid' en B2 'Ondernemingsklimaat/structureel hervormingsbeleid'.

Cluster C: Goed bestuur, onderverdeeld in C1 'Public Finance Management' en C2 'Basisvoorwaarden voor Goed Bestuur'.

Cluster D: Dialoog, onderverdeeld in D1 'Kwaliteit beleidsdialoog' en D2 'Harmonisatie en Alignment'.

Dit algemene beoordelingskader wordt ondersteund door drie appreciatiekaders, betreffende de armoedebestrijdingstrategie, het beheer van de overheidsfinanciën en het ondernemingsklimaat, en twee rapportageformats, betreffende de 'basisvoorwaarden voor goed bestuur' en 'harmonisatie en alignment'.

De analyses leiden tot een conclusie per clusteronderdeel variërend van a (goed), b (ruim voldoende), c (onvoldoende) tot d (ruim onvoldoende). De eindconclusie van het beoordelingskader wordt vervolgens vertaald in de mate van alignment die mogelijk is volgens de volgende richtlijnen:

¹⁹⁰ Nederland vertegenwoordigt meerdere van deze landen ('kiesgroeplanden') bij de Wereldbank.

¹⁹¹ Zoals de Handreiking beoordelingskader voor macrohulp, de Handreiking Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) appreciatiekader, en de Handreiking Public Finance Management (PFM) appreciatiekader, DVF 2002).

- 'Volledig aligned' hulpmodaliteiten zijn mogelijk indien op geen enkel clusteronderdeel een 'd' wordt gescoord en de scores op cluster A en de clusteronderdelen B1, C1 en D1 tenminste 'b' zijn.
- 'Gedeeltelijk aligned' hulpmodaliteiten zijn mogelijk indien de score op clusteronderdelen A1 en D1, of anders D2 minimaal een 'b' is en indien de score op clusteronderdelen A2, B1 of C1 minimaal een 'c' is.
- Een 'd'-score op clusteronderdeel A1, A2, B1, C1 of D1 betekent automatisch dat er voor 'niet aligned' hulpvormen moet worden gekozen.

Bron: DGIS/DVF, oktober 2004.

Na de vervanging van de macro-exercitie door het Track Record is in 2003/2004 besloten dat per 2005 alle ambassades een Track Record moesten opstellen en niet alleen zij die begrotingssteun wilden aanvragen. Vanaf deze tijd is het Track Record ook gebruikt om de mate van alignment vast te stellen.

6.2.4 De sectorale benadering

In 1998 werd een belangrijke beleidswijziging aangekondigd: de sectorale benadering. Die hield een overgang in van projectsteun naar sectorsteun. In 2001 verscheen de interne Notitie relatie macro-georiënteerde en sectorale programmahulp.¹⁹² Deze bouwde voort op de Notitie macro-georiënteerde programmahulp van 1999, de Notitie Sectorale benadering en de Notitie Beheersmatige aspecten van de sectorale benadering (beide 2000).¹⁹³ De interne notitie uit 2001 onderscheidde sectorale programmahulp, gericht op overheden om hen in staat te stellen hun armoedebeleid effectiever en efficiënter te maken, en macrohulp, gericht op het creëren van algemene macro-economische voorwaarden voor uitvoering van dat beleid. Verder wees de notitie op het belang van begrotingsbeheer en institutionele inbedding van verantwoordingsstructuren. Ook stelde de notitie: 'Voorts zullen de criteria dikwijls met een zekere relativering moeten worden toegepast. Het gaat om ontwikkelingslanden waarvan het beleid, het beheer en de institutionele capaciteit per definitie niet volmaakt zijn.'¹⁹⁴

6.2.5 Goed bestuur

1998 was ook het jaar waarin 'goed bestuur' geïntroduceerd werd als criterium voor de selectie van partnerlanden en voor de bepaling van de hulpmodaliteit (projectsteun, sectorsteun of algemene begrotingssteun). Het thema werd uitgewerkt in twee beleidsnotities, de Notitie Goed Bestuur. Bevordering van goed bestuur in

192 Notitie relatie macrogeoriënteerde en sectorale programmahulp, DVF/AS, juli 2001.

193 Sectorale Benadering, Groeidocument, Steungroep Sectorale Benadering, versie 01/06/2000.

194 Notitie relatie macro-georiënteerde en sectorale programmahulp, 2001, p. 2.

het Nederlandse buitenlandse beleid (1999) en het Handboek Goed Bestuur, met daarin de achtergrondnotitie. *Goed bestuur: perspectief op ontwikkeling plus vijf thematische handleidingen* (2004).¹⁹⁵ Met het Handboek Goed Bestuur werd goed bestuur meer verankerd in de Track Record-systematiek.¹⁹⁶

6.2.6 Internationale afspraken

Nederland sloot zich aan bij internationale afspraken over donorharmonisatie, meer afstemming op prioriteiten en procedures van het ontvangende land (*alignment*) en vergroting van het *ownership* van ontvangende landen. Deze afspraken culmineerden in 2005 in de Verklaring van Parijs, waarin doelstellingen voor harmonisatie, *alignment* en *ownership* werden vertaald in twaalf indicatoren en concrete doelen, te behalen in 2010. Een belangrijke doelstelling is het verhogen van programmahulp tot 66% van alle hulp verstrekt aan een ontwikkelingsland. De Verklaring van Parijs vormt een belangrijk element voor het Nederlandse beleid voor algemene begrotingssteun.

6.2.7 Fungibiliteit

Het fenomeen fungibiliteit houdt in dat er voor de overheid van het ontvangende land begrotingstechnisch geen verschil is tussen sectorale of algemene begrotingssteun. Op kasniveau, binnen het ministerie van Financiën in het ontvangende land, is er dus sprake van onderlinge verwisselbaarheid van algemene begrotingssteun en sectorale begrotingssteun. Dat geldt echter niet voor de beleidsdialoog tussen gever en ontvanger. De enige controle op fungibiliteit vindt plaats in het begrotingsproces, volgens de interne notitie uit 2001, en zij stelt daarom dat donoren daar zicht op moeten hebben. Dit kan via meestal door de Wereldbank ontwikkelde instrumenten als *Public Expenditure Reviews* (PER's), *Medium Term Expenditure Frameworks* (MTEF's) en andere *fiscal frameworks*. De verantwoording van de begroting kan worden doorgelicht met een *Country Financial Accountability Assessment* (CFAA). Voor de normen voor goed bestuur wordt de CPIA-indicator gehanteerd (*Country Performance and Institutional Assessment*).¹⁹⁷

6.2.8 Institutioneel kader

Voor het institutionele kader voor algemene begrotingssteun zijn twee besluiten van belang: de herijking en de overheveling van de verantwoordelijkheid (het bud-

¹⁹⁵ *Bevordering van goed bestuur in het Nederlandse buitenlands beleid*, Directie Mensenrechten, Democratisering, Goed Bestuur, januari 1999; *Handboek Goed Bestuur*, DMV/VG-596/04, 26 oktober 2004.

¹⁹⁶ Zie hoofdstuk 12 voor een evaluatie van deze instrumenten voor goed bestuur. Twee van de drie casestudies, Ghana en Tanzania, behoren tot de vijf onderzochte landen in dit hoofdstuk.

¹⁹⁷ Bron: interne notitie *Armoedebestrijding: Nederlands beleid in kort bestek*, 2001, Box 15, Macrosteun, p. 26. Zie ook hoofdstuk 12 *Instrumenten voor goed bestuur*.

gethouderschap) voor begrotingssteun. De herijkingsoperatie (1996-98) bepaalde dat project- en sectorale hulp werden gedelegeerd naar ambassades die verantwoordelijk werden voor deze budgetten. Algemene begrotingssteun was hiervan uitgezonderd; die was de verantwoordelijkheid van de regiodirecties van het ministerie. In 2001 ging het budgethouderschap voor begrotingssteun naar de Directie Verenigde Naties en Financiële Instellingen (DVF), in 2005 naar de Directie Effectiviteit en Kwaliteitscontrole (DEK). De verschuiving van het budgethouderschap van een meer politieke directie naar meer inhoudelijk-technische directies ging samen met een groeiende technische benadering van de besluitvorming over deze hulpvorm.

In het kort komt de werkwijze op het volgende neer (tot 1 januari 2007). De ambassade stelt het beoordelingsmemorandum op en onderbouwt het *Track Record* en het financieringsvoorstel. De budgethouder keurt in principe het beoordelingsmemorandum goed. Dat kan zonder tussenkomst van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, al heeft deze in de praktijk meestal het laatste woord. De regiodirecties geven hun visie op de politieke situatie en het mensenrechtenbeleid van het betreffende land en hun medeparaaf (in dit geval de Directie Sub-Sahara Afrika) is verplicht. De Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV) geeft een visie op goed bestuur in het ontvangende land. De Directie Duurzame Economische ontwikkeling (DDE) spreekt zich uit over de rol van het bedrijfsleven in het *Track Record*. De Directie Financieel Economische Zaken (FEZ) completeert het aantal betrokkenen en speelt een rol bij de onderdelen *Public Finance Management* en harmonisatie van het *Track Record*. De algehele coördinatie is in handen van de directeur-generaal Internationale Samenwerking of zijn plaatsvervanger.

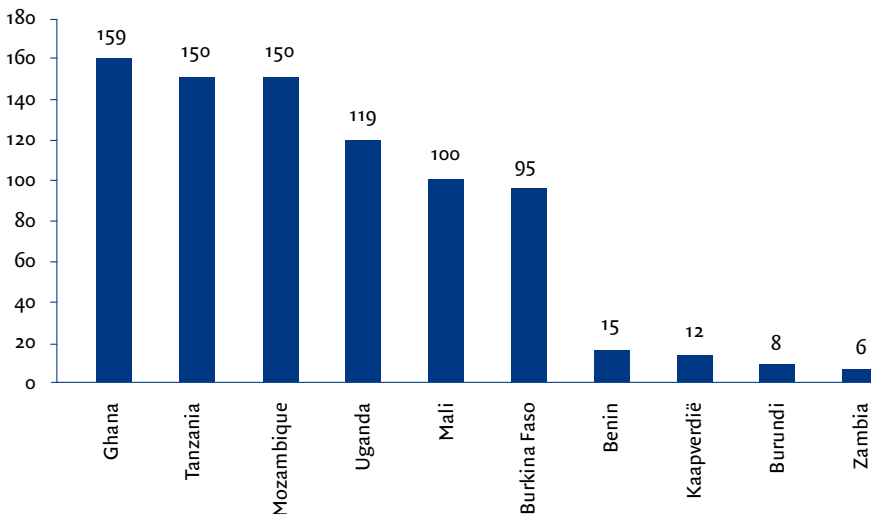
Het is een op het eerste gezicht gecompliceerde structuur, met veel deelnemers en met een centrale rol voor DVF, later DEK. Formeel geeft DEK slechts advies over het *Track Record*. De (formele) vaststelling ervan geschiedt door de directeur-generaal Internationale Samenwerking en de secretaris-generaal van het ministerie. Per 1 januari 2007 is het budgethouderschap voor algemene begrotingssteun van DEK overgegaan naar de ambassades. Het besluitvormingsproces, inclusief het aantal deelnemers, is echter ongewijzigd gebleven, althans voor het *Track Record*. Het beoordelingsmemorandum ('bemo') wordt door de ambassade vastgesteld.

6.3 Uitvoering van beleid

6.3.1 Uitgaven

De Nederlandse algemene begrotingssteun aan landen in Sub-Sahara Afrika bedroeg in de evaluatieperiode EUR 800 mln, zoals tabel 6.1 laat zien. Geoordeelde begrotingssteun, schuldverlichting en betalingsbalanssteun zijn niet in dit bedrag opgenomen; (co)financiering van sociale fondsen wel. In totaal is ruim EUR 550 mln verstrekt aan structurele begrotingssteun en bijna EUR 250 mln aan incidentele begrotingssteun. *Grosso modo* bestond de Nederlandse begrotingssteun dus voor 70% uit structurele en voor 30% uit incidentele begrotingssteun. Algemene begrotingssteun werd in de regel overgemaakt naar het ministerie van Financiën, die de niet-geoordeelde fondsen inzette voor de financiering van overheidsuitgaven (bijvoorbeeld lopende of investeringskosten, schuldaflossing), versterking van de nationale deviezenreserves of ander nuttig geacht gebruik. De algemene begrotingssteun ging naar negen partnerlanden en één niet-partnerland (Burundi). Vier landen kregen relatief kleine bedragen en lang niet elk jaar: Benin, Kaapverdië, Burundi en Zambia.

Figuur 6.1 Algemene begrotingssteun per land, 1998-2006 (in EUR mln)



Terwijl in 1998 Mali als enige land Nederlandse algemene begrotingssteun ontving, waren dat er in 1999 vijf, en in 2006 tien. De bedragen aan begrotingssteun schommelden sterk van jaar tot jaar, en per land. Tabel 6.1 toont dat het totaal van de vier laatste jaren, ruim EUR 380 mln, iets minder was dan van de vier voorgaan-

de jaren, ruim EUR 400 mln. Gezien de jaarlijks stijgende omvang van de Nederlandse hulp betekent dit relatief een flinke daling. De verklaring hiervoor schuilt vooral in de grote bedragen aan incidentele begrotingssteun in 2000 en 2001.

Tabel 6.1 Jaarlijkse algemene begrotingssteun per land, 1998-2006
(in EUR mln)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
Structurele begrotingssteun										
Benin						3		2	10	15
Burkina Faso				7	13	10	13	15		58
Burundi									8	8
Ghana		7	7	7	9	7	10	10	15	72
Kaapverdië		2						2	3	7
Mali	12	5	9	9	10	8	10	10	10	83
Mozambique		5	7	10	15	17	18	16	16	104
Uganda		9	9	10	8	10	22	16	16	100
Tanzania				16	15	25	15	10	30	111
Zambia									6	6
Subtotaal	12	28	32	59	70	80	88	81	114	564
Incidentele begrotingssteun										
Burkina Faso				11			7			18
Ghana				81			7			88
Kaapverdië							5			5
Mali			18							18
Mozambique			20	26						46
Uganda			20							20
Tanzania			39							39
Zambia										0
Subtotaal	0	0	97	118	0	0	19	0	0	234
Totaal	12	28	129	177	70	80	107	81	114	798

Toelichting:

- 1) Alle bedragen zijn afgerond naar het dichtstbijzijnde mln. Hierdoor kan ten onrechte het beeld ontstaan dat het hier om afgeronde bedragen gaat die werden overgemaakt.
- 2) In Piramide is voor 2003 een bedrag van EUR 1.660.000 gerapporteerd als algemene begrotingssteun voor 'Regionaal Afrika'. Dit bedrag is niet in de tabel opgenomen.

- 3) Programmahulpbrieven vermelden incidentele macrohulp (i.v.m. overstromingen) voor Mozambique in 2000 en 2001 van respectievelijk EUR 19.637.000 en EUR 40.592.000. In Midas staan onder 'emergency assistance' afwijkende bedragen, namelijk EUR 27.973.000 en EUR 27.996.000, waarvan respectievelijk EUR 19.668.000 en EUR 26.471.000 zijn geïdentificeerd als incidentele macrohulp. Laatstgenoemde bedragen staan in de tabel.
- 4) Volgens de programmahulpbrieven kreeg Uganda in 1999, 2000 en 2001 respectievelijk EUR 9.076.000, EUR 9.076.000 en EUR 9.529.000 voor het *Poverty Action Fund*. Deze bedragen staan niet als programmahulp in Midas, maar zijn zeer waarschijnlijk geboekt onder 'multisector'. Deze bedragen zijn opgenomen in de tabel.
- 5) De Programmahulpbrief van 2000 vermeldt abusievelijk een bijdrage van EUR 19.484.000 aan het *Poverty Reduction Budget Support Fund* van Tanzania. Deze bijdrage staat niet in Midas en is ook niet opgenomen in de tabel. Het bleek hier om een bijdrage aan het HIPC Trust Fund te gaan (schuldsverlichting).
- 6) In een brief aan de Tweede Kamer van 2000 meldt de minister voor Ontwikkelingssamenwerking dat Nederland in 1999 aan Mali algemene begrotingssteun had gegeven voor de financiering van het Malinese contingent van de West-Afrikaanse vredesmacht ECOMOG in Sierra Leone. Nederland gaf Mali en Ghana ook algemene begrotingssteun voor een Malinees respectievelijk Ghanees militair contingent in de ECOMOG-vredesmacht in Liberia.

Bron: Begrotingsbehandeling 2000/Sub-Sahara Afrika, brief van de Directie Sub-Sahara Afrika aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 25 april 2000, kenmerk 171/00.

De jaarlijks gegeven begrotingssteun fluctueerde flink. In 1998 en 1999 waren de bedragen nog relatief laag: EUR 12 mln respectievelijk EUR 28 mln, met in 1998 slechts één begunstigd land; het jaar erna waren er al vijf ontvangers. In 2000 vervijfvoudigde de totale begrotingssteun naar bijna EUR 130 mln, voornamelijk door de incidentele begrotingssteun, verdeeld over eveneens vijf (deels andere) landen. Ook het jaar erop vond een aanzienlijke stijging plaats, naar EUR 177 mln, wat deels het gevolg was van de uitbreiding van het aantal ontvangende landen naar zes, deels door de incidentele begrotingssteun (twee derde van het totaal). In 2002 daalde de totale begrotingssteun sterk naar EUR 70 mln, bij gelijkblijvend aantal ontvangende landen, om het jaar erop weer licht te stijgen. De wisselvalligheid hield tijdens de jaren 2004-2006 aan, zoals te zien is in figuur 6.2.

6.3.2 Internationale donoren

De grootste ontvangers van begrotingssteun van de belangrijkste donoren, vertegenwoordigd in het Strategic Partnership with Africa (SPA), waren: Ethiopië, Ghana, Mozambique, Tanzania, Uganda en Zambia. Elk van deze landen ontving per jaar meer dan USD 300 mln, omgerekend ruim EUR 220 mln.¹⁹⁸ Belangrijkste donoren waren in volgorde van belangrijkheid de Wereldbank, de Europese Commissie en het IMF, die bijna twee derde voor hun rekening namen. Belangrijke bilaterale donoren zijn het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Zweden, Nederland en Zwitserland.

De contacten tussen donorvertegenwoordigers in de hoofdsteden leidden tot samenwerking en een toenemend streven naar onderlinge afstemming van de verleende begrotingssteun. Dit resulteerde in een aantal landen in multidonor-

¹⁹⁸ Survey, *Strategic Partnership with Africa*, Budget Support Working Group, 2006, p. 35, tabel 2.2.

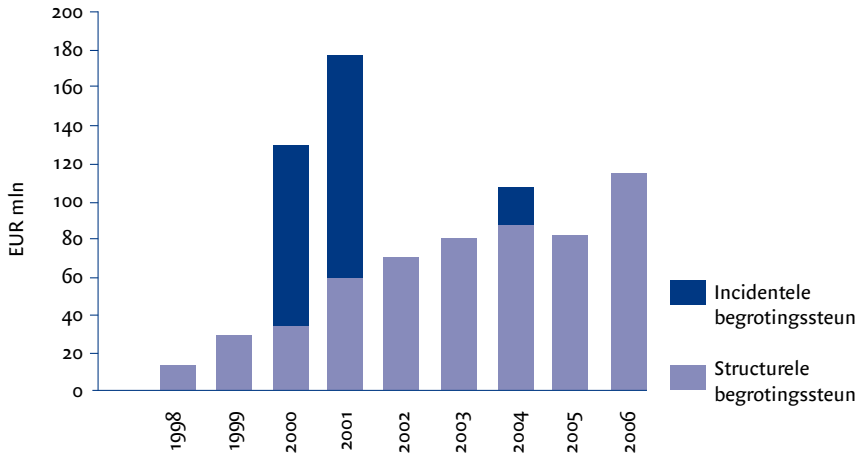
akkoorden. Allereerst in 2000 in Mozambique, verlengd in 2003. Ook in Tanzania en Burkina Faso (2002) en in Ghana (2005) formaliseerden de belangrijkste donoren hun samenwerking. In Mali kwam het tot een kaderovereenkomst en in Benin tot een eenjarig multidonor-akkoord. De samenwerking tussen donoren nam soms ook de vorm aan van gezamenlijke financiering. Zo cofinancierde Nederland met de Wereldbank *Poverty Reduction Support Credits* (PRSCs) in Ghana (1999, 2000) en Mali (2002, 2003).

De voorbeelden van goede samenwerking betekenen niet dat er ook overeenstemming bestond over het besluit al dan niet tot begrotingssteun over te gaan. Overeenstemming werd ook niet altijd gezocht. Elke donor hanteerde eigen procedures. Nederland hanteerde in het besluitvormingsproces een eigen systeem, de *Track Records*, dat niet toegankelijk was voor andere donoren - en ook niet voor de ontvangende landen. Onder de Afrikaanse landen die wel van andere donoren omvangrijke algemene begrotingssteun ontvingen, maar niet van Nederland zijn Ethiopië, Rwanda en Senegal. In de eerste twee landen om politieke redenen. In Ethiopië vanwege de militaire spanning met buurland Eritrea en een negatief beoordeelde goed bestuursituatie. In Rwanda vanwege de inmenging in Oost-Congo en de autoritaire trekken van het zittende regime. Overigens was het een meerderheid in de Tweede Kamer die de minister tegenhield Rwanda algemene begrotingssteun te geven; binnen het ministerie stond het licht hiervoor op groen. In Senegal verkoos Nederland sectorale begrotingssteun boven algemene begrotingssteun vanwege inhoudelijke redenen: de bestaande langjarige samenwerking in de milieusector.

6.3.3 Besluitvorming

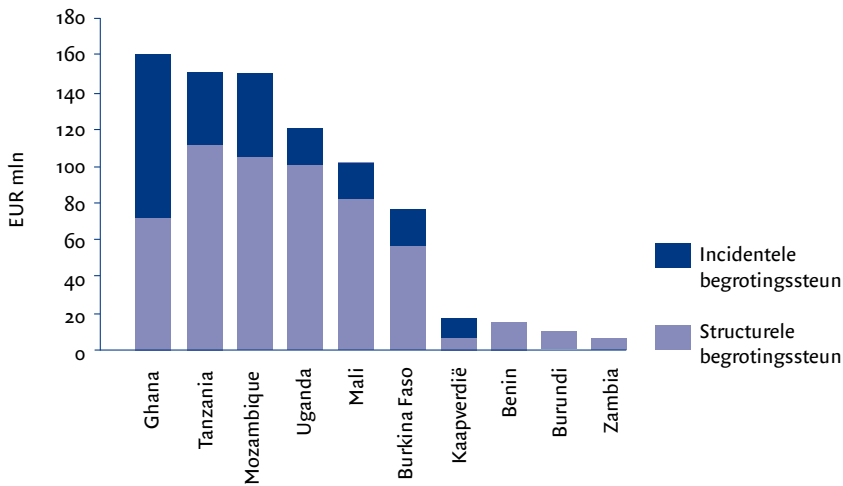
Figuur 6.2 toont zowel de structurele als de incidentele begrotingsteun. Duidelijk is te zien dat de omvang van de structurele algemene begrotingssteun gestaag stijgt, behalve in 2005. Ook is duidelijk dat de incidentele begrotingssteun zich concentreert in drie jaren: 2000, 2001 en 2004.

Figuur 6.2 Structurele en incidentele begrotingssteun, 1998-2006 (in EUR mln)



Figuur 6.3 toont de algemene begrotingssteun per land en de verhouding tussen structurele en incidentele steun. Hieruit blijken grote verschillen per land. In Ghana was het aandeel incidentele begrotingssteun meer dan de helft. Ook is te zien dat de incidentele steun terecht kwam bij de grote ontvangers van Nederlandse begrotingssteun (uitgezonderd Kaapverdië). Drie landen, alle kleinere ontvangers, ontvingen uitsluitend structurele begrotingssteun.

Figuur 6.3 Structurele en incidentele begrotingssteun per land, 1998-2006 (in EUR mln)



Voor Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Tanzania en Uganda is onderzocht hoe de besluitvorming over algemene begrotingssteun tot stand kwam, waar zij op gebaseerd was en hoe voorspelbaar zij was.

Burkina Faso

Burkina Faso ontving van 2001-2006 Nederlandse algemene begrotingssteun voor in totaal EUR 95 mln. De besluitvorming verliep (tot 2001) zonder noemenswaardige problemen of verschil van inzicht aan Nederlandse zijde. Het grootste struikelblok was de rol van Burkina Faso, vooral president Compaoré, in Sierra Leone (diamant-smokkel) en Liberia (wapensmokkel). Verder speelden de politieke moord op de hoofdredacteur van de meest onafhankelijke krant (Norbert Zongo, 1998) en een corruptieschandaal waarbij de broer van de president betrokken was. Benin beschuldigde Burkina Faso van illegale verplaatsing van grenspalen, Ivoorkust beschuldigde Burkina Faso van steun aan rebellen, en Mauritanië beschuldigde Burkina Faso van steun aan de plegers van een (mislukte) staatsgreep.

Tot 2001 gaf Nederland geen begrotingssteun aan Burkina Faso wegens de gerapporteerde betrokkenheid van de president van het land in de Liberiaanse burgeroorlog.¹⁹⁹ Toen Burkina uiteindelijk niet door de VN veroordeeld werd, besloot het ministerie de in 1997 gestopte macrohulp te hervatten, ook omdat het land inmiddels voor begrotingssteun kwalificeerde. Het werd een beperkt bedrag, EUR 7 mln, vanwege de beladen persoonlijke relatie tussen de Burkinese president en president Charles Taylor van Liberia.²⁰⁰

Terwijl de gesprekken hierover tussen de ambassade en de regering van Burkina Faso nog liepen, besloot de minister om Burkina ook nog EUR 11 mln incidentele begrotingssteun aan te bieden, tot groot ongenoegen van de ambassade.²⁰¹ De aanleiding voor de additionele begrotingssteun was de ruilvoetverslechtering door dalende katoenprijzen en stijgende olieprijsen. De oorzaak was bestedingsdruk:

199 De rol van Burkina Faso (en ook Uganda) in de smokkel van wapens naar Liberia en daarmee de schending van een VN-wapenembargo wordt genoemd in het verslag van het *Panel of Experts* die dit namens de VN onderzocht (United Nations, Report Panel of Experts, 2001). Deze beschuldigingen waren voor de minister voor Ontwikkelingssamenwerking reden om de Nederlandse ambassade in Ouagadougou opdracht te geven het 25-jarig bestaan van de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Burkina Faso bescheiden te vieren en hierbij samenwerking met de autoriteiten uitdrukkelijk te vermijden (in *25 jaar bilaterale ontwikkelingssamenwerking Nederland-Burkina Faso*, voorwoord door HM ambassadeur A.J.A.J.M.G. Hennekens, januari 2002).

200 Volgens sommige berichten gaat de relatie tussen de twee terug tot het einde van de jaren tachtig toen Charles Taylor de toen nog legerkapitein Blaise Compaoré hulp toezegde bij het uit de weg ruimen van president Thomas Sankara van Burkina Faso, in ruil voor Compaoré's steun bij het verjagen van president Samuel Doe van Liberia. Hoewel de betrokkenheid van Taylor bij de moord op Sankara in oktober 1987 (opgevolgd door Compaoré) nooit is bewezen, is de deelname van Burkinese militairen aan de door Taylor geleide invasie van een rebellenleger in Liberia in december 1989 een historisch feit. Zie ook de Volkskrant, 2 juni 2007.

201 Dossieronderzoek, bevestigd tijdens interview met voormalige ambassademedewerker.

de noodzaak voor het einde van het jaar extra begrotingsmiddelen te besteden²⁰². Door de 0,8%-norm (koppeling van het budget voor ontwikkelingssamenwerking aan het bruto nationaal product) had de minister als gevolg van een buiten verwachting goed florerende Nederlandse economie onverwacht extra financiële middelen.

In 2002 kwamen Nederland en Burkina Faso - ondanks ernstige schendingen van de mensenrechten - voor het eerst een driejarig akkoord overeen voor structurele begrotingssteun.²⁰³ Ontwikkelingen in 2002 ('onderuitputting van gedelegeerde middelen'), 2003 ('financiële meevallers op uitgaven voor asielzoekers en koersverschillen'), 2004 ('budgettaire ruimte: incidentele begrotingssteun') en 2006 ('extra budgettaire ruimte door meevallende bnp-groei en niet doorgaan schuldkwijtschelding') toonden aan dat de beschikbaarheid van middelen vaak doorslaggevend was voor de omvang van begrotingssteun.²⁰⁴ Dat vereiste soms '*erg creatief boekhoudwerk*', zoals de ambassade ooit schreef in een memo aan het ministerie.²⁰⁵

Ghana

Ghana ontving van 1999-2006 voor EUR 159 mln Nederlandse algemene begrotingssteun. De ambassade en het ministerie waren het er in grote lijnen over eens dat Ghana *on track* was, al was de ambassade wat kritischer dan 'Den Haag' over goed bestuur, respect voor mensenrechten en het armoedebeleid van de regering van president Jerry Rawlings. De presidentiële verkiezingen van 2000 zorgden voor hoofdbreken. Ambassade en ministerie wilden voorkomen dat begrotingssteun misbruikt zou worden voor de campagne van de leidende partij, Rawling's *National Democratic Convention*. Het geld ging daarom niet naar het ministerie van Financiën, maar naar de Ghanese Centrale Bank. Toch bleek het verkiezingsjaar voor Ghana geen smetteloos *Track Record* op te leveren. Maar omdat het land volgens Wereldbank en IMF weer spoedig *on track* kwam, bleef het kwalificeren voor algemene begrotingssteun. De nieuwe president, John Kufuor, was volgens waarnemers op een vrije en eerlijke manier gekozen.

De Nederlandse begrotingssteun verliep meestal via de Wereldbank, waarmee Nederland een lange traditie had van cofinanciering in Ghana.²⁰⁶ In 2005 sloot

202 Interviews met beleidsmedewerkers betrokken bij de uitvoering.

203 De organisatie Mouvement Burkinabé des Droits de l'Homme et des Peuples (MBDHP) beschuldigde de regering van buitengerechtelijke executies van ruim honderd vermeende misdadigers door ordetroepen.

204 Diverse bronnen in betreffend dossier.

205 E-mailcorrespondentie tussen ambassade Ouagadougou en DVF, 30 juni 2003.

206 Zie *Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996*, IOB 1999, p. 87.

Nederland aan bij het Multi Donor Budget Support. Het jaar ervoor nog had de ambassade vergeefs bij het ministerie bepleit de Nederlandse bijdrage samen met andere donoren aan te bieden. Toen werd minder dan 1 mln van de bijna EUR 17 mln in multidonor-verband besteed. Maar, zo betoogde een vertegenwoordiger van de ambassade, ‘als Nederland niet neertelt, telt het niet mee.’²⁰⁷

Opmerkelijk was de begrotingssteun voor een Ghanees militair contingent in de West-Afrikaanse vredesmacht ECOMOG in Liberia (zie tabel 6.1). Dit vormde wel een specifieke invulling van ‘algemene begrotingssteun’. In feite ging het hier om een geormerkte bijdrage, waardoor het de vraag is of dit wel kwalificeert als algemene begrotingssteun. Het is in ieder geval als algemene begrotingssteun door de minister aan de Tweede Kamer gerapporteerd.²⁰⁸

Het meest opmerkelijke aan de Nederlandse begrotingsteun aan Ghana is het relatief hoge aandeel incidentele begrotingssteun: ruim de helft van de bijna EUR 160 mln (figuur 6.3). Geen ander partnerland evenaarde of overtrof dit. De hoge incidentele begrotingssteun werd gerealiseerd in slechts twee jaren, 2001 en 2004. Evenals in andere landen die incidentele begrotingssteun ontvingen werd het geld overgemaakt naar de Centrale Bank.

Officieel kreeg Ghana in 2001 incidentele begrotingssteun als ‘wisselkoerscompensatie’. Net als bij Burkina Faso was dit mogelijk door de ruime beschikbaarheid van middelen. Hetzelfde geldt voor 2004. Het hoge bedrag in 2001, ruim EUR 80 mln, is om drie redenen opmerkelijk. Allereerst omdat het bedrag meer dan tien keer zo hoog was als de structurele begrotingssteun van EUR 7 mln in elk van de drie voorgaande jaren. Bovendien was de incidentele begrotingssteun aanzienlijk hoger dan de totale Nederlandse hulp in de drie voorgaande jaren (achtereenvolgens EUR 16 mln, 15 mln en 28 mln). Daarmee week het af van het beleidsvoorschrift dat de omvang van de incidentele begrotingssteun in verhouding moest staan tot de structurele hulp. Ten derde omdat de naweeën van het verkiezingsjaar 2000 een smet hadden veroorzaakt op Ghana’s *Track Record*. Aangezien echter de Internationale Financiële Instellingen (IFI’s) eind 2001 van mening waren dat het land zich voldoende had hersteld, besloot Nederland toch begrotingssteun te geven, want, aldus de ambassade, ‘deze regering verdient de *benefit of the doubt*’.

207 E-mailcorrespondentie tussen ambassade Accra en DAF, 12 november 2003.

208 In Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 26 800 V, nr. 93, 25 april 2000. Het is overigens ook de vraag of deze Nederlandse financiering van militaire activiteiten kwalificeert om als ODA gerapporteerd te worden. Dit is verder niet onderzocht.

Tegelijkertijd maakte de ambassade zich zorgen over het management van de openbare financiën.²⁰⁹

Mozambique

Mozambique kreeg van 1999-2006 van Nederland EUR 150 mln algemene begrotingssteun. De reputatie van een van de best draaiende economieën in Sub-Sahara Afrika maar ook een van de allerarmste landen maakte Mozambique zeer geliefd bij westerse donoren. De regering van president Chissano, na 2005 zijn opvolger Armando Guebuza, voerde succesvol economische hervormingen door. De economische groei was gemiddeld 8% per jaar, terwijl de inflatie onder controle bleef. In 2000 en 2001 kreeg Mozambique naast structurele ook incidentele begrotingssteun na de desastreuze overstromingen. Tussen 1999 en 2006 was de totale incidentele begrotingssteun ongeveer een derde van de totale begrotingssteun.

Al in 2000 werd een multidonor-akkoord voor macrohulp gesloten en in 2003 verlengd met een nieuwe periode van drie jaar. Ruim tien donoren wilden samen de uitvoering van het Mozambikaanse PRSP (met aandacht voor goed bestuur) mogelijk maken. Nederland deed vanaf het begin mee en was hierin een actieve donoor. Nederland ging ook over tot meerjarige macrocommittingen, (meerjarige financiële afspraken) voor het eerst in 1999.

Tussen de ambassade en het ministerie, en binnen het ministerie, was zelden verschil van mening over principiële zaken. De discussie betrof vooral technische kwesties: over macrosteun als een terugvorderbaar voorschot, over vervroegde of uitgestelde betaling, over de hoogte en onderbouwing van de CPIA-score, over de hoogte van de korting op de meerjarige committing in 2003, of over de condities van de hulp. Toch speelden er ook inhoudelijke kwesties, zoals groeiende corruptie en toenemende staatscriminaliteit, weerspiegeld in een verslechterende positie van Mozambique op de *corruption perception index* van Transparency International. Het land was sinds de dood van zijn eerste president, Samora Machel in 1986, in bestuurskundig opzicht afgegleeden. Het einde van de burgeroorlog, de invoering van een meerpartijenstelsel, en de overgang van staatsocialisme naar een vrije markteconomie gingen gepaard met ineenstorting van de rechtspraak, toename van drugshandel en het witwassen van illegale fondsen, waarbij hoge partijleden van het regerende Frelimo betrokken zouden zijn.²¹⁰ Het meest gerucht makende waren twee bankschandalen waarbij USD 400 mln werd gestolen. De onafhankelijke

209 E-mailcorrespondentie tussen ambassade Accra en DVF, 5 november 2001.

210 Zie de studies van het South African Institute of Security Studies en Gastrow & Mosse, geciteerd door Joseph Hanlon (2000, 2001).

journalist Carlos Cardoso, die een van de bankfraudes onderzocht, werd eind 2000 vermoord. Hetzelfde lot trof in augustus 2001 Antonio Siba-Siba, de directeur van de Centrale Bank, die orde op zaken probeerde te stellen in een andere omvangrijke fraudezaak door hoge regeringsfunctionarissen en Frelimo-partijkader.²¹¹ Deze moorden hebben de begrotingssteun van Nederland nooit negatief beïnvloed, noch die van andere donoren. In 2001 vroeg Mozambique USD 600 mln aan donoren en kreeg USD 722 mln ondanks de recente moord op Siba-Siba. De Nederlandse minister gaf Mozambique in dit jaar het ongekend hoge bedrag van EUR 36 mln algemene begrotingssteun, waarvan het grootste deel, EUR 26 mln, incidenteel, na de enorme overstromingen.

De ambassade uitte in jaarplannen wel zorgen over de groeiende corruptie.²¹² Deze ongerustheid vertaalde zich in een pleidooi voor hervorming van de publieke sector om meer transparantie in het beheer van fondsen te krijgen, de verantwoording naar de burgers te vergroten, en de corruptie te verminderen. Algemene begrotingssteun werd gezien als een middel om deze hervormingen gedaan te krijgen. Een bezoek van Nederlandse parlementsleden aan Mozambique in 2004 gaf een nieuwe impuls aan de aandacht voor corruptie.²¹³ In haar antwoord wees de minister op de Nederlandse steun voor Mozambikaanse anticorruptie-organisaties en voor goed bestuur.²¹⁴

Uganda

Uganda heeft van 1999-2006 EUR 119 mln Nederlandse algemene begrotingssteun gekregen. Deze macrohulp bouwde voort op een omvangrijke Nederlandse financiële bijdrage aan herstel van de Ugandese economie na de machtsovername door Yoweri Museveni in 1986. Aanvankelijk verleende Nederland betalingsbalanssteun, schuldverlichting en cofinanciering met de Wereldbank van economische hervormingen, gevolgd door begrotingssteun. In 1999, 2000 en 2001 werd begrotingssteun via het *Poverty Action Fund* gegeven. Na beëindiging van dit sociale fonds in 2002 ging Nederland over op structurele algemene begrotingssteun.

President Museveni zorgde voor een krachtige opleving van de economie, herstelde het vertrouwen in de 'parel van Afrika' (mensenrechten en democratie) en werkte

211 Nyimpine Chissano, oudste zoon van de president, is ervan beschuldigd opdracht tot de moord op Cardoso gegeven te hebben maar is nooit aangeklaagd. Hij is in november 2007, toen het justitieel onderzoek nog steeds liep, onder onopgehelderde omstandigheden dood aangetroffen in de hoofdstad Maputo.

212 Zoals in het jaarplan 2001.

213 Al in 2000 stelden de Kamerleden Verhagen en Van Ardenne-van der Hoeven vragen over corruptie met ontwikkelingsgeld. Zie *Handelingen*, 14 maart 2000, met de antwoorden van de regering.

214 *Handelingen*, vragen van de Kamerleden Szabo (VVD), 12 mei 2004, en Fierens en Tjon-a-Ten (beiden PvdA), 18 mei 2002, met de antwoorden van de regering.

voorbeeldig samen met een groeiend aantal internationale donoren, die lovend waren over Museveni en het ministerie van Financiën. Nederland was daarin geen uitzondering. Het positief bevonden *Track Record* rechtvaardigde elk jaar omvangrijke macrosteun en leidde, op één punt na, niet tot verschil van mening aan Nederlandse zijde. De uitzondering was het politieke element in het *Track Record*, waarover de directie DAF, de ambassade en de directie DVF meer dan eens de degenen kruisten. Uiteindelijk was het standpunt van de financiële directie (budgethouder na 2001), de IFI's en de minister beslissend. Het ging om de negatieve appreciatie van het regeringsbeleid voor het noorden, waar een gewapend conflict heerste, en de hoge Ugandese defensie-uitgaven (soms meer dan 20% van de overheidsuitgaven). Uganda beriep zich op zelfverdediging tegen invallen van rebellen vanuit Sudan en de Democratische Republiek Congo (DRC). De steun van Ugandese militairen aan de Congolese president Laurent Kabila in 1997 en een nieuwe Ugandese militaire inval in 1998, nu tegen Kabila, leidden tot het besluit van de Nederlandse minister om Uganda in deze jaren geen algemene begrotingssteun te geven.²¹⁵ (Zie ook hoofdstuk 14 Conflicten.) Pas in 2003 trok Museveni zijn leger, beschuldigd van plunderingen en illegale handel, terug uit de DRC.

Intussen had de minister besloten Uganda incidentele begrotingsteun te verlenen in 2000 en structurele met ingang van 2001. De hoge olieprijsen voor Uganda waren officieel de aanleiding voor de incidentele begrotingssteun van EUR 20 mln. Bronnen op het ministerie wezen erop dat de oorzaak lag in de verruimde beschikbaarheid van middelen in Nederland.²¹⁶

In de evaluatieperiode brokkelde de reputatie van president Museveni geleidelijk maar continu af. In 2006 werd hij, na een betwiste grondwetswijziging, voor de derde keer voor vijf jaar gekozen. De steun voor zijn regering, die steeds meer het karakter kreeg van een eenmansregiem, nam af, in eigen land en daarbuiten.

De laatste jaren bestonden er aan Nederlandse zijde (ambassade, directies) veel meningsverschillen over begrotingssteun aan Uganda. De ambassade was voorstander van meerjarige committeringen, terwijl DEK tegen was. DAF lette meer op de politieke gevolgen van besluiten dan op de ontwikkelingsdoelen van begrotingssteun, terwijl DEK de meeste waarde hechtte aan het *Track Record*, dat volgens sommige geïnterviewden meer een virtueel dan een reëel beeld liet zien, en DMV meer keek naar de *performance* van Uganda dan naar de politieke gevolgen van de

215 De Nederlandse steun aan de onderwijssector liep in deze periode snel op. Zie hoofdstuk 8 Basisonderwijs.

216 Interviews met beleidsmedewerkers betrokken bij de besluitvorming.

besluiten. Het afglijden op het gebied van goed bestuur leidde tot kritische Kamervragen.²¹⁷ ‘Om een signaal af te geven’ verlaagde de minister in 2005 en 2006 de begrotingssteun met EUR 6 mln euro naar EUR 16 mln.

Over één zaak waren alle Nederlandse betrokkenen het wel eens: de gekorte begrotingssteun moest gekoppeld worden aan effectiviteit van de steun en aan goed bestuur. Erkend werd dat *‘de begrotingssteun aan Uganda onder druk staat vanwege afnemende rule of law, corruptie, algemene twijfels over de effectiviteit van de hulp (teleurstellende resultaten, met name in de sectoren onderwijs en decentralisatie) en de kwaliteit van de dialoog met de overheid’*. Aan de andere kant, *‘Begrotingssteun blijft theoretisch de beste strategie voor het bereiken van de Millennium Development Goals, MDGs’*, aldus een intern schrijven.²¹⁸

Tanzania

Het belangrijkste partnerland in Sub-Sahara Afrika, Tanzania, ontving van 2000-2006 voor EUR 150 mln algemene begrotingssteun van Nederland. Het macro-economische beleid kreeg meestal een redelijk goede beoordeling (ruime economische groei, lage inflatie, economische liberalisering), maar er was ook forse kritiek op goed bestuur, corruptie en uitvoeringcapaciteit. In de evaluatieperiode waren er felle verschillen van mening tussen DAF, die vanwege de corruptie meestal tegen begrotingssteun was aan Tanzania, en de budgethouder, die voorstander was. De ambassade deelde de kritiek van DAF (*‘de wijze waarop Tanzania zijn eigen publieke uitgaven verantwoordt is naar Nederlandse controlemaatstaven vooralsnog onvoldoende’*), maar was van 2000 tot 2005 voorzichtig voorstander van begrotingssteun.²¹⁹

Sinds 2000 ontving Tanzania elk jaar algemene begrotingssteun, maar de fluctuaties van de bedragen zijn opvallend, net als die van de jaarlijkse hulp, zoals tabel 6.2 laat zien.

217 Vragen van de leden Koenders en Samsom (beiden PvdA) aan de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking over misdaden van het Ugandese leger in Noord-Uganda en illegale goudexploitatie in Oost-Congo, nr. 259, 27 september 2005, amendement van het lid Samsom, TK 30 300 V, nr. 29, 22 november 2005, en amendement van het lid Van der Laan, TK 30 300 V, nr. 38, 24 november 2005.

218 Directie Sub-Sahara Afrika, interne documentatie 2007.

219 Document van overdracht Dar es Salaam, opgesteld in 2005 ter gelegenheid van de ambassadeurswisseling.

Tabel 6.2 Aandeel algemene begrotingssteun en totale Nederlandse hulp aan Tanzania, 2000-2006 (in EUR mln)

jaar	algemene begrotingssteun	totaal Nederlandse hulp	aandeel
2000	39	102	38%
2001	16	59	27%
2002	15	76	20%
2003	25	57	45%
2004	15	63	23%
2005	10	41	25%
2006	30	77	40%

Bron: Midas (2000-2002) en Piramide (2003-2006).

De totale Nederlandse hulp aan Tanzania schommelde in die jaren tussen EUR 102 mln (2000) en EUR 41 mln (2005). Het aandeel algemene begrotingssteun fluctueerde tussen 20% en 45%.

Uit interviews blijkt dat de hoogte van de begrotingssteun was ingegeven door de wens onderuitputting van het ontwikkelingsbudget te voorkomen. De ambassade bevestigde dat er de laatste jaren naar gestreefd werd een kwart tot een derde van het jaarbudget beschikbaar te stellen voor begrotingssteun. Tabel 6.2 laat zien dat de percentages in de periode 2003-2006 achtereenvolgens 45, 23, 25 en 40 waren. De onvoorspelbaarheid in de besluitvorming bleek ook in 2000, toen op het eiland Zanzibar tijdens de verkiezingen malversaties plaatsvonden door de regeringspartij. Terwijl de ambassade op de hulp wilde korten vanwege slecht bestuur, besloot de minister bijna EUR 40 mln incidentele begrotingssteun te geven.

De Nederlandse begrotingssteun werd sinds 2000 in multidonor-verband gegeven. De ambassade wilde in 2002 overgaan tot meerjarige committering. Dat zou Nederland tot een betrouwbare en voorspelbare partner maken, het zou donorcoördinatie bevorderen en Nederland zou meer invloed hebben op belangrijke thema's en sectoren, zoals goed bestuur. De Haagse budgethouder stond achter het idee van meerjarige committeringen, maar DAF dacht anders. Uiteindelijk ging Nederland over tot een driejarige committering. Het bleek een keurslijf waar de ambassade, toen er in 2003 geschoven moest worden met betalingen (eerst vanwege bezuinigingen, later omdat er toch geld over was), niet erg gelukkig mee was. Bovendien besloot de minister in 2003 dat Nederland voorzichtiger moest

zijn met meerjarige committeringen. Toen op aanwijzing van de minister ook nog het aantal sectoren moest krimpen, waarschuwde de ambassade: *‘Had je vroeger 86 activiteiten waarin in twee of drie werd onderbesteed, dan kon je vrij gemakkelijk schuiven. Nu hebben we vier sectoren met grote bedragen budgetsteun. Als daar vertraging optreedt zit je onmiddellijk met een niet meer weg te werken onderbesteding.’*²²⁰

Aan het einde van de evaluatieperiode was er opnieuw sprake van een meerjarige committering met een jaarlijks bedrag van EUR 30 mln begrotingssteun.

Inmiddels (per 1 januari 2007) is het budgethouderschap terechtgekomen bij de ambassade, die van mening is dat voortaan alle hulp in de vorm van algemene begrotingssteun moet verlopen.

Tot slot, over het beoordelingskader hebben deelnemers aan het besluitvormingsproces drie belangrijke punten van zorg geuit: indicatoren, appreciatiekaders en rapportagestructuren veranderen te veel en zijn te uitgebreid geworden, ze geven een toetsingskader maar dreigen de doelstellingen van begrotingssteun uit het oog te verliezen, en ze geven ondanks hun schijnbare ‘hardheid’ ruimte voor subjectiviteit.²²¹

6.3.4 Beleidsdialoog

Aan algemene begrotingssteun is een beleidsdialoog gekoppeld. Sleutelbegrippen zijn *ownership*, harmonisatie en *alignment*. *Ownership* staat voor het principe dat de leiding in het proces bij de regering van het ontvangende land ligt. Harmonisatie wil zeggen dat donoren hun procedures en werkwijzen op een lijn brengen.

Alignment betekent dat het beleid van donoren is afgestemd op beleid en procedures van de ontvangende partij. De bilaterale beleidsdialoog is meestal vervangen door een multidonor-forum, wat resulteert in multidonor-akkoorden en meerjarige committeringen. De hulparchitectuur is bijna identiek in alle landen die begrotingssteun ontvangen. Daarom volgt hier alleen de situatie in Tanzania, die illustratief is voor de overige vier landen.

Het Nederlandse bilaterale hulpprogramma in Tanzania bestaat uit algemene begrotingssteun, sectorale steun voor twee sectoren en vijf ‘resultaatgebieden’ (zoals bevordering van de particuliere sector).²²² De begrotingssteun gaat recht-

220 Interne e-mailcorrespondentie ambassade Dar es Salaam, 8 september 2003.

221 Interviews met beleidsmedewerkers betrokken bij de besluitvorming. Zie ook hoofdstuk 12 over instrumenten voor goed bestuur, met daarin de resultaten van een enquête onder Nederlandse ambassades over het *Track Record*.

222 Document van overdracht Dar es Salaam, opgesteld in 2005 ter gelegenheid van de ambassadeurswisseling. Dit document vormt, met andere documenten en de deelstudie Instrumenten van goed bestuur, de belangrijkste bron voor deze paragraaf.

streeks naar het ministerie van Financiën en heeft een directe relatie met het nationale plan voor armoedebestrijding, waaraan donoren zich gezamenlijk verbonden hebben in het *Joint Assistance Programme*. De Tanzaniaanse regering heeft het Development Cooperation Forum (DCF) in het leven geroepen, het overlegorgaan met de Development Partners Group (DPG), de donoren, om de *alignment* te bevorderen. Hier komen beleidsmatige en ook politiek gevoelige onderwerpen aan de orde. De DPG, onder meer bedoeld voor harmonisatie, bespreekt regelmatig met Tanzaniaanse ambtenaren de voortgang van het nationale plan voor armoedebestrijding, zoals in de *Poverty Monitoring Steering Committee* en de *Research Analysis* sub-groep.

Nederland geeft begrotingssteun via het *Poverty Reduction Budget Support*, waaraan alle donoren van begrotingssteun deelnemen. In 2005 waren dat er veertien.²²³ Sommige thema's die met algemene begrotingssteun samenhangen zijn aanleiding tot afzonderlijke deelactiviteiten, zoals het *Public Finance Management Reform Programme* en het *Public Expenditure Review*. Ze vergen regelmatig overleg waaraan de ambassade deelneemt. Bovendien maakt de ambassade deel uit van *Task Forces* op het gebied van rekenschap en financiële decentralisatie, en is zij actief op deel-terreinen, zoals democratisering, participatie van niet-overheidsactoren en lokaal bestuur. Samen met Ierland is Nederland de leidende donor op het gebied van lokaal bestuur. De Tanzaniaanse overheid, ten slotte, heeft een *Anti-Corruption Task Force* gecreëerd, waaraan ook donoren (inclusief Nederland) deelnemen.

Al deze activiteiten betreffen alleen nog maar de beleidsdialoog die uit algemene begrotingssteun voortvloeit. Daarnaast is er nog de beleidsdialoog op sectoraal of thematisch niveau. Samen met de doelstellingen van harmonisatie en *alignment* zijn ze in de loop der jaren de belangrijkste activiteit geworden van de Nederlandse ambassade. In totaal nam de ambassade rond 2005 deel aan ongeveer veertig overlegfora, waarvan bijna de helft te maken had met algemene begrotingssteun en nauw verwante terreinen. De situatie in de hoofdsteden Accra, Kampala, Maputo en Ouagadougou is vergelijkbaar.

6.3.5 Begrotingssteun per capita

Algemene begrotingssteun is bedoeld voor de publieke zaak. Om de context van het ontvangende land in aanmerking te nemen toont tabel 6.3 het bedrag aan begrotingssteun per capita. Dat geeft een idee van wat met deze hulpbedragen

223 De totale begrotingssteun was in 2005 ruim USD 400 mln, zo'n 14% van de overheidsuitgaven. Nederland is met een aandeel van circa 5% een van de kleinere donoren.

aan resultaten verwacht mag worden, verondersteld dat alle begrotingssteun op de bestemde plek aankomt en in aanmerking nemend dat Nederland niet de enige geveer van algemene begrotingssteun is. Het is ook belangrijk deze bedragen voor ogen te houden bij de beleidsdialoog die Nederland aan begrotingssteun verbond.

Tabel 6.3 Begrotingssteun 1998-2006 per capita per jaar

land	totaal begrotingssteun (in EUR mln)	gemiddelde bevolkingsomvang (in EUR mln)**	per capita 1998-2006 (in EUR)	per capita per jaar (in EUR)
1. Ghana	159 (8 jaar)*	20	8	1
2. Tanzania	150 (7 jaar)	35	5	<1
3. Mozambique	150 (8 jaar)	18	8,50	1,06
4. Uganda	119 (8 jaar)	26	4,60	<1
5. Mali	100 (9 jaar)	12	8,33	<1
6. Burkina Faso	95 (6 jaar)	12	8	1,33
7. Benin	15 (3 jaar)	8	2	<1
8. Kaapverdië	12 (4 jaar)	0,5	24	6
9. Burundi	8 (1 jaar)	8	1	1
10. Zambia	(1 jaar)	12	0,50	<1

* Voor elk land is rekening gehouden met het aantal jaren dat begrotingssteun is ontvangen.

** De bevolkingsomvang in 2001 is als proxy gehanteerd. Bron: *African Economic Outlook 2006/2007*, Part III, Table 13. Voor drie landen zijn recentere jaren gebruikt: Benin (2004) en Burundi en Zambia (2006).

6.3.6 Ontwikkelingen in 2007

Hoewel de evaluatieperiode loopt tot en met 31 december 2006 is de volgende gebeurtenis nog het vermelden waard in verband met de aanbevelingen en aandachtspunten. Begin 2007 leidde de beoordeling van *Track Records* tot de conclusie dat zeven landen niet langer voor begrotingssteun in aanmerking kwamen. Dit kwam door de aanscherping van criteria over bestrijding van corruptie en handhaving van de rechtsstaat. Van de zeven landen waren drie Afrikaanse partnerlanden: Mozambique, Uganda en Tanzania.²²⁴ De nieuwe minister voor Ontwikkelings-samenwerking hield in eerste instantie een beslissing aan. Vervolgens besloot hij de voorgestelde begrotingssteun te halveren voor de landen waarmee geen meerjarig contract bestond en te handhaven in geval van een meerjarige committering.

224 Memo DEK 010-2007 van DEK aan Plv. DGIS, 22 februari 2007, *Goedkeuring modaliteitskeuze naar aanleiding van Track Record beoordeling 2007*.

Dat betekende goedkeuring voor Mozambique en Tanzania, maar halvering van de voorgestelde begrotingssteun aan Uganda.²²⁵

6.4 Bevindingen

6.4.1 Inleiding

Een evaluatie van algemene begrotingssteun is moeilijk omdat de exacte besteding niet is na te gaan. Na storting in de staatskas van het partnerland gaan deze (ongeoormerkte) fondsen immers op in de algemene financiële middelen. Met het extra geld kan het partnerland additionele activiteiten financieren of besluiten minder nieuwe leningen af te sluiten of bestaande leningen versneld af te lossen. Evaluatie van algemene begrotingssteun focust dus op het beleid van het partnerland en op de additionele activiteiten die de regering van dat land heeft ondernomen.²²⁶ Die worden dan beoordeeld in het licht van de hoofddoelstelling van het beleid van zowel de ontvangende als de gevende partij. De vraag is dus of een bijdrage is geleverd aan armoedebestrijding en economische groei in het ontvangende land.

Daarnaast kunnen ook de intermediaire processen en doelstellingen worden geëvalueerd, zoals:

- de beleidsdialoog en de invloed van donoren op beleid en op beleidsvormingsprocessen;
- institutionele veranderingen als gevolg van de beleidsdialoog, de gestelde condities of de stijging van de overheidsuitgaven voor ontwikkelingsrelevante doelen;
- het functioneren van de overheid;
- het beheer van de overheidsfinanciën;
- donorharmonisatie, *alignment*, lokaal *ownership*, verlaging van de transactiekosten.

De keten van mogelijke causale relaties tussen inputs en impact is lang, strekt zich uit over meerdere jaren en wordt beïnvloed door veranderingen in economische, politieke, demografische, klimatologische en andere omstandigheden. Dat maakt

225 Memo DEK 017-07 van DEK aan R, 12 april 2007, *Goedkeuring begrotingssteun in landen met zwak bestuur of corruptie risico, referentie uw 508/R1 en dzz DEK 010-2007 en memo 508/R1 van RS aan DEK, 5 maart 2007, Goedkeuring modaliteitskeuze naar aanleiding van Track Record beoordeling.*

226 De Handleiding Programmahulp stelde in 1994: *'De macro-gerichte programmahulp heeft tot doel het algehele beleid van een land te ondersteunen. Het veronderstelt c.q. vereist, een acceptabele macro-economische, sociale en politieke uitvoeringscapaciteit.'* (p.4). De Notitie macro-georiënteerde macrohulp (1999) noemde geen doel van deze hulpmodaliteit. De Notitie relatie macro-georiënteerde macro-hulp en sectorale programmahulp van 2001 gaf aan dat *'Macrohulp is gericht op de ondersteuning van het totale ontwikkelingsproces van een land en het daaraan ten grondslag liggende overheidsbeleid. Om in aanmerking te komen voor macrohulp dient een land te beschikken over een positief 'Track Record'.*' (p.6).

het zeer moeilijk een bepaald resultaat uitsluitend toe te schrijven aan algemene begrotingssteun (attributieprobleem). Ook het omgekeerde, het uitblijven van positief resultaat, is moeilijk toe te schrijven aan het falen van algemene begrotingssteun. Toch kan wel gezocht worden naar een zo hoog mogelijke mate van aan-nemelijkheid dat algemene begrotingssteun al dan niet heeft bijgedragen aan bepaalde uitkomsten.

Zoals in de inleiding vermeld, is de meest omvattende en gesystematiseerde evaluatie van algemene begrotingssteun de *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004*, uitgevoerd onder leiding van het International Development Department (IDD) van de Universiteit van Birmingham, kortweg de IDD-studie. De hierna volgende bevindingen en conclusies zijn voor Burkina Faso, Mozambique en Uganda hoofdzakelijk gebaseerd op de IDD-studie, en voor Tanzania en Ghana op afzonderlijke, maar methodologisch eendere evaluaties van algemene begrotingssteun.²²⁷ Deze evaluaties hadden als doel het vaststellen van de mate waarin en onder welke omstandigheden algemene begrotingssteun een relevante, efficiënte en effectieve impact heeft op duurzame armoedebestrijding en economische groei. Als inputs werden beschouwd: fondsen, beleidsdialoog, condities, technische assistentie.²²⁸

De vijf betrokken landen delen een aantal karakteristieken van lage-inkomens-landen: erg hulpafhankelijk, rudimentair ontwikkelde en slecht functionerende instituties, een kleine formele sector van de economie, onvoldoende ontwikkelde marktsystemen, een beperkte infrastructuur, laag opleidingsniveau van de bevolking en een inkomen per hoofd van de bevolking dat sparen of investeren bijna onmogelijk maakt. Deze karakteristieken remmen economische groei en armoedebestrijding en beïnvloeden de resultaten op korte (output, outcome) en langere termijn (impact) van internationale hulp.

Hieronder volgen eerst de hoofdlijnen van de evaluatie-uitkomsten; daarna wordt ingegaan op enkele landenspecifieke bevindingen en conclusies.

6.4.2 Beïnvloeding van beleid en beheer

Over de evolutie in de betrekkingen tussen ontvangers en gevers bestaat geen eensluidend oordeel. Aan de ene kant wordt geoordeeld dat algemene begrotingssteun de hulprelatie heeft veranderd in de richting van minder conditionaliteiten

227 *Evaluation of General Budget Support, A Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004*, IDD et al, 2006/2007 en *Beleidsreactie Evaluation of General Budget Support, A joint evaluation of General Budget Support 1994-2004*, TK 30548 2, 1 juni 2006., TK 30 548, 1 juni 2006.

228 *IDD-studie, Syntheserapport*, p. 1.

en meer partnerschap. Dit is meer de zienswijze van donoren dan van ontvangers, hoewel ook donoren onderling van opvatting verschillen. Aan de andere kant ziet men, vooral in de ontvangende landen, nauwelijks verschil tussen de oude conditionaliteiten uit structurele aanpassingsprogramma's en de *performance*- of voortgangsindicatoren verbonden aan begrotingssteun.

De invloed van algemene begrotingssteun op het beleid en de uitvoering had vooral plaats in de beleidsdialoog over de strategie voor armoedebestrijding. Die dialoog waaierde uit over deelterreinen als macro-economische discipline, budgetprioriteiten, budgetuitvoering, management van overheidsfinanciën, verantwoording van en controle op overheidsuitgaven en versterking van instituties. Veel discussies hadden betrekking op processen. De realiteit in de vijf landen was te divers voor de onderzoekers om algemene uitspraken te doen. De IDD-studie concludeerde dat er nog veel werk te doen was om nieuw beleid in budgetteringsprioriteiten en effectieve budgetuitvoering te vertalen, vooral in Mozambique.²²⁹ Een belangrijk instrument voor deze (financiële) vertaalslag is het *Medium Term Expenditure Framework*. Het gebruik daarvan werd sterk aanbevolen.

De IDD-studie wees ook op het spanningsveld tussen het *ownership* van het ontvangende land en de wens van donoren om hun principes, ideeën en strategieën terug te vinden. Een recente IOB-evaluatie signaleerde hetzelfde spanningsveld, wat vaak leidde tot *back seat driving*.²³⁰

6.4.3 Het functioneren van de overheid

Begrotingssteun leverde de ontvangende landen een aanzienlijke verhoging op van de overheidsinkomsten en daarmee van de publieke activiteiten. Ook werd uitbreiding van de capaciteit van overheidsinstanties mogelijk gemaakt. De IDD-studie concludeerde echter dat in veel gevallen deze capaciteitsuitbreiding onvoldoende is geweest om de extra fondsen doeltreffend en efficiënt te besteden. Een andere conclusie was dat algemene begrotingssteun heeft geleid tot een sterker beheer van de overheidsfinanciën. In alle landen is in de beleidsdialoog en de betalingscondities veel aandacht geschonken aan het beheer van openbare financiën. In de meeste landen ging begrotingssteun gepaard met speciale programma's en technische assistentie voor planning, programmering en verantwoording van de uitgaven tot en met interne en externe controle.

229 IDD-studie, *Syntheserapport*, p. 39.

230 *Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005*, IOB 2007, p. 28.



Pleidooi voor betere belastinginning. Foto: Roel Burgler

6.4.4 Harmonisatie, alignment en ownership

De IDD-studie concludeerde dat donorcoördinatie en -harmonisatie sterk zijn verbeterd. In alle landen zijn vormgeving en planning van programma's gezamenlijk aangepakt, vaak geformaliseerd. Overleg met de overheid, monitoring en evaluatie en andere afspraken zijn nagenoeg altijd gezamenlijk uitgevoerd, wat de transactiekosten deed dalen. Zeer waarschijnlijk leidde de harmonisatie tot grotere doeltreffendheid dan bij individueel optreden het geval was geweest. Bovendien droegen deze ervaringen ook bij aan harmonisatie en *alignment* bij andere hulpmodaliteiten. Gezien de proliferatie van overlegstructuren is het zeer de vraag of het gezamenlijk optreden van donoren de beoogde doelstelling van lagere transactiekosten heeft gerealiseerd (en dus de doelmatigheid heeft verbeterd).

Alignment is de afstemming op beleid en procedures van de ontvangende overheid. Er is onderscheid tussen beleidsmatige en beheersmatige *alignment* en ook gedeeltelijke en volledige *alignment*. In feite leidt algemene begrotingssteun altijd tot volledige *alignment*: de financiële middelen worden immers overgedragen aan het partnerland en besteed volgens diens prioriteiten, overheidsinstanties en financiële procedures. Doordat begrotingssteun, die per definitie *aligned* is, een aanzienlijk deel van de hulp is gaan uitmaken, is er de laatste jaren ook een hogere mate van *alignment* van de totale hulp aan die landen. Een verbeterde *alignment* betekent niet automatisch effectievere armoedebestrijding of hogere economische groei.

Die zijn weer afhankelijk van andere variabelen, zoals de aard en de kwaliteit van het overheidsbeleid, grondstoffenprijzen, handelsakkoorden of weersomstandigheden.

De begrippen *alignment* en *ownership* zijn nauw met elkaar verbonden. Volledige *alignment* maakt een hoge mate van *ownership* mogelijk, maar niet per definitie. We refereerden al aan het spanningsveld tussen de wens tot beleidsbeïnvloeding van donoren en effectief lokaal *ownership*. Dit is zeker het geval als prioriteiten van partnerland en donoren onvoldoende samenvallen. De IDD-studie wijst erop dat donoren vaak meer prioriteit toekennen aan gerichte armoedebestrijding dan het ontvangende land.

6.4.5 Economische groei

De IDD-studie heeft helaas geen systematisch onderzoek gedaan naar de invloed van algemene begrotingssteun op economische groei, stimulering van de binnenlandse vraag en de structuur van de economie. Dit is een tekortkoming, want algemene begrotingssteun was in een aantal landen zo omvangrijk dat de besteding van die fondsen waarschijnlijk wel invloed heeft gehad op deze economische grootheden.²³¹

De IDD-studie komt niet verder dan de constatering dat algemene begrotingssteun in de betreffende landen heeft bijgedragen aan handhaving van de *bestaande* (cursivering IOB) macro-economische stabiliteit, wat verondersteld wordt gunstig te zijn geweest voor de economische groei. De begrotingsdiscipline is versterkt en de tekorten op de overheidsbegroting en de betalingsbalans namen af. Hierbij dient te worden aangetekend dat donoren meestal alleen begrotingssteun gaven aan landen die al overeenstemming hadden met het IMF over hun monetaire en begrotingsbeleid. Verder heeft algemene begrotingssteun geen geconstateerd negatief effect gehad op de belastinginkomsten. Integendeel, meestal ging begrotingssteun gepaard met verbeterd beheer van de openbare financiën, inclusief belastinginning.

6.4.6 Armoedebestrijding

De IDD-studie onderscheidt vijf dimensies van armoede, overeenkomstig de OESO/DAC-definitie. Voor een ervan, toegang tot publieke diensten, was de con-

²³¹ In 2001-2004 was in Uganda de algemene begrotingssteun gemiddeld gelijk aan circa 23% van de overheidsbestedingen en aan circa 5% van het bni. Voor Burkina Faso bedroegen deze percentages respectievelijk 16 en 3 en voor Mozambique 11 en 3. Bron: IDD-studie Uganda country report, Burkina Faso country report, Mozambique country report, mei 2006.

clusie dat na een aantal jaren begrotingssteun de overheidsuitgaven voor onderwijs en gezondheidszorg substantieel zijn verhoogd en meer mensen van de voorzieningen gebruik maakten.²³² Deze verbeterde toegankelijkheid ging echter niet gepaard met een betere kwaliteit van de voorzieningen; die kon zelfs achteruit gaan (zoals in het onderwijs in Uganda).²³³

Helaas heeft de IDD-studie niet geleid tot solide conclusies over de effecten op twee andere armoededimensies: de inkomens en de emancipatie van de armen. De onderzoekers schreven dit toe aan gebrek aan betrouwbare statistische gegevens, aan de vele factoren die meespelen en aan de plausibiliteit dat algemene begrotingssteun pas op langere termijn effect heeft op de levensomstandigheden van armen.

6.4.7 Burkina Faso²³⁴

Burkina Faso is zeer hulpafhankelijk: overheidsuitgaven in de evaluatieperiode kwamen voor de helft uit officiële hulp gelden, die jaarlijks 12-15% van het bni bedroegen. Het Nederlandse aandeel in de begrotingssteun van alle donoren schommelde jaarlijks tussen de 10 en 20%. In 2001 kreeg Burkina Faso voor het eerst algemene begrotingssteun, eerst van vijf, later van tien donoren. Drie van hen deden dit op basis van leningen: IMF, Wereldbank en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank. De totale begrotingssteun nam jaarlijks toe, maar het totaalbedrag aan projecthulp werd niet minder. De algemene begrotingssteun die in de IDD-studie is geëvalueerd bedroeg ongeveer USD 500 mln (2001-2004).

Volgens de IDD-studie zijn de positieve effecten op het functioneren van de overheid, beleidsformulering en samenwerking tussen overheid en donoren goed aantoonbaar; de impact op armoedebestrijding en economische groei is echter veel moeilijker vast te stellen. De drie meest in het oog springende positieve effecten waren: harmonisatie van de hulp, stijging van de budgetten voor de sociale sectoren, en beter beheer van de overheidsfinanciën.

De macro-economische situatie was vóór 2001 al stabiel. Begrotingssteun droeg bij aan handhaving daarvan door extra toestroom van deviezen, bijdrage aan het overheidsbudget en ondersteuning van de IMF-condities voor het macro-economische beleid. In de periode 2000-2004 stegen de overheidsuitgaven dankzij algemene begrotingssteun, maar ook door toegenomen belastinginkomsten en schuldver-

²³² Zoals in Burkina Faso, Mozambique en Uganda.

²³³ IDD-studie, *Syntheserapport*, pp. 68-72.

²³⁴ Dit deel is hoofdzakelijk gebaseerd op de IDD-studie *Burkina Faso country report*, 2006, p. 262.

lichting. Hoewel begrotingssteun bijdroeg aan de absolute verhogingen van het overheidsbudget voor de sociale sectoren, moet de relatieve stijging vooral op het conto van de schuldverlichting worden geschreven.

Het percentage overheidsuitgaven voor basisonderwijs en gezondheidszorg was in de geëvalueerde periode iets hoger dan in de tweede helft van de jaren negentig. Absoluut was de stijging echter zo groot dat onderwijs, gezondheidszorg en drinkwater voor veel meer mensen beschikbaar kwamen. De gemiddelde kwaliteit van deze faciliteiten liet echter te wensen over en ook bestond er onzekerheid over de mate waarin de armen van deze faciliteiten gebruik maakten.

Het aantal mensen beneden de armoedegrens daalde van 55% in 1998 tot 47% in 2003. Deze trend kan echter niet in verband gebracht worden met algemene begrotingssteun omdat die pas in 2001-2002 startte. Bovendien gaat begrotingssteun niet gepaard met specifieke maatregelen voor inkomensverbetering van de armen. De eventuele impact van algemene begrotingssteun daarop is hooguit indirect, via economische groei en macro-economische stabiliteit. Door de beleidsdialoog verbeterde het beleid voor armoedebestrijding. Echter, ook in de geactualiseerde versie van het PRSP (2004) is beleid voor de productieve sectoren nog steeds onvoldoende uitgewerkt.

Algemene begrotingssteun heeft een belangrijke stimulans gegeven aan het (al lopende) programma ter verbetering van het beheer van de overheidsfinanciën. De gesteunde hervormingsprogramma's voor *public finance management* zijn een versterking van de beoogde *governance*. Corruptie is een aandachtspunt voor regering en donoren, zeker na de publicatie van het uitgebreide 2003 *Human Development Report* van UNDP over dit fenomeen.²³⁵

Harmonisatie en *alignment* zijn sterk verbeterd met een goed gestructureerde vorm van overleg, een systeem van jaarlijkse *reviews* en overeenstemming over doelstellingen en strategieën. De beleidsdialoog was uitgebreider en beter geïntegreerd dan bij de traditionele projecthulp of sectorale programma's mogelijk zou zijn geweest. De controle van de overheid over het ontwikkelingsproces (*ownership*) is versterkt en de voorspelbaarheid van de omvang van de hulpstromen is verhoogd, aldus het Burkina Faso-landenrapport.

235 *Rapport sur le Développement Humain 2003: Corruption et développement humain*, UNDP, 2003. De Burkina Faso-landenevaluatie van de IDD-studie gaat niet erg diep in op het verschijnsel corruptie, evenmin als het IDD-syntheserapport. Er zijn sterke aanwijzingen dat corruptie meer aandacht had verdiend. Een gebrekkig functionerende Rekenkamer, zwakke parlementaire controle, leemten in de aanbestedingsprocedures en onder meer corruptie in het onderwijs zijn slechts enkele indicatoren.

6.4.8 Ghana²³⁶

Voor Ghana is algemene begrotingssteun geëvalueerd voor de periode 2003-2005 en deels 2006, een relatief korte periode dus. Per jaar werd ongeveer USD 300 mln algemene begrotingssteun gegeven via een Multi-Donor Budget Support-regeling. De begrotingssteun vormde in 2003 bijna 40% van alle hulp, in 2005 27%. Het aandeel van begrotingssteun in de totale overheidsuitgaven daalde van 13% in 2003 naar 9% in 2005.

De onderzoekers signaleerden dat in Ghana geen duidelijke en definitieve verschuiving van hulp naar vrij besteedbare algemene begrotingssteun plaatsvond. Veel ministeries behielden de optie van *common basket funding* of projecthulp, die nog steeds buiten het bereik van het ministerie van Financiën, het kabinet, of het parlement vallen.

De beleidsdialogo is op geen enkel terrein van beslissende invloed op het toekennen van begrotingssteun geweest. De discussies over het *Performance Assessment Framework* waren soms problematisch en confronterend. De bijdrage aan donor-harmonisatie en *alignment* was bescheiden. Positiever werd geoordeeld over de voorspelbaarheid van begrotingssteun en vermindering van transactiekosten, al was verbetering mogelijk.²³⁷

Begrotingssteun maakte vermindering van het fiscale tekort mogelijk, minder schulden en rentebetalingen, en een stijging van de overheidsuitgaven. Het totale bedrag aan begrotingssteun was echter bescheiden en van afnemend belang in vergelijking met de totale hulp en macro-economische gegevens. Over het macro-economische beleid werd vooral met het IMF een dialoog gevoerd. De onderzoekers waren voorzichtig positief over de invloed van algemene begrotingssteun op ander overheidsbeleid, zoals ontwikkeling van de private sector of hervormingen van de publieke sector, maar stelden dat die veranderingen ook zonder begrotingssteun tot stand zouden zijn gekomen.

De uitgaven voor armoedebestrijding zijn enorm gestegen, zowel absoluut (verdubbeld tussen 2002 en 2005) als relatief (van 28% naar 35% van de totale uitgaven). Deels kwam dit door verhoging van salarissen in de gezondheidszorg en het onderwijs. Het onderwijs vertoonde een flinke groei van het aantal scholen, onder-

²³⁶ Dit deel is hoofdzakelijk gebaseerd op de *Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support to Ghana: Evaluation of Outputs, Outcomes & Impacts and Recommendations on Future Design & Management of Ghana MDDBS*, 2007, p. 167.

²³⁷ Dit neemt niet weg dat in individuele gevallen sprake kon zijn van weinig voorspelbaarheid, zoals bij de Nederlandse incidentele begrotingssteun in 2001 en 2004 (zie paragraaf 6.3.3).

wijzers en leerlingen en een afname van regionale en van *gender-based* verschillen (het laatste is een van de millenniumdoelen). Dit was beleid dat in de sectorale dialoog aan de orde kwam. De resultaten in de gezondheidszorg waren teleurstellend, ondanks een actieve beleidsdialoog. Het is vooral moeilijk gebleken de lopende kosten in de hand te houden. De IDD-studie kon geen uitspraak doen over de bijdrage van algemene begrotingssteun aan vermindering van de armoede, omdat de meest recente gegevens dateerden van 1999. Later beschikbaar gekomen, meer recentere gegevens wijzen echter uit dat de armoede aanzienlijk is gedaald: van 39,5% in 1998/99 naar 28,5% in 2005/2006.²³⁸

Een van de belangrijkste beleidsdialogen tussen Ghana en de donoren betreft de versterking van het Ghanese *public financial management*-systeem (PFM). De comitering van Ghana aan de vele gerealiseerde hervormingsactiviteiten lijkt oprecht, maar soms zijn verbeteringen achtergebleven bij de beloftes. De grote verschillen tussen begroting en feitelijke uitgaven zijn gebleven. De sterke nadruk van donoren op *policy triggers* en de eraan verbonden conditionaliteiten wierpen echter een schaduw over de open discussie en stonden evenwichtiger benaderingen en strategieën in de weg.

Op het terrein van goed bestuur bestaat een gevarieerd beeld. De invloed van parlement en maatschappelijk middenveld is toegenomen en de overheid is transparanter, maar decentralisatie is niet gerealiseerd, politieke patronage is intact gebleven en de indruk van corruptie in overheidsdiensten is onverminderd hoog. Al met al noemen de onderzoekers de algemene begrotingssteun aan Ghana een efficiënte en effectieve hulpvorm en zijn zij ervan overtuigd dat geen enkele andere hulpvorm dezelfde voordelen en resultaten had opgeleverd. Hun boodschap aan donoren is begrotingssteun minder te zien als kanaal voor een beleidsdialoog en meer als een instrument voor begrotingsfinanciering. Ze twijfelen echter aan de capaciteit van de Ghanese overheid om *pro-poor*-armoedebeleid te ontwikkelen met de bijbehorende begrotingen. In het Ghanese beleid hebben volgens hen man-vrouw-aangelegenheden een hoger profiel dan *pro-poor issues*.

6.4.9 Mozambique²³⁹

Na het einde van de burgeroorlog (1992) werd Mozambique een *donor darling*. Buitenlandse donoren steunden het land met ongeveer USD 1 mld per jaar in de periode 1992-2004 (ongeveer 30% van het bni), wat het land zeer hulpafhankelijk

²³⁸ Ghana Living Standard Survey 2005/2006.

²³⁹ Dit deel is hoofdzakelijk gebaseerd op de IDD-studie *Mozambique country report*, 2006, p. 263.

heeft gemaakt. Het aandeel van algemene begrotingssteun in de totale hulp steeg van 3% in 2000 naar bijna 20% in 2004, met een corresponderende afname van projecthulp. Bijna 20% van de overheidsuitgaven van Mozambique was in 2005 afkomstig uit algemene begrotingssteun. De begrotingssteun die onderwerp was van de IDD-studie bedroeg ongeveer USD 600 mln (2000-2004). Het aantal donoren dat begrotingssteun gaf nam in deze periode toe zes tot zeventien (2005). De Nederlandse begrotingssteun was gemiddeld 15 à 20% van de totale begrotingssteun.

De IDD-studie komt in grote lijnen tot dezelfde conclusies als bij andere geëvalueerde landen: positieve invloed op harmonisatie en *alignment*, opgaande lijn in *public finance management*, maar geen concrete uitspraken over de invloed op economische groei en armoede.

Over de nationale planning en begrotingssystematiek doen de onderzoekers opmerkelijke uitspraken. De begroting komt onvoldoende overeen met de planning, de feitelijke uitgaven stroken niet met de goedgekeurde begroting en veel overheidsuitgaven worden niet geregistreerd. De voorbeelden die worden genoemd betreffen 27% van de externe schenkingen (2003) en 48% van de investeringsschenkingen (2005). Door een gebrek aan overzicht is de regering niet in staat haar eigen middelen optimaal in te zetten. De staatsbegroting financiert voornamelijk lopende kosten uit belastingopbrengsten en fondsen van bilaterale en multilaterale donoren. Ministeries en provincies ontvangen ook rechtstreeks gelden van donoren voor investeringen. Door al deze zwakheden is de overheid nauwelijks in staat verantwoording af te leggen.²⁴⁰

Navraag (door IOB) bij de IDD-onderzoekers en bij Nederlandse betrokkenen bevestigden de juistheid van het voorgaande, met een belangrijke kanttekening. De toenmalige Nederlandse ambassadeur in Maputo benadrukte dat het hier gaat om de situatie vóór begrotingssteun, dat het deels de schuld is van donoren die nog steeds steun verlenen buiten de staatsbegroting om, en dat er inmiddels veel is veranderd: door de begrotingssteun presteert Mozambique thans beter in *public finance management*. De beslissing om in Mozambique de stap naar algemene begrotingssteun te zetten was gewaagd, aldus deze bron, het werd echter gezien als de beste manier om in een land als Mozambique, met zulke zwakke instituties, vooruitgang te bereiken, zowel in armoedebestrijding als in verbetering van open-

²⁴⁰ IDD-studie, *Mozambique country report*, p. 51-52.

bare financiën, kwaliteit en transparantie van begroting en planning.²⁴¹

Begrotingssteun gaat in deze visie vooraf aan verbeteringen; beleidsdialogo en fondsen zijn middelen om deze te bereiken.

De IDD-onderzoekers constateerden dat algemene begrotingssteun het overheidsbudget, inclusief de allocaties voor armoedebestrijding, in absolute zin heeft doen stijgen, maar niet procentueel. Vanwege onvolkomenheden in de registratie is niet met zekerheid te zeggen of de omvang en procentuele verdeling van de werkelijke uitgaven overeenkomen met de budgetten.

Het aanbod van publieke diensten was door donorfinanciering van projecten en sectorale programma's al aan het stijgen voordat algemene begrotingssteun aan de orde was. Een deel van deze externe financiering is daarna omgezet in begrotingssteun. Begrotingssteun heeft niet aantoonbaar geleid tot verhoging van de financiering van publieke diensten, ook niet tot nieuwe beleidsinitiatieven op sectorniveau, wel tot ondersteuning van bestaand sectorbeleid.

De beleidsdialogo droeg bij aan beter beheer van de openbare financiën. Dat heeft niet geleid tot grotere fiscale discipline, maar de begrotingssteun heeft wel geleid tot een lager financieringstekort van de overheid.

Er is vergaande donorharmonisatie teweeggebracht, waarvan de invloed zich tot buiten de algemene begrotingssteun uitstreckte. Alle vormen van programmahulp zijn onderwerp van bespreking geworden en ook donoren die geen algemene begrotingssteun geven namen deel aan het overleg.

De snelle en hoge economische groei van jaarlijks 8% vond al plaats voordat algemene begrotingssteun werd gegeven. Het percentage van de bevolking beneden de armoedegrens daalde aanzienlijk, van bijna 70% in 1996 naar minder dan 55% in 2003. De onderzoekers schreven deze verbetering voor een (klein) deel toe aan algemene begrotingssteun, maar erkenden de zwakte van de aantoonbaarheid van een causale relatie.²⁴²

De onderzoekers verklaarden niet in een positie te zijn om een onafhankelijke uitspraak te doen over corruptie, maar citeerden wel de Wereldbank die corruptie in Mozambique beschreef als 'a growing concern', vergezeld van een indrukwekkende lijst van geruchtmakende corruptiegevallen. Zij haalden auteurs aan die stellen

241 E-mail van toenmalig ambassadeur in Maputo aan IOB, 24 september 2007.

242 IDD-studie *Mozambique country report*, p. 8g.

dat donoren bij corruptie de andere kant opkijken en wezen op talloze rapporten over corruptie, in opdracht van donoren geschreven, de officiële anti-corruptie-strategie van de regering, de anti-corruptie-eenheid, en de anti-corruptiewet uit 2004.²⁴³

6.4.10 Uganda²⁴⁴

Uganda is zeer hulpafhankelijk. In 2004 bedroeg de totale hulp USD 1,3 mld. Gemiddeld stond de hulp voor ruim 10% van het bni en voor 50% van de overheids-uitgaven. Uganda is pionier op diverse terreinen: het kwalificeerde als eerste voor de HIPC-schuldverlichting, het *Poverty Eradication Action Plan* liep vooruit op de latere PRSP's, en sinds 1998 is Uganda een laboratorium voor algemene begrotingssteun. De algemene begrotingssteun die in de IDD-studie is geëvalueerd bedroeg ongeveer USD 1,8 mld (1998-2004). Het Nederlandse aandeel in de totale begrotingssteun daalde de laatste jaren naar minder dan 5%.

Algemene begrotingssteun heeft de deviezenvoorraad van de Centrale Bank vergroot, de liquiditeit van de overheid verbeterd, bijgedragen aan handhaving van macro-economische stabiliteit en budgettaire discipline, en gezorgd voor stijging van de overheidsuitgaven voor sociale sectoren. De armen hebben daarvan kunnen profiteren door een sterke uitbreiding van de sociale dienstverlening. De snelle uitbreiding heeft de kwaliteit van de dienstverlening echter ondermijnd, met name in het onderwijs.²⁴⁵

Het percentage inwoners dat leeft onder de armoedegrens is in de jaren negentig gedaald van 56 naar 34, maar daarna weer gestegen tot 38 in 2003. Er is veel discussie over zowel de oorzaken van deze trends als de kwaliteit van de data. Een directe relatie met algemene begrotingssteun is moeilijk te leggen vanwege de vele andere factoren die de armoedesituatie van individuen beïnvloeden.

De vrij besteedbare fondsen en de afspraken over het beheer van de overheidsfinanciën hebben de nationale plannings- en budgetteringssystemen versterkt en de transparantie verhoogd. Maar of de verantwoording van uitgaven verbeterd is, is minder eenduidig en de fiduciaire risico's zijn nog steeds hoog. Volgens de onderzoekers lijkt het geen twijfel dat de corruptie in het land enorm is en nog steeds toeneemt. Donoren worden steeds ongeruster over onopgehelderde of ongestrafte corruptiezaken.

²⁴³ Idem, p. 121-122.

²⁴⁴ Dit deel is hoofdzakelijk gebaseerd op de IDD-studie *Uganda Country Report*, 2006, p. 299.

²⁴⁵ Zie hoofdstuk 8 Basisonderwijs.

De *alignment* is sterk verbeterd. Donorcoördinatie en -harmonisatie over algemene begrotingssteun vinden veelal plaats onder leiding van het ministerie van Financiën. Coördinatie van technische assistentie en capaciteitsopbouw was echter minder sterk. Bovendien waren de verwachtingen over de capaciteit en kwaliteit van het overheidsbestuur soms te optimistisch.

De sterke nadruk op de sociale sectoren is gepaard gegaan met onvoldoende aandacht voor de productieve sectoren en vergroting van de mogelijkheden van de armen hun inkomen te verhogen.

Sinds 2004 is het vertrouwen van donoren in de regering-Museveni sterk tanende vanwege de rol van Uganda in regionale conflicten (Noord-Uganda, Oost-Congo), onvoldoende corruptiebestrijding, trage voortgang van de democratisering, de positie van de president en het karakter van zijn presidentschap dat steeds meer de kenmerken van een éénmansregiem vertoont. Over corruptie waarschuwen de onderzoekers dat begrotingssteun kwetsbaarder gebleken is dan welke andere vorm van hulp ook als de relatie tussen donoren en overheid verslechtert.²⁴⁶

6.4.11 Tanzania²⁴⁷

Tanzania is zeer hulpafhankelijk en een *donor darling*, met een totale hulp van rond USD 1 mld per jaar. Donorhulp vertegenwoordigt ruim 10% van het bni. HIPC-schuldverlichting en algemene begrotingssteun financieren 20% van de overheidsuitgaven. Het aandeel van algemene begrotingssteun, USD 400 mln in 2004, in de totale hulp is stijgende. In de geëvalueerde periode 1995-2004 overheerste projecthulp. Pas in 2002 overstegen schuldverlichting en begrotingssteun voor het eerst de projecthulp.

De algemene conclusies van de IDD-studie wijken niet erg af van die van de voorgaande vier landen. Begrotingssteun heeft bijgedragen aan meer donorharmonisatie, meer *alignment* en meer *ownership*. De extra fondsen hebben hogere uitgaven in de sociale sectoren mogelijk gemaakt. Robuuste conclusies over een positieve invloed op economische groei en armoedebestrijding ontbreken. De belangrijkste bijdrage van algemene begrotingssteun lijkt de toename van de vrij besteedbare middelen te zijn, aldus de onderzoekers.

²⁴⁶ IDD-studie *Uganda country report*, p. 113.

²⁴⁷ Dit deel is hoofdzakelijk gebaseerd op de *Joint Evaluation of General Budget Support, Tanzania 1995-2004, Revised Final Report. Report to the Government of Tanzania and to the Poverty Reduction Budget Support (PRBS) Development Partners*, 2005, p. 169.

Hoewel het *ownership* van de Tanzaniaanse overheid toenam, bleef de rol van het parlement bij de begroting en controle zeer beperkt.²⁴⁸

De verbeterde donorharmonisatie en *alignment*, geconstateerd door de onderzoekers, is niet onbetwist. Een hoge Nederlandse ambtenaar verklaarde: *‘De donoren neigen ertoe om elkaar heen te draaien en te verworden tot een praatclub met maar beperkte relevantie tegen hoge transactiekosten.’*²⁴⁹

De begrotingssteun zorgde voor een verdubbeling van de overheidsuitgaven per capita voor de prioritaire sectoren voor armoedebestrijding in 1998-2003. Vooral onderwijs, wegebouw, gezondheidszorg en drinkwater profiteerden hiervan. Dat ging echter niet gepaard met meer efficiency in de bestedingen of meer effectiviteit in de armoedebestrijding. In 2002-2004 zijn de overheidsuitgaven voor economische diensten sneller gestegen dan de uitgaven voor de sociale sectoren, wat wijst op een verschuiving in prioriteiten.

De onderzoekers konden geen duidelijke conclusies trekken over de impact op de situatie van de armen, gezien het gebrek aan recente data en de korte tijdspanne tussen de start van de algemene begrotingssteun en de evaluatie. Wel signaleerden ze dat verbetering van sociale indicatoren waarschijnlijk tegenvalt doordat overheidsdiensten niet effectiever en efficiënter zijn gaan werken, en dat de (rurale) armen waarschijnlijk minder profiteren van de economische groei, omdat die vooral voortkwam uit de mijnbouw, het toerisme en de urbane gebieden. In rurale gebieden, waar het grootste deel van de armen een inkomen verdient, was de economische groei beduidend lager dan het landelijke gemiddelde.

6.5 Conclusies

Algemeen

- Algemene begrotingssteun is vrij besteedbare hulp, maar de automatische koppeling aan een beleidsdialoog tussen geveer en ontvanger - hoe begrijpelijk ook vanuit het oogpunt van eerstgenoemde - vormt voor die vrijheid ook weer een beperking. Immers, de ontvangende partij is verplicht tot een discussie over zijn beleid en de wijze van uitvoering.

²⁴⁸ Zie ook hoofdstuk 12 Instrumenten van goed bestuur, figuur 12.1.

²⁴⁹ Interview met een betrokkene bij de algemene begrotingssteun aan Tanzania.

- Doordat bij algemene begrotingssteun de financiële middelen zonder voorbehoud over de besteding worden overgedragen aan het ontvangende land is per definitie sprake van afstemming op het beleid en de procedures van het partnerland. Volledige *alignment* maakt *ownership* mogelijk, maar niet automatisch. *Ownership* kan onder druk komen te staan door de beleidsdialoog en de condities van donoren. De afwezigheid van een alom aanvaarde definitie van *ownership* maakt het moeilijk te zeggen wanneer deze doelstelling is gerealiseerd.

Ontwikkeling van beleid

- Er is geen aparte beleidsnotitie over algemene begrotingssteun verschenen. De algemene beleidsnota *Aan Elkaar Verplicht* bevatte een kort onderdeel over algemene begrotingssteun. Ook de beleidsreactie op de IDD-studie bevatte enkele beleidselementen, zoals de voorkeur voor een modaliteitenmix. De drie in de evaluatieperiode verschenen Afrikanotities besteedden geen aandacht aan algemene begrotingssteun. Dit is des te opvallender gezien de jaarlijkse omvang van algemene begrotingssteun en het bedrag van EUR 800 mln dat in de evaluatieperiode hieraan is uitgegeven.

Uitvoering van beleid

- Algemene begrotingssteun is een instrument gebleken dat verschillend gehanteerd wordt. Het kan zowel een beloning voor goed beleid en beheer inhouden als een prikkel of steun voor verbeteringen, of het verkrijgen van een Nederlandse plaats aan de onderhandelingstafel met de regering van het ontvangende land (beleidsdialoog). Algemene begrotingssteun is ingezet om macro-economische doeleinden te verwezenlijken en armoede te bestrijden, en voor politieke doeleinden.
- Bijzondere casus vormden de algemene begrotingsteun aan Ghana en Mali voor hun militaire deelname aan de West-Afrikaanse vredesmachts in respectievelijk Liberia en Sierra Leone. In deze gevallen werd algemene begrotingssteun politiek gehanteerd.
- Betrokkenen bij de besluitvorming verschilden regelmatig van mening over het geven van structurele algemene begrotingssteun, met name in geval van Burkina Faso, Uganda en Tanzania. Het is opmerkelijk dat beleidsmedewerkers met dezelfde criteria en voor hetzelfde land tot verschillende standpunten kwamen. Dit laat zien dat subjectieve interpretaties mogelijk zijn. De *Track Records* bieden blijkbaar onvoldoende houvast om tot een eenduidige conclusie te komen.

- In de gevallen van gebrek aan ambtelijke overeenstemming hakte de minister de knoop door. In één geval (Rwanda) was de mening van een meerderheid in de Tweede Kamer doorslaggevend.
- Dat een niet-partnerland als Burundi in 2006 algemene begrotingssteun ontving illustreert ten overvloede dat deze hulpvorm ook politiek gehanteerd wordt en dat het *Track Record* slechts een van de elementen in de besluitvorming over hulpmodaliteiten is.
- In de meeste jaren van de evaluatieperiode was structurele algemene begrotingssteun een restpost, waarvan de omvang in belangrijke mate afhankelijk was van de niet-bestede middelen van de landenallocatie. Recentelijk is daar met meerjarige committeringen verandering in gekomen. De geaggregeerde uitgaven aan structurele algemene begrotingssteun vertoonden in de evaluatieperiode een opgaande lijn. Op landenniveau fluctueerden de uitgaven sterk en ook tussen de landen onderling verschilden de uitgaven, zonder duidelijke objectieve onderbouwing.
- Bestedingsdruk leidde tot aanzienlijke incidentele begrotingssteun, met name in 2000 en 2001. Bijna een derde deel van de Nederlandse begrotingssteun bestond uit incidentele begrotingssteun. Dit stond op gespannen voet met de beoogde grotere voorspelbaarheid van algemene begrotingssteun en spoorde ook niet met het beleid dat voorschreef dat de incidentele begrotingssteun in verhouding moest staan tot de omvang van de structurele hulp. In enkele landen had de ambassade grote onvrede over het ministeriële besluit om incidentele begrotingssteun te verlenen, met name in Burkina Faso, in mindere mate in Ghana.
- De samenwerking van Nederland met andere donoren kwam tot uiting in diverse multidonor-akkoorden. Dit was bevorderlijk voor de donorharmonisatie, een van de doelstellingen van de Verklaring van Parijs uit 2005. De samenwerking strekte zich niet uit tot een gezamenlijke besluitvorming over wel of geen begrotingssteun.
- Nederland hanteerde een eigen systeem, het *Track Record*, een zeer gecompliceerd intern gericht systeem dat niet toegankelijk is voor andere donoren en, nog belangrijker, voor de ontvangende landen.
- De beoordelingen in het *Track Record* speelden een bescheiden rol in de besluitvorming rond algemene begrotingssteun. Er is geen verband gevonden met de volumes van algemene begrotingsteun.

Resultaten van beleid

- Door de vrij besteedbare fondsen konden overheden van ontvangende landen hun werk beter doen, wat leidde tot grotere uitgaven in de sociale sectoren,

vooral onderwijs en gezondheidszorg. Dat had als positief gevolg dat meer arme mensen toegang kregen tot scholing en medische zorg, zij het dat de kwaliteit van deze sociale diensten geen gelijke tred hield met de explosieve groei. Negatief gevolg is de verder toegenomen hulpafhankelijkheid. De aantallen onderwijzend en verplegend personeel zijn sterk toegenomen, en in sommige gevallen ging hun salariëring omhoog. Maar wat gebeurt er als donoren besluiten geen of minder begrotingssteun te geven?

- In de meeste onderzochte landen had algemene begrotingssteun een positieve invloed op donorharmonisatie en *alignment*. Ook was er een opgaande lijn in het beheer van de overheidsfinanciën, al valt er nog veel te verbeteren.
- De invloed van algemene begrotingssteun op economische groei en de verbetering van de inkomenspositie van de arme bevolking is in de internationale evaluatie niet aangetoond. Dit is deels het gevolg van het beperkte conceptuele en analytische kader van de evaluatie, deels van het ontbreken van volledige en betrouwbare data of van jaarreeksen. Het wil niet zeggen dat deze invloed of relatie er niet is; maar indien dit niet verandert, kan dit het publieke draagvlak voor algemene begrotingssteun bedreigen. Verder onderzoek is nodig, niet alleen omwille van de effectiviteit daar, maar ook voor het draagvlak hier.

6.6 Aandachtspunten

- 1) Het is van belang alle voorwaarden, waarborgen, doeleinden en procedures voor het verlenen van algemene begrotingssteun helder en volledig te expliciteren. Dit geldt niet alleen voor de hulp aan reguliere partnerlanden, maar ook de begrotingssteun aan fragiele of postconflictlanden waar een hoger risico bestaat op het niet realiseren van de beleidsdoelstellingen. Het verdient aanbeveling in de laatste categorie landen niet individueel te handelen. Nauwe samenwerking of cofinanciering met Wereldbank of IMF behoort hier zeker tot een van de meest voor de hand liggende opties, naast afstemming of samenwerking met gelijkgestemde donoren.
- 2) Het is niet aangetoond dat algemene begrotingssteun een goed, of het beste, middel is om de inkomenspositie van de armen te verbeteren of om economische groei te stimuleren. Het is van groot belang op korte termijn meer onderzoek te doen naar het effect en de impact van algemene begrotingssteun, met name op genoemde aspecten.
- 3) De grootste bedreiging van algemene begrotingssteun als hulpmodaliteit is de corruptie in de ontvangende landen. Oneigenlijk gebruik van publieke middelen heeft een negatieve invloed op de effectiviteit en efficiëntie van

algemene begrotingssteun. Corruptie vormt een tikkende tijdbom omdat dit het politieke en publieke draagvlak voor deze hulpvorm in de thuislanden van donoren ondermijnt. Nederland zou daarom strenger in de besluitvorming moeten zijn en ook meer moeten samenwerken met andere donoren.

- 4) *Track Records* blijken geen instrument te zijn dat conclusies oplevert die slechts voor één uitleg vatbaar zijn. Het is eigenlijk een illusie dat zoiets ingewikkelds als de beoordeling van de economische, politieke, mensenrechten- en goed bestuur situatie in een land, dat in veel opzichten veraf staat van het onze, op technische wijze valt te beoordelen alsof het een optelsom is. Het is ernstig te overwegen in de toekomst minder gewicht toe te kennen aan het *Track Record* als instrument.

Daarnaast zou meer aandacht gegeven moeten worden aan het vergroten van de deskundigheid op de ambassades, die na 1 januari 2007 budgethouder voor algemene begrotingssteun geworden zijn. Met name kan hier worden gedacht aan deskundigen in de dynamiek van Afrikaanse ontwikkelingsprocessen waarbij ook inzicht in de macro-micro-problematiek van wezenlijk belang is. Een groter gebruik van lokale kennis speelt hierbij een cruciale rol.

7 Sectorsteun



7.1 Inleiding

Vanaf 1999 heeft Nederland met de invoering van de sectorale benadering bedoeld de bilaterale hulp ingrijpend te veranderen. Dit hoofdstuk beschrijft hoe dat beleid tot stand kwam, hoe het in vijftien landen in Sub-Sahara Afrika is uitgevoerd en wat de resultaten waren. Daarvoor is gebruik gemaakt van de IOB-evaluatie *Van projecthulp naar sectorsteun* uit 2006, waarin landenstudies over Burkina Faso, Mozambique, Uganda, Tanzania en Zambia zijn opgenomen. De hulp aan deze vijf landen is ruim 50% van de totale Nederlandse hulp aan de vijftien Afrikaanse partnerlanden gedurende 1998-2006. Waar mogelijk is de informatie geactualiseerd.

7.2 Ontwikkeling van beleid

In november 1998 kondigde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een andere opzet aan voor de Nederlandse bilaterale hulp. De hulp, zo luidde de diagnose, was te weinig effectief door onder meer versnippering, gebrek aan goed bestuur bij ontvangende landen, ongecoördineerde projecthulp, gebrek aan samenwerking tussen donoren en te weinig zeggenschap van ontvangende landen.

De hulp moest zich gaan concentreren op een beperkt aantal landen en sectoren. Criteria voor landen met een intensieve hulprelatie in de vorm van sectorsteun werden armoede, goed bestuur en goed beleid. De meest gebruikte omschrijving van een sectorale benadering is: een benadering die wil bevorderen dat de buitenlandse hulp een eenduidig beleids- en uitgavenprogramma ondersteunt onder leiding van de ontvangende overheid, waarin zowel gemeenschappelijke benaderingen voor de sector als gemeenschappelijke procedures voor het beheer worden overeengekomen.²⁵⁰

De bedoeling van sectorsteun was dat het ontvangende land zelf het beleid voor een sector kon bepalen, waarna donoren in onderling overleg dat beleid voor meerdere jaren zouden steunen (harmonisatie). Projecthulp moest zo veel mogelijk plaats maken voor programmahulp, bij voorkeur begrotingssteun. Daarbij moesten zo mogelijk de regels en procedures van het ontvangende land gevolgd worden (*alignment*), zodat de zeggenschap van de ontvangende overheid vergroot zouden worden (*ownership*). Op deze manier zou de sectorale benadering bijdragen aan effectievere armoedebestrijding.

In 2003 tekenden 28 ontwikkelingslanden en ruim veertig (bilaterale en multilaterale) donoren in Rome een verklaring over harmonisatie, waarin donoren afspraken hun prioriteiten en procedures veel meer af te stemmen op het nationale beleid van de ontvangende landen. Dit voornemen vond een uitwerking in OESO-verband in 2006 in de Verklaring van Parijs. Vooral in Sub-Sahara Afrika zette Nederland sterk in op het nakomen van de afspraken over harmonisatie, zoals zichtbaar was in vrijwel alle jaarplannen en strategische meerjarenplannen van de ambassades in partnerlanden.

In de notitie *Aan Elkaar Verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015* uit 2003 kwam het begrip sectorale benadering niet meer voor, maar werd wel vermeld dat sectorbeleid in de armoedestrategie van het partnerland ‘het organiserende principe’ blijft voor bilaterale samenwerking. Ook werd concentratie van de hulp op minder landen en sectoren aangekondigd en dat minstens de helft van de bilaterale hulp naar Afrika zou gaan. In plaats van *ownership* legde de notitie de nadruk op partnerschap, omschreven als ‘samenwerking gebaseerd op wederzijdse verantwoordelijkheden en belang en vastgelegd in naleefbare afspraken en gericht op resultaat’.²⁵¹

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

251 *Aan Elkaar Verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, TK 29 234, nr. 13 oktober, 2003, p. 4.

Samenwerking met zoveel mogelijk betrokkenen (burgers, bedrijven, kennis- en onderzoeksinstellingen, organisaties en overheden) moest worden gezocht.

7.3 Landselectie

In 1998 ontvingen 119 landen Nederlandse hulp, waarvan 41 landen minder dan een miljoen gulden. Met ruim vijftig landen onderhield Nederland toen een ontwikkelingsrelatie. In twee selectierondes (1999 en 2002) is het aantal landen teruggebracht tot eerst 22 ‘concentratielanden’ (waarvan twaalf in Sub-Sahara Afrika) en 26 ‘themalanden’, later tot één categorie van 36 ‘partnerlanden’, waarvan vijftien in Sub-Sahara Afrika: Benin, Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, Kaapverdië, Kenia, Mali, Mozambique, Uganda, Rwanda, Senegal, Tanzania, Zambia en Zuid-Afrika. Uiteindelijk is met negen landen in Sub-Sahara Afrika de structurele ontwikkelingsrelatie beëindigd.²⁵²

Voor een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie golden criteria over de mate van armoede en de behoefte aan hulp, het sociaaleconomische beleid en het bestuur in het ontvangende land.

Het armoedecriterium was een bruto nationaal product (bnp) per hoofd van de bevolking van maximaal USD 925 per jaar. Behalve Zuid-Afrika en Kaapverdië voldeden alle geselecteerde landen in Afrika hieraan. Wel was er kritiek op de maatstaf van bnp per capita, omdat dit niets zegt over het percentage van de bevolking dat onder de armoedegrens leeft.

Voor het meten van goed beleid en bestuur zijn de CPIA-scores van de Wereldbank gehanteerd.²⁵³ In combinatie met het armoedecriterium bleek dit problematisch, omdat arme landen meestal laag scoren op indicatoren voor goed bestuur. Laag scoorden in 1999 in ieder geval Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Mozambique en Zambia en ook het in 2003 geselecteerde Kenia. De scores toonden bovendien schommelingen: de situatie verbeterde voor Burkina Faso, Mozambique en Zambia en verslechterde vanaf 2004 voor Uganda. Ook aan de CPIA-indicatoren zelf kleefden nogal wat nadelen. Ze richtten zich voornamelijk op macro-economische stabiliteit, terwijl Nederland juist mensenrechten en democratie belicht wilde zien. Bovendien is de variatie van *governance*-scores beperkt, zodat veel landen een middelmatige score bereiken, wat een zinvol onderscheid tussen goed en minder

252 Angola, Guinée-Bissau, Kameroen, Madagaskar, Malawi, Namibië, Niger, Sudan en Zimbabwe.

253 Zie voor een uitgebreide beschrijving hoofdstuk 12 Instrumenten voor goed bestuur.

goed presterende landen belemmert. Daarnaast is het oordeel vaak gebaseerd op oude gegevens.

De toepassing van het criterium goed bestuur is in de loop der tijd flexibeler gemaakt: vanaf 2002 ging het meer om de intentie tot verbetering van bestuur, waarvoor overigens geen duidelijke maatstaven werden aangegeven.

In 1999-2000 toonden de ambassades in de meeste landen in Sub-Sahara Afrika reserves over de mogelijkheden om de sectorale benadering door te voeren: zij wezen op de geringe uitvoeringscapaciteit van de lokale overheid, het centralistische overheidsbeleid en de zwakte van de maatschappelijke organisaties en de corruptie. Vanaf 2004 zijn de analyses van de ambassades positiever, vooral voor Uganda, Tanzania, Mali, Mozambique, Ghana en, zij het voorzichtig, Zambia.²⁵⁴ Deze landen hadden met succes hervormingen doorgevoerd, vooral in de openbare financiën.

Niettemin wijzen veel studies op grote obstakels voor hervorming van het overheidsbeleid en de verbetering van de kwaliteit van bestuur. Die obstakels zijn sterk centralistische regeringsvormen, waarbij het staatshoofd de macht in handen heeft, en verregaande vormen van cliëntelisme, waardoor overheidsmiddelen gebruikt worden voor particuliere doeleinden. Alle geselecteerde landen kennen een hoge mate van corruptie op alle overheidsniveaus.²⁵⁵ Donoren krijgen vaak het verwijt veel te weinig rekening te houden met de inzichten van deze studies.

Hoewel Nederland in 1999 het belang van selectiviteit sterk benadrukte, bleek selectie volgens het criterium van goed bestuur in de praktijk moeilijk uitvoerbaar, vooral in combinatie met de doelstelling de helft van de bilaterale hulp in Afrika te besteden. Na 2002 is dit criterium versoepeld en is meer gelet op de mate van voortgang die geboekt is met goed bestuur.

254 Uganda is een apart geval: hoewel er vorderingen zijn in hervorming en uitbreiding van sociale voorzieningen is er groeiende bezorgdheid over de mate van goed bestuur.

255 Op de corruptie-index 2006 van Transparency International scoren elf van de vijftien landen onder de 3 op een schaal van 1 (zeer corrupt) tot 10 (zeer vrij van corruptie). Senegal, Ghana en Burkina Faso scoorden net boven de 3 en Zuid-Afrika 4,6.

7.4 Uitgaven

Tabel 7.1 toont de aan de ambassades gedelegeerde bilaterale hulp plus de door het ministerie beheerde algemene begrotingssteun aan de vijftien Afrikaanse partnerlanden.²⁵⁶

Tabel 7.1 Nederlandse hulp aan partnerlanden (in EUR mln)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
Tanzania	73,7	46,2	74,6	56,7	61,5	41,1	66,1	420,0
Mali	42,2	27,5	27,8	24,5	35,0	39,1	49,4	245,4
Ghana	13,1	96,0	32,8	24,1	45,7	20,1	45,5	277,4
Burkina Faso	16,9	38,3	27,8	29,9	39,5	38,3	43,2	233,9
Mozambique	34,6	38,8	40,4	32,6	34,9	41,8	42,9	265,9
Uganda	35,3	20,4	32,3	33,5	31,2	28,8	39,2	220,5
Zambia	21,8	21,8	27,9	24,9	36,5	32,0	38,6	203,4
Zuid-Afrika	22,6	15,5	23,0	14,9	25,8	27,5	33,3	162,7
Ethiopië	16,2	16,5	19,1	20,0	24,5	21,8	27,7	145,9
Benin	4,5	3,5	0,5	4,5	4,4	9,1	17,6	44,1
Rwanda	20,1	14,9	14,9	16,8	14,3	15,8	15,9	112,5
Senegal	6,2	9,5	9,0	8,9	7,4	14,4	15,2	70,5
Kaapverdië	6,4	4,3	1,5	7,1	7,5	9,2	9,4	45,3
Kenia	14,1	10,2	7,5	2,1	3,3	3,8	5,1	46,1
Eritrea	3,9	0,6	0,7	0,5	2,4	0,5	0,8	9,4
Totaal	331,7	363,9	339,7	301,0	373,7	343,3	449,8	2.503,2

Bron: IOB.

Vergeleken met de jaren ervoor is in de periode 2000-2006 de hulp aan de meeste landen toegenomen. De toename is onder meer te verklaren uit de groei van het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast hebben na 2002 de millenniumdoelen (MDG's) en extra fondsen voor specifieke thema's grote invloed gehad op de landenallocaties. Van belang was verder de in 2003 aangekondigde geografische sturing van de hulp: 50% van de bilaterale hulp aan Afrika. Dit voor-nemen is in de erop volgende jaren gerealiseerd. Het hulpvolume toont grote verschillen tussen de vijftien landen, ook per hoofd van de bevolking. In de hoogte en

²⁵⁶ Het verschil met de totale Nederlandse bilaterale hulp uit hoofdstuk 4 schuilt vooral in de centraal door het ministerie van Buitenlandse Zaken beheerde en bestede hulpfondsen.

veranderingen van de landenbudgetten is moeilijk een patroon te ontdekken, behalve dat de omvang van de in het verleden door Nederland verstrekte hulp van grote invloed blijkt te zijn geweest op de huidige hulpallocatie.

7.5 Sectorkeuze

7.5.1 Sectoren en thema's

De ambassades waren belast met de sectorkeuze. Het ministerie definieerde een sector als *'een coherente set van activiteiten op zowel macro-, meso- als microniveau in afgebakende institutionele en budgettaire kaders waarvoor de overheid beleid heeft geformuleerd'*. Het moest dus gaan om een afgebakend beleidsterrein; dat mocht eventueel ook een subsector of een sectordoorsnijdend thema zijn.²⁵⁷ De Nederlandse steun aan een sector zou 'substantieel' moeten zijn, maar een nadere uitleg daarvan ontbrak. Aangeraden werd het aantal sectoren te beperken tot drie. De sectorkeuze moest samen met de overheid van het ontvangende land tot stand komen en uitgaan van de prioriteiten in de nationale strategie voor armoedebestrijding.

In 1999 zijn in twaalf Afrikaanse partnerlanden in totaal 33 sectoren gekozen, waaronder onderwijs (9), gezondheidszorg (7), landbouw (4) en milieu (3). De vijf 'dwardoorsnijdende thema's', goed bestuur, armoede, *gender*, institutionele ontwikkeling en milieu (GAVIM) moesten in alle sectorale programma's verweven zijn. De keuze van sectoren in 1999 was grotendeels een voortzetting van lopende programma's.

In 2003 koos Nederland vijf prioritaire thema's: basisonderwijs, milieu, water, reproductieve gezondheid en hiv/aids. Dat vloeide voort uit de millenniumdoelen, die inmiddels leidraad waren voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Op landenniveau werd de keuze van sectoren de facto beperkt tot deze vijf thema's. De steun voor de thema's seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) en hiv/aids is vaak ondergebracht in de steun aan de sector gezondheidszorg. In de inmiddels vijftien partnerlanden gezamenlijk zijn 23 sectoren gekozen, waarvan onderwijs of gezondheidszorg 15 keer, milieu 4 keer en water 2 keer. Tabel 7.2 toont de gekozen sectoren in 1999, 2003 en aanpassingen in 2005.

²⁵⁷ De ruime definitie van 'sector' leidde tot een veelvoud aan interpretaties. Het ministerie koos voor pragmatisme en stelde dat het in de eerste plaats ging om het bevorderen van een andere werkwijze in en inrichting van ontwikkelingssamenwerking. Zodoende was het onderscheid tussen sectoren niet altijd helder.

Tabel 7.2 Sectorkeuze per land in 2000, 2003 en 2005

	2000	2003	2005 ²⁵⁸
1 Benin	goed bestuur	water	
2 Burkina Faso	gezondheidszorg onderwijs rurale ontwikkeling	gezondheidszorg onderwijs	
3 Eritrea	onderwijs	onderwijs	
4 Ethiopië	gezondheidszorg onderwijs landbouw	gezondheidszorg onderwijs	
5 Ghana	milieu gezondheidszorg	milieu gezondheid	
6 Mali	milieu onderwijs gezondheidszorg	milieu onderwijs	
7 Mozambique	milieu onderwijs water gezondheidszorg	gezondheidszorg onderwijs water	milieu (en later weer niet)
8 Rwanda	decentralisatie justitie landbouw	n.v.t.	alleen goed bestuur
9 Tanzania	gezondheidszorg onderwijs lokaal bestuur private sector	gezondheidszorg onderwijs	
10 Uganda	onderwijs justitie lokaal bestuur	onderwijs	
11 Zambia	gezondheidszorg onderwijs landbouw	gezondheidszorg onderwijs economische ontwikkeling	
12 Zuid-Afrika	onderwijs lokaal bestuur justitie	onderwijs	
13 Kaapverdië		milieu	
14 Kenia		goed bestuur	
15 Senegal		milieu	

Bron: 2000: jaarverslagen posten, 2004: DGIS, 2005: DEK.

²⁵⁸ In alle landen werd goed bestuur een thema of sector. Het tweede thema was verbetering van het ondernemingsklimaat. De ambassades in Ethiopië, Kaapverdië, Kenia, Mali, Rwanda, Tanzania, Uganda en Zambia gaven aan op dit terrein actief te willen zijn.

Goed bestuur stond centraal, niet alleen als voorwaarde voor armoedebestrijding, maar in toenemende mate ook als neven doel van ontwikkelingssamenwerking. Bijzondere aandachtsvelden waren mensenrechten en goed bestuur ter bevordering van het ondernemersklimaat. Na 2003 werden vrijwel alle aan goed bestuur gerelateerde activiteiten in de partnerlanden, evenals de sectorsteun aan productieve sectoren, onder de dwarsdoorsnijdende thema's geschaard. De Nederlandse inzet voor gelijke rechten voor vrouwen en meisjes is sinds 2002 minder zichtbaar geworden. Directe financiering voor dit thema is sterk teruggelopen, omdat *gender* in alle beleidsthema's expliciete aandacht moest krijgen. In de praktijk bleek dit niet systematisch te gebeuren. Sectorsteun voor lokaal bestuur is aanvankelijk in enkele landen ingevoerd (Tanzania, Uganda), maar hoorde vanaf 2003 bij het sectoroverstijgende thema goed bestuur.

In bijna alle landen bestond het overleg over de sectorkeuze en andere veranderingen in de bilaterale hulp vooral uit een toelichting op de door Nederland gekozen nieuwe werkwijze. De ontvangende landen reageerden in het algemeen instemmend, maar sommigen hadden bezwaar tegen de beperking van het aantal sectoren en waren verbaasd over de Nederlandse terugtrekking uit sectoren waar de hulp als zeer waardevol werd beschouwd. Dat gold vooral plattelandsontwikkeling, die na 2003 in geen enkel partnerland als sector werd gekozen. Alleen in Zambia en Ethiopië ging steun naar landbouw, onder de noemer van 'ontwikkeling van de private sector'.²⁵⁹ Hoewel de Nederlandse beleidsdocumenten stelden dat de sectorkeuze gebaseerd moest zijn op een analyse van het nationale beleid en de institutionele voorwaarden, gebeurde dit in de praktijk niet of nauwelijks. Nagelaten is ook een systematische beoordeling vooraf te maken van de ontvangststructuur in de sectoren.

Invoering van de sectorale benadering was vooral een Nederlandse aangelegenheid en liet weinig ruimte voor *ownership* van hulpontvangende landen. De volgende anekdote van een Nederlandse ambassadeur over een dialoog tussen de president van een Afrikaans land en de Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking over een mogelijke sectorkeuze illustreert dit: *'In elk land waar ik heb gezeten wilde men ons graag in de infrastructurele sector, maar dat moest worden afgehouden. Nog goed kan ik mij de discussie herinneren tussen de president en onze minister. Na een lange inleiding over ownership en concentratie van de hulp vroeg de minister aan de president van het land waar hij de Nederlandse hulp het liefst voor inzette. Hij zei toen: 'Geachte minister, ik heb*

²⁵⁹ Het gaat hier niet om een sector zoals omschreven in de sectorale benadering. Zie hoofdstuk 9 Plattelandsontwikkeling.

goed naar u geluisterd en ik denk dat ik de komende jaren de Nederlandse hulp wil inzetten voor de bouw van een brug over de grootste rivier in mijn land.' Dit was volgens mij zeer geconcentreerde hulp met een zeer hoog gehalte aan ownership. Na de bijeenkomst zei de minister tegen mij: 'Wat heb jij een ouderwetse president!'²⁶⁰

7.5.2 Uitgaven per sector

Tabel 7.3 geeft een overzicht van de verschuivingen in de bestedingen voor, tijdens en na invoering van de sectorsteun.

Tabel 7.3 Gemiddelde jaarlijkse uitgaven per sector, 1995-1999 en 2000-2006 (in EUR mln en in % van totale sectorsteun)

Sector	gemiddeld 1995-1999	% van totale sectorsteun	gemiddeld 2000-2006	% van totale sectorsteun	verandering
water en sanitatie	12,9	7,3	12,4	4,8	↓
overig soc. infrastructuur ²⁶¹	17,4	9,9	13,4	5,2	↓
onderwijs	19,5	11,1	71,6	27,6	↑
gezondheidszorg	31,7	18,0	60,9	23,5	↑
subtotaal	81,6	46,2	158,2	61,1	↑
landbouw	26,2	14,8	14,0	5,4	↓
rurale ontwikkeling	35,7	20,2	17,1	6,6	↓
bosbouw	6,3	3,6	4,6	1,8	↓
subtotaal	68,2	38,7	35,8	13,8	↓
milieu	9,8	5,6	17,4	6,7	↑
overheid en civil society	16,8	9,5	47,7	18,4	↑
Totaal	176,4	100,0	259,0	100,0	

Bron: IOB.

De bilaterale hulp aan de sociale sectoren is in absolute cijfers bijna verdubbeld: voor de sectoren onderwijs en gezondheidszorg was de toename respectievelijk 250% en 100%. Van de totale sectorsteun ging in de evaluatieperiode ruim 60% naar de sociale sectoren. De steun aan landbouw en rurale ontwikkeling nam sterk af.²⁶² Een verklaring voor de prioriteit voor sociale sectoren is dat hierin de hulp gelden relatief gemakkelijk te besteden waren: er was een duidelijk afgebakende rol voor de overheid en een behoefte aan snelle uitbreiding van de fysieke

²⁶⁰ Correspondentie tussen genoemde ambassadeur en het IOB-evaluatieteam, 2007

²⁶¹ Uitgaven voor sociale ontwikkeling die niet direct onder een van de drie genoemde sociale sectoren vallen.

²⁶² Deze trends deden zich in alle OESO-landen voor.

infrastructuur en middelen (scholen, leermiddelen, gezondheidsposten, medicijnen). Bovendien wilde Nederland zich concentreren op de millenniumdoelen en deze betroffen vooral de sociale sectoren: uiterlijk in 2007 zou 15% van het ontwikkelingsbudget naar basisonderwijs moeten gaan. Het grootste deel daarvan ging naar Sub-Sahara Afrika (in 2005 EUR 65 mln van de in totaal EUR 112 mln). Ook de uitgaven aan gezondheidszorg kregen een extra stimulans door internationale afspraken, zoals 4% van het ontwikkelingsbudget voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, en verdubbeling van de uitgaven voor hiv/aids, tuberculose en malaria in 2007, waarvan het merendeel naar Sub-Sahara Afrika ging. Voor milieu gold de afspraak dat eind 2007 0,1% van het bnp zou worden gehaald. Voor drinkwater en sanitatie had Nederland als doel in 2015 50 miljoen extra mensen aan deze voorzieningen te helpen. Voor al deze sectoren en thema's kwamen additionele middelen boven de reguliere landenallocaties beschikbaar.²⁶³

In enkele Afrikaanse landen is gepoogd sectorprogramma's op te zetten, hetzij voor landbouw of rurale ontwikkeling, hetzij voor verbetering van lokaal bestuur. Voor landbouw waren deze pogingen weinig succesvol, vanwege de diversiteit aan onderwerpen, de veelheid aan organisaties en instellingen, de vaak conflicterende belangen binnen de sector en vooral de weinig uitgekristalliseerde rolverdeling tussen de publieke en de private partijen in de sector en, niet in de laatste plaats, de afgenomen belangstelling van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

7.6 Veranderingen in de bilaterale hulp

7.6.1 Concentratie van hulp

Nadat de sectorkeuze bepaald was, drong de minister erop aan de hulp zo veel mogelijk in die sectoren te concentreren. Aanvankelijk verliep dat proces traag. Lopende activiteiten konden niet zomaar worden afgesloten. Ook is er soms creatief omgesprongen met het onderbrengen van activiteiten onder sectoren. Sommige konden zowel onder milieu, rurale ontwikkeling en landbouw als decentralisatie vallen. Met de inperking van het aantal sectoren in 2003 werden sommige programma's die onder sectoren vielen weer sectordoorsnijdend, zoals lokaal bestuur/decentralisatie. Toch heeft over de gehele linie concentratie van de hulp in sectoren plaatsgevonden. De meeste activiteiten die niet in sectoren pasten zijn beëindigd. Soms zijn ze door andere donoren voortgezet.²⁶⁴ Ook deed de variant zich

²⁶³ Zie hoofdstuk 3 Nederlandse beleidsintenties 1998-2006.

²⁶⁴ Zo nam Denemarken in Zambia een deel van de activiteiten op het terrein van rurale ontwikkeling en milieu over en nam België in Uganda milieuactiviteiten over.

voor dat activiteiten aan andere donoren werden overgedragen met voortzetting van Nederlandse financiering in een zogeheten *silent partnership*.²⁶⁵

Nauwkeurige gegevens ontbreken, maar het aantal activiteiten is in de meeste landen duidelijk afgenomen. In landen als Burkina Faso, Uganda en Zambia was de hulp al voor 1998 geconcentreerd in enkele sectoren. In een land als Tanzania ging het aantal activiteiten terug van ruim honderd naar twintig tot dertig, een aantal dat in 2005 in de meeste landen is aangetroffen. In een paar landen lag dat aantal aanzienlijk hoger: 60 in Zuid-Afrika en 55 in Ethiopië. Kleine projecten (minder dan EUR 1 mln) maken nog maar in drie landen (Kenia, Rwanda en Ethiopië) meer dan 40% van de totale bestedingen uit.

De sectorale benadering leidde tot concentratie op de centrale overheid. In negen van de vijftien landen in Sub-Sahara Afrika is Nederland nationale programma's voor verbetering van het basisonderwijs gaan steunen. De meeste lopende programma's en projecten werden afgebouwd. Hetzelfde gebeurde op het terrein van de gezondheidszorg. Ook in de weinige landen waar water en milieu als sectoren zijn gekozen, is getracht projecthulp geleidelijk te vervangen door sectorsteun op basis van plannen van de nationale overheid.

In Senegal is de financiering van milieuprojecten geheel omgezet in sectorsteun, maar in de meeste landen bleef voor milieu projecthulp dominant. In Mozambique is enerzijds sectorsteun gegeven voor institutionele versterking van waterbeheer; anderzijds zijn ook rechtstreeks drinkwaterprojecten gefinancierd van internationale hulporganisaties. In Tanzania is jarenlange projectsteun voor drinkwater vervangen door steun aan het nationale waterprogramma via een *silent partnership*.

Door invoering van sectorsteun is de positie van de centrale overheid versterkt, zowel die van het ministerie van Financiën als die van de vakministeries. Dat ging ten koste van aandacht voor districts- en provinciale overheid en de lokale bevolking en van de steun aan de ontwikkeling van het platteland in marginale regio's. Een verwijt aan donoren is dat het heeft ontbroken aan gedecentraliseerde sectorsteun en vooral aan adequate ondersteuning voor lokaal bestuur.²⁶⁶

²⁶⁵ Zoals bij drinkwater in Tanzania.

²⁶⁶ Zie J. Bossuyt en J. Gould, *Decentralisation and poverty reduction: elaborating the linkages*, Policy Management Brief nr. 12 ECDPM, 2000; L. Romeo, *The Role of External Assistance in Supporting Decentralisation Reform in Public Administration and Development* 23, 2003, p.p. 89-96. Wel moet worden aangetekend dat de ambassades van Ethiopië, Mozambique, Rwanda, Tanzania en Uganda zich hebben gericht op het versterken van lokale decentralisatieprocessen.

7.6.2 Hulpmodaliteiten

In de periode 1999-2002 was het Nederlandse beleid om zo veel mogelijk tot sectorale begrotingssteun te komen en waar mogelijk tot algemene begrotingssteun. Projecthulp werd sterk ontmoedigd. Na 2003 bleef de voorkeur voor algemene begrotingssteun gehandhaafd maar werd benadrukt dat het er ook om ging te komen tot een goede mix van hulpmodaliteiten.

Volgens de beleidsinstructies moest sectorale begrotingssteun worden aangeboden als het totale macro- en begrotingsbeleid van voldoende kwaliteit werd geacht, maar nog onvoldoende waarborg bood voor het gewenste niveau van de uitgaven in prioritaire sectoren (bijvoorbeeld als het uitgangsniveau van een bepaalde sector in de begroting laag is). Hoewel in het kader van de sectorale benadering grote waarde werd gehecht aan sectorale begrotingssteun, blijkt de omvang ervan tot nu toe beperkt. In 2004 en 2005 is deze hulpvorm weliswaar in tien van de vijftien landen toegepast, maar zij maakte minder dan 14% van de totale hulp uit. Sectorale begrotingssteun bleek moeilijk of niet toepasbaar als een institutioneel kader ontbrak. Bovendien meenden sommige ambassades (zoals in Uganda of Burkina Faso) dat deze modaliteit onvoldoende mogelijkheden bood om sectoroverstijgende problemen, zoals het aankoopbeleid van de overheid of de salariering van ambtenaren, aan de orde te stellen. Mede daarom is in Uganda de sectorale begrotingssteun voor onderwijs omgezet in algemene begrotingssteun, al bleef Nederland actief betrokken bij overleg over het sectorbeleid. Toch geven de ambassades in sommige landen de voorkeur aan sectorale begrotingssteun, omdat deze, in tegenstelling tot algemene begrotingssteun, een grotere technische betrokkenheid bij het sectorbeleid van de themadeskundigen en een effectievere beleidsdialoog mogelijk maakt. Bij algemene begrotingssteun ligt de nadruk toch veel meer op macro-economische thema's.

De sectorale hulp die niet als begrotingssteun wordt verleend bestaat deels uit zogenaamde basketfinanciering (financiering aan een sectorprogramma via een gemeenschappelijk donorfonds, waarbij individuele donoren eigen regels hanteren voor financiële verantwoording) en voor een klein deel uit sectorale cofinanciering met de Wereldbank. Alle overige hulp wordt als projecthulp beschouwd. Deze is in de meeste landen aanzienlijk teruggedrongen, maar maakte volgens gegevens

van het ministerie in 2005 toch nog bijna 40% van de totale bilaterale hulp uit.²⁶⁷ De tot 2006 gehanteerde indeling naar hulpmodaliteiten blijkt overigens van beperkte waarde om de voortgang van de sectorale benadering weer te geven. Net zo belangrijk is de mate waarin de hulp is opgenomen in de nationale begroting en is afgestemd op nationale regelgeving voor aanbesteding, administratie en verantwoording. Bovendien kan ook project- en programmahulp bijdragen aan de opbouw van brede sectorprogramma's.

Er bestaan nog grote verschillen tussen de landen in de voortgang met begrotingssteun. Ruwweg kunnen drie situaties worden onderscheiden:²⁶⁸

- landen met gunstige mogelijkheden voor sectorale en algemene begrotingssteun en waar begrotingssteun tussen de 40% en 50% van de totale hulp uitmaakt, zoals Uganda, Ghana, Burkina Faso en Mozambique. Tanzania kreeg in 2005 weliswaar omvangrijke begrotingssteun maar omdat de totale hulp aan dat land relatief hoog is, was het aandeel algemene begrotingssteun relatief lager (23% in 2005) dan in voornoemde landen. Niettemin worden de voorwaarden voor begrotingssteun voor Tanzania eveneens gunstig geacht;
- landen met beperkte mogelijkheden voor sectorale en algemene begrotingssteun en waar naast begrotingssteun nog een duidelijke voorkeur bestaat voor basket- of projectfinanciering: Mali, Benin en recent ook Zambia;
- landen waar nauwelijks of geen begrotingssteun wordt gegeven, omdat de voorwaarden voor een dergelijke modaliteit ontbreken: Ethiopië, Eritrea, Kenia en Rwanda.²⁶⁹

In de beleidsontwikkeling na 2005 is het onderscheid tussen sectorsteun en basketfinanciering weer losgelaten en werd alleen nog onderscheid gemaakt tussen algemene begrotingssteun, sectorale programmahulp en projectfinanciering. Van sectorale programmahulp is sprake als hulp via de overheid van het partnerland wordt gegeven voor een meerjarig sectorbeleid van diezelfde overheid. Omdat

²⁶⁷ Dit cijfer is berekend op basis van de opgave van de Directie Effectiviteit en Kwaliteit (DEK) over het aandeel programmahulp per partnerland over 2004 en 2005. Er zijn geen harde gegevens over het percentage projecthulp voor de hier behandelde periode voor Afrika beschikbaar. Deels zijn die terug te vinden in de zogeheten programmahulpbrieven die tot 2005 aan het parlement werden gezonden, maar het daarin gehanteerde onderscheid tussen basket- en projecthulp is niet altijd even duidelijk en de methode van registratie laat te wensen over.

²⁶⁸ Gebaseerd op analyse van data van DEK voor de sectorale benadering door Jan Sterkenburg en Nico van Niekerk. Deze data zijn onder meer gebruikt voor de publicatie *Resultaten in ontwikkeling Rapportage 2005-2006*, ministerie van Buitenlandse Zaken, 2007.

²⁶⁹ Zuid-Afrika is een geval apart. Gelet op het politieke karakter van de hulp en de specifieke kenmerken van het land is het moeilijk de hulp op dezelfde criteria te beoordelen en werd het weinig zinvol gevonden algemene begrotingssteun te verlenen. Senegal en Kaapverdië kregen slechts enkele jaren begrotingssteun.

definities en toepassing van hulpmodaliteiten telkens veranderden, bleek het voor deze evaluatie niet mogelijk ontwikkelingen van hulpmodaliteiten over een langere periode te analyseren.

7.6.3 Technische assistentie

Capaciteitsopbouw voor beleidsontwikkeling, begrotingsprocessen en financieel beheer moest onderdeel uitmaken van sectorsteun. Tot 1998 werd capaciteitsopbouw veelal vertaald in training en opleiding met inzet van Nederlandse deskundigen. Met de sectorale benadering is daarin een kentering opgetreden. Nederlandse technische assistentie nam snel af in menskracht en middelen, deskundigenprogramma's zijn opgeheven en er werden nauwelijks meer Nederlandse experts ingezet voor ondersteuning van het sectorbeleid.

De Nederlandse terugtrekking uit capaciteitsopbouw is radicaal vergeleken met andere donoren, zoals Duitsland. Kende Burkina Faso in 1998 nog 28 Nederlandse deskundigen, in 2004 waren dat er nog maar zes. In Zambia zijn nagenoeg alle Nederlandse artsen in districtsziekenhuizen, een programma dat dertig jaar liep, vervangen door Zambiaanse artsen. In Uganda is nog tot eind 2006 technische assistentie verleend. Capaciteitsopbouw maakt nu meestal deel uit van sectorsteun en betreft voornamelijk personeelsbeleid, automatisering en reorganisaties. Zij is vooral op de nationale overheid gericht.

7.6.4 Harmonisatie en afstemming

Een belangrijke doelstelling van de sectorale benadering was de hulp beter te coördineren tussen donoren onderling (harmonisatie) en beter af te stemmen op het beleid en de administratie van de ontvangende overheid (*alignment*). Dat zou de zeggenschap van het ontvangende land over de hulp vergroten.²⁷⁰

Op landenniveau varieert de harmonisatie van de hulp sterk. Informatie-uitwisseling en afspraken over gemeenschappelijke monitoring nemen toe, maar de bereidheid tot gezamenlijke financiering blijft beperkt tot een kerngroep van vooral Noord- en West-Europese donoren. De VN-organisaties, Japan en de Verenigde Staten (VS) doen hier nauwelijks aan mee. Ook zijn Nederland en andere bilaterale donoren sceptisch over de Wereldbank, die harmonisatie vooral lijkt te interpreteren als aanpassing aan zijn eigen procedures. Eind 2004 was 60% van de OESO-hulp in Afrika nog altijd projecthulp. Tegelijkertijd zijn er nieuwe donoren in opkomst,

²⁷⁰ Zo liep in Mozambique in 2001 naar schatting 90% van het donorgeld buiten de nationale begroting om.

zoals China, maar ook private fondsen van bedrijven en stichtingen. Deze grote diversiteit aan donoren belemmert de harmonisatie.

De meeste voortgang met harmonisatie is geboekt bij de algemene begrotingssteun. In Tanzania, Uganda, Mozambique, Ghana en Burkina Faso trekken acht tot veertien donoren gezamenlijk op, waaronder Nederland en de Wereldbank. Analyse en risico-inschatting, het opstellen van voorwaarden, de overdracht van hulp gelden en de monitoring verlopen steeds meer gemeenschappelijk. Verder groeit de tendens om hulp beter af te stemmen op de nationale armoedestrategie en ontwikkelingsplannen. In Tanzania, Mozambique, Uganda en Zambia is begonnen met het ontwikkelen van een gemeenschappelijke hulpstrategie van overheid en donoren.

Op sectorniveau is de voortgang met harmonisatie en afstemming eveneens wisselend. Veel donoren trachten sectorale financiering beter te integreren in de nationale begroting en monitoren het sectorbeleid gezamenlijk in de zogeheten *sector reviews*. Maar in gezamenlijke financiering is de voortgang teleurstellend. Het voornemen om daar verandering in te brengen is in 2005 aangescherpt in de Verklaring van Parijs over harmonisatie en *alignment*. De afspraak om in 2010 66% van de hulp in de vorm van sectorale of algemene begrotingssteun te verlenen, is daarvan de concretisering.

Nederland heeft grote bereidheid tot harmonisatie en *alignment* getoond. In vrijwel alle rapportages scoort Nederland bovengemiddeld op belangrijke indicatoren zoals voorspelbaarheid van financiering, tijdige betaling, afstemming op de begrotingscyclus, vermindering van missies en gebruik van standaard-overheidsrapportages. Van de bilaterale donoren heeft Nederland in de onderzochte landen het grootste aantal meerjarige verplichtingen, die ook nog een langere periode beslaan dan de gemiddelde van alle donoren.²⁷¹ Dat bevordert de mogelijkheid van de ontvangende overheid om de financiering van een sector te plannen.

7.6.5 Ownership

Door de Nederlandse hulp beter af te stemmen op de nationale beheers- en beleidskaders en het beleid geleidelijk meer over te laten aan de overheid, is geprobeerd betere voorwaarden voor *ownership* te scheppen. Of dat ook werkelijk is gelukt hangt af van de mate van hulpafhankelijkheid, de positie van andere (veel grotere) donoren en de uitvoeringscapaciteit van de ondersteunde overheid.

²⁷¹ Meestal drie à vier jaar, maar in de sociale sectoren langer.

De Afrikaanse landen zijn voor hun ontwikkelingsbeleid in sterke mate afhankelijk van buitenlandse hulp. Zo ligt in de meeste sociale sectoren de afhankelijkheid van de externe financiering voor overheidsinvesteringen ver boven de 50%. Deze afhankelijkheid heeft geleid tot een lange traditie van intensieve donorbemoeienis met het beleid in de hulpontvangende landen en kan gemakkelijk leiden tot het wegnemen van prikkels om hervormingen door te voeren, bijvoorbeeld in het belastingstelsel. Hierdoor blijven eigen bijdragen van de overheid sterk achter bij de groei van de buitenlandse hulp. Het gevaar bestaat dat ontvangende overheden bezorgder zijn om hun verantwoording aan donoren dan aan hun parlement en bevolking.

De grenzen aan *ownership* worden dan ook sterk bepaald door voorwaarden die de internationale financieringsinstellingen en grote donoren hanteren.²⁷² Hoewel begrotingssteun uit oogpunt van harmonisatie en afstemming de meest wenselijke hulpvorm is, impliceert zij ook dat donoren gezamenlijk in discussie treden met de overheid over het financieel-economische beleid van het ontvangende land. Het onderscheid tussen dialoog en voorwaarden stellen vervaagt dan gemakkelijk.²⁷³

De grote donorafhankelijkheid van Afrikaanse landen maakt dat donoren nog sterk de besluitvorming over de besteding van de hulp bepalen en direct en indirect grote invloed uitoefenen op de sectorprogramma's.²⁷⁴ Donoren stellen deskundigen beschikbaar voor het opstellen van *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP's), overleggen over het formuleren van sectorplannen en nemen deel aan missies om voortgang van de uitvoering na te gaan. Aanbevelingen van deze missies zijn vaak voorwaarden voor verdere financiering. Hulpontvangende landen zien de toenevende donorcoördinatie dikwijls als een belemmering voor *ownership*.

Van het idee dat op basis van de PRSP's herschikking van buitenlandse hulp zou plaatsvinden waarbij Nederland zich zou aansluiten is weinig terechtgekomen.

272 In Afrikaanse landen wordt de relatie tussen overheden en donoren wel getypeerd als een belangencoalitie, gebaseerd op wederzijdse afhankelijkheid: de machthebbers hadden om hun belangen veilig te stellen buitenlandse hulp nodig en donoren hadden baat bij successen van hun hulp. Zie A. Mwenda en R. Tangri, *Patronage, Politics, Donor Reforms, and Regime Consolidation in Uganda*, in *African Affairs*, 104/416, p. 449-467, 2005. Zie ook *The Political Economy of Uganda*, een rapport van de Wereldbank uit 2004 dat echter niet door de Wereldbank geaccepteerd is en dus alleen in een officieuze versie bestaat.

273 De *Joint evaluation of General Budget Support Tanzania 1995-2004, Revised Final Report, report to the Government of Tanzania and to the Poverty Reduction Budget Support (PRBS)*, die veel positieve resultaten meldt, concludeert hierover kritisch: 'A more consistent criticism is that the processes of dialogue and conditionality are completely interwoven', Lawson et al, 2006.

274 *Zambia Country Assistance Evaluation*, Wereldbank, p. 70-71, 2003. Deze evaluatie was negatief over de zeggenschap van de Zambiaanse overheid over het onderwijsprogramma. Omdat beleidsontwikkeling sterk afhangt van een kleine groep lokale en buitenlandse donoren is er in feite weinig *ownership* en zijn de resultaten niet duurzaam.

Deels doordat de PRSP's onvoldoende geoperationaliseerd waren en zich niet leenden voor een rationale toewijzing van nationale en externe middelen.²⁷⁵ Maar ook hadden de meeste donoren onvoldoende politieke wil om tot een dergelijke herschikking te komen. Bovendien waren de eerste PRSPs voornamelijk een instrument om schuldverlichting mogelijk te maken.²⁷⁶

Bij *ownership* gaat het niet alleen om de zeggenschap over de hulp en het beleid, maar ook om de capaciteit om het beleid in uitvoering te nemen. Op het niveau van macro-economisch beleid en met name in het beheer van openbare financiën worden verbeteringen geconstateerd bij het ministerie van Financiën, maar dit is niet of veel minder het geval bij de vakministeries. Het probleem is overigens gewoonlijk niet gebrek aan voldoende gekwalificeerde mensen maar inadequaat functioneren van instituties en werving van personeel op basis van competentie, vaak door politisering en cliëntelisme.²⁷⁷ De grootste problemen doen zich voor op regionaal en lokaal niveau, die juist belangrijk zijn voor de dienstverlening aan specifieke doelgroepen.²⁷⁸

Nederland is vaak actief betrokken geweest bij de totstandkoming van brede sectorsteun en heeft met wisselend succes getracht meer ruimte te laten aan de betreffende overheden. Nederland stelde daarom veel minder technische assistentie beschikbaar voor de uitvoering van het sectorbeleid. Te concluderen valt dat de sectorale benadering de mogelijkheden voor *ownership* van ontvangende landen heeft vergroot, zij het binnen door donoren vastgestelde grenzen aan de sectorkeuze.

-
- 275 'A key obstacle is that Annual Progress Reports (van de PRSP's, red.) have not delivered the robust tracking of performance against a plan that would be required to make Performance Assessment Frameworks and their review unnecessary. The Annual Progress Report problem, moreover, is not so much a lack of technical monitoring capacity; in the typical PRSP country, it is much more a matter of the lack of bureaucratic and political commitment to a rigorous, goal-oriented policy-making process', in *Fighting Poverty in Africa, Are PRSPs making a Difference*. Overseas Development Institute, 2004.
- 276 Volgens *Pro Poor Growth in de bilaterale partnerlanden in Sub-Sahara Afrika* van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (2003) komt de sectorkeuze in Burkina Faso in sterke mate overeen met het PRSP. Datzelfde geldt min of meer voor Uganda en Zambia. Die overeenkomst gold weer niet voor landen zoals Tanzania, Ghana en Ethiopië, waar grote discrepanties werden geconstateerd tussen de sectorkeuze en de prioriteiten van de PRSP's.
- 277 H. White, The case for doubling Aid, in *IDS Bulletin*, vol. 36, nr 3, september 2005. Ook White bestrijdt het beeld van de incompetent lokale ambtenaar en dienstverlener en betoogt dat het er veeleer om gaat de juiste middelen en prikkels te geven om het bestaande potentieel beter te benutten.
- 278 Zie L. Romeo, The Role of External Assistance in Supporting Decentralisation Reform, in *Public Administration and Development*, 23, p.89-96, 2003.

7.7 Armoedebestrijding

Voor Sub-Sahara Afrika valt de voortgang in de sectorale benadering, de aard van de ondersteunde activiteiten en de geboekte resultaten het beste na te gaan in de sectoren onderwijs en gezondheidszorg. Deze sectoren worden al lange tijd in een groot aantal landen door Nederland ondersteund, en ze vertegenwoordigen ongeveer 50% van het totale bilaterale hulpvolume in de vijftien partnerlanden (zie ook tabel 7.3).

7.7.1 Onderwijs

Voor onderwijs was de centrale doelstelling van de Nederlandse hulp in alle landen meer toegang tot basisonderwijs, vooral voor meisjes en kinderen uit arme huishoudens, en betere kwaliteit. (Zie hoofdstuk 8 Basisonderwijs.) De belangrijkste ondersteunde activiteiten waren de bouw van klaslokalen, curriculumontwikkeling, verstrekking van leermiddelen, opleiding en bijscholing van leerkrachten en verbetering van management en administratie. Alle partnerlanden realiseerden een sterke toename van het aantal leerlingen. Afschaffing van het schoolgeld, mede mogelijk door sectorsteun, speelde daarbij een belangrijke rol. In Uganda, Tanzania en Zambia nam het aantal leerlingen explosief toe. In Burkina Faso bleef de onderwijsdeelname op een laag niveau steken, net als in andere landen in francofoon West-Afrika. De gelijkheid in toegang tussen jongens en meisjes is in alle landen aanzienlijk verbeterd. In veel landen volgen evenveel meisjes als jongens basisonderwijs, zoals in Uganda, Tanzania en Zambia. Mozambique en Burkina Faso zijn nog niet zo ver.

De snelle uitbreiding van het aantal leerlingen had een ongunstige invloed op de kwaliteit van het onderwijs. De meeste landen kampten met een tekort aan onderwijzend personeel waardoor het aantal leerlingen per leerkracht steeg. Hoewel in de meeste landen de beschikbaarheid van leermiddelen verbeterde, is deze nog steeds onvoldoende (in Tanzania bijvoorbeeld daalde het aantal leerlingen per boek van 8 naar 4).

De afronding van het basisonderwijs en deelname aan vervolgonderwijs zijn enigszins verbeterd, maar het percentage leerlingen dat de basisschool afmaakt is gering en de meeste test- en examenresultaten zijn zorgwekkend laag. In Mozambique en Zambia kunnen kinderen na afronding van de lagere school nauwelijks rekenen, lezen en schrijven. Belangrijk punt van zorg is ook dat het platteland veel minder profiteert van verbeteringen in het onderwijs dan de stad.

Samenvattend: in de meeste landen is de fysieke infrastructuur voor onderwijs aanzienlijk uitgebreid waardoor veel meer kinderen basisonderwijs volgen. Desondanks zal het voor de meeste Afrikaanse landen moeilijk zijn de millenniumdoelen voor onderwijs te verwezenlijken. Knelpunten blijven een hoge uitval van leerlingen, een groot aantal kinderen dat doubleert, slechte onderwijsresultaten en het achterblijven van het platteland.

7.7.2 Gezondheidszorg

Voor gezondheidszorg was de centrale doelstelling van de Nederlandse bilaterale hulp meer toegang en betere kwaliteit. De belangrijkste ondersteunde activiteiten waren de bouw van gezondheidsposten, verbetering van preventieve gezondheidszorg, bestrijding van ziekten als malaria, polio, tuberculose en hiv/aids, levering van medicijnen en versterking van het nationale ministerie en van gezondheidsdiensten op districtsniveau.

Verbetering van de toegang tot gezondheidszorg valt af te lezen uit het bezoek aan medische diensten, de vaccinatiegraad en de zuigelingen- en kindersterfte. De beschikbare cijfers lopen echter sterk uiteen, betreffen vaak slechts enkele jaren en tonen grote schommelingen in de tijd. Het bezoek aan klinieken en gezondheidsposten is de afgelopen vijf jaar gestegen, maar is nog steeds laag, ongeveer één bezoek per 1-2 jaar. De zuigelingensterfte blijkt nauwelijks te zijn verminderd; op één na liggen de 25 landen met de hoogste zuigelingensterfte in Sub-Sahara Afrika. De kindersterfte beneden vijf jaar toont een zeer geringe daling. Alleen de vaccinatiegraad is in alle landen sterk gestegen en in Zambia op een hoog niveau gebleven.

De kwaliteit van de gezondheidszorg kunnen we onder meer aflezen uit de moedersterfte. Die is in Sub-Sahara Afrika zeer hoog. Weliswaar nam de moedersterfte tussen 1990 en 2001 in veel landen af, maar de meeste landen zullen het millenniumdoel over moedersterfte (MDG 4, verlaging met drie kwart in 2015) niet halen. Overigens is moedersterfte lastig te meten omdat in de meeste landen de levensverwachting laag is door de vele gewapende conflicten, de aidsepidemie en de slechte gezondheidszorg.

Voor hiv/aids is voortgang geboekt in beleid, voorlichting en preventie. (Zie hoofdstuk 11 Hiv/aids.) Voor effectieve bestrijding zijn er evenwel onvoldoende medicijnen. Zo wordt in Tanzania slechts 2% van de mensen die medicijnen nodig hebben behandeld. De inspanningen hebben wel geleid tot afname van de groei van de prevalentie, maar niet van het percentage geïnfecteerden.



Terugdringen kinderziektes. Foto: Roel Burgler

Het is moeilijk een verband te leggen tussen uitbreiding van de voorzieningen en verbetering van de gezondheid. Voor gezondheid zijn ook andere factoren bepalend, zoals voeding en veilig drinkwater. Bovendien wordt niet alle medische zorg door overheidsdiensten geleverd.

Samenvattend: de infrastructuur voor de publieke gezondheidszorg is uitgebreid en de vaccinatiegraad tegen belangrijke ziekten is verhoogd, maar er is nauwelijks verbetering in de kwaliteit van de zorg. De gezondheid van de Afrikaanse bevolking blijft onveranderd zorgwekkend.

De problemen in onderwijs en gezondheidszorg tonen overeenkomsten. Ten eerste blijft de uitvoering van beleid voortdurend zwak. Het veranderingsproces wordt in de meeste landen gedragen door een kleine groep deskundigen in de ambtelijke top. De politieke steun blijft sterk achter. Ten tweede hebben verbeteringen in de fysieke infrastructuur nauwelijks geleid tot beter functioneren van de diensten. Het zicht op verbeteringen wordt bovendien belemmerd door onvoldoende en tegenstrijdige gegevens, gevolg van zwakke monitoring en evaluatie. En ten derde gelden voor alle landen grote verschillen in dekking en kwaliteit van dienstverlening tussen stad en platteland en tussen regio's. De sectorsteun houdt daar te weinig rekening mee.

7.7.3 Effect op armoede

Meer toegang tot basisonderwijs betekende niet zonder meer een grotere deelname van leerlingen uit arme huishoudens. Dat kwam onder meer omdat voorrang is gegeven aan uitbreiding van bestaande scholen boven het opzetten van nieuwe scholen in afgelegen streken waar bovendien onderwijzers niet graag geplaatst worden. Tevens blijken kosten voor schooluniformen en andere ouderbijdragen een belemmering voor kinderen uit arme huishoudens. Bovendien worden deze kinderen eerder thuis gehouden in piekperioden in de landbouw of voor huishoudelijke taken. De onderwijsparticipatie blijkt het laagst in afgelegen plattelandsgebieden met een hoog percentage arme huishoudens. Niettemin zal de verbeterde toegang tot onderwijs zich ook uitstrekken tot kinderen uit arme huishoudens. Het meeste succes is geboekt waar sectorsteun gepaard ging met aanvullende maatregelen van de overheid voor arme groepen (zoals afschaffing van schoolgeld) en met nieuwe faciliteiten in afgelegen gebieden.

Omdat de arme bevolking voornamelijk is aangewezen op publieke gezondheidszorg, zullen investeringen daarin ook de toegang voor arme groepen verbeteren. Maar in afgelegen gebieden ontbreken klinieken en is moeilijk aan medisch personeel te komen. Daarnaast is er veel corruptie in de gezondheidszorg, mede door de ongunstige arbeidsvoorwaarden voor medisch personeel.

Er is weinig inzicht in de hoeveelheid financiële middelen die via sectorsteun het niveau van de dienstverleners bereikt. De weinige gegevens tonen grote verschillen tussen de landen. In Zambia bleek in 2002 slechts 20% van de niet-geoormerkte budgetten de scholen daadwerkelijk te bereiken. In Uganda verbeterde die situatie drastisch in drie jaar tijd van 25% naar 90%, onder meer door scholen tijdig op de hoogte te stellen van de toegekende gelden. Maar zelfs als de middelen de scholen bereiken, dan vormen cliëntelisme en corruptie nog steeds obstakels voor de armen.

Diverse studies concluderen dat een belangrijk deel van de hulp aan sociale sectoren te weinig de armen bereikt en dat de armen beperkt van de diensten gebruik kunnen maken.²⁷⁹ Er zijn onvoldoende stimulansen voor dienstverleners, en arme

279 Tony Killick, Carlos N. Castel-Branco en Richard Gerster, *Perfect Partners?, The performance of Programme Aid Partners in Mozambique*, 2005; *General Budget Support in Tanzania: A Snapshot of Its Effectiveness*, paper for USAID/Tanzania, Brian Frantz, 2004; *Coordination and Sector Support, an evaluation of the Netherlands' support to local governance in Uganda 1991-2001*, IOB, 2003; *World Development Report 2004. Making Services Work for the Poor*, Wereldbank, 2004; *The Chronic Poverty Report 2004-2005*, Chronic Poverty Research Centre, 2005.

mensen maken zelden gebruik van de formele gezondheidszorg. Een belangrijk obstakel voor effectievere dienstverlening is het gebrek aan verantwoordingsverplichting tussen de centrale overheid, lagere overheden, dienstverleners en de bevolking.

7.8 Conclusies

- Bij de toepassing van de sectorale benadering is uitgegaan van de prioriteiten in de nationale strategie voor armoedebestrijding. Veelal is geen verdere analyse gemaakt van de armoedesituatie, de fundamentele oorzaken van de armoede en de wijze waarop de prioriteit voor armoedebestrijding in het Nederlandse beleid gewaarborgd kon worden. Het ministerie formuleerde slechts algemene aanwijzingen.
- Van het idee om donorhulp te herschikken op basis van de nationale plannen voor armoedebestrijding (PRSP's) is weinig terechtgekomen. Deels doordat de PRSP's onvoldoende geoperationaliseerd waren en zich niet leenden voor een rationale toewijzing van middelen, maar ook door onvoldoende politieke wil van de meeste donoren.
- De sectorale benadering in de Nederlandse hulp heeft een bijdrage geleverd aan grotere donorcoördinatie, allocatie van hulp op basis van plannen van de overheid, betere afstemming op prioriteiten en procedures van het ontvangende land en een geleidelijke vermindering van de beheerslast aan donorzijde.
- Nederland is ook meer dan de meeste andere donoren overgegaan op sectorsteun en begrotingssteun. Deze verschuiving stond vaak op gespannen voet met ernstige tekortkomingen in goed bestuur en grote corruptie in de meeste partnerlanden. In de beleidsontwikkeling voor de sectorale benadering is onvoldoende oog geweest voor de politiek-economische dimensies van hulp en begrotingssteun.
- De sectorsteun heeft tot sterke uitbreiding van de publieke dienstverlening geleid: gezondheidszorg en vooral onderwijs.
- Keerzijde is dat, in ieder geval op korte en middellange termijn, is ingeleverd op de armoedefocus. Armoedebestrijding werd sterk afhankelijk van de politieke wil en capaciteit van de overheid, die beide vaak te wensen overlieten. Hoewel ook armen hebben kunnen profiteren van de verbeterde toegang tot dienstverlening, is de kwaliteit van de dienstverlening voor hen niet of weinig verbeterd en zijn er nog grote problemen om het sectorbeleid meer op armoedebestrijding te richten.
- Er lijkt een tegenstelling tussen de verantwoordelijkheid leggen bij de overheid van het ontvangende land en de noodzaak resultaten te boeken bij de

millenniumdoelen. Die tegenstelling kan kleiner worden met een goede mix van hulpvormen en met betere mechanismen om de hulp door te sluiten naar dienstverleners en gebruikers op lokaal niveau. Dit veronderstelt transparantie in en verantwoording van de overheidsfinanciën en scherper toezicht op de toegang van de armen tot de dienstverlening.

- Er zijn aanwijzingen dat de overheden mede door de beleidsdialoog hun plannen hebben aangepast: in de gezondheidszorg kwam meer aandacht voor voorzieningen op het platteland, in het onderwijs kwam meer aandacht voor basisonderwijs en vooral voor deelname van meisjes. In diverse landen heeft Nederland met succes bevorderd dat extra middelen ter beschikking kwamen voor de armste districten. Toch heeft in het algemeen de bevolking van het platteland minder van de verbeteringen geprofiteerd dan de stadsbevolking.
- Interventies op macroniveau zijn zelden gevoed door informatie over de effecten van sectorsteun op microniveau. Veel aandacht ging naar hervormingen en institutionele versterking van het management. Doordat Nederland steeds meer afzag van projecthulp en interventies op lokaal niveau is de ontwikkeling van onderop uit het zicht geraakt. Er is onvoldoende systematische aandacht geweest voor de toepassing van instrumenten die de armoedefocus bevorderen.
- Nederland heeft de steun aan productieve sectoren in Afrikaanse landen verwaarloosd als gevolg van onduidelijkheid over de rol van de overheid daarin en door de mogelijkheid tot snelle zichtbare successen in de sociale sectoren. Er is vrijwel geen aandacht voor de inkomensdimensie van armoede, met name voor de betekenis van de agrarische sector waarvan juist het overgrote deel van de Afrikaanse bevolking afhankelijk is.
- De Nederlandse steun aan productieve activiteiten is vooral gericht op versterking van de private sector en vergroting van de werkgelegenheid. Dat zou ook de levensstandaard van arme bevolkingsgroepen moeten verbeteren, maar er zijn geen aanwijzingen voor een substantiële vermindering van de armoede op het Afrikaanse platteland.

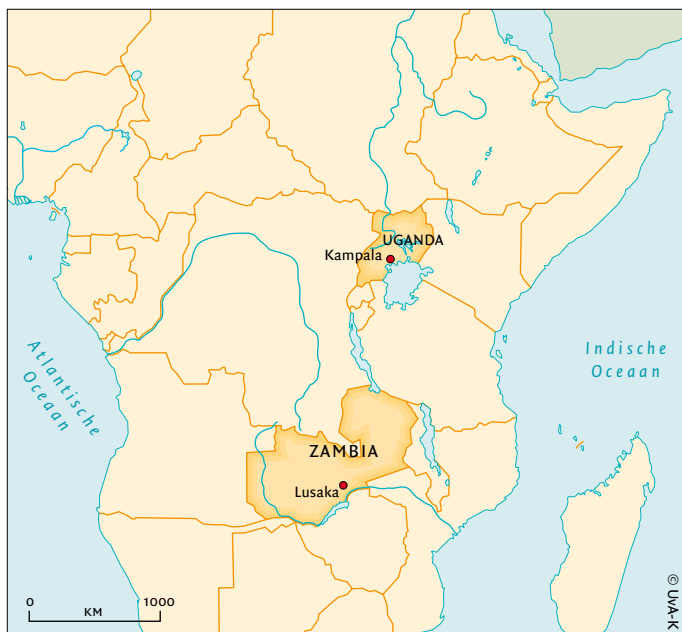
7.9 Aandachtspunten

- 1) Bestaande gegevens bevestigen het inzicht dat de steun de armen te weinig bereikt. De in het beleid voor de sectorale benadering zo benadrukte samenwerking tussen het macro- en het microniveau is in de praktijk op de achtergrond geraakt. Voorts heeft de sectorale benadering geleid tot een grote concentratie van de bilaterale hulp op de sociale sectoren en is de aandacht voor met name de rurale armoede sterk verminderd. Nieuwe aandacht is nodig voor

de economische dimensie van armoede, niet alleen om de bestaanszekerheid van de arme bevolking te verbeteren maar ook met het oog op de duurzaamheid van de investeringen in de sociale sectoren. Bovendien zou veel systematischer de armoedefocus van het sectorbeleid een centraal thema moeten zijn van de Nederlandse sectorsteun.

- 2) In de praktijk is de sectorale benadering sterk gericht geweest op de centrale overheid en in een aantal gevallen heeft deze zelfs bijgedragen aan meer centralisme in plaats van een goed samenspel tussen centrale en decentrale niveaus. De kernvraag is thans hoe sectorsteun beter kan doorwerken naar regionale en lokale niveaus. Daarbij is meer aandacht noodzakelijk voor belemmeringen in de uitvoering van het sectorbeleid op meso- en lokaal niveau in het kader van het decentralisatiebeleid. Institutionele versterking van lagere overheden vormt daarvan een belangrijk onderdeel.
- 3) De wijze waarop de sectorsteun en begrotingssteun wordt beargumenteerd is veelal technisch en a-politiek. Veel sectoranalyses zijn in sterke mate ingegeven door de ratio van de donor en gaan voorbij aan de inzichten van de politieke economie van hervormingsbeleid en het functioneren van de staat. Daardoor bestaat er vaak maar beperkt inzicht in de werkelijke motieven van de belangrijkste *stakeholders* en de politieke oorzaken die uitvoering vergemakkelijken of bemoeilijken. Voor de toepassing van de sectorale benadering is daarom een veel beter inzicht in de politieke verhoudingen binnen de sector en de belangentegenstellingen tussen verschillende actoren hard nodig. Voor een brede sectoropbouw is het tevens van belang dat maatschappelijke organisaties actief betrokken worden bij het sectorbeleid, zoals oudercomités, dorps- en gemeenschapsorganisaties, beroepsorganisaties, het bedrijfsleven en andere particuliere organisaties. Ook de monitoring van het landen- en sectorbeleid dient veel meer oog te hebben voor de politiek-economische dimensie van de ontwikkelingen in de landen en zou minder eenzijdig vanuit donorperspectief moeten gebeuren.
- 4) Ambassades zijn thans in belangrijke mate verantwoordelijk voor de evaluatie van de sectorprogramma's. De kwaliteit van de evaluaties is wisselend vanwege gebrek aan tijd en expertise op de ambassades. Bovendien zijn grote betrokkenheid bij de goedkeuring van de sectorprogramma's en de druk om in de sociale sectoren extra middelen te besteden niet altijd goed verenigbaar met de verantwoordelijkheid voor evaluatie. Ten slotte, monitoring en evaluatie zijn te weinig gericht op het meten van de effectiviteit en impact op regionaal en lokaal niveau, in het bijzonder voor armoedebestrijding. Een grotere nadruk op de evaluatie van impact is daarom noodzakelijk.

8 Basisonderwijs



8.1 Inleiding

Een van de acht millenniumdoelen luidt dat in 2015 ieder kind toegang moet hebben tot primair onderwijs en dat ieder kind pas na voltooiing het primair onderwijs verlaat. Nederland heeft zich verplicht om uiterlijk in 2007 15% van de officiële ontwikkelingshulp (ODA) te besteden aan basisonderwijs. Een groot deel daarvan komt direct, via bilaterale kanalen, of indirect, via multilaterale kanalen, ten goede aan Afrika. Dit geldt allereerst voor de partnerlanden in Sub-Sahara Afrika waar Nederland de sector onderwijs ondersteunt.²⁸⁰ Maar ook andere landen ontvangen steun voor onderwijs.

Het zwaartepunt van de Nederlandse steun ligt op basisonderwijs. Basisonderwijs omvat algemene vorming van zeer jonge kinderen, formeel of informeel lager- of primair onderwijs, volwassenenonderwijs en alternatieve onderwijsvormen voor kinderen die niet naar school gaan. Dit hoofdstuk richt zich op het primair onder-

²⁸⁰ Benin (vanaf 2006), Burkina Faso, Eritrea (2000-2003), Ethiopië, Mali, Mozambique, Tanzania, Uganda, Zambia en Zuid-Afrika.

wijs als onderdeel van het basisonderwijs. Primair onderwijs omvat het formele lager onderwijs voor een periode van 7 jaar vanaf het 6^e of 7^e levensjaar.

Hoewel de begrippen basisonderwijs en primair onderwijs van elkaar verschillen, worden ze in de praktijk en in verschillende bronnen door elkaar gebruikt. In dit hoofdstuk worden in het gebruik van deze begrippen de aangehaalde bronnen gerespecteerd.

De grote aandacht van Nederland voor basisonderwijs komt ook tot uitdrukking in evaluaties. In 2003, kort na de invoering van de sectorale benadering, evalueerde IOB samen met andere donoren en partnerlanden de gevolgen voor het basisonderwijs in vier landen, waarvan drie in Afrika (Burkina Faso, Uganda en Zambia).²⁸¹ In 2006 volgde een IOB-evaluatie van de sectorale benadering (zie hoofdstuk 7), met casestudies in vijf landen, waaronder weer Burkina Faso, Uganda en Zambia.²⁸² Als vervolg daarop startte IOB met onderzoeken naar de impact van de steun aan onderwijs. Sinds 2005 publiceert het ministerie van Buitenlandse Zaken iedere twee jaar *Resultaten in ontwikkeling*, een rapportage over de Nederlandse inzet en de resultaten van de gezamenlijke donoren. Daarnaast brengt UNESCO jaarlijks een *Global Monitoring Report* uit over de internationale steun voor onderwijs en de behaalde resultaten. Paragraaf 8.4 maakt gebruik van deze bronnen. Paragraaf 8.5 gaat in op de resultaten van recent IOB-onderzoek.²⁸³

8.2 Ontwikkeling van beleid

8.2.1 De internationale context

In 1990 spraken vertegenwoordigers van 155 landen tijdens de wereldconferentie *Education for All* (EFA) in het Thaise Jomtien af om voor het einde van het millennium het analfabetisme in de wereld sterk terug te dringen en ervoor te zorgen dat in 2000 alle kinderen ter wereld toegang hebben tot het primair onderwijs. Op dat moment waren meer dan 100 miljoen kinderen, waarvan ruim 60 miljoen meisjes, daarvan nog verstoken. In de *World Declaration on Education for All* bevestigden de afgevaardigden het recht op onderwijs, waarbij zij alle landen aanspoorden hun

²⁸¹ *Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries, Local Solutions to Global Challenges: Towards effective partnership in basic education*, IOB, 2003.

²⁸² *Van Projecthulp naar Sectorale Benadering, 1998-2005*, IOB, 2006.

²⁸³ IOB-impactevaluaties van de effectiviteit en impact van investeringen in respectievelijk het primair onderwijs in Zambia en het primair onderwijs in Uganda over de periode 2002-2006; beide evaluaties waren eind 2007 bijna voltooid.

inspanningen op het terrein van basisonderwijs te intensiveren. Het *Framework for Action to Meet Basic Learning Needs* legde de doelen en strategieën vast.²⁸⁴

De conferentie kreeg tien jaar later een vervolg met de conferentie *Wereld Onderwijs Forum* in Dakar, Senegal. In april 2000 herbevestigden betrokken landen en non-gouvernementele organisaties (NGO's) de *Education for All*-doelen (EFA-doelen), die nog bij lange na niet gerealiseerd waren. Het Actieplan van Dakar verschoof de deadline naar 2015 en omvatte zes doelstellingen:

- in 2015 moeten jongens en meisjes toegang hebben tot goed, gratis en verplicht primair onderwijs;
- in 2005 moeten in primair en secundair onderwijs de verschillen tussen jongens en meisjes weggewerkt zijn en in 2015 moeten beide seksen gelijke kansen hebben in het onderwijs;
- het onderwijs voor het jongste kind moet uitgebreid en verbeterd worden;
- jongeren en adolescenten moeten vaardigheden leren om zich verder te kunnen ontwikkelen;
- het aantal analfabete volwassenen moet in 2015 gehalveerd zijn ten opzichte van 2000 en alle volwassenen moeten toegang hebben tot levenslang leren;
- de kwaliteit van het onderwijs moet verbeteren.²⁸⁵

De VN-lidstaten namen in september 2000 de eerste twee doelstellingen over in de millenniumdoelen.

De conferentie riep ontwikkelingslanden op om uiterlijk in 2002 nationale actieplannen op te stellen en vroeg de internationale gemeenschap om de hulp voor onderwijs beter te coördineren en bij voorkeur als sectorsteun te verstrekken. Landen spraken verder af dat geen enkel land dat de EFA-doelstellingen serieus steunde verstoken zou blijven van middelen. Deze laatste belofte leidde in 2002 tot het *Education for All-Fast Track Initiative (EFA-FTI)*, dat vaart wilde zetten achter de beide millenniumdoelen voor onderwijs. Het EFA-FTI geeft tevens invulling aan de Monterrey Consensus (2002), die beoogt ontwikkelingslanden te belonen voor goed beleid. Landen die onvoldoende middelen hebben om de eigen onderwijsplannen uit te voeren kunnen een beroep doen op het *FTI Catalytic Fund*, dat in 2003 was opgericht. In 2004 volgde het *FTI Education Program Development Fund (EPDF)* voor de ontwikkeling van nationale onderwijsplannen.

²⁸⁴ *Meeting Basic Learning Needs, World Declaration on Education for All and Framework for Action to meet Basic Learning Needs*, Jomtien, Thailand, 5-9 maart 1990, UNESCO, 1990.

²⁸⁵ *World Education Forum, The Dakar Framework for Action, Education for all: meeting our collective commitments*, Dakar, 26-28 april 2000, UNESCO, 2000.

8.2.2 Het Nederlandse beleid

De nota *Een wereld van verschil* uit 1990 refereerde wel aan de EFA-doelstellingen, maar gaf daaraan nog geen invulling. De nota ging niet verder dan de mededeling dat Nederland de steun aan het onderwijs zal intensiveren ‘met een voorkeur voor kwaliteit boven kwantiteit en een voorkeur voor beroepsonderwijs boven algemeen vormend onderwijs’.²⁸⁶ Pas met de nota *Ontwikkelingssamenwerking en onderwijs in de jaren negentig* (1992) veranderde het beleid, met erkenning van de eigen tekortkomingen: ‘De Nederlandse onderwijs hulp is de afgelopen jaren (...) eerder gedaald dan gestegen. De Nederlandse hulpinspanning heeft derhalve niet in de pas gelopen met de stijgende problemen en toegenomen hulpbehoefte in met name de armste landen’.²⁸⁷

Volgens internationale berekeningen van dat moment was een vertienvoudiging van de internationale hulp nodig om de EFA-doelen te halen. Verhoging van hulp aan basisonderwijs werd daarmee een eerste prioriteit voor Nederland; aandacht en middelen voor beroeps- en hoger onderwijs verschoven naar basisonderwijs. De nota nam een voorschot op de toekomstige harmonisatie en sectorale benadering met de conclusie dat donoren veel meer moesten samenwerken en moesten aansluiten bij nationale onderwijsplannen. Nederland zou het voortouw nemen. De minister wilde binnen enkele jaren de jaarlijkse uitgaven aan basisonderwijs verhogen met EUR 20,5 mln. Twee derde daarvan moest ten goede komen aan Sub-Sahara Afrika. Op dat moment gaf Nederland via het bilaterale kanaal aan basisonderwijs niet meer uit dan ruim EUR 3 mln (nog geen 2% van de bilaterale uitgaven), waarvan EUR 383.000 in Sub-Sahara Afrika. De beleidsvoornemens, uitgewerkt in vijftig pagina’s regionale verbijzondering, bleven echter weinig concreet. Bij de afzonderlijke regio’s stond slechts vermeld dat de Nederlandse steun zal toenemen en dat met name meer aandacht gegeven zal worden aan primair onderwijs. Wie concrete bedragen zocht, trof die nergens aan. Wel sprak de nota zich, onder meer voor Zuidelijk Afrika, vooral uit voor financiering van leermiddelen. Nederlandse deskundigen inschakelen werd niet overwogen, al werd eventuele ondersteuning op het vlak van kennisoverdracht mogelijk geacht.

In 1999, zeven jaar later en vrij kort nadat het ministerie een omslag had gemaakt naar de sectorale benadering, verscheen het sectorbeleidsdocument *Onderwijs is een recht voor iedereen, Ontwikkelingssamenwerking en basic education: beleid, ervaringen en*

²⁸⁶ *Een Wereld van Verschil, Nieuwe Kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, TK 21 813, nrs. 1-2, 20 september 1990, p. 192.

²⁸⁷ *Ontwikkelingssamenwerking en onderwijs in de jaren negentig*, 1992, p.74.

uitvoering.²⁸⁸ De nota stelde dat ‘het huidige beleid nog steeds voldoet’. Tussen de regels door klonk kritiek: ‘(...) wel is er behoefte om de beleidsuitgangspunten inhoudelijk te expliciteren en te verdiepen’. Op dat moment was er nog één jaar te gaan voor het bereiken van de EFA-doelen. De nieuwe nota stelde basisonderwijs centraal en koos voor een brede, internationaal gangbare, omschrijving: ‘Basisonderwijs sluit aan op de leerbehoeften van mensen en stelt hen in staat zich de basiskennis, waarden en essentiële vaardigheden eigen te maken die noodzakelijk zijn voor hun persoonlijke en sociale ontwikkeling en om een zinvolle rol te kunnen spelen in het maatschappelijk leven’.²⁸⁹

Directe aanleiding voor deze nieuwe nota was de delegatie van het bilaterale beleid naar de ambassades, waar de themadeskundigen voor onderwijs handvatten nodig hadden. De nota had een voorkeur voor sectorsteun. Landen die voor Nederlandse (sector)steun in aanmerking wilden komen moesten prioriteit geven aan basisonderwijs, wat moest blijken uit de begroting en uit het nationale actieplan voor realisering van de EFA-doelen. Bovendien moesten de onderwijservormingen een breed draagvlak hebben door het maatschappelijke middenveld, de private sector, de wetenschappelijke wereld en vertegenwoordigers van achtergebleven groepen in te schakelen. Donoren konden hun hulp afstemmen op deze plannen en op grond daarvan met de ministeries van Onderwijs overeenkomsten voor langere termijn afsluiten. De nota adviseerde themadeskundigen voor onderwijs op de ambassades zich te richten op:

- verbetering van het curriculum;
- opleiding en training van docenten;
- verbetering van de status en motivatie van docenten;
- verstrekking van leermiddelen;
- meer lessen in de moedertaal in de eerste jaren;
- effectiever management van scholen.

Niet iedereen in de politiek bleek ervan overtuigd dat Nederland de EFA-doelen voldoende steunde. Moties van Tweede Kamerleden in 1999 (Remak), 2000 (Hessing) en 2001 (Hessing) vroegen van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking meer prioriteit voor onderwijs, met name basisonderwijs.²⁹⁰ De laatste motie, van Hessing in 2001, vroeg binnen drie jaar 15%

²⁸⁸ Onderwijs is een recht voor iedereen, Ontwikkelingssamenwerking en basic education: beleid, ervaringen en uitvoering, ministerie van Buitenlandse Zaken, 1999.

²⁸⁹ Idem, p. 18.

²⁹⁰ Motie Remak c.s., TK 26 800 V, nr. 68, 9 december 1999; motie Hessing c.s., TK 27 400 V, nr. 39, 2 november 2000; motie Hessing c.s., TK 28 000 V, nr. 32, 1 november 2001.

van de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking te bestemmen voor onderwijs. De minister beloofde dit uiterlijk in 2007 te realiseren. De inzet voor basisonderwijs kwam vanaf dat moment goed op stoom, wat ook blijkt uit de prominente rol van Nederland bij het Fast Track Initiative (FTI, zie paragraaf 8.3.3). De basis voor het FTI was een verzoek van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Wereldbank om te onderzoeken welke middelen nodig zijn om de millenniumdoelen voor onderwijs te halen. Met de uitkomsten van dat onderzoek organiseerde Nederland met de Wereldbank de conferentie *Accelerating Action towards EFA* in 2002 in Amsterdam, waar de bouwstenen gelegd werden voor het FTI. Nederland was het eerste jaar co-voorzitter van dit initiatief. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking zegde direct EUR 135 mln toe voor het *Catalytic Fund* en werd daarmee de grootste donor.

Kort na de invoering van de sectorale benadering, najaar 2003, verscheen een gezamenlijke evaluatie van IOB en andere donoren en partnerlanden van het basisonderwijs in een aantal landen, waaronder Burkina Faso, Uganda en Zambia.²⁹¹ De evaluatie constateerde bij donoren een sterke neiging te vertrouwen op blauwdrukken, wat aansluiting bij lokale behoeften en capaciteiten in de weg kon staan. Aanbeveling was meer aandacht te schenken aan de positieve kanten van projecthulp, bijvoorbeeld voor gemarginaliseerde groepen. De evaluatie wees ook uit dat programmasteun niet altijd gepaard ging met minder administratieve lasten voor het ontvangende land. In haar beleidsreactie stelde de minister dat haar streven was om kwaliteit meer aandacht te geven, de administratieve lasten te verlichten, innovatieve projecten mogelijk te blijven maken, beroepsopleiding meer ruimte te geven en voor het onderwijs als geheel meer geld uit te trekken.²⁹²

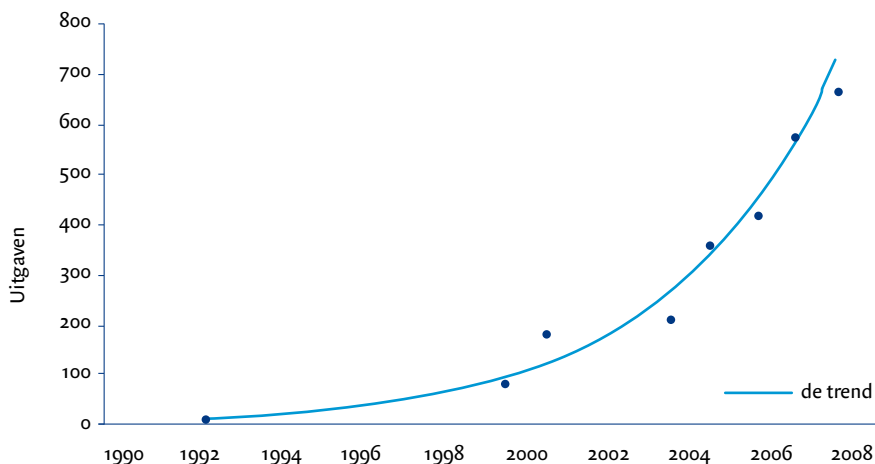
8.3 Uitvoering van beleid

8.3.1 Uitgaven en organisatie

Tot 1992 gaf Nederland weinig uit aan basisonderwijs. De oproep van Jomtien leidde pas in 1992 tot een beleidswijziging, waarbij Nederland in de komende jaren meer geld zou uittrekken voor basisonderwijs. In 1992 beliepen de totale uitgaven EUR 9 mln. In 1997 was dit gestegen tot EUR 53 mln en in 1999 tot EUR 71 mln. Met de sectorale benadering en het FTI namen de uitgaven snel toe, van EUR 156 mln in 2000 tot bijna EUR 200 mln in 2003 en EUR 570 mln in 2006 (wereldwijd). De minister voor Ontwikkelingssamenwerking zette deze middelen vooral in via het bilaterale kanaal.

²⁹¹ Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries, *Local Solutions to Global Challenges: Towards effective partnership in basic education*, Den Haag, IOB, 2003.

²⁹² TK 29 234, nr. 24, 1 maart 2004.

Figuur 8.1 Uitgaven basisonderwijs, 1992-2007 (in EUR mln)

In Sub-Sahara Afrika steunde Nederland in de jaren negentig aanvankelijk vooral achtergebleven regio's via NGO's. Vanaf eind jaren negentig kreeg het onderwijsbeleid een nadrukkelijke plaats binnen de sectorale benadering. Projecten maakten plaats voor financiële steun aan nationale ministeries van onderwijs. Sommige Nederlandse NGO's ontvingen nog steun voor onderwijs, vaak met de nadruk op basisonderwijs, *gender* en achtergebleven groepen.²⁹³

Tabel 8.1 toont dat sinds de sectorale benadering de bilaterale uitgaven voor onderwijs in Sub-Sahara Afrika snel toenamen, van EUR 28 mln in 1998 tot EUR 110 mln in 2006. Het aandeel van onderwijs in de totale bilaterale uitgaven in elk van de genoemde partnerlanden steeg van 9% in 1998 tot 22% in 2006. In een aantal landen (Burkina Faso, Mali, Mozambique, Tanzania, Uganda en sinds 2006 Zambia) is ook 15% van de algemene begrotingssteun toegerekend aan onderwijs voor de periode 2002-2006.²⁹⁴ Inclusief deze toerekening komt de totale steun aan onderwijs in 2006 uit op EUR 133 mln. Dit bedrag gaat bijna volledig naar de partnerlanden. Tabel 8.1 toont tevens wanneer sectorsteun is ingevoerd.

²⁹³ In 2000 waren dat Novib, Icco, Cordaid en Plan International. Zij zijn niet verplicht zich aan te passen aan het sectorbeleid, maar zoeken wel afstemming met de Nederlandse ambassades in de landen waar deze organisaties actief zijn.

²⁹⁴ Bij dit percentage kunnen kanttekeningen worden geplaatst, maar daar zal van worden afgezien. Het percentage wordt hier aangehaald om de vergelijking met andere ministeriële bronnen en publicaties mogelijk te maken.

De grens is hier en daar arbitrair, omdat sectorsteun diverse modaliteiten kent: geoormerkte bijdragen voor een project of programma (zoals in Zuid-Afrika), bijdragen aan een sectorprogramma (Mali en Zambia) of algemene begrotingssteun (Uganda). In de praktijk is het onderscheid fluïde. Zo is de Nederlandse steun aan een programma voor basisonderwijs in Zambia meegeteld als sectorsteun, terwijl donoren in Zambia pas vanaf 2003 overgingen tot sectorsteun in de strikte zin van het woord.

Tabel 8.1 Uitgaven onderwijs in 15 partnerlanden, 1998-2006 (in EUR mln)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
Benin*	0	0	0	0	0	0	0,017	0,019	0,9	0,9
Burkina Faso*	2,6	3,6	5,7	6,1	4,7	5,6	1,8	4,8	14,7	49,7
Eritrea*	0,2	0,1	0,06	0	0	0	0,015	0	0	0,4
Ethiopië*	0,04	0,03	0	0,5	0,7	4,2	6,0	8,3	8,0	27,7
Ghana	0	0	5,6	2,5	0,05	0	0,01	0,09	2,2	10,3
Kaapverdië	1,6	1,6	1,6	0,04	0	0	0	0	0	4,8
Kenia	2,0	0,3	0,1	0,03	0,06	0	0	0	0,6	3,1
Mali*	2,0	3,7	2,4	2,3	7,7	10,3	12,6	13,3	22,0	76,4
Mozambique*	2,8	3,2	4,1	3,9	4,0	2,8	6,0	13,0	12,6	52,3
Rwanda	2,7	2,0	2,0	0,8	0,02	0	0	0	0	7,4
Senegal	0,05	0,09	0,02	0	0	0	0	0	0	0,2
Tanzania*	1,3	3,6	3,8	6,7	37,0	11,8	28,8	8,5	14,3	115,9
Uganda*	3,6	4,9	5,8	9,9	13,7	11,2	0,9	4,0	1,2	55,2
Zambia*	1,4	4,4	5,3	5,2	9,6	6,4	17,5	9,9	12,5	72,0
Zuid-Afrika*	7,8	8,4	6,9	6,2	7,2	5,8	8,8	16,9	21,0	88,9
TOTAAL	28,1	36,0	43,4	44,1	84,6	58,2	82,3	78,6	109,9	565,3
Totaal inclusief macrosteun					(93)	(69)	(103)	(98)	(133)	
Totaal bilateraal partnerlanden	309,2	302,3	460,5	491,6	396,9	318,5	393,7	384,2	493,8	3.550,7
Onderwijs als % van totaal bilateraal	9,1	11,9	9,4	9,0	21,3	18,3	20,9	20,5	22,3	15,9

Toelichting:

Bedragen zijn exclusief FTI Catalytic Fund. Sectorsteun is vet gedrukt.

* Landen met sectorsteun voor onderwijs.

Bron: Midas 1998-2002 en Pyramide 2003-2006.

De Nederlandse steun was niet louter financieel. Op de ambassades hebben themadeskundigen bijgedragen aan de ontwikkeling van nationaal sectorbeleid. Mede door de financiële inbreng kan de invloed van een themadeskundige groot zijn. De samenwerking met het Hoofd Ontwikkelingssamenwerking op de ambassade en met de Directie Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek (DCO) van het ministerie moest zorgen voor een consistent beleid. De Nederlandse inbreng in de onderwijssector in een land kreeg vorm in deze driehoek. Periodieke gezamenlijke conferenties, georganiseerd door DCO, droegen verder bij aan geharmoniseerd Nederlands beleid.

8.3.2 Onderwijspartnerlanden

Met de invoering van de sectorale benadering in 1999 beperkte de minister voor Ontwikkelingssamenwerking zowel het aantal landen met een structurele bilaterale relatie als het aantal sectoren (maximaal drie).²⁹⁵ Ambassades in de partnerlanden dienden daarvoor voorstellen in. Onderwijs bleek in 2000 de meest gekozen sector: in zestien van de 22 partnerlanden wereldwijd. In Sub-Sahara Afrika waren dat Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Mali, Mozambique, Tanzania, Uganda, Zambia en Zuid-Afrika. In 2006 volgde Benin.

In veel landen betekende de keuze voor onderwijs een voortzetting van de aanwezigheid in de sector. Door de grotere aandacht voor basisonderwijs, de beperking van het aantal landen en sectoren nam de Nederlandse hulp aan onderwijs in partnerlanden sterk toe. Veel Afrikaanse landen oriënteerden zich, mede als uitvloeisel van de conferentie van Jomtien, op het aanpakken van een stagnerende onderwijssector. Vooral de deelname aan het basisonderwijs stond daarin centraal. Sectorsteun kon een belangrijke bijdrage leveren aan de benodigde investeringen en zou afschaffing van schoolgeld mogelijk maken. De volgende paragrafen geven een beknopte schets van de steun aan de onderwijssector in negen onderwijspartnerlanden in Sub-Sahara Afrika. Hoewel Eritrea in de jaren 2000 en 2003 formeel een onderwijspartnerland was, is dit land niet in de beschrijving opgenomen, omdat er nauwelijks uitgaven voor de onderwijssector zijn gedaan.²⁹⁶ Uganda en Zambia krijgen apart aandacht, omdat zij in paragraaf 8.5 als cases uit de IOB-impactevaluatie worden behandeld.

²⁹⁵ Zie hoofdstuk 7 Sectorsteun.

²⁹⁶ Dit was mede een gevolg van de oorlog tussen Eritrea en Ethiopië (1998-2000) en de gespannen situatie daarna.

8.3.2.1 Uganda

Uganda ontving in de jaren negentig steeds meer bilaterale en multilaterale hulp nadat donoren vertrouwen kregen in het beleid van president Museveni, die in 1986 aan de macht was gekomen na jarenlange politieke instabiliteit. Ook Nederland verhoogde vanaf midden jaren negentig de hulp in de vorm van projecten voor de bouw van klaslokalen, aanschaf van onderwijsmaterialen en verbetering van de positie van vrouwen in het onderwijs. In de tweede helft van de jaren negentig behoorde Nederland met het Verenigd Koninkrijk, Ierland, de Verenigde Staten, de Europese Unie en de Wereldbank tot de eerste donoren die de overstap maakten naar een sectorale benadering (en later algemene begrotingssteun).²⁹⁷ In 1996 kondigde Museveni aan het primair onderwijs gratis willen te maken voor de eerste vier kinderen uit het gezin. Toen dit wat kunstmatige maximum niet haalbaar bleek schafte de Ugandese overheid de onderwijsbijdragen voor alle kinderen in het primair onderwijs af. Dit leidde tot een explosieve stijging van de onderwijsdeelname. Extreem grote klassen en hoge leerling-docent-ratio's waren het gevolg. Hoge investeringen waren nodig om tekorten aan scholen, klaslokalen, docenten en leermiddelen op te vangen. Overheid en donoren, waaronder Nederland, ontwikkelden gezamenlijk de plannen hiervoor.

Het *Education Strategic Investment Plan* (ESIP) voor 1997-2003 was vooral gericht op primair onderwijs en de doorstroming naar secundair onderwijs. In 2003 moesten alle kinderen in de schoolgaande leeftijd ook daadwerkelijk naar school gaan en moesten meer leerlingen doorstromen naar het secundair en beroepsonderwijs. Kort na de invoering van de sectorale benadering liet de Ugandese overheid weten de voorkeur te geven aan algemene begrotingssteun in plaats van gerichte sectorsteun. Vanaf 2000 begonnen overheid en donoren plannen daarvoor te ontwikkelen en in het begrotingsjaar 2003-2004 werd deze ingevoerd. Donoren, waaronder Nederland, maakten de hulp overigens niet alleen afhankelijk van algemene eisen als macro-economische stabiliteit, een geloofwaardig budgettair kader en een evenwichtige allocatie, maar koppelden deze ook aan resultaten in de sociale sectoren. Een *Memorandum of Understanding* (MoU), opgesteld in 2002, legde voor onderwijs de modaliteiten van de relatie tussen overheid en vijftien donoren vast.²⁹⁸ Het eerste sectorinvesteringsplan kreeg in 2005 een opvolger in het *Education Sector Strategic Plan* (ESSP) voor 2004-2015. Dit plan was gericht op de hele onderwijssector. Voor het primair onderwijs verschoof de aandacht van de toegang tot naar de kwaliteit van onderwijs.

²⁹⁷ USAID verstrekt overigens het grootste deel van de hulp nog op projectbasis.

²⁹⁸ De ministeries van Onderwijs en Financiën konden het echter niet eens worden over de ondertekening van het MoU, zodat contracten nog steeds bilateraal getekend moesten worden.

8.3.2.2 Zambia

Ook Zambia wilde donorgeld mobiliseren om de onderwijssector, die in de voorgaande decennia sterk achteruit was gegaan, nieuw leven in te blazen.²⁹⁹ Het *Education Sector Investment Plan* uit 1997 beoogde de middelen van overheid en donoren effectiever en efficiënter in te zetten. Donoren in Zambia reageerden aanvankelijk ambigu. Sommige, waaronder Nederland, steunden dit initiatief, andere vonden dat Zambia er niet rijp voor was. De Wereldbank vond het investeringsplan te ambitieus en stelde voor te beginnen met basisonderwijs.³⁰⁰ Dit voorstel kreeg een uitwerking in het *Basic Education Sub-Sector Investment Plan* (BESSIP) voor 1999-2003. BESSIP was gericht op grotere deelname aan en betere kwaliteit van het primair onderwijs door investeringen in opleiding en training van onderwijzers, in infrastructuur en leermiddelen en door decentralisatie van het onderwijs. Tot BESSIP was de Nederlandse rol in het onderwijs beperkt tot de uitvoering van projecten, met name in de Western Province. Onderwijs werd pas in 1996 toegevoegd aan het hulpprogramma, met de nadruk op het basisonderwijs. Een Nederlands initiatief voor basisonderwijs in de *Western Province* (WEPEP) werd in 1999 in BESSIP ingepast.³⁰¹

Ondanks de steun voor BESSIP stond Nederland aanvankelijk, net als andere donoren, terughoudend tegenover Zambia als partnerland, vooral vanwege gebrek aan goed bestuur.³⁰² Niettemin besloot Nederland in 2000 Zambia als partnerland te handhaven. De keuze voor de sector onderwijs lag toen voor de hand. In 2003 lanceerde Zambia het *Ministry of Education Strategic Plan* (MoESP) voor 2003-2007. Anders dan BESSIP omvat dit plan de hele onderwijssector, al stond het realiseren van de millenniumdoelen centraal. In 2003 sloten acht donoren een MoU voor een gezamenlijke bijdrage aan de sector.

Vanaf 2002 heeft Nederland ingezet op decentralisatie, die tot dan weinig succesvol was. Andere donoren werden gemobiliseerd om onderwijsgerichte NGO's te steunen. Nederland was actief in de donorharmonisatie en is, samen met Ierland, de leidende donor geworden, een rol die nauw aansluit bij de bestaande praktijk.

299 Zie paragraaf 8.5 voor een samenvatting van de IOB-impactevaluatie van sectorsteun in Zambia.

300 *Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries, Local solutions to global challenges: towards effective partnership in basic education*, IOB, 2003, en *Evaluation of sector approach, country report Zambia*, 2005, p. 84.

301 WEPEP werd in 2003 beëindigd, nadat Nederland met het ministerie van Onderwijs het MoU had getekend op basis van het nieuwe sectorinvesteringsplan.

302 *Working document Zambia* voor de IOB-evaluatie Van projecthulp naar sectorsteun, IOB, 2006.

8.3.2.3 Overige onderwijspartnerlanden

In Mozambique was het onderwijs door vijftien jaar burgeroorlog sterk achteruit gegaan. Vanaf 1995 werkten enkele donoren, waaronder Nederland, met de overheid aan een sectorplan voor 1999-2003. In september 2002 tekenden vijf donoren, waaronder Nederland, het MoU voor sectorsteun aan het *Fundo de Apoio ao Sector de Educação* (FASE). Sinds 2004 draagt Nederland daaraan bij. Met FASE nam de Nederlandse steun aan onderwijs, tot dan vooral aan projecten, sterk toe.

Nederland werd een van de grootste bilaterale donoren in de sector en speelt een belangrijke rol bij de donorharmonisatie. Zo was Nederland voor 2006-2007 de leidende donor voor onderwijs, ondersteund door UNICEF. In 2006 tekenden overheid en enkele donoren een nieuw MoU voor het onderwijssectorfonds, dat het gebruik van externe fondsen voor kernprogramma's (scholenbouw, directe financiering van scholen en boekendistributie) vereenvoudigde. Basis voor het nieuwe MoU was het tweede sectorprogramma, voor de periode 2006-2011, gericht op de millenniumdoelen voor onderwijs. Dit plan kwam pas na vele vertragingen en frustraties onder donoren tot stand. Het eerste plan en de ontwikkeling van het tweede plan waren sterk gestuurd door donoren. In 2003 liep 5% van alle externe gelden via het sectorfonds; in 2006 was dit toegenomen tot 40%.

Ook in Tanzania verliep de overgang naar een sectorale benadering aanvankelijk moeizaam. Daar legde het *National Education and Training Policy* in 1995 de basis voor sectorsteun, waarbij in eerste instantie alle aandacht uitging naar primair onderwijs. Nederland was toen al jaren actief in de sector, vooral in beroeps- en hoger onderwijs. Vanaf 1997 is Nederland het sectorbeleid gaan steunen, vanaf 1998 via een bijdrage aan het *District-based Support to Primary Education*-programma. Nederland is nu de vierde donor in de onderwijssector en droeg met andere donoren bij aan het sectorplan. De sectorale benadering kreeg vorm in het *Education Sector Development Plan* van 2001, het jaar waarin de overheid het schoolgeld afschafte. Bij donoren bestond aanvankelijk grote frustratie over de trage invoering van het sectorplan. Zij verweten de overheid gebrek aan leiderschap en *commitment*. Planning, *reviews* en evaluaties werden niet als *management tools* gezien, maar als iets van donoren dat alleen tijd kostte. De Tanzaniaanse overheid zou gewoon de middelen voor primair onderwijs willen hebben, zonder veel dialoog met donoren. Nog in 2004 concludeerde de ambassade dat de situatie in Tanzania niet gunstig was voor volledige invoering van sectorsteun. Ondanks het, in de ogen van de ambassade, zwakke bestuurlijke systeem, het weinig effectieve overheidsapparaat en de beperkte inbreng van lokale *stakeholders* werd voor 2008 vervanging van sectorsteun door algemene begrotingssteun overwogen.

In Zuid-Afrika is het sectorbeleid voor onderwijs nooit echt van de grond gekomen. Het aandeel van donoren in de onderwijssector is daarvoor te beperkt (minder dan 0,5%). Sinds de val van het apartheidsbewind is onderwijs een van de nationale prioriteiten. Het onderwijsbeleid wordt uitgevoerd via sectorale Strategische Plannen (de laatste is voor 2005-2010), die Nederland volgt bij zijn steun aan de sector. De plannen zijn in lijn met de millenniumdoelen en het EFA-programma.

Donorcoördinatie startte in 1999, met Nederland, het VK en de VS (informeel) als leidende donoren. Donoren dragen individueel bij aan programma's, na goedkeuring door het ministerie van Onderwijs. De meeste donoren werken via het Reconstructie- en Ontwikkelingsprogramma van de nationale overheid. Nederland verstrekt hieraan eveneens (geormerkte) steun. In 2002-2003 had Nederland een aandeel van 10% van de ODA in de sector onderwijs in Zuid-Afrika (60% van het bilaterale budget). Een *review* adviseerde Nederland in 2003 zich meer te richten op niches in de onderwijssector (en dus minder op sectorsteun).³⁰³

In Burkina Faso was Nederland in het onderwijs actief sinds midden jaren negentig. Eind jaren negentig raakte Nederland nauw betrokken bij de ontwikkeling van het tienjarenplan voor het onderwijs, het *Plan Décennal de Développement de l'Education de Base* (PDDEB). Nederland had een belangrijke rol vanaf de eeuwwisseling als leidende donor in onderwijs, met de Wereldbank en Canada, bij de uitvoering van het PDDEB. In 2002 tekenden twaalf donoren, waaronder Nederland, een MoU met het ministerie van Onderwijs, hoewel niet meer dan zes donoren deelnamen aan de gemeenschappelijke financiering.

In Mali wordt sinds 2001 een tienjarenplan voor het onderwijs uitgevoerd, het *Programme Décennal de l'Education* (PRODEC). De eerste fase van PRODEC, 2002-2006, richtte zich op basisonderwijs; de tweede fase op alle onderwijssectoren. De eerste fase is door het ministerie ontwikkeld samen met de Wereldbank en enkele bilaterale donoren. Nederland heeft met Zweden en Noorwegen voor de eerste fase bijgedragen met financiering gericht op het basisonderwijs en verleende voor de tweede fase aan alle onderwijssectoren steun. Tussen 2002 en 2005 bedroeg het Nederlandse aandeel in de bilaterale hulp aan onderwijs 46%. In juli 2006 tekende Nederland een bilateraal contract met de Malinese overheid voor drie jaar sectorsteun voor een bedrag van EUR 69 mln. Nederland en Zweden (de *silent partner* van Nederland) waren in 2006 de eerste landen die overgingen op sectorsteun,

303 Bron: verslag onderwijsdeskundige van de ambassade.

gevolg door Frankrijk en Canada in 2007. UNICEF en UNESCO hebben een strategie uitgewerkt om de millenniumdoelen te halen.

De Nederlandse steun aan onderwijs in Benin is van zeer recente datum en gebaseerd op een sectorplan voor 2006-2015, waarin het *Fast Track Initiative* een belangrijke rol speelt (zie paragraaf 8.3.3).³⁰⁴ In voorgaande jaren bleef een deel van het onderwijsbudget onbenut. Nederland werkte met enkele andere donoren (Frankrijk, Denemarken en Duitsland) samen om het beleid meer harmoniseren.

Ethiopië kwam al in 1997 met een plan voor de onderwijssector, het *Education Sector Development Plan*. In 2002-2003 volgde het tweede ontwikkelingsplan en in 2005-2006 het derde. Anders dan in andere partnerlanden was Nederland niet vanaf het begin betrokken bij de financiering ervan. Substantiële steun aan onderwijs in Ethiopië dateert van na 2002. Vanaf 2003 droeg Nederland met vijf andere donoren vooral bij aan de financiering van het *Teacher Development Programme*. De harmonisatie van het beleid ging traag. Slechts een paar bilaterale donoren (Nederland, België, Ierland, Zweden en het VK) gaven directe sectorsteun. De meeste donoren financierden nog steeds afzonderlijke projecten, waarbij ook Nederland nog veel projecten ondersteunde. In 2006 nam de projecthulp sterk toe, als gevolg van de Nederlandse steun aan het niet-formele onderwijs.

8.3.3 Fast Track Initiative

Nederland bood naast bilaterale hulp ook steun via het *Catalytic Fund* en het *Education Program Development Fund* van het *Fast Track Initiative* (EFA-FTI). Dit is een in 2001 gecreëerd internationaal partnerschap van donoren en overheden van ontwikkelingslanden, met name in Afrika, bedoeld voor snelle hervormingen om de millenniumdoelen voor onderwijs te halen. Ontvangende landen verplichtten zich om in hun nationale armoedestrategieën onderwijsplannen te ontwikkelen. De steun moest aan resultaten gekoppeld, langdurig en voorspelbaar zijn. Donoren aan het FTI verplichtten zich tot efficiencyverhoging door beleid beter te coördineren en procedures meer op elkaar af te stemmen. De spelregels voor het FTI zijn vastgelegd in het *Fast Track Initiative Framework* uit 2004.

304 In 2007 steunt Nederland de sector met EUR 4 mln. Het FTI *Catalytic Fund* verstrekt EUR 52,5 mln voor drie jaar; donoren dragen EUR 38,6 mln bij.

Nederland was een van de initiatiefnemers en trekkers van het FTI en zou voor 2003-2007 bijna EUR 193 mln bijdragen van de in totaal EUR 394 mln.³⁰⁵ Nederland is van juli 2006 tot juni 2007 wederom co-voorzitter van het FTI. Tot en met 2007 heeft Nederland in totaal EUR 385 mln toegezegd (op een totaal van EUR 646 mln). Het secretariaat van het FTI is ondergebracht bij de Wereldbank.

Midden 2007 beschikten 32 ontwikkelingslanden landen over een FTI-goedgekeurd onderwijsplan, waarvan 19 in Afrika. Via het FTI ondersteunt Nederland naast de onderwijspartnerlanden Benin, Burkina Faso, Ethiopië, Mali en Mozambique nog veertien landen: Mauritanië, Guinee, Niger, Gambia, Ghana, Kenia, Lesotho, Madagascar, Djibouti, Kameroen, Rwanda, Senegal, Sierra Leone en Liberia. De vijf onderwijspartnerlanden krijgen steun via samenwerkende donoren. Zo hebben zich in Burkina Faso sinds het FTI-partnership vijf nieuwe donoren aangesloten en hebben andere, waaronder Nederland, hun sectorsteun verhoogd. Van de overige landen in Sub-Sahara Afrika hebben er tien reeds middelen uit het *Catalytic Fund* ontvangen (Djibouti, Kameroen, Gambia, Ghana, Kenia, Lesotho, Madagascar, Mauritanië, Niger en Rwanda). De betalingen tot mei 2007 beliepen EUR 127 mln, waarvan 73% voor de laatstgenoemde tien landen.

8.4 Resultaten

8.4.1 Deelname aan onderwijs

In de meeste landen in Sub-Sahara Afrika stond het onderwijs midden jaren negentig op een laag peil: veel kinderen gingen niet naar school en het onderwijs niveau was laag. Interne conflicten waren daarvan mede een oorzaak (Mozambique, Uganda). In het nieuwe millennium is vooral de onderwijsdeelname in veel landen toegenomen, terwijl ook de kwaliteit van het onderwijs langzaam verbeterde. Donorharmonisatie en sectorsteun hebben hieraan mede bijgedragen. Door bundeling van krachten en geld konden knelpunten gericht op het bereiken van de millenniumdoelen worden aangepakt. Met sectorsteun konden overheid en donoren de focus gezamenlijk richten op investeringen die nodig waren voor de stijgende onderwijsparticipatie. In de meeste landen is de fysieke infrastructuur voor onderwijs aanzienlijk uitgebreid en verbeterd, zodat meer kinderen naar school konden.

Afschaffing van het schoolgeld leidde in veel Afrikaanse landen tot een grotere toegankelijkheid van het primair onderwijs. In landen als Tanzania en Zambia volgde in 2006 ruim 90% van de kinderen in de schoolleeftijd primair onderwijs. In Uganda

305 FTI Expanded Catalytic Fund Status Report, 2007.

steeg na afschaffing van het schoolgeld in 1997 het aantal leerlingen van 4,2 miljoen in 1996 tot 7,2 miljoen in 2006. De scholingsgraad kwam daarmee formeel boven de 90%, maar dit cijfer spoorde niet met de hoge uitval uit het onderwijs.³⁰⁶

Uganda is dus nog ver verwijderd van de doelstelling dat in 2015 ieder kind het primair onderwijs ook zal voltooien. Zambia schafte in 2002 het schoolgeld af, waarop volgens officiële cijfers de onderwijsdeelname netto steeg van 68% in 2000 tot 93% in 2005. Het voltooiingspercentage voor groep 7 was in 2005 gestegen tot 82%. In Mozambique leidde dezelfde maatregel direct tot een stijging van de onderwijsdeelname van 68% in 2003 tot 76% in 2004. In 2006 ging 90% van de 6- tot 10-jarigen naar school. Ook in Ethiopië verbeterde de scholingsgraad snel: het percentage kinderen in het primair onderwijs nam toe van 33% in 1999 tot 61% in 2005.

Ook de gelijkheid in toegang tussen jongens en meisjes is in alle landen aanzienlijk verbeterd. In landen als Zuid-Afrika, Uganda, Tanzania en Zambia volgen evenveel meisjes als jongens primair onderwijs. Maar Benin, Burkino Faso en Mali hebben nog een lange weg te gaan. Benin lijkt een uitzondering in francofoon West-Afrika te zijn. Daar steeg de deelname aan primair onderwijs van ruim 40% in 1991 tot 50% in 1999 en 78% in 2005. Burkina Faso had in 1990 een slechte toegangssituatie. Recente informatie wijst erop dat het land vorderingen maakt op het gebied van alfabetisering en de deelname van meisjes aan basisonderwijs, maar de onderwijsdeelname blijft een punt van zorg. Deze nam tussen 1999 en 2005 slechts met 10% toe tot 45%. Dit is een afspiegeling van de lagere deelname aan basisonderwijs in francofoon West-Afrika. De toename van de scholingsgraad verloopt daar niet snel genoeg om het tweede millenniumdoel (MDG 2) in 2015 te behalen. Dat geldt bijvoorbeeld voor Mali (in 2005 was 44% van de leerlingen een meisje), hoewel het land goede vorderingen boekt in de onderwijsdeelname: tussen 1997 en 2005 een toename van 92%. Deze groei was, overigens net als in Zambia, mede het gevolg van de toename van leerlingen in gemeenschapsscholen, privéscholen en door kerken gesteunde scholen. Tabel 8.2 toont dat in de periode 1991-2005 de onderwijsdeelname is toegenomen, ook het aandeel van meisjes daarin.³⁰⁷

306 Officiële cijfers bevatten tevens 'spookleerlingen': opgegeven aantallen zijn soms veel hoger dan het aantal kinderen in een regio. Dit speelt vooral in Uganda, maar ook in Tanzania en Zambia.

307 Hoe meer de ratio meisjes- jongens tot 1 nadert des te dichterbij komt de gelijke deelname van meisjes aan het onderwijs; wanneer deze ratio groter is dan 1 nemen meer meisjes dan jongens deel aan het onderwijs.

Tabel 8.2 *Onderwijsdeelname en ratio meisjes-jongens in de onderwijspartnerlanden, 1991-2005*

	Onderwijsdeelname (MDG 2) in %			Ratio meisjes-jongens (MDG 3)		
	1991	1999	2005	1991	1999	2005
Benin	41	50	78	0.51	0.67	0.80
Burkina Faso	29	35	45	0.64	0.70	0.80
Ethiopië	22	33	61	0.66	0.62	0.86
Mali	21	40	51	0.60	0.72	0.80
Mozambique	43	52	77	0.75	0.74	0.85
Tanzania	49	48	91	0.98	1.00	0.96
Uganda*	53	84	87	0.85	0.92	1.00
Zambia	79	63	89	..	0.92	0.95
Zuid-Afrika	90	93	87	0.99	0.98	0.96

* Onderwijsdeelname in Uganda volgens schattingen IOB.
Bron: EPDC, Wereldbank, UNESCO.

8.4.2 Knelpunten

Ondanks de toegenomen onderwijsdeelname is de verwachting dat de meeste landen in Sub-Sahara Afrika de millenniumdoelen voor onderwijs niet kunnen verwezenlijken. Knelpunten blijven een hoge uitval van leerlingen, veel zittenblijvers en slechte onderwijsresultaten. In landen als Burkina Faso, Mozambique en Uganda maakt nog steeds maar een klein percentage leerlingen de basisschool af. Veel leerlingen haken af vanwege vroege huwelijken, zwangerschappen en hiv/aids. Tabel 8.3 geeft aan dat vanaf 1991 het aandeel van meisjes en jongens dat de school verlaat met een diploma in de meeste landen toeneemt, maar dat deze toename in de meeste landen niet groot is. In sommige landen is sprake van stagnatie. Hoewel er dus geringe verbeteringen zijn in de afronding van het basisonderwijs en deelname aan vervolgonderwijs, laten de meeste test- en examenresultaten een zorgwekkend laag niveau zien.

Tabel 8.3 Voltooiingsgraad in de onderwijspartnerlanden, 1991-2005 (in %)

	Meisjes			Jongens		
	1991	2000	2005	1991	2000	2005
Benin	13	24	52	28	45	78
Burkina Faso		21	27		30	35
Ethiopië	12	26	49	15	47	61
Mali	9	22	31	15	35	45
Mozambique	22	13	34	33	20	48
Tanzania	60	55	53	62	56	55
Uganda		52	53		64	59
Zambia		51	66		61	89
Zuid-Afrika	80	90	99	71	88	99

* Voltooiingsgraad in Uganda volgens schattingen in de IOB-impactevaluatie over onderwijs in Uganda.
Bron: EPDC, Wereldbank, UNESCO.

De snelle uitbreiding van het aantal leerlingen had een ongunstige invloed op de kwaliteit van het onderwijs. Veel scholen hebben grote klassen en te weinig ruimte, meubilair en leermiddelen. Het aantal leerlingen per docent en per klas (lokaal) blijft, ondanks dalende gemiddelden op veel plaatsen, hoog. Klassen met tachtig tot honderd leerlingen zijn geen uitzondering. In de meeste landen bleef de toename van het onderwijzend personeel achter bij de hogere inschrijvingen en steeg zelfs het aantal leerlingen per leerkracht. In Zambia voerde de schoolleiding een ploegensysteem in, waarmee formeel het aantal leerlingen per leerkracht halveerde, maar het aantal lessen per leerling eveneens. In de weinige uren die hen restten, konden docenten vakantie nemen of alle andere activiteiten (vergaderingen, trainingen) plannen. In Uganda daalde door grote investeringen met buitenlandse steun het aantal leerlingen per leerkracht van zestig in 2000 tot vijftig in 2005, ondanks de stijgende leerlingenaantallen. Ook het aantal leerlingen per klas nam af in die periode. In Ethiopië daarentegen kwam het toch al zwakke onderwijsstelsel verder onder druk door de stijgende onderwijsdeelname. Bij gebrek aan geld ontstonden op alle niveaus tekorten: aan geschoolde leerkrachten, klaslokalen, meubels en leermiddelen. Bovendien spraken veel docenten onvoldoende Engels. De kwaliteit van de docenten is in veel landen onder de maat en de lesmethoden waren weinig op actief leren gericht (veel herhalen, weinig interactie). Het verzuim van onderwijzers was hoog, vaak als gevolg van hiv/aids. Maar ook in Uganda, waar de aidsproblematiek minder prominent was en salarissen van leraren aanzienlijk



Tekort aan leermiddelen is nog te groot. Foto: Roel Burgler

waren opgetrokken, was de afwezigheid van docenten nog steeds hoog. In de meeste landen waren meer leermiddelen beschikbaar gekomen, maar nog altijd ver onder het minimaal noodzakelijke.

Capaciteits- en kwaliteitsproblemen knelden het meest op het platteland. Ministeries van Onderwijs hadden de neiging zich vooral te richten op steden en centrale regio's. Anderzijds blijkt het moeilijk om docenten in de rurale gebieden vast te houden. Er was sprake van grote verschillen in zowel de onderwijsparticipatie als onderwijskwaliteit binnen de landen, met algemeen lagere scores voor het platteland in vergelijking met de steden. Dat gold vooral voor de marginale rurale gebieden.³⁰⁸ Zo kregen de meeste gemeenschapsscholen in Zambia nauwelijks steun van de centrale of regionale overheid. Bovendien bleek het moeilijk om docenten op het platteland te krijgen en te houden. De ratio leerling-docent is gunstiger in urbane dan in rurale gebieden.³⁰⁹ Binnen landen zijn er dus grote verschillen in onderwijsparticipatie en onderwijsresultaten.

Een verdere vergroting van de onderwijsdeelname werd belemmerd door sociaal-culturele factoren, zoals inschakeling van kinderen bij oogst of veehoeden, maar ook door het gebrek aan kansen op werk na afronding van het primair onderwijs.

308 DfID, 2005; World Bank, 2006 voor Mozambique; World Bank, 2005 voor Burkina Faso; landenrapport IOB Sectorale Benadering evaluatie voor Uganda, 2006.

309 World Development Report 2004: Making services work for the poor, Wereldbank, 2003.

In diverse landen ging de aandacht voor primair onderwijs ten koste van het secundair of beroepsonderwijs.

In sommige landen, zoals Tanzania en Uganda, liep de bijdrage van de overheid in de onderwijssector terug. Daarnaast kwamen veel donoren hun toezeggingen niet na.³¹⁰ Deze factoren maken het mede moeilijk de millenniumdoelen te halen. Nederland hoort overigens niet bij de landen die in gebreke zijn gebleven. Volgens het *EFA Global Monitoring report 2007* was in 2004 twee derde van alle steun voor basisonderwijs afkomstig komt van drie donorlanden: de VS, het VK en Nederland.

8.5 Impactevaluaties Uganda en Zambia

8.5.1 Inleiding

Deze paragraaf vat de resultaten samen van de IOB-impactevaluatie van Nederlandse steun aan onderwijs in Uganda en Zambia. De Nederlandse sector- en budgetsteun heeft belangrijke consequenties voor het object van de evaluatie gehad. Waar het bij projectgebonden hulp mogelijk en zinvol is om de specifiek Nederlandse inbreng te analyseren, is dat bij sector- en budgetsupport veel minder het geval. Het object van de evaluatie verschuift dan van de effectiviteit van Nederlandse interventies naar de effectiviteit van beleid dat door Nederland gesteund is.

8.5.2 Uitgaven

Nederland is met een aandeel van circa 5% in de totale hulp na de VS en het VK een van de grootste bilaterale donoren in Uganda. De begrotingssteun bedroeg in 2004 EUR 21 mln (waarvan 10,9 geormerkt voor onderwijs), maar Nederland heeft dit bedrag sinds 2005 met EUR 6 mln gekort vanwege de gebrekkige voortgang in goed bestuur. Ook enkele andere donoren deden dat. Door de vorm van algemene begrotingssteun is het lastig de specifieke Nederlandse bijdrage aan het onderwijs in Uganda te bepalen.³¹¹ Het ging vanaf 2001 jaarlijks om een totale bijdrage van EUR 11-15 mln, zoals in tabel 8.4 is aangegeven. Dit deel van de algemene begrotingssteun is afhankelijk van het bereiken van voldoende resultaten in de onderwijssector. Als deze resultaten tegenvallen, kan Nederland de hulp verminderen.

310 EFA *Global Monitoring report 2007: Strong foundations, Early childhood care and education*, UNESCO, 2006.

311 Het aandeel algemene begrotingssteun in de totale hulp varieert. In 2004 ging het om ongeveer 30%. Begrotingssteun besloeg toen 22-25% van de overheidsuitgaven. Uganda besteedt ongeveer 16% van de overheidsuitgaven aan onderwijs, waarvan circa 63% voor primair onderwijs.

Tabel 8.4 Uitgaven onderwijs in Zambia en Uganda, 2000-2007 (in EUR mln)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Uganda</i>							
projectsteun	0,8	0,1	1,1	0,2	0,9	4,0	2,8
sectorsteun	5,0	9,8	12,6	10,9			
begrotingssteun				1,5	10,9	10,9	10,9
totaal	5,8	9,9	13,7	12,6	11,8	14,9	13,7
<i>Zambia</i>							
projectsteun	5,3	5,2	17,2	0,4	10,3		
sectorsteun				6,0	7,2	9,9	12,5
begrotingssteun							0,9
totaal	5,3	5,2	17,2	6,4	17,5	9,9	13,4

Bron: IOB.

In Zambia droeg Nederland vanaf 1999 bij aan de financiering van onderwijs, maar pas met de invoering van het nieuwe sectorplan voor het gehele onderwijs voor 2003-2007 is Nederland overgegaan tot sectorsteun. Nederland is een van de belangrijkste donoren in de onderwijssector. Tussen 2003 en 2005 droeg Nederland 18% bij aan de sectorpool (bundeling van sectorbijdragen aan onderwijs); in 2006 was dit aandeel gestegen tot 23%. Het belang van de sectorpool is gedaald door de stijging van de middelen die de Zambiaanse overheid voor onderwijs heeft gereserveerd. In 2005 bedroeg het aandeel van de sectorpool in de onderwijsbegroting 26%; in 2006 was dit teruggelopen tot 19%.

8.5.3 Resultaten

Eind jaren negentig verkeerde het basisonderwijs in Zambia in een zorgwekkende toestand. De participatie was laag: in 1999 volgde slechts 63% van de kinderen in de schoolleeftijd primair onderwijs. Leerlingen scoorden slecht bij internationale tests rekenen en taal. Bij vergelijkbare tests in 2000 haalden leerlingen uit Uganda betere resultaten. Figuur 8.2 geeft aan dat in Uganda tussen 1996 en 2000 de deelname aan primair onderwijs al sterk gestegen was. In Zambia nam de onderwijsdeelname vooral vanaf 2000 toe met een stijging van 1,8 miljoen leerlingen in 2000

tot 2,8 miljoen leerlingen in 2006.³¹² De netto onderwijsdeelname steeg volgens cijfers van het ministerie van Onderwijs tot ongeveer 93% in 2005. In Uganda steeg deze volgens de officiële cijfers in deze periode naar ruim 90%.³¹³ De bevolking van Uganda nam in de periode 1995-2006 toe van 20 naar 30 miljoen, waardoor de onderwijsdeelname als deel van de totale bevolking lichtelijk daalde van 27% naar 25%. Voor Zambia steeg dit percentage van 19% naar 23%.³¹⁴

De grotere absolute onderwijsdeelname werd niet alleen mogelijk gemaakt door investeringen, maar maakte andersom ook forse nieuwe investeringen noodzakelijk om de kwaliteit op peil te houden en te verhogen. In beide landen waren de eerste investeringsplannen voor het basisonderwijs vooral gericht op grotere participatie. De sectorsteun bleek daarin van vitaal belang. In Zambia kon het aantal klaslokalen tussen 2000 en 2005 groeien van 25.000 tot 33.000. Het aantal basisscholen nam toe met bijna 40%, overigens voor een belangrijk deel door de toename van gemeenschapsscholen, scholen die de gemeenschappen zelf hebben opgericht en die zij ook voornamelijk zelf financieren.³¹⁵

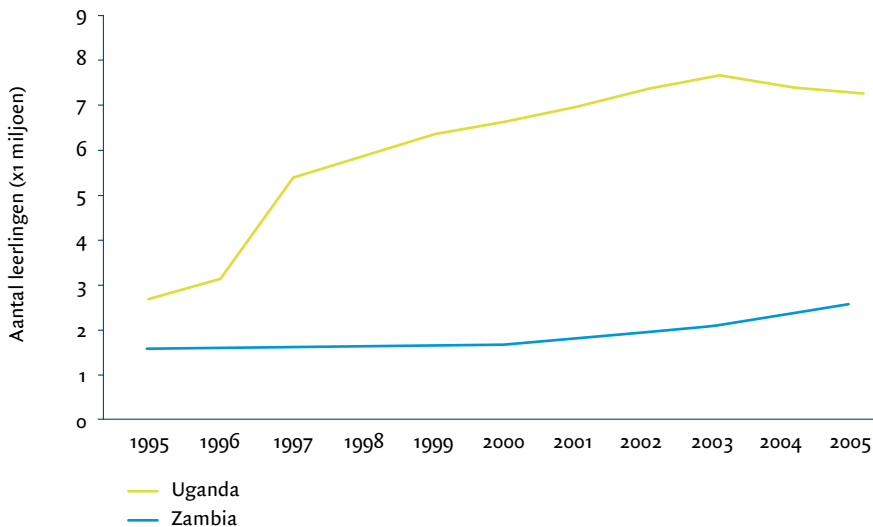
In Uganda leidden de investeringen tot een groei van 12.500 scholen in 2000 tot ruim 15.000 in 2005. Het aantal klaslokalen werd uitgebreid van een kleine 68.000 in 2000 tot 98.000 in 2005. Het gemiddelde aantal leerlingen per klas daalde in die periode van 108 tot 74. Voor de vier hoofdvakken (rekenen, Engels, techniek en sociale studies) nam het aantal boeken tussen 2000 en 2005 toe van 6,6 miljoen tot 10,6 miljoen. Boek-leerling-ratio's verbeterden met gemiddeld 50% (van 1:4 tot 1:2,7).

312 Het basisonderwijs telt negen schooljaren. De eerste zeven jaar vallen onder het primair onderwijs. De onderwijsdeelname in het primair onderwijs steeg in deze periode van 1,6 miljoen tot 2,5 miljoen. De IOB-evaluatie is vooral gericht op primair onderwijs.

313 Zoals eerder gemeld hebben officiële cijfers de neiging de onderwijsdeelname te overschatten.

314 Bron: *World Development Report* 1997 en 2008.

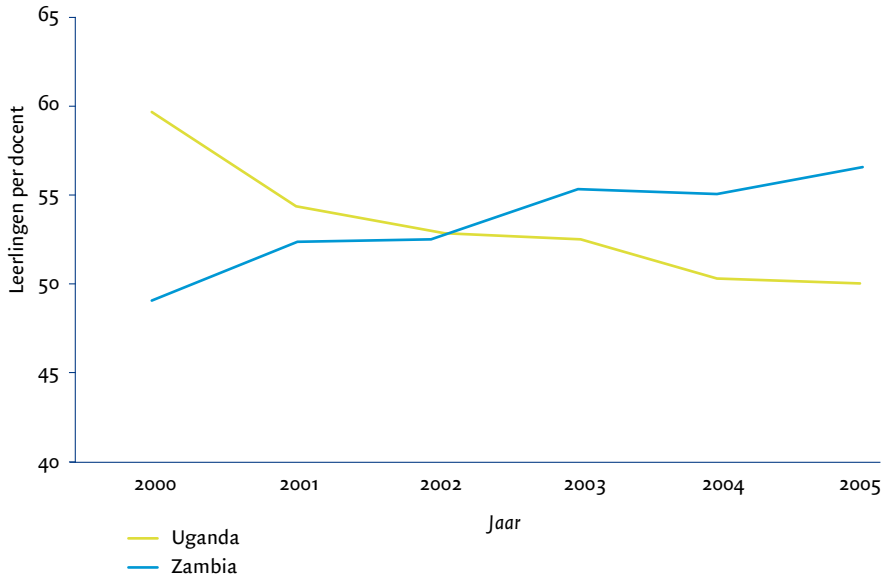
315 Veel gemeenschapsscholen krijgen wel enige steun uit de sectorpool. In 1997 waren er 120 (geregistreerde) gemeenschapsscholen met in totaal 19.000 leerlingen. Tussen 2000 en 2006 steeg het aantal gemeenschapsscholen van 900 tot 2.600. Het aantal leerlingen op deze scholen nam toe tot ruim 360.000 in 2006. Het aandeel van deze scholen in het totale aantal leerlingen nam daarmee toe tot 13% in 2006. Ongeveer 30% van de groei van het aantal leerlingen in het basisonderwijs had plaats in de gemeenschapsscholen.

Figuur 8.2 Deelname primair onderwijs in Uganda en Zambia, 1995-2005

Bron: EMIS Uganda/Zambia.

Beide landen besteedden veel aandacht aan de opleiding en rekrutering van nieuwe docenten. In Uganda groeide het aantal onderwijzers van 74.000 in 1995 via 110.000 in 2000 tot 145.000 in 2005. Het percentage niet-gekwalificeerde docenten nam af van 20 in 2000 tot 12 in 2005. Ondanks de aanzienlijke stijging van het aantal leerlingen daalde de leerling-docent-ratio van 60:1 in 2000 tot 50:1 in 2005. Zambia kampte met grotere problemen. Jaarlijks vielen veel docenten uit ondermeer door de aids-pandemie. Door investeringen in en verkorting van de docenten-opleidingen (van drie naar twee jaar) steeg niettemin het aantal docenten van 37.000 in 2000 tot 51.000 in 2005. Budgettaire beperkingen belemmerden, net als in Uganda, een verdere groei.³¹⁶ De stijging was niet voldoende om verslechtering van de ratio leerling-docent te voorkomen. Tussen 2000 en 2005 steeg het aantal leerlingen per docent in het basisonderwijs (klassen 1-9) van 49 tot 56. Vooral in de lagere klassen hebben onderwijzers veel leerlingen, ondanks toepassing van dubbele shifts. Klassen van tachtig tot honderd leerlingen waren geen uitzondering. Figuur 8.3 toont de beschreven ontwikkeling van het aantal leerlingen per docent voor Uganda en Zambia over de periode 2000-2005.

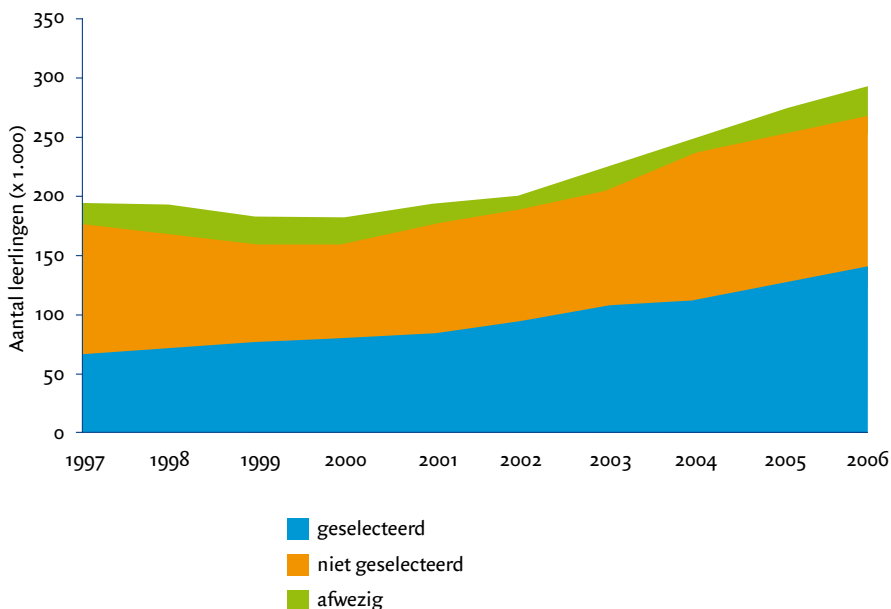
³¹⁶ De salarisverhoging voor onderwijzers in april 2003 noopte tot een vacaturestop. Nederland betaalde in 2004 EUR 9,2 mln voor pensioenen van docenten en toelagen voor nieuwe docenten in het basisonderwijs.

Figuur 8.3 Leerlingen per docent in Uganda en Zambia, 2000-2005*

* Voor Uganda klas 1-7; voor Zambia klas 1-9.
Bron: EMIS Uganda/Zambia.

Wat waren de effecten van deze ontwikkelingen op de resultaten van leerlingen? In Zambia daalde het percentage jongeren dat voortijdig uitvalt. Vanaf 2000 bereikten steeds meer leerlingen de laatste klas van het primair onderwijs (klas 7) en haalden steeds meer leerlingen het afsluitende examen. Het aantal examenkandidaten nam tussen 2000 en 2005 toe van 181.000 tot 272.000. Figuur 8.4 toont de examenresultaten in het primair onderwijs in Zambia over de periode 1997-2005. Hieruit blijkt dat de test- en examenresultaten in het primair onderwijs, ondanks de hoge toestroom sinds 2000, niet zijn verslechterd. Wel is het aantal niet-geselecteerden licht toegenomen. De examencijfers zijn in 2005 en in 2006 gemiddeld 2% hoger dan in 2003. De testresultaten voor klas 5 waren in 2006 voor Engels 3% hoger dan in 2003 en voor rekenen 8%.

Figuur 8.4 Examenresultaten in het primair onderwijs in Zambia (klas 7), 1997-2005



Bron: ECZ.

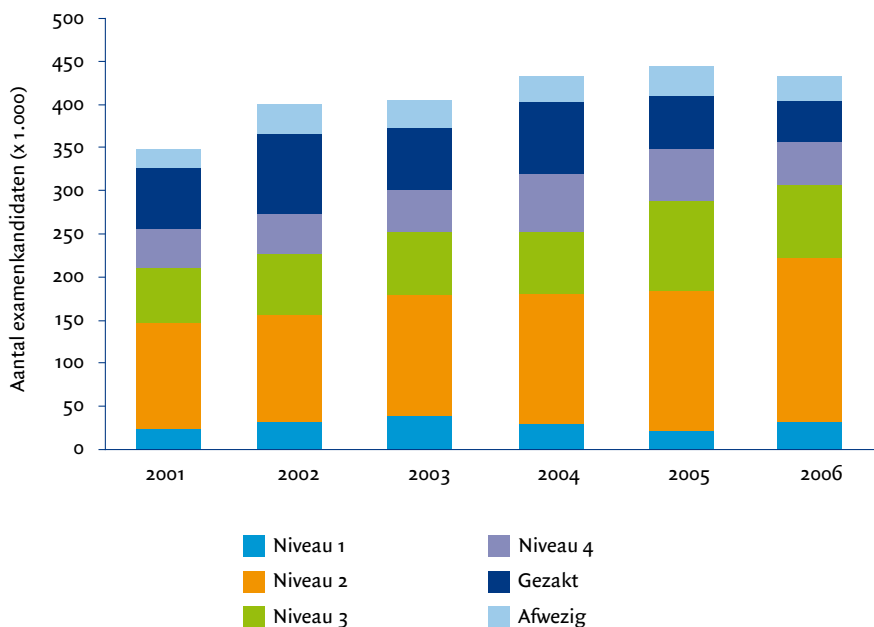
Het percentage leerlingen dat op basis van het examen (in klas 7) door mag naar de bovenbouw van het basisonderwijs is vrij constant (circa 50%) gebleven, maar dit is mede een gevolg van het systeem, waarbij de toelating tot de bovenbouw afhankelijk is van het aantal beschikbare plaatsen. De groei van de capaciteit in de bovenbouw houdt dus gelijke tred met de groei van het aantal kandidaten voor de bovenbouw. Meisjes doen het daarbij beter dan jongens: in 2005 slaagde 57% van de meisjes en niet meer dan 45% van de jongens. Hoewel Zambia als doel heeft dat alle kinderen het basisonderwijs volledig doorlopen (negen jaar) stroomde in 2006 niet meer dan circa 50% door naar de bovenbouw. Ook de doorstroming naar het middelbaar onderwijs is beperkt door capaciteitsproblemen. Een deel van de jongeren volgt onderwijs in *Academic Production Units*, waar leerlingen die niet zijn toegelaten tot het middelbaar onderwijs een opleiding buiten de formele schooltijden om krijgen.³¹⁷ Het ging in 2006 om circa 35% van de examenkandidaten (klas 12).

³¹⁷ Vaak krijgen reguliere leerlingen in de ochtend les en APU-leerlingen in de middag. Voor scholen en docenten betekenen de APU-leerlingen extra inkomsten.

In Uganda steeg het percentage leerlingen dat aan het einde van het primair onderwijs slaagt voor het examen van 79 in 2001 tot 88 in 2006. Het slagingspercentage onder meisjes is iets lager dan onder jongens (respectievelijk 83 en 87 in 2005). De gemiddelde examenresultaten lagen in 2005 - na een daling in 2002 - weer op het niveau van 2001. 2006 liet een verdere verbetering zien. Het percentage kandidaten dat niet slaagde is tussen 2001 en 2006 bijna gehalveerd, terwijl in 2007 55% van de kandidaten het niveau van de twee hoogste groepen bereikt (in 2001 was dit 45%). Testresultaten (klas 3 en klas 6) voor Engels lieten tussen 1999 en 2006 een duidelijke verbetering zien en sinds 2003 verbeterden ook de resultaten voor rekenen.

Figuur 8.5 laat zien hoe over de periode 2001-2006 in Uganda het niveau van de examenkandidaten is voor de afsluiting van het primair onderwijs. Niveau 1 vertegenwoordigt de beste leerlingen en niveau de 4 de zwakste. In het jaar 2006 was sprake van een verbetering van het niveau van de leerlingen ten opzichte van de twee jaar daarvoor.

Figuur 8.5 Examenkandidaten voor afsluiting primair onderwijs in Uganda, 2001-2006



Bron: Uganda National Examination Board.

8.5.4 Impact³¹⁸

De verbeterde toegankelijkheid van het basisonderwijs betekende dat ook meer kinderen van armere, minder opgeleide ouders naar school konden. Een simulatie voor Zambia kan dit verduidelijken.³¹⁹ IOB heeft, op basis van gegevens uit 2000 en recente onderwijsgegevens, ingeschat uit welke bevolkingsgroepen gemeten naar hun welvaart de gestegen onderwijsdeelname afkomstig is.³²⁰ De eerste simulatie gaat uit van een stijging van de deelname tot 100% in het hoogste (rijkste) welvaartsquintiel en 2% lager voor ieder volgend welvaartsquintiel.³²¹ Bij deze veronderstelling moet de deelname in het laagste (armste) welvaartsquintiel zijn toegenomen van 51% in 2000 tot 78% in 2005. De totale groei zou anders niet mogelijk zijn geweest. De tweede simulatie gaat uit van een evenredige verdeling van de groei over de verschillende welvaartsquintielen, rekening houdend met de reeds bestaande onderwijsdeelname. De conclusie op grond van deze simulaties is dat de groei van de onderwijsdeelname dermate groot is geweest, dat deze wel ten goede moet zijn gekomen aan het armste deel van de bevolking. Figuur 8.6 toont de berekende onderwijsdeelname per welvaartsquintiel voortkomend uit de twee simulaties voor het jaar 2005 in Zambia.

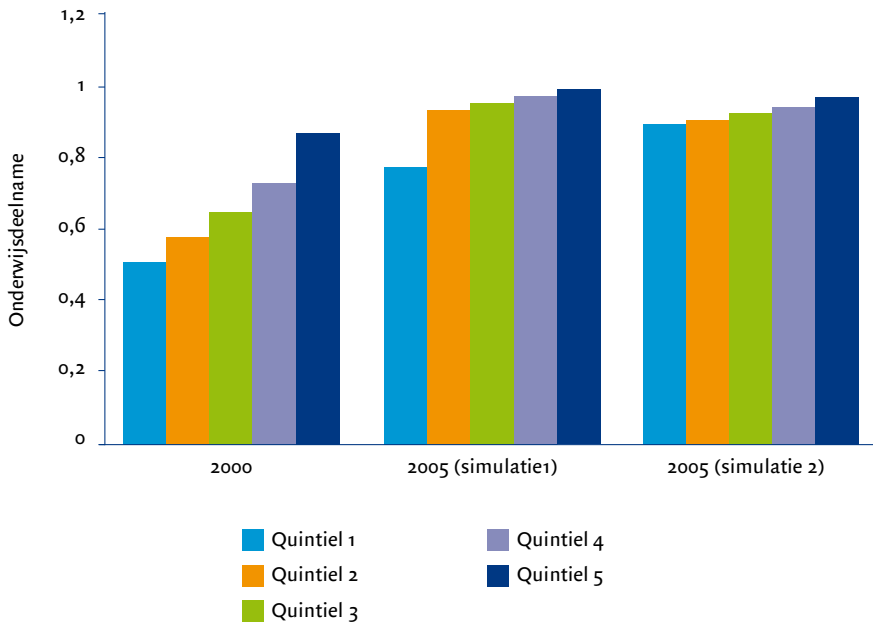
In Uganda wijst de explosieve groei van het aantal leerlingen erop dat onderwijs voor grote groepen van de bevolking pas betaalbaar werd na de afschaffing van het schoolgeld. Ook hier geldt dat de explosieve stijging niet mogelijk was zonder dat deze ook aan het armste deel van de bevolking ten goede kwam. Volgens het Ugandese statistisch bureau ging in 2002-2003 75% van het armste deel van de bevolking naar school (primair onderwijs), tegenover 91% van het hoogste (rijkste) quintiel.

318 Conform de DAC-definitie betekent impact hier het uiteindelijke welvaartseffect van ontwikkelingsinterventies op personen, huishoudens en gemeenschappen en de mate waarin die effecten zijn toe te schrijven aan die interventies. *Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs, Indicative Principles and Standards*, Independent Evaluation Group (IEG), DAC, 2007.

319 De cijfers voor 2000 zijn gebaseerd op onderzoek van het statistisch bureau in Zambia. Recentere cijfers zijn nog niet beschikbaar.

320 De toename van het aantal kinderen in de leeftijd voor het primair onderwijs is uiteraard in de ramingen verwerkt.

321 Een quintiel is een groep die het resultaat is van een indeling in vijf gelijke eenheden. Het onderste welvaartsquintiel is dus gelijk aan de armste 20% van de bevolking.

Figuur 8.6 Onderwijsdeelname naar welvaartsquintiel, 2000-2005

Bron: CSO Zambia, DHS 2000; berekening IOB.

Uit de literatuur is bekend dat verbeterde toegang van de armste kinderen leidt tot een verlaging van de gemiddelde onderwijsresultaten. Kinderen van rijkere en beter opgeleide ouders presteren beter op school. Op grond van een sterke stijging van de onderwijsdeelname in armere, meer rurale gebieden zou men dus een daling van de test- en examenresultaten mogen verwachten. Men spreekt ook wel van *vanishing benefits*. Voor Zambia zouden de examenresultaten voor 2000-2005 zonder de toestroom van leerlingen uit armere regio's en met lager opgeleide ouders naar schatting 4-6% hoger zijn uitgevallen. Dit is dan nog exclusief het effect van grotere klassen door de toestroom.

De cijfers betekenen overigens nog niet dat de middelen voor onderwijs ook gelijkmatiger over de bevolking zijn verdeeld. In Zambia komt 22-25% van de groei van de onderwijsdeelname voor rekening van de gemeenschapsscholen, die veelal onderwijs bieden aan kinderen uit de armste huishoudens en doorgaans nog slechtere voorzieningen en nog minder leermiddelen hebben dan publieke scholen. De onderwijzers zijn meestal vrijwilligers, al dan niet met een beperkte vergoeding van de gemeenschappen.

In beide landen bleek de verdeling van docenten over de districten regressief: rijkere districten hebben gemiddeld meer docenten dan de armste districten. Een reden is dat veel docenten een baan probeerden te vinden in de stad en niet op het platteland. De allocatie van docenten van overheidswege was in beide landen slecht ontwikkeld. De armste rurale regio's hadden met een groter tekort aan docenten kampen dan de steden.

8.5.5 Bepalende factoren voor impact

Uit de impactevaluaties in beide landen blijkt verder dat investeringen in infrastructuur, leermiddelen en (de opleiding van) docenten significant hebben bijgedragen aan de resultaten.³²² Daarbij laten investeringen in de opleiding van docenten ook een positief effect zien: scholen met goed opgeleide docenten presteren beter. In Uganda heeft ook het investeren in boeken een positief effect. Veel kinderen moeten nu nog een boek delen met meerdere leerlingen, maar zij presteren beter als zij voor ieder vak een eigen boek hebben.

Ook goed management is effectief. Dat blijkt allereerst uit het effect van goed opgeleide schoolhoofden. Een tweede indicatie is dat private scholen significant beter presteren, ook als men er rekening mee houdt dat zij meer en beter opgeleide docenten hebben, kleinere klassen en meer eigen boeken voor leerlingen. De onderzoeken voor Uganda en Zambia wijzen uit dat investeringen veel effectiever zijn als zij gepaard gaan met maatregelen om het management in de provincie en op scholen te versterken en als er voldoende inspecties plaatsvinden om te controleren of maatregelen ook worden uitgevoerd. Investeren in het schoolmanagement is de meest kosteneffectieve wijze gebleken om de kwaliteit van het primair onderwijs te verbeteren.

De onderwijsresultaten in Zambia zijn minder goed te verklaren uit investeringen in onderwijzers, klassen en leermiddelen dan in Uganda. Bij private en door NGO's gesteunde scholen bestaat wel een duidelijker verband tussen klassengrootte en onderwijsresultaten dan bij publieke scholen. Net als in Uganda is er wel een belangrijk effect van investeringen in de opleiding van onderwijzers en vooral in de opleiding van het schoolhoofd. Dat laatste wijst eveneens op het belang van goed management. In grote delen van Zambia is het schoolmanagement en het management van de provincie- en districtbureaus zwak. De decentralisatie van het onderwijs heeft tot dusverre niet geleid tot een goed ontwikkeld apparaat. Het gevolg is dat investeringen nog onvoldoende een vruchtbare voedingsbodem vinden.

322 Deze paragraaf is gebaseerd op de resultaten van de statistische analyses voor de beide IOB-impactstudies.

Uit de analyses blijkt dat scholen in Zambia sterk wisselende examenresultaten hebben, veel meer dan in Uganda. Zo zijn in Zambia de correlaties tussen examenresultaten over de jaren en tussen test- en examenresultaten veel lager. Waar in Uganda een duidelijker onderscheid bestaat tussen goed en slecht presterende scholen, hebben scholen in Zambia soms goede resultaten en soms slechte. Een hoge turnover van onderwijzers speelt een rol, maar kan de verschillen niet verklaren. De verklaring ligt veel meer bij een zwak ontwikkelde managementstructuur, zowel op school- als districtniveau, waardoor de geboden kwaliteit weinig constant is.

Vanzelfsprekend zijn ook factoren buiten de (directe) invloedssfeer van scholen van belang, zoals sociaaleconomische verschillen, verschillen tussen stad en platteland en de afstand die leerlingen dagelijks naar school moeten afleggen. De statistische analyses brengen deze effecten niet alleen aan het licht, maar corrigeren hiervoor ook.³²³

De statistische analyses geven aan in welke mate interventies bijdragen aan bepaalde resultaten. Als ook de kosten van de interventies bekend zijn, dan is het mogelijk om de kosteneffectiviteit te bepalen: welke investeringen dragen het meest bij aan verbetering van de onderwijsresultaten? Uit de analyses blijkt dat de invloed van boeken niet heel erg groot is, maar door de lage prijs is de kosteneffectiviteit dat wel. Figuur 8.7 presenteert een indicatie van de kosteneffectiviteit van interventies in Uganda.³²⁴ Het gaat om een gemiddelde kosteneffectiviteit: de meest kosteneffectieve manier voor een gemiddelde school in Uganda om de resultaten te verbeteren. Afhankelijk van de lokale omstandigheden kan dit beeld heel anders zijn: een school met een goed ontwikkeld management, maar nauwelijks klaslokalen, zal vooral in dat laatste moeten investeren.

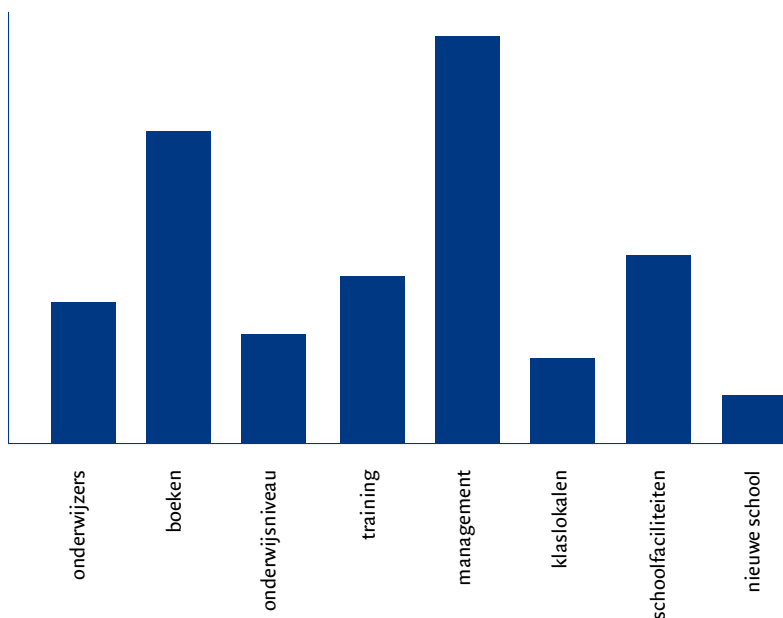
De meest kosteneffectieve maatregel blijkt versterking van het management op school- en districtsniveau (inclusief de onderwijsinspectie). Enthousiaste, goed geschoolde hoofdonderwijzers weten andere onderwijzers te stimuleren en spreken hen en ouders aan op hun verantwoordelijkheden. Bovendien zorgen zij voor een optimale inzet van mensen en middelen en weten zij met beperkte middelen het

323 Zo is bekend dat goed opgeleide ouders die zich dat kunnen permitteren hun kinderen vaker naar scholen met kleinere klassen sturen. Het effect van kleinere klassen wordt overschat als hiervoor niet wordt gecorrigeerd.

324 Figuur 8.7 is gebaseerd op de berekende effectiviteit (op basis van toegekende scores) van interventies en de prijs daarvan, zoals is uitgewerkt in de IOB impactstudie in Uganda. In de figuur is de relatieve kosteneffectiviteit weergegeven (quotient van de berekende effectiviteit en de prijs). De grootte geeft een ordegrootte aan.

maximale resultaat te behalen. De impactanalyses wijzen ook uit dat investeringen in onderwijsmiddelen vooral beklijven als tegelijkertijd voldoende aandacht is voor verbetering van het management op districts- en schoolniveau. Als het management op orde is, wordt het van belang om te zorgen dat de leerlingen over voldoende lesmaterialen beschikken.³²⁵ Een derde kosteneffectieve wijze is verbetering van voorzieningen zoals schoolbanken, schoolborden en toiletten.

Figuur 8.7 *Geschatte relatieve kosteneffectiviteit van interventies in Uganda*



Het belangrijkste in de klas blijft de onderwijzer. Daarbij maakt het heel wat uit onder welke omstandigheden een onderwijzer werkt: moet er aan aan honderd of aan vijftig kinderen tegelijk les worden gegeven? In Zambia heeft men geprobeerd dat probleem op te lossen door dubbele shifts. Vooral door de verkorting van de lestijd is het systeem omstrepen. De impactevaluatie voor Zambia heeft geen indicatie opgeleverd voor de effectiviteit ervan. Bij veldbezoek, waarbij toch tachtig tot honderd kinderen in een klas zaten, is de indruk ontstaan dat die shifts ook wel eens worden samengevoegd. De lestijd wordt verder verkort door de afwezigheid van onderwijzers (vooral in Uganda, maar ook in Zambia) en doordat onderwijzers veel andere taken tijdens de schooluren uitvoeren. Een recente Wereldbankstudie voor

325 Bij bezoeken aan scholen bleken boeken in de kast te liggen, met als gevolg dat de school het verwijs kregen dat de boeken niet gebruikt werden. De oorzaak - het tekort aan boeken leidt tot zuinigheid - krijgt daarbij onvoldoende aandacht. Als het schaarsteprobleem is verholpen is er geen reden meer om boeken in de kast te laten liggen.



Goede onderwijskrachten van groot belang. Foto: Roel Burgler

Uganda is uitermate kritisch over de tijd die onderwijzers voor de klas staan.³²⁶ De situatie in Zambia is vermoedelijk weinig anders.³²⁷ Zo is het daar onderwijzers toegestaan hun verlof buiten schoolvakanties op te nemen. Beide landen kampen verder met een minder goede allocatie van docenten, zowel binnen de school als tussen scholen: de ene school komt veel onderwijzers tekort, bij de andere school zitten er door tekort aan lokalen meerdere tegelijk in een klas. Door (vooral) gebrek aan middelen en vertraging in de uitvoering hebben beide landen groot tekort aan klaslokalen. Sommige scholen lossen dit tijdelijk op door samen met ouders provisorische lokalen te bouwen of door buiten les te geven.

Het trage tempo van de veranderingen leidt wel eens tot vragen over de effectiviteit van de interventies. Resultaten zijn minder snel zichtbaar dan bij een projectmatige aanpak. Verwachtingen van donoren lijken soms onrealistisch hoog.³²⁸ In veel landen waar Nederland actief is moest het onderwijs na jaren van verwaarlozing bijna vanaf de grond worden opgebouwd onder gelijktijdige vergroting van de instroom. Veranderingen kosten tijd en hangen niet alleen samen met meer boeken, meer docenten en meer klaslokalen, maar ook met veranderingen in de kwaliteit van onderwijzers, die weer samenhangen met de kwaliteit van de pedagogische

326 The efficiency of public education in Uganda, Donald Winkler, Wereldbank, 2007.

327 Deze conclusie is gebaseerd op veldbezoek voor de IOB-impactevaluatie in Zambia.

328 Michael Ward, Alan Penny en Tony Read, *Education reform in Uganda - 1997 to 2004*, DfID, 2006.

academies. Boven alles gaat het om een verandering van het gedrag van alle betrokkenen in het onderwijsveld.³²⁹

8.6 Conclusies

- De voornemens uit 1990 om te zorgen dat in 2000 alle kinderen op de hele wereld naar school zouden gaan, zijn niet uitgevoerd. Het actieplan was te weinig concreet en de EFA-doelen waren meer ambitieus dan realistisch. Ontwikkelingslanden en de internationale gemeenschap hebben erg veel tijd nodig gehad om voornemens in actie te vertalen. Pas na het *Wereld Onderwijs Forum* in Dakar in 2000 en het aannemen van de millenniumdoelen gingen veel landen over tot substantiële steun voor het basisonderwijs.
- Ook Nederland was een trage starter met in 1992 de aankondiging om binnen enkele jaren de steun voor het basisonderwijs met EUR 20.5 mln per jaar te verhogen. Pas na invoering van de sectorale benadering ging Nederland substantiële bedragen uittrekken. Nederland was de belangrijkste financier van het *Fast Track Initiative* om de beide millenniumdoelen voor onderwijs te helpen realiseren. Tussen 2003 en 2006 ging twee derde van de uitgaven van het *FTI Catalytic Fund* naar Sub-Sahara Afrika.
- Nederland speelde in de meeste landen in Sub-Sahara Afrika een leidende rol in de donorharmonisatie. Projecten haalden vaak lokaal goede resultaten, maar konden niet bewerkstelligen dat ‘alle kinderen naar school’ gaan en leidden tot een ongewenste verscheidenheid in curricula, onderwijsvormen en onderwijsresultaten. Met de harmonisatie en het poolen van fondsen was echter een veel effectievere en sectorbrede aanpak mogelijk geworden.
- Niet alle landen omarmden in aanvang de sectorsteun aan het onderwijs (Mozambique, Tanzania, Benin). Onderwijssectorplannen kwamen moeizaam tot stand of toegekende fondsen bleven onbesteed. In landen als Uganda en Zambia was wel sprake van een snelle positieve respons.
- Alle landen in Sub-Sahara Afrika, die Nederlandse steun voor de onderwijssector ontvingen, maakten vorderingen in onderwijsdeelname in het primair onderwijs. De realisatie van het eerste millenniumdoel is echter nog ver weg. Groot punt van zorg blijft de kwaliteit van het onderwijs: klassen puilen uit, leerlingen zitten op de grond en de onderwijskwaliteit is vaak mager.
- Uganda en Zambia zijn er in geslaagd het onderwijsniveau op peil te houden, ondanks de explosieve toestroom van nieuwe leerlingen. Sectorsteun en alge-

329 Harvey Smith, *Ownership and capacity: do current donor approaches help or hinder the achievement of international and national targets for education*, in *International Journal of Educational Development*, 25 (2005), p. 445-455.

mene begrotingssteun hebben duidelijk bijgedragen aan deze resultaten, die misschien minder spectaculair zijn dan bij gerichte interventies voor specifieke groepen maar wel tot beter onderwijs over de gehele linie leiden. Sectorsteun heeft juist in het primair onderwijs geleid tot een verbeterde toegang van het armste deel van de bevolking.

- Donorharmonisatie en -coördinatie zijn geen voldoende voorwaarden voor verbetering van de onderwijskwaliteit. Voor succesvolle invoering van de sectorale benadering is een goede institutionele structuur op centraal en decentraal niveau een voorwaarde: '(...) just getting the top right is not going to be enough'.³³⁰
- Onderzoek naar de kosteneffectiviteit van interventies in het onderwijs in Uganda onderstreept het belang van goed schoolmanagement en de aanwezigheid van schoolboeken.
- De armere bevolkingsgroepen hebben mee geprofiteerd van de vergrote toegang tot primair onderwijs. Dat voordeel gold in mindere mate voor de armeren in de rurale gebieden, waar minder docenten beschikbaar zijn en dus de onderwijsdeelname, de kwaliteit van het onderwijs en de onderwijsresultaten lager zijn.

8.7 Aandachtspunten

- 1) Nederland, andere donoren en de onderwijspartnerlanden hebben vooral ingezet op investeringen in docenten, scholen, klassen, schoolbanken en leermiddelen. Gegeven de stijging van de onderwijsdeelname is dat een begrijpelijke keuze. De aandacht voor het management op decentraal niveau, inclusief het schoolmanagement, en voor onderwijsinhoudelijke en didactische aspecten is daarbij achtergebleven. Ook is het decentralisatiepad bewandeld zonder voldoende te investeren in de lokale capaciteit. De onderzoeken in Uganda en Zambia laten zien dat het voor een verhoging van de kwaliteit nodig is om te investeren in het schoolmanagement, het management op de districts bureaus en de onderwijsinspectie.
- 2) Diverse landen hebben een spectaculaire stijging van de deelname aan basisonderwijs gerealiseerd. Nu is het van belang te investeren in vervolgopleidingen zodat leerlingen kunnen doorstromen. Het risico bestaat dat de millennium-

³³⁰ Idem, p. 449.

doelen en het FTI een eenzijdige focus op primair onderwijs veroorzaken en de ruimte voor nationale prioriteiten verengen.³³¹

- 3) Nu, halverwege de weg naar 2015, waarschuwt UNESCO voor een *loss of impetus*, omdat de toezeggingen van sommige donoren niet in lijn zijn met de afspraken.³³² Het aandeel van donorgeld in de onderwijsuitgaven in Sub-Sahara Afrika daalde van 7% in 2004 tot 5% in 2005. De Nederlandse uitgaven voor onderwijs in Afrika zijn juist sterk gestegen. Ook de komende jaren besteedt Nederland 15% van de bilaterale hulp aan onderwijs.
- 4) Gemarginaliseerde rurale gebieden hebben minder voordeel kunnen trekken uit de vergrote toegang tot primair onderwijs dan stedelijke centra. Met alleen sectorsteun aan onderwijs is een continuering van het marginale karakter van die gebieden waarschijnlijker. Het is daarom van belang om in de formulering van toekomstig beleid voor het basisonderwijs zich bewust te zijn van de grenzen van de sectorsteun aan onderwijs en te zoeken naar complementaire ondersteuningsmodaliteiten.

331 C. Colclough, Rights, goals and targets: how do those for education add up?, in *Journal of International Development*, 2005, 17 (1), p. 101-111; Pauline Rose, Is there a 'fast-track' to achieving education for all?, in *International Journal of Educational Development* 25 (2005), p. 381-394.

332 *Dakar +7, Education for all in Africa*, Dakar, BREDA/UNESCO, 2007.

9 Plattelandsontwikkeling



9.1 Inleiding

Sinds de late jaren zeventig was Nederland sterk betrokken bij de armoedebestrijding op het platteland met ‘geïntegreerde streekontwikkeling’ en hulp geconcentreerd op een of meerdere provincies. In samenspraak met de nationale overheden zijn projecten opgezet voor landbouw, milieu, infrastructuur en planning, vaak gecombineerd met steun aan onderwijs en gezondheidszorg. De meeste van deze programma’s hadden een multisectoraal karakter; slechts enkele waren alleen op landbouw gericht. Het hoogtepunt van dit type plattelandsonwikkeling lag midden jaren negentig toen Nederland deze aanpak invoerde in bijna alle landen in Afrika waarmee een langdurige relatie bestond. Soms ging bijna 50% van de totale bilaterale hulp naar ontwikkeling van het platteland. Eind jaren negentig wees onderzoek uit dat de sterke nadruk op armoedebestrijding in marginale gebieden in economisch opzicht beperkte resultaten had opgeleverd. Ook bleken coördinatie en beheer van de programma’s voor streekontwikkeling vaak moeilijk en te weinig geïntegreerd te zijn in nationaal beleid. Bovendien zagen ontvangende landen zich

geconfronteerd met een veelheid aan aanpakken.³³³ Na 1997 veranderde de bilaterale hulp voor plattelandsonwikkeling radicaal. Zonder dat er een expliciete beleidsverandering aan ten grondslag lag is een van de pijlers van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid in korte tijd vrijwel afgebouwd.

Dit hoofdstuk bestaat uit drie delen. Het eerste deel bevat een bureaustudie naar het Nederlandse beleid voor plattelandsonwikkeling tussen 1998 en 2006.³³⁴ Voor de bureaustudie zijn drie casestudies uitgevoerd naar partnerlanden met een langdurige hulprelatie met Nederland: Mali, Tanzania, en Zambia. Deze drie landen zijn vergeleken met drie andere partnerlanden, Burkina Faso, Kenia en Mozambique, om te zien of de conclusies bevestigd dan wel genuanceerd worden. De vergelijking met deze 'spiegellanden' is niet in dit hoofdstuk opgenomen; de uitkomsten zijn wel gebruikt in de analyse.

Het tweede deel is een bureaustudie naar de resultaten van een grootschalig irrigatieprogramma in Mali, het Office du Niger, waaraan Nederland sinds 1978 financieel heeft bijgedragen.

Het derde deel is een samenvatting van de IOB-impactevaluatie van de Nederlandse steun aan rurale water- en sanitatievoorzieningen in de Shinyanga-regio in Tanzania van 1990-2006.³³⁵ De evaluatie verscheen in oktober 2007, vergezeld van de beleidsreactie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.³³⁶

Onder plattelandsonwikkeling vallen de steun aan productieve sectoren in rurale gebieden (voornamelijk landbouw en veeteelt, in mindere mate bosbouw en visserij) en gerelateerde activiteiten zoals organisatieversterking, beheer van natuurlijke hulpbronnen, onderzoek en planning.³³⁷ Dit hoofdstuk behandelt niet de hulp aan sociale voorzieningen zoals onderwijs en gezondheidszorg, die ook deel uitmaakten van verschillende plattelandsonwikkelingsprogramma's.

333 *Integrated Area Development. Experiences with Netherlands Aid in Africa*, J. Sterkenburg en A. van der Wiel (red), DGIS Focus on Development series no 10, 1999.

334 *Ondersteunende studie plattelandsonwikkeling in Afrika - onderdeel van de evaluatie van het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006*, B. Lof et al, IOB 2007.

335 *Water Supply and Sanitation Programmes, Shinyanga Region, Tanzania, 1990-2006*, IOB 2007. Zie hoofdstuk 1 voor de methodologische aspecten van de impactstudie.

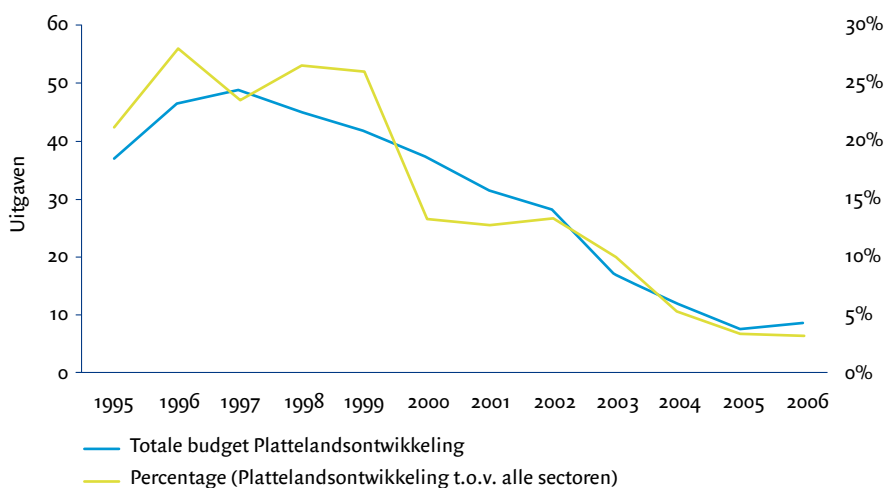
336 TK 31 250, nr. 2, 23 oktober 2007.

337 Van oudsher zijn in de Nederlandse bilaterale hulp voor plattelandsonwikkeling twee typen strategieën te onderscheiden: 1. activiteiten die direct gericht zijn op landbouw- (inclusief veeteelt) en bosbouwproductie, en 2. activiteiten voor geïntegreerde plattelandsonwikkeling met aandacht voor zaken als verwerking van landbouwproducten, kredieten, vrouwen, districtsplanning, versterking boerenorganisaties, landbouwkundig onderzoek, irrigatie, infrastructuur en beheer van natuurlijke hulpbronnen. De productieve kant van plattelandsonwikkeling wordt ook wel aangeduid als 'landbouw-breed'.

9.2 Uitgaven

Figuur 9.1 toont de teruggang in uitgaven voor plattelandsontwikkeling in de zes onderzochte landen. De daling is tot 2006 doorgegaan, van bijna EUR 49 mln in 1997 via EUR 28 mln in 2002 tot ongeveer EUR 8,5 mln in 2006; een daling van ruim 80%. In diezelfde periode stegen de totale bilaterale hulpuitgaven voor deze zes landen met 51%, van EUR 174 mln in 1995 tot EUR 264 mln in 2006.

Figuur 9.1 Uitgaven plattelandsontwikkeling in 6 landen*, 1995-2006 (in EUR mln en in %)



Bron: Midas 1995-2002, Piramide 2003-2006.

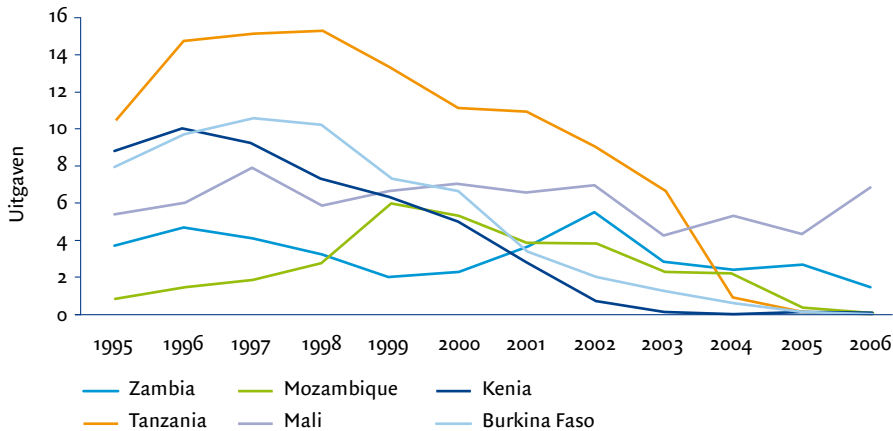
* Burkina Faso, Kenia, Mali, Mozambique, Tanzania en Zambia

In 1995-1999 was het aandeel van plattelandsontwikkeling in de totale bilaterale hulp rond de 25%, na 1999 begon de neerwaartse trend tot uiteindelijk 3,2% in 2006.

Figuur 9.2 laat voor de zes geselecteerde landen zien dat de trend algemeen is. Alleen Mali kende in 2006 nog een substantieel programma voor de productieve sectoren van het platteland. In Zambia is in 2006-2007 besloten de Nederlandse inbreng in milieu en landbouw af te bouwen. In vier landen zijn de hulpprogramma's voor het platteland volledig gestopt. Die trend wordt bevestigd in een recent overzicht van exit strategies in 2000-2004 in de 36 partnerlanden. Van de sector exits had

de helft (18) betrekking op de rurale sector (veertien plattelandontwikkeling en vier economische ontwikkeling). Milieu is een goede tweede met zeven keer afbouw.³³⁸

Figuur 9.2 Uitgaven plattelandontwikkeling per land, 1995-2006 (in EUR mln)



Bron: Midas 1995-2002, Piramide 2003-2006.

9.3 Ontwikkeling van beleid

Met de invoering van de sectorale benadering na 1998 moest de bilaterale hulp geconcentreerd worden in bij voorkeur drie sectoren per land. Prioriteiten moesten met het ontvangende land worden afgesproken. Eind 2000 verscheen de notitie *Ondernemen tegen Armoede* van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Economische Zaken.³³⁹ De notitie verwees niet expliciet naar de rol van landbouw in economische ontwikkeling. Het accent werd verlegd naar de private sector, waarvan landbouw een onderdeel werd dat eenzelfde benadering kreeg als de andere productieve sectoren: handelsbelemmeringen wegnemen, het ondernemersklimaat verbeteren en investeringen, handel en kennisoverdracht bevorderen.

De notitie *Beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking-Landbouw* van de minister voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking van eind 2002 behandelde vooral de exportkansen van ontwikkelingslanden en voedselveiligheidseisen van de EU en de coherentie tussen het EU-land-

³³⁸ Donor review of exit principles and practice: The Netherlands, P. de Lange, IOB, 2006.

³³⁹ *Ondernemen tegen Armoede*, TK 27 467, nr. 1, 20 oktober 2000.



Landbouwontwikkeling belangrijk voor economische groei en armoedevermindering.

Foto: Lineair

bouwbeleid en de WTO-onderhandelingen.³⁴⁰ Hoe de landbouw als productiesector zou moeten opereren bleef onderbelicht. De discussies rond de sectorale benadering en de beleidscoherentie binnen de landbouw stonden nogal los van elkaar. De nota *Aan Elkaar Verplicht* van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (2003) had belangrijke implicaties door als prioritaire thema's te noemen: onderwijs, reproductieve gezondheid, hiv/aids, milieu en water. Weliswaar is als beleidsaccent een versterking van de rol van het bedrijfsleven genoemd, maar aan de betekenis van het platteland voor economische ontwikkeling werd weinig aandacht besteed. De nota stelde slechts dat 'landbouw hierbij (...) speciale aandacht (verdient) vanwege het belang van deze sector voor werkgelegenheid en armoedebestrijding'.³⁴¹

De notitie *Sterke Mensen, Zwakke Staten* van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, uit hetzelfde jaar, noemde vijf hoofdthema's voor het beleid, waarvan er twee het meest relevant zijn voor deze studie: *pro-poor growth* bevorderen door steun aan het Afrikaanse bedrijfsleven, en duurzame ontwikkeling, vooral beheer van natuurlijke hulpbronnen, milieu en water.³⁴² Ontwikkeling van de landbouw werd van groot belang geacht voor evenwichtige

340 *Duurzame armoedebestrijding*, TK 28 318, nr. 2, 2 december 2002; *Notitie Beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking-Landbouw*, 29 november 2002.

341 *Aan Elkaar Verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, TK 29 234, nr. 1, 3 oktober, 2003.

342 *Sterke Mensen, Zwakke Staten*, TK 29 237, nr. 1, 3 oktober 2003.

en duurzame economische groei. De notitie noemde een groot aantal actiepunten, zoals betere markttoegang voor landbouwproducten en ‘*ondersteuning voor de productieve sectoren, met name de landbouw*’, onder meer door gericht overheidsbeleid, capaciteitsopbouw en kwaliteitsverbetering van producten, land- en waterrechten en duurzame landbouwmethoden. Daarnaast zouden de handels- en investeringsrelaties met het Nederlandse bedrijfsleven worden gestimuleerd.

De interne West-Afrika-notitie uit 2004 volgde in grote lijnen dezelfde benadering als de twee voorgaande nota's. Plattelandsontwikkeling, met name landbouw, viel onder *pro-poor growth*.³⁴³ Knelpunten als vermarkting van agrarische producten en productieverbetering verdienden aandacht. Via publiek-private partnerschappen met het Nederlandse bedrijfsleven zou onder meer de cacao productie gestimuleerd worden.³⁴⁴ Katoenproductie speelde een belangrijke rol in de partnerlanden Benin, Burkina Faso en Mali.³⁴⁵

De beleidsdocumenten refereerden niet expliciet aan afbouw van steun voor plattelandsontwikkeling of landbouw. Het belang van landbouw voor *pro-poor growth* en de millenniumdoelen (MDG's) was wel genoemd, maar toch werden andere thema's als prioriteit geformuleerd. Ook de relatie van landbouw met milieu, private sector en water kwam meerdere keren aan de orde. Maar onvoldoende werd uitgewerkt welke specifieke steun Nederland wenste te geven en met welke strategieën.

9.4 Uitvoering van beleid

Tabel 9.1 geeft een overzicht van de benamingen waaronder bilaterale hulp voor plattelandsontwikkeling is gegeven en het aandeel van plattelandsontwikkeling in de totale bilaterale hulp in 1998 (vóór invoering van de sectorale benadering), 2003 (na invoering sectorale benadering) en 2005 (na de nota *Aan Elkaar Verplicht*).

Afgezien van de relatieve hulpaanpak valt op dat de terminologie steeds verandert. De term plattelandsontwikkeling is na de nota *Aan elkaar Verplicht* zelfs volledig verdwenen. In de twee landen waar nog enige landbouwgerichte activiteiten zijn, gebeurt dit onder de noemer ‘private sector’ (Zambia) of ‘milieu’ en ‘productieve

343 De betrekkingen tussen Nederland en West-Afrika: een landenoverstijgende aanpak, DAF/WA, 10 augustus 2004.

344 In Ivoorkust en Ghana, de belangrijkste cacao producenten, maar ook in Kameroen en Nigeria. Deze landen zijn ook de belangrijkste handelspartners van Nederland in de regio. De belangrijkste West-Afrikaanse uitvoerproducten naar Nederland zijn olie en cacao, samen goed voor twee derde van de totale uitvoer van West-Afrika naar Nederland.

345 Zie hoofdstuk 16 Handel en coherentie.

ontwikkeling' (Mali). Opmerkelijk is de snelle afname in landen als Burkina Faso, Kenia en Tanzania.³⁴⁶

Tabel 9.1 Benaming plattelandsonwikkeling en % van de bilaterale hulp aan deze sector per land

	1998	2003	2005
Burkina Faso	geïntegreerde plattelandsonwikkeling 48%	plattelandsonwikkeling 4%	afgebouwd 0%
Kenia	geïntegreerde plattelandsonwikkeling; agrarische productie 33%	afgebouwd 2%	afgebouwd 0%
Mali	geïntegreerde plattelandsonwikkeling 22%	plattelandsonwikkeling/ milieu** 16%	milieu; private sector 11%
Mozambique	geïntegreerde plattelandsonwikkeling 10%*	milieu 7%	afgebouwd 1%
Tanzania	rurale ontwikkeling 27%	private sector; <i>local governance</i> 11%	afgebouwd ³⁴⁷ 0%
Zambia	landbouw; plattelandsonwikkeling 25%	economische ontwikkeling; plattelandsonwikkeling 11%	private sector 8%

Bron: Midas 1995-2002 en Piramide 2003-2006.

* Het percentage stijgt nog naar 19 in 1999.

** In 2000 worden de sectoren onderwijs en gezondheid toegevoegd.

Hieronder volgt voor Mali, Tanzania en Zambia de uitvoering van het Nederlandse beleid voor plattelandsonwikkeling.³⁴⁸

346 In 2005 vormden lokaal bestuur en decentralisatie een belangrijk deel van het Nederlandse bilaterale programma in Tanzania. Het platteland is hiervan een onderdeel; de productieve kant van landbouw is echter niet de focus.

347 Volgens de directie DDE bestond er in 2005 nog steeds een programma in Tanzania dat gericht is op het verbeteren van de omstandigheden voor economische ontwikkeling.

348 Bron: DGIS-beoordelingsmemo's, jaarplannen ambassades Tanzania, Mali en Zambia 1998-2005; meerjaren strategische plannen van ambassades Tanzania, Mali en Zambia 2005-2008; *Evaluation of the District Rural Development Programme and Formulation of Future Netherlands' Support to Decentralization and Local Development in the 'ex-DRDP' districts*, samenvatting versie 1 van het evaluatierapport van de ambassade in Tanzania en de regering van Tanzania, 2004.

9.4.1 Mali

Mali is het enige van de zes onderzochte landen zonder dramatische afname van de bilaterale hulp voor plattelandsontwikkeling. In de periode 1995-2002 bleef de hulp vrijwel constant, tussen EUR 5 en 7 mln. Vanaf 2003 daalde de hulp enigszins; de laatste drie jaar lag deze tussen de EUR 4 à 5 mln om in 2006 weer te stijgen tot EUR 7 mln. De totale hulp aan Mali verdubbelde de afgelopen tien jaar ongeveer. Dat betekent dat het aandeel van plattelandsontwikkeling bijna gehalveerd is, van 25% in 1995-98 tot 13% in 2004-2006.

Tussen 1994 en 1998 veranderde de hulprelatie met Mali ingrijpend. De hulp werd geconcentreerd op een beperkt aantal sectoren, met vermindering van het aantal projecten. De keuze viel op de sectoren plattelandsontwikkeling en gezondheidszorg.³⁴⁹ Een tweede ommezwaai was de overgang van projecthulp naar programma-hulp. Voor grote projecten ging financiering plaatsvinden op basis van een programma van de *counterpart*-organisaties, terwijl ook uitvoering en beheer volledig werden overgedragen.³⁵⁰

Eind jaren negentig ontwierp de Malinese overheid een sectorplan voor de landbouw, uitgewerkt in integrale programma's voor subsectoren. De Nederlandse ambassade was actief in de dialoog met de overheid over de ontwikkeling van het landbouwsectorplan en de formulering van de subsectorprogramma's. De ambassade was bovendien sterk betrokken bij de herstructurering van de katoensector door de Malinese overheid. De ambassade besloot om in 2001 het thema milieu in de sector plattelandsontwikkeling te integreren.³⁵¹

De Nederlandse bilaterale hulp oriënteerde zich op het Malinese *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP). De matige analyse in de PRSP van de oorzaken van armoede vormde echter een belemmering voor steun aan sectorprogramma's. Ondanks het bestaan van een PRSP en beleid voor subsectoren werd de sectorbenadering in de landbouw geen succes. In de eerste plaats was er geen sectorbreed beleidsoverleg met donoren; dat vond meer op subsectoraal niveau plaats. En in de tweede plaats werd donorsteun aan de belangrijkste programma's uitgesteld omdat de donoren ontevreden waren over de herstructurering van het Malinese landbouwministerie, de beperkte capaciteit bij de overheid en de uitwerking van programmavoorstellen.

349 Met daarin speciale aandacht voor milieu en vrouwen en ontwikkeling (jaarplan 1998, ambassade Mali); in 2000 werd onderwijs een sector.

350 Het betrof onder meer de projecten *Amélioration de la Riziculture Paysanne à l'Office du Niger*, ARPON (geïrrigeerde rijstbouw), de *Compagnie Malienne pour le Développement du Textile*, CMDT (katoen) en het Institut d'Économie Rurale du Mali, IER (onderzoek).

351 Met ingang van 2002 verandert de sectornaam in 'plattelandsontwikkeling en milieu' (jaarplan 2002).

Een derde probleem lag bij de donoren zelf: bij gebrek aan motivatie van diverse donoren voor de sectorale benadering bleven projecten de dominante vorm van ontwikkelingshulp. In 2003 besloot de ambassade (voorlopig) geen langlopende nieuwe verplichtingen met het Malinese ministerie van Landbouw aan te gaan. In feite is de introductie van de sectorale benadering voor plattelandontwikkeling in Mali mislukt.

De beoogde beperking tot twee sectoren leidde tot discussie tussen het departement in Den Haag en de ambassade in Bamako. De ambassade wilde naast de sectoren onderwijs en gezondheidszorg een aantal activiteiten voor plattelandontwikkeling behouden. De Malinese overheid drong er bij de ambassade sterk op aan om onder meer de steun aan het Office du Niger (zie paragraaf 9.7) voort te zetten, gezien de langdurige samenwerking en de speciale positie van Nederland daarin. Als oplossing kwamen de plattelandsactiviteiten na 2003 te vallen onder de noemers 'milieu' en 'private sector'.

In de meerjarenplanning voor 2004-2007 werd de bilaterale hulp geconcentreerd op katoen, ondernemersklimaat en natuurlijke hulpbronnen, volgens de ambassade terreinen waarop Nederland in Mali een toegevoegde waarde heeft en die tevens aansluiten bij Nederlandse beleidsprioriteiten. De sectorbenaming veranderde in 'milieu en productieve ontwikkeling'.³⁵² Daarnaast kwam er geleidelijk meer aandacht voor samenwerking met Nederlandse kennisinstellingen en vakministeries ter ondersteuning van het programma.³⁵³

Eind 2006 steunde Nederland twee activiteiten in de landbouw: het Office du Niger (geïrrigeerde rijstbouw) en ketenontwikkeling voor agrarische export in de regio Koulikoro. De overige activiteiten in de sector 'milieu en productieve ontwikkeling' waren milieugericht (biodiversiteit, integraal waterbeheer, natte ecosystemen). Het langlopende samenwerkingsprogramma in landbouwkundig onderzoek (IER) is eind 2005 afgebouwd, waarmee ongeveer dertig jaar samenwerking ten einde kwam.³⁵⁴

352 Dit is de benaming in het jaarplan 2004; andere benamingen die gebruikt worden zijn: 'economische ontwikkeling en bevordering lokaal ondernemerschap' (idem), of 'duurzame productieve ontwikkeling' (beoordelingsmemo 2005 DGIS/DAF; website ambassade Mali, 2006).

353 Samenwerking op het gebied van milieu en productieve ontwikkeling met onder andere Agriterra, SNV, KIT, Waterkundig Laboratorium Delft en de ministeries Verkeer en Waterstaat en Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid.

354 Ook microkrediet en de verzelfstandiging van overheidsdiensten zijn afgebouwd. De voornaamste reden voor de beëindiging van het landbouwkundig onderzoek was de herziening van het onderzoeksbeleid in 2005. Zie IOB, *Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005, Ervaringen in zes landen: Bolivia, Ghana, Mali, Tanzania, Vietnam en Zuid-Afrika*, 2007.

Al met al heeft de bilaterale hulp voor plattelandsontwikkeling in Mali nog enige omvang. De ambassade heeft een forse inspanning gedaan - mede op verzoek van de Malinese overheid - om in de sector aanwezig te blijven. De nieuwe beleids-prioriteiten vanuit Nederland en het falen van de sectorale benadering hebben na 2003 geleid tot concentratie op natuurlijke hulpbronnen en op de rol van de private sector in de landbouw.

9.4.2 Tanzania

In 1998 ging de Nederlandse steun voor het platteland voornamelijk naar elf *District Rural Development Programmes* (DRDP), die verbetering van de sociaaleconomische voorzieningen voor de plattelandsbevolking beoogden. De Nederlandse steun sloot aan bij de prioriteiten van de Tanzaniaanse overheid. Ook werden omvangrijke activiteiten in landbouwkundig onderzoek en veeteelt ondersteund.³⁵⁵ In 1998 was het budget voor plattelandsontwikkeling bijna EUR 15 mln en de ambassade verwachtte dat dit bedrag tot 2002 gelijk zou blijven. Het ministerie drong echter aan op vermindering van het aantal projecten en op concentratie binnen de districtprogramma's.³⁵⁶

Bij invoering van de sectorale benadering is de Nederlandse steun beperkt tot vier sectoren: onderwijs, gezondheid, lokaal bestuur en private sector. De Tanzaniaanse overheid gaf bij de keuze van sectoren de voorkeur aan onder meer landbouw en wegebouw, in het PRSP als belangrijk voor armoedebestrijding genoemd. Nederland nam landbouw echter niet op als sector. De ambassade vond dat de landbouwsector op dat moment niet voldeed aan door het ministerie opgestelde criteria van institutionele inbedding en coherentie en wilde inzetten op overheids-hervormingen, maar niet in de landbouwsector. Steun aan landbouw via initiatieven van de lokale overheid en de private sector was te prefereren.³⁵⁷ Via het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) en het programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET) zijn inderdaad flinke investeringen gedaan in de landbouw. Toen later de Tanzaniaanse overheid het *Agricultural Sector Development Programme* (ASDP) vaststelde zijn gelijkgezinde donoren dit programma gaan ondersteunen. Nederland deed niet mee, wat de tegenstelling tussen de Tanzaniaanse sectorvoorkeur en het Nederlandse standpunt en beleid bevestigde.³⁵⁸

355 De Nederlandse steun aan de plattelandsontwikkeling was redelijk breed; zo steunde men op verzoek van de Wereldbank en het ministerie van Landbouw het Tanzania Landbouw Onderzoeks Programma.

356 DGIS/DAF Goedkeuringsmemorandum 9/98, p 5. De Nederlandse reactie geeft niet aan waarom wordt aan-geraden de Nederlandse steun aan plattelandsontwikkeling te verminderen.

357 Jaarplan 2000 ambassade Tanzania, 15 oktober 1999; *Poverty, policies and perceptions in Tanzania*, IOB 2006, p. 49. Het landbouwkundig onderzoeksprogramma bleef nog tot 2003 bestaan, omdat men zich daaraan gecommitteerd had. Het veehouderijprogramma kwam te vallen onder private sectorontwikkeling.

358 Zie ook hoofdstuk 7 Sectorsteun.

De Nederlandse beleidsveranderingen in de nota *Aan Elkaar Verplicht* beperkten de dialoog met de Tanzaniaanse overheid, evenals de implementatie van het bilaterale samenwerkingsprogramma. Waar in 2003 nog in vier sectoren, vijf resultaatgebieden en een aantal exit-activiteiten werd gewerkt, was men in 2004 genoodzaakt zich te beperken tot twee sectoren (onderwijs en gezondheidszorg) en vijf resultaatgebieden (beheer overheidsfinanciering, dienstverlening op lokaal niveau, ondernemingsklimaat, rechtszekerheid en hiv/aids). Een aantal activiteiten in de private sector en lokaal bestuur is gefaseerd gestopt. Na 2003 bleef alleen het veehouderijprogramma over, dat viel onder ontwikkeling van de private sector. In 2006 is ook dit programma beëindigd.

Hoewel de Tanzaniaanse *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty* (NSGRP) 2005-2010, dat voor *pro-poor growth* een hoofdrol zag voor landbouw, alom geroemd werd, concentreerde de Nederlandse hulp zich niet op onderwijs, gezondheidszorg en hiv/aids.³⁵⁹ De ambassade constateerde in 2006 dan ook dat de meerjarenplanning 2005-2008, waarin de sectoren onderwijs, gezondheid en hiv/aids centraal stonden, uit oogpunt van harmonisatie en *alignment* aanpassing behoefde.³⁶⁰ De ambassade bepleitte daarom sterk een verhoging van de algemene begrotingssteun.

Kort samengevat komt het erop neer dat de bilaterale hulp voor plattelandsontwikkeling aan Tanzania in snel tempo is afgebouwd. De steun verschoof naar decentralisatie, sociale sectoren en begrotingssteun. Dat is opmerkelijk omdat de landbouw een grote rol toegekend kreeg in het Tanzaniaanse ontwikkelingsbeleid en omdat Nederland jarenlange ervaring had met hulp aan de landbouwsector. Nederland leek voorbij te gaan aan de nationale wens. Voor de plattelandsactiviteiten bestond niet echt een exit-strategie; men zocht per activiteit naar een oplossing om de steun te beëindigen.

9.4.3 Zambia

In Zambia liep in Western Province tussen 1977 en 1996 een van de oudste Nederlandse projecten voor plattelandsontwikkeling. Destijds besloeg hulp aan de landbouw ruim de helft van de totale hulp aan Western Province. Al in 1995 introduceerde Zambia de sectorale benadering in de landbouwsector, het *Agricultural Sector Investment Programme* (ASIP).

359 Het NSGRP was de opvolger van het PRSP.

360 Jaarplan 2006, ambassade Tanzania.

Vanaf 1996 daalde de Nederlandse hulp voor plattelandsontwikkeling scherp van bijna EUR 5 mln naar EUR 2 mln in 1999. Vervolgens stegen de investeringen drie jaar lang, om daarna weer af te nemen tot ongeveer EUR 1,5 mln in 2006.³⁶¹ Van de meer dan twintig landbouwactiviteiten in het midden van de jaren negentig waren er eind 2006 nog vijf, meest kleinere, over. Naar verwachting zullen ook die in 2007 afgebouwd zijn.

Vanaf 1998 probeerde Nederland de hulp aan plattelandsontwikkeling te integreren in het nationale sectorprogramma ASIP. Het voornemen was om de steun te blijven concentreren op Western Province, met kredietverschaffing, marketing van landbouwproducten, steun aan producentenorganisaties, ruraal transport en een verbeterde informatievoorziening. Dit voornemen is niet gerealiseerd. Bij de introductie van de sectorale benadering koos Nederland voor drie sectoren, aangevuld met een concentratieregio, Western Province. De sectoren werden gezondheidszorg, onderwijs en economische ontwikkeling, met name plattelandsontwikkeling via landbouw. Milieuactiviteiten zouden zo veel mogelijk in de sector plattelandsontwikkeling geïntegreerd worden. Het Zambiaanse ministerie van Financiën, beleidscoördinator, stemde daarmee in. Intussen waren flinke tekortkomingen aan het licht gekomen bij de uitvoering van het ASIP, zoals de blijvende en te grote invloed van de overheid op de landbouwsector, waardoor integratie van activiteiten onder druk kwam te staan en de sectorsteun niet werd uitgebreid. In 2000 kon men niet anders dan concluderen dat het ASIP mislukt was. Volgens het Zambiaanse ministerie van Landbouw kwam dat doordat donoren niet over de brug kwamen met de toegezegde fondsen. Vooral de integratie van de bilaterale landbouwprojecten in het ASIP bleef achterwege. Dat gold echter niet voor Nederland, dat de bilaterale hulp in ruime mate via programmahulp liet lopen (63% in 2000, 88% in 2001 en 55% in 2002). Andere belangrijke factor in de mislukking van het ASIP was de beperkte capaciteit van het Zambiaanse ministerie van Landbouw en de slecht doordachte managementstructuur van ASIP.³⁶²

Na de mislukking van het ASIP gooide Nederland de hulp aan de landbouwsector over een andere boeg. Vanaf 2001 is ingezet op publiek-private samenwerking, via steun aan het secretariaat van het Agricultural Consultative Forum en aan drie publiek-private instellingen.³⁶³ Publiek-private samenwerking moest een politiek

³⁶¹ Uit gesprekken met medewerkers op het departement (december 2006) blijkt dat de steun aan plattelandsontwikkeling per 2007 geheel afgebouwd gaat worden.

³⁶² Working document Zambia voor de IOB-evaluatie Van Projecthulp naar sectorsteun, IOB, 2006.

³⁶³ De Golden Valley Agricultural Research Trust (GART), de Livestock Development Trust en de NDRC-ZEGA Training Trust. Bij de oprichting van de Livestock Development Trust in 2002 heeft Nederland een belangrijke rol gespeeld in een (niet geslaagde) poging de jarenlange hulp aan de veeteelt veilig te stellen.

acceptabele vorm van privatisering en commercialisering van overheidsinstellingen mogelijk maken. De donorbereidheid om deze publiek-private constructies te financieren hield voor een flink deel de hulp aan de landbouwsector in stand. De vraag is alleen of deze fondsen met hun klantgerichte en commerciële benadering iets betekenen voor de zelfvoorzieningslandbouw, dus voor verreweg de grootste groep producenten.

Dit alles gebeurde in een periode dat de Zambiaanse overheid (in 2002) haar eerste PRSP formuleerde, waarin een efficiënte, competitieve en duurzame landbouwsector een van de hoofddoelstellingen was.³⁶⁴ Nederland wilde onder meer met steun aan de landbouw en de private sector daaraan bijdragen, echter niet door directe steun via het Zambiaanse landbouwministerie.

Na het verschijnen van de nota *Aan Elkaar Verplicht* (2003) formuleerde de ambassade in Lusaka als strategisch resultaat ‘*een verbeterd ondernemersklimaat, speciaal in de landbouwsector*’. Opmerkelijk is dat de terminologie in deze periode telkens veranderde. In 2004 heette het nog ‘landbouw en economische ontwikkeling’, een jaar later ‘economische ontwikkeling en bevordering van lokaal ondernemerschap’ en het meerjarenplan 2005-2008 spreekt van ‘*private sector development*’.³⁶⁵ De praktijk liet echter continuïteit zien in de activiteiten gericht op de publiek-private partnerschappen. Daarnaast werd gewerkt aan partnerschappen met Nederlandse organisaties voor het bevorderen van het ondernemersklimaat en aan de promotie van instrumenten zoals PSOM en de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO). Onlangs is, vanwege de afstemming op de Zambiaanse overheid (*alignment*), overeengekomen dat Nederland zich geheel richt op onderwijs, en de private sector en zijn laatste landbouwgerichte activiteiten zal overdragen aan andere donoren.³⁶⁶

Opvallend was dat Nederland aan de ene kant actief was in het donoroverleg over landbouw, maar aan de andere kant relatief weinig aansloot bij het beleid van de Zambiaanse overheid. Het meerjarenplan van de ambassade refereerde niet aan het Zambiaanse *National Agricultural Plan 2004-2015*, terwijl wel erkend werd dat

³⁶⁴ Zambia: Poverty Reduction Strategy paper, 2002.

³⁶⁵ Jaarverslag 2004, ambassade Zambia. Dit komt ook naar voren in de naamswijziging van de themadeskundige: tot 2005 ‘plattelandontwikkeling’, daarna ‘private sector development’. Bron: perscommunicatie Ambassade Lusaka, november 2005.

³⁶⁶ In mei 2007 is een groep van zestien donoren de *Joint Assistance Strategy for Zambia* overeengekomen. Die ondersteunt het Vijfde Nationale Ontwikkelingsplan (FNDP), 2006-2010, de principes van de Verklaring van Parijs en bevestigt afspraken over een onderlinge taakverdeling van donoren die een jaar eerder zijn gemaakt. Nederland werd de leidende donor in *private sector development* en bouwde de steun aan milieu- en landbouwactiviteiten af. De *private sector development* richt zich onder meer op het platteland.

de Zambiaanse regering een marktgeoriënteerde ontwikkeling voorstond voor de landbouw.

Nederland ging zich richten op landbouwbedrijven met potentie om commerciële gewassen voor de export te produceren. De hulp gelden gingen dus voornamelijk naar grotere en ‘opkomende’ bedrijven. Een voorbeeld is het *Golden Valley Agricultural Research Trust*-programma, waarvan vooral katoenboeren profiteren. Het grootste deel van de boerenbedrijven, vaak de armste die op zelfvoorziening en voedselproductie gericht zijn (ruim 75% van alle huishoudens), werd niet bereikt met dit hulpbeleid. Op zich is de strategische keuze voor markttoegang bevorderlijk voor economische versterking, maar zonder flankerend hulpbeleid voor de overgrote meerderheid van boeren is de bijdrage aan armoedebestrijding gering.

Tabel 9.2 toont de categorieën bedrijven in de Zambiaanse landbouw. Ruim drie kwart van de boeren richt zich niet op de markt, maar op de eigen behoefte, en zal dus nauwelijks baat hebben bij landbouwbeleid gericht op markttoegang. Zij zijn aangewezen op andere inkomsten of zelfs directe inkomenssteun van de overheid. De groep ‘opkomende’ boeren (rond 20%) richt zich gedeeltelijk op commerciële gewassen zoals katoen, maïs, tabak en groente. Zij kunnen erin slagen een flink aandeel in de nationale productie te verwerven. De grootschalige boeren zijn volledig op de nationale en exportmarkt gericht.

Tabel 9.2 Classificatie van landbouwbedrijven in Zambia

	kleinschalig	opkomend	middelgroot	grootschalig
aantal bedrijven	459.000	119.200	25.230	740
bedrijfs grootte	0,5-10 ha.	10-20 ha.	20-60 ha.	> 60 ha.
productiefocus	zelfvoorziening	zelfvoorziening en markt	zelfvoorziening en markt	markt
belangrijkste gewassen	voedsel	voedsel en commerciële gewassen	voedsel en commerciële gewassen	commerciële gewassen

Bron: MAFF 2001.

9.5 Analyse

In deze paragraaf volgt een analyse van de oorzaken van de afbouw van de bilaterale steun aan de productieve kant van plattelandsontwikkeling in Mali, Tanzania en Zambia en in de ‘spiegellanden’ Burkina Faso, Kenia en Mozambique. Behandeld

worden het Nederlandse beleid, de rol van donoren, de rol van de hulpontvangende overheden en het optreden van de Nederlandse ambassades.

9.5.1 Introductie sectorsteun

Tabel 9.3 toont dat Nederland na 1999 aanvankelijk in vijf van de zes partnerlanden de steun aan plattelandsontwikkeling continueerde.³⁶⁷ Uiteindelijk is de steun in vijf van de zes landen beëindigd. De sectorale benadering had enorme consequenties voor de steun aan plattelandsontwikkeling: sterke vermindering van het aantal activiteiten, afbouw van projecten die moeilijk in te passen waren en sterke afname van technische assistentie. Daar kwam bij dat het inpassen van plattelandsontwikkeling in een sectorbrede aanpak in een aantal landen behoorlijk moeizaam van de grond kwam (Burkina Faso, Mali, Zambia), terwijl tegelijkertijd de zeer langlopende geïntegreerde plattelandsprogramma's wel werden afgebouwd (Burkina Faso, Kenia en Zambia).

Tabel 9.3 Sectoren met prioriteit in het Nederlandse beleid, 1998-2006

	vóór 1999	1999-2003	2004-2006
Burkina Faso	geïntegreerde plattelandsontwikkeling; onderwijs; gezondheidszorg; lokaal bestuur	gezondheid en hiv/aids; onderwijs; plattelandsontwikkeling	onderwijs; gezondheidszorg
Kenia	geïntegreerde plattelandsontwikkeling; agrarische productie; stedelijke ontwikkeling; milieu; waterbeheer; drinkwater en sanitatie	goed bestuur; maatschappelijke ontwikkeling	goed bestuur; milieu en water
Mali	geïntegreerde plattelandsontwikkeling; gezondheid en voeding	gezondheidszorg; onderwijs; plattelandsontwikkeling/ milieu	gezondheidszorg; milieu; onderwijs

³⁶⁷ Aanvankelijk vond alleen in Kenia afbouw plaats en werden de bilaterale activiteiten geconcentreerd op 'goed bestuur'.

Mozambique	geïntegreerde plattelandsontwikkeling; gezondheid en voeding; drinkwater en sanitatie; basisonderwijs; democratisering	gezondheidszorg; onderwijs; milieu; water	gezondheidszorg; onderwijs; water
Tanzania	goed bestuur; milieu; sociale en institutionele ontwikkeling; onderwijs; rurale ontwikkeling; economische ontwikkeling	onderwijs; gezondheid; lokaal bestuur; ontwikkeling private sector	onderwijs; gezondheidszorg
Zambia	landbouw/plattelandsontwikkeling; gezondheidszorg	gezondheidszorg; onderwijs; economische ontwikkeling/ plattelandsontwikkeling	onderwijs; gezondheidszorg; ontwikkeling private sector

Bron: Piramide 1999; overige periodes jaarplannen van ambassades.

9.5.2 Keuze van sectoren

De concentratie van de bilaterale hulp op twee sectoren leidde al snel tot de keuze voor onderwijs en gezondheidszorg. Dat is op zich niet vreemd, want de sectorale benadering in de landbouw verliep moeizaam. Op meerdere niveaus in het ministerie van Buitenlandse Zaken is rond de invoering van de sectorale benadering aangegeven dat landbouw geen prioriteit had.

Na de verregaande sectorconcentratie was Mali het enige van de zes partnerlanden dat nog substantiële steun voor plattelandsontwikkeling ontving. Het ging echter niet om steun aan landbouw als sector, maar inzet in de thema's milieu en ondernemersklimaat. In Kenia verdween de Nederlandse steun voor plattelandsontwikkeling geheel, in Zambia zijn de activiteiten voortgezet onder de noemer 'ontwikkeling private sector' en in de overige drie landen, Burkina Faso, Mozambique en Tanzania, is plattelandsontwikkeling weggevallen als prioritaire sector. In 2005 zijn de hulpuitgaven voor de productieve sectoren in rurale gebieden in deze landen gedaald.

9.5.3 Landbouw: een gecompliceerde sector

De landbouw in de onderzochte landen kent een grote diversiteit aan bedrijfsvormen, productieniveaus en culturele achtergronden en valt onder de competentie

van meerdere ministeries. De rollen van overheid, private sector en maatschappelijk middenveld zijn niet strikt af te bakenen. Vaak verschillen overheden, donoren en andere stakeholders sterk van mening over de taak van de overheid. Boeren lobbyen voor overheidsinterventie, terwijl de private sector juist voor liberalisatie is. Sommige donoren zijn zo sterk voorstander van marktliberalisatie en versterking van de private sector dat dit tot spanningen leidt in de dialoog met de nationale overheden, zoals in Burkina Faso, Kenia en Zambia is gebeurd.³⁶⁸

Een sectorale benadering voor sociale sectoren als gezondheidszorg of onderwijs is niet zonder meer te transplanteren naar de productieve sectoren van het platteland, met name landbouw.³⁶⁹ Daar komt bij dat in geen van de zes bestudeerde landen de landbouwministeries goed toegerust waren voor de sectorale benadering. Overlap met andere ministeries leidde tot vele herformuleringen en verschuivingen. Decentralisatie van landbouwtaken verliep meestal trager dan bij andere ministeries. Steeds meer donoren haakten af. Zo ging in 2005 nog maar 5% van het donorgeld in Zambia naar de landbouwsector. Zambia is tevens het enige van de zes landen waar op creatieve wijze, met publiek-private partnerschappen, naar nieuwe vormen gezocht is om de productieve sector op het platteland te ondersteunen.

9.5.4 Nadruk op private sector

Na verschijning van de notitie *Ondernemen tegen Armoede* (2001) kwam er in jaarplannen van ambassades meer aandacht voor ontwikkeling van de private sector en voor mogelijkheden tot handel en investering. In Tanzania dateerde de aandacht voor de private sector in de landbouw al van 1999, voornamelijk via steun aan de veehouderij en irrigatie. Hierin speelden de Nederlandse instrumenten voor handel en investering zoals PSOM, ORET, het Centrum voor Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden (CBI) en Programma Uitzending Managers (PUM) een rol.³⁷⁰ Dat geldt ook voor sommige andere onderzochte landen. In Zambia en Mali vond herformulering plaats van bestaande activiteiten, met gebruik van termen als ‘ontwikkeling private sector’ of ‘economische ontwikkeling’. Verder werden steeds meer Nederlandse organisaties ingeschakeld om partnerschappen te ontwikkelen voor de landbouw.

³⁶⁸ Vaak is beargumenteerd dat de plattelandontwikkeling in economische termen weinig vooruitgang boekt. Twee overzichtsstudies over de Nederlandse hulp aan die sector noemen als een van de belangrijke problemen het gebrek aan aansluiting op het nationale overheidsbeleid: *Integrated Area Development. Experiences with Netherlands Aid in Africa*, J. Sterkenburg en A. van der Wiel. (red.), DGIS Focus on Development series no 10, 1999 en *Rural Development Project Performance: A Review of 46 Evaluation Studies of DGIS-funded Projects in the Themes Agricultural Research, Natural Resource Management, Water Management and Area Development and the Implications for the Sector Wide Approach*, CERES 2005.

³⁶⁹ *Sector-wide approaches in Agriculture and Rural Development; Phase I: A desk review of experience, issues and challenges*, IDS, ODI en FAO, 2006

³⁷⁰ Zie hoofdstuk 16 Handel en Coherentie.

9.5.5 Gebrek aan sectoranalyse

Opmerkelijk is dat in de jaarplannen of meerjarige strategische plannen voor Mali, Tanzania en Zambia in de periode 1998-2006 geen sectoranalyse is opgenomen.³⁷¹ Niet beredeneerd is waarom de hulp voor de productieve sectoren op het platteland in de meeste landen moest worden afgebouwd, noch wat de consequenties daarvan zouden zijn voor armoedebestrijding.³⁷² Dat kan te maken hebben met personeelstekort, zowel op het ministerie als op de ambassades.³⁷³ Bovendien is het aantal plattelandsontwikkelingsexperts op de ambassades sterk afgenomen ten gunste van generalisten en diplomaten, wat maakt dat de kennis van plattelandsontwikkeling afkalfde. Als er maar weinig capaciteit is om sectoranalyses te maken, valt de keuze sneller op sectoren waar relatief eenvoudig grote bedragen besteed kunnen worden. Op de ambassades is in toenemende mate kennis aanwezig over nationaal beleid en beleid van andere donoren, maar minder kennis over de uitwerking van dit beleid op microniveau.³⁷⁴

9.5.6 Prioriteiten van het ontvangende land

De overheden in Mali, Tanzania en Zambia legden hoge prioriteit bij ontwikkeling van de agrarische sector, die als onmisbaar gezien werd voor duurzame economische ontwikkeling waar ook armere groepen van profiteren (*pro-poor growth*).³⁷⁵ Hoewel Nederland PRSP's ziet als bepalend voor de samenwerking, werd die nationale beleidsprioriteit niet vertaald in een analyse van de Nederlandse hulpinzet in de agrarische sector. De tendens is om in jaarplannen en rapportages meer aansluiting te zoeken bij het stramien van de Memorie van Toelichting op de begroting (operationele doelstellingen, na te streven resultaten) dan bij het PRSP van de Afrikaanse partnerlanden. Over sectorkeuzes vond relatief weinig afstemming plaats met het ontvangende land, zoals beschreven voor Mali, Tanzania en Zambia. In een land als Mozambique, waar een relatief succesvol landbouwprogramma van de grond was gekomen, is in 2005 de budgetsteun aan dit programma afgebouwd. Opmerkelijk is dat voor de afbouw van programma's voor plattelandsontwikkeling zelden een *exit*-strategie is toegepast. Op projectniveau bestond wel aandacht voor afbouw, maar bij algehele terugtrekking maakte Nederland geen analyse van de gevolgen voor het hulpontvangende land.

371 Dit blijkt ook in hoofdstuk 7 Sectorsteun.

372 Mali vormt enigszins een uitzondering met een analyse uit 2002.

373 De minister voor Ontwikkelingssamenwerking zei in 2001: 'Mijn budget groeit met anderhalf miljoen gulden per dag, het aantal ambtenaren niet, dat neemt zelfs af. Met 2,4 ambtenaren per 10 miljoen dollar ontwikkelingsgeld scoort Nederland uitzonderlijk laag.'

374 Dat gold overigens niet alleen voor plattelandsontwikkeling.

375 Ambassades Bamako, Lusaka en Dar es Salaam, meerjarige strategische plannen 2004-2007 en 2005-2008.

9.5.7 Internationaal donorbeleid

Eind jaren negentig kregen donoren minder aandacht voor plattelandontwikkeling. Voor een deel was dat te verklaren uit verschuiving van de aandacht naar de negatieve gevolgen van Structurele Aanpassingsprogramma's (SAP's) voor de publieke dienstverlening, zoals in het onderwijs en de gezondheidszorg. Ook had de VN-conferentie voor sociale ontwikkeling van Kopenhagen uit 1995 geleid tot internationale afspraken om meer fondsen te besteden aan sociale sectoren. Dit droeg in de meeste hier bestudeerde landen bij aan meer steun voor juist die twee sectoren.

Bovendien verliep de integratie van landbouwprojecten in sectorale programma's moeizaam en bleven donoren geneigd hun eigen vlag te planten op door hen gefinancierde projecten. Donorharmonisatie kwam slecht van de grond en donoren hadden moeite zich aan te sluiten bij het sectorbeleid en *basketfunding*. Recent tonen bilaterale en multilaterale donoren hernieuwde aandacht voor de landbouwsector. Zo zien het Verenigd Koninkrijk en de Wereldbank landbouw als de belangrijkste sector voor *pro-poor growth* en wijzen zij er terecht op dat landbouw in nagenoeg alle landen in Sub-Sahara Afrika de belangrijkste economische sector is.³⁷⁶

9.5.8 Armoedebestrijding

Ten slotte rijst de vraag of de sterk verminderde nadruk op plattelandontwikkeling in de zes Afrikaanse partnerlanden de algemene Nederlandse doelstelling van armoedebestrijding dichterbij heeft gebracht.

In het algemeen strookt vermindering van de steun aan de productieve sector op het platteland in de Nederlandse hulp (naar 3,2% in 2006) niet met het belang dat grote internationale donoren en nationale PRSP's hechten aan de betekenis van landbouw voor *pro-poor growth*. Meer specifiek is te constateren dat in landen waar deze sector wél steun krijgt (Mali en Zambia), die steun vooral gericht is op middelgrote boerenbedrijven met marktpotentie en op gebieden met gunstige productievoorwaarden. Voor de verreweg grootste groep van kleine, op zelfvoorziening gerichte, boeren zijn vaak andere strategieën nodig dan verbetering van het

³⁷⁶ *Growth and poverty reduction: the role of agriculture*, DIFID, 2005; *World Development Report, Agriculture for Development*, Wereldbank 2007; *World Bank Assistance to Agriculture in Sub-Sahara Africa, an IER Review*, 2007.

ondernemersklimaat.³⁷⁷ In de Nederlandse meerjarenplannen voor de bestudeerde landen komen die alternatieve strategieën niet voor.

Wel is in recente jaarplannen duidelijk meer aandacht voor handel en investeringen. Een recente PSOM-evaluatie concludeerde dat de investeringen hebben bijdragen aan duurzame werkgelegenheid en daarmee aan armoedebestrijding; gemiddeld creëerden de investeringen 147 arbeidsplaatsen.³⁷⁸ Maar het aantal PSOM-projecten is beperkt, evenals de impact voor grotere groepen van de plattelandsbevolking. Dit soort instrumenten kan geen vervanging zijn van steun aan de agrarische sector, hooguit een aanvulling. Ook de algemene begrotingssteun die de meeste onderzochte landen krijgen (Burkina Faso, Mali, Mozambique, Tanzania, Zambia), heeft een zeer beperkte impact op de productieve sector op het platteland: de meeste Afrikaanse landen besteden slechts 5-6% van hun begroting aan landbouw.

9.6 Conclusies

- De invoering van de sectorale benadering heeft niet in alle onderzochte landen tot volledige afbouw van de Nederlandse steun aan de productieve sectoren op het platteland geleid, maar wel tot een zeer sterke daling in de uitgaven.
- Waar de bilaterale steun voor plattelandsontwikkeling nog bestaat, gebeurt dit meestal met enige creativiteit onder een andere noemer ('milieu' of 'private sector'). Hiermee is een belangrijke sector, waarvoor Nederland zich decennia lang heeft ingespannen, in zeer korte tijd en tot verbazing van partnerlanden vrijwel afgebouwd.
- De complexiteit en diversiteit van plattelandsontwikkeling in het algemeen, en de landbouw in het bijzonder, vergen een totaal andere aanpak van de sectorale benadering dan sociale sectoren zoals gezondheidszorg en onderwijs. Bovendien kampen lokale instituties in de landbouwsector met grotere tekorten in beleids capaciteit en politieke wil om tot een sectorale benadering te komen dan in andere sectoren het geval is. Dat heeft veel te maken met het feit dat de overheid in productieve sectoren zich liever beperkt tot faciliteren en steeds meer ruimte biedt aan de private sector. Nederland heeft vaak de weg van de minste weerstand gekozen en zich teruggetrokken uit plattelandsontwikkeling.

377 *Integrated Area Development. Experiences with Netherlands Aid in Africa*, J. Sterkenburg en A. van der Wiel (red.), DGIS Focus on Development series no 10, 1999, p. 143.

378 *Resultaten van de evaluatie 2005 van het Programma Samenwerking Opkomende markten (PSOM)*, TK 30 300 V, nr. 145, 3 augustus 2006.

- De verschuiving in het bilaterale beleid naar verbetering van het ondernemersklimaat heeft in sommige gevallen de mogelijkheid geschapen om bestaande activiteiten voort te zetten onder een andere noemer. Het ontwikkelde instrumentarium voor handels- en investeringsbevordering en publiek-private partnerschappen spelen zich buiten het nationale beleid van de hulpontvangende landen af, en zijn meer ingesteld op de Nederlandse private sector.
- De Nederlandse keuze voor sectoren in ontvangende landen is niet ondersteund door een duidelijke analyse van het ministerie of de ambassade. Bovendien is de expertise in plattelandontwikkeling (landbouw) afgenomen op het ministerie, op de ambassades en in het veld. Dit heeft de interesse voor deze sector nog verder doen afnemen.
- Ondanks de prioriteit die diverse nationale overheden in hun PRSP's hechten aan plattelandontwikkeling, en ondanks het Nederlandse beleid hierbij aansluiting te zoeken, is hiervan in de Nederlandse meerjarenplannen voor de onderzochte landen weinig tot onvoldoende terug te vinden. Er is onvoldoende rekening gehouden met de jarenlange ervaring van Nederland in plattelandontwikkeling, er is geen comparatieve analyse gemaakt van de inzet in de verschillende (sociale en productieve) sectoren, en er is op een enkele uitzondering na weinig creativiteit getoond om aan de prioriteiten van ontvangende overheden te voldoen.
- Internationaal is duidelijk de aandacht voor de economische kant van plattelandontwikkeling via landbouw afgenomen. Dat Nederland deze trend heeft gevolgd is opmerkelijk gezien zijn reputatie op het gebied van plattelandontwikkeling. Recent is echter nieuwe aandacht opgevat voor de betekenis van landbouw in de nationale economie in Afrikaanse landen en de mogelijkheden voor *pro-poor growth*. Nederland heeft hier in de onderzochte landen (met uitzondering van Mali) niet op ingespeeld.
- De sterke nadruk op sociale sectoren heeft steun voor de productieve kant van het platteland bijna volledig weggedrukt. Instrumenten zoals PSOM noch algemene begrotingssteun kunnen deze trend keren. Slechts zeer beperkt zijn nieuwe strategieën toegepast om de productieve sectoren van grote groepen boeren actief te ondersteunen. Hiermee is de inzet van Nederland voor *pro-poor growth* in de zes bestudeerde landen zeer sterk ingeperkt. Over het algemeen zullen de middengroepen met marktpotentie van de Nederlandse inspanningen profiteren; niet de overgrote meerderheid van arme boerenhuishoudens.

9.7 Mali: Office du Niger

9.7.1 Inleiding

Het Office du Niger is een grootschalig irrigatieprogramma in Mali dat dateert uit de Franse koloniale periode en een oppervlakte beslaat van ruim 63.000 ha (2004) aan de bovenloop van de rivier de Niger. Algemeen wordt het Office du Niger gezien als een succesvolle casus van institutionele hervorming, productiestijging, voedselzekerheid en vermindering van armoede voor de betrokken boeren. Het succes was mogelijk door een combinatie van maatregelen: economische hervormingen en gelijktijdige investeringen in mensen, infrastructuur en instituties. In nauwe samenwerking met de Malinese overheid is een fors stempel gedrukt op de ontwikkeling van het irrigatiegebied en zijn instituties.

Nederland heeft sinds 1978 financieel en met technische assistentie bijgedragen aan een structurele hervorming van management en organisatie van het Office du Niger, economische beleidshervormingen van de Malinese overheid en *empowerment* van de boeren en hun organisaties. Daarnaast is de private sector versterkt op het gebied van verwerking en vermarkting van de landbouwproducten. Onlangs is een verschuiving opgetreden richting duurzaam milieu beheer, waaronder water en bodem (*agro-forestry*).³⁷⁹

Deze paragraaf is gebaseerd op internationale evaluaties, aangevuld met een bureaustudie.³⁸⁰

9.7.2 Uitgaven

Nederland verleent sinds 1978 steun aan het Office du Niger. Dit gebeurde onder de naam ARPON, *Amélioration de la Riziculture Paysanne à l'Office du Niger*. Tussen 1978 en 2006 heeft Nederland circa EUR 90 mln steun verleend aan het Office, waarvan circa EUR 20 mln tussen 1998 en 2006.³⁸¹ Hiermee is ARPON het grootste door Nederland gesteunde landbouwproject in Sub-Sahara Afrika. Nederland behoorde met Frankrijk en de Wereldbank tot de belangrijkste donoren.

379 In plattelandsonwikkelingsprogramma's in Burkina Faso is overigens in de jaren tachtig al geëxperimenteerd met vormen van *agro-forestry*.

380 *Making a Large Irrigation Scheme Work. A case study from Mali*, D. Aw en G. Diemer, Wereldbank 2005; *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali: Succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement*, P. Bonneval, M. Kuper en J.P. Tonneau (red.), Parijs, 2001; *Integrated Area Development. Experiences with Netherlands Aid in Africa*, J. Sterkenburg en A. van der Wiel (red.), DGIS Focus on Development series no 10, 1999; jaarverslag 2005 en jaarpplan 2006 ambassade Mali; *Synthèse des travaux de recherche sur le riz irrigué et les légumes dans la zone de l'Office du Niger de 1999 à 2005*, Floris van der Pol en Mamadou Kalé Sanogo (red.), 2007.

381 Schatting op basis van Hendrix en Slob (1999) voor de periode 1978-1996 in J. Sterkenburg en A. van der Wiel (red), *Irrigated rice cultivation in the Office du Niger, Mali*; Midas/Piramide voor 1997-2006.

9.7.3 Uitvoering

Sinds het begin van de Nederlandse steun zijn er vier perioden te onderscheiden.

1978-1982: *Probleemanalyse*

In 1978 was het Office du Niger in grote problemen. Slechts 35.000 ha van het oorspronkelijke Franse plan van 1 miljoen ha was in cultuur gebracht. Daarvan was een derde niet bruikbaar door slecht onderhoud van de infrastructuur. De rijstopbrengst bedroeg in sommige gebieden minder dan een ton per ha, een schamele opbrengst onder geïrrigeerde condities. De boeren in het gebied waren zeer ontevreden en waren als ‘dwangarbeider’ in dienst van het Office. Ze werden scherp gesuperviseerd door de voorlichtingsstaf van het Office. Ze moesten verplicht de productie afstaan maar hadden geen zeggenschap over de prijs van de rijst noch over het tijdstip van uitbetaling. Er heerste hongersnood en mensen trokken weg uit het gebied. Het Office was volledig onder staatscontrole en werd gezien als een instrument voor goedkope rijstproductie, vooral voor de steden en het leger. Het had een monopolie op de verstrekking van landbouwinputs en op de verwerking en vermarkting van de oogst.

Nederland steunde de vervaardiging van een analyse van de technische, economische en agronomische problemen in de irrigatie-infrastructuur, landbouwproductie, verwerking en vermarkting. Frankrijk en de Wereldbank financierden belangrijke investeringen in de infrastructuur (irrigatiekanalen), maar niet in andere activiteiten.

1982-1992: *Hervormingen, rehabilitatie en empowerment*

Begin jaren tachtig introduceerde de Malinese overheid stapsgewijs economische hervormingen, daartoe aangezet door IMF en Wereldbank, later ook gesteund door alle bilaterale donoren waaronder Nederland. Een van de belangrijkste hervormingen betrof de liberalisering van de interne rijstmarkt, die sinds de onafhankelijkheid in handen van de staat was. In 1982 begon Nederland op verzoek van progressieve regeringsfunctionarissen, onder wie de minister van Landbouw en de directeur-generaal van het Office du Niger, met financiering van achterstallig onderhoud en de introductie van kleine maar belangrijke institutionele en technische hervormingen. Dichtgeslibde irrigatiekanalen werden uitgebaggerd, boeren kregen tijdig kunstmest en opleidingen gingen van start. De introductie van kleinschalige dors- en pelmachines voor de rijst in het projectgebied Niono betekende een ware revolutie; ze ondermijnde de positie van het Office en versterkte die van de boeren. Waar boeren in eerste instantie passieve spelers waren, organiseerden zij zich nu in coöperaties voor kredieten en vermarkting. Daarnaast ontstonden vrouwen-groepen die met kredieten in rijstplanters investeerden. Toegenomen zekerheid

over het landgebruik deed de rest: boeren begonnen - ondersteund door ARPON-projectstaf - te investeren in landconsolidatie en grondverbetering.

Nederland had ervoor gekozen om in het projectgebied de irrigatie-infrastructuur te rehabiliteren en niet uit te breiden. Als resultaat gingen de rijstobbrengsten in korte tijd snel omhoog en bereikten binnen een paar jaar de 4 ton per hectare. Daarnaast gaf Nederland steun voor zaken als landbouwvoorlichting, kredietverbetering, zaaizaad en reparatiewerkplaatsen. Toen deze aanpak vruchten afwierp, gingen andere donoren (Frankrijk, Wereldbank, Duitsland, Europese Unie) soortgelijke ondersteuning financieren in andere gebieden.

1992-1996: *Herstructurering van het Office du Niger*

De Malinese overheid erkende, in eerste instantie aarzelend, de nieuwe werkelijkheid en accepteerde een formalisatie van de hervormingen. In 1994 is het Office een publieke onderneming geworden onder toezicht van het ministerie van Landbouw. Daarmee kwam het onder directe controle van de overheid vandaan en kon het zelfstandig management-, personeels- en financieel beleid voeren. Het Office ging zich toeleggen op zijn kerntaken: beheer van de irrigatie-infrastructuur, waterbeheer en ontwikkeling van het gebied. Boeren kregen veel meer invloed op de besteding van de geïnde watergelden, zodat er fondsen kwamen voor onderhoud van de infrastructuur. Het waterbeheer in de secundaire bevoeiingskanalen vond plaats in nauwe samenspraak met de watergebruiksgroepen van boeren. De boeren waren zelf verantwoordelijk voor het beheer van de waterkanalen die direct naar hun land leidden. Het vruchtgebruik van de grond werd geregeld in vergunningen, die aan bepaalde condities verbonden waren en overdraagbaar waren naar een volgende generatie, maar niet vervreemdbaar via verkoop, verhuur of hypotheek. Voor het eerst in de geschiedenis van de Office du Niger hadden de boeren een rechtszekere claim op hun land en konden zij er niet willekeurig van verjaagd worden.

1996-2006: *Consolidatie*

De periode na de herstructurering is voornamelijk gericht op de consolidering van de ingezette hervormingen. Voor Nederland was dit voldoende om de autonome projectaanpak in Niono te integreren in het management van het Office. De huidige Nederlandse steun vindt plaats volgens een overeenkomst tussen het Office du Niger, de boeren en de Malinese staat. De steun is nu vooral gericht op efficiënt watergebruik, herstel van irrigatie en drainage, gebruik van grondwater voor *agroforestry* en verbetering van landbouwmethoden en van het waterbeheer door boerenorganisaties.



Geïrrigeerde rijstbouw, Office du Niger. Foto: KIT

9.7.4 Resultaten

De resultaten van de gezamenlijke inspanningen van de Malinese overheid, de internationale donoren en zeker Nederland zijn indrukwekkend. Naast de institutionele hervormingen zijn de economische en sociale resultaten aanzienlijk.

In 1978 kwam in de binnendelta van de Niger op grote schaal hongervorst onder de 100.000 zielen tellende rijstverbouwende boerenbevolking. 25 jaar later waren de gemiddelde opbrengsten per ha gestegen van minder dan een ton naar ruim 6 ton. De rijstproductie is toegenomen met een factor 7 van circa 60.000 ton in 1980 naar 424.000 ton in 2003.³⁸² Mali is nu in de meeste jaren zelfvoorzienend in rijstproductie, waarvan bijna twee derde uit het gebied van de Office du Niger afkomstig is. De terugtrekking van het Office du Niger uit de directe economische activiteiten en de versterking van de positie van de boeren was onmiskenbaar een uitkomst van de steun van donoren, waaronder Nederland. De hervormingen die in eerste instantie op kleine schaal ingevoerd werden hadden na tien jaar een complete transformatie van de rijstsector in het Office teweeggebracht.

Naast rijstproductie is het toegenomen areaal en productie van andere gewassen zoals groentes, maïs en zoete aardappels opmerkelijk. Vooral in het droge seizoen worden met irrigatie uien, tomaten, en aardappels geteeld die een goede afzet

³⁸² L'Office du Niger, grenier à riz du Mali: Succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement, 2001.

kennen in de stedelijke gebieden. Het inkomen van de boeren is naar schatting verzesvoudigd sinds het begin van de jaren tachtig tot gemiddeld ongeveer USD 1.000. De afgelopen 25 jaar is de bevolking bijna verviervoudigd tot ruim boven de 250.000, voornamelijk door immigratie uit andere gebieden van Mali. In het oogstseizoen neemt de bevolking toe tot meer dan 300.000 mensen. Het gebied is een motor van economische bedrijvigheid en ontwikkeling geworden en verschaft tienduizenden Malinezen werk en inkomen.

Mali, dat in 1978 nog een voedselimporterend land was, is sinds de jaren negentig een voedselexporterend land, waaraan het Office du Niger een belangrijke bijdrage levert. Zowel op micro- als macroniveau zijn belangrijke resultaten geboekt in armoedebestrijding en economische ontwikkeling. Boerenhuishoudens profiteerden van een hogere en gevarieerdere productie, de stedelijke consumenten van een beter aanbod en lagere prijzen. Op nationaal niveau is meer voedselzekerheid en een betere exportpositie bereikt. Het is een van de zeldzame gevallen dat er geen sprake is van de zogenaamde macro-micro-paradox (zie Begrippenlijst).

9.8 Tanzania: impactstudie water en sanitatie

9.8.1 Inleiding

In 2007 publiceerde IOB een impactevaluatie van door Nederland gesteunde programma's voor drinkwater en sanitaire voorzieningen in de regio Shinyanga in Tanzania tussen 1990 en 2006.³⁸³ Deze paragraaf vat de belangrijkste bevindingen samen en vermeldt de beleidsreactie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Nederland steunt al ruim dertig jaar drinkwater en sanitaire voorzieningen in ontwikkelingslanden. Nederland wil vóór 2015 vijftig miljoen mensen aan veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen helpen als bijdrage aan het millenniumdoel dat streeft naar halvering van het aantal mensen zonder verbeterde waterbron en sanitaire voorzieningen (MDG 7).³⁸⁴

³⁸³ *Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006*, IOB 2007. Overigens gaf Nederland steun aan deze regio sinds 1971.

³⁸⁴ De VN definieert verbeterde waterbron als huisaansluiting, openbare standpijp, waterput, beschermde bronnen of verzameling van regenwater; een sanitaire voorziening kan zijn aansluiting op riolering of septic systeem of afgeschermd toiletten met minimaal een gat in de grond. Zie *Meeting the MDG drinking water and sanitation target, A Mid-Term Assessment of Progress*, UNICEF en WHO, 2004.

Het doel van programma's voor water en sanitaire voorzieningen is verbetering van de gezondheid; vermindering van de benodigde tijd voor het halen van water (meestal de taak van vrouwen en meisjes) en benutting van de vrijgekomen tijd voor verbetering van de voedselvoorziening, het inkomen en deelname aan onderwijs. Wereldwijd bestaat brede consensus over de beoogde effecten, maar tot nu zijn deze niet of nauwelijks onderzocht. IOB is in 2006 gestart met een serie impact-evaluaties van programma's voor water en sanitaire voorzieningen. De evaluatie van de programma's in de regio Shinyanga in Tanzania is de eerste in de serie. Gekeken is naar het effect op toegang tot en gebruik van verbeterde waterbronnen, de kwaliteit van het water, veranderingen in de benodigde tijd voor het halen van water en benutting van tijdswinst, sanitaire voorzieningen en hygiëne en gezondheid van de bevolking. Ook zijn de bijdrage van de institutionele benadering aan de resultaten en de duurzaamheid van de institutionele innovaties onderzocht. Gelet op de nulmeting voor de streefcijfers voor de millenniumdoelen is de evaluatie gericht op door Nederland gesteunde programma's vanaf 1990.³⁸⁵

9.8.2 Beleid

In 1989 bracht het ministerie twee beleidsdocumenten uit over water en sanitatie: *Drinkwatervoorziening, sanitaire voorzieningen, drainage en afvalverwijdering in ontwikkelingslanden* en *Women, Water and Sanitation, Policy on an operational footing*. Het eerst document bepleitte een geïntegreerde benadering van drinkwater, sanitatie, drainage, afvalverwerking en hygiëne, gebruikersparticipatie (vooral van vrouwen), economische kostendekking door gebruikers en overheid, en sociale duurzaamheid. Het tweede document beoogde vrouwen, centrale figuren als het gaat om water en sanitatie, streker te laten participeren.

In 1998 verscheen de notitie *Drinkwatervoorziening en sanitatie in ontwikkelingslanden* die vooral de duurzaamheid van voorzieningen benadrukte: ze moeten door de gebruikers gewenst zijn, door hen zelf (mede) kunnen worden beheerd en gedurende een redelijke afschrijvingstermijn goed functioneren zonder externe bijdragen aan beheerskosten. Het ging dus om voorwaarden scheppen voor duurzaam beheer door gebruikersparticipatie, geschikte technologie, institutionele ontwikkeling en financieel beheer. De aanleg van voorzieningen moest verder aansluiten bij de principes van geïntegreerd waterbeheer, gericht op duurzame exploitatie van waterbronnen en het voldoen aan de vraag van alle gebruikersgroepen.

³⁸⁵ Zie voor de gehanteerde methodologie *Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006*, IOB 2007.

Daarbinnen heeft de minimale behoefte aan drinkwater en sanitaire voorzieningen prioriteit. Ook hebben voorzieningen voor het platteland en de periferie van de stad prioriteit. Steun aan meer complexe stedelijke voorzieningen moet worden overgelaten aan de Internationale Financiële Instellingen (IFI's) en commerciële banken.

Eind jaren negentig voerde Nederland de sectorale benadering in, ook voor drinkwater en sanitaire voorzieningen.³⁸⁶ Voor het huidige beleid vormen de millenniumdoelen het centrale kader.

Het beleid van de Tanzaniaanse regering verschoof in de jaren negentig van door de overheid gestuurd naar vraaggestuurd. Georganiseerde gebruikers moesten de verantwoordelijkheid krijgen voor de watervoorzieningen. Het huidige nationale waterbeleid dateert uit 2002. Voor het platteland is het doel te komen tot verbetering van de gezondheid en vermindering van armoede door verbeterde toegang tot veilig water. Specifieke doelstellingen zijn een geïntegreerde benadering van water en sanitaire voorzieningen en de bevordering van hygiëne; verantwoordelijkheid van gebruikers voor (een deel van) de kosten van aanleg en voor het beheer van de voorzieningen; en het bevorderen van de deelname van de private sector in de levering van goederen en diensten. Districten zijn nu verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid voor de rurale drinkwatervoorziening. Het nationale beleid omvat ook geïntegreerd waterbeheer. De Tanzaniaanse overheid heeft zich gecommiteerd aan de millenniumdoelen en heeft zich de afgelopen jaren ingezet voor een sectorbrede benadering. Dit heeft geresulteerd in het nationale *Water Sector Development Programme* (2006-2010).

9.8.3 Uitvoering

De keuze voor de regio Shinyanga voor Nederlandse steun was enigszins arbitrair. Tanzania kende geen expliciete regionale prioriteiten. Een criterium was de doelgroepgerichtheid. Tussen 1990 en 2006 steunde Nederland drie programma's in de regio Shinyanga: het *Rural Water and Sanitation Programme*, 1988-1993, het *Domestic Water Supply Programme*, 1993-2002 en het *Rural Water Supply and Sanitation Programme*, 2002-2006. De totale Nederlandse uitgaven aan deze programma's vanaf 1990 zijn berekend op ongeveer EUR 20 mln. De andere financieringsbron was voornamelijk de bijdrage van de gebruikersgroepen.

³⁸⁶ *Sector wide approaches for water and sanitation development*, ministerie van Buitenlandse Zaken, 2002.

Shinyanga is een uitgestrekte regio met momenteel acht districten en een grotendeels verspreid wonende bevolking van bijna drie miljoen mensen. De belangrijkste economische sectoren zijn landbouw, voornamelijk voor eigen gebruik, veeteelt en mijnbouw. De waterbronnen zijn beperkt. Er zijn geen permanente rivieren. De bevolking gebruikt van oudsher vooral oppervlaktewater (waterplassen en met de hand gegraven kuilen in rivierbeddingen). Gelet op de instabiliteit en vervuiling van oppervlaktewater hebben de programma's gebruik gemaakt van grondwater. Die mogelijkheden zijn op zich zelf ook beperkt, maar vaak is wel grondwater beschikbaar op dieptes van 5 tot 10 meter. Het overgrote deel van de gerealiseerde watervoorzieningen zijn met de hand gegraven putten (*shallow wells*), voorzien van handpompen. In de loop der jaren zijn de programma's veranderd: aanvankelijk constructie en rehabilitatie van watervoorzieningen, later ondersteuning van gemeenschappen om een *Water User Group* te vormen en zelf verantwoordelijkheid te dragen voor de verbeterde watervoorziening (met steun van de overheid).

Vanaf 2002 zijn de programma's, aansluitend bij hervormingen van lokaal bestuur, in de plannen van districten geïntegreerd. Daartoe is de capaciteit van districten, via *District Water and Sanitation Teams*, versterkt. Ook is de rol van private ondernemingen in de uitvoering van de programma's in de loop der jaren toegenomen.

De Nederlandse steun is eind 2006 gestopt, waarmee een definitief einde kwam aan de directe steun aan de districtenprogramma's die sinds de jaren zeventig was gegeven (zie paragraaf 9.4.2). De ontwikkelde benadering heeft model gestaan voor het huidige Tanzaniaans beleid voor de rurale watervoorziening en voor de rurale component van het *Water Sector Development Programme* (2006-2010). Nederland verstrekt tegenwoordig budgetsteun voor dit sectorprogramma.

Vanaf de jaren tachtig is een stapsgewijze benadering ontwikkeld. De stappen zijn achtereenvolgens: mobilisatie en bewustwording van de gemeenschap; zelf-mobilisatie en indiening van een aanvraag voor een watervoorziening door de gemeenschap; beoordeling van de aanvraag; land *survey* en ontwerp van de verbeterde waterbron; constructie/rehabilitatie van de bron; organisatie van de gebruikersgroep (registratie, verkrijgen van landrecht, waterrechten); afronden van de *survey*, ontwerp en uitvoering van de voorziening; training van de gebruikersgroep in beheer en onderhoud; activiteiten gericht op het bevorderen van goede sanitaire voorzieningen en hygiëne; eindbeoordeling, certificering en overhandiging van de voorziening aan de gebruikersgroep. Deze benadering speelde in op veranderingen in wettelijke, beleidsmatige en institutionele kaders.

Water User Groups zijn de belangrijkste instituties die met steun van de programma's in de regio's tot stand zijn gebracht. In de regionale waterdatabase waren eind 2006 3.620 *Water User Groups* geregistreerd. De meeste voldoen aan het standaardmodel: enige tientallen huishoudens en een centraal comité bestaande uit een voorzitter, secretaris, penningmeester en drie andere leden, met gelijke deelname van mannen en vrouwen. De bijdrage van de gebruikersgroepen aan de aanleg van een waterput is bepaald op ongeveer EUR 62, aangevuld met arbeid en materialen. Daarnaast zijn gebruikersgroepen verplicht een bankrekening te openen en daarop een beginbedrag voor onderhoud en andere kosten te storten. Ook dienen de groepen een statuut voor het bestuur en het beheer van de voorziening vast te stellen.

De *Water User Groups* zijn er grotendeels in geslaagd om een besef van eigendom en verantwoordelijkheid van gebruikers voor de voorzieningen te bewerkstelligen. Beheersregels zijn min of meer dezelfde. Eén of meer leden beheren de sleutel en halen de pomp op afgesproken tijden van het slot. Het centrale comité is verantwoordelijk voor financieel beheer, onderhoud en reparaties. Meestal vergaderen zowel alle leden als het centrale comité regelmatig. Het principe van periodieke verkiezing van de leden van het centrale comité is breed bekend en geaccepteerd, maar de frequentie van verkiezingen verschilt en sommige groepen lijken op dit punt nog onvoldoende georganiseerd. De meeste *Water User Groups* volgen dezelfde gebruiksregels die onder meer het gebruik van de put voor vee, wassen, afwassen en baden verbieden.

Voor de uitvoering van het nationale beleid en de programma's zijn op districts- en regionaal niveau ambtelijke water- en sanitatieteams gevormd, bestaande uit de waterspecialist voor het gebied en andere betrokken specialisten (zoals voor gezondheid en gemeenschapsontwikkeling). De programma's hebben de capaciteit van de teams versterkt, onder meer door bijdragen aan operationele kosten en diverse trainingen.

Sinds de tweede helft van de jaren negentig is de aanleg van watervoorzieningen en de daarbij verleende ondersteuning en training van de gemeenschappen steeds meer door private partijen uitgevoerd. Deze partijen zijn mede door toedoen van de programma's van de grond gekomen. Een voorbeeld is de *Water and Environment Development Company* (WEDECO), opgezet door voormalige staf en met steun van het programma.



Verbeterde toegang watervoorziening, Shinyanga. Foto: Stephen Turner

De capaciteit voor de aanleg van watervoorzieningen is in de loop van de jaren aanzienlijk toegenomen. Het aantal putten in de regio nam toe van 514 putten in 1992 tot ongeveer 3.600 in 2006.

Ook is steun verleend aan een veel kleiner aantal andere watervoorzieningen, zoals dammen, geboorde putten en systemen met waterleidingen. Deze watervoorzieningen zijn in het evaluatierapport beschreven maar zijn geen onderwerp van de impactanalyse.

9.8.4 Resultaten

Toegang tot en gebruik van de watervoorzieningen

Tussen 1992 en 2006 steeg het percentage van de bevolking met toegang tot een verbeterde waterbron naar schatting van 10,5 tot ongeveer 43. Deze toename is gelijk aan ongeveer 1,1 miljoen mensen in een periode van vijftien jaar. Het overgrote deel van de watervoorzieningen is aangelegd met Nederlandse steun. Gezien de schaarse waterbronnen in de regio, de verspreid wonende bevolking en de totale kosten van de programma's (sinds 1990 ongeveer EUR 20 mln) is dit een goede prestatie. Echter, ongeveer twee vijfde van de gebruikersgroepen in de

steekproef rapporteerde dat naast de verbeterde waterbron ook andere (niet verbeterde) waterbronnen worden gebruikt, hoewel dit per seizoen en per deel van de huishoudens verschilt. Ook rapporteerde bijna de helft van de gebruikersgroepen dat niet alle huishoudens in de gemeenschap lid zijn en dat niet-leden geen toegang hebben tot de waterput. Het realiseren van de nationale streefcijfers (65% in 2010 en 90% in 2025) is nog een enorme uitdaging.

Deelname van vrouwen

De meeste *Water User Groups* voldoen aan de voorgeschreven gelijke verdeling van vrouwen en mannen in het managementcomité. Sommige groepen worden echter nog gedomineerd door mannelijke leden van het comité in de gemeenschap. Er is minder urgentie voor mannen dan voor vrouwen om problemen op te lossen, omdat het de vrouwen zijn die de gevolgen dragen. Water halen voor huishoudelijk gebruik is vooral een taak van vrouwen, terwijl mannen meer prominent aanwezig zijn in commerciële waterverkoop.

Kwaliteit van het water

De kwaliteit van het water uit de putten is getest voordat deze in gebruik zijn genomen maar in de regel daarna niet meer. Een simpele test tijdens het onderzoek bracht aan het licht dat voor een aantal aspecten (ammonia, nitraat, ijzer, zwavel) de kwaliteit goed is, maar dat er voor fluoride en coliform-bacteriën veel grensgevallen zijn. De kwaliteit van het water kan verder worden aangetast door het vervoer van water in emmers naar de huizen en de opslag van het water. Leden van gebruikersgroepen zijn zich bewust van kwaliteitsaspecten en zijn geadviseerd om water te koken voor het te drinken. Dit gebeurt echter meestal niet. Veel gebruikers wijzen op het belang van periodieke ontsmetting van de putten, maar rapporteren dat dit in de praktijk onregelmatig of helemaal niet gebeurt.

Benodigde tijd voor het halen van water

Water halen is typisch een taak voor vrouwen en, in mindere mate, meisjes. De programma's hebben geleid tot een aanzienlijke afname van het tijdsbeslag voor water halen met 60%. De gemiddelde tijd om water te halen is nu iets minder dan een half uur. De vrijgekomen tijd wordt hoofdzakelijk besteed aan brandhout verzamelen, huishoudelijk werk en werk op het veld. Meisjes besteden deze tijd aan het verzamelen van brandhout en huishoudelijk werk en 40 % van de gebruikersgroepen gaf aan dat de extra tijd ook wordt gebruikt om naar school te gaan.

Sanitaire voorzieningen en hygiëne

De Tanzaniaanse overheid is al in de jaren zeventig gestart met campagnes voor eenvoudige toiletten. Mede hierdoor gebruiken de meeste huishoudens een eenvoudig toilet gemaakt van lokale materialen, zowel in gemeenschappen met als in gemeenschappen zonder een *Water User Group*. De participatieve benadering waarin de *Water User Groups* verantwoordelijkheid nemen voor het bevorderen van sanitaire voorzieningen en hygiëne, is nu integraal onderdeel van de benadering voor de rurale watervoorziening geworden. De gebruikersgroepen zijn bekend met goede hygiëne maar dit wordt niet altijd toegepast. Een grote meerderheid van de kinderen wast bijvoorbeeld de handen wel voor de maaltijd, maar nog niet na gebruik van het toilet.

Gezondheid

De gezondheid van de bevolking is in de loop van de jaren verbeterd, ook in gemeenschappen zonder een *Water User Group*. Aanvullend hierop is een sterk en significant effect gevonden van de aanwezigheid van een *Water User Group*. Datzelfde gold ook voor de aanwezigheid van verbeterde waterbronnen op de afname van met water- en sanitaire voorzieningen verband houdende ziekte-incidentie (vooral diarree, malaria, wormen en schurft). Een analyse van data van gezondheidsposten bevestigt het verband tussen verbeterde waterbronnen en de afname van bepaalde ziektes.

Institutionele benadering en duurzaamheid

De institutionele benadering heeft aanzienlijk bijgedragen aan duurzame resultaten. De verschuiving van aanleg en rehabilitatie naar ondersteuning van gebruikersgroepen om eigenaar en verantwoordelijke te zijn voor de watervoorziening, is cruciaal geweest voor het succes van de programma's. Rollen en verantwoordelijkheden zijn nu duidelijk gedefinieerd, bekend en worden toegepast. Dit is een belangrijke stap vooruit. Dit geldt ook voor de integratie van de programma's in de planningscyclus van de districten. Veel is bereikt in de opbouw van capaciteit van met name de *Water User Groups* en de water- en sanitatieteams op districts- en regionaal niveau, zoals wordt getoond door de verhoging van de capaciteit voor de aanleg van voorzieningen en van het percentage functionerende voorzieningen (momenteel ongeveer 90%). De private sector speelt een steeds belangrijker rol, maar beschikt nog niet over de nodige capaciteit om deze adequaat te vervullen.

Op alle niveaus ligt echter de nadruk op de uitvoering van de programma's tot het moment van overdracht van de voorziening aan de *Water User Group*. Hiermee zijn het functioneren van de *Water User Groups* en de duurzaamheid van de voorzieningen op de lange termijn niet gegarandeerd. Niet duidelijk is hoe bijvoorbeeld zal worden voorzien in training van het managementcomité van *Water User Groups* na verkiezing van een nieuw comité en in oplossing van mogelijke conflicten binnen een *Water User Group*. Ook is niet duidelijk of de *Water User Groups* voldoende middelen hebben voor toekomstig onderhoud en vervangingen. De middelen waarover de groepen beschikken zijn in de meeste gevallen alleen voldoende voor kleine reparaties. Als er geld voor onderhoud of reparaties nodig is worden de leden vaak op dat moment gevraagd om bij te dragen. Het bewustzijn van aan bevolkingsgroei- en milieugerelateerde problemen is toegenomen, maar de capaciteit om deze problemen te adresseren is nog zeer beperkt. Meer moet worden gedaan om te zorgen voor de duurzaamheid van de gebruikersgroepen, waarvan de langetermijneffecten uiteindelijk afhankelijk zijn. Huidige monitoring- en ondersteuningsmechanismen schieten hierin tekort.

In zijn beleidsreactie op de IOB-impactevaluatie concludeerde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking onder meer dat de investering in veilige drinkwater- en sanitaire voorzieningen in Shinyanga heeft bijgedragen aan armoedevermindering in dit gebied. Verder kondigde hij aan dat Nederland de komende vijf jaar ondersteuning zal verlenen via het *Water Sector Development Programme (WSDP)* aan het *National Rural Water Supply and Sanitation Programme 2006-2010* van Tanzania, dat 65% van de plattelandsbevolking toegang moet geven tot veilig drinkwater en goede sanitaire voorzieningen. Een en ander was voor hem aanleiding om niet uitsluitend de nadruk te leggen op het realiseren van fysieke infrastructuur, maar ook sectorale steun te verlenen om de voorwaarden voor duurzaam beheer van rurale drinkwater- en sanitaire voorzieningen te helpen verwezenlijken.³⁸⁷

9.9 Aandachtspunten

Algemeen

- 1) De invoering van de sectorale benadering ging gepaard met een snelle afname van de Nederlandse steun aan plattelandsontwikkeling in Sub-Sahara Afrika. Die afname was nauwelijks gebaseerd op een gedegen analyse van de landbouwsector en de mogelijke plaats van landbouw in de sectorale benadering.

³⁸⁷ TK 31 250, nr. 2, 23 oktober 2007, (kenmerk DMW-727/2007), waarin de minister het IOB-rapport aanbood met zijn beleidsreactie.

Het complexe karakter van de landbouwsector maakte een dergelijke analyse zeker niet gemakkelijk. Daarbij kwam nog dat de productieve aspecten van de landbouw, zoals productiegroei, niet duidelijk werden onderscheiden van de sociale aspecten, met name armoedevermindering. Om productieve en sociale aspecten in onderlinge samenhang een plaats te laten krijgen kunnen bedrijfstakgewijze (katoen, aardnoten, rijst, suiker, thee) benaderingen een belangrijke rol spelen in effectieve steun aan de landbouwsector. Bestaande activiteiten gericht op de private (landbouw-)sector dienen dan daarin wel te worden geïntegreerd.

- 2) De belangrijkste les uit de ondersteuning van het Office du Niger in Mali is dat de combinatie van economische hervormingen (liberalisatie) met investeren in mensen, fysieke infrastructuur en instituties uiteindelijk veel vruchten heeft afgeworpen. Dat is geen revolutionair nieuw inzicht. In het begin van de jaren negentig verkondigde de Wereldbank dit al.³⁸⁸ Het is belangrijk te benadrukken dat de samenwerking van Malinezen en buitenlanders tot stand kwam op verzoek van de lokale autoriteiten en langdurig van aard was. Bovendien vertoonden veel interventies het karakter van wat in de loop van de jaren negentig 'goed bestuur' is gaan heten. Het zou goed zijn bij toekomstige interventies aan deze lessen terug te denken. Concreet houdt dit in dat investeringen in mensen alléén (onderwijs, gezondheid) niet voldoende zijn, maar dat dit in combinatie met andere sectoren, zoals infrastructuur, effectiever is. Vanzelfsprekend hoeft financiering hiervan niet uit één bron te komen. Het belang daarbij van goed beleid en goed bestuur is evident, evenals uiteraard *ownership*.
- 3) Meer onderzoek is nodig naar de lessen die uit succesvolle en niet-succesvolle interventies kunnen worden getrokken. De ervaringen met het Office du Niger zijn goed gedocumenteerd en hebben betrekking op een van de weinige successen op zowel micro- als macroniveau en in het uitblijven van de zogeheten macro-micro-paradox. Nederland heeft ook, soms tientallen jaren lang, samengewerkt met lokale autoriteiten: in Burkina Faso (Kaya), Kenia (het *Arid and Semi-Arid Lands-programme* en het *Semi-Arid Rural Development-programme*), Tanzania (*District Rural Development Programmes*), Mozambique (Nampula Province) en Zambia (Western Province). De impactevaluatie van het water- en sanitatieprogramma in Shinyanga, Tanzania, heeft aangetoond dat Nederland op succesvolle wijze activiteiten heeft ondersteund die meer dan een miljoen mensen beter drinkwater opleverden, hun gezondheid verbeterden en de kwaliteit van hun leven positief beïnvloedden. Het is aan te beve-

388 In *Adjustment in Africa, Reforms, Results and the Road Ahead*, 1994.

len om meer Nederlandse steun aan landbouwprojecten, specifieke rurale programma's en geïntegreerde plattelandsontwikkelingsprojecten te evalueren, omdat dit belangrijke inzichten kan opleveren voor de toekomst van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Belangrijker nog, deze inzichten lijken onmisbaar voor het bereiken van de millenniumdoelen.

Impactevaluatie Tanzania

- 1) De impactevaluatie van de *Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region* heeft geleerd dat ruim een miljoen mensen toegang hebben gekregen tot veilig drinkwater met duidelijk positieve gezondheidseffecten. De gekozen institutionele aanpak, gericht op een goed functioneren van de *Water User Groups*, heeft een belangrijke stap betekend om duurzame watervoorzieningen mogelijk te maken. Daarvoor is echter wel nodig dat de nodige maatregelen om de kwaliteit van het water van de verbeterde waterbronnen te monitoren en te verzekeren worden genomen na de overdracht aan de *Water User Groups*.
- 2) Tot nu toe zijn de maatregelen voor langetermijnonderhoud en vervangingsinvesteringen niet adequaat. Ook ontbreekt een werkbare structuur voor ondersteuning en aanvullende training van *Water User Groups*. Het is van belang de capaciteit van de *Water User Groups* sterk te houden en met de water- en sanitatieteams op districtsniveau en met de private sector samen te werken om de ontwikkelde stapsgewijze benadering uit te voeren (met nadruk op staf die direct met lokale gemeenschappen zal werken). Daarbij zal meer onderzoek naar de resultaten van de participatieve benadering voor bevordering van sanitaire voorzieningen en hygiëne nodig zijn om er voor te zorgen dat de resterende aandachtspunten op efficiënte wijze worden geadresseerd.

10 Stedelijke armoedebestrijding



10.1 Inleiding

De snelle urbanisatie in Sub-Sahara Afrika gaat gepaard met grote sociaaleconomische veranderingen. Nederland formuleerde begin jaren negentig beleid om de leefomstandigheden van armen in de stad te verbeteren. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag hoe dit beleid tot stand kwam, hoe het is uitgevoerd en welke resultaten geboekt zijn met de door Nederland ondersteunde activiteiten in Ethiopië en Zuid-Afrika. Sommige activiteiten waren een uitwerking van het beleid voor stedelijke armoedebestrijding; andere zijn wel uitgevoerd in de stad, maar vloeiden voort uit andere beleidsterreinen.

Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van recente evaluaties van de Nederlandse steun aan stedelijke armoedebestrijding in Ethiopië en Zuid-Afrika, aangevuld



Hoogbouw in Nairobi, Kenia. Foto: Roel Burgler

met dossieronderzoek en veldbezoeken waarin zowel uitvoerders als ‘gebruikers’ zijn geïnterviewd.³⁸⁹

10.2 Verstedelijking in Afrika

In geheel Afrika woont in 2007 ongeveer 39% van de mensen in een stedelijke omgeving, op een bevolkingsomvang van 945 miljoen.³⁹⁰ Dat percentage zal rond 2015 zijn toegenomen tot 50. De mate van verstedelijking varieert sterk tussen landen en regio’s.

In Sub-Sahara Afrika woont in 2007 globaal 35% van de 740 miljoen mensen in een stedelijke omgeving. Het hoogst scoort de zuidelijke regio (57 % in 2007), vooral door de hoge verstedelijking in Zuid-Afrika en Botswana. In West-Afrika woont al 44 % van de bevolking in stedelijke gebieden, met uitschieters naar beneden zoals Burkina Faso (19%) en Niger (17%), en uitschieters naar boven zoals Ghana, Liberia, Gambia en Nigeria. In het centrale deel van Afrika hebben Tsjaad en de Democratische Republiek Congo (DRC) nog het meest een landelijk karakter,

389 Evaluating Dutch Aid Efforts in Support of Urban Development (1991-2005), Field Study Ethiopia, Final Report, NEDWORC Foundation, 2006; Evaluating Dutch Aid Efforts in Support of Sustainable Urban Development (1991-2005), Report of a Field Study South Africa, Draft Version, 2007.

390 State of World Population 2007, UNFPA, 2007. Volgens State of the World's Cities 2006/7, UN-Habitat, June, 2006 leefde in 2001 40% van de bevolking in ontwikkelingslanden in steden.

terwijl in Congo-Brazzaville en Gabon (85%) een groot deel van de bevolking in stedelijke gebieden woont. Op regionaal niveau heeft Oost-Afrika de laagste cijfers voor verstedelijking (23%), met daarbinnen weer lagere percentages voor Burundi (11), Uganda (13), Ethiopië (16) en Eritrea (20). In deze regio zijn Zambia (35%), Zimbabwe (37%) en Mauritius (42%) uitschieters naar boven. Mozambique ligt met 36% bijna op het gemiddelde van Sub-Sahara Afrika. Begin jaren negentig al is het probleem van de verstedelijking, met name de snelle 'overurbanisatie' onderkend: de snelle en massale toeloop naar en groei van steden die geen gelijke pas houdt met de opvangcapaciteit (economisch, bestuurlijk, infrastructureel) van stedelijke centra. De voorspelling was toen dat Sub-Sahara Afrika rond 2020 ongeveer zeventig steden zou kennen met meer dan een miljoen inwoners, waarvan sommige met meer dan tien miljoen. Snel groeiende steden zijn Khartoum en Kinshasa, die nu al vijf tot tien miljoen inwoners tellen; Lagos zelfs meer dan tien miljoen. Cijfers over 1990-2001 laten zien dat weliswaar in absolute termen het aantal krottenbewoners is gestegen, maar dat het procentueel gezien een fractie is gedaald (van ruim 72% naar net geen 72%).

Afrika ten noorden van de Sahara laat een geheel ander beeld zien. De verstedelijking dateert hier van langer geleden en vertoont een andere tendens. Begin jaren negentig woonde hier al bijna 50% van de bevolking in de stad. In 2001 was dit met enkele procenten gestegen en de jaren daarna is dit vrijwel gelijk gebleven. Tegelijkertijd daalde het percentage krottenbewoners in Noord-Afrika flink (van bijna veertig naar bijna dertig).³⁹¹

10.3 Ontwikkeling van beleid

10.3.1 De internationale context

Begin jaren zestig was de verwachting dat de groei van stedelijke centra en de daar gevestigde industrieën een krachtige impuls zou betekenen voor ontwikkeling van het platteland. In termen van bruto nationaal product (bnp) is die impuls er zeker geweest, maar in veel gevallen zijn de welvaartsverschillen tussen stad en platteland, zeker tot eind jaren tachtig, eerder toe- dan afgenomen. In reactie hierop ging het ontwikkelingsbeleid van de jaren zeventig en tachtig zich juist richten op rurale vraagstukken. Ontwikkelingsexperts zagen het platteland, vooral de landbouw, als motor van ontwikkeling. Door in het platteland te investeren verwachtte men afname van de armoede en minder trek naar de stad. Al spoedig bleek de trek naar de stad niet af, maar toe te nemen.

³⁹¹ State of the World's Cities 2006/7, Earthscan/UN-Habitat, 2006.

De ervaring heeft uitgewezen dat plattelandsontwikkeling leidt tot versnelde stedelijke ontwikkeling, onder meer door de verbetering van de infrastructuur en marktwerking. Betere opleiding leidt tot meer ambitie voor niet-agrarisch werk, landbouwmechanisatie tot arbeidssurplus en -uitstoot. Een van de lessen die hieruit geleerd zijn is dat ontwikkeling van secundaire stedelijke centra belangrijk is om enerzijds de regionale en plattelandsontwikkeling te stimuleren, anderzijds de trek naar de megapolen af te remmen.³⁹²

Vooraf op academisch niveau keerde eind jaren tachtig de belangstelling voor de stad in het denken over ontwikkelingssamenwerking terug, mede doordat de Verenigde Naties (VN) 1987 uitriep tot Internationaal Jaar van de Daklozen. Ook de problematiek van uitdijende krottenwijken rond grote steden in Zuid-Amerika en India, maar ook in Afrika, droeg hieraan bij. In 1995 kwam de Club du Sahel met een omvangrijke studie naar het belang van de steden in West-Afrika voor de macro-economische ontwikkeling.³⁹³ Volgens deze studie zouden gebieden rond stedelijke centra zich kunnen ontwikkelen als leverancier van agrarische producten. In diezelfde periode kwam, onder meer door de VN-top over milieu in Rio de Janeiro in 1992 en de VN-conferentie over habitat in Istanbul in 1996, de stedelijke problematiek op de agenda van multilaterale organisaties, zoals de VN-organisaties Habitat en UNDP, en de Wereldbank.³⁹⁴ Dit ging gepaard met een verschuiving naar een bredere aanpak, niet meer uitsluitend gericht op huisvesting en infrastructuur, maar nu ook op bestuurlijke zaken en inkomensverwerving.³⁹⁵

10.3.2 Het Nederlandse beleid

Ook in Nederland leidden deze ontwikkelingen tot meer aandacht voor stedelijke ontwikkeling, voor het eerst expliciet in de nota *Een Wereld van Verschil* (1990) en opnieuw in de nota *Een Wereld in Geschil* (1993).³⁹⁶ Armoede zou, naast algemene, ook specifiek stedelijke kenmerken hebben, zoals grote werkloosheid, slechte leefomstandigheden en, in veel gevallen, inadequaat stedelijk bestuur. Een toekomstig stedelijk programma moest ‘vernieuwend’ en ‘katalyserend’ zijn door

392 Zie *West Africa long Term Perspectives: regional opportunities and Policy Issues*, Club du Sahel/OECD, 1995.

393 *West Africa Long Term Perspective Study, Preparing for the Future: A Vision of West Africa in the Year 2020*, CILSS/OECD, 1995.

394 Van 3-14 juni 1996 vond Habitat II, *United Nations Conference on Human Settlements* plaats in Istanbul. Regeringsleiders beloofden verbetering van de levensstandaard van de armen met de nadruk op onderdak; www.un.org./Conferences/habitat.

395 *Urban policy and economic development: an agenda for the 1990s*, Wereldbank, 1991; *Cities, People and Poverty: Urban development co-operation for the 1990s*, UNDP, 1991.

396 *Een Wereld van Verschil, Nieuwe Kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig, 1990; Een Wereld in Geschil, De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking, 1993.*

deelname aan internationale initiatieven en door ondersteuning van verkennende, innovatieve en experimentele activiteiten, waaronder onderzoek.

In een intern themabeleidsdocument *Stedelijke armoedebestrijding* (1994) is dit beleid uitgewerkt.³⁹⁷ Doelstelling was duurzame verbetering van de levensstandaard van het arme volksdeel in de steden. Prioriteit kregen inkomensverwerving en toegang tot basisvoorzieningen voor de armen in de steden, met speciale aandacht voor vrouwen en kinderen en voor mensen met weinig of geen scholing. Meer dan eerdere nota's wees dit document op de noodzaak van bestuurlijke versterking van overheden en niet-gouvernementele organisaties (NGO's). Ook actieve participatie van betrokken bevolkingsgroepen was een uitgangspunt.

Het 'vernieuwende' was dat steun aan geïsoleerde activiteiten moest plaatsmaken voor een geïntegreerde aanpak. Een speciale afdeling op het ministerie van Buitenlandse Zaken moest het *Speerpuntprogramma Stedelijke Ontwikkeling* gestalte geven. 'Katalyserend' was dat de steun aan vraaggeoriënteerde, vernieuwende activiteiten uiteindelijk zou opgaan in reguliere landenprogramma's. Voor twintig landen zou dit soort programma's worden ontwikkeld.³⁹⁸ Voor de uitvoering was EUR 4,5 mln gereserveerd, met een stijging tot EUR 13,6 mln in 1995. Het duurde echter nog tot 1998 voordat de jaarlijkse uitgaven bij benadering op dit niveau kwamen. De opstelling van de notitie had zo veel capaciteit van de kleine afdeling van het ministerie gevegd, dat de operationalisering in het gedrang was gekomen. Na 1998 liepen de uitgaven weer snel terug, mede door afnemende aandacht voor het onderwerp. Het standpunt van de minister was dat stedelijke armoedebestrijding voldoende tot haar recht zou komen binnen de sectorale benadering en de gekozen prioritaire sectoren.

In *Stedelijke Armoedebestrijding* stonden de terreinen genoemd die voor steun in aanmerking kwamen. In de eerste plaats 'werk en inkomen': activiteiten gericht op werkgelegenheid, inkomen en sociaaleconomische rechten van de laagste inkomensgroepen met het stabiliseren van inkomsten als belangrijk doel. Kleinschalige bedrijvigheid stimuleren kwam onder de aandacht, een onderwerp dat al in de notitie *Kleinschalige bedrijvigheid* uit 1992 vermeld werd, toen zonder keuze te maken tussen stad of platteland.³⁹⁹ Het tweede thema was 'habitat', oftewel huisvesting, infrastructuur en leefmilieu en bijkomende kwesties als kadasters, eigendomsregistratie, grondbelasting, krediet- en hypotheek-

397 *Stedelijke armoedebestrijding*, Sectorbeleidsdocument nr. 5, ministerie van Buitenlandse Zaken, 1994.

398 Waaronder de Afrikaanse landen Egypte, Ethiopië, Senegal en Zuid-Afrika

399 *Kleinschalige Bedrijvigheid*, sector- en themabeleidsdocument nr. 3, ministerie van Buitenlandse Zaken, 1992.

verschaffing. Om het leefmilieu te verbeteren zou voorrang uitgaan naar drinkwater, sanitatie, afvalverwerking, energie en vervoer. Onder het derde thema, 'sociale voorzieningen', vielen formeel en informeel basisonderwijs, volksgezondheid, milieuhygiëne en veiligheid (onder meer criminaliteitspreventie). Het vierde thema, 'stedelijk bestuur en institutionele ontwikkeling', voorzag in verbetering van instituties, wet- en regelgeving, stedelijk management, participatie van de armen en bevordering van publiek-private partnerschappen. Het vijfde thema was 'geïntegreerde stedelijke ontwikkeling', oftewel een gelijktijdige aanpak van economische, sociale, bestuurlijke en infrastructurele problemen. De uitwerking van deze thema's verschilde. Soms kwam er een opsomming van mogelijke interventies (zoals bij 'habitat'), soms alleen een algemene beschouwing (zoals bij 'werk en inkomen'). Geen van de thema's kreeg heldere en concrete doelstellingen mee. De thema's stonden vrij los van elkaar en er waren nauwelijks prioriteiten gesteld.

Het advies van de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR) over stedelijke armoedebestrijding uit 1994 bepleitte een meer geïntegreerde en geconcentreerde aanpak in wat *concentration cities* genoemd werd.⁴⁰⁰ Ook de Nederlandse Habitat-commissie sprak zich uit voor een dergelijke geconcentreerde aanpak. Het ministerie nam dit NAR-advies niet over.⁴⁰¹ De aanpak van *concentration cities* zou op gespannen voet staan met de vraaggerichte werkwijze en ook was men er huiverig voor de schaarse middelen slechts in enkele 'voorbeeldsteden' te investeren.

Na het verdwijnen van het *Speerpuntprogramma Stedelijke Ontwikkeling* in 1996 kreeg het onderwerp geen prioriteit meer. De Directie Rurale en Urbane Ontwikkeling (DRU) ging het programma voor stedelijke armoedebestrijding beheren. De directies DRU en DML (milieu) stelden in 2000 nog de interne notitie *Cities in Sectors, Sectors in Cities* op om in de sectorale benadering duurzame stedelijke ontwikkeling veilig te stellen.⁴⁰² De uitgangspunten uit het themabeleidsdocument bleven gehandhaafd, evenals de sectoren waarin stedelijke problematiek aandacht kon krijgen, zoals gezondheid (preventie, milieuhygiëne, training en voorlichting), onderwijs (formeel en informeel basisonderwijs), milieu (water en sanitatie, afvalverwerking en riolering, luchtvervuiling, stedelijke landbouw en voedselzekerheid) en goed bestuur (decentralisatie, planning en beheer, financiën, organisatieopbouw). Afrikaanse landen die genoemd werden voor mogelijke ondersteuning waren Zuid-Afrika, Uganda, Senegal en Egypte, maar dit heeft in

400 Advies ontwikkelingssamenwerking en stedelijke armoedebestrijding, NAR, 1994.

401 J. de Wit, *The rise and fall of an urban poverty unit in the Dutch ministry of development cooperation*, Den Haag, 2001.

402 *Cities in Sectors, Sectors in Cities*, ministerie van Buitenlandse Zaken, DRU & DML, 2000.

geen van die landen geleid tot expliciete Nederlandse aandacht voor de stedelijke sector. De invloed van deze interne notitie en de daarin genoemde landenlijst is te verwaarlozen. Stedelijke ontwikkeling verdween als expliciet aandachtspunt van het Nederlandse beleid.⁴⁰³ Met de sectorale benadering en met de in 2001 ingevoerde verandering van DRU (Directie Rurale en Urbane Ontwikkeling) in DDE (Directie Duurzame Economische Ontwikkeling) verdween de verwijzing naar zowel plattelands- als stedelijke ontwikkeling. Het standpunt van minister en ambtelijke leiding was dat stedelijke ontwikkeling afdoende tot haar recht zou komen in andere programma's. Tevens gaf de minister meerdere malen aan dat het onderscheid tussen stad en platteland achterhaald was. Toch hebben een aantal themadirecties, ook in die tijd nog, activiteiten gefinancierd op het terrein van stedelijke ontwikkeling.

Feitelijk wordt sinds de concentratie op de prioritaire aandachtsgebieden water en sanitatie, onderwijs, hiv/aids, milieu en goed bestuur daarbinnen geen onderscheid gemaakt tussen stad en platteland. Ook is van beleid voor specifieke doelgroepen geen sprake meer.

De nota *Aan Elkaar Verplicht* uit 2003 benadrukte de noodzaak om de levensomstandigheden van bewoners van sloppenwijken te verbeteren, met verwijzing naar het zevende millenniumdoel (bescherming van het milieu, iedereen schoon drinkwater en minder mensen in sloppenwijken).⁴⁰⁴ Vooral toegang tot veilig drinkwater en sanitatie waren belangrijk. Twaalf Afrikaanse landen zouden hiervoor steun ontvangen via multilaterale kanalen, zoals de partnerschapsprogramma's *EU Water Initiative* en *Africa Water Facility*, ontwikkelingsbanken en UN-Habitat.⁴⁰⁵

10.4 Uitvoering van beleid

10.4.1 Uitgaven

Stedelijk armoedebeleid, gericht op Afrika, is dus niet tot stand gekomen. Er zijn min of meer geïsoleerde programma's uitgevoerd binnen een enkel thema en niet vanuit een geïntegreerde aanpak. Wel zijn de uitgangspunten uit de sectornotitie herhaald in de notitie *Afrika ten zuiden van de Sahara* uit 1998.⁴⁰⁶ Met de invoering van de sectorale benadering is het beleidsterrein geheel verdwenen. In geen enkel land in Afrika is het een sector geworden. De eis, na 2002, om het aantal sectoren

403 Opvallend was dat in Suriname destijds stedelijke ontwikkeling wel gold als een sector.

404 *Aan Elkaar Verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, TK 29 234, nr. 1, 3 oktober 2003.

405 Zie de paragraaf over milieu en water in *Aan Elkaar Verplicht*, p. 32; de twaalf landen werden niet benoemd.

406 *Afrika ten zuiden van de Sahara*, p. 28.



Toenemende behoefte aan vervoer door urbanisatie. Foto: Roel Burgler

te beperken, de voorkeur voor sociale sectoren en het feit dat de stedelijke problematiek moeilijk in een sector is onder te brengen, waren hier debet aan. Stedelijke problematiek kwam nog wel voor in jaarplannen van ambassades, maar vooral in de vorm van activiteiten die in een afbouwfase terecht waren gekomen. Sectordeskundigen op de ambassades bleven wel in andere terreinen een relatie leggen met de stedelijke problematiek. Een duidelijk voorbeeld hiervan was de aandacht voor jeugdactiviteiten in Zuid-Afrika in 1999.⁴⁰⁷

In Ethiopië kwam stedelijke ontwikkeling voor het laatst aan de orde in het jaarplan 2000 van de ambassade. In 1999 was de ambassade nog voornemens stedelijke ontwikkeling tot een sector van bilaterale samenwerking te maken. Het jaarplan 1999 stelde: *'The existing activities will be put in a more coherent framework of urban poverty alleviation and urban development'*.⁴⁰⁸ Vanwege de opschorting van de bilaterale samenwerking door het conflict tussen Ethiopië en Eritrea maakte de ambassade deze ambitie niet waar.

Tabel 10.1 toont de totale uitgaven van 1991 tot 2005 voor stedelijke ontwikkeling, wereldwijd, in geheel Afrika en in Sub-Sahara Afrika. In Noord-Afrika zijn vier projecten uitgevoerd in Tunesië en tien in Egypte, waarmee tussen 1998 en 2004

407 De motivering voor de steun aan deze jeugdactiviteiten was gedaan met de verwijzing naar de aandachtsgebieden werk/inkomen en veiligheid uit de sectormotitie *Stedelijke Armoedebestrijding*.

408 *Jaarplan 1999, ambassade Addis Abeba.*

EUR 16,9 mln gemoeid was, oftewel 22,1% van de uitgaven in geheel Afrika. De uitgaven aan stedelijke ontwikkeling betroffen een veelheid aan projecten en programma's, grotendeels gerealiseerd door de overheid, maar vaak ook door NGO's. Daarnaast gaat het om programma's van multilaterale instellingen met Nederlandse financiering. Die laatste bijdragen zijn niet gedetailleerd weer te geven op landenniveau, omdat zij meestal naar wereldwijde programma's gingen. Uitgaven via het Nederlandse medefinancieringskanaal en uitgaven via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn niet in de tabel opgenomen.⁴⁰⁹

Tabel 10.1 Uitgaven stedelijke ontwikkeling (in EUR mln)⁴⁰⁷

Uitgaven	% van uitgaven aan stedelijke ontwikkeling (1990-2004)		% van uitgaven aan stedelijke ontwikkeling (1998-2004)	
	1991-2004		1998-2004	
Wereldwijd	736,8		402,2	
Geheel Afrika	183,8	25% t.o.v. wereldwijd	76,6	19,0% t.o.v. wereldwijd
Ethiopië	32,9	18% t.o.v. Afrika	9,3	12,1% t.o.v. Afrika
Zuid-Afrika	8,6	4,6% t.o.v. Afrika	5,4	7,1% t.o.v. Afrika
Sub-Sahara Afrika	163,5	90,0% t.o.v. Afrika	59,7	77,9% t.o.v. Afrika

Slechts 3% van de uitgaven in Ethiopië en 19% van de uitgaven in Zuid-Afrika waren middelen uit het *Speerpuntprogramma Stedelijke Ontwikkeling* (over de periode 1991-1996); de rest werd gerealiseerd met andere begrotingsmiddelen. In Ethiopië vonden de meeste uitgaven plaats vóór 1998. In Zuid-Afrika daarentegen is iets meer dan de helft van de uitgaven na 1998 gerealiseerd.

Doordat het stedelijke armoedebelief zeer breed geformuleerd was, bestreken projecten altijd wel een of meer aandachtsgebieden van dat beleid. De meeste financieringen vanuit het stedelijke beleid waren kleine bedragen aan vaak bestaande programma's. Vooral in Ethiopië hadden de financieringen ook nog het karakter van een pilot met een korte looptijd als voorschot op mogelijk langere ondersteuning. Dat laatste is niet gerealiseerd.

⁴⁰⁹ Deze zijn terug te vinden in de IOB-evaluatie *Over solidariteit en professionalisering: evaluatie van gemeentelijke internationale samenwerking (1997-2001)*, 2004.

10.4.2 Ethiopië

10.4.2.1 Achtergronden

In Ethiopië kreeg stedelijke ontwikkeling in het verleden weinig aandacht. Verbazingwekkend is dit niet, omdat Ethiopië betrekkelijk weinig verstedelijkt was (en is). Het UNFPA-rapport *State of World Population 2007* verwacht dat de verstedelijking in dit land zal stijgen van 16% naar een nog steeds bescheiden 20% in 2010. De eerste aanzetten tot stedelijke ontwikkeling beperkten zich tot stadsplanning voor Addis Abeba. De nationalisatie van de grond en van het (huur) huizenbestand in 1975, en in het verlengde hiervan de bevrozing van de huren, hadden geleid tot een enorme stagnatie in de woningmarkt. In de tweede helft van de jaren tachtig kwam er hernieuwde aandacht voor de stad, wat leidde tot de oprichting van het National Urban Planning Institute. Vanaf begin jaren negentig moedigde de toenmalige regering decentralisatie aan en moest stedelijke ontwikkeling, tot dan toe op de hoofdstad georiënteerd, ook gaan plaatsvinden in zogenaamde secundaire centra. Wat economische ontwikkeling betreft legde de regering echter de prioriteit duidelijk bij het platteland. Dat had tot effect dat de armoede op het platteland in de loop van de jaren negentig daalde, maar tegelijkertijd in de stedelijke gebieden toenam. In 2005 werd de *National Urban Development Policy* van kracht en ontwierp Ethiopië, in het kader van zijn tweede *Poverty Reduction Strategy Paper*, het *Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty* (PASDEP), dat expliciet aandacht gaf aan stedelijke ontwikkeling.

10.4.2.2 De Nederlandse aanpak

Er was geen sprake van beïnvloeding door Nederland van het debat rond stedelijke ontwikkeling in Ethiopië. De Nederlandse interventies waren eerder een reactie op het gebrek aan overheidsaandacht voor de stedelijke problematiek. Wel hebben intermediaire organisaties actief geparticipeerd in de formulering van de *National Urban Development Policy* en het PASDEP, dat terreinen noemt die verband houden met stedelijke problematiek, zoals steun aan kleine ondernemingen, betere huisvesting, infrastructuur, sociale voorzieningen en versterking van lokaal bestuur. Die onderwerpen komen sterk overeen met de thema's uit het Nederlandse beleidsdocument over stedelijke ontwikkeling uit 1994.

Nederland heeft in Ethiopië tien projecten gesteund. De projecten zijn te onderscheiden in activiteiten die uit het stedelijke beleid voortkomen, categorie I, en activiteiten die daarmee geen traceerbare relatie hebben, maar wel expliciet in een stedelijke omgeving spelen, categorie II. Voor de beoordeling is een veldstudie gedaan van acht projecten, vijf uit categorie I en drie uit categorie II, aangevuld

met dossierinformatie over de overige projecten. De projecten uit categorie I zijn beoordeeld op relevantie, efficiëntie, effectiviteit, duurzaamheid en impact; projecten uit categorie II alleen op beleidsrelevantie.

Categorie I:

- geïntegreerd stedelijke ontwikkeling: 2
- stedelijk gezondheidszorg: 1
- straatkinderen: 1
- multilateraal: 1⁴¹⁰

Categorie II:

- krediet voor vrouwen: 1
- seksuele voorlichting jeugd: 1
- riolering: 1
- openbaar busvervoer: 1
- slachtafvalinstallatie: 1

10.4.2.3 Bevindingen

De categorie-I-activiteiten waren gebaseerd op een gedegen probleemanalyse door onderzoek, veldbezoeken en enquêtes. De verschillende onderzoeks- en discussierondes in Ethiopië en Nederland leidden tot veel wijzigingen in de projectvoorstellen. Die waren daardoor weliswaar goed afgestemd op de plaatselijke omstandigheden, maar door tijdrovende voorbereidingen ging het momentum verloren. Deelnemers werden ongeduldig en begonnen druk uit te oefenen op de intermediaire organisaties, die op hun beurt voorstelden een proef te beginnen met een beperkt budget.

De mate waarin de projecten een zinvolle bijdrage leverden aan de oplossing van de vastgestelde problemen liep sterk uiteen. Projecten uit categorie II bleken wel degelijk van belang te zijn voor een deelaspect van de problematiek waarmee de stedelijke armen werden geconfronteerd. Projecten uit categorie I waren vaak bescheiden qua omvang en reikwijdte en hadden doorgaans meer gemeen met projecten van NGO's dan met overheidsprojecten. In de meeste projecten hebben NGO's en overheden samengewerkt. De budgetten liepen uiteen van EUR 70.000-730.000. De projecten hadden vaak een pilot-karakter.

⁴¹⁰ Tussen 1992-2006 heeft Nederland EUR 8 mln bijgedragen aan het wereldwijde Urban Management Programme van UN-Habitat. Een bescheiden deel is besteed in Ethiopië.

De financiële efficiency van de projecten was matig. Door langdurige voorbereidingen, onderbesteding van middelen, trage uitvoering en soms ook trage uitkering van middelen door donoren bleek voor de meeste projecten een budget-neutrale verlenging noodzakelijk en mogelijk. De duur van gemiddeld vier jaar is voor dergelijke relatief kleine projecten behoorlijk lang.

Sommige projecten betroffen beperkte thema's (voornamelijk gezondheid, met de nadruk op straatkinderen), terwijl andere juist een veel breder spectrum bestreken (land en huisvesting, geïntegreerde verbetering van sloppenwijken). In de meeste gevallen zijn de gestelde doelen bereikt: de straatkinderen gingen naar school en burgers begonnen hun woningen te verbeteren.

Sommige projecten maakten deel uit van een bredere organisatie, terwijl andere projecten de opkomst van nieuwe plaatselijke organisaties stimuleerden. Vaak bleven de nieuwe organisaties en de activiteiten sterk afhankelijk van de moeder-organisatie en bleef de participatie door de plaatselijke bewoners beperkt. Waar men er in slaagde concrete voordelen voor gebruikers te realiseren, was het niveau van de interesse van en voordelen voor gebruikers relatief hoog. In andere projecten nam deze interesse gaandeweg duidelijk af. De interventies resulteerden in de meeste projecten in een aanzienlijke overdracht van kennis, bewustzijn en vaardigheden via gespecialiseerde projectmedewerkers of deelname aan lokale verenigingen. Na afsluiting van de projecten bleek het moeilijker te zijn om nieuwe kennis te genereren. Over het geheel is de duurzaamheid als laag beoordeeld.

Op de korte termijn hadden alle projecten duidelijke positieve effecten. De levensomstandigheden voor de doelgroepen verbeterden, indirect of rechtstreeks, dankzij de toegang tot land. Ook de langetermijneffecten voor een bredere groep of een breder gebied buiten dat van de begunstigden zelf zijn positief: in bepaalde gevallen genieten ook burens, bewoners van aangrenzende buurten of mensen uit het gebied waar de begunstigden vandaan komen voordelen. Het is echter onwaarschijnlijk dat deze kleinschalige projecten de algehele armoedesituatie veranderen.

De twee *pilot*-projecten hadden een breder effect gesorteerd als de oorspronkelijke voorstellen geïmplementeerd hadden kunnen worden, maar een *follow-up* bleef uit. Een opmerkelijk geval betreft de 'sluiting' van een *Urban Field Development*-project. De direct betrokkenen deden vaak wel een poging de boel weer op te pakken en slaagden erin verenigingen op te richten. Met de zekerheid van het

recht op grondeigendom, verworven via het project, slaagden ze erin zelf voorzieningen als water en elektriciteit te realiseren.

Over het algemeen zijn de meeste geëvalueerde projecten tamelijk plotseling opgegeven door de belanghebbenden, door Nederland en ook door uitvoerende organisaties. Dit heeft deels te maken met het oplopende conflict tussen Ethiopië en Eritrea in 2000 en de complete stop op nieuwe toezeggingen van donoren in beide landen. De discontinuïteit leidde nauwelijks tot duurzame verandering. Opvallend is dat enkele interventies die niet uitgingen van een geïntegreerde aanpak maar wel toegesneden waren op een stedelijk probleem (slecht openbaar vervoer bijvoorbeeld), door de stedelijke armen als zeer relevant werden ervaren.

Box 10.1 Voorbeelden van resultaten in Ethiopië

Categorie I: het Urban Management Programme (1992-2004, EUR 8 mln-wereldwijd)

Het Urban Management Programme, uitgevoerd door UN-Habitat met het ministerie van Federale Zaken en de lokale overheid, moest de capaciteit voor stedelijke planning en bestuur vergroten. Belanghebbenden vonden dit programma zeer relevant. De implementatie bleek traag te verlopen, maar voor de inhoud bestaat veel waardering. Op landelijk niveau is stedelijk beleid opgesteld, voor gemeenten is wetgeving ontworpen en de beheerstructuren zijn verbeterd. Het UMP was met de thema's urban government en geïntegreerde urbane benadering relevant voor het Nederlandse beleid. Dat gold minder voor de meer technische thema's van het beleid (zoals sociale voorzieningen, werk en inkomen, sanitatie). De duurzaamheid is echter substantieel.

Categorie I: Urban Field Development in Ethiopia (1994-1999; EUR 210.000)

De UFD wilde zowel bouwterrein beschikbaar stellen als economische activiteiten ondersteunen voor de stedelijke armen, maar al snel heeft men zich voornamelijk geconcentreerd op de realisatie van bouwterreinen. De regionale autoriteiten maakten in de pilots in Debre Zeit en Addis Abeba 8 en 9 ha land vrij voor bouwactiviteiten. Uit de ruim 2.000 kandidaten per stad zijn op basis van heldere criteria 464 en 425 armen geselecteerd. Zij zouden eerst collectief eigendomsrecht krijgen en daarna individueel om landspeculatie te voorkomen en ruimte te bieden voor kwalitatief hoogwaardige huisvesting. UFD was relevant binnen het Nederlandse beleid, maar het project was niet doelmatig door vertragingen, onder meer door het conflict met Eritrea. Waar land was toegewezen, was sprake van duurzaamheid. In één van de gebieden verliep grondtoewijzing zeer problematisch door claims van de vroegere gebruikers. Van de bedoelde geïntegreerde aanpak is niets terecht gekomen.

Categorie II: leverantie van 266 DAF-bussen (1994-1998, EUR 22 mln)

Met ORET-financiering zijn bussen en reserveonderdelen geleverd om in Addis Abeba het openbaar vervoer voor lage-inkomensgroepen te verbeteren. Door de inwoners-groei was het tekort aan bussen groot. Bovendien verkeerden de bussen in slechte staat van onderhoud. De leverantie was dus een passend antwoord op een nijpende tekort. Oude bussen werden vervangen; nieuwe buslijnen geopend. Bewoners van volkswijken kregen zo de beschikking over betrouwbaar vervoer tegen betaalbare prijzen. Volgens informatie van de busonderneming heeft 70% tot 80% van haar passagiers een laag inkomen. Deze interventie heeft mogelijkheden voor werk en inkomen voor de armen vergroot en de toegang tot sociale basisvoorzieningen verbeterd. Toch is vanuit de Nederlandse beleidsoptiek de relevantie laag, want slechts één thema van het stedelijk beleid kreeg aandacht.

10.4.3 Zuid-Afrika

10.4.3.1 Achtergronden

Sinds de politieke wending in 1994 verplaatste het armoedeprobleem in Zuid-Afrika zich naar de stedelijke gebieden. In 2005 leefden circa 5,8 miljoen mensen in de 21 grootste stedelijke gebieden onder de armoedegrens van ongeveer EUR 44 per maand. Vele miljoenen mensen verdienen nauwelijks meer. Het land telde toen negen miljoen werklozen, van wie 44% in de grote stad woonde. Een op de vijf mensen werkt in de informele sector, voor de meesten een laatste toevluchtsoord. In een grootschalig onderzoek onder zelfstandigen in zestig arme gemeenschappen gaf slechts één op de acht aan genoeg te verdienen om van te kunnen leven.

In 2003 kende Zuid-Afrika 2,1 miljoen krotwoningen (tegen 1,5 miljoen in 1996). Men verwacht dat dit aantal in 2008 tot 2,4 miljoen zal zijn gestegen. In Johannesburg en omgeving is het aantal huishoudens zonder formele huisvesting tussen 1996 en 2001 met 42% toegenomen, van 156.000 tot 212.000. Hoewel de elektriciteits- en telefoonverbindingen na de apartheid zijn verbeterd, hebben basisvoorzieningen zoals water, sanitatie en afvalverwijdering de snel groeiende vraag niet kunnen bijhouden. Tussen 1996 en 2001 steeg het percentage huishoudens zonder toegang tot water op eigen terrein tot 59 in Johannesburg en omstreken, 79 in Kaapstad en 28 in Durban. De cijfers voor geweldsmisdrijven behoren tot de hoogste ter wereld. Het gevoel van onveiligheid is groot, vooral in de steden, waar de armen het vaakst slachtoffer van criminaliteit zijn. De criminaliteit is sinds de jaren negentig licht afgenomen. Tussen september 2002 en augustus 2003 was ongeveer 23% van de Zuid-Afrikanen het slachtoffer van een misdrijf; in 1998 was dat nog 24,5%. Er

is bovendien sprake van corruptie, ook onder hooggeplaatste politici.

Op tal van manieren is geprobeerd de problemen het hoofd te bieden, maar niet altijd even coherent. De macro-economische omstandigheden waren niet bevorderlijk voor groei van de werkgelegenheid. Invloedrijke economische belangengroepen bepalen het tempo en de koers van het beleid. Toch hebben ook de inwoners van de grootste steden – armen en niet-armen – zich verenigd om hun eisen kracht bij te zetten en hun belangen te behartigen. De regering heeft op drie fronten een stedelijk beleid ingezet: ruimtelijke herstructurering, sociaaleconomische ontwikkeling en herstructurering van het stedelijk bestuur. Met de *Urban Development Strategy* van 1995, die in 1997 opnieuw werd gelanceerd als het *Urban Development Framework*, wilde de Zuid-Afrikaanse regering de stedelijke armoede aanpakken. Men wilde een discussie over een ‘compacte stad’ om de stedelijke wildgroei tegen te gaan en over een ‘geïntegreerde stad’ om af te rekenen met de erfenis van de apartheid. Uit oogpunt van sociaaleconomische ontwikkeling wilde de regering een discussie over een mondiaal ‘concurrerende stad’ en, als tegenhanger daarvan, over een ‘rechtvaardige stad’. De nadruk lag op investeringen in huisvesting, infrastructuur en plaatselijke economische ontwikkeling. Ten slotte wilde men een discussie over een ‘inclusieve stad’, met overkoepelende overheden voor grootstedelijke gebieden zodat geld zou kunnen stromen van rijkere naar armere stadsdelen.

In 2000 lanceerde de regering haar zogeheten *Municipal Systems Act* die iedere gemeente verplicht jaarlijks een integraal ontwikkelingsplan op te stellen. Het ministerie van Volkshuisvesting bracht in 2004 de nota *Breaking New Ground in Housing Delivery* uit om krottenwijken en informele woonwijken te verbeteren en sociale huisvesting van de grond te krijgen. De organisatie *Accelerated and Shared Growth - South Africa (ASGISA)* ging zich richten op het stimuleren van kleinschalige economische activiteiten, onder meer door overheidsopdrachten en -leningen te gunnen aan kleine aannemers.

Ministeries, provinciale en gemeentelijke overheden die van groot belang zijn voor stedelijke ontwikkeling functioneren steeds beter. De landelijke budgetten zijn vooral sinds 2000 langzaam maar zeker verschoven naar sociale voorzieningen, maatschappelijke infrastructuur en veiligheid, ten koste van defensie, landbouw en mijnbouw. VN-organisaties, met uitzondering van UN-Habitat, richtten zich vooral op plattelandsgebieden en algemene beleidskwesties. Bijdragen van buitenlandse donoren zijn vrij bescheiden geweest. De weinige donoren die aandacht hadden voor de stedelijke problematiek richtten zich vooral op plaatselijk bestuur (en maatschappelijke organisaties), steun aan kleine ondernemingen, huis-

vesting, basisvoorzieningen en criminaliteitsbestrijding.

10.4.3.2 De Nederlandse aanpak

De Nederlandse portefeuille voor ondersteuning in Zuid-Afrikaanse steden was vrij divers. Projecten uit categorie I richtten zich vooral op huisvesting, versterking van stedelijk bestuur en institutionele ontwikkeling. Activiteiten uit categorie II richtten zich meer op werk en inkomen, sociale voorzieningen en stedelijk bestuur. De ambassade in Pretoria was verantwoordelijk voor zowel de portefeuille stedelijke ontwikkeling als de portefeuille jeugd.⁴¹¹ Daardoor waren veel stedelijke projecten gericht op jongeren.

De beoordeling is gebaseerd op een veldstudie van twaalf projecten, waarvan negen uit categorie I. Bij de keuze voor veldbezoeken is rekening gehouden met de verschillende beleidsthema's.

Categorie I:

- woningbouw: 6
- veiligheid: 1
- werk en inkomen voor jongeren: 5
- sociale ontwikkeling voor jongeren: 4

Categorie II:

- theater, buitenschoolse opvang, hulpverlening, sociale ontwikkeling voor jongeren: 8
- werk en inkomen voor jongeren: 5
- onderwijs: 3
- jeugd tijdens of na detentie: 1
- preventie seksueel en huiselijk geweld: 2
- juridische bijstand: 2
- woningbouw: 4
- gemeentelijke overheid: 1
- lokaal jeugdfonds: een veelvoud aan projecten, vaak pilots als aanloop op eventuele projectfinancieringen

10.4.3.3 Bevindingen

De Nederlandse beleidskeuzes uit begin jaren negentig waren in algemene zin

⁴¹¹ Het jaarplan 1999 van de ambassade in Pretoria stelt vast dat 'steun aan jeugdwerk wordt ingebed in opbouwwerk binnen stedelijke gemeenschappen om werkloze jongeren voor te bereiden op de arbeidsmarkt of hen te steunen bij het opzetten van een eigen bedrijf'.

relevant, vooral de nadruk op banen, openbare voorzieningen en bestuur. Die interventies droegen bij aan versterking van overheidsinstanties, NGO's en gemeenschapsorganisaties van armen. Echter, de interventies rond werk en inkomen kenmerkten zich vaak door ondoordachte aannames en ambiguïteit. Zo bleek de nadruk op het potentieel van de informele economie misplaatst, aangezien die in Zuid-Afrika een veel minder grote rol speelt dan elders in Afrika.

De meerderheid van de professionele organisaties in categorie I kon goed inspelen op behoeften van stedelijke armen, versterking van hun organisaties en versterking van het lokale bestuur. Wat echter afbreuk deed aan hun relevantie was dat ze soms neigden tot kritiekloos aansluiten bij de prioriteiten van de regerende partij. Zo zijn er vraagtekens te plaatsen bij de relevantie van het door Nederland bepleite model voor sociale huisvesting. Projecten om werkloze jongeren om te scholen tot succesvolle ondernemers waren minder relevant.

De efficiëntie van projecten uit categorie I was matig tot slecht. Lang niet altijd zijn de activiteiten binnen de tijd gerealiseerd. Dit had veel te maken met snelle personeelwisselingen, maar ook met gebrek aan focus. In een aantal gevallen was er een bescheiden over- of onderbesteding.

Ook de effectiviteit was over het algemeen matig, al liepen de resultaten voor de stedelijke armen wel sterk uiteen. Een kleine meerderheid van de projecten realiseerde de beoogde opbouw van organisatorische randvoorwaarden en het leveren van een bijdrage aan plaatselijk bestuur. De effectiviteit was niet alleen afhankelijk van de interne managementcapaciteit, maar ook van factoren die buiten de onmiddellijke invloedssfeer van de uitvoerder vielen. Afbrokkelende sociale samenhang in arme stadsdelen stelde de uitvoerders voor grote uitdagingen.

De vooruitzichten qua duurzaamheid zijn, enkele uitzonderingen daargelaten, bescheiden. De meeste projecten hadden grote moeite als organisatie overeind te blijven, en een aantal heeft het niet overleefd. Projecten met de beste vooruitzichten waren die van enkele professionele NGO's voor stedelijke voorzieningen. Zij kwamen met innovatieve modellen voor armoedebestrijding, die een potentieel tot verbreding hadden. Organisaties voor stedelijke voorzieningen hebben hun bestuurlijke capaciteit kunnen versterken, zodat op termijn een bescheiden verbetering in de materiële dimensies van habitat kan optreden. Ook wat betreft de innovatie van publieke middelen en diensten lijken de organisaties voor stedelijke voorzieningen een aantoonbare, zij het geringe, impact te hebben gehad.

Voor de andere projecten uit categorie I op het terrein van steun aan jongeren voor het opzetten van kleinschalige ondernemingen en theatergroepen, kon geen impact worden vastgesteld. Van de activiteiten uit categorie II vertoonde slechts één project enige impact, het project ter bestrijding van geweld tegen vrouwen.

Box 10.2 Voorbeelden van resultaten in Zuid-Afrika

Categorie I: Planact (1991-1999, EUR 580.000)

De Nederlandse steun aan de organisatie Planact was bestemd voor de programma's Land and Housing en Urban Community Development. Planact richtte zich niet alleen op huisvesting voor de armen, maar ook op de beleidsmakers. Planact kreeg financiering gedurende vier periodes. In eerste instantie ging het om het opzetten van een afdeling voor onderzoek en ontwikkeling. Professionals, activisten en ambtenaren maakten gebruik van het onderzoeksmateriaal voor het huisvestingsbeleid. Land and Housing was vooral gericht op beleidsopties ontwikkelen en gemeenschapsorganisaties versterken. Urban Community Development beoogde gemarginaliseerde gemeenschappen te betrekken bij het ontwikkelen van betere woonomstandigheden.

Veel van de verwachte resultaten zijn behaald. Activiteiten zoals een forum voor gemeenschapsonwikkeling, participatieve en sociale huisvesting, het hostels-to-homes-project, planning, landonderhandelingen en nieuwe huisvestingsorganisaties zijn door Planact ondersteund, vooral in de provincie Gauteng. De activiteiten waren relevant voor zowel de Zuid-Afrikanen als voor het Nederlandse armoedebeleid. Planact ontving bovendien een stroom aan verzoeken van gemeentelijke en nationale beleidsfora en van lokale buurtorganisaties voor advies en steun.

Categorie I: Safer Cities Durban (1998-2002, EUR 150.000)

Het Safer Cities programma van UN-Habitat had tot doel de criminaliteit in de stad te verminderen met een multisectoraal partnerschap. Speerpunten waren: effectief politietoezicht, preventie van sociale criminaliteit en de promotie van veilige openbare ruimtes.

De betrokken diensten van de stad voerden de meeste geplande activiteiten niet uit. De doelstellingen van het programma zijn niet bereikt. De efficiëntie was slecht tot matig en de effectiviteit slecht. De preventie van misdaad is een belangrijke uitdaging voor de stad en is relevant in Zuid-Afrika, waar criminaliteitscijfers alarmerend hoog zijn. Maar door de veelheid aan doelstellingen, de slechte aansluiting op gemeentelijke

regelgeving en de beperkte gemeentelijke institutionele capaciteiten was de duurzaamheid van de interventie nihil.

Categorie II: Agisanang Domestic Abuse Prevention and Training (1996-1997, EUR 180.000)

ADAPT richtte zich op preventie van geweld tegen vrouwen en kinderen en hulp aan de slachtoffers van geweld in zwarte townships. ADAPT drong bij instanties aan op verbeteringen in de wetgeving, het rechtssysteem, de gezondheidszorg en het onderwijs. Dankzij een sterke basis in de sociale sector zorgde ADAPT op lokaal niveau voor een beter begrip bij politieagenten en andere hulpverleners voor de noden van de slachtoffers. Steun aan ADAPT was zeer relevant in de grootstedelijke context, waar onveiligheid en huiselijk geweld een groot probleem was. De interventie sloot aan bij twee van de vijf thema's van het speerpuntprogramma: veiligheid en stedelijk bestuur en was daardoor matig relevant.

10.5 Conclusies

Algemeen

- Duidelijke keuzes voor bepaalde stedelijke problemen, in aanzet al aangeduid in nota's uit het begin van de jaren negentig (*Wereld van Verschil* en *Wereld in Geschil*), zijn in de sectornotitie *Stedelijke Armoedebestrijding* niet gemaakt; prioriteiten zijn niet uitgewerkt. 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, in bilateraal verband activiteiten ondersteund die waren geïnspireerd door de notitie *Stedelijke armoedebestrijding* uit 1994.
- De voor stedelijke ontwikkeling nagestreefde integrale aanpak is nauwelijks gerealiseerd. Het geïntegreerde, holistisch bedoelde beleid heeft weinig resultaten opgeleverd: veel activiteiten bleken weinig effectief en efficiënt. Echter, geïsoleerde activiteiten die zich wel in een stedelijke omgeving afspeelden lieten wel degelijk resultaten zien. Interventies hebben ertoe bijgedragen dat bijvoorbeeld de woonsituatie of het transport is verbeterd. Maatregelen vanuit andere terreinen, zoals gezondheidszorg, onderwijs of kredietverstrekking, hebben ook tot betere leefomstandigheden van stedelijke armen geleid.

- Dat de embryonale aandacht voor stedelijke problematiek niet van de grond 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 bijvoorbeeld onderwijs of gezondheidszorg. Toch is onduidelijk waarom stedelijke ontwikkeling in de sectorale benadering niet als sector is gekozen in de Nederlandse partnerlanden in Sub-Sahara Afrika.

Ethiopië

- Bij de keuze van projecten ontbrak een integrale visie op urgente stedelijke problemen. Wel vond een gedegen probleemanalyse plaats, gevolgd door meerdere discussierondes om projectvoorstellen af te stemmen op plaatselijke omstandigheden. Ondanks de grote betrokkenheid van het *Speerpuntprogramma* bij Ethiopië zijn daar niet opvallend meer geïntegreerde programma’s tot stand gekomen dan in andere landen.
- De interventies hadden een geïsoleerd karakter. De vaak beperkte doelen zijn wel bereikt, maar meestal niet binnen de beoogde tijd.
- Door gebrek aan continuïteit is er nauwelijks sprake van een duurzame verandering in de stedelijke problematiek.
- Opvallend is dat enkele stedelijke interventies die niet uitgingen van een geïntegreerde aanpak, maar wel aansloten bij een specifiek probleem (zoals slecht openbaar vervoer), als zeer relevant werden ervaren door de stedelijke armen.

Zuid-Afrika

- De Nederlandse hulp is gebruikt voor een breed scala aan activiteiten met de nadruk op sociale doelgroepen. De projectvoorstellen sloten aan bij Zuid-Afrikaanse initiatieven en kwamen tot stand in samenwerking met de themadeskundige op de ambassade.
- Van een geïntegreerde aanpak is echter geen sprake geweest.
- Bij de efficiëntie en effectiviteit van de interventies, binnen de geïntegreerde stedelijke problematiek, zijn vraagtekens te plaatsen.
- De NGO’s voor stedelijke voorzieningen zijn er consequent in geslaagd veel Nederlandse beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Voornamelijk in de eerste helft van de jaren negentig betekenden zij voor Zuid-Afrikaanse beleidsmakers en specialisten op het gebied van stedelijke armoede een belangrijk ‘kennis-reservoir’.

De meeste activiteiten ter versterking van de economische positie van jongeren hebben niet of nauwelijks resultaat opgeleverd.

10.6 Aandachtspunten

- 1) In Sub-Sahara Afrika leefde 35% van de bevolking in 2007 in een stedelijke omgeving en naar verwachting zal dat percentage sterk stijgen. Gezien deze snelle urbanisatie is in de nabije toekomst intensiever aandacht nodig voor stedelijke problematiek, zeker omdat de realisatie van het eerste millenniumdoel (halvering van de armoede per 2015) in toenemende mate verbonden zal zijn met de ontwikkeling van stedelijke milieus.
- 2) De wijze waarop beleid voor de stedelijke armoedeproblematiek vorm dient te krijgen vereist verdere doordenking. De pertinente vraag dient zich aan of de aanpak van stedelijke armoede het beste gediend is met sectorsteun of dat een benadering gericht op sloppenwijken adequater is.
- 3) Het is beter aansluiting te zoeken bij organisaties die reeds hun sporen hebben verdiend in de bestrijding van stedelijke armoede dan nieuwe organisaties te zoeken of op te richten. Daarbij moet stedelijk armoedebeleid trouw blijven aan de centrale aandachtspunten zoals huisvesting, sanitatie, veiligheid en bestuur.
- 4) Nieuwe vormen van stedelijk bestuur zullen nodig zijn, gezien de hoge bevolkingsconcentratie in de steden en de snelle aanwas van nieuwe bewoners die op de vlucht zijn voor armoede en conflicten. Eerder opgedane kennis en ervaring met samenlevingsvormen voldoen niet meer. Het denken over de omvorming van traditionele organisatiestructuren in een urbane omgeving met een zeer hoge bevolkingsdichtheid, is een uitdaging.

11 Hiv/aids



11.1 Inleiding

De hiv-epidemie manifesteert zich in Sub-Sahara Afrika veel sterker dan elders ter wereld en de gevolgen voor de sociaaleconomische ontwikkeling zijn groot. In het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is veel aandacht voor het probleem. Alleen al tussen 2000 en 2005 is via het bilaterale kanaal ruim EUR 276 mln besteed aan hiv/aids in Sub-Sahara Afrika. Dit hoofdstuk beoogt inzicht te verschaffen in de totstandkoming, uitvoering en effecten van het Nederlandse hiv/aidsbeleid in Sub-Sahara Afrika. Bij de uitvoering ligt de nadruk op de integratie van hiv/aids in verschillende beleidsterreinen van het buitenlands beleid. De resultaatmeting betreft enerzijds de voortgang op een aantal internationaal overeengekomen indicatoren en anderzijds een aantal door Nederlands gefinancierde hiv/aidsprogramma's en -projecten. Buiten beschouwing blijven publiek-private partnerschappen, sectorsteun voor de gezondheidssector en samenwerking via multilaterale organisaties of medefinancieringsorganisaties. De beleidsreconstructie start in 1998, het onderzoek naar de integratie van hiv/aids in verschillende beleidsterreinen gaat vooral over de jaren 2004-2006 en de resultaatmeting over de jaren 2001-2005.

De verwevenheid van hiv/aids met armoedebestrijding en mensenrechten rechtvaardigt de integratie van het thema in diverse terreinen van het buitenlandse beleid. Het is niet goed bekend of en op welke wijze deze integratie gestalte heeft gekregen in de beleidsuitvoering en daarom is het onderzoek op deze kwestie toegespitst. Hoewel de meeste hiv/aidsuitgaven gedaan worden in de sector gezondheidszorg, blijft deze sector toch buiten beschouwing. Dit komt omdat de integratie van hiv/aids in deze sector, zeker wat betreft curatie, vanzelfsprekend is.⁴¹² Daarbij is het belangrijk op te merken dat de kennis over de relatie tussen hiv/aids en armoede zich nog steeds verder ontwikkelt, vooral wat betreft de consequenties voor gemeenschappen met zeer hoge besmettingspercentages waar door ziekte en sterfte sociale vangnetten en reguliere *coping strategies* niet meer in staat zijn de harde klappen op te vangen. Tabel 11.1 toont de beleidsterreinen die sterk beïnvloed worden door de epidemie en waarop deze evaluatie zich richt.

Tabel 11.1 *Gevolgen van hiv/aids voor beleidsterreinen*

Beleidssterrein	Mogelijkheden	Gevolgen van hiv/aids
Mensenrechten	bescherming van mensen met hiv/aids	discriminatie
Goed bestuur	beleidsdialog; non-discriminatie-wetgeving; <i>workplace policies</i>	minder gekwalificeerd personeel
Onderwijs	voorlichting; aandacht voor kinderen met hiv/aids en voor aidswezen; <i>workplace policies</i>	minder personeel en verlies van kwaliteit in het onderwijs
Gezondheid	voorlichting; preventie; behandeling; <i>workplace policies</i>	minder personeel en lagere kwaliteit van dienstverlening
Economische ontwikkeling (OS-financiering voor initiatieven m.b.t. economische ontwikkeling)	voorlichting; <i>workplace policies</i>	armoede op huishoudniveau; minder personeel in productieve sectoren
Economische betrekkingen (handelsbevordering m.b.t. NI. bedrijven)	<i>workplace policies</i>	minder gekwalificeerd personeel in NI. bedrijven

412 In Ethiopië zijn de niet-curatieve activiteiten in de gezondheidszorg wel in de evaluatie betrokken.

Conflictpreventie	voorlichting aan militairen; bescherming mensenrechten (discriminatie en uitsluiting tegengaan)	hiv kan tot (verergering van) conflicten leiden
Humanitaire hulp	hiv/aids als criterium voor hulp; voorlichting; behandeling; bescherming mensenrechten (discriminatie en uitsluiting tegengaan)	hiv verergert humanitaire crisis

Voor het onderzoek naar de integratie van hiv/aids in verschillende beleidsterreinen is een enquête gehouden onder ambassades in partnerlanden en zijn drie landenstudies gedaan: Ethiopië, Nigeria en Zuid-Afrika (zie tabel 11.5). Deze landen zijn gekozen op grond van bevolkingsomvang, geografische spreiding en diversiteit in de samenwerking met Nederland. Ethiopië is een partnerland met sectorsteun aan de gezondheidszorg, Zuid-Afrika is een partnerland zonder sectorsteun aan de gezondheidszorg waar wel een omvangrijk bilateraal programma op het gebied van hiv/aids bestaat en Nigeria is een niet-partnerland. Tezamen zijn ze illustratief voor het Nederlandse beleid.⁴¹³

Voor de resultaatmeting is gebruik gemaakt van *surveys* en landenrapportages aan de VN over de voortgang op een aantal door de VN vastgelegde indicatoren in de partnerlanden. Daarnaast is een dossierstudie uitgevoerd van 28 steekproefsgewijs bepaalde hiv/aidsprogramma's en -projecten. Tevens zijn de resultaten van twee omvangrijke externe evaluaties samengevat.

Het onderzoek heeft een aantal beperkingen van verschillende orde. In de eerste plaats is het lastig om algemene conclusies te trekken. Het stadium waarin de epidemie zich bevindt en de betrokkenheid van andere actoren lopen sterk uiteen. Dit betekent dat ook de manier waarop Nederland in de verschillende landen een zinvolle bijdrage kan leveren aan de aidsrespons sterk varieert. In de casestudies is hier wel rekening mee gehouden, maar in de enquête over de integratie van hiv/aids is dit niet het geval. In de tweede plaats is het te midden van de veelheid aan actoren niet goed mogelijk om de bijdrage van Nederland los te koppelen van die van andere actoren. Conclusies over resultaten kunnen dan ook alleen voorzichtig worden verwoord.

413 Zuid-Afrika was wel een bijzonder geval, omdat Nederland vond dat de overheid in de evaluatieperiode traag en inadequaot optrad.

11.2 Trends in de epidemie

In 2005 werd het aantal mensen met hiv in Sub-Sahara Afrika geschat op 24,5 miljoen, van wie 2 miljoen kinderen. Dat jaar stierven er 2 miljoen mensen door aids, van wie een half miljoen kinderen. Er bestaan grote verschillen tussen de regio's, tussen landen binnen een regio, tussen streken binnen een land en tussen diverse bevolkingsgroepen. UNAIDS stelt dan ook dat er niet kan worden gesproken van één aidsepidemie, maar van een diversiteit aan epidemieën.

Tabel 11.2 Hiv en aids in Sub-Sahara Afrika en wereldwijd, 2003 en 2005

	Volwassenen en kinderen met hiv	Nieuw geïnficeerd	Prevalentie onder volwassenen (%)	Aandeel vrouwen onder volwassenen (%)	Doden door aids
Sub-Sahara Afrika					
2005	24,5 mln	2,7 mln	6,1	59	2,0 mln
2003	23,5 mln	2,6 mln	6,2	59	1,9 mln
Wereldwijd					
2005	38,6 mln	4,1 mln	1,0	45	2,8 mln
2003	36,2 mln	3,9 mln	1,0	47	2,6 mln

Bron: UNAIDS 2006.⁴¹⁴

Hiv en aids blijken Sub-Sahara Afrika veel harder te treffen dan de rest van de wereld. Van de mensen met hiv leeft 64% in Sub-Sahara Afrika, dat slechts 10% van de wereldbevolking bevat. Opvallend is ook dat vrouwen in Sub-Sahara Afrika veel vaker geïnficeerd zijn dan elders. In Sub-Sahara Afrika is de zuidelijke regio het meest getroffen en binnen deze regio geldt dit voor Zuid-Afrika, Botswana, Namibië, Lesotho en Swaziland.

414 Recent kwamen nieuwe cijfers beschikbaar die wereldwijd aanmerkelijk lagere aantallen hiv-besmette patiënten aanduiden.

Tabel 11.3 Hiv-prevalentie onder volwassenen in partnerlanden, 2003 en 2005

Land	2003	2005
Benin	2,0	1,8
Burkina Faso	2,1	2,0
Eritrea	2,4	2,4
Ethiopië	1,0-3,5	0,9-3,5
Ghana	2,3	2,3
Kaapverdië	niet bekend	niet bekend
Kenia	6,8	6,1
Mali	1,8	1,7
Mozambique	16,0	16,1
Rwanda	3,8	3,1
Senegal	0,9	0,9
Tanzania	6,6	6,5
Uganda	6,8	6,7
Zambia	17,0	16,9
Zuid-Afrika	18,6	18,8

Bron: UNAIDS 2006.

Uit tabel 11.3 blijkt dat de cijfers in de periode 2003-2005 in grote mate gelijk zijn gebleven. Volgens UNAIDS houdt de daling in Kenia en Burkina Faso verband met gedragsveranderingen, zoals later seksueel actief worden en een toename in condoomgebruik. UNAIDS stelt dat het aantal nieuwe gevallen in verhouding tot voorheen niet-geïnfecteerden (incidentie) eind jaren negentig het hoogst lag en daarna in de meeste landen is gestabiliseerd. Mede hierdoor is er een stabilisering of zelfs lichte daling van de prevalentie, zij het dat deze in de zuidelijke regio op een heel hoog niveau ligt.⁴¹⁵

De meest getroffen landen zijn niet altijd de armste, maar landen met een hoge prevalentie kennen meestal wel meer ongelijkheid tussen rijke en arme bevolkingsgroepen. De epidemie treft alle bevolkingsgroepen, maar niet in dezelfde mate. Jongeren, vooral jonge vrouwen, arbeidsmigranten, sekswerkers, gevangenen, vluchtelingen en ontheemden vormen bijzondere risicogroepen, evenals mannen die seks hebben met mannen en injecterende drugsgebruikers.

⁴¹⁵ Stabilisering van de prevalentie hangt samen met steeds meer verfijnde detectiemethoden. De prevalentie wordt lager wanneer risicogedrag afneemt, maar ook door sterfgevallen. De behandeling van mensen met aids heeft een tegengesteld effect omdat mensen met hiv daardoor langer leven.

Hiv wordt grotendeels verspreid door onveilige seksuele contacten. Andere belangrijke oorzaken zijn de overdracht van moeder op kind, injecterend drugsgebruik, geïnfecteerd bloed tijdens bloedtransfusies en geïnfecteerd medisch materiaal. Het relatieve gewicht van deze oorzaken verschilt aanzienlijk per grote geografische regio. In Sub-Sahara Afrika zijn onveilige seksuele contacten de belangrijkste oorzaak, gevolgd door de overdracht van moeder op kind.

De relatie tussen hiv en armoede is complex. Hoewel zeker niet alleen arme mensen hiv hebben, vergroot armoede wel het risico om hiv of aids te krijgen. Armoede kan nopen tot risicovol gedrag en arme mensen hebben minder toegang tot bescherming en behandeling. Daarnaast zijn er cultureel bepaalde factoren die bijdragen aan de transmissie van hiv, zoals de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen, waardoor vrouwen kunnen worden gedwongen tot onveilige seks. Ook opvattingen en gebruiken kunnen de verspreiding van het virus in de hand werken. Andere risicofactoren die vaak aan armoede gerelateerd zijn, zijn mobiliteit, migratie, politieke instabiliteit en gewapend conflict.

In landen met een hoge hiv-prevalentie heeft de aidsepidemie verstrekkende gevolgen voor de sociaaleconomische ontwikkeling. De gemiddelde levensverwachting in zulke landen is in de jaren negentig aanzienlijk teruggelopen en deze trend zal zich waarschijnlijk voortzetten, zij het minder sterk. Omdat de epidemie vooral mensen tussen 15 en 50 jaar treft, neemt de beroepsbevolking af. Hiv en aids leiden tot verlies van productiviteit en dus van inkomen. Dat betekent meer ondervoeding, wat weer extra belastend is voor mensen met hiv. De macro-economische gevolgen in termen van invloed op het bruto nationaal product (bnp) zijn vooralsnog beperkt, maar op termijn zullen negatieve effecten niet uitblijven.

In de onderwijssector zijn de gevolgen verstrekkend. Vooral meisjes lopen het risico op school geïnfecteerd te raken omdat zij, in ruil voor gunsten of zelfs onder dwang, onbeschermde seksuele contacten hebben met onderwijzend personeel. Kinderen met aids of kinderen van verzorgende familieleden met aids gaan vaak minder naar school. Door de hiv-prevalentie onder onderwijzend personeel komt het onderwijs in gevaar.

Ook de gezondheidszorg wordt zwaar getroffen door de aidsepidemie. Preventieve activiteiten, testen en therapie vereisen goede voorlichting, logistiek en zorg, terwijl er steeds minder personeel is. Dat de toch al zwakke gezondheidszorg steeds verder afbrokkelt, treft ook mensen met andere gezondheidsproblemen.

11.3 De internationale context

De belangrijkste internationale afspraak voor hiv/aids is het zesde milleniumdoel (MDG), dat een halt moet toeroepen aan de verspreiding van hiv, tuberculose en malaria. UNAIDS, de belangrijkste VN-organisatie op het gebied van hiv en aids, benadrukt dat de epidemie een multisectorale en gecoördineerde respons vereist.⁴¹⁶ Aan de basis van ieder programma moet respect voor de mensenrechten en bevordering van de gelijkwaardigheid tussen mannen en vrouwen liggen. En er moet samenhang zijn tussen preventie, zorg, steun en behandeling en de bevordering van seksuele en reproductieve gezondheid. Hoofdpunten van het UNAIDS-beleid zijn: preventie, zorgen voor beschermd bloed, spuitomruilprogramma's en schoon medisch materiaal, behandeling met anti-retrovirale therapie, zorgen voor mensen met aids en hun familieleden, stigmatisering en discriminatie tegengaan, opvang van de gevolgen van aids, en onderzoek naar nieuwe preventieve technologieën. De uitwerking van de hoofdpunten is flexibel en wordt steeds aangepast op basis van nieuwe, op onderzoek gestoelde inzichten. Een voorbeeld vormt het recente onderzoek naar de preventieve werking van mannenbesnijdenis.

Sinds 2004 probeert men per land *the three ones* te realiseren: één beleidskader, één coördinatiemechanisme, en één nationale strategie voor monitoring en evaluatie. UNAIDS bepleit integratie van hiv in programma's van alle relevante VN-organen. Op nationaal niveau moet het probleem onderdeel uitmaken van *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP).

De Wereldbank is cosponsor van UNAIDS en de belangrijkste investeerder voor de bestrijding van hiv en aids in ontwikkelingslanden. De Wereldbank financiert onder meer nationale en regionale aidsprogramma's en versterking van de gezondheidszorg, en bepleit hiv/aids te integreren in PRSP's, *Country Assistance Strategies* en *Medium Term Expenditure Frameworks*.

Wereldwijd stegen de uitgaven voor hiv/aids in ontwikkelingslanden van een kleine EUR 4,5 mld in 2003 naar EUR 6,14 mld in 2005. Daarvan is ongeveer 30% afkomstig uit de landen zelf, ongeveer 30% uit multilaterale kanalen en bijna 40% uit bilaterale. Dit geeft aan dat er grote donorafhankelijkheid bestaat in de hiv/aidsbestrijding. De VS is veruit de grootste bilaterale donor: naar schatting 75% van

⁴¹⁶ UNAIDS bestaat uit een secretariaat en tien cosponsors, waaronder UNFPA, UNICEF, UNDP en de Wereldbank. De belangrijkste taken van het secretariaat zijn het verhogen van de politieke betrokkenheid en de coördinatie van de aidsrespons. Het is geen uitvoerende organisatie.

de bilaterale fondsen. Grote donoren neigen naar steun aan behandelprogramma's; kleinere donoren richten zich meer op preventie.

11.4 Ontwikkeling van beleid

11.4.1 Uitgangspunten

Nederland richt zich op bestrijding van de epidemie en de opvang van de gevolgen voor het individu, de familie, de gemeenschap en de ontwikkeling van een land. Het Nederlandse beleid komt in grote lijnen overeen met dat van UNAIDS. Uitgangspunten zijn dat aids niet uitsluitend een gezondheidsprobleem is maar raakt aan alle sectoren van de maatschappij, dat bescherming van mensenrechten centraal stelt en dat seksuele en reproductieve rechten en gezondheid fundamenteel zijn voor hiv-preventie.

In 2004 is, conform de lijn van UNAIDS, vastgelegd dat in de partnerlanden wordt toegewerkt naar *the three ones*. Verder gelden ook 'de drie c's' als pijlers van de Nederlandse inspanningen: meer *commitment* van politieke en maatschappelijke leiders, meer coördinatie en capaciteitsversterking.

Erkenning van de noodzaak hiv/aids mee te nemen in andere beleidsterreinen dan gezondheidszorg was er altijd al, maar de integratie bleef lange tijd beperkt tot het stimuleren van een multisectorale aanpak in ontwikkelingssamenwerking. De aidsnotitie uit 2004 stelde expliciet dat de integratie niet alleen ontwikkelingssamenwerking betreft maar ook andere terreinen van het buitenlandse beleid, zoals veiligheid en conflictpreventie, mensenrechten, humanitaire hulp en goed bestuur.⁴¹⁷

Nederland ondersteunt de volgende categorieën activiteiten:

- preventie en behandeling;
- zorg voor mensen met aids die in moeilijke omstandigheden verkeren of dreigen te raken;
- maatregelen om de gevolgen van hiv en aids op te vangen;
- onderzoek naar preventieve technologieën en operationeel onderzoek.

⁴¹⁷ Het Nederlandse internationale aidsbeleid, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 648, nr. 1, 27 mei 2004; in de brief wordt gesteld dat deze notitie een reactie was op een verzoek van de TK van 6 mei 2004 met kenmerk 04-BuZa-28. In een vervolgbrief van de minister voor OS, TK 29 648, nr. 2, 14 juni 2004, wordt een verdere uitwerking van de Aidsnotitie gegeven met een verwijzing naar de brief TK 29 648, nr. 1, 27 mei 2004.

11.4.2 Instrumenten

In de meerjarige strategische plannen van alle vijftien partnerlanden in Sub-Sahara Afrika wordt in enigerlei vorm aandacht geschonken aan hiv/aids. Zeven partnerlanden in Sub-Sahara Afrika ontvangen sectorsteun voor de gezondheidszorg: Burkina Faso, Ethiopië, Ghana, Mali, Mozambique, Tanzania en Zambia. Nederland zet hier een combinatie van instrumenten in: naast sectorsteun ook steun aan nationale aidsprogramma's en aan projecten, meestal via NGO's. In deze landen zijn themadeskundigen gezondheid werkzaam die vrijwel altijd het eerste aanspreekpunt zijn voor hiv/aids.

Van de landen zonder sectorsteun voor de gezondheidszorg wordt alleen in Zuid-Afrika een groot bilateraal programma uitgevoerd (zie paragraaf 11.5.4). Ook beheert de ambassade een omvangrijk regionaal hiv/aidsprogramma. In de overige zeven partnerlanden is de samenwerking beperkt tot de integratie van hiv/aids in overige sectoren en thema's en tot steun aan kleinschalige initiatieven. Specifieke aidsdeskundigheid is er meestal niet op de ambassades in deze landen, waardoor het minder eenvoudig is de aidsrespons aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen.

Een bijzonder instrument is de 'aidsambassadeur', aangesteld in 2004. Deze draagt het Nederlandse beleid uit en schuwt niet publiekelijk zijn afkeuring uit te spreken over beleid dat uitsluitend onthouding en trouw aan één partner propageert. In 2007 richtte hij zich met deze boodschap tot het Amerikaanse Congres. Daarnaast beschikt het ministerie van Buitenlandse Zaken al jarenlang over een mensenrechtenambassadeur die onder meer discriminatie aan de kaak stelt.

De themadirectie sociale en institutionele ontwikkeling DSI en de VN-forum-directie DVF dragen bij aan de totstandkoming van internationale afspraken over hiv/aids. De posten worden regelmatig geïnformeerd over nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot de aidsrespons. In 2004 is in het ministerie van Buitenlandse Zaken de Taakgroep Aids en Reproductieve Gezondheid (TARG) ingesteld die beoogt de integratie van beide onderwerpen in het buitenlandse beleid te stimuleren.

11.4.3 Uitgaven

Tabel 11.4 toont de bilaterale uitgaven aan hiv/aids in Sub-Sahara Afrika. Exacte bedragen zijn niet te geven, omdat sommige uitgaven gaan naar programma's die slechts ten dele op hiv/aids gericht zijn. Bovendien vallen uitgaven voor wereldwijde programma's, die ten dele Sub-Sahara Afrika betreffen en uitgaven in andere, niet genoemde sectoren (bijvoorbeeld onderwijs) buiten de berekening.

Tabel 11.4 Uitgaven hiv/aids in Sub-Sahara Afrika, 2000-2005 (in EUR mln)

Onderwerp	Uitgaven
SOA- en hiv/aidsbestrijding	106,4
Sociale verzachting van aids	6,4
Infectieziektebestrijding	52,2
Reproductieve gezondheidszorg	7,0
Bevolkingsbeleid	0,8
Gezondheidsbeleid	46,8
Basisgezondheidszorg	55,4
Ontwikkeling gezondheidspersoneel	1,4
Totaal	276,5

Bron: Midas en Piramide.

Uit de tabel blijkt dat krap EUR 113 mln (EUR 19 mln op jaarbasis) beschikbaar was voor programma's en projecten die uitsluitend betrekking hadden op hiv/aids. Alle kleine projecten (minder dan EUR 10.000) en niet-afgeronde projecten niet meegerekend, draagt Nederland voor bijna EUR 110 mln bij aan 138 programma's en projecten. De meeste middelen (EUR 42 mln) gingen naar Ethiopië en Tanzania, waar twee grote onderzoeksprojecten zijn uitgevoerd. Een substantieel deel van de middelen (EUR 37 mln) ging naar regionale projecten, met name het regionale project in Zuidelijk Afrika. Bilaterale programma's en projecten in de zuidelijke regio beslaan ongeveer EUR 17 mln; die in de westelijke regio ongeveer EUR 14 mln.

Van de uitgaven ging 15% naar nationale programma's bestaande uit speciale componenten. Verder ging 31% naar zorg en preventie, 18% naar voorlichting, 7% naar institutionele ontwikkeling van NGO's en naar fondsen voor kleine activiteiten, 10% naar onderzoek en 19% naar overige activiteiten.

11.5 Uitvoering van beleid

Van alle sectoren is hiv/aids het meest geïntegreerd in het onderwijs, onder meer doordat Nederland stimuleert dat preventie onderdeel vormt van het curriculum. Initiatieven in andere sectoren zijn *workplace policies* (ILO-richtlijnen over aandacht voor hiv/aids op het werk), hiv/aids aan de orde stellen tijdens de dialoog over sectorbeleid, onderzoek naar de gevolgen voor goed bestuur, hiv/aids meenemen in de mensenrechtenbenadering in partnerlanden en integratie van hiv/aids in humanitaire hulp, zoals voedselzekerheidsprogramma's in Zuidelijk Afrika. In

2003 is een aanvang gemaakt met de integratie van hiv/aids in het personeelsbeleid op achttien ambassades in Sub-Sahara Afrika.

11.5.1 Partnerlanden

Van de partnerlanden is alleen in Senegal de integratie van hiv/aids niet ter hand genomen. In twee andere landen, Kenia en Rwanda, is de noodzaak daartoe onderkend, maar heeft dit nog tot weinig actie geleid. In de overige partnerlanden steunt Nederland diverse initiatieven tot integratie. (Zie tabel 11.5)

In alle landen waar onderwijs een sector van samenwerking is, krijgt de integratie van hiv/aids aandacht, meestal door training van personeel en herziening van het curriculum. Dit verloopt niet altijd even soepel. Als het nationale onderwijsbeleid erkent dat hiv/aids in het pakket hoort, betekent dat nog niet automatisch realisatie van dit voornemen.

Tabel 11.5 Integratie hiv/aids in andere sectoren dan gezondheidszorg in 7 partnerlanden⁴¹⁸

Beleidssterrein	Aantal landen met initiatieven	Aard van de initiatieven
Goed bestuur en mensenrechten	5	opkomen voor rechten van mensen met hiv en aids; bescherming van rechten van werknemers; financiering van hiv/aidsprogramma in twee regio's; voorlichting lokaal bestuur; opnemen van hiv/aids in straf-, handels- en familierecht (in voorbereiding)
Onderwijs ⁴¹⁹	5	voorlichting, <i>life skills</i> training, curriculumherziening, <i>workplace policy</i>
Economische ontwikkeling	5	vastleggen van recht op testen en op behandeling; voorlichting in landbouw; <i>workplace policy</i>
Economische betrekkingen	1	aanbieden van testen, behandeling en zorg (NGO's en private sector)
Conflictpreventie en humanitaire hulp	2	voedselhulp via WFP; UNMEE-vredesmacht; humanitaire hulp via UNFPA, rehabilitatie (diverse NGO's)

⁴¹⁸ De tabel bevat de resultaten van een enquête onder twaalf partnerlanden. Kaapverdië en de landen uit de case-studies, Ethiopië en Zuid-Afrika, zijn niet benaderd. Twee landen hebben de enquête niet beantwoord en in drie landen waren er nog geen initiatieven tot integratie ondernomen. De resterende zeven landen zijn: Benin, Burkina Faso, Eritrea, Mali, Mozambique, Uganda en Zambia.

⁴¹⁹ Van de zeven partnerlanden ontvangen Burkina Faso, Mali, Mozambique, Uganda en Zambia sectorsteun voor onderwijs.

11.5.2 Ethiopië

Ethiopië heeft een lage hiv-prevalentie onder volwassenen van tussen de 0,9 en de 3,5%. In de steden ligt de hiv-prevalentie echter aanzienlijk hoger dan het gemiddelde (12,5%). De belangrijkste manieren van overdracht zijn heteroseksuele contacten (87%) en overdracht van moeder op kind (10%). Sociale en culturele factoren, zoals armoede, migratie, ongeletterdheid, stigmatisering, ongelijkheid tussen de seksen en schadelijke traditionele praktijken (genitale mutilatie van vrouwen) liggen hieraan ten grondslag.

De overheid nam in 1985 de eerste stappen om de verspreiding van hiv/aids tegen te gaan en in 1998 is nationaal beleid vastgelegd. Aidsbestrijding is opgenomen in het PRSP. In 2000 is de National AIDS Council ingesteld, voorgezeten door de president. In 2002 is met de oprichting van een speciaal bureau (Hiv/Aids Prevention and Control Office, HAPCO) de noodzaak tot een multisectorale respons geïnstitutionaliseerd en in 2003 en 2005 verschenen publicaties over *mainstreaming*. Desondanks zijn de inspanningen om hiv/aids te integreren in werkplannen van ministeries en maatschappelijke organisaties nog steeds beperkt. Sinds kort worden mensen met hiv of aids betrokken bij de werkzaamheden van de HAPCO.

De Nederlandse ambassade gaat uit van een veelomvattende respons op hiv/aids, met aandacht voor geboortebeperving, *gender* en reproductieve gezondheid. Nederland is inhoudelijk en financieel betrokken geweest bij een recente beleidsdialoog over wijzingen in het wetboek van strafrecht over abortus, geweld tegen vrouwen en schadelijke traditionele praktijken. Aanzienlijke financiering ging naar het ministerie van Vrouwenzaken voor een *gender action plan* en naar geïntegreerde hiv/aidsprogramma's van NGO's. Ambassadepersoneel is doordrongen van de noodzaak tot integratie van hiv/aids, maar dit heeft vooralsnog slechts op bescheiden schaal tot initiatieven geleid. Nederland brengt hiv/aids niet ter sprake tijdens de dialoog op ambassadeursniveau, maar is wel actief in overleg op technisch niveau. Op het terrein van de mensenrechten financiert Nederland een programma om de positie van gevangenen te verbeteren. In tien gevangenissen maken preventie en bestrijding van hiv/aids deel uit van dit programma.

In het onderwijs is de integratie van hiv/aids het verst gevorderd. Het ministerie van Onderwijs heeft hiervoor 2% van het budget ter beschikking en er zijn doelen en indicatoren geformuleerd. Het ontbreekt echter aan richtlijnen voor de *mainstreaming* en er bestaat geen systeem om te volgen hoe ver integratie van hiv/aids is gerealiseerd. Nederland draagt samen met andere donoren bij aan integratie van hiv/aids in het onderwijs via dialoog, training van opleiders in informeel

onderwijs en aanpassingen in het curriculum, en monitoring. Toegang van vrouwen en meisjes tot onderwijs krijgt daarin bijzondere aandacht.

Er is bewust afgezien van de integratie van hiv/aids in de OS-initiatieven voor economische ontwikkeling. Het belang daarvan wordt wel onderkend maar niet gestimuleerd omdat het vermoeden bestaat dat dit de samenwerking zou compliceren. Nederland besteedt in het kader van de economische betrekkingen wel aandacht aan de integratie van hiv/aids: Nederlandse tuinbouwbedrijven worden aangemoedigd een sociaal programma voor personeel en hun families op te zetten en de Ethiopian Business Coalition against AIDS krijgt financiële steun via het Wereldbank-partnerschap.⁴²⁰ De ambassade ziet toe op de voortgang van dit programma.

Op de terreinen conflictpreventie en humanitaire hulp is weinig bilaterale betrokkenheid. De meeste activiteiten worden in Ethiopië en andere landen in de Hoorn van Afrika uitgevoerd via de Afrikaanse Unie en de coördinatie ligt bij het departement in Den Haag. De ambassade voerde ten tijde van het onderzoek overleg met een NGO over een project voor ontheemden.

11.5.3 Nigeria

Ook in Nigeria ligt de prevalentie onder volwassenen gemiddeld laag (3,9%) en ook hier zijn er grote regionale verschillen. Van de 36 staten is er één met een prevalentie van 1,2% en één met een prevalentie die tien keer zo hoog ligt. De cijfers duiden op explosieve, gelokaliseerde epidemieën. Naar schatting wordt 80% van de transmissie veroorzaakt door heteroseksuele contacten en is 10% het gevolg van transfusie met besmet bloed. Bij de resterende 10% wordt de infectie veroorzaakt door overdracht van moeder op kind, homoseksuele contacten of injecterend druggebruik.

De overheid introduceerde in 1996 het *Hiv/aids Emergency Action Plan*, als voorloper van een strategisch plan voor de lange termijn. Er bestaan twee instituties, het Presidential Committee on AIDS en het National AIDS Action Committee, om de activiteiten te coördineren. In 1997 kwam het nationaal actieplan voor hiv/aids en seksueel overdraagbare aandoeningen tot stand, maar pas in 1999 kreeg hiv/aids prioriteit van de nationale regering. In 2003 is het plan uit 1997 herzien en verbreed met interventies buiten de gezondheidszorg.

⁴²⁰ World Economic Forum, *Ethiopian Business Coalition against AIDS*, 2006.

Nederland financiert in Nigeria een grootschalig initiatief van het Nederlandse bedrijfsleven om arme mensen toegang te verschaffen tot medische behandeling, ook voor aids. Dit Health Insurance Fund (HIF) wil in diverse landen verzekerings-systemen opzetten, om te beginnen in Nigeria. Allereerst wil men minimaal 86.250 mensen uit twee doelgroepen toegang verschaffen tot gezondheidszorg: boeren in Kwara State en marktvrouwen in Lagos. Het project is in januari 2007 gestart, dus het is te vroeg om iets over de voortgang te melden.

Ook in het kader van de economische betrekkingen heeft Nederland hiv/aids aan de orde gesteld. Een aantal Nederlandse bedrijven heeft, soms samen met de Nederlandse NGO PharmAccess International, een *workplace policy* ingevoerd. De Nederlandse ambassade faciliteerde dit.

In bilaterale contacten met de overheid komen hiv en aids gewoonlijk niet aan de orde. Wel zijn kleine initiatieven gefinancierd tegen stigmatisering en discriminatie. Voorlichting aan troepen van de West-Afrikaanse vredesmacht ECOWAS over hiv-transmissie en seksueel geweld is in de aidsnotitie van 2004 wel aangekondigd, maar in Nigeria niet ter hand genomen.

11.5.4 Zuid-Afrika

De hiv-prevalentie onder volwassenen ligt in Zuid-Afrika met 18,8% extreem hoog. Net als Ethiopië en Nigeria kent Zuid-Afrika grote regionale verschillen in de hiv-prevalentie. Die is het hoogst in Kwazulu Natal en in arme stedelijke woonwijken. De transmissie gebeurt voornamelijk door heteroseksuele contacten. Homoseksuele transmissie, overdracht van moeder op kind, gebruik van vuile naalden voor injecterend druggebruik en gebruik van verontreinigd medisch materiaal komen eveneens veelvuldig voor. Uitzichtloosheid onder de jeugd, ongelijkheid tussen mannen en vrouwen en geweld tegen vrouwen vormen de belangrijkste achterliggende factoren.

De Zuid-Afrikaanse overheid heeft traag en inadequaaf op de aidsepidemie gereageerd. Toch zijn er in de jaren negentig wel initiatieven op gang gekomen, zoals een nationaal plan van het ministerie van Gezondheid uit 1995, het uitroepen van hiv/aids in 1996 tot één van de 22 prioritaire presidentiële programma's in het ontwikkelingsplan en de lancering van een partnerschap tegen hiv/aids door de vice-president in 1998. In 2000 introduceerde het ministerie van Gezondheid het strategisch actieplan voor hiv/aids en SOA voor 2000-2005. Verwevenheid van hiv/aids met nationale ontwikkeling komt nauwelijks voor in de genoemde beleids-

documenten. Wel is de noodzaak van een multisectorale respons erkend en is aangegeven dat ministeries een hiv/aidsplan moeten ontwikkelen.

In 2003 heeft de ambassade in Pretoria een raamwerk voor een geïntegreerd hiv/aidsprogramma opgesteld. Behalve *mainstreaming* in bestaande programma's behelst dit raamwerk een apart programma om de gevolgen van hiv/aids op gemeenschapsniveau te beperken en om stigmatisering, discriminatie en geweld tegen vrouwen en meisjes tegen te gaan. De ambassade beheert tevens een groot regionaal hiv/aidsprogramma. De programma's worden grotendeels uitgevoerd door NGO's en lokale overheden, mede om druk uit te oefenen op de Zuid-Afrikaanse overheid. Vanwege de politieke onwil van de centrale overheid bestond er aarzeling bij uitvoering door de lokale overheid. Hiv/aids vormde tussen 2004 en 2006 geen gespreksonderwerp in het overleg van de ambassadeur met de regering, wel in de periode daarvoor. Ook hebben bezoekende bewindslieden uit Nederland hiv/aids altijd aan de orde gesteld. Ten tijde van deze evaluatie was er meer uitzicht op een adequate nationale respons en zou de ambassade samenwerking gaan zoeken met de centrale overheid.

Mainstreaming van aids is onderdeel van de begrotingssteun voor het ministerie van Provinciale Ontwikkeling en Lokaal Bestuur. Ook bestaat er financiering voor een project in drie provincies, waar lokale overheden advies krijgen.

Mensenrechten en vrouwenrechten vormen een belangrijk aandachtsveld in het bilaterale aidsprogramma. Diverse initiatieven om hiv/aids te integreren in het onderwijs, zowel op nationaal niveau als in twee provincies, krijgen financiering. Economische ontwikkeling is geen sector van samenwerking. Wel omvat het bilaterale hiv/aidsprogramma een project voor werknemers van boerenbedrijven en is er een platformorganisatie voor boeren opgericht op het gebied van hiv/aids. De ambassade organiseert bijeenkomsten voor Nederlandse bedrijven over *workplace policies*. Tot slot financiert de ambassade culturele activiteiten waarin hiv/aids een thema is.

11.5.5 Analyse

11.5.5.1 Integratie van hiv/aids in beleidsterreinen

Uit het onderzoek blijkt dat onderwijs het enige beleidsterrein is waarin Nederland consistent aandacht besteedt aan de integratie van hiv/aids. Daarnaast blijkt dat de inspanningen vooral gericht zijn op wat de sector kan bijdragen aan de preventie van hiv en de zorg voor mensen met hiv of aids. Het feit dat hiv/aids door het



Seksuele voorlichting op jonge leeftijd. Foto: Roel Burgler

wegvallen van menskracht gevolgen heeft voor andere beleidsterreinen blijft onderbelicht.

Dat de onderwijssector vooroploopt is te verklaren uit een aantal samenhangende factoren. In de eerste plaats zijn er voor integratie in het onderwijs duidelijke richtlijnen, zoals voorlichting over hiv en aids in het curriculum. Internationaal bestaat er overeenstemming over de noodzaak tot integratie van hiv/aids en de themadirectie die het onderwerp behandelt brengt dit indringend over op de ambassades. Daarnaast krijgt de onderwijssector omvangrijke financiële steun, wat Nederland als gesprekspartner meer invloed geeft.

Maar er zijn ook knelpunten, zoals de soms geringe belangstelling voor hiv/aids in de onderwijssector in enkele ontvangende landen en het feit dat beleidsbeïnvloeding in tegenspraak is met niet-geoordeelde sectorsteun. Dat wordt omzeild door NGO's te financieren die integratie van hiv/aids in het onderwijs stimuleren.

De belangstelling van landen om hiv/aids in andere beleidsterreinen te integreren is wisselend, en in ieder geval ontbreken altijd een of meer factoren die verklaren waarom het in de onderwijssector wel lukt. Soms zijn er geen duidelijke richtlijnen, zoals hoe hiv/aids te integreren valt in terreinen als goed bestuur of economische ontwikkeling. Bij een beleidsterrein als goed bestuur is invulling van de integratie

sterk afhankelijk van de context. Soms zijn er wel duidelijke richtlijnen, maar geeft het departement onvoldoende sturing om ze toe te passen, zoals bij mensenrechten en economische betrekkingen.

Per beleidsterrein valt het volgende op te merken:

- Politieke dialoog: hiv/aids was in de evaluatieperiode geen onderwerp tijdens de beleidsdialoog van de ambassadeur met leden van de regering. In Zuid-Afrika was dit vóór die tijd wel het geval. In de periode van onderzoek lag het onderwerp zo gevoelig dat het niet zinvol werd geacht dit aan te roeren. Wel is bij voortdurende, en met succes, bepleit dat bezoekende bewindslieden uit Nederland de kwestie aan de orde stelden. In Ethiopië kregen andere zaken prioriteit, zoals de situatie van politieke gevangenen en conflicten met de buurlanden. In Nigeria bleef het onderwerp hiv/aids beperkt tot discussies over het Health Insurance Fund (HIF). Hiv/aids is wel regelmatig aan de orde gesteld tijdens (sector)dialogen op technisch niveau;
- goed bestuur: in sommige landen (Burkina Faso, Mali, Mozambique, Zuid-Afrika) zijn initiatieven op het gebied van goed bestuur op lokaal niveau gefinancierd;
- mensenrechten: in de drie landen uit de casestudies en in vier overige partnerlanden (Mali, Mozambique, Uganda, Zambia) zijn initiatieven gesteund, zoals het stimuleren van wetgeving voor de rechten van mensen met hiv of aids. Hoewel naleving van de mensenrechten een pijler van het Nederlandse hiv/aids-beleid is, wordt hieraan in slechts de helft van de partnerlanden in Sub-Sahara Afrika aantoonbaar uitdrukking gegeven;
- economische ontwikkeling: in Ethiopië is er bewust voor gekozen op dit terrein geen aandacht aan hiv en aids te besteden, omdat dit de toch al complexe samenwerking in gevaar zou brengen. In Zuid-Afrika en in vijf andere partnerlanden (Burkina Faso, Mali, Mozambique, Uganda en Zambia) zijn projecten gefinancierd voor voorlichting aan en bescherming van de rechten van werknemers in ruraal gebied;
- economische betrekkingen: er zijn duidelijke, internationaal erkende, richtlijnen in de vorm van de *workplace policy* van de ILO. In de drie landen uit de casestudies en in Uganda stimuleert Nederland op bescheiden schaal discussies over de introductie van deze richtlijnen en de uitwisseling van ervaringen onder Nederlandse bedrijven;
- conflictpreventie en humanitaire hulp: Nederland heeft een belangrijke rol gespeeld bij het agenderen van dit onderwerp door UNAIDS en heeft een leidende rol gehad bij het opstellen van een beleidskader. Ook heeft Nederland zich ingezet voor een aidsprogramma voor het Grote Merengebied. In bilateraal

verband is de betrokkenheid bij de integratie van hiv/aids uiterst beperkt. Programma's voor conflictpreventie en humanitaire hulp worden over het algemeen uitgevoerd door internationale organisaties.

11.5.5.2 De drie c's

In 2004 zijn zogeheten resultaatgebieden gedefinieerd om een groter *commitment*, meer coördinatie en versterking van de capaciteit te bewerkstelligen, de drie c's. Hieronder volgen de resultaatgebieden die betrekking hebben op integratie en de Nederlandse bijdrage aan de resultaten in Ethiopië, Nigeria en Zuid-Afrika.

Commitment

- **Intentie:** *In alle partnerlanden maakt hiv/aids deel uit van de beleidsdialog, onder meer in relatie tot mensenrechten, discriminatie en stigma.*
- **Realisatie:** Voor Ethiopië en Zuid-Afrika is dit alleen het geval op technisch niveau.
- **Intentie:** *In alle partnerlanden in Afrika bevorderen ambassades, dat hiv/aids geïntegreerd wordt in het PRSP en in sectorbeleid.*
- **Realisatie:** In Ethiopië is hiv/aids geïntegreerd in het PRSP. Of Nederland dit heeft bevorderd is niet onderzocht. Zuid-Afrika heeft geen PRSP. Nederland heeft de integratie van hiv/aids in de onderwijssector in beide landen bevorderd en daar ook initiatieven ondersteund op het gebied van mensenrechten. In Ethiopië heeft Nederland bijgedragen aan een geïntegreerde aanpak van hiv/aids in de gezondheidssector en ervan afgezien integratie in de economische ontwikkeling te bevorderen.
- **Intentie:** *In vijf partnerlanden vindt samenwerking met het bedrijfsleven plaats op het gebied van hiv/aids.*
- **Realisatie:** In de twee partnerlanden is dit op bescheiden wijze het geval en in het niet-partnerland Nigeria zijn stappen gezet tot een intensieve samenwerking.

Coördinatie

- **Intentie:** *Ambassades in partnerlanden bevorderen de participatie van maatschappelijke organisaties en mensen met hiv of aids in nationale coördinatiemechanismen.⁴²¹*
- **Realisatie:** In de partnerlanden Ethiopië en Zuid-Afrika is veel steun gegeven aan maatschappelijke organisaties, onder meer gericht op mensen met hiv of aids. In Ethiopië zijn, wellicht mede hierdoor, mensen met hiv of aids betrokken bij een van de twee coördinatiemechanismen.

421 PLWHA staat voor People Living With Hiv or Aids.

Capaciteit

- **Intentie:** In minimaal tien landen stimuleert de overheid om reproductieve gezondheid en hiv/aids te integreren in de onderwijsplannen.
- **Realisatie:** Zowel in Ethiopië als in Zuid-Afrika heeft Nederland de overheid hiertoe zeker gestimuleerd. De realisering van de integratie verloopt langzaam.
- **Intentie:** In alle partnerlanden wordt hiv/aids gemainstreamed op basis van 1. de effecten van aids voor de sector en 2. de bijdrage van de sector aan aidsbestrijding.
- **Realisatie:** In Ethiopië en Zuid-Afrika is er zeker sprake van mainstreaming als het de bijdrage van sectoren aan aidsbestrijding geldt. Het beleidsterrein economische ontwikkeling in Ethiopië vormt een uitzondering. Wat betreft de effecten van aids voor de sector is de mainstreaming minder evident.
- **Intentie:** In vijf partnerlanden in Afrika is aandacht voor aidswezen integraal onderdeel van sectorbeleid voor onderwijs en gezondheidszorg.⁴²²
- **Realisatie:** In Ethiopië is dit niet het geval voor het onderwijs, in Zuid-Afrika wel via steun aan een programma dat scholen en leraren in staat stelt te zorgen voor aidswezen en kwetsbare kinderen.

11.6 Resultaten

11.6.1 Voortgang in de bestrijding van de epidemie

Zoals tabel 11.3 toont is in bijna alle partnerlanden de hiv-prevalentie onder volwassenen stabiel of enigszins teruggelopen. Uit landenrapportages en surveys aan de VN blijkt het volgende over de ontwikkeling van de epidemie in de Nederlandse partnerlanden.⁴²³

De prevalentie onder zwangere vrouwen

In Ethiopië loopt de prevalentie terug van 15% in 2000 tot 11,5% in 2003; in Uganda loopt de prevalentie terug van 8,5% in 2000 tot 5,2% in 2005. Zuid-Afrika kent een toename van 23,1% in 2001 tot 25,2% in 2004.

⁴²² De gezondheidssector is geen onderwerp van studie en blijft buiten beschouwing.

⁴²³ UNAIDS 2006, p. 505-581, annex 2 en 3, geeft de gegevens uit landenrapportages en surveys. Bij voorkeur wordt hier gebruik gemaakt van de meer betrouwbare, want op bevolkingsonderzoek gestoelde, surveys.

Sterfgevallen door aids

Voor twaalf partnerlanden zijn er gegevens over 2003-2005. In Burkina Faso, Mali, Uganda, Rwanda, Tanzania en Zambia loopt het aantal sterfgevallen terug, in de overige landen blijft het aantal gelijk of neemt het toe.⁴²⁴

Kennis over hiv-verspreiding

Surveys uit 2005 tonen dat het percentage jonge mannen met adequate kennis over hiv varieert tussen 14 (Benin) en 49 (Tanzania). Voor jonge vrouwen ligt het percentage overall lager en varieert het tussen 8 (Benin) en 44 (Tanzania). Voor Kenia, Tanzania en Zambia is op basis van landenrapporten uit 2003 een trend aan te geven en die is voor alle drie positief.⁴²⁵

Risicogedrag

Uit surveys over 2005 blijkt dat het percentage meisjes (15-19 jaar) die voor hun vijftiende seks hadden ligt tussen 7 (Burkina Faso) en 28 (Mozambique); voor jongens tussen 4 (Ghana) en 16 (Uganda). Trends zijn niet aan te geven. Een indicator die informatie geeft over het trouw blijven aan één partner is het percentage jonge mensen (15-24 jaar) dat in de laatste twaalf maanden seks heeft gehad met een niet-reguliere partner in deze leeftijdsgroep. Surveys over 2005 bieden informatie voor negen partnerlanden. Het percentage varieert voor jonge mannen tussen de 74 (Uganda) en 90 (Benin), en voor jonge vrouwen tussen de 23 (Burkina Faso) en de 50 (Ghana). Voor vier landen is een trend te constateren dankzij cijfers uit 2003: in Tanzania en Kenia een lichte afname, in Uganda een lichte toename, terwijl Burkina Faso een wisselend beeld geeft doordat het percentage onder jonge mannen enigszins is afgenomen, maar onder jonge vrouwen licht is toegenomen. Het condoomgebruik tijdens seks met niet-reguliere partners is tussen 2003 en 2005 sterk toegenomen in Burkina Faso, Ghana, Kenia en Tanzania. Een bescheiden toename is te zien in Benin, Rwanda, Uganda en Zambia, terwijl in Mali het percentage gelijk blijft.⁴²⁶

Medicatie om de overdracht van moeder op kind tegen te gaan en de veiligheid van bloed voor transfusie

Voor elf partnerlanden zijn er gegevens over de trend in preventieve medicatie onder zwangere vrouwen. In Kenia, Zuid-Afrika en Uganda is het gebruik aanzienlijk

424 Uiteraard is het sterftecijfer afhankelijk van de behandelingscijfers, maar ook van het stadium waarin de epidemie zich bevindt. Een teruggang in het aantal nieuwe gevallen kan samengaan met een toename van het aantal sterfgevallen.

425 Over de indicator 'life skills education at school' is nog te weinig gerapporteerd voor algemene uitspraken.

426 Gegevens over condoomgebruik onder risicogroepen in partnerlanden zijn te mager om gegeneraliseerde uitspraken te doen.

toegenomen en lag het in 2005 op 15% of hoger. De overige landen, Benin uitgezonderd, tonen ook een toename maar het percentage blijft erg laag (minder dan 5%).⁴²⁷ Acht partnerlanden rapporteren in 2005 dat bloed altijd wordt gescreend. De andere landen geven geen informatie hierover.⁴²⁸

Gebruik van anti-retrovirale therapie (ART)

In de meeste partnerlanden ligt het percentage hiv-geïnfecteerden die ART krijgen tussen de 20 en 40. Uitzonderingen naar beneden zijn Eritrea (5%) en Ethiopië (6%). Senegal (47%) en Uganda (51%) zijn uitzonderingen naar boven. Vergelijkingen tussen cijfers uit 2003 en 2005 wijzen in alle landen op een sterke toename.

Steun voor huishoudens met wezen of kwetsbare kinderen

In Ethiopië is dat 4%, in Kenia 10% en in Zambia 13%. Een andere indicator is de verhouding tussen de schoolgang onder wezen tussen 10 en 14 jaar en die onder andere kinderen van deze leeftijd. In Burkina Faso gaan wezen iets vaker naar school, in de andere landen niet (ongeveer 20% minder vaak).

Samengevat doen zich enkele voorzichtig positieve ontwikkelingen voor in de partnerlanden wat betreft de prevalentie, het tegengaan van de overdracht van moeder op kind, de behandeling met ART en het gebruik van condooms. Een directe relatie tussen de Nederlandse interventies en de positieve ontwikkelingen kan niet worden gelegd. Wel is het plausibel te veronderstellen dat versterking van de gezondheidszorg, waar Nederland in een aantal landen aan bijdraagt, en steun aan nationale aidsprogramma's en andere projecten hieraan hebben bijgedragen. Door Nederland ondersteunde programma's die via voorlichting en *social marketing* het condoomgebruik stimuleren hebben waarschijnlijk bijgedragen aan de, overigens nog steeds bescheiden, toename.

11.6.2 Resultaten van programma's en projecten

Op basis van een representatieve steekproef zijn de dossiers van 28 projecten en programma's die uitsluitend betrekking hebben op hiv/aids (totale uitgaven EUR 20 mln) beoordeeld op beleidsrelevantie en effectiviteit. Bij beleidsrelevantie beperkte de studie zich tot aandacht voor de positie van vrouwen en voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. Twee overwegingen hebben tot deze beslissing geleid. Sub-Sahara Afrika kent relatief veel vrouwen met hiv; en de ver-

⁴²⁷ In Benin is het percentage afgenomen van 94 tot 38; dit doet twijfelen aan de betrouwbaarheid van de gegevens.
⁴²⁸ Een survey uit 2001 wees ook al op een hoog percentage dan wel op volledige screening in de betrokken landen.

wevenheid van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten met hiv/aids is een beleidsuitgangspunt.

Vrijwel alle projectvoorstellen spreken de intentie uit aandacht te schenken aan de positie van vrouwen. Aandacht voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten ontbrak in ruim de helft van de voorstellen.

Bij de beoordeling van de effectiviteit zijn drie vragen gesteld: is de beoogde output gerealiseerd, heeft de output geleid tot het bereiken van de geformuleerde doelen, en zijn er positieve effecten op de positie van vrouwen. Deze vraagstelling geeft ook de beperkingen aan van dit onderzoek: uitgegaan is van de veronderstelling dat het realiseren van de geplande activiteiten bijdraagt aan het doel van preventie van hiv of de opvang van de gevolgen van aids.

In bijna alle programma's en projecten is de beoogde output in voldoende mate of vrijwel volledig gerealiseerd. Slechts een keer was dit niet het geval en drie keer was de rapportage ontoereikend voor een oordeel.

Box 11.1 Aidsbestrijding in Mozambique

	Gepland	Gerealiseerd
Condoomverkoop	57 mln	51 mln (89%)
Verkooppunten	4500	4400 (98%)
Voorlichting	mediacampagnes, debatten en theater (geen aantallen)	talrijke campagnes (geen aantallen); 500.000 mensen bereikt in 2003
Voorlichtingspakketten	71.500	128.000
Vrijwillige counseling en testen	15.000 mensen in 2003	37.000 mensen in 2003

Bron: PSI, *Final report, an integrated approach to hiv prevention in Mozambique, 2004.*

Het oordeel over het bereiken van de geformuleerde doelen van programma's en projecten valt minder positief uit. Bij meer dan de helft van de 28 projecten zijn in het voorstel geen meetbare doelstellingen genoemd of, waar dat wel gebeurde, bevatte de rapportage onvoldoende informatie over de mate waarin de doelen

waren bereikt. Daarom kan maar in elf gevallen iets worden gezegd over de doelbereiking. Bij vier van deze elf programma's zijn de doelen in voldoende mate en bij zeven vrijwel volledig bereikt.

Hoewel vrijwel alle projectvoorstellen aandacht geven aan de positie van vrouwen, was er maar bij tien van de 28 een aantoonbaar positief effect op de positie van vrouwen. Drie keer was dit niet het geval en in de overige gevallen was het niet mogelijk een uitspraak te doen, omdat de rapportage onvoldoende informeerde (elf keer) of de vraag niet van toepassing was (vier keer).

11.6.3 Evaluatie van twee onderzoeksprojecten

Twee omvangrijke onderzoeksprojecten, een in Ethiopië (Ethiopian-Netherlands AIDS Research Project, ENARP) en een in Tanzania (Tanzanian-Netherlands Project to Support AIDS Control, TANESA), zijn op basis van externe evaluaties uit 2002 beoordeeld op beleidsrelevantie en effectiviteit.⁴²⁹

Voor ENARP bleek de beleidsrelevantie beperkt, omdat het zich voornamelijk richtte op biomedisch onderzoek en te weinig op bijdragen aan het nationale aids-programma. De effectiviteit geeft een wisselend beeld. Positief is dat er veel onderzoek van goede kwaliteit is gedaan. De onderzoeksresultaten zijn echter onvoldoende vertaald in richtlijnen voor de praktijk.

De beleidsrelevantie van TANESA was groot. De beoogde output is goeddeels gerealiseerd. Het oordeel over doelbereiking is ook positief, zij het voorzichtiger. Het project kende een verscheidenheid aan interventies op gemeenschapsniveau, waaronder gemeenschappen in kaart brengen, *workplace policy*, bevordering van condoomgebruik, zorg voor mensen met aids en de ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal. Dit heeft onder meer geresulteerd in een (bescheiden) toename in de verkoop van condooms.

11.7 Conclusies

Vormgeving van het beleid

- Het Nederlandse internationale hiv/aidsbeleid definieert duidelijke uitgangspunten, werkerreinen, prioriteiten en resultaatgebieden. Terecht wordt beklemtoond dat hiv/aids geïntegreerd moet worden in diverse terreinen van

429 J. Chabot et al., *Joint review of ENARP in Ethiopia 1994-2002. Status review and option paper*, Leusden 2002. Niet gepubliceerd evaluatierapport; E. Tarimo et al., *Sustain TANESA. Tanesa-2. End of phase evaluation. Final report*, 2002. Niet gepubliceerd evaluatierapport.

het buitenlandse beleid en dat het hier een mensenrechtenbeleid betreft. Het beleid stemt sterk overeen met het UNAIDS-beleid. De aidsnotitie uit 2004 is niet, zoals verwacht mocht worden, door de beide ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer aangeboden maar alleen door laatstgenoemde.

Beleidsuitvoering

- De uitvoering is grotendeels conform het beleid, maar de aandacht voor de verwevenheid van hiv/aids en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten is, Ethiopië uitgezonderd, beperkt.
- De aandacht voor preventie en zorg staat centraal in de beleidsuitvoering. De aandacht voor de opvang van de gevolgen van aids die verder reikt dan directe zorg voor mensen met aids is te beperkt.
- De integratie van hiv/aids in andere terreinen van het buitenlandse beleid krijgt aandacht, maar is nog geen gemeengoed. De integratie richt zich vooral op wat dit beleid kan doen aan aidsbestrijding en vrijwel niet op de gevolgen die hiv/aids kan hebben voor het beleidsterrein. Over die gevolgen en over effectieve wijzen om ze te ondervangen is in de onderzochte periode geleidelijk aan meer informatie beschikbaar gekomen.
- In Ethiopië, Nigeria en Zuid-Afrika maakte hiv/aids ten tijde van het onderzoek geen onderdeel uit van de politieke dialoog op ambassadeursniveau. Wel zijn er contacten op werkniveau en in Zuid-Afrika wordt hiv/aids aan de orde gesteld tijdens ministeriële bezoeken.
- In alle partnerlanden met sectorsteun aan onderwijs worden initiatieven ondersteund om hiv/aids te integreren. De integratie van hiv/aids in de overige beleidsterreinen is beperkt. Hoewel mensenrechten centraal staan in het hiv/aidsbeleid, zijn slechts in de helft van de partnerlanden aantoonbaar initiatieven ontwikkeld op dit gebied.

Resultaten

- Het is plausibel te veronderstellen dat de financiële steun voor nationale aidsprogramma's en voor specifieke hiv/aidsprogramma's en -projecten, en de sectorsteun voor gezondheidszorg een bescheiden bijdrage heeft geleverd aan de (beperkte) vooruitgang op een aantal indicatoren.
- De beoogde output van projecten die zich uitsluitend op hiv/aids richten is bijna altijd in voldoende mate of vrijwel volledig gerealiseerd. Het oordeel over de doelbereiking is minder positief, omdat meetbare doelen vaak ontbreken of de rapportage onvolledig is. Bij elf van de 28 programma's en pro-

jecten zijn de doelstellingen in voldoende mate of volledig bereikt. Ruim een derde had een positief effect op de positie van vrouwen.

- De resultaten van twee onderzoeksprojecten geven een wisselend beeld. Bij het onderzoeksproject in Ethiopië zijn de doelen van biomedisch onderzoek behaald, maar is de bijdrage aan het nationale aidsprogramma beperkt gebleven. Bij het onderzoeksproject in Tanzania is de beoogde output van het project vrijwel volledig gerealiseerd. Ook heeft het project bijgedragen aan een bescheiden toename van het condoomgebruik.

11.8 Aandachtspunten

- 1) Het is voor zowel beleidsformulering als -uitvoering van belang om ruim aandacht te schenken aan de opvang van gevolgen van hiv/aids voor een familie, gemeenschap of sector. Vooral over de gevolgen van hiv/aids voor gemeenschapsstructuren is pas de laatste jaren meer bekend geworden en ook over strategieën om in te spelen op de erosie van sociale vangnetten en traditionele *coping strategies and mechanisms*. Inzichten vergaren in het functioneren van zwaar getroffen gemeenschappen is vaak een langetermijnzaak, omdat de volle omvang van de gevolgen zich pas veel later openbaart. Het is van groot belang hierbij gebruik te maken van de ervaringen van de afgelopen jaren en van nieuwe onderzoeksresultaten.
- 2) De integratie van hiv/aids in deelterreinen van het buitenlands beleid verdient meer aandacht. Een voorbeeld is het bewerkstelligen van, waar mogelijk, meer synergie tussen de werkzaamheden van de mensenrechtenambassadeur en de aidsambassadeur.

12 Instrumenten voor goed bestuur



12.1 Inleiding

Dit hoofdstuk belicht de Nederlandse instrumenten om goed bestuur in de partnerlanden te bevorderen. De bevindingen zijn belangrijk voor twee andere deelstudies: de evaluatie van algemene begrotingssteun (hoofdstuk 6) en die van de Nederlandse inspanningen om de rechtsstaat in Rwanda en Zuid-Afrika te versterken (hoofdstuk 13).

Voor het onderzoek naar de instrumenten voor goed bestuur is niet alleen gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen, maar zijn ook 76 semi-gestructureerde interviews gehouden. Beide soorten bronnen zijn zowel in Nederland geraadpleegd als tijdens bezoeken aan de partnerlanden Ghana, Mali en Tanzania.



Het licht op groen voor goed bestuur. Foto: Rafaëla Feddes

12.2 De internationale context

In 1998 verscheen het Wereldbankrapport *Assessing Aid*, dat de kwaliteit van het openbaar bestuur een belangrijker plaats gaf in ontwikkelingssamenwerking. Sindsdien zijn vooral twee kwesties ter discussie gesteld die van invloed waren op het instrumentarium om bestuurskwaliteit te meten en te beoordelen: de definitie van bestuur en de meting van de kwaliteit daarvan.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) concludeerde in 2001 dat in ontwikkelingssamenwerking onduidelijk was wat nu eigenlijk onder goed bestuur werd verstaan.⁴³⁰ De WRR typeerde het begrip als een 'vuilnisvat', en beschuldigde partijen ervan appels en peren bij elkaar op te tellen.⁴³¹

De tweede kwestie, de meting van bestuurskwaliteit, liet twee opties zien. Bestuurskwaliteit is te meten binnen de nationale historische context van het land zelf, of door landen met elkaar te vergelijken. Donoren doen dat laatste, aan de hand van internationale maatstaven. Het risico is volgens de WRR wel dat 'de compliance (...)

⁴³⁰ *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, WRR, 2001. De reactie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op dit WRR-rapport was sterk afwijzend. Niet de ambtelijke staf, maar de minister zelf schreef als eerste de grote lijnen van de reactie. De regeringsreactie stelde dat de regering het op een aantal punten 'fundamenteel oneens' was met de WRR. *WRR-rapport en regeringsreactie*, DMV/VG-638/01, ministerie van Buitenlandse Zaken, 2001.

⁴³¹ J.M. Otto, 'Good Governance': bestuur en recht in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, in *Internationale Spectator*, 19(4), 1997.

nogal eens een schijnkarakter' heeft, waardoor ownership van beleidsvoorstellen laag kan zijn en de binnenlandse legitimiteit van de overheid kan worden uitgehoud.

Sinds 1998 is, vooral onder leiding van de Wereldbank, gewerkt aan de ontwikkeling van een instrumentarium om bestuurskwaliteit te meten. De Wereldbank achtte het een misvatting dat bestuurskwaliteit niet met voldoende precisie gemeten kon worden en ontwikkelde het *Country Policy Institutional Assessment* (CPIA) met de daaraan gerelateerde *worldwide governance indicators* (de zogeheten Kaufmann-indicatoren). Over de validiteit ervan ontstond een diepgaand en politiek gevoelig debat, waarin de Wereldbank en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) tegenover elkaar kwamen te staan. Volgens OESO-onderzoekers heeft de CPIA-methodiek een zeer beperkte statistische validiteit, onvoldoende mogelijkheden voor longitudinale vergelijkingen, systematische afwijkingen in de steekproefmethodiek, en onvoldoende transparantie voor onafhankelijke toetsing door derden.⁴³² Wereldbankmedewerker Kaufmann verdedigde zich tegen de kritiek, maar onderstreepte ook dat de geaggregeerde indicatoren kunnen neerkomen op '*... a rather blunt tool for policy advice at country level*' en raadde daarom aan een beleidsadvies mede te baseren op landenspecifiek onderzoek.⁴³³

12.3 Ontwikkeling van instrumenten

Het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking veranderde vanaf 1998 met het aantreden van een nieuw kabinet. De minister kondigde aan het aantal partnerlanden tot 22 te reduceren. Naast armoede werd goed bestuur en beleid, of de aantoonbare intentie daartoe, een selectiecriteria voor partnerlanden, waarbij het oordeel van multilaterale organisaties gevolgd zou worden (zie hoofdstuk 7 Sectorsteun). In de *Afrika Notitie* (1999) verklaarden de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking dat bevordering van goed bestuur een van de twee hoofddoelstellingen van het Nederlandse beleid zou zijn: '*Het accent ligt op arme landen die over een langere periode beziens aantoonaar ernst maken met goed beleid en bestuur.*'⁴³⁴

In 2003, onder een nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking, volgden de beleidsnotities *Aan Elkaar Verplicht* en *Sterke Mensen, Zwakke Staten*. Het aantal partnerlanden nam toe tot 36 en goed bestuur bevorderen bleef een centrale doelstelling.

432 C. Arndt en C. Oman, *Uses and Abuses of Governance Indicators*, OECD Development Centre Studies, OESO, 2006.

433 D. Kaufmann, A. Kraay en M. Mastruzzi, *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005*, 2006.

434 *Afrika Notitie*, TK 26 200 V, nr. 88, 17 augustus 1999.

De nieuwe minister stelde nadrukkelijker dan haar voorgangster activiteiten in het vooruitzicht om goed bestuur te bevorderen. Waar voorheen de maatstaven van internationale organisaties voorop stonden, werd nu gesteld dat '*niet op voorhand [dient] te worden uitgegaan van westerse modellen en waarden*'.⁴³⁵ Goed bestuur omvatte in deze visie onder andere de elementen effectiviteit en legitimiteit.

Beide ministers handhaafden landen op de lijst die slechter scoorden op bestuur dan landen die van de lijst verdwenen. De rechtvaardiging was dat het beleid zich meer baseerde op '*de intentie dan op bestaande scores van goed bestuur*'. Daarmee omzeilden de ministers het dilemma van een beleid dat goed bestuur tegelijkertijd als doel en als selectiecriteria hanteert. Een uitweg uit dit dilemma was er eigenlijk niet, want er bestond geen instrumentarium om intenties te beoordelen.⁴³⁶ Over de landselectie in 1999 concludeerde de IOB dat, na bestaande hulprelaties en geopolitieke overwegingen, een '*weging op de hand*' door de ambtelijke leiding op het departement doorslaggevend was.⁴³⁷ Dit is vergelijkbaar met processen in de Wereldbank, waar beslissingen '*are based on staff judgement rather than clear, objective measurable indicators*'.⁴³⁸ Ook onderzoek bij Europese partners door de Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV) leerde dat instrumenten voor het meten van bestuurskwaliteit een ondergeschikte rol speelden bij de landselectie.⁴³⁹

Om de ambassades te ondersteunen bij bevordering van goed bestuur in de partnerlanden, en om beslissingen voor hulpmodaliteiten te onderbouwen gebruikte het departement in de periode 1998-2005 drie instrumenten:

- De conceptbeleidsnotitie *Notitie Goed Bestuur, Bevordering van goed bestuur in het Nederlandse buitenlands beleid* uit januari 1999 bood de ambassades een schets voor analyse en beleid ter bevordering van goed bestuur.
- De *Achtergrondnotitie, Goed bestuur: perspectief op ontwikkeling* uit juli 2004, in september dat jaar gevolgd door vijf thematische *Handreikingen*. Tezamen vormden deze het *Handboek Goed Bestuur* met analysekaders en praktische suggesties.
- Het *Track Record*, een instrument, sinds 1994 ontwikkeld, voor het bepalen of een land in aanmerking komt voor macrosteun en dat onder meer de bestuurskwaliteit van een partnerland meet. Tegenwoordig wordt het gebruikt om de optimale hulpmodaliteit te bepalen.

435 *Sterke Mensen, Zwakke Staten*, TK 29 237, nr. 1, 3 oktober 2003.

436 DAF Jaarplan 2006, DAF, 2006.

437 *Selectiviteit in het Nederlandse hulpbeleid, 1998-2004*, IOB, 2006.

438 J. Powell, *The New World Bank Policy Scorecard: The New Conditionality?*, 2004.

439 *Rapportageformat Basisvoorwaarden Goed Bestuur*, DMV/VG, 2005.

12.3.1 Notitie Goed Bestuur

Eind 1998 kreeg de Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV) opdracht van de minister een beleidsnotitie over goed bestuur te maken. Interne en externe deskundigen werden geconsulteerd, evenals enkele ambassades, op grond van persoonlijke belangstelling.⁴⁴⁰ Toch merkten twee geraadpleegde medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken op dat het institutionele draagvlak voor de beleidsnotitie al in het wordingsproces smal bleek. Directies (zoals DSI, DDE en DMV) hadden uiteenlopende visies en DMV kampte met personeelsproblemen.⁴⁴¹ Niettemin vorderde het werk, en de minister was direct betrokken want 'zij noteerde persoonlijk commentaren in de marges van een conceptversie'.⁴⁴²

Het uiteindelijke concept van de notitie onderstreepte dat goed bestuur een grotere rol zou spelen in het nieuwe beleid voor ontwikkelingssamenwerking.

Kernbegrippen waren legitimiteit en effectiviteit van bestuur. Als aspecten van goed bestuur werden genoemd: bevolkingsparticipatie, rechtmatigheid, rechtvaardigheid en rechtszekerheid, effectiviteit in uitvoering en transparantie in financiën en beslissingen. Bij elk aspect kwamen suggesties voor specifieke acties van de ambassades. Het meest gedetailleerd waren de aanwijzingen voor de beleidsdialoog en de 'goedbestuursbalans'.

Na afronding van de notitie in januari 1999 stuurde de minister voor Ontwikkelingsamenwerking de notitie niet naar de Tweede Kamer. Er is geen memo te vinden met een toelichting op dit besluit. Geïnterviewde medewerkers op het departement schatten in dat de minister van mening was dat de notitie te weinig aandacht besteedde aan 'harde' macro-economische factoren en *Public Finance Management*, en te veel aan 'zachte' en politieke aspecten van bestuur, de rol van de media, justitie, *civil society* en parlementen. Volgens beleidsmedewerkers richtte de minister zich vooral op de invoering van de sectorale benadering. Ook is geopperd dat de minister de notitie afwees omdat inhoudelijke en persoonlijke bijdragen uit het tijdperk van haar voorganger te zichtbaar aanwezig waren.

Hoewel de minister de conceptbeleidsnotitie niet aan de Tweede Kamer aanbood, heeft zij elementen eruit wel gebruikt. Zo kwamen enkele kernbegrippen terecht

440 Twynstra Gudde concludeerde dat beleidsvorming bij het ministerie van Buitenlandse Zaken vaak gericht is op interne acceptatie en draagvlak, dat ontstaat door een beleidstuk vooral als consensusstuk te ontwikkelen. Anderzijds karakteriseerde Twynstra Gudde BZ ook als '...een goed ontwikkeld, snel werkend, informeel informatienetwerk' (Twynstra Gudde, *Sturing bij BZ*, 2004).

441 De afkortingen staan voor Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling (DSI), Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE) en Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV).

442 Interview medewerker departement.

in de Memorie van Toelichting bij de begroting van 2000. DMV besloot de notitie toch naar de ambassades te sturen ‘waarbij de aanbiedingsbrief sprak van een “werknotitie”, zonder dat dit formeel afgekaart was met de minister’.⁴⁴³ Ook integreerde het departement kernbegrippen uit de notitie in de nieuwe instructies voor het *Track Record* in 1999.⁴⁴⁴ Maar het gebrek aan formele kaders deed een beleidsmedewerker concluderen: ‘De minister legde beleidsontwikkeling rond goed bestuur stil’.

DMV heeft later diverse vergeefse pogingen ondernomen om alsnog een beleidsdocument over goed bestuur te maken: een speciaal ingehuurd consultant, een werkdag met diverse directies, en een werkdocument over ‘GAVIM en de sectorale benadering’.⁴⁴⁵ In oktober 2001 verzond de directeur-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) een memo dat aankondigde dat ‘het brede terrein van goed bestuur wordt omschreven in de Notitie Goed Bestuur die najaar 2001 zal worden opgesteld’.⁴⁴⁶ Maar deze notitie verscheen niet. In 2002 kwamen, op initiatief van DMV en DSI, medewerkers van diverse directies enkele malen bijeen in een Contactgroep Goed Bestuur. Maar de vruchten hiervan bleven beperkt tot een overzicht van ieders werkzaamheden en prioriteiten. Zo ontstond er in de woorden van de WRR ‘een ontbrekende nota’.⁴⁴⁷

12.3.2 Handboek Goed Bestuur en de vijf Handreikingen

Na een kort kabinet Balkenende-I kwam er in mei 2003 met het aantreden van het kabinet Balkenende-II een nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Spoedig verschenen twee nieuwe beleidsnota’s aan de Tweede Kamer, *Aan Elkaar Verplicht* (algemeen) en *Sterke Mensen, Zwakke Staten* (over Afrika), die opnieuw aandacht vroegen voor goed bestuur. De partnerlijst werd uitgebreid met landen die een duidelijk zwakkere bestuurskwaliteit hadden. De directie Sub-Sahara Afrika (DAF) concludeerde in 2007 in een terugblik op deze periode dat het accent rond goed bestuur verschoof ‘van voorwaarde naar doelstelling’.⁴⁴⁸ Ook geïnterviewde personen spraken zich in deze zin uit.

In juli 2003 kwam een werkgroep van zes directies vijf maal bijeen om een beleidsnotitie rond beter bestuur te schrijven. Aanvankelijk achtte DMV de con-

443 Interview medewerker departement.

444 Deze kernbegrippen verwijzen naar het idee dat bestuurskwaliteit een meer kwantitatieve zijde heeft in effectiviteit en een meer kwalitatieve zijde in legitimiteit, en geven vier indicatoren om bestuurskwaliteit meetbaar te maken: Participatief, Rechtmatig, Effectief, en Transparant (PRET).

445 GAVIM staat voor Goed bestuur, Armoedevermindering, Vrouwen en ontwikkeling, Institutionele ontwikkeling en Milieu.

446 Memorandum DGIS aan de ambassades, 21 oktober 2001 (DMV-01/077).

447 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur, WRR, 2001.

448 Terugblik op de uitvoering van de Afrika-notitie ‘Sterke Mensen, Zwakke Staten’, DAF, 2007.

ceptversies ‘niet voldoende bruikbaar (...) voor consultatie van de ambassades’.⁴⁴⁹ Maar na aanpassingen werd de conceptnotitie alsnog aan de ambassades verzonden. De reacties waren over het algemeen niet positief. Beleidsontwikkeling rond goed bestuur dreigde opnieuw vast te lopen. Echter, de personeelsproblemen bij DMV waren eind 2003 opgelost en de nieuwe leiding besloot iemand een halfjaar vrij te stellen voor een handboek voor goed bestuur. Parallel daaraan ontwikkelden ruim tien werkgroepen praktische handreikingen. Hoe men tot de keuze van thema’s kwam, was volgens medewerkers een kwestie van afdelingsbelangen, persoonlijke keuzes en Kamervragen. De keuzes lagen allereerst bij de betrokken directies: ‘Om draagvlak te creëren in het departement werden alle directies uitgenodigd om handreikingen te schrijven’.⁴⁵⁰ Zij kregen geen richtlijnen. Geïnterviewde personen stelden dat bijvoorbeeld het accent op strafrecht in de *Handreiking Rechtsstaat* vooral te verklaren is uit persoonlijke achtergronden van de auteurs. En Kamervragen over corruptie waren aanleiding om een *Handreiking Corruptiebestrijding* toe te voegen. ‘Er ontstond zo een beetje een kerstboom’.⁴⁵¹ Gevolg was dat thema’s elkaar overlaptten, en andere thema’s, zoals milieu en gender, ontbraken.

Na deze laatste consultaties werden de conceptversies besproken op een werkconferentie van medewerkers van het departement en Nederlandse belangstellenden uit universiteiten, niet-gouvernementele organisaties (NGO’s) en belangenorganisaties. Geïnterviewde externe betrokkenen gaven aan deze consultatie zeer gewaardeerd te hebben, maar waren teleurgesteld over het volledige gebrek aan informatie over het effect van hun commentaren. De consultaties leverden wel een zekere kwaliteitswaarborg.⁴⁵² Opvallend is dat geen buitenlandse contacten, en dus ook geen Afrikaanse organisaties, bij de consultatie betrokken waren.

Het *Handboek Goed Bestuur* vertoonde inhoudelijke overeenkomsten met de concept-beleidsnotitie uit 1999. Het debat over bestuur in Afrika werd beknopt neergezet en de relatie tussen legitimiteit en effectiviteit kwam opnieuw aan de orde. Er volgden vijf thematische *Handreikingen*: democratisering, mensenrechten, rechtsstaat, ondernemingsklimaat, en corruptiebestrijding. Ze hadden elk een eigen structuur, maar in essentie drie hoofdpunten: een samenvatting van de belangrijkste conceptuele discussies, suggesties voor interventiegebieden en een verwijzing (bij vier van de vijf) naar handleidingen op het internet. De gekozen thema’s waren geen

449 Memorandum van DMV aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 1 augustus 2003.

450 Interview medewerker departement.

451 Ook Twynstra Gudde spreekt van het kerstboomeffect: ‘gaande de rit wordt door allerlei betrokkenen vanuit eigen belangen en doestellingen extra ballen aan een eenvoudig boompje toegevoegd’.

452 Zo werd een conceptversie van een handreiking over gender en goed bestuur van onvoldoende kwaliteit geacht en geschrapt.

uitwerking van eerdere notities, noch kwamen ze overeen met het *Track Record*, de Kaufmann-indicatoren of de CPIA. Op één na stelden alle *Handreikingen* dat het vertrekpunt voor interventies een analyse moest zijn van de landenspecifieke context. Deze analyse was niet alleen van belang om maatwerk te kunnen leveren, maar ook omdat het proces zelf gelegenheid bood om in dialoog met partners (overheid, *civil society* en bedrijfsleven) in de betreffende landen het beleid vorm te geven.

De minister stuurde het *Handboek* ter informatie naar de Tweede Kamer, niet als beleidsstuk. ‘Terwijl er door de minister wel een beleidsnotitie over goed bestuur aangekondigd was in 2003 - maar dat is door de Tweede Kamer niet opgepikt’.⁴⁵³ De ambtelijke en politieke top steunden het *Handboek*: het werd vertaald en de plaatsvervangend directeur-generaal Internationale Samenwerking (plv. DGIS) stuurde het in september 2004 aan alle ambassades met de opmerking dat zij al enkele jaren aan goed bestuur werkten ‘zonder een samenhangend Nederlands beleidskader’, waarin deze achtergrondnotitie nu ging voorzien. Hij verzocht tevens om toezending van praktijkvoorbeelden voor een nieuw deel van het *Handboek* over *best practices*. Ambassades hebben niet op dit verzoek gereageerd.

12.3.3 Track Record

In de loop der tijd heeft het *Track Record* ruwweg drie verschillende functies en formats gekend. In de eerste periode, 1994-1999, is het *Track Record* gebruikt om te beoordelen of een land in aanmerking kwam voor macrosteun⁴⁵⁴. De ambassades speelden een ondersteunende rol; de uiteindelijke beslissing lag bij de minister en de ambtelijke top. Vanaf 1996 rapporteerde de minister hierover aan de Tweede Kamer.⁴⁵⁵ In deze periode bevatte het *Track Record* een stroomdiagram met zestien onderdelen. Om voor programmahulp in aanmerking te komen moest een land positieve indicaties hebben op vier onderdelen: sociaaleconomisch beleid, beleidsdialoog en donorcoördinatie, financieringsbehoefte, en wisselkoerspolitiek. Was de beoordeling op een of enkele onderdelen niet bevredigend, dan was programmahulp niet verantwoord en dienden beleidsdialoog en projectinterventies allereerst de beleidsomgeving te verbeteren. Een beoordeling van goed bestuur kwam pas in een latere fase en secundair aan de orde. De beoordeling van de meeste indicatoren waren descriptieve of kwalitatieve inschattingen zonder referentiepunten, zoals ‘is er voldoende aandacht voor de kwaliteit van openbaar bestuur?’.

453 Interview medewerker departement.

454 Strikt genomen heette het Toetsingskader tot 1999/2000 de ‘macro-exercitie’ (zie hoofdstuk 6).

455 Notitie *Macro-georiënteerde Programmahulp*, TK 26 433, nr. 22, december 1999.



Verkiezingsaffiches, Kenia. Foto: Roel Burgler

In de tweede periode, tussen 1999 en 2004, veranderden vorm en functies van het *Track Record*. De nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking had een sterke voorkeur voor programmahulp in de vorm van sectorale of algemene begrotingssteun aan partnerlanden, die immers geselecteerd waren omdat ze goed bestuur of aantoonbare intenties daartoe hadden. Terwijl voorheen programmahulp slechts aanvullend was gebruikt, werd nu het devies ‘programmahulp waar het kan, projecthulp waar het moet’. Passend in de verschuiving van bevoegdheden van het departement naar de ambassades, kreeg het *Track Record* een prominentere plaats in de werkprocessen van de ambassades. Sinds 2001 is het *Track Record* integraal onderdeel van het jaarplan van ambassades in landen die in aanmerking kwamen voor macrosteun en in 2004 voor ambassades in alle partnerlanden. Volgens sommigen is het *Track Record* zo een onderdeel van een veranderingsstrategie, ‘waarbij de ambassades steeds meer toegaan naar donorharmonisatie en eigenstandig minder uitvoerend werk verrichten’.⁴⁵⁶ Het nieuwe *Track Record* uit 2001 noemde voor het eerst expliciet bestuurskwaliteit als aandachtspunt. Een memo van DGIS in 1998 verwees nog naar de conceptbeleidsnotitie *Notitie Goed Bestuur*, maar uit het *Track Record* dat de minister in 1999 naar de Tweede Kamer stuurde zijn die verwijzingen verwijderd, al bleven enkele kernbegrippen, zoals participatie, rechtmatigheid, effectiviteit en transparantie (PRET-indicatoren) wel staan. Naar effectiviteit van bestuur was expliciet verwezen, maar het begrip legitimiteit kwam niet voor. Verder groeiden

⁴⁵⁶ Interview met medewerker van het departement.

het belang van kwantificering en van de standpunten van Wereldbank en IMF. Vanaf 2001 golden de CPIA-scores van een land als referentiepunt en moesten ambassades aangeven of, en zo ja waarom, zij afweken van deze beoordeling door de Wereldbank.⁴⁵⁷

Na kleine wijzigingen in 2002 en 2003 werd het format van het *Track Record* in 2004 opnieuw duidelijk veranderd en begon een derde periode.⁴⁵⁸ Het nieuwe *Track Record* moest kunnen bepalen welke mate van *alignment* mogelijk is in een partnerland en welke hulpmodaliteit daarbij past: projecthulp, sectorsteun of begrotingssteun. Anders dan voorheen gold nu een hiërarchie in hulpmodaliteiten: als laagste projecthulp (hulp die niet *aligned* is), als hoogste begrotingssteun (maximale afstemming met het partnerland).

De ambassades zijn sinds 2004 verantwoordelijk voor het maken van het *Track Record*, waarbij de gehele staf betrokken moet zijn, maar het departement behoudt een centrale rol in de beoordeling. Ook moeten alle ambassades een *Track Record* maken, ongeacht of men macrosteun verleent of niet.

Verder zijn vanaf 2004 kwantitatieve maatstaven, ontwikkeld door Wereldbank en IMF, verankerd in het beoordelingskader van het *Track Record*. Vijf van de acht onderdelen nemen CPIA- en Kaufmann-scores als referentiepunt. De invulling wordt deels een rekenkundige exercitie.⁴⁵⁹ De beoordeling betreft nu de volgende vier terreinen: armoedebestrijding, economische ordening, goed bestuur, en dialoog. Ambassades moeten 37 vragen beantwoorden en de volledige handleiding bij het *Track Record* is in 2004 uitgegroeid tot 172 pagina's, bijna tweemaal zoveel als bij de start in 1994. In het onderdeel over goed bestuur zijn de PRET-indicatoren ver-

457 *Country Policy and Institutional Assessments (CPIA)* zijn sinds 1997 jaarlijks door de Wereldbank uitgevoerd en waren aanvankelijk een intern instrument. Een CPIA bestaat uit 16 indicatoren, verdeeld over 4 clusters: economisch management, structureel beleid, sociaal beleid en publieke sector management en instituties. De scores lopen van 1 tot 6. In 2000 publiceerde de Wereldbank voor het eerst CPIA's, maar uitsluitend in geaggregeerde vorm zodat individuele landen niet herkenbaar waren. Landen werden ingedeeld in vijf categorieën (quintiles), van 'de beste' tot 'de slechtste'. In 2004 besloot de Wereldbank de gedetailleerde scores te publiceren voor de lage-inkomenslanden. Voor deze groep landen spelen de CPIA-scores een centrale rol in de toewijzing van kredieten en schenkingen. Bron: *Analysis cast doubt on Bank scorecard: CPIA numbers made public for the first time*, www.brettonwoodsprojects.org.

458 De frequente kleine en grote wijzigingen verminderen de mogelijkheid om het *Track Record* ook te gebruiken als een monitorinstrument, een functie die sommige medewerkers op het departement wel eraan toekennen. Overigens kon er slechts één schriftelijke verwijzing naar deze monitorfunctie gevonden worden.

459 Praktische problemen zijn dat de CPIA-scores van een land formeel vertrouwelijk zijn en 'verborgen' in de zogenaamde quintielen. Vergelijking wordt bemoeilijkt doordat de CPIA-scores van 1-6 lopen, de Kaufmann-scores van -100 tot +100 en het *Track Record* van a-d. Een handreiking geeft gedetailleerde verdeelsleutelformules voor de ambassades, zoals 'a-score kernvraag komt overeen met 3 punten, b-score ... 2 punten... 2,25 ≤ 3 punten = Kaufmann-score 43 ≤ 100 = waardering clusteronderdeel C2 met a ...'. Bron: *Handreiking Track Record, Welke mate van alignment is mogelijk en welke hulpmodaliteiten komen hiermee overeen?*, DVF/AS, ministerie van Buitenlandse Zaken.

vangen door begrippen over *public finance management* en Basisvoorwaarden Goed Bestuur. Bestuur moet beoordeeld worden met een score van a-d; tussenliggende scores zijn niet toegestaan, en afronding naar boven is aanbevolen als de trend positief is. Overigens stelden medewerkers van het departement dat de score op goed bestuur formeel nauwelijks meewoog in de ‘beslisboom’ over de hulpmodaliteit; dat gebeurde pas voor het jaar 2007.

Interviews op het departement gaven aan dat er meningsverschillen zijn geweest rond de herformulering van het *Track Record* in 2004. Waar uiteindelijk gekozen is voor nauw aansluiten bij internationale meetinstrumenten zoals CPIA-scores en Kaufmann-indicatoren, wezen diverse medewerkers op de groeiende methodologische kritiek op deze instrumenten. Een greep uit de reacties: ‘Kaufmann-indicatoren (...) zelfs de Wereldbank gebruikt ze vaak niet’, ‘je kunt er geen wiskunde van maken’ en ‘er werd voorbijgegaan aan algemeen erkende problemen van de indicatoren’, ‘we hebben (...) op hoog niveau verdedigd dat de Kaufmann-indicatoren (...) geen objectieve basis zijn om besluitvorming op te baseren’.⁴⁶⁰ Desondanks is besloten tot introductie van deze indicatoren ‘omdat de politieke en ambtelijke top indicatoren wensten’.⁴⁶¹

12.3.4 Coherentie tussen de drie instrumenten

Op het eerste gezicht lijken de drie instrumenten bij elkaar aan te sluiten: een beleidsnotitie geeft analysekaders, een handboek geeft praktische suggesties voor interventie, en een *Track Record* assisteert in de beoordeling. In de praktijk was er echter nauwelijks coherentie. De Notitie Goed Bestuur kreeg geen steun van de politieke en ambtelijke top. Het handboek verwees slechts terloops naar de notitie en vertoonde overlappingsen en hiaten. Tussen 1999 en 2004 was er wel een inhoudelijke samenhang tussen het *Track Record* en de Notitie Goed Bestuur, omdat beide met de PRET-indicatoren werkten.⁴⁶² Deze samenhang verdween in 2004 toen in het *Track Record* de PRET-indicatoren vervangen werden door de analytische kaders van de Wereldbank en de Kaufmann-indicatoren. Het *Handboek* uit 2004 daarentegen schenkt slechts minimale aandacht aan de Kaufmann-indicatoren.

⁴⁶⁰ Mogelijk is dit een verwijzing naar de DMV-notitie *Modellen van landenselectie en het gebruik daarbij van indicatoren van goed bestuur* van februari 2005. Die vermeldt alle kritiek op de indicatoren, maar concludeert toch dat zij referentiepunt zijn in het *Track Record*, met verwijzing naar de komende resultatenrapportage naar de Tweede Kamer.

⁴⁶¹ Mogelijk heeft de top geanticipeerd op de tweejaarlijkse resultatenrapportages aan de Tweede Kamer. Daarin staan meetbare resultaten van Nederlandse ontwikkelingsgelden; een moeilijke taak omdat de meeste hulp voor goed bestuur in multilateraal verband wordt gegeven en er geen direct causaal verband tussen gegeven hulp en verandering in het partnerland aan te tonen is. Een betrokken BZ-medewerker noemde de opdracht om meetbare resultaten op goed bestuur te registreren ‘een kwelling’.

⁴⁶² PRET-indicatoren behelzen Participatie, Rechtmatigheid, Effectiviteit en Transparantie; zie *Notitie Macrogeoriënteerde Programmahulp*, TK 26 433, nr.22, december 1999.

Beleidsmedewerkers gaven ook aan: 'Er was geen verbinding tussen die drie instrumenten tussen 1998 en 2005'.

Coherentie tussen de instrumenten begon vanaf eind 2004 wel vorm te krijgen. De plv. DGIS suggereerde bij aanbidding van het *Handboek* aan de ambassades om het te gebruiken bij het invullen van de *Track Record*. En het rapportageformat bij het nieuwe *Track Record* in oktober 2004 stelde dat 'de minister heeft ingestemd met (...) het *Handboek Goed Bestuur* (...), daarmee is een beleidskader beschikbaar gekomen'. Verder gaven diverse geïnterviewde beleidsmedewerkers aan dat sinds 2005 beter en meer overleg plaatsvond tussen de directies over de *Track Records*, waarbij doelbewust getracht is 'onduidelijkheden, overlap en lacunes weg te werken'. Directies verdeelden de verantwoordelijkheden voor het ondersteunen of beoordelen van het werk van de ambassades. Zo richtte de Directie Effectiviteit en Kwaliteit (DEK) zich meer op de effectiviteit en DMV meer op de legitimiteit van goed bestuur. Directies ondersteunden actief ambassades bij de opstelling van een meerjarig strategisch plan (MJSP).

12.4 Gebruik van instrumenten

Onderzocht is of de drie instrumenten daadwerkelijk gebruikt zijn, of de prioriteiten van partnerlanden een rol speelden en of de instrumenten adequaat waren om bestuur te beoordelen.

12.4.1 Notitie Goed Bestuur en Handboek Goed Bestuur

Van de negentien geïnterviewde medewerkers op de ambassades in de drie onderzochte partnerlanden Ghana, Mali en Tanzania bleken drie de conceptbeleidsnotitie uit 1999 te kennen. Geen van hen gebruikte de notitie, al gaf volgens sommigen de notitie destijds aanleiding tot debatten over de 'façade van gunstige macro-economische cijfers' of de 'virtuele beleidsrealiteit in de hoofdstad'. Over het *Handboek* uit 2004 stelden zeven van de negentien geïnterviewde ambassademedewerkers dat ze het kenden. Enkel vonden het een 'nuttige introductie', anderen achtten het 'niet bruikbaar'. Slechts twee ambassademedewerkers hadden het *Handboek* gebruikt. Hieruit valt te concluderen dat noch de notitie uit 1999 noch het handboek uit 2004 feitelijk gebruikt zijn op de ambassades. Dit was waarschijnlijk ook wel bekend op het departement. Zo gaf een medewerker op het departement aan dat 'commentaar van de ambassades [was] dat de notitie uit 1999 onvoldoende praktische sugges-

ties bevatte'.⁴⁶³ En over het handboek uit 2004 merkte een andere beleidsmedewerker in Den Haag op 'nooit een reactie van de ambassades op het handboek [te hebben] gehad'.

12.4.2 Track Record

Het Track Record is op de ambassades wèl gebruikt, zelfs in toenemende mate. Uit analyse van de Track Records en uit interviews met beleidsmedewerkers van het departement komen vier zaken naar voren.

Ten eerste zien de ambassades het Track Record vooral als een rapportage aan het departement en niet als een instrument voor analyse of beoordeling op de ambassade. De ambassades gaven aan dat vóór 2005 of 2006 de invulling van het Track Record en de afhandeling met het ministerie een taak was van de Chef de Poste of het hoofd Ontwikkelingssamenwerking die er nauwelijks andere medewerkers bij betrokken. Sommige ambassades kopieerden delen van de tekst uit het Track Records naar dat van het volgende jaar.⁴⁶⁴ Het departement wist daarvan. Een medewerker op het departement verklaarde dat het format van het Track Record deels opzettelijk werd gewijzigd, 'zodat ambassades niet simpel kunnen kopiëren en moeten stilstaan bij de invulling'.

Ten tweede blijken de meeste Track Records normerend of concluderend te zijn zonder vermelding van bronnen of referentiepunten, zoals 'corruptie lijkt toe te nemen, tegelijkertijd blijken anti-corruptiemaatregelen voornamelijk cosmetisch'.⁴⁶⁵ De bronnen die wel genoemd zijn, zijn vrijwel uitsluitend officiële beleidsstukken of internationaal onderzoek. Hierbij past de kanttekening dat diverse vragen in het Track Record moeilijk zonder diepgaand onderzoek te beantwoorden waren, zoals *How effective is governance and is the public sector effectively organised?* Vanaf het nieuwe Track Record-format in 2004 moesten ambassades de CPIA-scores als referentiepunt gebruiken voor hun beoordeling. Ze leken die beoordeling vooral te baseren op impressies uit donoroverleg, kranten en informele gesprekken, soms met een verwijzing naar dezelfde bronnen als die van het CPIA. Vrijwel alle geraadpleegde medewerkers van het ministerie gaven ook aan dat de invulling van Track Records uiteindelijk per persoon blijft variëren.

⁴⁶³ Volgens Twynstra Gudde liep de introductie van het thema goed bestuur in BZ op tegen dezelfde problemen als andere vernieuwingen: 'Gemengd (...) door een groeiende consensus tussen boven en onder dat het allemaal te academisch en te weinig praktijkgericht was'.

⁴⁶⁴ Zo is de toelichting op de beleidsdialoog in Ghana's Track Record 2005 grotendeels gelijk aan die uit 2004.

⁴⁶⁵ Track Record Mali 2002.

Ten derde bleken de ambassades en het departement regelmatig van mening te verschillen over de uiteindelijke beoordeling. Ambassades oordeelden in het algemeen positiever dan het departement. Misschien hechtten de ambassades meer belang aan het handhaven van de beleidsdialoog, waarvoor zij begrotingssteun als voorwaarde en steun zien. Maar het bleef voor ambassademedewerkers onduidelijk hoe het departement op grond van hetzelfde *Track Record* tot een andere eindbeoordeling kwam. Sommige medewerkers op het departement vermoedden dat *Track Records* door de ambassades nogal eens ingevuld werden ‘met een gewenste eindscore in het achterhoofd’. De ambassades op hun beurt verdachten het departement van hetzelfde: ‘Het departement gaat scores nu anders invullen, waardoor landen die voor 2006 ruim kwalificeerden voor begrotingssteun ineens niet meer in aanmerking komen. Schuivende doelpalen’.

Ten vierde lijkt het er op dat inmiddels meer personen betrokken zijn bij het *Track Record*. Alle onderzochte ambassades gaven aan dat de *Track Records* sinds 2005 of 2006 in teamverband zijn opgesteld. Hoewel de *Track Records* van 2005 nog steeds weinig bronvermeldingen toonden en beoordelingen maakten zonder referentiepunten, ontstond er door teamwork waarschijnlijk wel een product dat minder de indrukken van een individu weergaf en aan kwaliteit won. Ook op het departement raakten meer mensen betrokken bij de beoordeling van de *Track Records*. DEK besprak sinds 2001 de *Track Records* van landen die begrotingssteun kregen met de Wereldbank in Washington. Sinds 2005 deden meer directies mee aan de beoordeling en sinds 2006 ook de landenmedewerkers. Pas voor 2007 is de beoordeling van de bestuurskwaliteit in het *Track Record* verschoven van aanvullend naar essentieel in de besluitvorming over begrotingssteun.

In 2006 voerde DEK een interne *review* uit naar het gebruik van het *Track Record*, die tot enigszins andere bevindingen kwam. (De enquête is gehouden onder alle 36 partnerlanden en de betrokken directies van het departement.) De belangrijkste bevindingen waren:

- 1) zowel ambassades als directies waren over het algemeen tevreden met het *Track Record*;
- 2) het *Track Record* werd ervaren als een geschikt instrument om de (maximaal toegestane mate van) *alignment* te bepalen;
- 3) de ambassades waren tevreden over de samenwerking met het departement.⁴⁶⁶

466 Verslag *review Track Record, Keeping on track*, DEK, Hans Pelgröm en Marc Rooijackers, 16 juni 2006.

De meerderheid van de ambassades gaf aan dat het *Track Record* uitsluitend kan dienen ter onderbouwing van de mate van *alignment* en modaliteitenmix: uiteindelijk wegen volgens hen andere (externe) factoren, zoals politieke omstandigheden en keuzes van andere donoren, mee in de definitieve vaststelling van *alignment* en modaliteitenkeuze. Een kwart van de ambassades gaf aan nauwelijks samen te werken met de ondersteunende directies in Den Haag. Wel is de samenwerking met DEK positief beoordeeld. Zowel ambassades als directies bleken voorstander van een actievere betrokkenheid van de regiodirecties bij het *Track Record*-proces.⁴⁶⁷

12.4.3 Beleidsdialoog

Hoewel de ambassades de notitie uit 1999 en het handboek uit 2004 niet gebruiken, bleek uit interviews dat zij veel tijd en aandacht wijdden aan een belangrijke aanbeveling uit beide documenten: de beleidsdialoog met overheden en het maatschappelijk middenveld. Om het karakter van deze beleidsdialoog te achterhalen zijn 52 interviews gehouden en schriftelijke bronnen geraadpleegd in de drie partnerlanden.

12.4.3.1 Donorcoördinatie

De beleidsdialoog is bedoeld om harmonisatie met donoren en *alignment* met het ontvangende land te bereiken. Basis voor de dialoog vormen de *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP's), waarin verbetering van bestuur naast armoedebestrijding centraal staat. Recente onderzoeken geven tegenstrijdige beelden over de effecten van harmonisatie. Enerzijds lijkt harmonisatie sterk toegenomen, anderzijds wijzen evaluaties in bijvoorbeeld Ghana er op dat programmahulp als percentage van ODA van 1999 tot 2002 toenam van 30 naar 58, maar daarna gestaag afnam tot 35 in 2005. Wat de trend ook is, vrijwel alle beleidsdialogen gebeuren in multidonorverband; bilateraal overleg vindt vrijwel niet meer plaats. Rond deze toenemende donorcoördinatie kwamen in dit onderzoek twee zaken naar voren. Ten eerste een discussie over de mate van *ownership*: de mate waarin landen eigen prioriteiten, beleid en behoeften centraal stellen. Ten tweede een discussie over de relevantie van eigen - Nederlandse - instrumenten om de bestuurskwaliteit te bevorderen of te beoordelen.

Wat *ownership* betreft bleken er in de drie partnerlanden uitgebreide en vergelijkbare overlegstructuren te zijn ontstaan. Topoverleg vindt plaats tussen de leidinggevenden van de donoren en de politieke leiding van het hulpontvangende land. Breder overleg over de grote lijnen van PRSP, begrotingssteun en sectorale steun

⁴⁶⁷ Idem.

vindt plaats tussen vertegenwoordigers van donoren en vooral het lokale ministerie van Financiën. Een derde circuit is het overleg tussen sectordeskundigen van donoren en de sectorale ministeries over de voortgang van sectorale programma's. De algemene indruk is dat veel vooroverleg plaatsvindt tussen donoren zonder (substantiële) deelname van de overheden. Alle geïnterviewde ambassade medewerkers uitten twijfels over de mate van *ownership* van de overheden: *'Recente notulen van een bijeenkomst lijken nogal "opgepoetst" te zijn en een betere indruk van het besluitvormingsproces te geven dan er in werkelijkheid plaatsvond'*. De overheden in de drie landen spraken vooral over 'partnerschap'; in de interviews met hen viel het woord *ownership* niet eenmaal. Lokale NGO's en onderzoeksbureaus in alle drie de partnerlanden stelden: *'The policy dialogue agenda gets set by the donors'*.⁴⁶⁸

Wat het tweede punt betreft, de relevantie van Nederlandse instrumenten voor de beoordeling van bestuurskwaliteiten, uitten diverse ambassade- en departementsmedewerkers hun twijfels: *'Er zijn hier veel donoren, wij zijn een van de vele spelers. Er is dan ook geen sprake van het ontwikkelen van een bilaterale Nederlandse visie op bestuur in Tanzania'*. Op het departement stelden sommigen dat de bij de PRSP behorende *Performance Assessment Frameworks* *'wellicht zelfs het Track Record overbodig kunnen maken'*.

Het risico van toenemende donorcoördinatie is dat posities meer het karakter van de grootste gemene deler krijgen. Een eenzijdige of bilaterale positie kiezen verkleint de politieke haalbaarheid, gezien het afnemende relatieve gewicht van de Nederlandse financiële bijdrage. Om toch effectief te opereren in multidonorverband proberen ambassades het voorzitterschap van bepaalde werkgroepen te bekleden. Dan doet zich soms het dilemma voor dat Nederland onder druk komt te staan om programma's mede te financieren die niet voldoen aan de Nederlandse toets. Maar, *'als Nederland niet neertelt, dan telt het niet mee'*.⁴⁶⁹ Dit dilemma gaf nogal eens spanning tussen de ambassades en het departement.⁴⁷⁰

468 Ook Oxfam, een van de kritische stemmen, stelt na analyse van een aantal casestudies van donorcoördinatie, dat het nodig is het proces te verschuiven van *'donorship naar ownership'* (Oxfam 2004). Ander vergelijkend onderzoek tussen meerdere landen concludeert dat de mate van afhankelijkheid van donoren omgekeerd evenredig lijkt aan de mate van *ownership*. *'In Mali national ownership of plans in any thoroughgoing sense is not seen as a realistic objective, given the dominance of donors in the country'*.

469 E-mail van de ambassade in Accra aan landenteam, 12 november 2003.

470 Zoals blijkt uit de e-mailwisseling tussen DAF, DEK en de ambassade in Dar es Salaam over het beoordelingsmemorandum macrosupport van 1 november 2002. Daarbij worden argumenten als *'verdient Tanzania wel macrosteun'* afgewogen tegen argumenten dat meerjarige macrosteun Nederland tot een betrouwbare partner maakt, zodat Nederland een positie heeft om de dialoog te sturen.

12.4.3.2 Centrale rol van het ministerie van Financiën

Door de PRSP's is armoedebestrijding centraal komen te staan in nationaal beleid en onder verantwoordelijkheid gaan vallen van de ministeries van Financiën. Vrijwel alle geraadpleegde medewerkers van het departement bevestigden dat het ministerie van Financiën veel invloed heeft bij zowel de opstelling van sectorale ontwikkelingsprogramma's als bij het monitoren ervan. Dat lijkt vier gevolgen te hebben. Ten eerste treden in de dialoog tussen donoren en overheid vooral de financieel-administratieve indicatoren van ontwikkelingsprogramma's op de voorgrond. Inhoudelijke aspecten, zoals capaciteitsopbouw of institutionele ontwikkeling, komen op de tweede plaats. Ook letterlijk, want in de grotendeels geharmoniseerde financiering van de sectorale programma's wordt een eerste tranche (60-80%) betaald bij het voldoen aan financieel-administratieve voorwaarden, en de tweede pas na beoordeling van inhoudelijke of sectorspecifieke doelstellingen.

Ten tweede worden ook de gesprekken tussen donoren en ministeries over sectorale programma's vaak gevoerd door vertegenwoordigers van de financiële afdelingen. In landen als Mali zijn medewerkers van departementen van Administratie en Financiën van de ministeries van Onderwijs of Gezondheidszorg gedetacheerd door het ministerie van Financiën en daar ligt ook hun primaire loyaliteit. Themadeskundigen op de ambassades zeggen vooral tijd te besteden aan het vertrouwd raken met financieel-administratieve processen.

Een derde gevolg is dat actoren uit de lagere echelons naar de achtergrond of helemaal uit het zicht verdwijnen. Themadeskundigen gaven aan (te) weinig toe te komen aan contacten op uitvoeringsniveau. Donoren dreigen verrast te worden door discrepanties tussen afspraken die met het ministerie van Financiën gemaakt zijn en de daadwerkelijke uitgaven op lokaal niveau. Recente onderzoeken in de vorm van *Public Expenditure Tracking* in Ghana laten grote afwijkingen zien tussen onderhandelde budgetallocatie op centraal niveau en daadwerkelijke uitgaven op lokaal niveau. Zo zijn er afwijkingen van circa 42% in het onderwijs en circa 68% in de gezondheidszorg. In Tanzania's onderwijssysteem varieerden die afwijkingen tussen de 36 en 46%.

Het vierde gevolg van de principale rol van het ministerie van Financiën is dat de *civil society* een ongestructureerde bijdrage levert aan de beleidsdialoog. Maatschappelijke organisaties klagen alleen geconsulteerd te worden op momenten die de overheid kiest, vaak onder druk van donoren. Overheden en de *civil society* wantrouwen elkaar. De *civil society* voelt zich buitengesloten, terwijl de overheid vindt dat de *civil society* op ongepaste of ongeïnformeerde wijze wil meepraten over

beleid. Donoren hebben uiteenlopende opinies. Zo sprak de Wereldbank in 2002 schriftelijk zijn afkeuring uit over een door maatschappelijke organisaties georganiseerde schaduwconferentie over het Ghanese PRSP. Anderzijds werden Nederlandse ambassades door maatschappelijke organisaties in alle drie de partnerlanden geprezen voor hun inspanningen om hen bij de beleidsdialoog te betrekken.⁴⁷¹ Het maatschappelijk middenveld gebruikt vaak informele en persoonlijke contacten met donoren en overheid om informatie over de beleidsdialoog te verkrijgen of er een bijdrage aan te leveren.

Ministeries die nog sectorale begrotingssteun krijgen betwijfelden unaniem of een verschuiving naar algemene begrotingssteun (optimale *alignment*) wenselijk is. Niet alleen vreest men dat de financiële middelen trager beschikbaar komen, men voorziet ook dat het geld makkelijker een andere bestemming krijgt dan overeengekomen. Ambassades deelden die twijfel in het recente verleden. Zo is de betalingsbalanssteun aan Ghana in 2000 niet aan het ministerie van Financiën overgemaakt maar aan de Centrale Bank, uit vrees dat het geld voor de verkiezingsstrijd zou worden gebruikt.⁴⁷² Ook speelde een rol dat het hier om incidentele begrotingssteun ging. (Zie hoofdstuk 6 Algemene begrotingssteun.)

12.4.3.3 Dialoog tussen lokale actoren

Over het algemeen is er weinig dialoog tussen de verschillende lokale actoren. Het gaat dan niet alleen om de beleidsdialoog, maar ook om de principes van *accountability* en *responsiveness* - fundamentele onderdelen van de legitimiteit van de overheid. Deze evaluatie wijst uit dat de dialoog in het kader van PRSP's (nog) geen duidelijke bijdrage levert aan het versterken van die principes. Ook ander onderzoek wijst in die richting.⁴⁷³

Donoren hebben een centrale plaats in de beleidsdialoog. Zoals een vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie het uitdrukte: *'If donors are removed from the picture, there is no dialogue left at all'*. Maar ook in de processen van *accountability* en *responsiveness* van de overheid lijken donoren een centrale rol in te nemen. Een vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie stelde: *'La difficulté aujourd'hui est que le gouvernement est plus orienté vers l'extérieur, vers les bailleurs de fonds, que vers l'intérieur, vers sa propre population. De cette manière le gouvernement cherche et reçoit une légitimité externe, mais pas une légitimité interne'*. Donoren en sommige vertegenwoordigers van de *civil society* pleitten voor meer steun aan de *civil society* om haar

471 Het huidige PRSP-proces blijkt meer ruimte te bieden aan de *civil society* dan rond 2000 het geval was.

472 Memo van FEZ aan DGIS/plvDGIS over uitputting ODA-budget, 2000.

473 Zoals McGee, 2002, Craig en Porter, 2003, Evans en Ngalwea, 2003 en Oxfam, 2004.

positie tegenover de overheden te versterken. Anderen waren van mening dat de *civil society* dit op eigen kracht moet doen, omdat zij anders haar legitimiteit verliest. Ambassades leken zich bewust van deze delicate balans en steunden daarom sommige organisaties uit het maatschappelijk middenveld.

12.4.3.4 Monitoring en beheer

De groeiende donorcoördinatie en het toegenomen belang van algemene en sectorale begrotingssteun lijkten de agenda van de beleidsdialoog verschoven te hebben naar het vaststellen en monitoren van gekwantificeerde indicatoren. Het streven is bestaande monitorsystemen van de overheid te gebruiken. Dit alles is gericht op het terugbrengen van de transactiekosten en institutionele versterking. Desondanks gaven vooral de themadeskundigen tijdens de interviews aan dat zij veel tijd besteedden aan overleg over financieel-administratieve zaken: *‘Ik heb me deze eerste twee jaar van het werk meer met audits en financiën beziggehouden dan met mijn vakgebied’*. De beleidsmedewerkers vonden in het algemeen dat zij daardoor goed inzicht kregen in de praktijk. Soms leverde dat positieve waarderingen op, soms ook ergernis: *‘De financiële afdeling kon geen antwoorden geven op mijn vragen over hun rapportage, maar antwoordde: ‘Oké, geen probleem, wat wil je dan veranderd zien?’*.

Sommige ambassademedewerkers uitten ergernis over het feit dat vakdeskundigen *‘zoveel micro-managen. De dialoog [is] verworden tot een nodeloos technische en zeer lang slepende discussie over details in performance triggers’*. Een probleem dat ook andere onderzoekers signaleerden.⁴⁷⁴ Een andere ambassademedewerker concludeerde dat de focus op beheerszaken en het meten van indicatoren vertroebelend werkte, zodat *‘een open dialoog over strategie, trends en grote lijnen niet meer goed mogelijk is’*. Een vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie in een ander land uitte zich in soortgelijke termen door te stellen dat de meeste dialoog gaat over het meten van indicatoren en er geen aandacht is voor het ontwikkelen van structuren. Over het geheel is de indruk dat het meten soms het weten overschaduwet.⁴⁷⁵

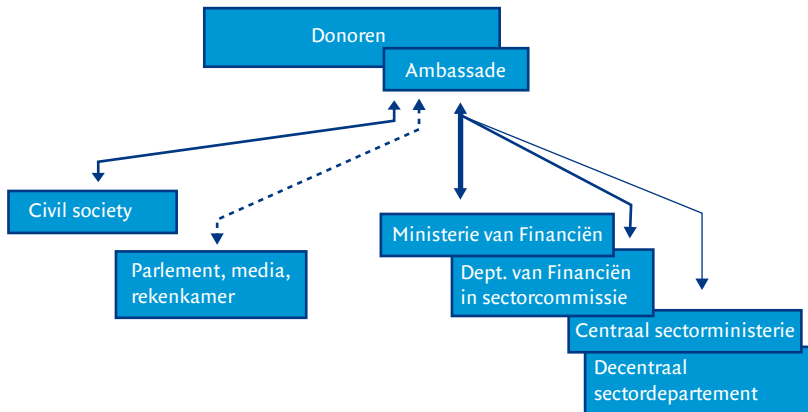
Al met al ontstaat een complex antwoord op de vraag welke rol de prioriteiten van partnerlanden speelden. Het is verhelderend om het begrip partnerlanden uiteen te trekken in diverse actoren. Figuur 12.1 is een vereenvoudigde weergave van het patroon van formele dialoog en communicatie tussen de actoren. Opvallend is dat donoren centraal staan. Principale gesprekspartners zijn de ministeries van Financiën, gevolgd door de Departementen van Administratie en Financiën en

474 Zoals Adam en Gunning, 2002.

475 Twynstra Gudde concludeerde al eerder dat *‘op de ambassades ten onrechte beheerszaken vaak de bouwtouwen voeren ten koste van inhoudelijke zaken: het vak moet weer op tafel’*, 2004.

daarna sectorale ministeries, waarbij nauwelijks contact lijkt te zijn tussen donoren en lokale departementen en actoren. Er lijkt weinig of geen formele communicatie of dialoog tussen de diverse actoren in een land.

Figuur 12.1 Dialoog en communicatielijnen

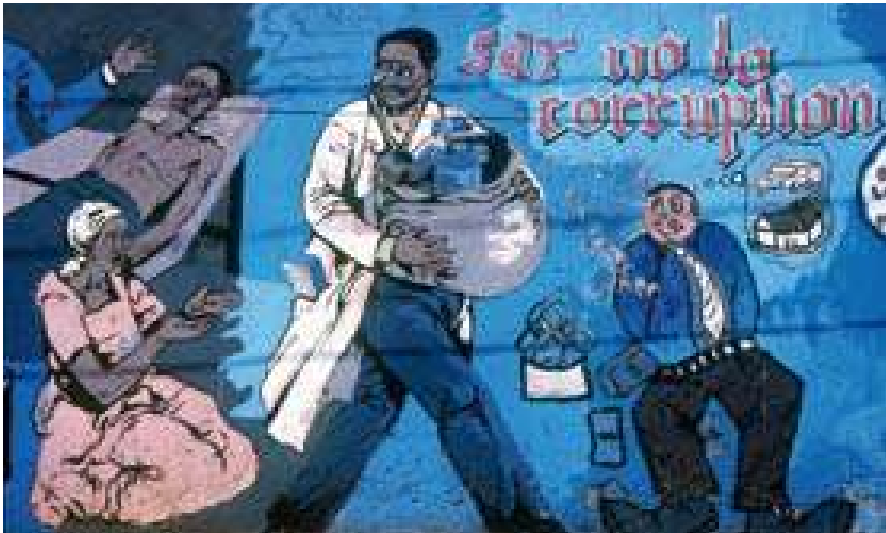


12.4.4 Geschiktheid van de instrumenten

Rest nog de vraag of de instrumenten adequaat waren om het bestuur in de partnerlanden te beoordelen. Dat de ambassades de *Notitie Goed Bestuur* en het *Handboek Goed Bestuur* niet gebruikten, kan erop duiden dat zij in hun ogen niet adequaat waren.⁴⁷⁶ Het derde instrument, het *Track Record*, is in de loop der jaren steeds meer een instrument voor gekwantificeerde beoordelingen geworden, gericht op de effectiviteit van bestuur en de formele instituties. Het risico is dat aandacht voor de legitimiteit van bestuur en de informele aspecten ervan naar de achtergrond verdwijnen. Het *Track Record* lijkt een adequaat instrument te zijn voor het beoordelen van effectiviteit, maar nauwelijks van de legitimiteit van bestuur. Interessant is dat geëquipeerde ambassades voor de interne *review* van het *Track Record* van mening waren dat corruptie meer en scherper aan de orde dient te komen. Ook zou volgens hen de samenvatting van het *Track Record* een oordeel over de vorderingen in corruptiebestrijding moeten bevatten.⁴⁷⁷

⁴⁷⁶ Externe deskundigen zagen deze instrumenten echter wel als 'een slimme notitie' en 'conceptueel sterk Handboek'; meningen waarin het IOB-onderzoeksteam zich kan vinden, ook omdat de instrumenten goed aansloten bij het internationale debat.

⁴⁷⁷ *Keeping on track*, DEK, Hans Pelgröm en Marc Rooijackers, 16 juni 2006.



Meer aandacht voor corruptiebestrijding. Foto: Roel Burgler

12.5 Resultaten

Om te zien welke resultaten geboekt zijn met de drie instrumenten is onderzocht of ze hebben bijgedragen aan visie op de lokale bestuursituatie, welke rol zij speelden in de toekenning van begrotingssteun, en of het gebruik is veranderd na toekenning van begrotingssteun.

12.5.1 Visie op de lokale bestuursituatie

Visie op de bestuursituatie in een partnerland is noodzakelijk om te bepalen wat effectieve hulp is. Over de periode 1998-2004 is echter in geen van de drie partnerlanden een gedocumenteerde analyse of visie op de bestuursituatie aangetroffen.⁴⁷⁸ De ambassades gaven aan dat die er niet was: 'De bestuursvisie die in het hoofd zit, staat niet op papier'. Ook verwees men naar het *Track Record* als het visiestuk. Jaarplannen en jaarverslagen geven soms wel een aanzet, maar van enige omvang, diepgang of meerjarige consistentie is feitelijk geen sprake. De introductie in 2004 van het MJSP voor de ambassades vereiste een analyse van trends en actoren, maar de instructies verwezen niet expliciet naar goed bestuur. De MJSP's 2005-2008 toonden nogal wat verschillen in diepgang en breedte. Eén MJSP vermeldde de begrippen effectiviteit en legitimiteit, terwijl de andere dat niet of nauwelijks deden. MJSP's bleven vooral descriptief, verwijzend naar beleidsstukken en institu-

⁴⁷⁸ De opdracht van het onderzoeksteam was beperkt tot het handboek uit 2004, maar omdat dat nauwelijks gebruikt bleek te zijn, is het onderzoek uitgebreid naar alle instrumenten, dus ook het *Track Record*.

tionele visies. Bovendien bevatten de MJSP's weinig of geen bronverwijzingen. Regelmatig zijn normatieve uitspraken aangetroffen zonder dat duidelijk was wat de ijkpunten of bronnen waren: 'patchy record in implementation', 'malfunctioning judiciary', of 'wide-spread dissatisfaction'.

Zo ontstaat de indruk dat de onderzochte ambassades nauwelijks een visie op de bestuursituatie hebben ontwikkeld of vastgelegd. In MJSP's stond de positionering van de ambassade in het krachtenveld van donoren en overheid centraal; deze visie en strategie leken wel onderbouwd en afgewogen. Sommige geïnterviewde medewerkers stelden duidelijk dat de ambassade weliswaar geen uitgewerkte visie op de bestuursituatie heeft, maar dat dat in de nabije toekomst zou veranderen.⁴⁷⁹

12.5.2 Toekenning van begrotingssteun

Aangezien de notitie uit 1999 en het handboek uit 2004 feitelijk niet zijn gebruikt, is alleen de rol van de Track Records in de toekenning van begrotingssteun te onderzoeken. Medewerkers van het departement merkten op dat tot 2006 de scores op het onderdeel over goed bestuur formeel niet meegewogen zijn in de 'beslisboom' rond toekenning van begrotingssteun. Eerder IOB-onderzoek concludeerde dat toekenning van algemene begrotingssteun in 1999 vooral bepaald werd door een streven om bestaande hulprelaties voort te zetten en door macro-economische indicatoren; beoordeling van de bestuurskwaliteit speelde nauwelijks een rol.⁴⁸⁰ De Track Records over 1999 bevestigen die conclusie.

Het concept-Track Record dat DAF in 1999 opstelde voor Ghana vermeldde bijvoorbeeld onder goed bestuur 'met regelmaat excessief gewelddadig' optreden van de politie en slechts relatieve vrijheid van media. De ambassade suggereerde om de zin over het politieoptreden te vervangen door 'de politie treedt soms hard op' en vond dat de opmerking over de media geschrapt kon worden omdat 'de oppositionele media zich soms wel heel veel permitteert'.⁴⁸¹ Ghana ontving algemene begrotingssteun. Voor Tanzania concludeerde de ambassade: 'Op het gebied van goed bestuur (...) laat het land veel te wensen over'. Maar omdat Tanzania een 'redelijk solide macro-economisch beleid' had 'dat wordt gesteund door de IFI's' en 'gezien het feit dat Tanzania een van de landen is waarmee Nederland een structurele OS-relatie wil aangaan', is toch voorgesteld algemene begrotingssteun toe te kennen.⁴⁸²

479 Verwezen werd naar de *Strategic Governance and Corruption Analysis*, die vanaf 2007 in diverse landen uitgevoerd kan worden.

480 *Selectiviteit in Het Nederlandse Hulpbeleid, 1998-2004*, IOB, 2006.

481 Memorandum OS/Accra aan DAF/WA Voorstel programmahulp Ghana. Track Record, 1999.

482 Notitie over macro-exercitie 1999. Voorstel Tanzania, zonder datum.

Track Records, zo is te concluderen, functioneerden vooral als rood, oranje of groen licht voor een principebesluit over toekenning van begrotingssteun. Aspecten van bestuurskwaliteit speelden geen rol. DEK erkende dat ook: *‘Met betrekking tot de mate van alignment kan er gefaald worden op goed bestuur, maar de aanpak kan toch volledig aligned zijn’*.⁴⁸³ Begrotingssteun leek eerder een middel te zijn om partners rond de tafel te krijgen: *‘We moeten begrotingssteun geven om de dialoog met de nieuwe regering op gang te krijgen’*.⁴⁸⁴ De rol van de Track Records lijkt onveranderd in 1998, toen de Algemene Rekenkamer concludeerde: *‘Een belangrijk deel van de uitgaven voor programmahulp vond plaats aan landen die daar gezien hun Track Record niet voor in aanmerking kwamen’*.⁴⁸⁵

12.5.3 Invloed van begrotingssteun op het Track Record

Vanaf 1999 nam de politieke druk toe om over te gaan tot begrotingssteun: *‘R heeft aangegeven voorstander te zijn van het schuiven van project- naar programmahulp. Andersom zou een stap terug zijn. (...) Hiervoor is vooraf toestemming nodig vanuit Den Haag’*.⁴⁸⁶ Geraadpleegde ambassade medewerkers gaven ook aan dat de politieke druk toenam door de Verklaring van Parijs uit 2005 over donorharmonisatie en alignment, die stelt dat in 2010 minimaal 66% van de hulp in programmatische vorm moet verlopen. Andere factoren bewogen ambassades niet zozeer naar begrotingssteun, maar weerhielden hen van kritische beoordelingen van het bestuur als dat tot minder begrotingssteun zou leiden. Donoren die soms 40-50% van een sectorbudget financieren staan voor een moreel dilemma. Een geraadpleegde beleidsmedewerker stelde: *‘Ik heb de trein toch door laten rijden’*. Daarnaast kan zich een bestedingsprobleem aandienen: *‘Toen we nog dertig of veertig projecten hadden konden we wel schuiven tussen begrotingsambassades. Maar nu hebben we nog drie of vier begrotingsambassades. Als er dan op een begrotingsambassade niet uitgegeven kan worden, is er een probleem’*.⁴⁸⁷

In deze context leek het voor de ambassades moeilijk negatieve beoordelingen op te nemen in het Track Record, zeker als dat gevolgen voor begrotingssteun zou hebben. Het was dan ook niet verrassend dat de Track Records in de totale beoordelingen consistent ‘voldoende’ scoorden. Wel werden er regelmatig duidelijke problemen beschreven in bepaalde onderdelen, ook over goed bestuur. Maar in de totale beoordelingen werden telkens gecompenseerd door verbeteringen op andere onder-

483 ‘Terugkomdagen DMV 2006, 13 en 14 juni 2006. DMV’, ministerie van Buitenlandse Zaken.

484 E-mail ambassade Accra aan DEK, 6 juli 2005.

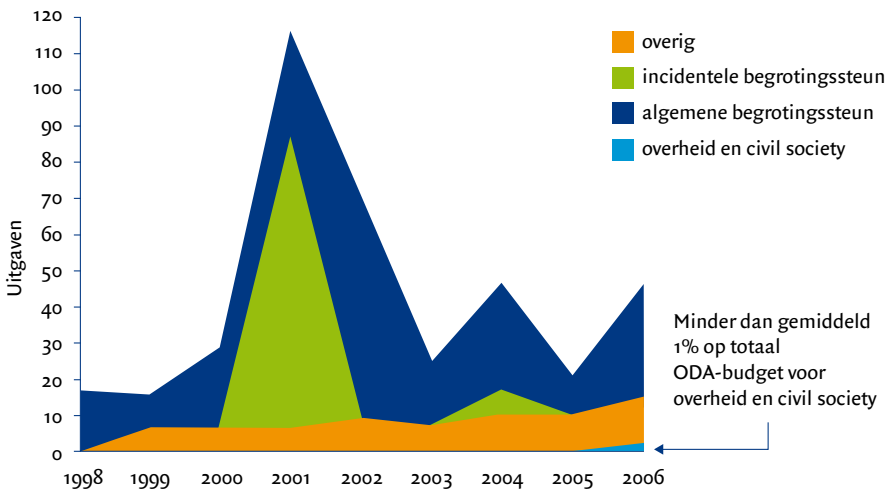
485 Programmahulp Rapport, TK 26 455, nr. 1-2, maart 1999.

486 ‘R’ is ambtelijk jargon voor ‘de minister voor Ontwikkelingssamenwerking’. Citaat komt uit het memorandum van plv. DGIS aan ambassade Dar es Salaam, 8 november 1999.

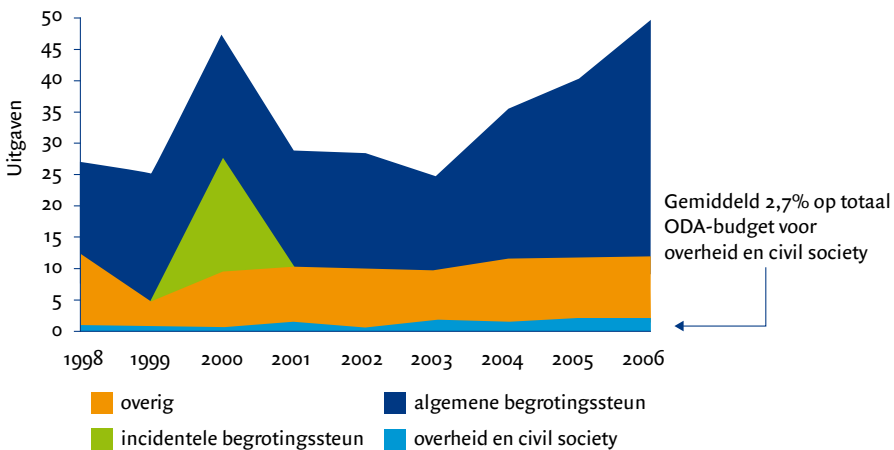
487 Bron: interviews medewerkers departement en correspondentie tussen ambassade medewerkers en het departement.

delen, zodat de totale beoordeling ‘voldoende’ bleef. Gezien de fluctuerende begrotingssteun in de periode 1998-2006 (zie figuur 12.2) lijkt er weinig verband met de gelijkblijvende beoordelingen in het Track Record. Geïnterviewde medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de ambassades bevestigden deze indruk: scores van het Track Record hebben nooit geleid tot veranderingen in de toekenning van begrotingssteun (Zie ook hoofdstuk 6 Algemene begrotingssteun.)

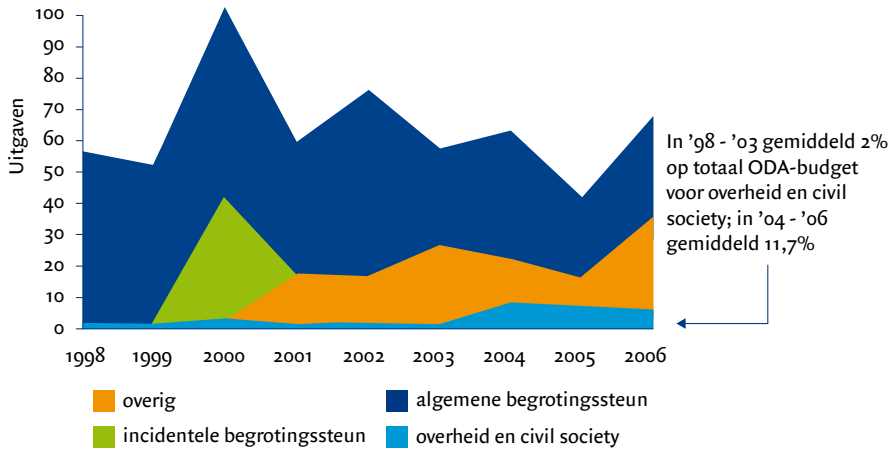
Figuur 12.2 Ghana, uitgaven incidentele en algemene begrotingssteun, overheid en civil society, en overige ODA, 1998-2006 (in EUR mln)



Figuur 12.3 Mali, uitgaven incidentele en algemene begrotingssteun, overheid en civil society, en overige ODA, 1998-2006 (in EUR mln)



Figuur 12.4 Tanzania, uitgaven incidentele en algemene begrotingssteun, overheid en civil society, en overige ODA, 1998-2006 (in EUR mln)



12.6 Conclusies

- De beleidsontwikkeling voor goed bestuur was moeizaam. De vraag was onder meer of goed bestuur diende voor de selectie van landen die voor Nederlandse hulp in aanmerking kwamen, of dat het een doelstelling moest zijn in het kader van armoedebestrijding.
- Het bleek moeilijk beleidsdocumenten over goed bestuur uit te breiden met instrumenten die voorzagen in de behoeften van de ambassades. De *Notitie Goed Bestuur* uit 1999 en het *Handboek Goed Bestuur* uit 2004 waren weliswaar conceptueel goed, maar zijn nauwelijks gebruikt door de ambassades. De notitie van 1999 ontbeerde steun van de politieke en ambtelijke top, waardoor de ambassades in de periode 1998-2004 feitelijk zonder richtlijnen voor goed bestuur bleven.
- Door de behoefte aan draagvlak voor het *Handboek Goed Bestuur* onder alle relevante directies werd dit document een 'kerstboom': iedere directie voegde haar eigen interesses toe aan het beleid en de instrumenten. Het handboek had wél steun van de top, maar is nauwelijks gebruikt door de ambassades.
- Medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn goed op de hoogte van het internationale debat over goed bestuur of laten zich snel informeren door externe deskundigen. Het departement en de ambassades slaagden er echter onvoldoende in om externe deskundigen te informeren over de plaats die hun kennis heeft gekregen in beleids- of instrumentontwikkeling.

- Het *Track Record* is het enige instrument dat op grote schaal gebruikt is tussen 1998 en 2005. De ambassades zagen het vooral als een rapportage-instrument.
- De aandacht voor bestuur in het *Track Record* is enkele malen verschoven van focus en gewicht; aan het eind van de geëvalueerde periode golden maatstaven van Wereldbank en IMF als vertrekpunt. Daarmee paste het *Track Record* in het algemene beeld van de dialoog over goed bestuur tussen de ambassades en de partnerlanden. Deze dialoog is vooral gevoerd over formele en financieel-administratieve processen rond begrotingssteun, in multilateraal verband, en met vertegenwoordigers van financiële afdelingen van de centrale overheid in de partnerlanden.⁴⁸⁸
- Het ministerie is er redelijk goed in geslaagd de effectiviteit van bestuur in partnerlanden te beoordelen, vooral de kwantificeerbare, institutionele en formele processen. De ambassades hadden echter moeite instrumenten op een transparante manier toe te passen. Het gebruik van informatiebronnen was vaak ondoorzichtig of persoonlijk getint. Waar minimale objectiviteit onhaalbaar was, is niet zichtbaar gestreefd naar variatie in bronnen of intersubjectiviteit. De ambassades slaagden er nauwelijks in werkvormen te ontwikkelen die gericht zijn op de kwalitatieve, dynamische en informele processen die achter de schermen van de formele instituties plaatsvinden.⁴⁸⁹
- De ambassades waren actief, creatief en redelijk succesvol in het vinden van vormen om de capaciteiten en rol van de *civil society* te bevorderen. Ze vonden het echter moeilijk om de capaciteiten van actoren in de meer klassieke controlerende functies (media, parlement, justitie en rekenkamers) te kennen en bevorderen. Hetzelfde gold voor de beleidsmatige en uitvoerende capaciteiten van actoren op centrale en vooral decentrale niveaus van sectorministeries.

12.7 Aandachtspunten

- 1) Het is van belang duidelijk te maken of het bevorderen van goed bestuur binnen het kader van armoedebestrijding een doelstelling op zichzelf is. Immers, de Nederlandse interventies voor goed bestuur worden gerechtvaardigd door het feit dat het bestrijden van wijdverbreide en diepe armoede bemoeilijkt wordt zonder goed bestuur. Tegen dit standpunt is in te brengen dat de afwezigheid van goed bestuur ook reden kan zijn om een land bilaterale steun te onthouden. Wel algemene begrotingssteun voor Burundi en géén

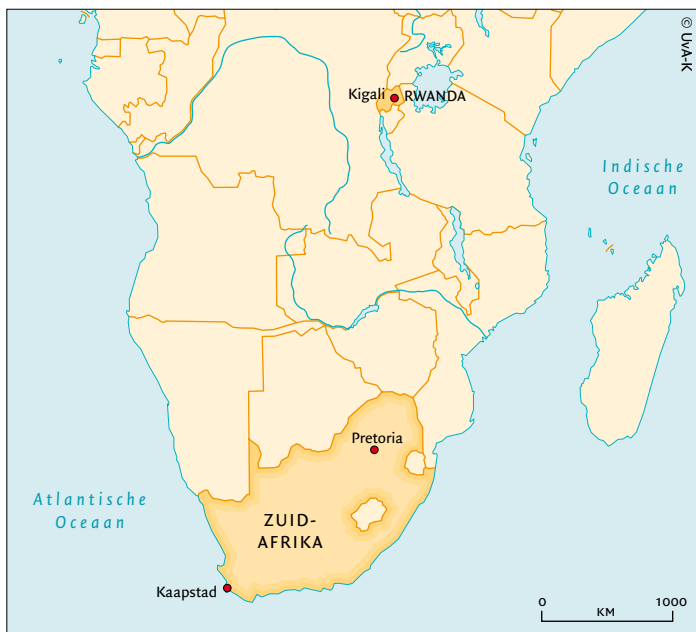
⁴⁸⁸ Nu sinds 2007 *Track Records* voor sectoren worden opgesteld is in de beleidsdialoog minder concentratie op het centrale ministerie van Financiën en komen vakministeries meer in beeld.

⁴⁸⁹ Per 2007 worden ook *Strategic Governance and Corruption Assessments* (SCAGA's) opgesteld, waarin gepoogd wordt wel achter de façade te kijken. Er is nog weinig ervaring met dit instrument.

algemene begrotingssteun voor Rwanda getuigen van deze tegengestelde opvattingen over goed bestuur (zie ook hoofdstuk 6). Een consequente, duidelijke en transparante toepassing van het beleid is echter in het belang van zowel geveer als ontvanger.

- 2) De aandacht voor meten dreigt het weten te overschaduwen. De gevolgen hiervan worden nog eens versterkt door de disproportionele aandacht van ambassades voor het lokale ministerie van Financiën en de financiële afdelingen van sectorministeries. De kennis van het departement in Den Haag neemt hierdoor af - en daarmee ook de capaciteit om een reële inschatting te maken van de noden, prioriteiten en mogelijkheden in het land waar Nederland goed bestuur en armoedebestrijding wil verwezenlijken. Het is van belang tijdig maatregelen te nemen om deze situatie snel en op juiste wijze te pareren.

13 Versterking van de rechtsstaat



13.1 Inleiding

‘Wat wij nu nodig hebben is gerechtigheid en geld, in die volgorde,’ zei een vooraanstaand Rwandees in de nadagen van de genocide van 1994. In hetzelfde jaar beschreven Zuid-Afrikaanse politici hun nieuwe grondwet als de ‘ziel van de natie’, met het recht als middel tot bevrijding in plaats van onderdrukking. In de jaren die volgden zou het recht inderdaad een cruciale rol spelen in de transitie naar democratie en stabiliteit. Bij de opbouw van de rechtsstaat, in een omgeving met ernstige mensenrechtenschendingen en gebrekkige institutionele capaciteit, wisten beide landen zich gesteund door Nederland.

Dit hoofdstuk evalueert de Nederlandse inzet ter versterking van de rechtsstaat in Rwanda en Zuid-Afrika in de periode 1998-2006. Het moet in samenhang worden gezien met hoofdstuk 12 Instrumenten voor goed bestuur en hoofdstuk 14 Conflicten.⁴⁹⁰

⁴⁹⁰ Aandacht voor mensenrechten komt in dit hoofdstuk naar voren, maar vertrekpunt is de bevordering van de rechtsstaat. Zie ook *Mensenrechten en bevordering van de rechtsstaat: Evaluatie van programma's en projecten 1998-2002*, IOB, 2005.

Vergeleken met andere continenten is de Nederlandse inzet op het gebied van de rechtsstaat in Afrika het grootst, met Rwanda en Zuid-Afrika als koplopers: de totale bilaterale middelen bedroegen tussen 1998-2006 ruim EUR 51 mln en bevordering van de rechtsstaat was een van de belangrijkste aspecten in de ontwikkelingssamenwerking met deze landen.

Voor deze evaluatie is een literatuuronderzoek gedaan, zijn beleidsdocumenten geanalyseerd en zijn interviews gehouden met medewerkers op het departement en op de ambassades in Rwanda (Kigali) en Zuid-Afrika (Pretoria).

13.2 Ontwikkeling van beleid

13.2.1 Definiëring van de rechtsstaat

Versterking van de rechtsstaat lijkt in de afgelopen twee decennia een panacee geworden voor vrijwel alle problemen in de wereld. Niet alleen investeerde de internationale gemeenschap sinds 1998 ruim EUR 680 mln op dit gebied, ook beleidsdocumenten van de Wereldbank en de VN-ontwikkelingsorganisatie UNDP kenden de rechtsstaat een grote rol toe in vrijwel alle ontwikkelingsprocessen. Terwijl Azië en Latijns-Amerika begonnen als de belangrijkste partners op dit gebied, namen later de investeringen in Afrika exponentieel toe: van ruim EUR 12 mln in 1994 tot EUR 75 mln in 2002. Anno 2006 gaat twee derde van het Nederlands budget voor de rechtsstaat naar Sub-Sahara Afrika.

De wijderverbreide aandacht voor het fenomeen rechtsstaat ging echter gepaard met weinig consensus over de invulling ervan. De rechtsstaat, aldus een waarnemer, leek wel de spreekwoordelijke olifant van een blinde: een slurf voor de een, een staart voor de ander.⁴⁹¹ De voorzitter van de International Court of Justice klaagde zelfs dat het onderwerp zo breed werd dat het ‘alles voor iedereen kon betekenen’.⁴⁹²

Toch zijn er pogingen tot definitie, en daarmee afbakening van het onderwerp, zoals door Thomas Carothers, de vaak in Nederlandse beleidsstukken aangehaalde deskundige. De rechtsstaat, stelt hij, ‘is een systeem waarin de regels kenbaar, helder geformuleerd en gelijkelijk toepasbaar zijn. Ze betreffen de burgerlijke en politieke vrijheden die de afgelopen vijftig jaar de status van universele mensenrechten verkregen. In het bijzonder heeft iedereen beschuldigd van een misdaad recht op een eerlijk proces en op het vermoeden van onschuld. De centrale instituties van het rechtssysteem, waaronder rechtbanken, aanklagers en

491 Rachel Kleinfeld, *The Problem of Knowledge*, in *Promoting the Rule of Law*, 2006.

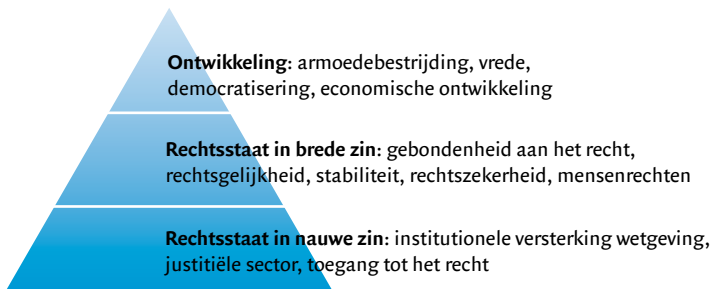
492 Rosalyn Higgins in een toespraak voor de London School of Economics, 2006.

de politie zijn redelijk eerlijk, competent en efficiënt. Rechters zijn onpartijdig en onafhankelijk, en niet vatbaar voor politieke invloed of manipulatie. Wellicht het belangrijkste: de regering is ingebed in een alomvattend juridisch raamwerk, ambtenaren accepteren dat het recht ook op hen van toepassing is en de regering houdt zich aan het recht'.⁴⁹³

De afbakening in dit hoofdstuk is op deze definitie gebaseerd.

De doelstellingen van het versterken van de rechtsstaat zijn op drie niveaus te formuleren (zie figuur 13.1). Ten eerste in smalle zin: verbetering van de wetgeving, versterking van de justitiële sector, vergroting van de toegang tot het recht. Dit niveau kan een doel op zich zijn, maar ook een middel om een rechtsstaat in brede zin, het tweede niveau, te bereiken: een regering die zich aan het recht houdt, gelijkheid voor het recht, stabiliteit, rechtszekerheid en naleving van de mensenrechten. Hierachter liggen echter nog abstractere doelstellingen, het derde niveau: armoedebestrijding, vrede, democratisering, economische ontwikkeling.

Figuur 13.1 Doelstellingenboom rechtsstaat



13.2.2 Het Nederlandse beleid

In hoofdstuk 12 is het Nederlandse beleid rond goed bestuur gereconstrueerd. Dit hoofdstuk beperkt zich tot aspecten die expliciet betrekking hebben op de rechtsstaat.

Voor de Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV) was beleidsvorming over de rechtsstaat lastig. De directie DMV kampte met een gebrek aan diepgaande kennis over het thema. ‘Wij weten hier nauwelijks iets van de rechtsstaat,’ aldus een verantwoordelijke. Ook heerste op DMV onzekerheid over wat zij kon bieden voor zulke contextspecifieke thema’s als goed bestuur en de rechtsstaat: ‘Het was op

493 Thomas Carothers, *The Rule-of-Law Revival*, 2006.



Formele rechtspraak. Foto: Linear

*DMV destijds nogal een stille toestand, ook vanuit het gevoel dat wij de ambassades zo weinig te bieden hadden.*⁴⁹⁴

Dat veranderde deels in 2003 met de verschijning van twee centrale beleidsdocumenten, *Aan Elkaar Verplicht* en *Sterke Mensen, Zwakke Staten*, die beiden goed bestuur en versterking van de rechtsstaat expliciet ten dienste van armoedebestrijding stelden. Een jaar later verscheen het *Handboek Goed Bestuur*, met handreikingen op het gebied van democratisering, mensenrechten, ondernemingsklimaat, corruptiebestrijding en de rechtsstaat (zie hoofdstuk 12 Instrumenten voor goed bestuur). Deze laatste handreiking definieert een rechtsstaat als *‘een staat waarin het recht als hoogste gezag wordt gehandhaafd’*. Bij lezing van de handreiking, en bespreking van de ervaringen van medewerkers op de ambassades ermee, valt het volgende op:

- het weinig operationele karakter: erg abstract en zonder praktijkvoorbeelden;
- het weinig contextuele karakter: slechts één model;
- de gebrekkige aandacht voor armoedebestrijding;
- institutionele versterking als doel en niet als middel.

Om de lacune in de kennis van de rechtsstaat op te vullen gaf het ministerie opdracht aan het Leidse Van Vollenhoven Instituut voor Recht, Bestuur en Ontwikkeling om een Kenniscentrum op te richten (KREO).

494 Interview medewerker departement.

13.2.3 Indicatoren voor beoordeling

Institutionele versterking van de rechtsstaat gaat om drie subdoelen: versterking van de kwaliteit van wetgeving door heldere, kenbare en gelijkelijk toepasbare regels; versterking van de justitiële sector waaronder de rechterlijke macht, het openbaar ministerie, de advocatuur en de politie; vergroting van de toegang tot het recht. Figuur 13.2 toont deze subdoelen die verschillende interventies en partners kennen en uiteenlopende investeringen in kennis, tijd en geld vergen.

Figuur 13.2 Versterking van de rechtsstaat, interventies en investeringen

Subdoel	Belangrijkste partners	Modus	Benodigde kennis	Tijds-investering	Kosten
versterking van de kwaliteit van wetgeving	wetgever, Law Reform Commissions	system-to-system-benadering, beleidsdialoog	sterk kennisintensief	hoog, vanwege kennisintensiviteit	laag
versterking van de justitiële sector	minister van Justitie, rechterlijke macht, advocaten, politie	grootschalige interventies gebaseerd op sectoranalyse, donorcoördinatie van groot belang	minder kennisintensief, in lijn met prioriteiten overheid	minder tijdsintensief	hoog
vergroting van de toegang tot het recht	NGO's	kleinschaliger	matig kennisintensief	hoog, contacten met verschillende NGO's	medium

Uit de beleidsdocumenten vallen ook voorwaarden voor succes te destilleren. Deze vormen de basis van de indicatoren voor de beoordeling van de interventies in Rwanda en Zuid-Afrika:

- 1) resultaatgerichtheid: in een project-, programma- of sectoromschrijving moeten output en outcome gedefinieerd zijn, die bij afronding ook bereikt moeten zijn;
- 2) relevantie: een interventie op het gebied van de 'smalle rechtsstaat' is relevant als deze ten dienste staat van doelstellingen op het gebied van goed bestuur ('brede rechtsstaat') en hogere ontwikkelingsdoelen zoals armoedebestrijding. Institutionele versterking is in de visie van het ministerie geen doel op zich, maar een middel tot een hele serie hogere doelen;
- 3) endogeniteit: om succesvol te zijn moeten transformatieprocessen van binnen-uit plaatsvinden. Naast *best practice* is ook *best fit* belangrijk, naast effectiviteit

ook legitimiteit. Van endogeniteit is bijvoorbeeld sprake als het land zelf interventies aandraagt en deze meefinanciert, of als de interventies expliciet in lijn zijn met de lokale rechtstraditie;

- 4) gebaseerd op een geïntegreerde aanpak: daarvoor is een goede inventarisatie nodig van belanghebbenden, capaciteiten, prioriteiten en knelpunten. Donorcoördinatie is onontbeerlijk, en is dan ook de belangrijkste indicator van een dergelijke aanpak;
- 5) gebaseerd op grondige kennis van het land: diepgaande kennis van de lokale rechtstraditie is noodzakelijk. Dat vergt een sectoranalyse, bij voorkeur gemaakt in samenspraak met lokale deskundigen;
- 6) gebaseerd op samenwerking met niet-statelijke actoren: om succesvol te zijn baseert het beleid zich niet alleen op de overheid, maar ook op niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en het bedrijfsleven. De vraag is dus of NGO's en het bedrijfsleven in de interventies als partner fungeerden.

13.3 Uitvoering van beleid

13.3.1 Rwanda

13.3.1.1 Recente geschiedenis

In de geschiedenis van het 'land van de duizend heuvels' komen drie elementen telkens terug: de centralistische en autoritaire politieke traditie, de rol van etniciteit en de sterke, niet altijd even gelukkige, buitenlandse betrokkenheid.

Rwanda kent nog grotendeels de grenzen van het prekoloniale koninkrijk van de *mwami*, dat sterk hiërarchisch georganiseerd en centralistisch van aard was. De van oorsprong sociaal-politieke categorieën Hutu en Tutsi kregen pas een etnische lading onder de Belgische kolonisator, die de verschillen institutionaliseerde en de Tutsi-bevolking stelselmatig bevoordeelde. Veel historici zien de discriminatie van de Hutu als een van de belangrijkste oorzaken voor de cycli van geweld die Rwanda zouden teisteren. De genocide in 1994 was niet de eerste, maar zeker de ergste uitbarsting van geweld in het Centraal-Afrikaanse land: in april 1994 was het neerschieten van een regeringsvliegtuig met daarin president Habyarimana aanleiding voor de extremistische leden van het Hutu-bewind om de al lang geplande genocide op de Tutsi-bevolking in gang te zetten. Binnen honderd dagen lieten ruim 800.000 mensen het leven, volgens vooropgezet plan en met

een grote rol van de media.⁴⁹⁵ Recente schattingen gaan uit van evenveel daders als slachtoffers.

Over de oorzaken van de genocide woedt een heftig debat. De extremistische vleugel van de regering verantwoordde destijds de volkerenmoord door te wijzen op de invasie in 1990 van het Tutsi-leger RPF (Rwandan Patriotic Front) vanuit Uganda. De huidige regering-Kagame, grotendeels afkomstig uit dit leger, wijst echter op de combinatie van etnische polarisatie onder Belgische overheersing en misbruik hiervan door de extremistische krachten in de regering. In mindere mate speelt de overbevolking een rol, net als de economische recessie, de straffeloosheid na eerdere volkerenmoorden, de buitenlandse druk op de regering-Habyarimana om democratische hervormingen door te voeren en de lange traditie van gehoorzaamheid aan de autoriteiten.⁴⁹⁶

Ook de rol van de donoren in de aanloop naar en ten tijde van de genocide kan op kritiek rekenen. Ook al noemden sceptici het land wel een *Entwicklungsdictatur*, Rwanda was begin jaren negentig een *donor darling*; een land met sterke buitenlandse betrokkenheid dat goed scoorde op vrijwel alle internationale indicatoren voor economische vooruitgang.⁴⁹⁷ Peter Uvin, die later de Nederlandse ambassade zou adviseren, betoogt dat de wijze waarop hulp tot stand kwam *‘interacted with the processes that underlay the genocide. Aid financed much of the practices of social exclusion, shared many of the humiliating practices, and closed its eyes to the racist currencies in society. Aid was also unwilling and possibly unable to stop the processes of radicalization that took place in the 1990s.’*⁴⁹⁸

Toen de genocide begon verlieten de meeste donoren ijlings het land, waardoor de Hutu-extremisten vrij spel hadden totdat het RPF-leger in juli 1994 een einde maakte aan de gruwelen. De betrokkenheid van de internationale gemeenschap bij het Rwanda van na 1994 valt niet los te zien van dit schuldgevoel over het verloop van de genocide. Ook kan de regering-Kagame alleen begrepen worden vanuit het feit dat deze grotendeels bestaat uit Tutsi, die om begrijpelijke redenen stabiliteit centraal stellen in de Rwandese politiek. Geholpen door massale internationale steun kreeg de Rwandese regering een indrukwekkende wederopbouw voor elkaar. De miljoenen vluchtelingen keerden terug, de verwoeste economie is anno 2007

495 *Rwanda: Death, Despair, Defiance*, African Rights, 1994; *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda*, Human Rights Watch, 1999; *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, 2, Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, 1996.

496 Idem.

497 Herbert Keiner, aangehaald in Gerard Prunier, *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*, 1995, p. 77

498 Peter Uvin, *Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda*, 1995.

sterker dan vóór 1994, in 2003 vonden de eerste verkiezingen plaats en nam Rwanda een nieuwe grondwet aan.

Het recht speelde een centrale rol in de wederopbouw. De justitiële infrastructuur is in hoog tempo opnieuw opgebouwd, met training van juristen, verbetering van juridische opleidingen, de bouw van rechtbanken en veel nieuwe wetgeving. Belangrijkste aandachtspunt was de rechtspleging rond de genocide. Rwanda werd een waar laboratorium voor *transitional justice*. Zo zijn er het Rwanda-tribunaal (inmiddels 27 zaken behandeld), Rwandese rechtbanken (in 2003 zo'n 9.000 zaken behandeld), een National Unity and Reconciliation Commission (met beduidend minder bevoegdheden dan de Zuid-Afrikaanse variant) en de *gacaca*, neo-traditionele rechtbanken die 120.000 gevangenen uit de genocideperiode moeten berechten.⁴⁹⁹ Hoewel deze dorpsrechtbanken, voorgezeten door ongeschoolde dorpsrechters, pas in 2006 voluit van start gingen, stonden zij al vanaf 1998 op de politieke agenda en vonden in 2003 de eerste proefprocessen plaats.⁵⁰⁰ De bevoegdheden van deze rechtbanken om misdrijven te classificeren, de ernstigste door te verwijzen en de mindere vergrijpen zelf te berechten zijn sterk gereguleerd.⁵⁰¹

Toch overheersen in beschouwingen van de Rwandese politiek de zorgelijke geluiden. De verkiezingen van 2003, waarin 95% van de kiezers RPF-leider Paul Kagame tot president verkoos, waren verre van vrij en leidden volgens NGO's en wetenschappers tot het 'opbouwen van een dictatuur onder het mom van democratie'.⁵⁰² Zorgelijk is ook de bepaling in de grondwet van 2003 die *divisionnisme* (propaganda voeren op etnische, regionale, racistische of andere grondslag) strafbaar stelt en

499 Virginia Morris en Michael P. Scharf, *The International Criminal Tribunal for Rwanda*, 1998; Larissa van den Herik, *The Contribution of the Rwanda Tribunal to the Development of International Criminal Law*, 2005; *Report on the Evaluation of National Unity and Reconciliation*, Kigali, National Unity and Reconciliation Commission, 2002; *Rwanda: The Enduring Legacy of the Genocide and War*, London, Amnesty International, 2004; Filip Reyntjens, *L'Afrique Des Grands Lacs En Crise, 1988-1994, 1994*; M.A. Drumbl, *Rule of Law and Lawlessness: Counseling the Accused in Rwanda's Domestic Genocide Trials*, in *Columbia Human Rights Law Review* 29, nr. 545, 1998.

500 *Gacaca: A Question of Justice*, London, Amnesty International, 2002; Barbara Oomen, *Rwanda's Gacaca: Objectives, Merits and Their Relation to Supranational Criminal Law*, in *Sentencing and Sanctioning in Supranational Criminal Law*, 2006; Penal Reform International, *Research reports on the gacaca 2003-2005*; Tiemessen, Alana Erin, *After Arusha: Gacaca Justice in Post-Genocide Rwanda*, in *African Studies Quarterly* 8, nr. 1, 2004.

501 *Organic law No 40/2000 of 26/01/2001 setting up 'Gacaca jurisdictions' and organizing prosecutions for offences constituting the crime of genocide or crimes against humanity committed between October 1, 1990 and December 31, 1994* en *Organic law No 16/2004 of 19/6/2004 establishing the organisation, competence and functioning of gacaca courts charged with prosecuting and trying the perpetrators of the crime of genocide and other crimes against humanity, committed between October 1, 1990 and December 31, 1994*.

502 *Rwanda at the End of the Transition: A Necessary Political Liberalisation*, Nairobi/Brussels, International Crisis Group, 2002; *Preparing for Elections: Tightening Control in the Name of Unity*, Human Rights Watch, 2003; *Rwanda: Election Presidentielle 25 Août 2003 Et Elections Legislatives 29 Et 30 Septembre, 2 Octobre 2003*, Mission d'observation électorale de l'Union Européenne, 2003; Filip Reyntjens, *Rwanda, Ten Years On: From Genocide to Dictatorship*, in *African Affairs* 103, 2004.



Traditionele rechtsspraak Gacaca, Rwanda. Foto: Lineair

regelmatig gebruikt is om oppositieleden te arresteren en kritische NGO's buiten werking te stellen, onder andere in een parlementair rapport uit 2003.

Mensenrechtenorganisaties meldden bovendien verdwijningen en intimidaties. Wat de *gacaca* betreft is men bezorgd over de uitzondering van door het RPF-leger begane misdaden, de verplichte deelname, verdwijningen en intimidaties en het gebrek aan procedurele waarborgen.

Zo valt de politieke situatie in Rwanda op twee niveaus te analyseren: het niveau van een staat met een gekozen parlement, een grondwet, en een onafhankelijke rechterlijke macht, en het niveau van de politieke werkelijkheid, een autocratie met weinig ruimte voor oppositie en veel angst en intimidatie. Het is dus van belang om te onderzoeken of de Nederlandse inspanningen om de rechtsstaat in Rwanda te versterken niet enkel de staatsfaçade, maar ook de achterliggende politieke realiteit betroffen.

13.3.1.2 De Nederlandse aanpak

Nederland was oorspronkelijk een vrij bescheiden donor in Rwanda, maar na de genocide veranderde dat. Directe toezeggingen van grootschalige hulpbedragen (EUR 110 mln) en een expliciete keuze om de RPF-regering het voordeel van de twijfel te gunnen zetten Nederland als donor op de kaart. Hoewel de volgende minister voor Ontwikkelingssamenwerking sterker de nadruk legde op buurland Uganda, en de daarop volgende minister Rwanda inbedde in het Grote Merenbeleid,

bleven de bilaterale contacten onverminderd belangrijk. In 2001 werd Rwanda een partnerland. Rwanda ontving in de evaluatieperiode jaarlijks gemiddeld EUR 17 mln aan bilaterale ontwikkelingsgelden.

Het opbouwen van de rechtsstaat, en vooral de genociderechtspleging, vormde de rode draad in deze contacten. Nederland droeg ruim EUR 2 mln per jaar bij aan het Rwanda-tribunaal. Van het geld dat Nederland bijdroeg aan het flexibele UNDP Trust Fund (EUR 41 mln in 1999, de helft van het hele fonds) ging een deel naar de salarisverhoging van rechters en een ander deel naar de bouw van een nieuwe gevangenis, 'The Dutch Prison' in Gitarama. De steun aan de gevangenis was een gewaagde zet, net zoals de vroege en continue steun aan de *gacaca*.

Nederland financierde ook mede de opbouw van de justitiële infrastructuur. De nadruk lag oorspronkelijk sterk op NGO's die bijvoorbeeld buitenlandse advocaten invlogen om genocideverdachten te verdedigen en werkten aan de totstandkoming van een mensenrechtencultuur. Later verschoof het accent naar versterking van de rechterlijke macht, het entameren van debat, wetgevingsadvies en steun aan de *gacaca*. Nederland speelde een voortrekkersrol op het gebied van wetgeving, onder meer door het helpen instellen van een Law Reform Commission die in Europa inspiratie opdeed door extern advies over de grondwet van 2003 op te vragen en een conferentie te organiseren over een aantal voor de grondwet cruciale wetsvoorstellen. Hoewel dergelijke interventies haaks lijken te staan op het beginsel van endogeniteit kregen zij niet alleen veel Rwandese waardering, maar sorteerden zij ook effect. Zo is de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht binnen de grondwet nu beter gegarandeerd.

Steun aan het maatschappelijk middenveld vormde een rode draad door de Nederlandse betrokkenheid bij Rwanda. Hoewel contacten met NGO's altijd veel tijd vergden, werden zij wel als nuttig ervaren: *'De NGO's leverden een interessant netwerk van contacten en dus ook informatie op,'* aldus een ambassade medewerker. De ambassade maakte zich ook sterk voor de bewegingsvrijheid van NGO's. De Rwandese regering lijkt in het algemeen moeite te hebben met te expliciete stellingname en bescherming van NGO's: *'Ik werd gezien als een echte activistische diplomaat omdat ik mensenrechtenschendingen aan de kaak stelde. Dit waren dan echt geen verzochte dingen: het recht om niet arbitrair vermoord te worden, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging, dat soort dingen. (...) Uiteindelijk klaagde de regering bij de ambassadeur, en bleek dat men zelfs een dossier had aangelegd.'*⁵⁰³

503 Interview medewerkers ambassade.

Vanwege de flexibiliteit, de vroege (en vrij constante) steun aan de RPF-regering en de nadruk op de genociderechtspleging is Nederland in Rwanda een gewaardeerd donor, met van meet af aan goede toegang tot de regering. De kritische dialoog over de beperking van de politieke ruimte, vooral in 2003 en 2004, deed daar weinig aan af.

In Nederland zelf lag de waardering van de betrokkenheid bij Rwanda ingewikkelder. Veel belangrijke actoren vonden dat de ambassade haar geprivilegieerde positie in Kigali te weinig politiek inzette. De Tweede Kamer stelde kritische vragen over de moeizame samenwerking tussen Rwanda en het tribunaal, de Rwandese inval in Oost-Congo, de arrestatie van mensenrechtenactivisten, de betrokkenheid van Kagame bij de moord op Habyarimana, de beknutting van de vrijheid van mensenrechtenorganisaties en de Rwandese grondwet.⁵⁰⁴ In 2000 weigerde de Tweede Kamer om Rwanda in aanmerking te laten komen voor bilaterale ontwikkelingshulp; in 2006 nam zij een motie aan om het budget met 20% te korten *‘vanwege de geringe vooruitgang op het gebied van politieke hervormingsprocessen’*.⁵⁰⁵ Ook in Rwanda werkzame NGO's zoals Cordaid, ICCO, KerkinActie en Oxfam Novib stelden zich zeer kritisch op tegenover de Nederlandse inzet, met de late en relatief milde reactie op de beknutting van vrijheid van mensenrechtenorganisaties in 2003 als dieptepunt. Een analyse van de betrekkingen tot 2000 door Instituut Clingendael schilderde Nederland af als een neutrale donor die te weinig politieke stelling neemt: *‘De Rwandese autoriteiten hebben zich verzekerd van de continue steun van Nederland, ook al was de regering betrokken bij controversiële politieke en militaire campagnes.’*⁵⁰⁶

13.3.1.3 Sectorsteun en begrotingssteun

In de eerste periode na 1994 was het Nederlandse programma in Rwanda caleidoscopisch en nauwelijks op specifiek beleid gebaseerd. *‘Wij hebben te weinig gewerkt vanuit een visie. (...) Wij waren eigenlijk hele erge amateurs. Goedwillend, maar toch. Het had geholpen als wij beter geëquipeerd waren geweest: het was echt tasten in het duister en het Rwandese duister is heel problematisch (...).’*⁵⁰⁷

504 Zie bijvoorbeeld kamervraag 2020307190 (2002-2003); 2040504200 (2004-2005); vraag 282 van 10-11-2004; vraag 1397 van 29-4-2004; vraag 284 van 10-11-2004; vraag 1270 van 20-5-2004.

505 Amendement van de leden Samson en Koenders, TK 30 300 V, nr. 28, 22 november 2005.

506 Pyt Douma en Klaas Van Walraven, *Between Indifference and Naïveté: Dutch Policy Interventions in African Conflicts. A Synthesis Report*, in *Conflict Policy Research Project*, 35, Instituut Clingendael, 2000.

507 Het jaarplan 2002 van de ambassade stelt: *‘Als gevolg van ontbreken GMV-beleidskader ontbrak lange-termijnvisie op inrichting van en prioriteitsstelling binnen OS-portefeuille.’*

In 2000 nam de Tweede Kamer, in strijd met een regeringsvoorstel, een motie aan waarin zij verzocht Rwanda voorlopig niet tot structurele bilaterale partner te maken.⁵⁰⁸ Een jaar later ging de Tweede Kamer weifelend akkoord met het besluit om Rwanda alsnog tot structurele bilaterale partner te maken, onder voorbehoud van een *Memorandum of Understanding* (MoU) met voortgangsindicatoren voor democratisering en vredesopbouw. Wel werd onmiddellijk, met het oog op de algemene invoering van sectorsteun, een opschoning en stroomlijning ingezet. Justitie werd een van de sectoren en er kwam een uitgebreide sectoranalyse. Zo kwam Nederland binnen de sector justitie tot vier thema's: mensenrechten, grotere toegang tot recht, steun aan de rechterlijke macht en genociderechtspraak. De doelstellingen van dit beleid werden gaandeweg meer in termen van output geformuleerd.

Het MoU, in 2002 gesloten, was het belangrijkste instrument in de kritische dialoog. Hierin bond Rwanda zich aan 36 doelstellingen voor goed bestuur en democratisering. (Onafhankelijke evaluatoren merkten in 2005 fijntjes op dat het document wel heel veel verplichtingen voor Rwanda en heel weinig voor Nederland bevatte).⁵⁰⁹ Dit MoU bleek hard nodig in 2003, het jaar van grote betrokkenheid van het Rwandese leger in de oorlog in de Democratische Republiek Congo (DRC), nog sterkere beperkingen van de politieke ruimte, verdwijningen van mensenrechtenactivisten en politieke oppositie en verkiezingen die de zittende president Kagame won met 95,5 % van de stemmen. Hoewel de Rwandese regering de Nederlandse vertegenwoordiging soms te direct vond, hadden de Tweede Kamer en Rwandese en Nederlandse NGO's vaak sterkere kritiek op prijs gesteld.

Vanaf 2003 werd Rwanda ingebed in het beleid voor het Grote Merengebied, met aandacht voor conflictpreventie en de opbouw van de rechtsstaat. De bilaterale samenwerking met Rwanda bleef belangrijk, maar de aandacht ging naar grotere programma's, met als uiteindelijk doel begrotingssteun.

508 Motie van de leden Van Ardenne-van der Hoeven, Van Middelkoop c.s., TK 27 400 V, nr. 32, 2 november 2000.
509 Tony Killick, Musambayi Katumanga en Laure-Hélène Piron, *Memorandum of Understanding between the Governments of Rwanda and the Kingdom of the Netherlands: Report of Independent Monitors*, 2005; Zie ook de IOB-evaluatie van het mensenrechtenbeleid in Rwanda, 2005.

Figuur 13.3 Overzicht van betrekkingen met Rwanda

1999	EUR 110 mln aan UNDP Trust Fund Tweede Kamer acht Rwanda niet rijp voor structurele hulprelatie
2000	Rwanda op de GMV-lijst sectorkeuze: rurale transformatie, decentralisatie en goed bestuur/justitie voor het eerst budget van EUR 40 mln aan ambassade gedelegeerd
2001	Nederland gaat structurele ontwikkelingsrelatie aan
2002	MoU officiële start sectorsteun, Nederland is in alle drie de sectoren leidend donor
2003	verkiezingen sterke beknothting politieke vrijheden: Nederland kort verkiezingssteun met EUR 250.000
2004	overgang naar SWAp, sectorale begrotingssteun (justitie) Notitie Grote Meren voorkeur ambassade richting algemene begrotingssteun Tweede Kamer verzet zich tegen verhoging begroting Rwanda
2005	tweede MoU meerjarenstrategie 2005-2008, nadruk op rurale transformatie, decentralisatie, justitie
2006	motie Tweede Kamer: korten budget 20 %

13.3.1.4 Resultaten

In hoeverre voldoet het in Rwanda gevoerde beleid aan criteria als resultaatgerichtheid, effectiviteit, endogeniteit, een geïntegreerde benadering, grondige kennis van het land en samenwerking met het maatschappelijk middenveld?

Resultaatgerichtheid

De resultaten van Rwanda's inzet op dit gebied, en de Nederlandse bijdrage eraan, zijn indrukwekkend: de bouw van een nieuwe gevangenis en vier rechtbanken, verdediging van duizenden genocideverdachten, basistraining voor 264 rechters die in 2004 waren aangesteld, een training voor 169.400 *gacaca*-rechters, van wie ruim 40.000 specifieke training kregen in zaken waarbij vrouwen en kinderen betrokken zijn, slaappleats voor 30.000 gevangenen, publicaties over de genocide, training voor 943 medewerkers van de Palais de Justice, opbouw van het National Museum of Rwanda, trainingen voor mensenrechtenorganisaties en belangrijke wetgeving. De doelstelling van versterking van de rechtsstaat in smalle zin lijkt dan ook zonder meer gerealiseerd.

Effectiviteit

De vraag is of deze resultaten ook op niveaus 2 en 3 van de doelstellingen zijn bereikt: goed bestuur en armoedebestrijding (zie figuur 13.1). Het beeld is diffuser wanneer men kijkt naar de effecten voor de 'brede rechtsstaat', een staat die zich houdt aan de eigen regels. Nederland maakte een aantal keren gebruik van zijn positie als geprivilegieerd donor om misstanden aan de kaak te stellen: de politieke onvrijheid rondom de verkiezingen, de zorgwekkende positie van mensenrechtenorganisaties, of de positie van vrouwen in de *gacaca*. Maar even zo vaak bleef een officiële reactie uit en stelde Nederland zich bijzonder coulant op tegenover de autoritaire regering. Zo reageerde Nederland zwak op het parlementaire rapport over *divisionnisme* in 2003, was de politieke druk over de eenzijdige aanpak van het Rwanda-tribunaal gering en had Nederland weinig aandacht voor de zorgelijke berichtgeving omtrent de *gacaca*. Waar steun aan de rechtsstaat gelegitimeerd wordt vanuit bredere doelen op het gebied van goed bestuur is het belangrijk om dit verband dan ook waar mogelijk te leggen: wie gevangenen financiert moet zeker weten dat deze niet misbruikt worden, wie rechtbanken bouwt moet ook toezien op de eerlijkheid van de processen die erbinnen plaatsvinden. Een tekenend voorbeeld van de dissociatie tussen de rechtsstaat in smalle en in brede zin die soms lijkt plaats te vinden, is het debat in 2004 in de Tweede Kamer naar aanleiding van het parlementaire rapport over *divisionnisme*. De minister gaf aan geen directe stappen te willen ondernemen tegen de Rwandese regering, maar dat er wel 'in het OS-beleid getracht wordt bij te dragen aan versterking van stabiliteit en rule of law (constitutionele rechten) en checks and balances'.⁵¹⁰

Uiteraard is voor investeringen in de rechtsstaat pas jaren later het resultaat zichtbaar. Toch geldt hier het *noblesse oblige* dat grootschalige steun aan de rechtsstaat een basis vormt voor een scherpere constructieve dialoog dan Nederland vaak voerde. Een positief voorbeeld daarentegen is de steun aan de Law Reform Commission en de advisering rond de nieuwe grondwet en andere wetgeving. Hier werkte Nederland heel gericht, met inzicht in het Rwandese recht en de politieke verhoudingen, aan het versterken van de rechtsstaat.

Niveau 3 van de doelstellingen rond de rechtsstaat is armoedebestrijding. Het rechtsstaatsbeleid in Rwanda is daar niet expliciet aan gekoppeld. Was dit wel het geval, dan zou een vraag kunnen zijn hoe de genociderechtspraak zich verhoudt tot de behoeften van de Rwandese bevolking. Zo geeft Peter Uvin aan dat 80% van de

⁵¹⁰ Aanhangsel van de Handelingen Vergaderjaar 2004-2005, vragen van de leden Ferrier, Dittrich en Koenders, 27 september 2004.

Rwandezen verbetering van de leefomstandigheden als belangrijkste prioriteit heeft, terwijl maar 13% berechting van daders bovenaan zet.⁵¹¹ Grotere toegang tot het recht kan vaak bijdragen aan armoedebestrijding. De bureaustudie heeft uitgewezen dat van de bestedingen in Rwanda echter 73% de versterking van instituties betrof, terwijl maar 21% ging naar programma's voor vergroting van de toegang tot het recht. Deze bestedingen namen in de periode 2004-2005 nog verder af.

Endogeniteit

De casus Rwanda laat bij uitstek zien hoe ingewikkeld een begrip als endogeniteit kan liggen. Wereldwijd geldt de *gacaca* als hét voorbeeld van een traditionele, endogene vorm van rechtspleging. Door zijn vroege, risicovolle, maar continue steun aan de *gacaca* liet Nederland blijken zo'n endogene oplossing te steunen. Toch vallen er bij het traditionele karakter van de *gacaca* kanttekeningen te plaatsen. De *gacaca*-rechtbanken hadden immers een andere opdracht (geen geschillen over grond of diefstal, maar genocide), strak omschreven procedures en door donoren getraind personeel. Daar komt bij dat je je kunt afvragen of lokale rechtsprocedures wel leiden tot een eerlijk proces.

Geïntegreerde aanpak

Een geïntegreerde aanpak berust op een systematische visie op de rechtsstaat en waar mogelijk donorcoördinatie. Beide elementen waren in toenemende mate aanwezig in het Nederlandse rechtsstaatbeleid in Rwanda. Toen justitie als sector werd gekozen liet de ambassade een sectoranalyse uitvoeren, gevolgd door een Institutionele Sector en Organisatie Analyse (ISOA) in 2004. De gemaakte keuzes en de verschuiving in nadruk - van NGO's naar opbouw van de justitiële infrastructuur - vallen geheel te rechtvaardigen. Ook donorcoördinatie was, globaal gezien, ruimschoots aanwezig. Hoewel samenwerking tussen donoren in 1998 nog ver te zoeken was, kwam deze relatief snel van de grond, en speelde Nederland een belangrijke rol in de coördinatie van specifieke programma's en justitie als geheel. Een dilemma was de algemene begrotingssteun. Het ministerie zou hier, in navolging van andere donoren, graag toe overgaan.⁵¹²

Gebaseerd op grondige kennis

Al eerder is aandacht besteed aan frustratie op de ambassades over het gebrek aan richtlijnen rond goed bestuur vanuit het departement (Zie hoofdstuk 12 Instrumenten van goed bestuur.) Toch slaagde de ambassade in Kigali er in om op

511 Peter Uvin, *The Gacaca Tribunals in Rwanda*, 2003.

512 Cf. *Evaluation Joint Budget Support*, www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/gbs-rwanda.pdf.

basis van twee gedegen sectoranalyses en eigen onderzoek keuzes te maken die, zeker vanuit de notie van de smalle rechtsstaat, alleszins te verdedigen zijn. Ook ervoer de ambassade de gebrekkige informatie van het departement over Rwanda als een gemis. Rwanda is een land dat sterk polariserende meningen oproept bij beleidsmakers en wetenschappers: waar de een successen ziet, ziet de ander falen, waar de een nadruk legt op de afwezigheid van corruptie, ziet de andere politieke moorden en verdwijningen, waar de een verzoening ziet, signaleert de ander toegenomen spanningen. Het is dus van belang zo breed mogelijk inlichtingen in te winnen. De mate waarin dit in de evaluatieperiode gebeurde lijkt sterk afhankelijk van het eigen initiatief van individuele ambassademedewerkers en hun bereidheid om ‘achter de façade’ te kijken.

Samenwerking met het maatschappelijk middenveld

Samenwerking met het bedrijfsleven vond nauwelijks plaats tussen 1998 en 2006. Wel speelden uiteraard NGO's een cruciale rol in de Nederlandse inzet in Rwanda: als dienstenleverancier en als waakhond. Medewerkers op de ambassades beschouwden de contacten met NGO's en de vaak kleine schaal van de projecten als bijzonder arbeidsintensief, ook vanwege de beheersmatige problemen bij veel Rwandese NGO's. Als reactie kwam de nadruk dan ook te liggen op capaciteitsversterking van NGO's.

In recente jaren verlegde de ambassade de aandacht voor NGO's verder naar het ministerie van Justitie. Dit is een zorgelijke ontwikkeling, omdat juist het maatschappelijk middenveld vaak wijst op de hogere niveaus van de doelstellingen, goed bestuur en armoedebestrijding. Zo ligt er voor het middenveld een cruciale rol om bij de Rwandese regering aan te dringen op toegang tot het recht en op respect voor de burgerlijke en politieke vrijheden.

13.3.2 Zuid-Afrika

13.3.2.1 Recente geschiedenis

In de waardering van de Zuid-Afrikaanse rechtsstaat, en dus ook de Nederlandse bijdrage daaraan, spelen heel andere elementen een rol dan in Rwanda. Van belang zijn de institutionele en morele erfenis van de apartheid, de sterke rechts-traditie en rechterlijke macht, de grote rol van het maatschappelijk middenveld en de armoede- en criminaliteitsbestrijding.

Het recht speelt van oudsher een buitenproportioneel grote rol in de Zuid-Afrikaanse politiek. De apartheidregeringen van na 1948 vertaalden hun beleid in

duizenden wetten en decreten, die zwarte thuislanden instelden en aan iedere bevolkingsgroep aparte rechten toekenden. Terwijl recht enerzijds gold als instrument voor onderdrukking, vormde het ook een middel tot verzet. Een groot deel van de strijd tegen de apartheid speelde zich af in de rechtszalen.

Zuid-Afrika kent een traditie van goed rechtenonderwijs en hoog opgeleide juristen. Met het einde van de apartheid in 1994 nam het parlement dan ook in hoog tempo wetgeving van goede kwaliteit aan. Zo heeft de grondwet van 1996 een uitvoerig mensenrechtenhandvest dat verder gaat dan veel Europese grondwetten, bijvoorbeeld in de erkenning van sociaaleconomische rechten. Een belangrijk instituut in de verwerking van het apartheidsverleden was de Waarheids- en Verzoeningscommissie. Voor deze commissie moest ook de voormalige bevrijdingsbeweging en huidige regeringspartij ANC verantwoording afleggen over de mensenrechtenschendingen in eigen geledingen. De Waarheidscommissie bracht in 2003 rapport uit en geldt tegenwoordig als een voorbeeld van *transitional justice* voor andere landen.

De kwaliteit van de Zuid-Afrikaanse rechtsstaat valt niet los te zien van de rol van het maatschappelijk middenveld. Hoewel veel activisten na 1994 de overstap naar de regering maakten, bleven organisaties als Lawyers for Human Rights, het Centre for Applied Legal Studies en het Institute for Democracy in South Africa een grote rol spelen in lobbyen voor juridische hervormingen, proefprocessen initiëren en wetgeving schrijven. De overheid, bijvoorbeeld de South African Law Commission, stimuleerde deze rol door de nadruk te leggen op inspraak en interactieve beleidsvorming.

De belangrijkste institutionele uitdaging na de apartheid betrof de hervorming van het gerechtelijk apparaat en de juridische opleidingen. De segregatie had geleid tot sterke kwaliteitsverschillen tussen het justitiële apparaat in de voormalige thuislanden (waar traditionele leiders en het gewoonterecht vaak centraal stonden) en in het 'blanke' Zuid-Afrika. Het ministerie van Justitie zag in de beleidsnota *Justice Vision 2000* de vorming van een representatief en responsief justitieel apparaat dan ook als een van zijn belangrijkste uitdagingen.⁵¹³ Daarnaast was er een cultuuromslag nodig van onderdrukking naar respect voor de mensenrechten. In een evaluatie van het beleid in 2003 kon de regering concluderen dat de rechterlijke macht aan kwaliteit had gewonnen en dat zij de constitutionele waarden over het algemeen deelde, maar dat het werven van goede zwarte juristen nog een uitdaging bleef.⁵¹⁴ In 2001 bleek in de *World Values*

513 *Justice Vision 2000*, Department of Justice, Pretoria, 1996.

514 *Towards a 10-Year Review*, Government of South Africa, 2003, p. 44-50.

Survey dat 64 % van de Zuid-Afrikanen vertrouwen had in het rechtsstelsel.⁵¹⁵ De grootste inhoudelijke uitdagingen liggen op drie gebieden: recht ten dienste stellen van armoedebestrijding, het vergroten van toegang tot het recht en het tegengaan van criminaliteit.

Waar het gaat om armoede is Zuid-Afrika een land van extremen. De armoede in het land neemt toe en de kloof tussen arm en rijk wordt alleen maar groter. Hierbij speelt de erfenis van de apartheid nog steeds een rol: 61% van de zwarte Zuid-Afrikanen leeft in armoede, tegenover 1% van de blanken.⁵¹⁶ De implementatie van wetgeving op het gebied van gelijkheid, gezondheidszorg (hiv/aids), landrechten en huisvesting zou een belangrijke rol kunnen spelen in het dichten van de kloof tussen arm en rijk.⁵¹⁷ Ook zou een grotere toegang tot het recht kunnen bijdragen aan armoedebestrijding. Een aantal uitdagingen op dit gebied zijn: vergroting van de kennis van het recht, de nadruk op fysieke en financiële toegankelijkheid, achterstanden wegwerken en traditionele en alternatieve vormen van geschilbeslechting hervormen.⁵¹⁸ De *paralegals*, een soort blote-voeten-juristen, vervullen een belangrijke functie, maar krijgen weinig staatssteun.

Tenslotte is de criminaliteitsbestrijding cruciaal. Zuid-Afrika heeft de hoogste criminaliteitscijfers ter wereld. Mensenrechtenorganisaties maken zich vooral zorgen over het politiegeweld, de omstandigheden in gevangenissen en de rechten van vluchtelingen.⁵¹⁹ Grootste punt van zorg is echter het geweld tegen vrouwen en kinderen. Zuid-Afrika zag in de periode 1994-2005 een toename van het aantal aangiften van verkrachting tot ongeveer 50.000 op jaarbasis, waarbij het werkelijke cijfer ongetwijfeld veel hoger ligt. De uitdaging in Zuid-Afrika ligt dus niet zozeer in de kwaliteit van het justitiële apparaat en de wetgeving, maar in de rechtsstaat ten dienste stellen van hogere doelen als armoedebestrijding.

13.3.2.2 De Nederlandse aanpak

Zuid-Afrika is geen regulier ontwikkelingsland. Het stond vanaf 1998 op de lijst van partnerlanden, maar de bedoeling was oorspronkelijk dat dit van korte duur zou zijn. Ook na het aantreden van een nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking in 2003 (die in 2002 korte tijd staatssecretaris was), bleef de bilaterale

515 Confidence in the justice system?: A great deal 24,9, Quite a lot 38,7, Not very much 24,7, None at all 11,7. N=2676, www.worldvaluessurvey.org/.

516 Kumiko Makino, Social Security Policy Reform in Post-Apartheid South Africa: A Focus on the Basic Income Grant, in Centre for Civil Society Research Report, Durban, Centre for Civil Society, 2004.

517 Justice Sector and the Rule of Law, AFRIMAP en Open Society Foundation for South Africa, 2006.

518 Vgl. Barbara Oomen, *Chiefs in South Africa: Law, Power and Culture in the Post-Apartheid Era*, Oxford, Pietermaritzburg, New York, James Currey; University of KwaZulu-Natal Press & Palgrave, 2005.

519 Zie jaarrapporten van Human Rights Watch.

band behouden, nu vanwege de stabiliserende rol die Zuid-Afrika in de regio kan spelen. De relatieve rijkdom van Zuid-Afrika en de kracht van de jonge democratie bepalen in grote mate het speelveld voor donoren. Buitenlandse steun bedroeg in 2000 3% van het overheidsbudget. De relatief goede band die Nederland heeft met de regering is voor een deel nog geworteld in de strijd tegen de apartheid. De langdurige betrokkenheid van de anti-apartheidsbeweging en LOTA (Lagere Overheden Tegen Apartheid) heeft geresulteerd in historisch sterke banden, die ook voor een deel de project- en programmakeuze eind jaren negentig beïnvloedden. Zo steunde Nederland de Waarheidscommissie, zowel met in Nederland verzamelde documentatie als met expertise.

Ook in Zuid-Afrika betekende de overgang van project- en programmasteun naar sectorale steun een ingrijpend omslagpunt. Net als in Rwanda kende Zuid-Afrika midden jaren negentig vele projecten op justitiegebied met een sterk innovatief karakter. De ambassade verleende vanaf 1998 al sectorsteun *avant la lettre*. In 1999 ging 56% van het budget naar projecten. Initiële thema's waren lokaal bestuur, onderwijs, jeugd en justitie. Op het gebied van justitie betrof het zelfs sectorale budgetsteun, gericht op de *Pre-Trial Services* en verbetering van borgtocht.

Vanaf 2000 moest het 'strooigoed opgeruimd' en 'het dode hout gekapt' worden.⁵²⁰ Toen Nederland alsnog besloot tot een bilaterale ontwikkelingsrelatie moest dat wel vanuit een sectorale benadering gebeuren. De jaarplannen van de ambassade in Pretoria en interviews met betrokkenen van het ministerie reflecteren de twijfels: 'De katalyserende werking van de (financiële) steun in het niet-gouvernementele kanaal is groter dan in de relaties tussen beide regeringen. De in de afgelopen jaren gegeven budgetsteun is uiteraard geenszins te verwaarlozen, maar afgezet tegen de inspanningen van de Zuid-Afrikaanse regering zelf heeft het in de meeste gevallen niet dezelfde hefboomwerking gehad als de steun aan NGO's,' schreef de ambassade in het jaarplan 1999, om twee jaar later spijtig te constateren dat de afgebouwde steun op het terrein van goed bestuur en mensenrechten 'in het algemeen zeer succesvolle projecten betrof, waar een beperkte input een grote spin-off kon brengen'. Toch maakte de ambassade relatief snel de omslag naar sectorsteun. In de keuze van de sectoren liet zij zich vooral leiden door de wensen van de Zuid-Afrikaanse regering om jeugdbeleid, justitie en lokaal bestuur te kiezen. Gender werd een dwarsdoorsnijdend thema. Uiteraard speelde ook de eerdere Nederlandse inzet en de op de ambassade aanwezige expertise een belangrijke rol in deze sectorkeuze, die ook onderwijs inhield.

520 De termen kwamen op in twee interviews met medewerkers van het departement.

In de sector justitie droeg het Zuid-Afrikaanse ministerie direct een programma ter financiering aan, *E-Justice*, dat beoogde de toegang tot het recht voor alle Zuid-Afrikanen, vooral de kwetsbare en marginale groepen, te vergroten, zodat de levensomstandigheden van de burgers en het ondernemingsklimaat zouden verbeteren. Het programma hield zich vooral bezig met de versterking van het institutionele apparaat, in het bijzonder de automatisering. De nadruk kwam echter te liggen op hardware; de software, zoals training van personeel, was in mindere mate aanwezig. De vraag was of dit programma binnen de sector de meest strategische keuze was. Aan de ene kant voldeed *E-Justice* aan een hoge mate van *alignment* en *ownership*, omdat het voor ruim 85% financieel gedragen werd door de Zuid-Afrikaanse overheid. De Nederlandse steun besloeg echter het leeuwendeel van het totale budget dat in 2000-2004 beschikbaar was voor de sector justitie. Ook al bleek uit evaluaties dat de ambassade en de Europese Unie redelijk dicht op de uitvoering zaten, het bleef erg moeilijk invloed uit te oefenen, bijvoorbeeld voor meer aandacht voor de positie van vrouwen.⁵²¹

E-justice bleek een ambitieus en moeilijk te doorgronden programma. De ambassade voelde dan ook al in 2002 de noodzaak tot financiering van projecten, zoals de National Community-Based Paralegal Association (NCBPA), die meer op de armen en op mensenrechten gericht waren. De NCBPA is een koepelorganisatie van duizenden kantoortjes met blote-voeten-juristen die in het hele land informatie geven over uitkeringen, alimentatie en pensioenen. Ook kon de ambassade door steun aan de NCBPA politieke druk uitoefenen om de Legal Practice Bill sneller aan te nemen en zo de *paralegals* een officiële status toe te kennen. Wel speelden in dit project beheersproblemen, een van de belangrijkste redenen om de *paralegals* niet verder te steunen. Aan de steun aan *E-Justice* en de *paralegals* kwam in 2004 formeel een einde, deels vanwege de problemen die beide programma's kenden en deels omdat de ontwikkelingsrelatie met Zuid-Afrika in dat jaar zou aflopen.

Toen op het laatste moment werd besloten deze relatie te continueren, kwam de nadruk te liggen op de uitstraling in de regio: met een subsidie van EUR 700.000 op jaarbasis aan het Institute for Justice and Reconciliation steunde de ambassade *transitional justice*, verzoening en wederopbouw in Afrika. Verder waren er nog wat kleinere programma's en projecten op het gebied van rechtshulp, de rechten van het kind, de rechten van mensen met hiv/aids en de Waarheids- en Verzoeningscommissie. De ambassade raakte in 1996 betrokken bij de rechten van het kind, ook door de aanwezigheid van een enthousiaste themadeskundige. Zo steunde

521 Gebleken uit de dossierstudie van projecten en programma's.

Nederland een programma ter verbetering van de condities in gevangenissen waar de jeugdcriminelen voor lange tijd vastzaten in afwachting van hun proces. Het programma was ook sterk in politieke lobby en bood de ambassade een interessant netwerk. Het programma was erg succesvol, sloot goed aan op maatschappelijke transformatieprocessen, voorzag in sociaal-politieke behoeften en paste goed in de bestrijding van jeugdcriminaliteit. De financiering van het programma is steeds meer overgenomen door de Zuid-Afrikaanse overheid.

Figuur 13.4 Overzicht van betrekkingen met Zuid-Afrika

1999	veel projecten op het gebied van justitie en mensenrechten
2000	overgang naar sectorsteun: jeugd, lokaal bestuur, onderwijs, justitie
2000-2004	sectorsteun E-Justice, EUR 12 mln per jaar
2003	sectoraal justitieprogramma geïntegreerd in sector goed bestuur steun van EUR 614.000 aan paralegals
2004	bilaterale steun op het laatste moment voortgezet
2005 e.v.	meerjarenstrategie, aandacht verschuift naar vredesopbouw en goed bestuur, geen specifieke justitieprogramma's meer EUR 700.000 voor het Institute for Justice and Reconciliation

13.3.2.3 Resultaten

Ook voor Zuid-Afrika is onderzocht of gevoerd beleid voldoet aan criteria als resultaatgerichtheid, effectiviteit, endogeniteit, een geïntegreerde benadering, grondige kennis van het land en samenwerking met het maatschappelijk middenveld.

Resultaatgerichtheid

De beide grote programma's hadden indrukwekkende resultaten: in 2004, bijvoorbeeld, ontvingen 1.780.000 mensen gratis juridisch advies van *paralegals*, met name op het gebied van werk, sociale zekerheid en alimentatie. E-Justice bereikte weliswaar zijn ambitieuze doelstellingen niet, maar wierp wel degelijk vruchten af: in 2004 profiteerden 29.600 mensen van een nieuw systeem dat in zestien rechtbanken was ingevoerd. Ook de vele NGO's die in het begin van de evaluatieperiode steun ontvingen formuleerden niet alleen concrete output, maar wisten die over het algemeen ook te realiseren.

Effectiviteit

De strategisch gekozen NGO's lijken een belangrijke rol te hebben gespeeld: zij kwamen met wetgevingsvoorstellen en signaleerden de zwakste plekken in de Zuid-Afrikaanse rechtsstaat. Op papier stond E-Justice in het teken van armoedebestrijding. Ondanks alle moeilijkheden heeft het programma wel degelijk de toegang tot het recht vergroot, en daarmee armoede bestreden, vooral door de automatisering van alimentatie-uitkeringen. Toch ging dit programma in essentie niet om armoedebestrijding. De vraag rijst of een andere besteding van de Nederlandse steun van EUR 39 mln niet effectiever was geweest. In die zin was de steun aan *paralegals* toe te juichen, omdat toegang tot het recht daadwerkelijk de kern van het programma was.

Endogeniteit

Bij projecten zoals de steun aan de Waarheidscommissie, een sterk lokaal gedragen instituut, en het onderzoek naar de juridische rol van traditionele leiders was de endogeniteit evident. De steun aan E-Justice was gebaseerd op een lokale vraag, en het programma werd voor ruim 85% door de Zuid-Afrikaanse regering gefinancierd. Betrokken medewerkers op de ambassade analyseerden echter dat het programma sterk rustte op één ambtenaar, en niet in het gehele ministerie van Justitie draagvlak genoot.

Geïntegreerde aanpak

Sectorale donorcoördinatie was in Zuid-Afrika lastig te realiseren door het geringe aandeel van buitenlandse steun in de nationale begroting. Waar donorcoördinatie plaatsvond, voerde de Zuid-Afrikaanse regering sterk de regie. Wel vond regelmatig overleg plaats met de donoren in specifieke programma's, zoals E-Justice. De onzekerheid over de status van Zuid-Afrika als partnerland bemoeilijkte een geïntegreerde en duurzame benadering.

Gebaseerd op grondige kennis

In Zuid-Afrika is nooit een formele analyse van de justitiesector uitgevoerd. Wel is eind 2000 een intern document voorbereid, maar toen waren de keuzes al gemaakt. Voor een deel ligt dit gemis aan gebrek aan ondersteuning vanuit het ministerie in Den Haag. 'Er is geen natuurlijke counterpart voor de justitiesector op het ministerie: advies en informatie moesten daarom elders gehaald worden, hetgeen extra inspanning van de staf vraagt', meldde de ambassade in het jaarplan 2002. Achteraf bezien is het jammer dat zo weinig gebruik is gemaakt van de uitgebreide en kwalitatief hoogwaardige kennis in Zuid-Afrika zelf. Een sectoranalyse had waarschijnlijk tot minder eenzijdige, en directer aan armoedebestrijding gerelateerde keuzes geleid.

Samenwerking met het middenveld

Het was met spijt dat de ambassade in de overgang naar sectorhulp de steun aan een flink aantal NGO's afbouwde. Het resultaat is dat, net als in Rwanda, de nadruk binnen de sector justitie sterk op institutionele versterking kwam te liggen. De bestedingsdruk en de drang tot beheersbaarheid lijken in deze keuze, samen met het gebrek aan kennis, een (te) belangrijke rol te hebben gespeeld.

13.4 Conclusies

- Het rechtsstaatbeleid op het departement kwam laat en was weinig uitgewerkt. Door de ambassades in Rwanda en Zuid-Afrika is dit als een gemis ervaren. In beide landen maakten de ambassades al in 1998 de overgang naar sectorsteun op het gebied van justitie. In de vormgeving van het programma ervoeren zij weinig steun vanuit het departement. In recente jaren verbeterde die ondersteuning, mede dankzij de oprichting van het Kenniscentrum Rechtsstaat en Ontwikkeling (KREO).
- Bij gebrek aan beleid uit het departement was het aan de themaverantwoordelijken om zelf een sectoranalyse uit te voeren en tot een programmakeuze te komen. In Rwanda is dit, zeker in de periode na 1998, op indrukwekkende wijze gebeurd. Op basis van twee uitgebreide en kwalitatief sterke sectoranalyses is de eerste, flexibele noodhulp omgezet in een gestroomlijnd programma, met genociderechtspraak, mensenrechtenorganisaties en de rechterlijke macht als speerpunten. In Zuid-Afrika daarentegen vond geen onafhankelijke sectoranalyse plaats. De ambassade verruilde de tientallen vaak innovatieve projecten in eerste instantie voor één groot project. Degelijker onderzoek naar de Zuid-Afrikaanse rechtsstaat en behoeften had ongetwijfeld tot andere keuzes geleid.
- Het gebrek aan beleid op het departement heeft, zowel in Rwanda als in Zuid-Afrika, vaak geresulteerd in een technocratische opvatting van de rechtsstaat. Bovendien viel de keuze binnen de drie componenten van de 'smalle' rechtsstaat (meer toegang tot recht, institutionele versterking en betere wetgeving) vaak op institutionele versterking: 73% van de bestedingen in Rwanda en 92% van de bestedingen in Zuid-Afrika. Bij de keuzes voor programma's speelden, naast gebrek aan beleid, de bestedingsdruk en de behoefte aan beheersbaarheid een grote rol.
- In het merendeel van de projecten en programma's was output geformuleerd en zijn sterke resultaten bereikt. In Rwanda zijn uit het puin van de genocide in indrukwekkend hoog tempo de belangrijkste instituties van de rechtsstaat opgebouwd, is wetgeving aangenomen en is het aantal juristen dramatisch

- gestegen. In Zuid-Afrika kregen ruim een miljoen inwoners versnelde alimentatiebetalingen en rechtshulp.
- In Rwanda en Zuid-Afrika is onvoldoende aandacht besteed aan de hogere doelstellingen van versterking van de rechtsstaat (respect voor mensenrechten en armoedebestrijding), en is ook weinig verband gezocht met economische ontwikkeling. In Zuid-Afrika speelde de gebrekkige koppeling vooral bij de keuze van *E-Justice*, ook al probeerde de ambassade later het programma sterker te richten op de armen. In Rwanda zette de ambassade haar positie als een van de grootste donoren niet altijd voldoende in om mensenrechtenschendingen aan te kaarten. Er waren echter ook *best practices*, waarbij de ambassade de steun aan de rechtsstaat ‘slim’ inzette, zoals de adviezen over de Rwandese grondwet in 2003 die de rechterlijke onafhankelijkheid sterk bevorderde, en de steun aan de Zuid-Afrikaanse *paralegals*, die een grotere toegang tot het recht realiseerden.
 - Juist in Rwanda is ‘slimme’ inzet van het rechtsstaatbeleid van cruciaal belang. Rwanda is een land dat polariseert. Zo verschilden de Tweede Kamer en de Nederlandse NGO’s vaak heftig van mening met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de ambassade over de politieke situatie in het land. Wat de analyse ook is, façadestaat of jonge democratie, het is essentieel om acties als de bouw van gevangenissen en rechtbanken of training van rechters niet als doel te beschouwen, maar expliciet in te zetten voor goed bestuur en armoedebestrijding. De rechtsstaat staat niet alleen ten dienste van een stabiele staat, maar ook van een stabiele samenleving.
 - Al met al heeft Nederland in Rwanda een financiële en inhoudelijke voortrekkersrol in de versterking van de rechtsstaat vervuld. De vraag blijft wel of deze indrukwekkende resultaten ook ten dienste stonden van hogere doelstellingen zoals goed bestuur en armoedebestrijding, en of de ambassade het verband tussen de doelstellingen vaak en expliciet genoeg heeft gelegd.
 - Zowel in Rwanda als in Zuid-Afrika vond de omslag naar de steun aan de juridische sector snel plaats. In de keuze daarvoor speelden zowel de wensen van het land als de eerdere Nederlandse inzet een grote rol, en was er in voldoende mate sprake van *ownership*.
 - De mate waarin programma’s geworteld waren in de lokale rechtstraditie en lokaal steun genoten lijkt een belangrijke factor in de door Nederland gemaakte keuzes. Zo investeerde Nederland in Rwanda vanaf het begin in de *gacaca* en steunde Nederland in Zuid-Afrika onderzoek naar traditionele leiders en pogingen tot verzoening. Juist deze sterk endogene initiatieven staan soms op gespannen voet met de universele mensenrechten (een eerlijk proces binnen de *gacaca*, de positie van vrouwen onder traditioneel leiderschap) en het

is zaak om de inzet expliciet ten dienste te stellen van hogere beginselen van goed bestuur. Te meer omdat lokale rechtsinstellingen vaak sterk dynamisch van aard zijn.

13.5 Aandachtspunten

- 1) Het lijkt van belang om de bijdrage die *transitional justice* kan leveren aan duurzame ontwikkeling dieper te doordenken. Het departement zou meer richting moeten geven aan het verband tussen de rechtsstaat, goed bestuur en armoedebestrijding, en de verhouding tussen *transitional justice* en de 'brede rechtsstaat'. Ook kennismakelaars als het Kenniscentrum Rechtsstaat en Ontwikkeling (KREO) en het Hague Institute for the Internationalisation of Law (HIIL) zouden verband moeten leggen tussen het mensenrechtendiscours en het bredere ontwikkelingsdebat. Tegelijkertijd laten Rwanda en Zuid-Afrika zien hoe sterk contextueel bepaald een onderwerp als de rechtsstaat is. Om kennis van het recht in de lokale context te vergroten kan het nodig zijn lokale expertise in te schakelen. Ook *system-to-system*-contacten tussen juristen lijken positief te werken. Uiteraard vergt dit alles grote inzet van de medewerkers op de ambassades en de vraag is dan of de ambassade moet beschikken over een themadeskundige.
- 2) In de periode 2000-2004 kregen (lokale) NGO's in het Nederlandse beleid een steeds kleinere rol, vooral door de invoering van sectorsteun. Toch is, juist vanuit de hogere doelstellingen van het rechtsstaatbeleid, deze verschuiving te betreuren. NGO's spelen een belangrijke rol als waakhond van een jonge democratie en werken vaak aan armoedebestrijding. Werden NGO's gaandeweg minder belangrijk, andere niet-statelijke actoren, zoals het bedrijfsleven, speelden nauwelijks een rol in het rechtsstaatbeleid. Hier liggen echter veel mogelijkheden, bijvoorbeeld ter verbetering van privaat recht en ondernemingsrecht en de plaats van mensenrechten daarin.

14 Conflicten



14.1 Inleiding

Dit hoofdstuk evalueert de Nederlandse inspanningen bij conflicten in het Grote Merengebied en de Hoorn van Afrika. In hoofdstuk 15 komt de humanitaire hulp aan bod die Nederland heeft verleend aan de slachtoffers van het geweld in de betreffende landen.

In 1998 kende Sub-Sahara Afrika minder gewapende conflicten dan in voorgaande decennia. In het begin van de evaluatieperiode hadden zes landen een ernstig intern conflict (Angola, Burundi, Liberia, Sierra Leone, Somalië en Sudan), bevochten twee landen elkaar in een grensoorlog (Ethiopië en Eritrea) en was er één groot regionaal conflict waarbij twaalf landen militair waren betrokken (in de DRC, met militaire interventies van Angola, Centraal-Afrikaanse Republiek, Congo-Brazzaville, Gabon, Namibië, Rwanda, Tanzania, Tsjaad, Uganda, Zimbabwe en Zuid-Afrika. Hoewel daarna het aantal gewapende conflicten verminderde, intensiverde een bestaand conflict (Sudan/Darfur), met een *spill-over* naar Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse Republiek, en bleef het conflict in de Democratische

Republiek Congo (DRC) onopgelost. Anno 2006 waren de voornaamste brandhaarden: de DRC, Somalië en Sudan/Darfur.

De Verenigde Naties hebben sinds 1998 in zeventien landen en gebieden in Sub-Sahara Afrika waarnemingsmissies en vredesmachtten ontplooid.⁵²² Nederland nam hieraan in tien landen deel: in zeven landen tussen 1989 en 1998 en in zes landen tussen 1998 en 2006.⁵²³ Daarnaast vonden er in die laatste periode Nederlandse militaire missies plaats in of ten behoeve van Djibouti (2000-2001), Liberia (2003-2004) en Gabon (2006).

Nederland heeft militair en diplomatiek ingezet, naast humanitaire hulp, wederopbouw hulp en structurele ontwikkelingshulp.

Het eerste deel van dit hoofdstuk gaat over de Hoorn van Afrika, met een grote nadruk op Sudan, omdat het Nederlandse beleid voor vrede en veiligheid zich sterk op dit land concentreerde. De uitgaven voor Sudan waren de laatste jaren hoger dan voor welk ander land in Sub-Sahara Afrika dan ook: in 2005 EUR 115 mln en in 2006 EUR 76 mln. Daarom is er een korte bureaustudie aangewijd, die zich beperkt tot de totstandkoming en uitvoering van het Nederlandse beleid.

Het tweede deel van dit hoofdstuk bevat een bureaustudie naar de Nederlandse inspanningen in het Grote Merengebied. Hier waren de drie centrale evaluatievragen: hoe kreeg het beleid vorm, is het beleid uitgevoerd en welke resultaten zijn er geboekt? Het ministerie van Buitenlandse Zaken ondersteunde ook Nederlandse en internationale NGO's die actief waren in de regio. Die activiteiten zijn onlangs geëvalueerd en zijn hier buiten beschouwing gelaten.⁵²⁴ Activiteiten op het gebied van armoedebestrijding, goed bestuur of humanitaire hulp zijn in andere deelstudies en evaluaties aan de orde gekomen.⁵²⁵

522 Angola, Burundi, Centraal-Afrikaanse Republiek, DRC, Ethiopië/Eritrea, Ivoorkust, Liberia, Namibië, Mozambique, Rwanda/Uganda, Sierra Leone, Somalië, Sudan, Tsjaad, Westelijke Sahara.

523 In de periode 1989-1998: Angola/Namibië, Liberia, Mozambique, Rwanda/Uganda en Somalië; in 1998-2006 betrof het vredesmachtten in Angola (MONUA, in 1999 beëindigd), Burundi (ONUB), DRC (MONUC), Ethiopië/Eritrea (UNMEE), Sudan (UNMIS).

524 De evaluatie van de thematische medefinanciering (2006) bevat een deelstudie over vredesopbouw, waarin ook het Grote Merengebied is behandeld.

525 Zie hoofdstuk 13 Versterking van de rechtsstaat, hoofdstuk 15 Humanitaire hulp, 2006.

14.2 Het Nederlandse beleid

14.2.1 Ontwikkeling van beleid

De internationale discussie in de jaren negentig over de politieke aspecten van ontwikkelingssamenwerking had ook in Nederland gevolgen.⁵²⁶ Sinds 1998 is een duidelijke trend zichtbaar naar een geïntegreerde inzet van politieke, militaire en ontwikkelingsinstrumenten. De eerste echte aanzet daartoe was te vinden in de beleidsnotitie *Afrika ten zuiden van de Sahara*.⁵²⁷ De focus op armoedebestrijding maakte plaats voor een holistische benadering met aandacht voor alle, ook politieke, aspecten van ontwikkeling en een integrale en coherente inzet van de instrumenten van buitenlands beleid. De *Afrika Notitie* uit 1999 bevestigde in grote lijnen deze intenties.⁵²⁸ In 2001 ging de *Notitie Conflictpreventie* voor de eerste maal in op de instrumenten voor zowel de operationele preventie op korte termijn als de structurele preventie op lange termijn.⁵²⁹ Deze notitie bevestigde de noodzaak armoedebestrijding en politieke activiteiten te integreren. De *Notitie Mensenrechten*, eveneens uit 2001, legde een verband tussen mensenrechten en ontwikkeling, en tussen mensenrechten en conflict.⁵³⁰

Sinds 1998 was ook het bilaterale beleid sterk veranderd: het aantal partnerlanden nam af, projecthulp ging deels plaats maken voor sectorale steun en de categorie GMV-landen (goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw) werd geïntroduceerd. In 2003 vonden opnieuw verschuivingen plaats. Het aantal partnerlanden en prioritaire sectoren werd gereduceerd. Selectiecriteria voor partnerlanden werden de mate van armoede, de kwaliteit van beleid en bestuur, de hulpbehoefte, de toegevoegde waarde van Nederland en argumenten van het buitenlandbeleid.⁵³¹

De notitie *Aan Elkaar Verplicht* (2003) pleitte voor een regionale benadering in drie prioritaire regio's, te weten het Grote Merengebied, de Hoorn van Afrika en de Balkan.⁵³² Ontwikkelingssamenwerking moest hand in hand gaan met conflictpreventie en -beheersing, bevordering van stabiliteit en wederopbouw. Bijna gelijktijdig verscheen de op Afrika gerichte notitie *Sterke Mensen, Zwakke Staten*.⁵³³ Hierin zijn vijf gebieden geïdentificeerd: conflictpreventie en -beheersing, goed

526 *Een Wereld van Verschil*, 1990, en *Een Wereld in Geschiedenis*, 1993.

527 *Afrika ten zuiden van de Sahara*, 1998.

528 *Afrika Notitie*, TK 26 200 V, nr. 88, 17 augustus 1999.

529 *Conflictpreventie*, TK 28 065, nr. 1, 22 oktober 2001.

530 *Mensenrechtenbeleid*, TK 27 742, nr. 1, 14 mei 2001.

531 Zie ook hoofdstuk 3 *Nederlandse beleidsintenties 1998-2006* en hoofdstuk 7 *Sectorsteun*.

532 *Aan Elkaar Verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, TK 29 234, nr. 1, 3 oktober 2003.

533 *Sterke Mensen, Zwakke Staten*, TK 29 237, nr. 1, 3 oktober 2003.



Wederopbouw na conflict. Foto: Roel Burgler

bestuur en goed beleid, investeren in mensen, *pro-poor-growth* en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen. In stabiele landen stonden armoedebestrijding, goed bestuur, investeren in mensen en *pro-poor-growth* centraal. In landen in conflict of landen met slecht bestuur lag de nadruk op stabilisatie en herstel van de minimale veiligheid, op politieke en staatkundige vernieuwing en op samenwerking via partners en parallelle structuren.

Over de samenwerking tussen ministeries die bij vredesmissies betrokken zijn verscheen in 2003 het *Beleidskader Civiël-Militaire Samenwerking*; Defensie en Buitenlandse Zaken stelden een interdepartementaal overleg over CIMIC in.⁵³⁴

In 2002 verscheen de notitie *Wederopbouw na conflict*, die vooral de fysieke heropbouw en vredesopbouw tot onderwerp had.⁵³⁵ In 2005 koos de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* voor een bredere benadering: fysieke, economische, sociale en politieke ontwikkeling van een gebied na beëindiging van een gewapend conflict.⁵³⁶ Verder kwam er beleidsaandacht voor *gender* en vrede en veiligheid. De belangrijkste

⁵³⁴ *Beleidskader Civiël-Militaire Samenwerking*, brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, TK 28 600 X, nr. 45, 19 mei 2003.

⁵³⁵ *Wederopbouw na conflict*, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 28 000 V, nr. 60, 24 april 2002.

⁵³⁶ *Wederopbouw na gewapend conflict*, brief van de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, van Buitenlandse Zaken en van Defensie en de staatssecretaris van Economische Zaken, TK 30 075, nr. 1, 22 maart 2005.

basis hiervoor was VN-resolutie 1325 uit 2000, door Nederland ondertekend, die vrouwen en kinderen niet alleen als slachtoffer van conflicten ziet, maar ook als potentiële speler bij vredesinitiatieven. Over de uitvoering hiervan kwamen in 2003 de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie met een gezamenlijke notitie.⁵³⁷

De regering heeft diverse malen de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken gevraagd zich te buigen over de ontwikkeling van geïntegreerd beleid. Dit resulteerde in adviezen over veiligheid en stabiliteit in Afrika, over crisisbeheersing en over de samenwerking met falende staten.⁵³⁸

14.2.2 Uitvoering van beleid

De omschakeling, eind jaren negentig, naar geïntegreerd beleid verliep snel. In 1999 werd een speciale mensenrechtenambassadeur aangesteld, een jaar later kreeg het ministerie van Buitenlandse Zaken een nieuwe Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV). Op verzoek van de Tweede Kamer is in 2001 een Vredesfonds opgericht voor de financiering van activiteiten op het gebied van vrede en veiligheid. Het Vredesfonds opereerde wereldwijd met uitsluitend non-ODA-middelen. Een dergelijk budget werd nodig geacht omdat conflictpreventie onvoldoende invulling kreeg. In 2004 is het Vredesfonds geëvalueerd.⁵³⁹ Tussen 2001 en 2003 was EUR 31,5 mln besteed aan 51 activiteiten die merendeels met ‘harde’ veiligheid te maken hadden: militaire en politietaken. Het fonds werd over het algemeen als nuttig geëvalueerd, bij voldoende flexibiliteit, pragmatisme en politieke bewegingsruimte. Wel was de evaluatie kritisch over onder meer de onterecht marginale rol van *gender* in het vredesfonds.

Het Vredesfonds is eind 2003, samen met het ontmijningsfonds, het fonds voor kleine wapens en de middelen voor DDR (ontwapening, demobilisatie en herintegratie), vredesdialogen en vredesopbouw ondergebracht in het nieuwe Stabiliteitsfonds.⁵⁴⁰ Dit moest snelle en flexibele ondersteuning bieden in landen en regio's waar een conflict dreigt of reeds is uitgebroken - evenals het Vredesfonds wereld-

537 *Stand van zaken m.b.t. uitvoering van de aanbevelingen Veiligheidsraad Resolutie 1325 Vrouwen, Vrede en Veiligheid*, brief van de ministers van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, Defo300045, niet-dossierstuk 2002-2003.

538 *Adviesraad Internationale Vraagstukken, De worsteling van Afrika: Veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling*, nr.17, januari 2001, *Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten*, nr. 34, maart 2004, *Falende Staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid*, nr. 35, mei 2004.

539 *Instituut voor internationale betrekkingen Clingendael, Evaluatie Vredesfonds, flexibiliteit met visie 2001-2003*, 2004.

540 *Oprichting Stabiliteitsfonds*, brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 200 V, nr. 10, 3 oktober 2003, en brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 200 V, nr. 67, 12 maart 2004.

wijd, dus niet beperkt tot Sub-Sahara Afrika. Instrumenten van buitenlands beleid konden op een coherente en geïntegreerde wijze worden ingezet. Het fonds beschikte dan ook over ODA- en non-ODA-middelen, waarbij de laatste werden ingezet voor militaire activiteiten. Een evaluatie van het Stabiliteitsfonds uit 2007 wees uit dat het een nuttig instrument is, dat op het snijvlak van politieke, militaire en ontwikkelingsvraagstukken een centrale rol speelt. Maar een kritische noot was, net als bij het Vredesfonds, dat het Stabiliteitsfonds te weinig aandacht schonk aan *gender*.⁵⁴¹

Momenteel kennen de directies van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie diverse formele en informele overlegfora. Tot de formele fora behoren de Stuurgroep Veiligheid en Wederopbouw (SVW), die sinds 2005 de beleidskaders en thema's voor landen formuleert, en de Commissie Stabiliteitsfonds, die financiering uit dit fonds voorbereidt ter besluitvorming door hogere ambtenaren of de minister(s). Andere formele fora, opgericht in 2003, zijn de Stuurgroep CIMIC over civiel-militaire samenwerking, de Stuurgroep Militaire Operaties over de inzet van militairen en de Stuurgroep Politie, waarbij ook het ministerie van Binnenlandse Zaken betrokken is. In 2005 is de Stuurgroep Rule of Law ingesteld waarin de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie samenwerken. Voor sommige prioritaire landen is overleg in de vorm van een *task force* opgezet, zoals de Task Force Sudan (2005/2006).

Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken is in 2003 een militaire adviseur (Milad) geplaatst en omgekeerd kreeg het ministerie van Defensie een ontwikkelings-samenwerking-adviseur (Osad).⁵⁴² Daarnaast bestond tot 2007 het *Security Sector Reform*-team voor de inzet van mensen uit een *pool* van experts waarover het ministerie van Defensie beschikte.⁵⁴³ Eind 2006 waren er defensieattachés geplaatst op de Nederlandse ambassades in Addis Abeba (accreditatie bij de Afrikaanse Unie, medeaccreditatie voor Ethiopië en Jemen), Kigali (Rwanda, medeaccreditatie voor de DRC, Burundi, Uganda), Pretoria (Zuid-Afrika, medeaccreditatie voor Botswana, Namibië, Mozambique).⁵⁴⁴

541 Evaluatie Stabiliteitsfonds 2004-2005, brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 30 800 V, nr. 91, 1 mei 2007.

542 Begin 2007 is de plaatsing van de Milad beëindigd; de Osad bleef gehandhaafd. Onlangs is aangekondigd dat per 1 januari 2008 bij het ministerie van Buitenlandse Zaken weer een Milad wordt geplaatst.

543 Het SSR-team is begin 2007 om personeelsredenen opgeheven.

544 De defensieattaché in Pretoria betreft een oude plaatsting. Ook de ambassade in Caïro heeft een defensieattaché. In 2007 is plaatsing van defensieattachés op de ambassades in Khartoem en Kinshasa goedgekeurd.



Nederlandse deelname aan UNMEE. Foto: UN Photo

Nederland legde geen prioriteit bij deelname aan vredesmissies in Sub-Sahara Afrika, maar heeft wel bijgedragen aan diverse VN- en EU-missies, meestal met kleine aantallen militair en civiel personeel. In de evaluatieperiode betrof dit negen landen: Angola, Burundi, Djibouti, de DRC, Eritrea/Ethiopië, Gabon, Liberia en Sudan (zie box 14.1).⁵⁴⁵ Daarnaast droeg Nederland indirect financieel bij aan de Ghanese en Malinese militaire contingenten van ECOMOG, de West-Afrikaanse vredesmacht, in Liberia en in Sierra Leone (Zie hoofdstuk 6 Algemene begrotingssteun.)

Nederland heeft bijna 2.000 militairen ingezet voor VN- en EU-missies en andere internationale (Franse, Amerikaanse) activiteiten in Sub-Sahara Afrika. In 2006 droeg het ministerie van Defensie militair personeel bij aan missies in Burundi, de DRC, Mali en Sudan. De activiteiten liepen uiteen van training en advisering op een vredesschool (Mali), advisering van politie en leger (Burundi, DRC, Sudan), ondersteuning tijdens verkiezingen (DRC), toezicht op de naleving van een vredesakkoord (Sudan) tot training van de Afrikaanse capaciteit voor vredeshandhaving.

⁵⁴⁵ De VN-missie in Angola liep af in februari 1999. Nederland droeg niet bij aan de VN-missie in Liberia, maar had een hospitaalschip voor de kust voor medische bijstand aan gewonde UNMIL-militairen (2003-2004). Zie ook A.C. Tjepkema, Militaire missies in de Hoorn van Afrika, in Carré, oktober 2006, p. 10-15, en A.C. Tjepkema, Sudan - Symbiose van groepsbelang en desintegratie, in *Atlantisch Perspectief*, nr. 7, 2007, p. 13-20.

Box 14.1 geeft een overzicht van de lopende en beëindigde missies in Sub-Sahara Afrika. In de meeste gevallen betrof dit de inzet van een beperkt aantal militairen. De meest omvangrijke operaties betroffen Ethiopië/Eritrea (1.250), Angola (287), Liberia (142) en Djibouti (130).

Box 14.1 Militaire inzet bij vredesoperaties in Sub-Sahara Afrika vanaf 1995

Lopende missies ⁵⁴⁶			
Land	Naam missie	Jaar	Personen
Burundi	BINUB	2006	1
Burundi	SSR	2006	2
DRC	Eusec/Fin Kinshasa/Bunia	2006	3
Sudan	Light Support Package Darfur	2007	1
Sudan	UNMIS	2005	32

Beëindigde missies 1995-2005 ⁵⁴⁷		
Angola	UNOPS/UNAVEM/CMATS 1991-99	287
Burundi	ONUB 2004-05	1
Djibouti	Apache detachement	130
DRC	MONUC 2005-06	2
DRC	Eufor Kinshasa/Libreville/Gabon	45
DRC	Eupol Kinshasa 2005-06	2
Ethiopië/Eritrea	UNMEE 2000-01	1.250
Liberia	steun UNMIL met hospitaalschip	142
Sudan	IMAT 2005-06	1

Bron: ministerie van Defensie.

546 BINUB (Bureau intégré des Nations Unies au Burundi), SSR (Sector Security Reform), Eusec (EU Security Sector Reform Mission), UNMIS (United Nations Mission in Sudan).

547 UNOPS (United Nations Office for Project Services), UNAVEM (United Nations Angola Verification Mission), CMATS (Central Mine Action and Training School), ONUB (Opération des Nations Unies au Burundi), MONUC, (Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo), Eufor (European Union force, Europese vredesmissie), Eupol (Europese politiemissie), UNMEE, (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea), UNMIL (United Nations Mission in Liberia), IMAT (International Military Advisory Team).

De inzet van militair en civiel personeel (politie) bleef niet beperkt tot veiligheidstaken. Ook voor humanitaire aangelegenheden zette het ministerie van Defensie, in nauwe samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken, militaire en logistieke middelen in. Box 14.2 toont deze operaties en laat bovendien zien dat de eerste interventies al dateren van voor de evaluatieperiode. Overigens geldt dat ook voor de inzet van militair personeel voor VN-missies.

Box 14.2 Militaire inzet bij humanitaire operaties in Sub-Sahara Afrika vanaf 1960

Jaar	Land	Naam missie
1960	Congo	veldhospitaal UNOC/ONUC ⁵⁴⁸
1972	Sudan	vluchtelingen, hongersnood
1973	West-Afrika	hongersnood Sahel-landen
1974	Sudan	hongersnood Darfur
1985	Ethiopië	hongersnood Tigray
1994	Rwanda	evacuatie westerse burgers uit Kigali
1994	Zaire (DRC)	opvang Rwandese vluchtelingen in Goma
1996	Uganda/Rwanda	hulpgoederen Rwandese vluchtelingen in Entebbe en Kigali
1997	Zaire (DRC)	hulpgoederen voor Rwandese vluchtelingen in Zaire
1998	Eritrea	evacuatie westerse burgers Asmara
2000	Mozambique	watersnood
2004	Ivoorkust	evacuatie westerse burgers Abidjan

Bron: S. de Ruijsscher, in *Atlantisch Perspectief*, nr 7, 2007.

14.2.3 Bevindingen

Sinds de jaren negentig zijn belangrijke stappen gezet om de nieuwe aanpak neer te leggen in de beleidsdocumenten en om nieuwe instrumenten te creëren. Hierbij manifesteerden zich ook een aantal problemen. De belangrijkste worden hier genoemd.

548 Opération des nations Unies au Congo

a. Veelheid aan beleid

Medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken noemden een teveel aan beleidsdocumenten, die de geïntegreerde aanpak voorstaan en de aandacht voor vrede en veiligheid voorop stellen, wat het beleid minder transparant en minder sturend maakte.

b. Afwezigheid budget wederopbouw

Algemeen gevoelen was dat de activiteiten rond vrede, veiligheid en noodhulp moesten passen in een breder kader. De ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken vonden het onderscheid tussen partner- en niet-partnerlanden te strikt en onnodig. Het ministerie van Defensie uitte de wens om, net als bij de niet-partnerlanden, een rol te spelen in de beleidsformulering voor partnerlanden. De notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* bepleitte continuïteit tussen noodhulp en activiteiten rond vrede en veiligheid en stelde voor een budget voor wederopbouw te creëren. Dit voornemen is echter niet uitgevoerd, waardoor het ministerie van Buitenlandse Zaken geen instrument had om onmiddellijk na beëindiging van een conflict steun te verlenen.

c. Onvoldoende aandacht voor gender

Noch in de notitie *Aan Elkaar Verplicht*, noch in *Sterke Mensen, Zwakke Staten* (beide uit 2003) kwam het aspect *gender* in relatie met vrede en veiligheid aan de orde. Dat geldt ook voor de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* (2005). Uit de evaluaties van het Vredesfonds en Stabiliteitsfonds bleek hetzelfde. De notitie *Conflictpreventie* (2001) bevatte wel een paragraaf over 'vrouw en conflict'.

d. Kritiek op uitwerking van geïntegreerde aanpak

Veel medewerkers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie vonden dat er te veel overlegd moest worden en dat de overlegstructuren te ruim en omvangrijk waren. Dit zou leiden tot trage en inefficiënte besluitvorming. Zij pleitten ervoor overlegfora te beperken tot direct betrokkenen. Niettemin was men positief over de mogelijkheid tot informatie-uitwisseling en vond men dat de omslag heeft geleid tot een open houding van beide ministeries. Medewerkers van beide ministeries vonden dat de interne organisatie aanpassing behoeft om samenwerking en overleg te vergemakkelijken. Cultuurverschillen tussen Buitenlandse Zaken en Defensie hebben bij herhaling tot frustraties geleid. Toch constateerden geïnterviewden vooruitgang en zagen zij mogelijkheden om van elkaar te leren.

Veel kritiek was er op het functioneren van het *Sector Security Reform*-team. Dat gaf zelf al aan dat veel tijd verloren ging met het eigen functioneren. De plaatsing van een Osad en een Milad is op beide ministeries positief ontvangen. Beiden faciliteren contacten tussen de ministeries en stimuleren samenwerking. De toegevoegde waarde van defensieattachés varieert en blijkt sterk afhankelijk van de persoon. Toch zijn medewerkers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie het eens over het nut van een defensieattaché, vanwege hun meerwaarde voor geïntegreerd beleid.

e. Algemene appreciatie

Over het algemeen is men op beide ministeries, na een wat moeizaam leerproces, per saldo positief over de stappen die zijn ondernomen en ziet men vooral de laatste jaren erg veel vooruitgang. Men is optimistisch over de toekomst, is voorstander van uitbreiding van de bestaande aanpak en zou zelfs willen dat de geïntegreerde aanpak zich uitstrekt over meerdere ministeries.

14.3 De Hoorn van Afrika

14.3.1 Inleiding

Eind 2002 kreeg de Tweede Kamer de brief *De Hoorn van Afrika* aangeboden, die in het voorjaar 2004 een vervolg kreeg in de notitie *De Hoorn van Afrika*.⁵⁴⁹ De Kamerbrief bevatte een beknopt verslag over bilaterale consultaties met de staatshoofden van Ethiopië, Eritrea en Sudan en de vertegenwoordiging van de Zuid-Sudanese bevrijdingsbeweging. De notitie *De Hoorn van Afrika* bevatte de Nederlandse beleidsvoornemens voor de gehele regio, met een beknopte behandeling van de situatie in Ethiopië, Eritrea, Somalië en Sudan. Gebrek aan vrede, veiligheid en stabiliteit en de daarmee samenhangende vluchtelingen- en ontheemdenproblematiek waren de kernpunten.

Nederland heeft in de periode 1998-2006 ruim EUR 716 mln besteed aan de Hoorn van Afrika. Van de vier landen in de regio heeft Sudan verreweg de meeste hulp ontvangen. Sudan staat op de zesde plaats van de 45 Afrikaanse landen die Nederlandse hulp ontvingen.

⁵⁴⁹ *De Hoorn van Afrika*, brief van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, TK 22 831, nr. 41, december 2002; *Afrikabeleid, De Hoorn van Afrika*, brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, TK, 29 237/22 831, nr. 6, februari 2004.

Tabel 14.1 Uitgaven in de Hoorn van Afrika, 1998-2006 (in EUR mln)

Land	uitgaven	% van totale uitgaven	belangrijkste sectoren
Sudan	345,5	48%	humanitaire hulp (73%) sociale infrastructuur & dienstverlening (22%)
Ethiopië	263,7	37%	humanitaire hulp (21%) sociale infrastructuur & dienstverlening (54%)
Eritrea	58,1	8%	humanitaire hulp (61%) sociale infrastructuur & dienstverlening (36%)
Somalië	48,7	7%	humanitaire hulp (75%) sociale infrastructuur & dienstverlening (22%)
Totaal	716,0	100%	

Bron: MIDAS 1998-2002 en Piramide 2003-2006.

Terwijl van 1998-2003 de uitgaven aan Sudan nog gemiddeld rond de EUR 15 mln lagen, stegen ze in 2004 naar ruim EUR 62 mln en in 2005 zelfs naar een kleine EUR 115 mln. In 2006 bleven de uitgaven aan Sudan met EUR 76 mln nog altijd hoog. Het leeuwendeel van de uitgaven aan Sudan tussen 1998 en 2006 ging naar humanitaire hulp (73%). Overige uitgaven waren bestemd voor sociale infrastructuur en dienstverlening (22%). Daaronder vielen zaken als ondersteuning van de overheid en *civil society* (13%), gezondheidszorg (6%) en onderwijs (1%).

De grote aandacht voor Sudan is te verklaren uit het belang van stabiliteit in dat land voor de hele regio, niet alleen voor de Hoorn van Afrika, maar ook voor het Grote Merengebied. Bovendien voltrok zich een enorme humanitaire ramp in Darfur. Daarnaast zag Nederland zich gedwongen de steun aan de partnerlanden Ethiopië en Eritrea te beperken vanwege hun slepende grensconflict. Aan Somalië heeft Nederland in 2002-2006 weinig aandacht besteed, hoewel ook dit land verwickeld was in een gewelddadig conflict dat invloed had op de stabiliteit in de regio. Somalië is wel ondersteund met humanitaire middelen, maar Nederland heeft zich niet actief ingezet voor het vredesproces.

Gezien de intensieve inzet van financiële en politieke middelen in Sudan, zal de beschrijving van het Nederlandse beleid voor de Hoorn van Afrika zich toespitsen op dat land.

14.3.2 Sudan

Sudan, het grootste land van Afrika, kent een lange geschiedenis van conflict. Na de Eerste Burgeroorlog (1955-1972) en de Tweede Burgeroorlog (het Noord-Zuid-conflict, 1983-2005) leggen het conflict in Darfur (sinds 2003) en spanningen in het oosten opnieuw zware druk op de bevolking van Sudan. Opeenvolgende regeringen in Khartoem hanteerden een verdeel-en-heersstrategie zowel ten opzichte van de verschillende etnische groepen in het land als (met name sinds 2004) ten opzichte van de internationale gemeenschap.⁵⁵⁰

Sudan heeft een rijk potentieel voor ontwikkeling. Zo heeft het land veel grondstoffen en is de export van olie een belangrijke inkomstenbron voor de regering. Maar juist deze inkomstenbron veroorzaakt telkens weer conflicten door het gebrek aan transparantie over de verdeling van de olie-inkomsten en door de ruime aanwending van het geld voor militaire uitgaven, zoals in Darfur. Het belang van de Sudanese olieproductie voor de internationale markt bood Khartoem tevens de mogelijkheid om internationale actoren tegen elkaar uit te spelen.

De belangrijkste bilaterale donoren (de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Canada, Nederland en de Europese Unie) probeerden eenduidig op te treden tegenover de Sudanese regering door zich te verenigen in de Sudan Contact Group. Maar doordat hun doelen en ambities sterk uiteenliepen, slaagde de Sudanese regering erin hen uit elkaar te spelen. Zo benaderde de VS Sudan voornamelijk vanuit het perspectief van de strijd tegen het terrorisme. Het VK, bondgenoot van de VS in de strijd tegen het terrorisme, zag zich vanuit zijn koloniale geschiedenis genoodzaakt een zichtbare rol te spelen en gezamenlijk op te trekken met de VS. Omdat beide landen permanent lid zijn van VN-Veiligheidsraad was hun gezamenlijke invloed groot. Ze werden echter gewantrouwd door de regeringspartij National Congress Party (NCP) vanwege hun uitgesproken steun aan het 'christelijke' zuiden. De andere leden van de Sudan Contact Group - waaronder Nederland - namen neutralere posities in, gericht op vrede en ontwikkeling en met een gelijkwaardige verdeling van aandacht en middelen tussen het noorden en het zuiden.⁵⁵¹

⁵⁵⁰ Buise, H. en Van Veen, E., *Beleidskader Sudan 2007-2008; Gewapend conflict, stabiliteit en vrede*, DAF/TFS, DMV/VG, ministerie van Buitenlandse Zaken, 2006, p. 5.

⁵⁵¹ Idem p. 13-14.

Nadat de VS economische sancties en een handelsembargo tegen Khartoem hadden opgelegd, kregen andere, niet-westerse landen en bedrijven vrij spel op de Sudanese markten, met name de oliemarkt. Landen als China, Japan, Saoedi-Arabië, India, Maleisië en de Verenigde Arabische Emiraten hadden als handelspartners van Sudan een andere agenda dan de traditionele donorlanden. Door hun behoeften aan grondstoffen en afzetmarkten ontpopten deze landen, vooral China, zich als de grotere economische spelers op het Afrikaanse continent. Zo was China de belangrijkste afnemer van Sudanese olie (46,7% van de Sudanese olie-export in 2005). Een land als China gebruikt echter zijn economische macht niet om mensenrechten, milieuproblemen of conflicten aan de kaak te stellen. En dus kreeg Khartoem de mogelijkheid zich relatief onafhankelijk op te stellen tegenover het Westen en de internationale gemeenschap tegen elkaar uit te spelen.⁵⁵² In feite hield Khartoem de internationale gemeenschap in gijzeling. De regering beschikte over miljarden aan olieopbrengsten die niet voor Darfur werden ingezet, waardoor de internationale gemeenschap zich verplicht voelde humanitaire hulp te verlenen.

14.3.3 Ontwikkeling van beleid

14.3.3.1 De periode 1975-2002

De Nederlandse hulp aan Sudan dateert uit 1974, de nasleep van de Eerste Burgeroorlog. Tussen 1974 en 1989 ging het voornamelijk om bilaterale structurele ontwikkelingshulp. Slechts een klein deel van de assistentie werd gekanaliseerd via VN-organisaties en de Europese Commissie. Met het uitbreken van de Tweede Burgeroorlog in 1983 werden bilaterale projecten uitgefaseerd en verliep de steun steeds meer via multilaterale organisaties en niet-gouvernementele organisaties (NGO's). In 1994 is de structurele bilaterale relatie opgeschort, omdat Sudan gecategoriseerd werd als 'land in conflict'.⁵⁵³ Humanitaire hulpverlening ging wel door, vooral aan het zuiden via de *Operation Lifeline Sudan* (OLS).

De Nederlandse aanpak kende in deze periode drie speerpunten: steun voor multilaterale actie, humanitaire hulp en steun voor het vredesproces. Dit vereiste nauwe afstemming tussen diplomatieke en humanitaire activiteiten en goede samenwerking tussen actoren. Eerdere evaluaties hebben aangetoond dat deze afstemming en samenwerking effectief is geweest in Sudan.⁵⁵⁴ Van 1983 tot 1998

⁵⁵² Idem p. 14.

⁵⁵³ Dutch Humanitarian Assistance - An Evaluation, IOB 2006, p. 231.

⁵⁵⁴ Idem.

was Nederland de derde donor in Sudan, en gedurende vijf jaar in de jaren negentig was Nederland zelfs de grootste donor.⁵⁵⁵

Nederland bleef betrokken bij het vredesproces na de Tweede Burgeroorlog (het Noord-Zuid-vredesproces) door diplomatieke en materiële steun aan de Inter-Governmental Authority for Development (IGAD). De IGAD, bestaande uit Kenia, Eritrea, Ethiopië en Uganda, bemiddelde tussen de zuidelijke Sudanese People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) en de noordelijke National Congress Party (NCP). Het initiatief wist in 1997 een *Declaration of Principles* te bewerkstelligen tussen de strijdende partijen die aan de basis lag van het Machakos Protocol van 2002, die op zijn beurt weer een belangrijke bouwsteen vormde voor het *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) van 2005.⁵⁵⁶ Omdat de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking (1998-2002) sceptisch was over de resultaten, heeft Nederland zich langzaam maar zeker teruggetrokken uit de IGAD-initiatieven. Nederland bleef wel steun verlenen aan OLS, tot de vredesovereenkomst in 2005.

14.3.3.2 De periode 2002-2006

Het kader voor de Nederlandse inzet in Sudan in de periode 2002-2006 is vevat in vier beleidsdocumenten: *Aan Elkaar Verplicht* (2003), *Sterke Mensen, Zwakke Staten* (2003), *De Hoorn van Afrika* (2004) en *Wederopbouw na gewapend conflict* (2005).

Aan Elkaar Verplicht stelde dat Sudan, hoewel geen partnerland, vanuit regionaal perspectief zal worden bijgestaan in het vredesproces.⁵⁵⁷ Stabiliteit in de regio was immers een voorwaarde voor ontwikkeling in de partnerlanden Ethiopië en Eritrea. *Sterke Mensen, Zwakke Staten* vermeldde dat Nederland in Sudan zou bijdragen aan vrede, veiligheid en stabiliteit door conflictbeheersing en -preventie. De notitie *Hoorn van Afrika* gaf een eerste aanzet voor de operationalisering van het Sudan-beleid door een regionale aanpak en partnerschappen. Nederland zou intergouvernementele organisaties in de regio, zoals de Afrikaanse Unie (AU), versterken en IGAD steunen. *Wederopbouw na gewapend conflict*, tot slot, wilde Nederlandse kennis en middelen inzetten voor landen die na gewapend conflict besluiten aan vrede te werken.⁵⁵⁸ Onder wederopbouw viel fysieke, economische, sociale en poli-

⁵⁵⁵ Idem.

⁵⁵⁶ Het Machakos Protocol was een doorbraak op drie punten: de SPLM/A accepteerde de sharia als bron van wetgeving voor Noord-Sudan; de NCP accepteerde een referendum na 6,5 jaar waarin het zuiden kon kiezen voor onafhankelijkheid; beide partijen wilden in de interim-periode de eenheid van Sudan behouden (Buijs en Van Veen, p. 15).

⁵⁵⁷ *Aan Elkaar Verplicht*, p. 13.

⁵⁵⁸ *Beleidskader Sudan 2007-2008; Gewapend conflict, stabiliteit en vrede*, 2006, p. 16.

tieke ontwikkeling. Wederopbouw, een complex proces, vereiste een geïntegreerde aanpak van veiligheid en stabiliteit, bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling. Met het aantreden van een nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking in 2002, raakte Nederland opnieuw intensief betrokken bij de ontwikkelingen in Sudan.⁵⁵⁹ Zij bezocht het land meerdere malen (soms samen met de ministers van Buitenlandse Zaken of Defensie), en vroeg internationaal steeds meer aandacht voor het Sudanese vredesproces. Dat hing niet alleen samen met haar persoonlijke betrokkenheid bij Sudan, maar ook met de vorderingen in het Noord-Zuid-vredesproces, het conflict in Darfur, en het toegenomen belang van de olieproductie van Sudan voor de internationale markt.

Het leeuwendeel van het Nederlandse beleid voor Sudan is neergelegd in Kamerbrieven; in de periode 2002-2006 verschenen er veertien relevante Kamerbrieven. Daarin deed de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, soms samen met de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, verslag van besluiten over financiële toezeggingen en voorgenomen activiteiten, van bezoeken aan het land, en van ontwikkelingen in het Noord-Zuid-vredesproces en in Darfur.

In hun brief aan de Kamer van oktober 2002 deden de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking verslag van hun bezoek aan Sudan en Ethiopië en van hun gesprek met de regering van Eritrea.⁵⁶⁰ Zij meldden zich voor te bereiden op actieve betrokkenheid van Nederland bij de wederopbouw van Sudan na ondertekening van het Noord-Zuid-vredesakkoord. Nederland was bereid structureel middelen beschikbaar te stellen voor vredeshandhaving, wederopbouw en ontwikkeling, en zo nodig het voortouw te nemen om de belangrijkste donoren van Sudan bijeen te brengen. Besloten werd regelmatig bilaterale consultaties te houden. De bilaterale relatie tussen Nederland en Sudan werd dus nieuw leven ingeblazen.

De regelmatige bilaterale consultaties vonden niet alleen op ambtelijk niveau plaats; de minister voor Ontwikkelingssamenwerking bezocht zelf het land meerdere malen. Zo deed zij in haar brief van december 2003 verslag van haar reis naar Sudan om de contacten met Khartoem en de SPLM/A te intensiveren.⁵⁶¹ Begin april van dat jaar had in Noordwijk de Sudan Coordination Meeting plaatsgevonden, waar Nederland het ijs had gebroken door de Sudanese partijen een gezamenlijke

⁵⁵⁹ Van juli 2002 tot mei 2003 had Nederland geen minister maar een staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking.

⁵⁶⁰ TK 22 831, nr. 41, 2002.

⁵⁶¹ TK 29 237/29 234, nr. 4, 2003.

boottocht te laten maken. Dat leverde een doorbraak op, want beide partijen werden het eens over de leidende principes voor de wederopbouwfase. In haar brief van december gaf de minister aan dat alle partijen een belangrijke rol zagen voor Nederland in de voorbereidingen van de (pre)interim-fase. Nederland werd tot de kerngroep van donoren gerekend: de zogenaamde ‘trojka-plus’, bestaande uit de VS, het VK en Noorwegen (als ‘trojka’ aanwezig bij de vredesonderhandelingen), de Europese Commissie en Nederland. Tevens meldde de minister dat zij financiële toezeggingen had gedaan, zoals EUR 3,5 mln voor een VN-trust fund voor lokale capaciteitsversterking ter voorbereiding op de (pre)interim-fase.

In hun Kamerbrief van februari 2004 deden de ministers voor Ontwikkelings-samenwerking en van Defensie verslag van hun gezamenlijke reis naar Sudan.⁵⁶² In augustus 2004 lichtten de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, mede namens de minister van Defensie, het regeringsstandpunt over de crisis in Darfur toe.⁵⁶³ Zij gaven aan dat Nederland zich als EU-voorzitter actief had ingezet om de kwestie-Darfur op de internationale agenda te plaatsen en om de Europese druk op de partijen in Sudan te verhogen. Tevens meldden zij dat Nederland al nadacht over wederopbouw in Darfur en daar andere donoren bij probeerde te betrekken. Om de langetermijninzet voor Darfur en Sudan te onderstrepen zegden de ministers EUR 100 mln aan multilaterale ODA-middelen toe voor wederopbouw, in eerste instantie voor Darfur, eventueel ook voor andere achtergebleven delen van Sudan. Het geld zou alleen ter beschikking komen als de crisissituatie in Darfur was opgelost en een allesomvattende vredesregeling voor Sudan tot stand was gekomen. De minister voor Ontwikkelings-samenwerking onderstreepte dit standpunt tijdens haar gesprekken met de regering in Khartoem en met de SPLM tijdens haar bezoek aan Sudan in januari 2005, kort na de ondertekening van het CPA. In haar brief aan de Kamer gaf de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan dat het veel van de balanceerkunst van de internationale gemeenschap zou vergen om het momentum van het vredesakkoord te bewaren en tegelijkertijd regering en rebellen onder druk te houden om de crisis in Darfur op te lossen.⁵⁶⁴

Het voornemen om eventueel bij te dragen aan de VN-vredesmissie in Sudan (UNMIS) en de bijdragen aan waarnemingsmissies en Afrikaanse vredesmacht (AMIS) zijn eveneens toegelicht in Kamerbrieven van de ministers van Buitenlandse

⁵⁶² TK 29 237/29 278, nr. 7, 2004.

⁵⁶³ TK 29 237, nr. 14, 2004.

⁵⁶⁴ TK 22 831, nr. 49, 2005.

Zaken en Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking.⁵⁶⁵ Uiteindelijk besloot Nederland vijftien militaire waarnemers en vijftien politiefunctionarissen bij te dragen aan UNMIS.

Nederland wilde een actieve rol spelen in de Assessment and Evaluation Commission (AEC) die ging toezien op de uitvoering van de CPA. Nederland werd co-voorzitter van het Multi-Donor Trust Fund - National (MDTF-N) en voorzitter van een Core Coordination Group (CCG) voor de wederopbouw van Darfur. Deze voornemens en besluiten deelden de betrokken ministers per brief mee aan de Kamer.⁵⁶⁶

Het beleid voor Darfur is verder uitgewerkt in een brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken, van september 2006.⁵⁶⁷ Daarin stond het Nederlandse viersporenbeleid voor een duurzame oplossing in Darfur centraal: steun aan de *Darfur Peace Agreement* (DPA), humanitaire hulp, steun aan AMIS en leiding geven aan de wederopbouw van Darfur.

Uit de Kamerbrieven bleek de toenemende betrokkenheid van Nederland bij Darfur en de centrale rol die de Nederlandse regering bij monde van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking zichzelf hierin toebedeelde. Nederland liet zich gelden als een van de invloedrijke donoren en zorgde voor een plaats aan de onderhandelingstafels.

Omdat Sudan geen partnerland van Nederland was, gold een andere besluitvorming dan bij een structurele samenwerkingsrelatie. Tot voor kort bestond er geen meerjarige strategische planning. Beleid lag vaak vervat in Kamerbrieven. Pas met het Beleidskader 2007-2008 zijn de andere betrokken ministeries geconsulteerd en is de operationalisering van het beleid vastgelegd.

⁵⁶⁵ TK 29 237, nr. 19, 2005 (minister van Buitenlandse Zaken); TK 29 237/TK 22 832, nr. 23, 2005 (ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking); TK 29 237, nr. 27, 2005 (ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking).

⁵⁶⁶ TK 29 237, nr. 27, 2005 (ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking); TK 29 237, nr. 30, 2006 (ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking); TK 29 237, nr. 46, 2006 (minister voor Ontwikkelingssamenwerking).

⁵⁶⁷ TK 29 237, nr. 52.

14.3.4 Uitvoering van beleid

Op het ministerie van Buitenlandse Zaken was de directie Sub-Sahara Afrika (DAF) betrokken bij het beleid en belangrijke initiatieven zoals de *Sudan Coordination Meeting* in Noordwijk in april 2003. In augustus 2005 werd op verzoek van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Task Force Sudan (TFS) opgericht om een jaar lang de Nederlandse inzet in Sudan te stroomlijnen. Uit interviews blijkt dat de TFS mede een reactie was op organisatorische en personele problemen binnen DAF. Om een directe lijn met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking te creëren werd de TFS buiten de normale bureaucratische structuren van het ministerie geplaatst; de TFS bracht rechtstreeks verslag uit aan de Directeur-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) en de Directeur-Generaal Politieke Zaken (DGPZ). Hoewel dit bijdroeg aan de effectiviteit en efficiëntie van het beleidsproces, was tevens het gevolg dat de 'normale' structuren van het ministerie moeilijk zicht konden houden op het Sudanbeleid.⁵⁶⁸ De TFS werd gecoördineerd door een Ambassadeur in Algemene Dienst, die verantwoordelijk was voor de externe representatie van het Nederlandse Sudanbeleid.⁵⁶⁹

De TFS bestond uit tijdelijk gedetacheerde medewerkers van DAF en DMV/VG, en incidenteel medewerkers van de directies DVB en DMV/HH. Aan de wekelijkse bijeenkomsten van de TFS namen, als dat nodig was, vertegenwoordigers van andere ministeries deel, vooral van Defensie. De TFS coördineerde dus de geïntegreerde beleidsontwikkeling en -uitvoering. De TFS werkte ook nauw samen met ambassades, zoals in Khartoem en in Abuja, en adviseerde de ministers. Daarnaast vertegenwoordigde de TFS Nederland tijdens donorbijeenkomsten op hoofdkantoorniveau. Op veldniveau was de ambassade in Khartoem hiervoor verantwoordelijk.

De TFS is in augustus 2006 opgeheven, waarbij de taken en verantwoordelijkheden zijn opgegaan in de bestaande structuur van het ministerie. Het Sudan Overleg, gecoördineerd door de TFS en bijgewoond door de betrokken ministeries, is blijven bestaan omdat de crisis in Darfur voortduurt en geïntegreerde aanpak vergt.

Ook het ministerie van Defensie houdt zich al enkele jaren actief bezig met Sudan, niet alleen samen met Buitenlandse Zaken in de TFS, maar ook in de vorm van

⁵⁶⁸ Beijnum, M. van en L. van de Goor (2006), *The Netherlands and its Whole of Government Approach on Fragile States - Case study Sudan*. OECD DAC Fragile States Group, Conflict Research Unit, Clingendael Instituut, p. 36.

⁵⁶⁹ Idem, p. 21-22.

defensieattachés op de ambassade in Khartoem en Addis Abeba.⁵⁷⁰ Daarnaast leverde Defensie personeel aan militaire missies: in 2005-2006 een officier voor het International Military Advisory Team voor de besprekingen tussen Noord- en Zuid-Sudan, sinds 2005 32 militairen voor UNMIS in Zuid-Sudan en tot voor kort drie officieren voor de Combined Joint Task Force - Horn of Africa.⁵⁷¹ Defensie droeg ook logistiek bij aan AMIS in de vorm van communicatieapparatuur en levering en transport van helikopters.⁵⁷² Voor de nog op te bouwen VN-vredesmissie UNAMID in Sudan heeft Defensie een veldhospitaal aangeboden.⁵⁷³

Op veldniveau is sinds begin 2005, toen het CPA tot stand kwam, de ambassade in Khartoem de belangrijkste speler; daarvoor was de ambassade in Nairobi nauw betrokken bij de hulpverlening aan Zuid-Sudan.⁵⁷⁴ Jaarplannen van de ambassade in Khartoem beslaan een breed spectrum, van veiligheid en stabiliteit tot humanitaire hulp en goed bestuur. Activiteiten richten zich onder meer op conflictpreventie, -beheersing en -resolutie, wederopbouw, armoedebestrijding, mensenrechten, verbetering van het investeringsklimaat, humanitaire hulp en regionale stabiliteit. Dit schept een beeld van gebrek aan prioriteitsstelling. Gekoppeld aan het feit dat in een complexe situatie als Sudan prioriteiten dikwijls ingehaald worden door dagelijkse ontwikkelingen, waren er vraagtekens te plaatsen bij de mate waarin de ambassade in staat is om al deze activiteiten uit te voeren.⁵⁷⁵ Daar komt bij dat de ambassade in Khartoem te kampen had met capaciteitsgebrek. Tot 2006 beschikte de ambassade evenmin over een gedelegeerd budget, aangezien Sudan geen partnerland was. Dit plaatste deze ambassade in een lastige positie, waarbij zij voornamelijk de TFS adviseerde. In 2006 is een deel van de wederopbouw gelden aan de ambassade gedelegeerd, in lijn met haar rol als co-voorzitter van het MDTF-N.

Daarnaast heeft Nederland in 2006, samen met Noorwegen, Zweden, Denemarken en het VK, een gemeenschappelijk donorkantoor opgezet in het zuiden (Juba), het Joint Donor Team (JDT). In het kader van donorharmonisatie beheert het team

570 De defensieattaché in Addis Abeba is medegeaccrediteerd bij de Afrikaanse Unie, die de AMIS-missie in Sudan leidt.

571 De CJTF-HOA richt zich onder leiding van de VS op terrorismebestrijding in de Hoorn van Afrika, www.hoa.centcom.mil/factsheet.asp.

572 Tjepkema, A., *De Afrikaanse Unie en de vredesoperatie in Darfur*, Internationale Spectator, jg. 60, nr. 7-8, 2007, p. 380-385.

573 Tjepkema, A., *Sudan; Symbiose van groepsbelang en desintegratie*, Atlantisch Perspectief, nr. 7, 2007, p. 13-19.

574 De bezetting van de ambassade in Nairobi was in 2004 en 2005 te krap om adequaat aandacht te geven aan humanitaire hulp (zie hoofdstuk 15 Humanitaire hulp).

575 Van Beijnum en Van de Goor, 2006, p. 21.

ontwikkelingsprogramma's namens de vijf landen. De nadruk ligt hierbij op het MDTF-S (Zuid-Sudan). Nederland functioneert als *host donor*, wat wil zeggen dat Nederlandse systemen en procedures gehanteerd worden. De missie van het JDT is steun aan duurzame vrede, wederopbouw en armoedebestrijding in Zuid-Sudan en de realisatie van de millenniumdoelen dichterbij brengen.⁵⁷⁶ Het JDT is co-voorzitter van het MDTF-S.

Formeel is het JDT niet bevoegd om zich bezig te houden met politieke vraagstukken; deze vallen onder de verantwoordelijkheid van de ambassades van de vijf landen. Voor Nederland geldt dat de ambassade in Khartoem een medewerker gestationeerd heeft in Juba, om daar de politieke zaken voor Nederland te behartigen. In praktijk wordt de daadkracht van het JDT belemmerd, omdat het vrijwel onmogelijk is politieke issues buiten de ontwikkelingsagenda te houden.⁵⁷⁷

14.3.5 Bevindingen

- In de periode 1998-2002 kende de Nederlandse aanpak in Sudan drie speerpunten: steun aan multilaterale actie, humanitaire hulp en steun aan het vredesproces. Dit was een voortzetting van het beleid uit de periode daarvoor.
- Sinds 2002 kreeg het Nederlandse Sudanbeleid een nieuwe impuls, waarbij de minister voor Ontwikkelingssamenwerking soms tijdens werkbezoeken beleidslijnen uitzette. Het beleid strookte met de beleidskaders voor ontwikkelingssamenwerking en voor de Hoorn van Afrika.
- De Nederlandse aanpak in Sudan kende een sterk geïntegreerd karakter, zoals onder meer blijkt uit de gezamenlijke Kamerbrieven van de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, van Buitenlandse Zaken en van Defensie. Ook het ministerie van Binnenlandse Zaken was bij Sudan betrokken, met name voor de uitzending van politiefunctionarissen.
- Nederland heeft voor Sudan soms met ongebruikelijke middelen getracht een doorbraak te bewerkstelligen in de vredesonderhandeling tussen de centrale regering en het Zuiden; met succes in 'Noordwijk'.
- De oprichting van de TFS was opgericht om organisatorische problemen het hoofd te bieden en bleek een forum voor de uitvoering van een geïntegreerd Sudanbeleid. Het betekende wel dat binnen de reguliere structuur van het ministerie van Buitenlandse Zaken het zicht op het Sudan beleid werd bemoeilijkt.

⁵⁷⁶ Afrikabeleid, TK 29 237, nr. 37, april 2006.

⁵⁷⁷ Van Beijnum en Van de Goor, 2006, p.28.

- Nederland heeft door het actieve Sudanbeleid voor de totstandkoming van het *Comprehensive Peace Agreement* een belangrijke rol verworven in de controle op naleving van dit akkoord en de coördinatie van donorinspanningen voor Zuid-Sudan.
- Somalië kreeg in 2002-2006 betrekkelijk weinig aandacht in de regionale benadering van de Hoorn van Afrika, hoewel ook dit land een gewelddadig conflict kende dat van invloed was op de stabiliteit in de regio. De Nederlandse regering besloot echter haar aandacht voornamelijk te richten op Sudan. Per saldo is het Nederlandse vredes- en veiligheidsbeleid voor de Hoorn van Afrika neergekomen op Sudanbeleid.

14.4 Het Grote Merengebied

14.4.1 Ontwikkeling van beleid

De bilaterale samenwerking van Nederland met landen in het Grote Merengebied is van relatief recente datum. De ontwikkelingsorganisatie SNV was van oudsher actief in Rwanda, zij het met een bescheiden programma dat jaarlijks niet boven de vijf miljoen gulden (minder dan EUR 2 mln) uitsteeg. Pas na de genocide in 1994 nam de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking met Rwanda sterk toe. Met buurland Uganda bestond sinds 1991 structurele samenwerking, gericht op economische hervormingen, matiging van de negatieve gevolgen van economische aanpassingsprogramma's en versterking van de sociale sectoren.

In 1998 kwam het regiobeleid tot stand en werd het Grote Merengebied een van de twee prioritaire regio's in Sub-Sahara Afrika. In 2001 verscheen de notitie *Crisissituatie Grote Merengebied* van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, die voorstelde het regionale beleid voornamelijk in multilateraal verband vorm te geven en zich uitsluitend te richten op politieke en humanitaire programma's, aangezien economische samenwerking al op landen-niveau gebeurde.⁵⁷⁸ Volgens de notitie hadden alleen Uganda en Rwanda voldoende adequate overheidsinstituties en een voldoende inzichtelijk sociaaleconomisch beleid om structurele hulp te rechtvaardigen. De DRC en Burundi kwamen slechts in aanmerking voor humanitaire hulp en activiteiten rond vredesopbouw en goed bestuur. De notitie liet echter ruimte voor aanpassingen, afhankelijk van ontwikkelingen in de regio.

⁵⁷⁸ *Crisissituatie Grote Merengebied*, TK 25 098, nr. 17, 12 maart 2001.

In 2004 verscheen de *Notitie Grote Meren*, eveneens door beide ministers aan de Tweede Kamer aangeboden, die niets veranderde aan de keuze van partnerlanden, maar wel probeerde het regiobeleid beter te operationaliseren door een regionale analyse te maken en regionale doelstellingen en strategieën te identificeren.⁵⁷⁹ In het bilaterale beleid kwam de nadruk te liggen op goed bestuur, capaciteitsopbouw en economische ontwikkeling. Het regiobeleid zou vrede, veiligheid en stabiliteit, goed bestuur en beheer van natuurlijke bronnen benadrukken. Ook deze notitie liet de mogelijkheid van accentverschuivingen open, bijvoorbeeld dat bilateraal beleid uiteindelijk aan belang zou winnen ten opzichte van het regiobeleid.

14.4.1.1 Organisatorische aspecten

Beide Grote Merennotities zijn opgesteld door de directie DAF van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Andere directies, zoals DVB (veiligheidsbeleid) en DMV (mensenrechten en vredesopbouw), en het ministerie van Defensie zijn geconsulteerd.

Het beleid wordt elk jaar uitgewerkt in ambassadeverslagen en jaarplannen. In 2005 is het meerjarenstrategieplan (MJSP) ingevoerd. Bij partnerlanden is het beheer van de financiële bijdragen gedelegeerd naar de ambassade, terwijl noodhulp en vrede en veiligheid vanuit het ministerie worden beheerd. Met ingang van 2007 zijn ook beslissingen rond algemene begrotingssteun gedelegeerd naar de ambassades, zij het dat het ministerie groen licht moet geven voor het verlenen van begrotingssteun op basis van het *Track Record* en het advies van de ambassade. De modaliteiten en de hoogte van het bedrag worden bepaald door de ambassade. (Zie hoofdstuk 6 Algemene begrotingssteun.)

Het regiobeleid wordt op het ministerie van Buitenlandse Zaken gemonitord door een clustercoördinator van DAF die de landenmedewerkers coördineert. De beleidskaders voor de DRC en Burundi worden besproken in de Stuurgroep Veiligheidsbeleid en Wederopbouw (SVW). De Commissie Stabiliteitsfonds bespreekt de financiering, aangezien de activiteiten in deze landen grotendeels gefinancierd worden uit het Stabiliteitsfonds. Daarnaast zijn er voor alle landen in de regio regelmatig contacten tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie.

Veel activiteiten zijn door de ambassades voorgesteld aan het ministerie in Den Haag. Dit gebeurde op eigen initiatief of op verzoek van andere donoren of van de

579 *Afrikabeleid, Crisissituatie Grote Meren Gebied*, TK 29 237/25 089, nr. 5, 13 februari 2004.

autoriteiten van het betreffende land. Het overgrote deel is opgenomen en beheerd door DMV met betrokkenheid van DAF, en indien relevant andere directies. (Dit is logisch aangezien een groot deel van de activiteiten gefinancierd werd uit het Stabiliteitsfonds.) Af en toe zijn ook (plv.) DGIS en (plv.) DGPZ betrokken, slechts zelden de minister. De meeste activiteiten vonden plaats in een groter geheel, via *trust funds* van de VN en de WB, financieringsmechanismen van de EU of de NAVO, of via een bilateraal contract maar samen met andere donoren. Dit is in overeenstemming met de beleidsintentie om voorkeur te geven aan multilaterale activiteiten. De rapportage over de activiteiten bleek heel verschillend, naargelang het onderwerp. Niet verbazingwekkend bleek er meer rapportage voor grote en langlopende projecten te bestaan dan voor kleine, hoewel de praktijk soms sterk varieerde.

De Nederlandse ambassades kregen expertise op het gebied van politiek, vrede en veiligheid, onder meer in de vorm van defensieattachés (zie paragraaf 14.2.2). Daarnaast zijn er sinds enkele jaren regionale bijeenkomsten van ambassadeurs, en een overleg van de politieke medewerkers. De MJSP's (uitsluitend in de partnerlanden) vormen eveneens een basis voor een meer coherente aanpak. Naar de mening van de ambassades is de geïntegreerde benadering in de praktijk zeer zichtbaar, verloopt zij efficiënt en bevordert zij de coherentie tussen de activiteiten.

14.4.2 Uitvoering van beleid

De uitvoering van het Grote Merenbeleid is mede bestudeerd aan de hand van de volgende vragen:

- zijn de criteria voor partnerselectie gerespecteerd en consequent toegepast;
- welke impact had deze selectie op de hulpmodaliteiten?

14.4.2.1 Landselectie

Selectiecriteria voor partnerlanden waren de mate van armoede, de kwaliteit van bestuur, de hulpbehoefte en de toegevoegde waarde van Nederland.

a. De mate van armoede

De vier landen van de regio behoren tot de armste landen in de wereld, maar alleen Rwanda en Uganda werden een partnerland van Nederland, terwijl de DRC en Burundi slechts in aanmerking kwamen voor humanitaire en politieke inspanningen. Uit diverse studies is gebleken dat armoede misschien een belangrijke, maar

zeker geen doorslaggevende factor was in de selectie van partnerlanden.⁵⁸⁰ Het criterium van goed bestuur en beleid speelde een veel zwaardere rol in het selectieproces, evenals de historische betrekkingen tussen Nederland en het betreffende land.

b. Goed bestuur

Rwanda en Uganda kwamen op basis van het criterium goed bestuur wel in aanmerking als partnerland, terwijl de DRC werd uitgesloten. De eerste twee landen zouden beschikken over adequate overheidsstructuren en een inzichtelijk sociaal-economisch beleid. Hoewel deze argumentatie inderdaad opgaat om de DRC niet op te nemen als structurele ontwikkelingspartner, toont een analyse van de Wereldbankindicatoren voor goed bestuur aan dat Burundi en Rwanda in 1996 en 1998 nagenoeg vergelijkbaar waren.⁵⁸¹

Bekend is de negatieve rol van Rwanda en Uganda in het conflict in de DRC. Nederland is er in zijn beleid altijd van uitgegaan dat de aanwezigheid van deze buitenlandse troepen om veiligheidsredenen legitiem was. Dat klopt misschien voor de situatie in het midden van de jaren negentig, maar vele rapporten over de illegale exploitatie van natuurlijke rijkdommen in de DRC tonen een heel andere beweegreden voor de aanhoudende aanwezigheid van Rwandese en Ugandese troepen.⁵⁸² Ook na hun terugtrekking in 2002 bleven Rwanda en Uganda, tot op de dag van vandaag, milities ondersteunen in het oosten van de DRC.

Ook de interne politieke situatie in zowel Rwanda als Uganda roept vragen op. Zo is in het noorden van Uganda al ruim twintig jaar een oorlog gaande, het democratiseringsproces komt niet van de grond, er zijn systematische mensenrechtenschendingen, de ongelijkheid neemt toe en de corruptie neemt alarmerende vormen aan. Ook in Rwanda neemt de ongelijkheid toe en is het democratiseringsproces fundamenteel inadequaet. In beide landen heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking ad hoc gereageerd door te korten op algemene begrotingssteun, respectievelijk sectorsteun.⁵⁸³

⁵⁸⁰ Selectiviteit in het Nederlandse hulpbeleid 1998-2004, IOB 2006; W. Hout, *Political regimes and development assistance, The political economy of aid selectivity*, Critical Asian Studies, 2004.

⁵⁸¹ S. Marysse, A. Ansoms en D. Cassimon, *The Aid 'Darlings' and 'Orphans' in the Great Lakes Region in Africa*, 2006.

⁵⁸² Zie *Rwanda at the End of the Transition: A Necessary Political Liberalisation*, International Crisis Group, 2002; *Preparing for Elections: Tightening Control in the Name of Unity*, Human Rights Watch, 2003; *Rwanda: Election Presidentielle 25 Août 2003 Et Elections Legislatives 29 Et 30 Septembre, 2 Octobre 2003*, Mission d'observation électorale de l'Union Européenne, 2003; Filip Reyntjens, *Rwanda, Ten Years On: From Genocide to Dictatorship*, in *African Affairs* 103, 2004.

⁵⁸³ Over Uganda: brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 30 300V, nr. 130, 26 juni 2006; over Rwanda: brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking TK 30 300V/25 098, nr. 144, 24 augustus 2006.

Er bleek ook een inconsistentie te bestaan tussen de analyses van de ambassades in de regio. De regionale ambassadeursconferenties en de gemeenschappelijke regionale analyse lijken dit probleem grotendeels te verhelpen. Toch blijft het opmerkelijk dat Nederland in Uganda de conclusies en aanbevelingen van het VN-Panel voor de exploitatie van natuurlijke rijkdommen in de *governance matrix* heeft opgenomen en dus als *benchmarking* gebruikt, terwijl Nederland voor Rwanda de conclusies van het VN-panel in twijfel trekt.⁵⁸⁴ Dit is des te frappanter aangezien Uganda een eigen commissie heeft opgericht om de zaak te onderzoeken (die tot vergelijkbare resultaten kwam), terwijl Rwanda de hele zaak nooit serieus heeft genomen. Door verschillende standpunten in te nemen wekt Nederland volgens sommige geïnterviewden de indruk dat inspanningen om criminele praktijken aan de oppervlakte te brengen worden afgestraft en dat regimes die deze praktijken negeren of zelfs verdoezelen, beloofd worden.

c. De hulpbehoefte

Alle vier de landen in de regio hebben grote noden, gezien hun precaire economische en politieke situatie. De situatie in de DRC is enigszins afwijkend, omdat dit land in staat is belangrijke buitenlandse directe investeringen aan te trekken zodra de minimale staatsfuncties zouden werken. Dit kan een argument zijn om via een specifieke hulpverleningsmodaliteit te helpen bij de noodzakelijke capaciteitsopbouw.

d. De toegevoegde waarde van Nederland

De IOB-studie over selectiviteit in de landenkeuze (2006) gaf aan dat historische relaties een doorslaggevende factor waren bij de keuze van partnerlanden. Toch is Nederland relatief vrij nieuw in het Grote Merengebied. De samenwerking met Uganda dateert weliswaar uit de jaren zeventig, maar dat was in het kader van de samenwerking met de Oost-Afrikaanse regio (Kenia, Tanzania, Uganda). De bilaterale samenwerking met Rwanda begon eigenlijk pas in 1994 en het is moeilijk vol te houden dat er een historische band is met de regio. Er was alleen een jarenlange aanwezigheid van NGO's, zoals SNV.

De actoren in de regio zijn grondig veranderd tijdens de laatste decennia. Nederland is een van de landen die zich na de Rwandese genocide onder impuls van de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft opgeworpen tot een belangrijke nieuwe donor in de regio, in eerste instantie vooral voor Rwanda. Nederland is inmiddels een van de belangrijkste donorlanden in Rwanda en

⁵⁸⁴ Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken.

Uganda, en speelt ook in Burundi en de DRC een uitgesproken rol in diplomatie en noodhulp.

De selectiecriteria zijn op een arbitraire manier toegepast, grotendeels ingegeven door politieke interesse en bestaande contacten op ministerieel niveau. Dat had een belangrijke impact op de aanwending van hulpmodaliteiten in de regio, omdat het ministerie een strenge afbakening hanteerde van de fasen waarin landen zich bevinden en de bijbehorende instrumenten. Deze afbakening lijkt echter te fluctueren van document tot document. In de praktijk is een tweedeling ontstaan tussen landen die voor structurele samenwerking in aanmerking komen en landen die alleen worden ondersteund via noodhulp en politieke activiteiten.

De vraag is gerechtvaardigd of er echt sprake is van een regiobeleid indien de sociaaleconomische situatie in twee van de vier landen onvoldoende meeweegt in de besluitvorming over type, omvang en modaliteit van de hulp. Bovendien heeft de situatie in de DRC en Burundi een belangrijke invloed op de omliggende landen. De *spill over*-effecten - niet alleen op gebied van vrede en veiligheid maar ook economisch en sociaal - zijn van groot belang voor de stabilisatie van de regio.

Het conflict in het Grote Merengebied heeft een grote impact op de situatie van de vrouwen. Rapporten van Human Rights Watch brachten aan het licht dat geweld tegen vrouwen gebruikt wordt als strijdmethode om hele regio's te destabiliseren. Sindsdien hebben donoren veel meer aandacht voor opvang en bescherming van vrouwen en meisjes. Het is dan ook opmerkelijk dat de beleidsnotities over het Grote Merengebied en het Vredes- en Stabiliteitsfonds nauwelijks aandacht besteedden aan het onderwerp. Niet alleen is de situatie van de vrouw in de regio alarmerend, ook kunnen vrouwen een belangrijke rol spelen in het kader van verzoening en wederopbouw.

14.4.2.2 Samenwerking per land

De overgang naar geïntegreerd beleid heeft grote gevolgen gehad voor de samenwerking met elk van de landen in de regio. Per land is beschreven hoe die samenwerking van start ging en naderhand veranderde door het geïntegreerde beleid.

a. Uganda

De ontwikkelingsrelatie met Uganda is in 1991 hervat nadat ze in 1977 was stopgezet vanwege de politieke situatie in het land. Tussen 1977 en 1991 ontving Uganda wel noodhulp. Het programma evolueerde begin jaren negentig tot een regulier ontwikkelingsprogramma, aanvankelijk sterk gefocust op de economische hervor-

mingsprocessen, maar ook steeds meer gericht op de ondersteuning van sociale sectoren. In de tweede helft van de jaren negentig bedroeg de jaarlijkse bijdrage circa EUR 23 mln. Hiervan ging ongeveer de helft naar macrosteun en de rest naar onderwijs, economische ontwikkeling, milieu en sociale ontwikkeling. Eind jaren negentig volgde een omschakeling naar sectorsteun voor onderwijs, plattelandsontwikkeling/lokaal bestuur en justitie. De hulp nam toe tot ongeveer EUR 40 mln per jaar. Ook in het meerjarenprogramma 2005-2008 blijven de hulpomvang, de sectoren en de modaliteiten stabiel. Naast de drie prioritaire sectoren worden ook activiteiten uitgevoerd op gebied van goed bestuur, mensenrechten en kleine en lichte wapens. Nederland heeft ervoor gekozen zich voorlopig niet te engageren op het gebied van *Security Sector Reform*, vanwege de rol van het Ugandese leger in de regio en omdat de VS en het VK al betrokken zijn bij de veiligheidssector.

Vanaf 2003 nam de Nederlandse aandacht toe voor de problematiek in het noorden van Uganda waar de rebellenbeweging Lord's Resistance Army (LRA) de bevolking al decennia lang terroriseert (met fluctuerende steun van Sudan). Behalve noodhulp geeft Nederland ook diplomatieke en financiële steun aan de vredesonderhandelingen.

Nederland is actief in de politieke dialoog met de Ugandese overheid, en speelt een belangrijke rol in de Donor Governance and Democracy Group, een coördinatieforum van donoren op het gebied van goed bestuur en democratisering. Nederland ontwierp de *governance matrix* die donoren gebruiken als basis voor de politieke dialoog en voor beslissingen over algemene begrotingssteun. Vanwege de oorlog in het noorden, Uganda's rol in Oost-Congo en het moeizame democratiseringsproces kortte de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in 2003 en 2005 op de (sinds 2002 jaarlijkse) begrotingssteun, maar bleef wel algemene begrotingssteun geven.⁵⁸⁵

b. Rwanda

Nederland was een van de eerste landen die massale humanitaire hulp in Rwanda verleende tijdens en vlak na de genocide. De hulprelatie met Rwanda evolueerde van noodhulp tot meer structurele samenwerking eind jaren negentig. De nadruk kwam te liggen op decentralisatie, landbouw, onderwijs, bevolkingsparticipatie, democratisering en goed bestuur. In 2000 werd Rwanda op de lijst van landen voor goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw (GMV) geplaatst en bedroeg de bilaterale hulp ruim EUR 20 mln. Het overgrote deel ging naar projecthulp rond

⁵⁸⁵ Zie ook hoofdstuk 6 Algemene begrotingssteun.

decentralisatie en goed bestuur, justitie en de rechtstaat, rehabilitatie en re-integratie en onderwijs. De Tweede Kamer verschilde echter van mening met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en besliste dat Rwanda nog niet klaar was voor een structurele relatie met Nederland.⁵⁸⁶ In 2001 is het hulpprogramma definitief toegespitst op decentralisatie, goed bestuur, justitie en mensenrechten. (Zie hoofdstuk 13 Versterking van de rechtsstaat.) Maar er bleven nog veel vragen over de politieke situatie in Rwanda en de rol van dit land in het regionale conflict.⁵⁸⁷ Daarom besloot de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de relatie met Rwanda te baseren op een *Memorandum of Understanding* (MoU), uitgangspunt voor de politieke dialoog met de Rwandese autoriteiten.⁵⁸⁸ Vanaf 2002 is Rwanda, via het MoU, een partnerland van Nederland en ontvangt het sectorsteun voor rurale economische ontwikkeling, decentralisatie en (later) justitie. Hoewel de minister, haar ambtelijke adviseurs en de ambassade voorstander waren van algemene begrotingssteun, hield een meerderheid in de Tweede Kamer dit tegen (Zie hoofdstuk 6 Algemene begrotingssteun.)

Ook is in 2005 een MoU afgesloten tussen de ministeries van Defensie, dat de basis vormt voor de bilaterale militaire samenwerking.⁵⁸⁹ Er kwamen activiteiten rond mensenrechten en democratisering en er is een *silent partnership* gesloten met DfID op het gebied van basisonderwijs. Het meerjarenprogramma 2005-2008 bevestigt de ingeslagen weg. De steun aan Rwanda blijft maximaal EUR 20 mln per jaar voor rurale ontwikkeling, decentralisatie en justitie.

Het nut van de MoU voor ontwikkelingssamenwerking stond ter discussie; budgetsteun zou een aantal voordelen met zich meebrengen. Dan zou gebruik gemaakt kunnen worden van de *benchmarks* in de *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP's) die door alle partijen zijn aanvaard, en de politieke dialoog zou veel sterker worden

⁵⁸⁶ Motie van de leden Van Ardenne-Van der Hoeven en Middelkoop, TK 27 400 V, nr. 32, 2 november 2000.

⁵⁸⁷ Zie Kamervragen van het lid Hoekema (D66) aan de minister van Buitenlandse Zaken over arrestanten in Rwanda, nr. 752, 7 februari 2002; vragen van het lid Verburg (CDA) aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over de mensenrechten in Rwanda, nr. 724, 4 februari 2002; vragen van het lid Hoekema (D66) aan de minister van Buitenlandse Zaken over Rwanda, nr. 1504, 22 juni 2001; vragen van het lid Hoekema (D66) aan de minister van Buitenlandse Zaken over mogelijke schendingen van de mensenrechten in Rwanda, nr. 353, 10 november 2000; brief van de minister van Buitenlandse Zaken, TK 23 727, nr. 31, 20 augustus 1999; vragen van het lid De Milliano (CDA) over het rapport van Amnesty International over Rwanda, nr. 1537, 29 juni 1998.

⁵⁸⁸ Landenbeleid structurele bilaterale hulp, TK 26 433, nr. 37, 9 oktober 2001 en TK 28 000 V, nr. 45, 6 maart 2002.

⁵⁸⁹ *Memorandum of Understanding Between the Minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands and the minister of Defence of the Republic of Rwanda on Bilateral military Co-operation*, 4 juni 2005.

als alle donoren hierin gezamenlijk optreden.⁵⁹⁰ Hoewel de minister wel wilde, stond de Tweede Kamer geen algemene begrotingssteun aan Rwanda toe. De minister besloot, zowel in 2004 als in 2005, EUR 2 mln te korten op de steun voor het ondernemingsklimaat, naar aanleiding van kritiek uit de Tweede Kamer op de binnenlandse politieke situatie.⁵⁹¹

c. Burundi

De samenwerking tussen Nederland en Burundi is vooral sinds eind jaren negentig, onder invloed van het regiobeleid, toegenomen. Dit vertaalde zich hoofdzakelijk in steun aan de vredesbesprekingen en de financiering van de vredesoperaties van de Afrikaanse Unie (African Mission In Burundi, AMIB) en later de VN (Opération des Nations Unies au Burundi, ONUB). Het beleid is grotendeels neergelegd in de door de Stuurgroep Veiligheid en Wederopbouw vastgestelde landenbeleidskaders. Nederland combineerde humanitaire hulp en steun aan vrede en veiligheid met diplomatieke interventies. Het budget bedroeg de afgelopen jaren maximaal EUR 15 mln per jaar. Later zijn ook hervormingen van politie en leger, ontwapening en demobilisatie en de organisatie van de verkiezingen diplomatiek en financieel ondersteund.

In 2006 besloot Nederland EUR 25 mln bij te dragen aan het Burundese *Plan d'Urgence*. Hiermee steunde Nederland een reeks activiteiten variërend van *Security Sector Reform* tot onderwijs. Nederland draagt verder jaarlijks EUR 25 mln bij aan het Programma Wederopbouw Burundi 2007-2010. De nadruk bleef liggen op hervorming van politie en leger, ontwapening en demobilisatie, de lopende kosten van de overheid, sociaaleconomische ontwikkeling en noodhulp. De financiering kwam deels uit het Stabiliteitsfonds en het *Plan d'Urgence*, deels uit macrosteun. De algemene begrotingssteun van EUR 6 mln in 2006 werd als cofinanciering met de Wereldbank gegeven als *Poverty Reduction Support Credit*. Diplomatieke activiteiten zouden het programma complementeren. Overigens is Burundi van de vier regiolanden het enige zonder Nederlandse ambassade. Burundi wordt sinds begin 2006 vanuit de ambassade in Kigali bediend door twee medewerkers en naar verwachting zal daaraan vanaf 2008 een tijdelijk zaakwaarnemer in Bujumbura worden toegevoegd.

⁵⁹⁰ Interview medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁵⁹¹ Vaststelling Begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2006, TK 30 300V, nr 144, en Amendement leden Samson en Koenders, TK 30 300V, nr 28, november 2005.

d. Democratische Republiek Congo

In 1998 is de Nederlandse ambassade in Kinshasa heropend als politieke ‘luisterpost’. De belangrijkste redenen hiervoor waren de politieke ontwikkelingen in het land, de centrale ligging in Afrika en de geopolitieke betekenis van het uitgestrekte land (zo groot als West-Europa). Prioriteit lag bij het observeren van en rapporteren over de VN-missie MONUC (Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo), het demobilisatie- en ontwapeningsprogramma en de Intercongoliese Dialoog. In 1999 is ook een noodhulpprogramma ontwikkeld. De diplomatieke aandacht evolueerde met de situatie in het land en verschoof vanaf 2004 naar het democratiseringsproces, de hervormingen van het leger en de verkiezingen. De ambassade financierde ook kleine projecten, grotendeels gericht op de strijd tegen de straffeloosheid. Nederland heeft zich voorlopig onthouden van betrokkenheid bij de wederopbouw. Wel is voor een aanzienlijk bedrag aan schuldverlichting verleend. Het beleid inzake vrede en veiligheid wordt net als bij Burundi voor een groot deel bepaald in het door de Stuurgroep Veiligheid en Wederopbouw vastgestelde landenbeleidskader.

14.4.2.3 Uitgaven

Het onderscheid tussen partnerlanden en niet-partnerlanden in de regio verklaart deels de grote verschillen in de Nederlandse ODA-uitgaven tussen de vier landen. Die worden hier gepresenteerd voor de periode 1995-2005, omdat in 1995 de samenwerking op het gebied van vrede en veiligheid van start ging.⁵⁹² Omdat de omvangrijke schuldverlichting aan de DRC een sterk vertekend beeld geeft, zijn de uitgaven twee maal gepresenteerd: eerst inclusief, vervolgens exclusief schuldverlichting.

Tabel 14.2 *Uitgaven per land inclusief schuldverlichting 1995-2005*
(in EUR mln)

Burundi	DRC	Rwanda	Uganda	Totaal
51,6	411,6	224,9	312,9	1.001,0

De DRC absorbeerde de meeste ODA-fondsen (40%), terwijl partnerlanden Uganda en Rwanda goed waren voor respectievelijk 31% en 22% van de hulpstroom. Maar hier is een belangrijke kanttekening bij te plaatsen. Nederland heeft in 2002

⁵⁹² De bureaustudie is medio 2006 uitgevoerd en bevat derhalve niet de bedragen over 2006.

EUR 304 mln en tussen 2003 en 2006 EUR 44 mln van de EUR 510 mln van de Congolese schuld kwijtgescholden. In 2007 is de rest van het bedrag (EUR 230 mln) kwijtgescholden.⁵⁹³ Hoewel de DRC de belangrijkste ontvanger van Nederlandse ODA-gelden in de regio is, leverde de schuldverlichting geen extra fondsen op, omdat die een puur boekhoudkundige exercitie was: het IMF verbood schuldverlichting om te zetten in lokale valuta, gezien de torenhoge inflatie in de DRC.⁵⁹⁴

Tabel 14.3 Uitgaven exclusief schuldverlichting per land 1995-2005
(in EUR mln)

Burundi	DRC	Rwanda	Uganda	Totaal
51,6	63,6	224,9	312,9	653,0

Uit tabel 14.1 blijkt dat bijna de helft van de hulp aan de regio naar Uganda ging (48%), een derde naar Rwanda (34%) en de rest (18%) naar de DRC en Burundi. Gemeten naar de hulp per hoofd van de bevolking ontvingen de 7,8 miljoen Rwandezen meer dan de helft van de hulp aan de regio, terwijl dit voor de ongeveer 63 miljoen Congolezen slechts 1% was.

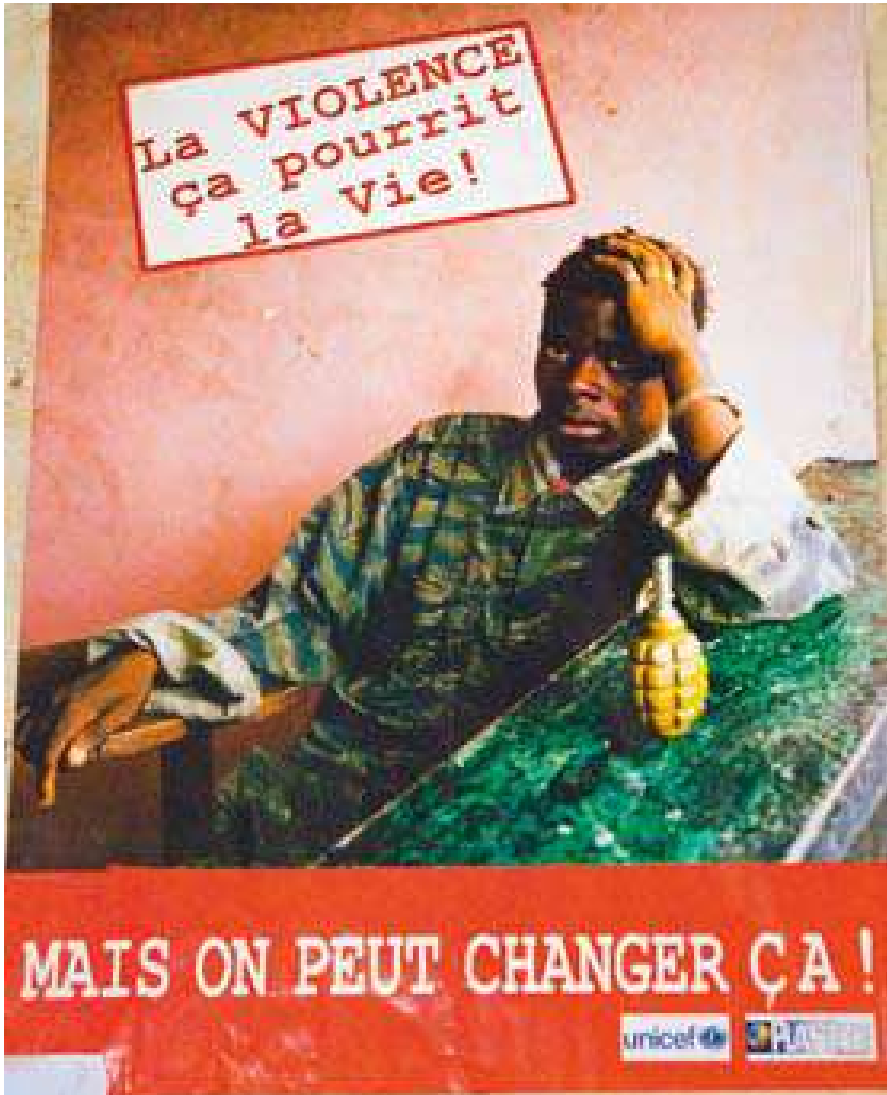
14.4.2.4 Vrede en veiligheid

In de periode 1995-2005 vonden in de vier landen 211 activiteiten plaats in het kader van vrede en veiligheid voor ongeveer EUR 185 mln. In de loop der jaren nam het aantal activiteiten rond vrede en veiligheid af terwijl de uitgaven toenamen. Dat betekent dat er minder versnippering optrad. Activiteiten zijn substantiëler geworden, er is minder geïnvesteerd in kleine projecten en voor zover mogelijk maakten projecten plaats voor algemene en sectorale begrotingssteun.

De absolute uitgaven op het gebied van vrede en veiligheid weerspiegelen de ontwikkeling van het Nederlandse beleid in de regio. In het midden van de jaren negentig ging het grootste deel van deze uitgaven naar Rwanda. Eind jaren negentig zijn die uitgaven geleidelijk aan evenwichtiger verspreid over de regio, met meer aandacht voor de DRC en Burundi. De regionale activiteiten bleven beperkt. De twee belangrijkste zijn het Multi-Country Disarmament and Rehabilitation Programme

⁵⁹³ Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, mede namens de minister van Financiën, TK 25 098, nr. 41, 29 augustus 2006, *Crisissituatie Grote Merengebied*, over de schuldverlichting aan de DRC, kenmerk DVF/IF-208/06, naar aanleiding van het Algemeen Overleg van 27 juni 2006.

⁵⁹⁴ Zie ook hoofdstuk 4 Uitgaven.



Anti-kindsoldaat poster. Foto: Roel Burgler

(MDRP) en de Internationale Conferentie over de regio van de Grote Meren (ICGM).⁵⁹⁵ Samen met Canada is Nederland covoorzitter van de Group of Friends van de ICGM; Nederland draagt EUR 1 mln bij aan het budget van EUR 10 mln van dit initiatief.

⁵⁹⁵ Zie www.mdrp.org en www.icglr.org.

De politieke en humanitaire evolutie in de regio betekende ook een aanpassing van de hulpmodaliteiten. De samenwerking met Uganda en Rwanda werd structureel, terwijl voor de DRC en Burundi weliswaar meer middelen vrijkwamen, maar de samenwerking projectmatig bleef vanwege hun niet-partnerstatus.

De intenties uit het regiobeleid, in 2001 ingevoerd, zijn over het algemeen effectief uitgevoerd. De ondersteuning van de rechtsstaat en het democratiseringsproces in Rwanda en Uganda verliep grotendeels via sectorale en algemene begrotingssteun. In de DRC en Burundi ging de aandacht vooral naar vredesopbouw en in de laatste jaren democratisering, *Security Sector Reform* (SSR) en *Disarmament, Demobilisation and Reintegration* (DDR). Beleidsintenties die minder goed van de grond kwamen zijn de vredesopbouw in Uganda, de wederopbouw in de DRC en ondersteuning van de rechtstaat en mensenrechten in de DRC en Burundi.

Wederopbouwactiviteiten kwamen eigenlijk alleen voor in het midden van de jaren negentig in Rwanda. Ondanks de grote noden in de regio is daarna nauwelijks bijgedragen aan wederopbouw. Dit komt hoofdzakelijk door het niet realiseren van de in de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* aangekondigde budgetlijn. Desondanks heeft Nederland enkele pogingen gedaan om in Burundi en Noord-Uganda de wederopbouw en SSR te ondersteunen.

In Rwanda kreeg het maatschappelijk middenveld steun; in de andere landen gebeurde dit nauwelijks. Toch beschikken landen als de DRC en Burundi wel over een aantal sterke civiele structuren op het gebied van mensenrechten en democratisering. De situatie van het maatschappelijk middenveld in Rwanda is ambigu en haar autonomie is beperkt. Niettemin ondersteunde Nederland enkele organisaties die zich onafhankelijk probeerden staande te houden, ondanks tegenwerking en intimidatie, zoals LIPRODHOR (*Ligue Rwandaise pour la Promotion et la Défense des Droits de l'Homme*).⁵⁹⁶ Verder nam Nederland in belangrijke mate deel aan multilaterale initiatieven (onder meer via *trust funds* en *basket funds*), vooral van VN en Wereldbank.

Het Vredes- en Stabiliteitsfonds

De meeste activiteiten in de DRC en Burundi zijn gefinancierd uit het Vredesfonds en later het Stabiliteitsfonds. Van het Stabiliteitsfonds is een aparte evaluatie

⁵⁹⁶ Vragen van de leden Ferrier (CDA), Dittrich (D66) en Koenders (PvdA) aan de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking over de conclusies van de Rwandese regering aangaande het parlementair onderzoek naar het voortbestaan van genocide-ideologie in Rwanda, nr. 284, 27 september 2004.

gemaakt, waaruit we hier de belangrijkste bevindingen voor het Grote Merengebied lichten.

In 2004-2005 ging circa EUR 71 mln naar activiteiten in het Grote Merengebied, waarvan circa EUR 53 mln naar het MDRP.⁵⁹⁷ De rest ging naar hervorming van de veiligheidssector, vredesmissies en de ICGM. De evaluatie concludeert dat de twee regionale activiteiten, het MDRP en de ICGM, belangrijk zijn geweest voor de stabilisatie in de regio en dat het grote Nederlandse engagement hier lovenswaardig is geweest. Desondanks meent de evaluatie dat er te weinig aandacht aan *gender* is besteed. Ook hebben de evaluatoren bedenkingen bij het grote bedrag dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking uittrok voor het MDRP (EUR 108 mln), bij het beheer ervan door de Wereldbank en bij de opvolging van het programma.⁵⁹⁸ Ook het beheer van het ICGM verliep niet probleemloos en de duurzaamheid van de resultaten werd twijfelachtig bevonden.

Militaire inspanningen buiten het Vredes- en Stabiliteitsfonds

Het ministerie van Defensie stelde personeel beschikbaar voor de regio, vooral voor operaties in de DRC en Burundi. Zo leverde het ministerie van Defensie 45 mensen voor EUFOR, twee voor MONUC, onder wie de commandant voor Oost-Congo, en twee voor de Europese politiemissie EUPOL in de DRC. Daarnaast is een hoge militair voor de ONUB-missie in Burundi ingezet. Vanaf 2006 heeft het ministerie van Defensie drie militairen ingezet voor het Eusec/Fin-programma in de DRC en in Burundi twee experts voor hervorming van leger en politie en één voor de VN-missie BINUB.

Diplomatieke activiteiten

Nederland heeft zich de laatste tien jaar politiek sterk geprofileerd in de regio. Behalve de aandacht voor regionale activiteiten zoals het MDRP en de ICGM, vond in elk van de landen een politieke dialoog plaats met de overheid en overleg met andere donoren, voornamelijk over democratisering, mensenrechten, goed bestuur en het conflict in de regio. In de praktijk schoot de politieke dialoog soms tekort, want donoren bleken weinig instrumenten te hebben om adequaat te reageren bij

597 Dit omvangrijke en ambitieuze programma onder leiding van de Wereldbank beoogt voornamelijk de ontwapening en re-integratie van (jeugdige) oud-strijders in Angola, Burundi, de Centraal-Afrikaanse Republiek, de DRC, Congo-Brazzaville, Namibië, Rwanda, Uganda en Zimbabwe. Zie www.mdrp.org.

598 'De Wereldbank hield zich vanuit het mandaat alleen bezig met demobilisatie en re-integratie en wilde niets weten van ontwapening en de staat van het nationale leger. Ze hielden krampachtig vast aan een hele strikte interpretatie van hun eigen mandaat en waren blind voor de rest,' aldus de Evaluatie Stabiliteitsfonds 2004-2005, p. 65.

'bezorgdheden'. Budgetkorting bleek vaak een drastische maatregel die ten koste ging van de vertrouwensband tussen de overheden. Toch brengt een passieve houding van donoren een risico met zich mee voor regimes zoals in Rwanda en Uganda, die de grenzen aftasten van de samenwerking.

De diplomatieke inspanningen voor het Burundese vredesproces waren van aanzienlijk belang, in de vredesbesprekingen in Noord-Uganda gold dat veel minder. In Rwanda en Uganda heeft Nederland duidelijke politieke signalen afgegeven over de interne politieke situatie en de betrokkenheid bij het conflict in de regio, met name in Oost-Congo. In alle drie landen zijn de diplomatieke interventies ondersteund met het instrument begrotingsteun.

Gender

Ondanks de afwezigheid van *gender* in de beleidsdocumenten en in het Vredes- en Stabiliteitsfonds heeft de bureaustudie uitgewezen dat in de partnerlanden wel degelijk aandacht is geweest voor de positie van vrouwen. In de verslagen van de ambassades van Kampala en Kigali is sinds eind jaren negentig toenemende aandacht voor *gender*, ook buiten de traditionele sectoren zoals onderwijs en reproductieve gezondheidszorg. In de niet-partnerlanden zijn weinig referenties naar activiteiten rond *gender* teruggevonden.

14.4.3 Bevindingen

- De beleidsintenties uit de Grote Merennotities zijn grotendeels gevolgd bij de uitvoering van de activiteiten. Ook is de beleidsevolutie duidelijk merkbaar in de uitvoering van de activiteiten. In de vier landen is integratie tussen diplomatieke, ontwikkelings- en militaire activiteiten van Nederland gaande. De focus van de samenwerking is in de vier landen ook vrij consistent. Er is continuïteit tussen de sectorale programma's en de vroegere projectmatige activiteiten in Rwanda en Uganda. De regionale activiteiten hebben bijgedragen aan het vredesproces in de regio. Ook organisatorisch zijn grote stappen voorwaarts genomen, zowel op het ministerie als op de ambassades.
- De bureaustudie heeft geleid tot een aantal vragen over het onderscheid tussen partner- en niet-partnerlanden. De niet-partnerlanden Burundi en de DRC zijn conflictlanden en kenmerken zich door de afwezigheid van goed bestuur. De partnerlanden Rwanda en Uganda blijken niet volledig te voldoen aan de criteria voor partnerlanden. Rwanda kreeg een aparte behandeling, gebaseerd op een MoU, als gevolg van Kamervragen over goed bestuur en de interne politieke situatie. Uganda is zowel een partnerland als een conflictland.

- Het onderscheid tussen partner- en niet-partnerlanden zorgt ook voor discontinuïteit tussen noodhulp enerzijds en vredes- en veiligheidsactiviteiten en wederopbouw anderzijds. Gezien de afwezigheid van een budgetlijn voor wederopbouw is voor dat soort activiteiten in Burundi een creatieve constructie bedacht door geld uit het Stabiliteitsfonds en uit macrosteun te benutten. Zo is geleidelijk aan het onderscheid tussen een partnerland als Rwanda en een niet-partnerland als Burundi vervaagd. Uit deze constructie bleek ook dat het ministerie van Buitenlandse Zaken geen adequate instrumenten had om postconflictlanden zoals Burundi te ondersteunen. Ook bleek dat de samenwerking met Burundi vroeg om een grotere en deskundige diplomatieke bezetting in het land zelf, en dat de ambassades in het algemeen te weinig expertise hadden in militaire aangelegenheden. Hoewel in beginsel alleen partnerlanden algemene begrotingssteun ontvangen, kreeg ook Burundi deze vorm van hulp in 2006. De DRC kreeg aanzienlijke schuldverlichting, waardoor de Nederlandse uitgaven voor dit land zelfs groter waren dan in de partnerlanden in de regio.

14.5 Conclusies

- De uitvoering van het geïntegreerde beleid heeft veel tijd gekost en is in feite een nog lopend proces. Kritiek luidt dat de omslag te ver is doorgevoerd en dat er te veel overlegstructuren zijn. Ook bleek dat er verbeteringen mogelijk waren in de interne organisatie. Cultuurverschillen tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie bemoeilijkten soms de samenwerking. Niettemin is men in het algemeen zeer positief over de geïntegreerde benadering, zowel op de ministeries in Den Haag als op de ambassades.
- In het Grote Merengebied is het geïntegreerde beleid vrij snel geoperationaliseerd. Medewerkers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie zijn over het algemeen positief over de uitwerking van het geïntegreerde beleid in deze regio. De Grote Merennotities schiepen een helder kader, waarin de strategieën op gebied van diplomatie, vrede en veiligheid, noodhulp en structurele hulp duidelijk zijn weergegeven en op elkaar zijn afgestemd.
- Een zwak punt in het regiobeleid was de afwezigheid van Nederland in wederopbouw en ontwikkeling in de DRC. De structurele samenwerking met Rwanda en Uganda tegenover de beperkte samenwerking met Burundi en de DRC leidde tot een onevenwichtig beleid en verzwakte de impact van inspanningen in de andere landen van de regio.⁵⁹⁹

⁵⁹⁹ Dit is veranderd met beleidsintenties in de Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking, Een Zaak van Iedereen, Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld, TK 31 250, nr. 1, 16 oktober 2007.

- In Rwanda en Uganda heeft Nederland getracht de continuïteit in de samenwerking te behouden tijdens en onmiddellijk na conflict. De kritische noten en de budgetkortingen geven eveneens aan dat Nederland niet blind was voor interne politieke problemen en de rol van beide landen in de conflicten in de regio, met name in Oost-Congo. In Burundi en de DRC is Nederland vooral actief geweest in vredesopbouw, democratisering, SSR en DDR. Ook is veel geïnvesteerd in capaciteitsopbouw.
- Per saldo is het Nederlandse vrede- en veiligheidsbeleid voor de Hoorn van Afrika neergekomen op Sudanbeleid.
- De operationalisering van het Sudanbeleid op basis van de notitie *Hoorn van Afrika* (2004) kreeg stap voor stap vorm en was sterk afhankelijk van de initiatieven van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking tijdens haar reizen naar Sudan. De vormgeving van het Nederlandse Sudanbeleid had daarom een ad-hoc-karakter.
- Door de complexe en gespannen situatie in Sudan zelf en onder meer door het gebrek aan aandacht voor Somalië is het streven naar stabiliteit in de Hoorn van Afrika sterk bemoeilijkt.
- In Sudan zijn de meeste uitgaven gedaan voor humanitaire hulp en voor sociale infrastructuur in het kader van het Noord-Zuidvredesproces.
- Nederland heeft zich in 2000 gebonden aan de uitvoering van VN-resolutie 1325 over vrouwen in conflictsituaties. De Afrikanotities, notities over de Hoorn van Afrika en het Grote Merengebied en het Vredes- en Stabiliteitsfonds gaven ten onrechte weinig of geen aandacht aan dit onderwerp.
- Er was veel samenhang tussen het beleid voor het Grote Merengebied en de uitvoering ervan. Slechts af en toe zijn beleidsintenties niet opgevolgd. Dit kan een zwak punt zijn, maar is ook een teken van flexibiliteit. Voor het Sudanbeleid zijn beleidsintenties met een grote frequentie voor de korte termijn geformuleerd.
- Nederland heeft in belangrijke regionale activiteiten geïnvesteerd. In de Grote Merenregio in de ICGM en het MDRP en in de Hoorn van Afrika in het IGAD. De ICGM en MDRP hebben ondanks hun zwakke plekken bijgedragen aan stabilisering van de regio en aan herstel van vertrouwen tussen de landen in de regio. Die conclusie is voor IGAD moeilijker te trekken.
- De selectiecriteria voor partnerlanden bleken niet altijd geldig en zijn ook niet altijd consequent doorgevoerd. Aansluiting bij de Wereldbankcriteria van goed beleid en goed bestuur wordt tegenwoordig als problematisch gezien, omdat die weinig zijn toegesneden op de problematiek van falende staten. Ook de analyses van landen in de beleidsdocumenten over het Grote Merengebied waren niet consistent met analyses in wetenschappelijke docu-

menten en donorrapporten. Dit heeft belangrijke gevolgen gehad voor de keuze van partnerlanden en voor het regiobeleid. Niettemin heeft Nederland in de praktijk wel oog voor de interne problemen van de partnerlanden gehad. Donoren hebben echter een beperkt instrumentarium om in te spelen op geleidelijke evoluties in ontwikkelingslanden.

- Het voornemen uit de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* om een budget voor wederopbouw te creëren is nooit uitgevoerd. Een dergelijk budget zou ook postconflictlanden en falende staten op een adequate manier kunnen ondersteunen.
- Omdat er veel factoren meespelen bij vredes- en democratiseringsprocessen en omdat het niet mogelijk is om de impact van het beleid van één donoor te evalueren, is een evaluatie van vredes- en veiligheidsbeleid lastig. De complexiteit en de grote financiële behoeften voor vrede en veiligheid pleiten ervoor deze problematiek via multilaterale kanalen aan te pakken. Terecht heeft Nederland voor dit principe gekozen.

14.6 Aandachtspunten

- 1) Het is aan te bevelen beleid voor conflictregio's niet te baseren op de categorieën partnerland en niet-partnerland, maar op de conflictcyclus en de fase waarin betrokken landen verkeren. In de préconflictfase passen bemiddeling en diplomatie, in de conflictfase bemiddeling en militaire operaties, in de postconflictfase stabiliserings- en wederopbouwactiviteiten.
- 2) Als Nederland de gehele conflictcyclus wil bestrijken, veronderstelt dit een zeer brede inzet van instrumenten (van diplomatie tot militair ingrijpen en wederopbouw). Het is de vraag of Nederland deze brede inzet altijd en alleen moet nastreven. Het verdient overweging om zich binnen multilateraal vredesbeleid te concentreren op complementaire bijdragen waarvoor specifieke Nederlandse deskundigheid en ervaring, inclusief landenkennis, nodig is.

15 Humanitaire hulp



15.1 Inleiding

De talrijke intrastatelijke conflicten van de afgelopen vijftien jaar hebben complexe noodsituaties met massaal menselijk leed veroorzaakt. Tezamen met grootschalige natuurrampen, zoals de tsunami in Zuidoost-Azië, zorgden ze voor een toenemende behoefte aan humanitaire hulp en daarmee voor stijgende uitgaven. In de periode 2000-2006 heeft Nederland ruim EUR 1,9 mld uitgegeven aan humanitaire hulp, grotendeels voor de brandhaarden in Sub-Sahara Afrika, naast landen als Afghanistan en Irak.

Dit hoofdstuk evalueert het Nederlandse humanitaire hulpbeleid aan de hand van drie casestudies in Sub-Sahara Afrika: het Grote Merengebied (Burundi en de Democratische Republiek Congo), Sudan en Somalië. De inhoud is gebaseerd op de IOB-studie *Dutch Humanitarian Assistance: An Evaluation*, die in oktober 2006 samen met de beleidsreactie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan het parlement is aangeboden.⁶⁰⁰

⁶⁰⁰ Deze IOB-studie evalueerde de humanitaire hulp verleend via het budget voor humanitaire assistentie. Het veldonderzoek dateert uit 2004 en 2005. Diplomatieke steun en activiteiten zoals wederopbouw, zijn niet geëvalueerd, maar kort beschreven als contextuele factoren.

Dit hoofdstuk onderzoekt of de verleende humanitaire hulp overeenkwam met de intenties van het Nederlandse beleid en met welk resultaat. De opdracht was ook om vast te stellen of de financiële en andere middelen efficiënt zijn ingezet. Bij gebrek aan *baseline*-informatie is op een aantal aspecten, zoals de verhouding tussen inzet en resultaat, geen diepgaand antwoord te geven.

15.2 De internationale context

Naast de ‘traditionele’ actoren, zoals bilaterale donoren, de Verenigde Naties (VN), het Rode Kruis en de Rode Halve Maan en internationale en nationale niet-gouvernementele organisaties (NGO’s), zijn er tegenwoordig veel nieuwe spelers actief in de humanitaire hulp: particuliere instanties, nieuwe donoren en militairen. Deze veelheid aan actoren vereist een goede coördinatie van de hulpverlening.

Er bestaan geen universeel geldende definities van humanitaire waarden en principes; donoren hebben eigen visies op doel en aard van humanitaire assistentie. In de praktijk is humanitaire assistentie gebaseerd op de principes van het Rode Kruis en de Rode Halve Maan (menschelijkheid, onpartijdigheid, neutraliteit en onafhankelijkheid) en op het internationale humanitaire recht, neergelegd in de Conventies van Genève (1949). De laatste decennia hebben zich ingrijpende veranderingen voorgedaan in de organisatie van de humanitaire sector. De VN stelde in 1992 een aparte afdeling voor humanitaire hulp in, die later Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) is gaan heten. OCHA heeft een breed mandaat: humanitaire noden vaststellen en onder de aandacht brengen, organisatie van de financiering van de hulp, verbetering van de hulpcoördinatie en algemene beleidsontwikkeling. Op instigatie van een aantal donoren, waaronder Nederland, heeft OCHA nieuwe financieringsinstrumenten ontwikkeld, zoals het in 2005 gereorganiseerde Central Emergency Response Fund en Common Humanitarian Funds voor Sudan en voor de Democratische Republiek Congo (DRC).

De aandacht voor de resultaten en negatieve effecten van humanitaire hulp is sterk toegenomen. Leiderschap, mandaten en taakverdeling in humanitaire hulp staan continu ter discussie. In de VN leidde dit onder meer tot de publicatie in 2005 van het *Humanitarian Response Review*, dat suggesties doet voor verbeteringen in de humanitaire respons. Onder de donoren leidde de aandacht voor aansprakelijkheid voor het eigen handelen in juni 2003 tot het opstellen van de *Principles of Good Humanitarian*



'... menselijkheid, onpartijdigheid, neutraliteit en onafhankelijkheid...'. Foto: Roel Burgler

Donorship.⁶⁰¹ Zij vormen inmiddels de basis voor het handelen van donoren die aangesloten zijn bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en zijn door de belangrijkste hulporganisaties onderschreven.

Ook inhoudelijk staat humanitaire hulp ter discussie. De laatste decennia is het onderscheid tussen humanitair beleid en buitenlands beleid in complexe nood-situaties geërodeerd. Zowel geopolitieke als humanitaire argumenten kunnen een rol spelen en steeds vaker worden militairen ingezet bij de hulpverlening. Door de inzet van militairen blijken de bevolking en de conflicterende partijen de humanitaire hulporganisaties niet langer als neutraal te beschouwen, maar als verlengstuk van militairen. Dit brengt de hulpverleners in gevaar en ondermijnt het karakter van de hulpverlening.

Tweede inhoudelijk discussiepunt is de overgang van humanitaire hulp naar wederopbouw en uiteindelijk naar ontwikkelingshulp. Binnen een land of regio kunnen de omstandigheden zodanig zijn dat humanitaire hulp, hulp gericht op rehabilitatie en wederopbouw, en ontwikkelingshulp simultaan kunnen en moeten plaatsvinden. Een grondige contextuele analyse moet de basis zijn voor de keuze van hulpvormen en hun belang op een bepaald tijdstip. Voor chronische noodsituaties is het concept 'humanitaire hulp plus' ontwikkeld, om een soepele

⁶⁰¹ Kernelementen zijn betere beleidscoördinatie en afstemming in besluitvorming en financiering, voorspelbare en flexibele financiering, hulpverlening op basis van behoefte, objectieve criteria voor behoeftebepaling, coördinatie in de uitvoering, aandacht voor 'vergeten crises'.

overgang te krijgen van humanitaire hulp, via rehabilitatie en wederopbouw naar ontwikkeling. Omdat alleen voortgang mogelijk is bij duurzame vrede, stabiliteit en goed bestuur, is een geïntegreerde inzet van humanitaire assistentie, diplomatieke en militaire actie en andersoortige steun nodig.

Derde discussiepunt is de veronachtzaming van het probleem van ontheemden (*internally displaced persons*, IDP's). Terwijl het aantal vluchtelingen de laatste jaren afneemt, groeit het aantal ontheemden.⁶⁰² Anders dan bij vluchtelingen zijn de rechten van IDP's niet vastgelegd. Bovendien bestond er geen VN-organisatie met een specifiek mandaat voor IDP's. Dit veranderde in 1998, toen de VN *Guiding Principles on Internal Displacement* aannam en OCHA een Internal Displacement Unit kreeg, later omgevormd tot de Inter-Agency Internal Displacement Division.

15.3 Ontwikkeling van beleid

15.3.1 Beleidsnota's

Het huidige Nederlandse humanitaire hulpbeleid vindt zijn origine in de beleidsnota's *Een wereld van Verschil* (1990), *Een wereld in Geschil* (1993) en *Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling* (1993). De nota's stammen uit een periode waarin de Koude Oorlog ten einde kwam, vele interstatelijke conflicten met een grensoverschrijdend karakter uitbraken en de behoefte aan humanitaire assistentie sterk toenam. Later geactualiseerd beleid kreeg geen neerslag in beleidsnota's, maar in operationele *Crisis Beleidskaders* (1999-2003) en *Subsidie Beleidskaders* (vanaf 2004).⁶⁰³

Box 15.1 *Beleidsintenties in de nota's Een wereld van Verschil, Een wereld in Geschil en Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling*

- Primair doel van humanitair beleid is verlichting van menselijk leed, herstel van de menselijke waardigheid en van het vermogen van mensen om hun omgeving leefbaar te maken en te houden.
- Humanitaire hulp dient ter leniging van noden als gevolg van een natuurramp, burgeroorlog, guerrillastrijd of etnisch conflict.
- De hulp kan bestaan uit: preventie, voorzorg en verzachting van effecten van natuurrampen, acute noodhulp in de vorm van materiële ondersteuning en rehabilitatiehulp ter bevordering van zelfredzaamheid.

⁶⁰² In onder meer Angola, Sudan, Uganda, Tsjaad en de DRC zijn omvangrijke bevolkingsgroepen langdurig van huis en haard verdreven door gewapende conflicten en onveiligheid.

⁶⁰³ Sinds 2006 *Beleidsregels Humanitaire Hulp*.

- Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling wijst op de noodzaak tot integrale inzet van buitenlands beleid, defensie en ontwikkelingssamenwerking. Dit vereist samenwerking van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en waar nodig andere departementen.
- Om tot betere coördinatie van humanitaire hulp te komen moet het Department of Humanitarian Affairs van de VN (later OCHA) steun krijgen.
- De capaciteit van de Nederlandse NGO's werkzaam op humanitair gebied moet worden versterkt.
- Er moeten vredelievende manieren komen om conflicten te voorkomen, te beheersen en op te lossen.
- Uiteindelijk doel is een internationale orde waarbinnen conflicten met politieke middelen worden geslecht en niet met militaire middelen.
- Nederland moet bereid zijn bij te dragen aan VN-vredesoperaties, inclusief operaties gericht op het creëren van toegang voor humanitaire hulp. Omdat de inzet van politieke, militaire en humanitaire middelen kan leiden tot erosie van de humanitaire principes, moet er duidelijk onderscheid zijn tussen humanitaire hulp en politiek-militaire actie. Daarom coördineren de ministers van Buitenlandse Zaken, voor Ontwikkelingssamenwerking en van Defensie de inzet van militaire middelen ten dienste van humanitaire doeleinden.

Kenmerken van het huidige Nederlandse humanitaire hulpbeleid, zoals genoemd in de *Subsidie Beleidskaders*, zijn:

- humanitaire respons in crisisgebieden is gemotiveerd door de wens het lijden van de meest kwetsbare groepen te verminderen (het humanitaire of menselijke imperatief);
- humanitaire hulp moet zijn afgestemd op lokale condities om zelfredzaamheid en opbouw van capaciteit te bevorderen. Hulpafhankelijkheid moet worden vermeden;
- de hulpverlening moet onpartijdig zijn;
- de hulp moet vrij zijn van politieke beïnvloeding (neutraliteit);
- in conflictsituaties is de soevereiniteit van het land ondergeschikt aan de noodzaak tot het vrijelijk verlenen van humanitaire hulp (onafhankelijkheid);
- de hulpverlening moet vraaggericht en gecoördineerd zijn.

Deze kenmerken komen overeen met die uit de eerdere beleidsnota's en met de door Nederland onderschreven *Principles of Good Humanitarian Donorship* van 2003. Humanitaire hulp is onderdeel van een meeromvattend beleid rond complexe

noodsituaties die door menselijk toedoen ontstaan zijn. Acute noodhulp en de eerste aanzetten tot rehabilitatie moesten worden gefinancierd uit het humanitaire hulpbudget. Activiteiten zoals preventie, steun om conflicten in te dammen, steun aan vredesinitiatieven en vredesopbouw, wederopbouw en ontwikkeling moesten echter worden gefinancierd uit andere hulpbudgetten.⁶⁰⁴

15.3.2 Strategieën

Idealiter wordt een integrale benadering voorgestaan, waarbij noodhulp en rehabilitatie vergezeld gaan van vroegtijdige onderkenning van conflicten, preventieve diplomatie, bevordering van vrede, steun aan vredesopbouw en hulp bij wederopbouw. Met andere woorden, buitenlands beleid, veiligheidsbeleid, ontwikkelingsbeleid en humanitair beleid moeten op elkaar afgestemd zijn. Het concept ‘humanitaire hulp plus’ staat voor een flexibele aanpak die humanitaire hulp in acute noodsituaties verbindt met activiteiten gericht op het scheppen van condities voor terugkeer op het pad van ontwikkeling.⁶⁰⁵

Nederland kiest voor de financiering van humanitaire hulp via kanalen als VN-organisaties, het Rode Kruis en de Rode Halve Maan, en NGO's. Hulpverlening via de VN geniet sterk de voorkeur vanwege zijn mandaat, wereldwijde bereik en de mogelijkheid tot coördinatie. De nadruk op coördinatie komt onder meer tot uiting in de steun aan OCHA, gekoppeld aan een kritische beleidsdialoog met deze organisatie.

Eind jaren negentig besloot Nederland de humanitaire hulp te concentreren op landen en regio's die in chronische noodsituaties verkeren. De keuze is gebaseerd op aard en stadium van het conflict, de strategie van de VN en de kwaliteit van het *Consolidated Agency Appeal*, eerdere Nederlandse betrokkenheid bij de hulpverlening en het belang van de Nederlandse hulp in vergelijking met die van andere donoren, de duur van de Nederlandse steun in relatie tot de zelfredzaamheid van het land en de mogelijkheden voor parallelle inzet van politieke, militaire en andere middelen.

Het *Crisis Beleidskader* van 1999 gaf aan dat de hulp zich moest concentreren op acht landen en één regio.⁶⁰⁶ Zes daarvan bevinden zich in Sub-Sahara Afrika. Het

⁶⁰⁴ Zoals bilaterale fondsen en het Stabiliteitsfonds.

⁶⁰⁵ Deze brede aanpak is conform de afwijzende reactie van de regering op het AIV-advies *Humanitaire Hulp: naar een nieuwe begrenzing*. De AIV adviseerde humanitaire hulp te beperken tot een basispakket aan hulp, gericht op het lenigen van acute noden.

⁶⁰⁶ Bosnië-Herzegovina (vooral rehabilitatie), Burundi, DRC, Irak, de Kaukasische republieken, Rwanda (vooral rehabilitatie), Sierra Leone, Sudan en Somalië.

concentratiebeleid zette zich de volgende jaren voort, zij het dat het aantal landen werd uitgebreid omdat zich daar ernstige conflicten voordeden. Het *Subsidie Beleidskader* van 2005 omvatte twaalf landen, waarvan negen in Sub-Sahara Afrika.⁶⁰⁷ Daarnaast kon humanitaire hulp worden verleend in geval van voedselcrises, natuurrampen, epidemieën en escalerende conflicten.

Om het succes van militaire vredesoperaties te versterken ontwierpen de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie in 2002 het *Beleidskader Civiel-Militaire Samenwerking* (CIMIC).⁶⁰⁸ CIMIC richt zich op de relatie tussen een militaire operatie en de civiele omgeving. CIMIC-activiteiten kunnen bijdragen aan stabilisatie door met kleinschalige projecten een stabiele situatie te scheppen, de acceptatie van de vredesmissie onder de bevolking te vergroten en een signaal af te geven aan de internationale gemeenschap dat de vredesoperatie bijdraagt tot condities voor rehabilitatie en wederopbouw. De doeleinden van CIMIC en van de inzet van militairen voor humanitaire hulp. In het laatste geval moeten militairen veiligheid brengen zodat humanitaire hulp de behoeftige bevolking kan bereiken.⁶⁰⁹

Voor twee andere thema's, ontheemden en hiv/aids, zijn geen specifieke strategieën uitgewerkt. Wat betreft ontheemden stipuleren de *Crisis Beleidskaders* 1999-2002 en de *Subsidie Beleidskaders* vanaf 2004 dat hulp aan ontheemden binnen de groep van kwetsbaren kan worden verleend bij acute noodsituaties en bij hervestiging. Ook heeft Nederland er voortdurend bij de VN op aangedrongen de hulp aan ontheemden beter in te kaderen.⁶¹⁰

Op het gebied van hiv/aids beschikt het ministerie sinds 2005 slechts over een intern memorandum van de afdeling Humanitaire Hulp, die stelt dat Nederland zal pleiten voor meer aandacht voor hiv/aids in de *Consolidated Agency Appeals*, en dat waar mogelijk de voorkeur uitgaat naar hulporganisaties die aandacht schenken aan hiv/aids.⁶¹¹

Het ministerie heeft de procedures voor financiering en rapportage van humanitaire hulp vereenvoudigd, onder meer door kanaalfinancieringsovereenkomsten te

607 Afghanistan, Angola, Burundi, DRC, Irak, Ivoorkust, Liberia, Noord-Kaukasus, Uganda, Sierra Leone, Sudan en Somalië. In 2006 ging het om Afghanistan, Burundi, Colombia, DRC, Djibouti, Eritrea, Ethiopië, Irak, Ivoorkust, Liberia, Noord-Kaukasus, Uganda, Palestijnse Gebieden, Sudan en Somalië.

608 Het Beleidskader Civiel-Militaire Samenwerking is later, in 2003, aan de Tweede Kamer aangeboden; 28 600 X, nr. 45, beleidskader, 19 mei 2003. Zie ook hoofdstuk 14 Conflicten.

609 Voorbeelden zijn Sudan (de troepen van de Afrikaanse Unie in Darfur en de VN-troepen in Zuid-Sudan), Burundi (troepen van de Afrikaanse Unie, gevolgd door VN-troepen) en de DRC (VN-troepen).

610 De omschrijving van ontheemden is te vinden in de *Guiding Principles of Internal Displacement*, OCHA, 1998.

611 *Humanitaire hulp en aids*, een beleidsbepaling van DMV/HH (directie DMV), 2005.

sluiten met een aantal VN-organisaties en het International Committee of the Red Cross (ICRC).⁶¹² Het doel was een vermindering van de beheerslast bij de afdeling Humanitaire Hulp op het ministerie van Buitenlandse Zaken en de uitvoerende hulporganisaties en grotere flexibiliteit in de hulpuitvoering.

15.3.3 Aandacht voor Afrika

Nederland heeft geen algemeen beleidskader voor humanitaire hulp aan Sub-Sahara Afrika. De beleidsnotities *Afrika ten zuiden van de Sahara* (1998), *Nederland en de Grote Merenregio* (2001) en de *Grote Meren* (2005) bevatten geen uitwerking van humanitaire hulpbeleid. Op landenniveau gebeurde dit wel in de *Crisis Beleidskaders* en in de *Subsidie Beleidskaders*. Daaruit blijkt substantiële aandacht voor Sub-Sahara Afrika. Uit financiële gegevens blijkt dat 64% van de geografisch geormerkte humanitaire hulp in de periode 2000-2006 ging naar landen in Sub-Sahara Afrika voor een bedrag van EUR 695 mln.

Tabel 15.1 Belangrijkste ontvangers van geografisch geormerkte humanitaire hulp, 2000-2006 (in EUR mln)

Ontvanger	Uitgaven	% van totale uitgaven
Sudan	186,1	17,2
Afghanistan	117,9	10,9
Regionaal Afrika	86,5	8,0
Ethiopië	55,8	5,1
DR Congo	55,3	5,1
Joegoslavië	52,6	4,9
Angola	49,3	4,5
Eritrea	37,4	3,4
Somalië	37,4	3,4
Burundi	37,1	3,4
Irak	36,4	3,4
Uganda	32,9	3,0
Russische Federatie	28,9	2,7
Indonesië	28,8	2,7

⁶¹² De VN-organisaties kregen een flexibele vorm van financiering van door hen in het *Consolidated Appeal Process* aangegeven activiteiten. ICRC krijgt ongeormerkte hulp op grond van het jaarlijkse ICRC-Appeal en kan volstaan met een globaal jaarrapport. Met Nederlandse NGO's is een tweejarige projectfinanciering overeengekomen.

Bosnië & Herzegovina	18,9	1,7
Pakistan	18,4	1,7
Mozambique	13,7	1,3
Subtotaal	893,4	82,4
Overige (=81) landen	190,2	17,6
Totaal	1.083,7	100

De hulp is geconcentreerd op tien landen of gebieden in Sub-Sahara Afrika, waarvan negen genoemd zijn in de *Crisis Beleidskaders* en de *Subsidie Beleidskaders*. De totale humanitaire hulp aan deze landen bedroeg ruim EUR 591 mln, bijna 55% van de totale uitgaven. De aanzienlijke hulp aan Sudan valt op. De hulp aan Ethiopië, Eritrea en Mozambique was gerelateerd aan natuurrampen (overstromingen en droogte). Daarnaast is humanitaire hulp verstrekt aan vijftien niet in de *Crisis* en *Subsidie Beleidskaders* genoemde landen in Sub-Sahara Afrika.

15.4 Uitvoering van beleid

15.4.1 Het Grote Merengebied

Sinds 1993 verkeert het Grote Merengebied in een zeer ernstige humanitaire crisis. Naar schatting zijn in de DRC 3 tot 3,9 miljoen mensen gestorven door geweld, hongersnood, ziekte en economische ontreding. Het aantal ontheemden bereikte een piek van 3,4 miljoen in 2003, om te dalen tot 2,3 miljoen in 2005. Het aantal vluchtelingen wordt in datzelfde jaar geschat op 300.000. In Burundi kwamen tussen 1993 en 2003 als gevolg van interne conflicten naar schatting 300.000 personen om, terwijl 600.000 mensen vluchtten naar omliggende landen. Door de strijd raakten grote aantallen mensen ontheemd.

15.4.1.1 Burundi

Sinds de onafhankelijkheid in 1960 heeft Burundi gewelddadige conflicten tussen Hutu's en Tutsi's gekend, waarvan die in 1972 de ernstigste waren (meer dan 200.000 doden). De burgeroorlog in Burundi ontbrandde in 1993 met de moord op de democratisch gekozen Hutu-president Ndadaye. Meerdere gewapende groeperingen namen deel aan de strijd. Het vredesproces begon formeel in 1998. Internationale pogingen tot een machtsdeling tussen de door Tutsi's gedomineerde regering en het leger enerzijds en diverse groepen Hutu-rebellen anderzijds resulteerden in 2003 in een wapenstilstand. De African Mission in Burundi (AMIB), vredesmacht van de Afrikaanse Unie en haar opvolger de United Nations Operation in Burundi (UNOP) zijn instrumenteel geweest gedurende een transitieproces dat



Burundese vluchtelingen in Tanzania. Foto: Roel Burgler

in augustus 2005 resulteerde in succesvol verlopen presidentiële verkiezingen. President Nkurunziza sloot in september 2006 een wapenstilstand met de enig overgebleven rebellengroepering (FLN-Palipehutu). De grotere politieke stabiliteit leidde tot meer economische activiteit, maar de noden onder de bevolking, vooral onder de terugkerende ontheemden en vluchtelingen, blijven onverminderd groot.

Het aantal ontheemden kan dienen als graadmeter. Volgens OCHA waren dat er 281.000 ten tijde van de hevigste gevechten in 2002 om in 2004 te dalen tot 145.000, met een verdere afname in 2005 en 2006. Ofschoon de laatste jaren veel vluchtelingen zijn teruggekeerd, verbleven in 2005 en 2006 nog aanzienlijke aantallen in kampen in Tanzania, Rwanda en de DRC. Burundi wordt gekenmerkt door zeer slechte sociaaleconomische indicatoren, vooral voor gezondheidszorg en onderwijs, en bevond zich in 2004 op de 169^e van de 178 posities tellende *Human Development Index* van de UNDP.

15.4.1.2 De Democratische Republiek Congo

De DRC kende sinds midden jaren negentig veel grote en kleine interne en externe gewapende conflicten. De onstabiele situatie verergerde door de toestroom van 1,6 miljoen vluchtelingen en gewapende Hutu-milities uit Rwanda na de genocide in 1994 en vluchtelingen uit Burundi als gevolg van de burgeroorlog. In mei 1997 werd president Mobutu afgezet en een jaar later werd de regering-Kabila op haar beurt bedreigd door opstandelingen met een machtsbasis in het oosten, die militaire steun kregen van Rwanda en Uganda. Troepen uit Angola, Tsjaad,

Namibië, Sudan en Zimbabwe kwamen de regering-Kabila te hulp in wat wel de ‘Eerste Afrikaanse Wereldoorlog’ is genoemd. Ondanks het vredesakkoord van 1999 hielden geweld en instabiliteit aan. In 2000 kwam de VN-vredesmissie MONUC, die gaandeweg in omvang toenam. In 2001 werd president Laurent Kabila vermoord en opgevolgd door zijn zoon Joseph Kabila. Deze was succesvol in onderhandelingen die in oktober 2002 resulteerden in de formele terugtrekking van Rwandese troepen uit het oosten van het land. Eind 2002 tekenden de overgebleven strijdende partijen het akkoord van Pretoria en daarmee was de weg geëffend voor een regering van nationale eenheid. Eind 2005 organiseerde de overgangsregering een succesvol referendum over een nieuwe grondwet en in 2006 vonden presidentiële verkiezingen plaats. Joseph Kabila werd in december 2006 als president ingewijd.

Hoewel de economische en politieke stabiliteit verbeterd is, verkeren grote delen van het land, vooral het oostelijke deel, nog altijd in een humanitaire nood-situatie. De sociaaleconomische infrastructuur is vernietigd en de rurale economie stagneert. De gedwongen ontvolking van grote delen van het platteland heeft tot grootschalige hongersnood, ondervoeding en enorme sterfte geleid. Enorme aantallen vrouwen en meisjes zijn seksueel mishandeld en vermoord. Het land kent veel getraumatiseerde kindsoldaten. De DRC bevond zich in 2004 op de 167^e plaats van de 178 posities van de UNDP-*Human Development Index*.

15.4.1.3 De Nederlandse aanpak

Nederland verleende in de periode 2000-2006 aanzienlijke humanitaire hulp aan Burundi (EUR 37 mln) en de DRC (EUR 55 mln). De hulpverlening aan Burundi betreft vooral multisectorale interventies, voedselhulp, steun aan gezondheidszorg en herstel van de landbouwsector, en psychosociale hulp.⁶¹³ Hulp ging ook naar de talrijke Burundese vluchtelingen in Tanzania. Multisectorale interventies waren ook belangrijk in de DRC, naast voedselhulp en steun voor de gezondheidszorg. Een groot deel van de hulp is gericht op verbetering van de coördinatie en de logistieke ondersteuning van de hulpverlening.

15.4.1.4 Resultaten

De genoemde principes voor humanitaire hulp zijn toegepast in Burundi en de DRC. Projecten en programma's richtten zich op de meest kwetsbaren in de samenleving, hoewel bepaalde groeperingen van hulp verstoken bleven. Zo heeft de internationale gemeenschap opvallend weinig materiële en psychosociale steun gegeven aan

⁶¹³ Multisectorale interventies omvatten activiteiten die de geïntegreerde aanpak van Nederland bevestigen en tevens aantonen dat Nederland de hulp niet sterk naar sector oormerkt, maar de hulporganisaties flexibiliteit laat.

vrouwelijke slachtoffers van seksueel geweld in de DRC. Net als andere donoren heeft Nederland in de periode 2000-2004 gaandeweg het accent verlegd van acute noodhulp naar activiteiten gericht op rehabilitatie.⁶¹⁴ Ook is aandacht besteed aan het dichten van de kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw.

In Burundi zijn ontheemden en de lokale bevolking gesteund en langdurige hulp is verstrekt aan Burundese vluchtelingen in Tanzania. Ook in de DRC kregen ontheemden en de residentiële bevolking hulp, vaak voedsel en gezondheidszorg. Waar mogelijk is directe voedselhulp afgebouwd ten gunste van versterking van de voedselzekerheid. In de gehele periode bleef therapeutische en supplementaire voeding van sterk ondervoede kinderen belangrijk.

De aan de DRC en Burundi verleende humanitaire hulp was relevant gezien de noden in beide landen en gezien het Nederlandse humanitaire hulpbeleid. Er is sprake van een geïntegreerde benadering die levensreddende activiteiten tracht te verbinden met diplomatieke steun voor vredesprocessen, steun aan vredesoperaties en aan wederopbouw, gericht op verdere stabiliteit.⁶¹⁵

De humanitaire hulp heeft grotendeels effect gehad, al bereikten niet alle gesteunde projecten en programma's alle doelen. Vooral in de DRC waren vanwege de slechte veiligheid bepaalde regio's en bevolkingsgroepen soms niet te bereiken. Met de Nederlandse hulp zijn levens gered en is de leefsituatie van grote aantallen mensen verbeterd.

Wat betreft de efficiency is duidelijk dat hulpinstanties zeer hoge kosten moesten maken. Vooral in de DRC zijn de afstanden groot en waren de maatregelen ter bescherming van staf en hulpgoederen kostbaar.

Voor het beheer van de hulp beschikten de afdeling Humanitaire Hulp van het ministerie en de ambassades in Kigali (ook verantwoordelijk voor Burundi) en Kinshasa over voldoende kennis van beide landen. Echter, de krappe bezetting van beide posten en andere prioriteiten leidden tot een gebrekkige monitoring van de door Nederland gefinancierde humanitaire hulpactiviteiten.

⁶¹⁴ In recente *Subsidie Beleidskaders* is van projectvoorstellen voor de DRC en Burundi geëist dat zij uitdrukkelijk aangeven wanneer en op welke wijze de directe noodhulp kan worden afgebouwd en of lokale structuren de brug kunnen slaan naar wederopbouw.

⁶¹⁵ Zie hoofdstuk 14 Conflicten voor de evaluatie van de Nederlandse inspanningen in het Grote Merengebied.

Ondanks het belang van de humanitaire hulp kreeg deze een weinig geprononceerde plaats in de regionale benadering voor het Grote Merengebied. In beleidsnota's en in regionale conferenties van Nederlandse ambassades komt humanitaire hulp nauwelijks aan bod, ook al onderkent men de langdurige behoefte daaraan. In de praktijk leidde dit tot een minder goede koppeling van humanitaire hulp aan wederopbouw en andersoortige activiteiten.

15.4.2 Sudan

De Nederlandse bilaterale hulp aan Sudan dateert uit midden jaren zeventig. Toen in grote delen van het land de omstandigheden verslechterden, is in 1994 de structurele hulp opgeschort om plaats te maken voor humanitaire hulp. De laatste twee decennia was Nederland een van de belangrijke donoren. In de periode 2000-2006 bood Nederland voor EUR 186 mln aan humanitaire hulp.⁶¹⁶

De conflicten in Sudan hebben hun wortels in de koloniale en recente geschiedenis van het land.⁶¹⁷ Ze zijn het gevolg van de politieke, etnische, sociale en economische stempel dat de regering in het noorden drukt op de perifere gebieden, gekoppeld aan politieke en sociaaleconomische conflicten in deze gebieden.

Het conflict tussen Noord en Zuid resulteerde in een burgeroorlog die, met uitzondering van een wapenstilstand tussen 1972 en 1983, van 1954 tot 2005 met wisselende mate van hevigheid en wreedheid heeft gewoed. De belangrijkste strijdende partijen waren het regeringsleger, gesteund door wisselende coalities van lokale strijdgroepen, en de Zuid-Sudanese onafhankelijkheidsbeweging Sudanese People's Liberation Movement (SPLM). Etnische conflicten in Zuid-Sudan completeerden het Noord-Zuid-conflict, dat nog verhevigd werd door strijd om de controle over de olievelden in Zuid-Sudan. De burgeroorlog in Zuid-Sudan leidde tot sociaaleconomische ontreding, periodieke hongersnoden, de vrijwel totale vernietiging van de fysieke en sociale infrastructuur, twee miljoen doden en vier miljoen ontheemden en vluchtelingen.

Sinds 2002 is onder internationale druk getracht een vredesregeling te treffen en in januari 2005 sloten de twee belangrijkste strijdende partijen, de regering in Khartoem en de SPLM een vredesakkoord. Dit *Comprehensive Peace Agreement* bestaat uit een aantal eerder gesloten deelovereenkomsten. Binnen drie jaar moeten er verkiezingen komen en na zes jaar mag de bevolking van Zuid-Sudan zich uit-

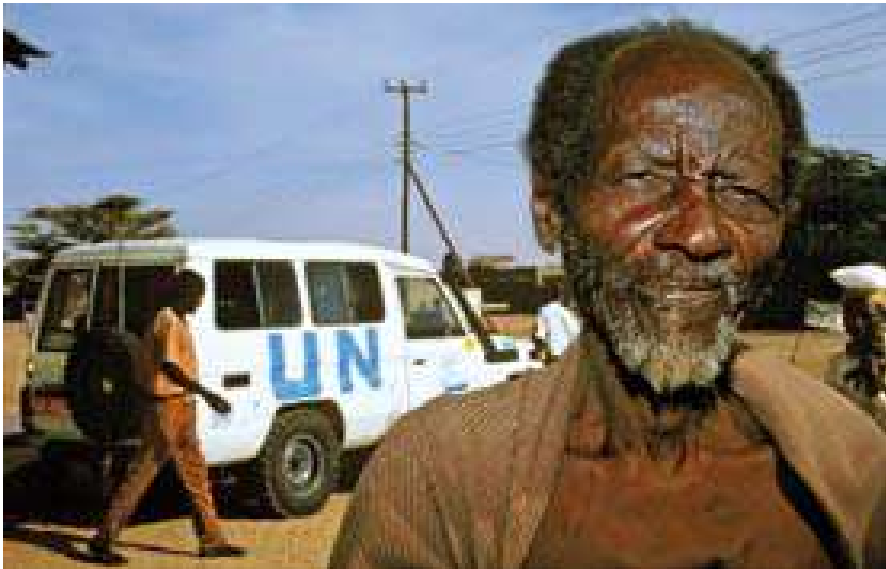
⁶¹⁶ Het hulpvolume is groter als de ongeoormerkte hulp wordt meegerekend, zoals een bijdrage van EUR 7,7 mln aan de ICRC. Bovendien geeft Nederland hulp bij democratisering, goed bestuur en wederopbouw (zie ook hoofdstuk 4, tabel 4.1).

⁶¹⁷ Zie hoofdstuk 14 Conflicten.

spreken over onafhankelijkheid. Verder zijn afspraken gemaakt over de integratie van de Zuid-Sudanese ex-strijders in een regering van nationale eenheid, de ontwapening van Zuid-Sudanese milities en hun gedeeltelijke integratie in het regeringsleger, de verdeling van de olie-inkomsten, de terugkeer naar Zuid-Sudan van miljoenen ontheemden en de wederopbouw en ontwikkeling van het Zuiden. De VN-vredesmacht in het zuiden (UNMIS) is uiteindelijk eind 2006 volledig ontplooid. De stabilisering van de situatie en handhaving van de vrede worden bemoeilijkt doordat voormalige strijdgroepen zich niet wensen te schikken in het akkoord. De belangrijkste uitdaging is de sociaaleconomische en infrastructurele wederopbouw en ontwikkeling van dit decennialang gemarginaliseerde gebied. Miljoenen terugkerende ontheemden en vluchtelingen moeten een plaats in de maatschappij krijgen. In schril contrast hiermee staan de miljarden aan olie-inkomsten, die door de regering in Khartoem op discutabele wijze (hoge militaire uitgaven) worden besteed.

Samen met de Sudanese overheid hebben donoren een Multi-Donor Trust Fund opgezet. Er is echter kritiek op de efficiency van dit instrument. Nederland heeft samen met enkele andere donoren een *joint donor office* in Juba opgezet om de hulpverlening te stroomlijnen. De wederopbouw in Zuid-Sudan verloopt langzamer dan gepland als gevolg van het gekozen financieringsmechanisme, de samenwerking tussen VN en Wereldbank, en de gebrekkige uitvoeringscapaciteit van de overheid in Zuid-Sudan.

Terwijl de vredesonderhandelingen tussen Noord en Zuid intensiveerden, ontstond er in de regio Darfur een conflict tussen activisten verenigd in twee rebellenbewegingen, de Justice and Equality Movement (JEM) en de Sudan Liberation Army (SLA). Deze beschuldigden de centrale overheid ervan Darfur te marginaliseren en de Arabische bevolking te bevoorrechten. Ofschoon de wortels van het conflict in het verleden liggen (de voortdurende strijd om middelen van bestaan tussen lokale nomadische en sedentaire bevolkingsgroepen), braken in 2003 de vijandelijkheden in alle hevigheid uit met aanvallen van de JEM en de SLA op het regeringsleger. Een door de regering gesteunde militia van lokale Arabische stammen (de Janjaweed) startte daarop een campagne tegen de JEM en de SLA, geholpen door het regeringsleger. De beter bewapende Janjaweed kreeg snel de overhand en er volgde een periode van etnische zuiveringen die leidde tot zeer omvangrijke groepen ontheemden en vluchtelingen. Naar schatting van de VN leefden in 2005 ruim twee miljoen ontheemden in kampen. Ook zijn ruim 200.000 mensen gevlucht naar buurland Tsjaad.



Sudanese vluchteling in Kenia. Foto: Roel Burgler

De afgelopen drie jaar zijn veel internationale initiatieven genomen om de vrede te herstellen. Een troepenmacht van de Afrikaanse Unie (AU) faalde bij gebrek aan geld, manschappen en materieel. Op 5 mei 2006 sloten de Sudanese regering en de belangrijkste rebellenbeweging, de SLA, een vredesakkoord. Kort daarop besloot de VN-Veiligheidsraad een vredesmacht te stationeren in Darfur. De Sudanese regering heeft dit besluit lang aangevochten, maar stemde eind 2006 in met een gemengde vredesmacht van VN en AU. In november 2006 lanceerde de secretaris-generaal van de VN een nieuw plan dat moest leiden tot herstel van de vrede in Darfur, maar tegelijkertijd verklaarde de Sudanese regering de speciale VN-gezant Jan Pronk tot ongewenst vreemdeling. Ondanks alle pogingen tot vrede duurden de vijandelijkheden in de vorm van bombardementen van de overheid, rondtrekkende Arabische militieën en tribale gevechten voort, waardoor de humanitaire situatie in Darfur verslechterde. Het conflict heeft zich in 2006 uitgebreid naar Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse Republiek, waar de VN begin 2007 de mogelijkheden voor een vredesmacht onderzocht.⁶¹⁸

15.4.2.1 De Nederlandse aanpak

De Nederlandse respons had drie uitgangspunten: Sudan moest zijn soevereiniteit behouden, inzet van diplomatieke middelen bij onderhandelingen over humanitaire aangelegenheden, en prioriteit voor het vredesproces Noord-Zuid en in Darfur.

⁶¹⁸ Op 16 april 2007 stemde de Sudanese overheid in met de komst van VN-troepen naar Darfur ter versterking van de vredesmacht van de AU.

Nederland is een belangrijke verstrekker van humanitaire hulp in Sudan: tussen 2000 en 2004 zo'n 8,3% van de in totaal ruim EUR 700 mln aan humanitaire hulp. Andere grote donoren waren de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, de Europese Commissie en Japan. De Nederlandse hulp verliep via diverse kanalen; ruim 60% multilateraal. De financiering verloopt op basis van het UN *Interagency Consolidated Appeal for the Sudan Assistance Programme (ASAP)*. De hulp voor Zuid-Sudan werd geleid via de door UNICEF gecoördineerde *Operation Lifeline Sudan (OLS)*.⁶¹⁹ Ook de hulp aan Darfur verliep veelal via het multilaterale kanaal, met het Wereld Voedsel Programma (WFP) als belangrijkste organisatie. De hulpverlening betrof vooral multisectorale interventies, voedselhulp, en gezondheidszorg. Ook steunde Nederland herstel van de landbouw, coördinatie van de humanitaire hulpverlening door OCHA, water en sanitaire voorzieningen.

Het beleid rond Zuid-Sudan en Darfur verschilde gezien de aard van de noodsituatie in deze gebieden: chronisch met tijdelijke pieken in Zuid-Sudan en acuut in Darfur. Waar mogelijk zijn in Zuid-Sudan activiteiten gefinancierd die zich tevens richten op capaciteitsopbouw en rehabilitatie.⁶²⁰ Tot januari 2005 was de Nederlandse ambassade in de Keniaanse hoofdstad Nairobi betrokken bij de hulpverlening aan Zuid-Sudan; na het vredesakkoord nam de ambassade in Khartoem deze taak op zich. De hulp aan de slachtoffers van het conflict in Darfur betrof uitsluitend noodhulp voor de residentiële bevolking, de ontheemden en vluchtelingen in kampen in Tsjaad.

De hulp aan Sudan werd parallel aan bilaterale en multilaterale diplomatieke actie verleend, maar hing niet af van het succes daarvan.⁶²¹ De internationale gemeenschap, inclusief Nederland, vond het van groot belang om het momentum van het Noord-Zuid-vredesproces te handhaven. Dit leidde aanvankelijk tot terughoudendheid om schendingen van mensenrechten in Darfur openlijk bij de Sudanese regering aan te kaarten. Samen met de VN en humanitaire hulporganisaties, waaronder het ICRC, heeft Nederland via stille diplomatie getracht de Sudanese overheid te bewegen tot beëindiging van het conflict in Darfur en de toegang van hulporganisaties naar de getroffen bevolking veilig te stellen. Het falen van de internationale gemeenschap bij het tijdig onderkennen

⁶¹⁹ OLS is bekritiseerd omdat de humanitaire hulp de oorlog bestendig zou hebben.

⁶²⁰ Vooral door Unicef en haar partners. Nederland speelde een sleutelrol bij het opzetten van een gezamenlijk donorkantoor in Juba en een *Multi-Donor Trust Fund*; zie hoofdstuk 14 Conflicten.

⁶²¹ Tussen juli 2004 en eind 2005 vervulde de Nederlandse ambassade in Khartoem een belangrijke rol als lokale voorzitter van de EU. De humanitaire hulp verleend via de Europese Commissie maakte geen deel uit van deze evaluatie.

van de rampzalige situatie in Darfur en het bepleiten van humanitair ingrijpen, resulteerde in ernstige vertraging de hulpverlening.

15.4.2.2 Resultaten

Het Nederlandse besluit tot humanitaire hulp in Zuid-Sudan en in Darfur was gebaseerd op een goed inzicht in de situatie in beide gebieden. De verschillende aard van elk der conflicten is onderkend, zonder de relatie tussen beide conflicten uit het oog te verliezen. Dit leidde tot maatwerk in de respons: acuut in Darfur, met directe noodhulp, chronisch met acute episodes in Zuid-Sudan, met een mix van acute noodhulp en aanzet tot rehabilitatie.

Nederland heeft sterk ingezet op het multilaterale kanaal en op coördinatie van de hulpverlening. Daarnaast is steun verleend aan organisaties met aanvullende kennis en ervaring. Als dit ging om NGO's waar het ministerie van Buitenlandse Zaken niet eerder mee had gewerkt is eerst een institutionele analyse gemaakt om hun kennis en kwaliteit te toetsen. De monitoring door de Nederlandse ambassade van de hulpuitvoering liet echter te wensen over.⁶²²

De ondersteunde activiteiten waren relevant, hebben effect gehad en zijn zo efficiënt mogelijk uitgevoerd. Bij dat laatste moet bedacht worden dat de uitvoeringskosten hoog waren door lange en moeilijk begaanbare aanvoerroutes en de vaak problematische toegang tot de bevolking in Zuid-Sudan en vooral ook in Darfur.⁶²³ De hulp was niet altijd effectief, mede door de beperkte reikwijdte van de interventies, zowel in Zuid-Sudan als in Darfur. In 2003 zag men onvoldoende de ernst van de situatie in, waardoor hulp laat op gang kwam. De coördinatie tussen de hulpverlenende organisaties schoot aanvankelijk te kort en een aantal organisaties had een zeer beperkte uitvoeringscapaciteit. Niettemin heeft de hulp aan de slachtoffers in Darfur gezorgd voor het uitblijven van massale ziekte en sterfte onder de meer dan twee miljoen ontheemden en andere kwetsbare groepen. Deze conclusies gelden ook voor de ruim 200.000 Darfuri in vluchtelingenkampen in Tsjaad. Hoewel de juiste hulpgoederen zijn geleverd, was het niet altijd mogelijk minimumstandaarden te realiseren, vooral op het gebied van water en sanitaire voorzieningen. De hulp aan Zuid-Sudan heeft ook bijgedragen aan versterking van de capaciteiten van de lokale overheid en van de lokale gemeenschap. Het concept 'humanitaire hulp plus' was van toepassing op de situatie in Zuid-Sudan en zal dit vermoedelijk

⁶²² De bezetting van de ambassade in Nairobi was in 2004 en 2005 te krap om naast vredesonderhandelingen en pogingen het conflict in Darfur in te dammen ook monitoring van humanitaire hulp adequaat uit te voeren.

⁶²³ De hulp in Zuid-Sudan verliep grotendeels via de Keniaanse haven Mombassa. Vanwege onveiligheid en onbegaanbare wegen in de regentijd ging veel transport in Zuid-Sudan, Darfur en Tsjaad via de lucht.

de komende jaren wel blijven als grote groepen ontheemden en vluchtelingen terugkeren.

De hulp aan Zuid-Sudan zal flexibel moeten blijven om te kunnen inspelen op wisselende lokale behoeften aan noodhulp en mogelijkheden tot rehabilitatie en wederopbouw. De behoefte aan humanitaire hulp zal voortduren, ook als het vredesakkoord gestand blijft en wederopbouw en ontwikkeling van de grond komen. Zuid-Sudan verkeert in een chronische humanitaire crisis met als gevolg ernstige armoede. Zelfs als de conflicten ingedamd zijn, zullen periodieke droogtes voedselhulp nodig maken. Ook zullen enorme aantallen ontheemden en vluchtelingen terugkeren die humanitaire steun behoeven. Bovendien zullen grootschalige krottenwijken rond de steden ontstaan door vluchtelingen en ontheemden met weinig mogelijkheden om een bestaan in de agrarische sector op te bouwen. Daar komt bij dat vluchtelingen en ontheemden decennialang gewend zijn aan een stedelijke levensstijl in kampen of in de ontheemdenwijken rond Khartoem.

Eenzelfde probleem kan zich in Darfur voordoen als er niet op korte termijn een politieke oplossing komt voor het conflict. Ontheemden en vluchtelingen zullen een semi-urbaan bestaan opbouwen in kampen, wat herintegratie in de rurale economie bemoeilijkt. Bij het uitblijven van een duurzame politieke oplossing van het conflict blijft er helaas geen andere aanpak mogelijk dan grootschalige humanitaire hulp als 'pleister op de wonde'.

15.4.3 Somalië

Sinds het uitbreken van de burgeroorlog in 1991, die leidde tot de val van de regering-Barre, verkeert Somalië in een chronische crisis met ernstige humanitaire gevolgen. Thans kent het land een driedeling met de zelfgeproclameerde republiek Somaliland (sinds 1991), het 'autonoom' bestuurde Puntland (sinds 1998) en Zuid- en Centraal-Somalië dat het strijdtoneel is van rivaliserende krijgsheren.⁶²⁴ Onder auspiciën van de Inter-Governmental Authority on Development (IGAD) zijn meerdere pogingen ondernomen een centrale regering te vormen. Eind 2004 kwam onder leiding van Kenia een interim-regering tot stand met Abdullahi Yusuf, voormalige krijgsheer en bondgenoot van Somalië's traditionele vijand Ethiopië, als president. De regering kreeg geen steun van de Somalische bevolking, bleek ineffectief door interne verdeeldheid, had buiten haar machtsbasis Baidoa niet of nauwelijks invloed en bleek afhankelijk van Ethiopië om te overleven.

624 Tussen december 1992 en maart 1995 kon de door de VS geleide VN-vredesmissie (UNITAF) geen vrede bewerkstelligen.

Medio 2006 greep de beweging Somalische Hoge Islamistische Rechtbanken de macht in een belangrijk deel van het land. Een paar maanden later kwam de interim-regering, gesteund door het Ethiopische leger en de VS, opnieuw aan de macht. Het moet nog blijken of de interim-regering in staat is duurzame vrede en stabiliteit te realiseren. In september 2006 besloot de AU een vredesmacht te sturen, maar het is niet duidelijk wanneer zij zal worden ontplooid.

De burgeroorlog en de voortdurende strijd tussen de krijgsheren resulteerden in een totale ineenstorting van de staat en het centrale gezag, talloze slachtoffers, naar schatting 375.000 ontheemden en een enorme diaspora. De sociaal-economische situatie is slecht en de fysieke en sociale infrastructuur, vooral in het centrale en zuidelijke deel van het land, zijn totaal vernietigd. Desondanks bleef de (urbane) geldeconomie relatief goed functioneren. De gezondheidssituatie blijft onverminderd slecht, evenals de voedselsituatie, nog verergerd door periodieke droogtes en overstromingen. De rurale economie is ernstig ontwricht, onder meer door tijdelijke verboden van uitvoer van vee naar een aantal Arabische landen, die vooral het nomadische deel van de bevolking zwaar troffen. De noden van de ontheemden zijn veelomvattend en ernstig.

15.4.3.1 De Nederlandse aanpak

Net als andere donoren heeft Nederland sinds 1991 voortdurend humanitaire hulp beschikbaar gesteld. In de periode 2000-2006 bedroegen de uitgaven EUR 37 mln. Naast noodhulp ging er in recente jaren in het relatief stabiele Somaliland en Puntland ook steun naar rehabilitatie en capaciteitsopbouw. Naar de centrale en zuidelijke delen van het land ging vooral acute noodhulp, zoals voedselhulp en medische zorg. De hulp is grotendeels gekanaliseerd via VN-organisaties; een belangrijk deel is uitgevoerd door Nederlandse NGO's. Parallel aan de humanitaire hulp is steun verleend aan het diplomatieke proces onder auspiciën van de IGAD. De Nederlandse ambassade in Nairobi, tevens verantwoordelijk voor de monitoring van de hulp, speelde hierbij een belangrijke rol.⁶²⁵

Nederland streeft naar een balans tussen acute noodhulp en aanzetten tot rehabilitatie. Dat betekent dat de hulp verdeeld is over een breed spectrum aan activiteiten en sectoren. Recente *Subsidie Beleidskaders* stellen dat er geen sprake is van (duurzame) verbetering van de humanitaire situatie. Acute noodhulp, vooral voor ontheemden, vrouwen en kinderen, blijft dus voorop staan. Getracht wordt

⁶²⁵ De monitoring was beperkt mede omdat de ambasadestaf door de onveiligheid geen veldbezoek in Somalië kon afleggen. Voor informatie was men afhankelijk van hulpinstanties, waarvan velen overigens vanuit Nairobi opereerden.

de bevolking actief bij de uitvoering te betrekken, waarbij ook aandacht wordt gegeven aan kennisoverdracht en capaciteitsopbouw. Nederland is nog niet van plan om structureel betrokken te raken bij de wederopbouw van Somalië, maar zal de humanitaire hulpverlening continueren.

15.4.3.2 Resultaten

De deelevaluatie Somalië poogde tevens vast te stellen of de verleende hulp relevant en effectief was voor ontheemden. Donoren en hulporganisaties beschouwden ontheemden niet als een specifieke kwetsbare groep in de samenleving. Het definiëren van ontheemden was overigens problematisch: afgelopen vijftien jaar waren er voortdurend bevolkingsbewegingen, een groot deel van de plattelandsbevolking is nomadisch en veel ontheemden gingen op in de gemarginaliseerde bevolking in de urbane centra. Door zich te richten op de meest kwetsbaren in de samenleving, kwam de hulp dus wel ten goede aan ontheemden.⁶²⁶

Acute hulp, zoals vaccinatie en bestrijding van cholera, bleek effectief. Dit gold ook voor het in stand houden van een minimaal niveau van gezondheidszorg, de rehabilitatie van beschadigde klinieken en voorzieningen in drinkwater en sanitatie. De in financiële termen beperkte steun voor het basisonderwijs bleek belangrijk. De periodiek benodigde voedselhulp was effectief. Activiteiten gericht op economisch herstel, zoals herstel van infrastructuur en mijnen ruimen, bleken succesvol, maar beperkten zich tot Somaliland en Puntland. Verbetering van de mensenrechten en bevordering van de rechtsorde hadden effect op lokaal niveau, maar de resultaten waren niet duurzaam doordat er geen definitieve oplossing van het conflict kwam.

De uitvoering van projecten en programma's vergde hoge kosten, omdat de interventies steeds onderbroken moesten worden door geweld en onveiligheid. De feitelijke opdeling van Somalië en het ontbreken van centraal overheidsgezag bemoeilijkten de coördinatie van de hulp. Er is sprake van coherentie tussen de gesteunde interventies en het vredesproces; de activiteiten in Somaliland en Puntland pasten in het beleid van het lokale bestuur. Een deel van de interventies was ontwikkelingsgericht. In bescheiden mate sloegen zij daarmee een brug tussen noodhulp en wederopbouw.

De humanitaire crisis in Somalië is chronisch. Gegeven de feitelijke opdeling van het land, het frequente geweld en de afwezigheid van een levensvatbaar en

⁶²⁶ Bovendien zou specifieke hulp voor ontheemden averechts kunnen zijn voor hun positie in de samenleving.

functionerend staatsbestel is humanitaire hulp aan de bevolking van deze falende staat de enige juiste en praktische respons. De hulp is parallel aan de steun voor het – tot dusver weinig succesvolle – vredesproces gegeven en was relevant gezien de noden en behoeften van de grote groepen van de bevolking. De steun had vooral het karakter van ‘humanitaire hulp plus’, werd verleend op basis van het humanitaire imperatief en droeg bij aan het lenigen van acute noden. De hulp heeft een zeer bescheiden bijdrage geleverd aan het handhaven van een (zeer) minimaal sociaaleconomisch fundament dat van belang kan zijn wanneer de conflictsituatie duurzaam is opgelost.

15.5 Conclusies

- Het humanitaire hulpbeleid in het Grote Merengebied, Sudan en Somalië is consistent met de internationale humanitaire principes. Anders gezegd, de uitvoering van het humanitaire hulpbeleid in Sub-Sahara Afrika is niet negatief beïnvloed door de aanslagen op 11 september 2001.
- Het Nederlandse beleid in Afrikaanse landen met complexe noodsituaties kenmerkt zich door drie complementaire acties: humanitaire hulp gericht op het verlichten van de directe noden en eerste aanzetten tot rehabilitatie; bevordering van vrede en veiligheid; steun aan wederopbouw.
- De humanitaire hulp is zoveel mogelijk multilateraal verstrekt. VN-organisaties kunnen universeel opereren met een integrale strategie van humanitaire hulp, conflictbeheersing, vredesinitiatieven en wederopbouw. Bovendien kon de beheerslast verminderd worden door financieringsovereenkomsten met enkele VN-organisaties.
- De concentratie op een aantal regio's en landen blijkt een juiste aanpak gezien de beschikbare financiële en personele middelen. Hoewel te betwisten valt of de hulpverlening is geschied naar rato van de ernst van de situatie, was de concentratie op chronische brandhaarden in Sub-Sahara Afrika een juiste beslissing. Er waren voldoende flexibiliteit en fondsen om hulp te geven in humanitaire noodsituaties in andere Afrikaanse landen, zoals Mozambique, of elders ter wereld.
- De humanitaire hulp liep parallel aan diplomatieke actie, gericht op het scheppen van toegang van hulpverleners tot de bevolking en op bevordering van vrede. De toegenomen samenwerking tussen de Directie Humanitaire Hulp en andere directies van het ministerie van Buitenlandse Zaken bevorderde de gewenste integrale benadering. Dat betekent overigens niet dat er een volledig geïntegreerd beleid was met een volwaardige rol van de humanitaire component. Beleidsmatige en strategische integratie van humanitaire

en andersoortige hulp ontbrak; er was eerder sprake van een zekere afstemming van interventies die parallel aan elkaar werden uitgevoerd.

- Humanitaire hulp werd niet afhankelijk gesteld van het succes van diplomatieke actie, maar verleend op basis van het humanitaire imperatief. Waar mogelijk zijn humanitaire hulp en steun voor wederopbouw gelijktijdig gegeven.
- De humanitaire hulp aan Burundi en de DRC werd gecombineerd met diplomatieke steun voor vredesonderhandelingen en steun voor VN-vredesmissies.
- Ook in Sudan is sprake van een relatie tussen humanitaire hulpverlening en acties gericht op de oplossing van de conflicten. De sterke gerichtheid van de internationale gemeenschap, inclusief Nederland, op het handhaven van het momentum van het Noord-Zuid-vredesproces heeft echter geleid tot terughoudendheid om in 2003 en 2004 de mensenrechtenschendingen in Darfur openlijk bij de Sudanese regering aan te kaarten. Wel heeft Nederland samen met andere landen via stille diplomatie getracht de Sudanese overheid te bewegen tot beëindiging van het conflict en toegang voor hulporganisaties tot de getroffen bevolking. Het falen van de internationale gemeenschap om de rampzalige situatie in Darfur tijdig te onderkennen resulteerde in een ernstige vertraging in het verlenen van humanitaire bijstand.
- In Somalië was de hulp relevant gezien de noden onder de bevolking. Net als die van andere donoren verliep de Nederlandse hulpverlening in Somalië parallel aan activiteiten van de IGAD om tot herstel van een levensvatbare staat te komen, echter met weinig succes.
- Bij de verleende hulp is rekening gehouden met de aard van de conflicten en de humanitaire situatie. De hulp was relevant en in overeenstemming met het uitgangspunt van het redden van levens. Voor zover de noodlijdende bevolking kon worden bereikt, was de hulpverlening effectief. Tekortkomingen in het humanitaire hulpsysteem, zoals gebrekkige behoeftebepaling, resulteerden in het niet lenigen van noden van bepaalde bevolkingscategorieën. Ook kwam, zoals in Darfur, de hulp te laat. In het algemeen is de juiste hulp verstrekt; realisatie van minimumstandaarden bleek moeilijk.
- De kosten van de hulpverlening waren zeer hoog door grote afstanden, gebrekkige fysieke infrastructuur, onveiligheid, een ontbrekend staatsapparaat (Somalië en delen van de DRC) en zwakke instituties (Zuid-Sudan). Dat betekent niet dat de hulp inefficiënt is verleend.
- Humanitaire hulpverlening kenmerkt zich door subcontracten. Zo schakelen VN-organisaties internationale en lokale NGO's in voor projecten en programma's. Dat veroorzaakt lange en ingewikkelde ketens van organisaties die elk een eigen werkwijze en overheadkosten hebben. Het betrekken van lokale organisaties bij de hulpverlening draagt in principe bij tot versterking

van de lokale capaciteit. De vraag rijst of het humanitaire hulpsysteem niet efficiënter kan, bijvoorbeeld door lokale organisaties te contracteren die bewezen hebben effectief en efficiënt te kunnen werken.

- Nederland heeft bijgedragen aan een betere universele respons op humanitaire crises door te pleiten voor coördinatie van de hulp en door financiële steun te verlenen aan en een kritische beleidsdialoog te voeren met OCHA. De coördinatie door OCHA bleek wisselend van kwaliteit, mede doordat de VN niet voldoende controle uitoefent over alle betrokken partijen.
- De vereenvoudiging van administratieve procedures heeft geleid tot grotere efficiency in het beheer van de Nederlandse humanitaire hulp. Dit wierp ook in de onderzochte landen vruchten af: minder beheerslast voor de uitvoerende organisaties en grotere flexibiliteit in de hulpverlening. De keerzijde van de kanaalfinancieringsovereenkomsten met VN-organisaties en ICRC is dat hun rapportages zeer globaal zijn. Doordat de monitoring door de Nederlandse ambassade van de hulpuitvoering tekortschoot, geeft dit beperkt inzicht in de resultaten van de hulp op activiteitsniveau. Die geringe aandacht voor monitoring kwam door de krappe personele bezetting van de ambassades, hun prioriteit voor diplomatie en politiek overleg, veiligheidsoverwegingen en de grote afstand tussen de ambassades en de plaats van hulpverlening.
- Met wisselend succes is getracht de kloof tussen noodhulp en andersoortige hulp te dichten. Door Nederland gefinancierde hulporganisaties in Zuid-Sudan hebben gebruik gemaakt van toenemende stabiliteit om meer transitionele en ontwikkelingsgerichte activiteiten te ondernemen, zoals capaciteitsopbouw van overheid en lokale gemeenschappen. Ter ondersteuning van het in 2005 gesloten *Comprehensive Peace Agreement* in Zuid-Sudan besloot Nederland voor drie jaar EUR 150 mln beschikbaar te stellen aan het Multi-Donor Trust Fund voor wederopbouw en ontwikkeling. Nederland verklaarde zich bereid om wederopbouw en ontwikkeling te financieren als in Darfur een duurzame oplossing komt.
- Interventies in Somalië kunnen het best omschreven worden als 'humanitaire hulp plus': een combinatie van pure noodhulp, rehabilitatie en, waar mogelijk, ontwikkeling. Bij gebrek aan herstel van een levensvatbare staat bleven de mogelijkheden tot wederopbouw en ontwikkeling echter uitermate beperkt.
- In Burundi en de DRC bestaat een kloof tussen humanitaire hulp en ontwikkelingsactiviteiten. Het huidige beleid, humanitaire hulp, hervorming van leger en politie en ontwapening, demobilisering en re-integratie van ex-strijders, wordt gefinancierd uit het Stabiliteitsfonds en het *Multi-Country Demobilisation and Reintegration Programme* van de Wereldbank. Maar doordat Nederland geen structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie had met beide landen ontbreken

financieringsmechanismen om economische ontwikkeling te ondersteunen.⁶²⁷

15.6 Aandachtpunten

- 1) Beleid en strategieën voor humanitaire hulp zijn terug te vinden in meerdere beleidsdocumenten, die voor een belangrijk deel een intern karakter hebben. Mede gezien de omvangrijke uitgaven voor humanitaire hulp is het wenselijk tot één integraal beleidsdocument te komen dat tevens verband legt met andere beleidsterreinen.
- 2) Beleidsmatig is er nog een kloof tussen humanitaire hulp en andersoortige hulp. Aandacht voor de relatie tussen humanitaire hulp, hulp voor wederopbouw en structurele ontwikkelingssamenwerking is echter nodig om bij te dragen aan het toekomstperspectief van hen die dankzij de humanitaire hulp konden overleven. Daarin kan ook de hulp aan fragiele staten een plaats hebben.⁶²⁸
- 3) Internationaal onderzoek is nodig naar efficiëntere humanitaire hulp door directe contractering van lokale organisaties die bewezen hebben effectief en efficiënt te zijn. De kosten die de ketens van subcontractering met zich meebrengen zijn voor donoren immers hoog. Aan te raden is daarbij de rol van Nederlandse ambassades bij de monitoring van de hulp op veldniveau te heroverwegen, zodat zij beter zicht krijgen op de kwaliteit van de rapportages van de hulpuitoerende instanties.
- 4) Langdurig ontwrichting van lokale gemeenschappen en jarenlang verblijf in vluchtelingenkampen of peri-urbane ontheemdenwijken van een van oorsprong nomadische bevolking hebben op termijn grote invloed op de urbanisatie in Afrikaanse landen. Dat maakt meer aandacht in het Nederlandse beleid voor de stedelijke problematiek gerechtvaardigd.

627 Zie ook hoofdstuk 14. Dit aandachtspunt is geformuleerd voordat de beleidsbrief *Een zaak van Iedereen, Investeren in ontwikkeling in een veranderde wereld* (TK 31 250, nr.1, 16 oktober 2007) verscheen, waarin postconflictlanden een plaats kregen.

628 *Een zaak van Iedereen* bevat het voornemen meer hulp te verlenen aan fragiele staten. De beleidsbrief noemt onder meer Sudan, Burundi en de DRC.

16 Handel en coherentie



16.1 Inleiding

Coherentie, sinds 2002 een belangrijk streven in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, beoogt beleidsterreinen zodanig op elkaar af te stemmen dat ontwikkelingslanden op een gelijkwaardige manier kunnen deelnemen aan het internationale handelssysteem.

Dit hoofdstuk analyseert het coherentiebeleid rond snijbloemen en katoen. Voor snijbloemen richt de studie zich op de restrictieve Europese fytosanitaire regeling voor de bloemenimport uit Tanzania, Kenia, Uganda en Zambia. Voor katoen is gekeken naar Burkina Faso, Mali en Benin, landen die zich met Nederlandse steun bij de Wereldhandelsorganisatie (WTO) hebben beklagd over de oneerlijke concurrentie.

Deze evaluatie onderzoekt hoe het coherentiebeleid rond snijbloemen en katoen tot stand kwam, of het is uitgevoerd en wat de resultaten zijn. Zij bestaat uit een bureaustudie en veldonderzoeken in Kenia, Benin en Mali.

16.2 Ontwikkeling van beleid

16.2.1 Het coherentiebeleid

De algemene doelstelling van het beleid rond Coherentie en Handel in Afrika is het stimuleren van economische ontwikkeling gericht op armoedebestrijding en duurzaamheid. De uitgangspunten van dit beleid zijn in drie nota's vastgelegd: de *Coherentiebrief* (maart 2002), de notitie *Beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking-Landbouw* (december 2002) en later de notitie *Afrika en Handel* (juli 2004).⁶²⁹ In de twee laatste notities spraken de bewindslieden van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en voor Ontwikkelingssamenwerking het voornemen uit de synergie tussen het Europese landbouwbeleid en het ontwikkelingsbeleid te vergroten, gericht op verhoging van de handel en ontwikkelingskansen voor ontwikkelingslanden, met name in de landbouw. Het ontwikkelingsbeleid op mondiaal, Europees en bilateraal niveau moest bijdragen aan een grotere productie- en handelcapaciteit van de landbouw in ontwikkelingslanden, zodat agrariërs in het midden- en kleinbedrijf konden profiteren van de ruimere markttoegang. Met andere woorden: grotere markttoegang en evenwichtigere regels op internationaal niveau moesten samengaan met het aanpakken van de *supply side constraints* op nationaal niveau.⁶³⁰

Het ministerie van Buitenlandse Zaken stelde in 2002 een aparte Coherentie Eenheid (DGIS/CE) in als aanjager voor het eigen overheidsapparaat, voor de Europese Unie (EU) en voor multilaterale fora zoals de WTO. Deze Eenheid moest coherentie beter verankeren in het ministerie. Op internationaal vlak ging het vooral om bewustwording van coherentievraagstukken onder landen aangesloten bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en onder internationale instellingen.

DGIS/CE richtte projectgroepen op voor zes coherentiedossiers, waarvan er twee in deze evaluatie zijn betrokken: de projectgroep Markttoegang en Productnormen en de projectgroep Landbouwhervorming. De projectgroep Markttoegang en Productnormen moest bijdragen aan een coherente Nederlandse inzet in de EU op het gebied van nieuwe productnormen en standaarden, een coherente EU-regelgeving en -inzet in internationale organisaties en in de WTO. Hiervoor zijn best practices ontwikkeld op basis van tien cases. Een daarvan, de fyto-sanitaire controle

⁶²⁹ Brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Duurzame armoedebestrijding*, TK 28 318, nr. 2, 2 december 2002; brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en van de staatssecretaris van Economische Zaken, *Notitie Afrika en Handel*, TK 29 237, Afrikabeleid, nr. 12, 2 juli 2004.

⁶³⁰ *Notitie Afrika en Handel*, p. 17-18.

op snijbloemen, is onderwerp van deze evaluatie. Bij het snijbloemendossier zijn tien bloemenexporterende Afrikaanse landen betrokken. Tanzania, Kenia, Uganda en Zambia zijn in deze evaluatie betrokken.

De projectgroep Landbouwhervorming richtte zich op de hoge landbouwsubsidies die voor ontwikkelingslanden schadelijk zijn en koos daarbinnen twee producten: katoen en suiker. Deze evaluatie beperkt zich tot katoen en bekijkt de interventies voor drie van de vier West-Afrikaanse landen die gezamenlijk een klacht bij de WTO indienden en daarbij Nederlandse ondersteuning kregen: Burkina Faso, Mali en Benin.

Buiten de landenallocatie zijn hulpactiviteiten gefinancierd uit de begroting van themadirecties, waarvan de Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE) en de Directie Milieu en Water (DMW) de voornaamste zijn. Het gaat om aanvullende, niet-gedelegeerde financiële middelen die de betreffende directies beheren. Een belangrijke component hiervan is het Publiek-Private Partnerschap-programma (PPP) voor duurzame ontwikkeling, in 2002 gelanceerd naar aanleiding van de VN-top over duurzame ontwikkeling (WSSD) in Johannesburg. Dit programma financiert gezamenlijke initiatieven van overheden, bedrijven en actoren zoals niet-gouvernementele organisaties (NGO's) in de zogenaamde WEHAB-thema's: water, energie, gezondheid, landbouw en biodiversiteit. Het idee achter de PPP's is dat gebundelde kennis, ervaring en middelen kan bijdragen aan duurzame ontwikkeling. Voor het landbouwonderdeel wordt nauw samen-gewerkt met het ministerie van LNV.

16.2.2 Instrumenten

Het Centrum voor Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (CBI) is sinds 1998 een agentschap van het ministerie van Buitenlandse Zaken en valt onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Het CBI, dat als mandaat heeft bij te dragen aan de economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden, is tussen 1998 en 2006 op diverse manieren actief geweest in de snijbloemensector. Daarnaast beheert het CBI een database met, naast marktinformatie, alle wet- en regelgeving voor 37 sectoren in Europa, waaronder snijbloemen. De programmamanager voor deze database nam deel aan de DGIS/CE-projectgroep Markttoegang en Productnormen. Het CBI is budgethouder voor de Nederlandse bijdrage aan het Internationale Trade Centre (ITC). Sinds jaar en dag publiceert het ITC de *Market News Service for Cut Flowers* (MNS) voor brancheorganisaties in ontwikkelingslanden. Het CBI heeft in 2006 meegewerkt aan de kwaliteitsverbetering van deze *Market News Service*. Het CBI beheerde een aantal *Export Development*

Programmes (EDP's) voor bedrijven in geselecteerde ontwikkelingslanden en in bepaalde sectoren. Op basis van een haalbaarheidsonderzoek in 1999 concludeerde het CBI dat er belangstelling was voor het opstarten van een EDP in de bloemensector, vooral in Oost-Afrika, waar de sector stormachtig groeide. De snijbloemensector had vooral behoefte aan capaciteitsopbouw in bedrijven en onder managers op het terrein van kwaliteit, kostenbeheersing, kennis van de EU-markt en samenwerking binnen de sector om beter te kunnen voldoen aan de Europese markteisen. Markttoegang was niet het grootste struikelblok, aangezien 99% van de producten naar Europa ging. Het EDP voor snijbloemen had een begroting van EUR 3 mln met een looptijd van negen jaar (2000-2008).

Voor de bevordering van de Nederlandse export naar opkomende markten heeft het ministerie van Economische Zaken (EZ) het Programma Economische Samenwerking Projecten (PESP). Dit programma geeft Nederlandse bedrijven de gelegenheid om onderzoek te doen naar de haalbaarheid van investeringen in of export naar opkomende markten. Het programma wordt beheerd door de Economische Voorlichtingsdienst van het ministerie van EZ. In de vier Oost-Afrikaanse landen in de snijbloemensector hebben drie PESP-projecten plaatsgevonden.

Ook het programma voor Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET) beoogt de duurzame economische ontwikkeling en het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden te versterken. Het programma wordt gefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Zaken; het beheer is tot 2006 uitgevoerd door de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO). Met een schenking op de export van Nederlandse kapitaalgoederen, diensten of werken verlaagt het programma de kosten van projecten. De schenking wordt toegekend aan de overheid van het ontwikkelingsland, die gebonden is de schenking aan te wenden bij de onderneming die in de overeenkomst is genoemd. Naast investeringssteun is er ook ruimte voor kennisoverdracht. De snijbloemensector en de katoensector hebben in de evaluatieperiode, met uitzondering van een project in de bloemensector in Uganda, geen gebruik gemaakt van ORET.

Het programma Investerings Bevordering & Technische Assistentie (IBTA) voor ontwikkelingslanden bevordert de samenwerking tussen bedrijven in ontwikkelingslanden en geïndustrialiseerde landen. Het programma wordt gefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Zaken en beheerd door de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO). IBTA financierde, tot zijn afsluiting voorjaar 2006, haalbaarheidsstudies en versterking van het management. In de evaluatieperiode is in de snijbloemensector in Afrika één

project gefinancierd (in Zimbabwe), dat echter buiten dit onderzoek valt. Met het Fonds Opkomende Markten (FOM) stimuleerde FMO investeringen van Nederlandse ondernemingen in opkomende markten met leningen aan lokale dochterondernemingen of joint ventures. Het fonds is een gezamenlijk initiatief van FMO en het ministerie van EZ. In de evaluatieperiode heeft het FOM twee leningen verschaft in de snijbloemensector in Afrikaanse landen die buiten dit onderzoek vallen (Zuid-Afrika en Ethiopië).

Het midden- en kleinbedrijf, overheden en NGO's in ontwikkelingslanden kunnen een beroep doen op de ervaring van Nederlandse gepensioneerde managers of experts via het Programma Uitzending Managers (PUM). In het PUM-bestand zitten 15-20 managers met expertise op het gebied van snijbloemen, die beschikbaar zijn voor lokale kwekers, meestal voor een tot drie weken. Tussen 1998 en 2006 is twintig keer een PUM-er uitgezonden naar bloemenkwekers in de vier landen in Oost- en Zuidelijk Afrika.

Het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) geeft financiële ondersteuning aan Nederlandse bedrijven die samen met een partner in een ontwikkelingsland een risicovolle investering overwegen. De bedoeling is dat dit leidt tot commerciële vervolginvesteringen en duurzame handelsrelaties tussen Nederland en lokale bedrijven. Dit schept werkgelegenheid, inkomen en kennis en kan zo bijdragen tot armoedebestrijding. In de snijbloemensector zijn in de vier Oost- en Zuidelijk Afrikaanse landen tien projecten gefinancierd.

In de katoensector is alleen gebruik gemaakt van het bilaterale hulpkanaal; niet van instrumenten als PUM, CBI, PSOM, PESP of ORET.

16.3 Snijbloemen

16.3.1 Activiteiten op het departement

De productie van snijbloemen vindt plaats in Oost- en Zuidelijk Afrika door particuliere bedrijven, waarvan de grote in buitenlandse handen zijn. Deze activiteit is een bron van deviezen en werkgelegenheid. Voor snijbloemen golden twee specifieke doelstellingen: betere internationale markttoegang en verbetering van de aanbodkant. Het internationale handelsregime moest verbeteren voor producenten in het Zuiden door uitfasering van de exportsubsidies en door de gevolgen van hogere beschermingsniveaus voor exporten uit ontwikkelingslanden aan te pakken. Aan de orde waren de hoge fytosanitaire inspectietarieven in 2003 voor Afrikaanse snijbloemen en het ontbreken van een relatie tussen de in rekening gebrachte kosten

en de uitgevoerde controles. Verbetering van de aanbodkant van de snijbloemen-sector zou te realiseren zijn door grotere toegankelijkheid van internationale consumentenmarkten en door hogere kwaliteit en productie van snijbloemen.

De oprichting van de DGIS/CE-projectgroep Markttoegang en Productnormen viel samen met de invoering in Nederland van een nieuwe fytosanitaire richtlijn die per 1 januari 2004 in de hele EU van kracht zou worden. In juni 2003 kondigde het verantwoordelijke ministerie van LNV aan dat Nederland gebruik zou maken van de mogelijkheid af te wijken van de basisrichtlijn (100%-inspecties van alle inkomende snijbloemen) en een regime van 'gereduceerde inspecties' in te voeren. De projectgroep stelde vast dat de hoge kosten van invoering van het regime de toegang van ontwikkelingslanden tot de Europese markt verhinderde. Ook twijfelde de projectgroep of het nieuwe inspectieregime strookte met de WTO-regels. In oktober 2003 reageerde de minister van LNV dat hij deels tegemoet kon komen aan deze zorgen. Op basis van een tussentijdse evaluatie van het nieuwe inspectieregime door de Plantenziektkundige Dienst kondigde de minister van LNV aan het tarief voor gereduceerde inspecties met terugwerkende kracht te verlagen. Later ging de minister akkoord met een tariefensysteem dat aangepast was aan landenspecifieke risico's. Met de invoering van een landenspecifiek inspectiekostensysteem was er ook WTO-conformiteit.

In 2005 deed zich een nieuw probleem voor, omdat een aantal landen niet voldeed aan de voorwaarden van het inspectieregime en dus weer zou vallen onder het veel duurdere 100%-inspectieregime.⁶³¹ Na protesten van vooral Zambiaanse en Tanzaniaanse kwekers pleitte het DGIS/CE-team bij de Plantenziektenkundige Dienst voor handhaving van de gereduceerde inspecties voor de Zambiaanse en Tanzaniaanse bloemensector. De interventie was succesvol. Op 6 december 2005 kondigde de Europese Commissie aan dat een aantal snijbloemen van specifieke landen, waaronder Zambia en Tanzania, in 2006 in aanmerking zouden komen voor gereduceerde inspecties (10% voor Zambiaanse en 25% voor Tanzaniaanse rozen, vanwege een verhoogd fytosanitair risico).⁶³² Met deze beslissing werd het snijbloemendossier van de Coherentie Eenheid gesloten en de behartiging van de handelsbelangen van deze sector op het ministerie overgenomen door DDE.

⁶³¹ Voor het nieuwe regime was vereist dat per 1 april 2003 minimaal 600 inspecties in drie jaar waren uitgevoerd met een minimum aantal intercepties van schadelijke organismen. Kleine exporteurs als Tanzania en Zambia voldeden niet aan deze voorwaarde. Voor Kenia en Uganda, die wel aan de norm voldeden, geldt sinds 1 januari 2005 het gereduceerde inspectieregime.

⁶³² In 2006 is het inspectieregime voor Keniaanse rozen vanwege de uitstekende kwaliteit verlaagd tot 1%.

16.3.2 Regionale activiteiten

In de evaluatieperiode zijn twee regionale activiteiten ondernomen, beide gefinancierd uit klimaatfondsen onder beheer van de Directie Milieu en Ontwikkeling (nu DMW). Het project Bloementeel Afrika/Inzet beoogde de milieu- en arbeidsomstandigheden in de Keniaanse bloementeel te verbeteren en dit later uit te breiden naar andere landen. Na een vooronderzoek in 1998 kwam het project Sustainable Flowers from Africa Phase II tot stand, dat het gebruik van methylbromide in de teelt van sierbloemen in Oost-Afrika drastisch moest terugdringen en tegelijkertijd de marktmogelijkheden voor duurzaam geteelde bloemen in Nederland moest vergroten.⁶³³ De kosten werden begroot op EUR 127.775 met een looptijd van ongeveer een jaar. In het eindverslag van het project uit 2001 concludeerde de organisatie Inzet dat alle betrokken partijen meer bewust en overtuigd waren geworden van de problematiek en van andere milieuvriendelijker teelttechnieken.⁶³⁴ Inmiddels is het gebruik van methylbromide in de Oost-Afrikaanse bloemensector vrijwel geheel uitgebannen, mede onder druk van de vele bloemenkeurmerken.

16.3.3 Bilaterale activiteiten

16.3.3.1 Kenia

De Keniaanse bloemensector heeft een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt en is vooral de laatste tien jaar uitgegroeid tot een economische sector van betekenis. Kenia is nu de grootste buitenlandse leverancier van bloemen op de Europese markt met een waarde van EUR 250 mln op jaarbasis. De drie grootste bedrijven nemen ongeveer 40% van de export voor hun rekening; twintig middelgrote bedrijven zijn goed voor nog eens 40%. Ze zijn geheel of gedeeltelijk in het bezit van buitenlandse investeerders of kwekers. Ze zijn volledig geïntegreerd in de internationale bloemenhandel, hebben toegang tot kapitaal en kunnen direct beroep doen op technische kennis van zuster- of moederbedrijven in Europa. De resterende 120-130 kleinere bedrijven (tussen 2 en 20 ha.) zijn meestal eigendom van Kenianen en hebben deze schaalvoordelen niet.

In Kenia vond slechts één bilaterale activiteit plaats. In 2004 ging steun naar het Horticultural Ethical Business Initiative (HEBI) van de Keniaanse overheid. Dit is een kleine administratieve eenheid in het ministerie van Handel, dat onderzoek moest doen naar sociale wantoestanden in de snijbloemensector en maatregelen

⁶³³ In Nederland is het gebruik van methylbromide al sinds 1992 verboden. Dit gas wordt gebruikt om de bodem te steriliseren en om ratten, insecten en schimmels te verdelgen.

⁶³⁴ Eindverslag Bloemen uit Afrika - Project 2001, 23 februari 2001.

moest voorstellen. Met een bescheiden begroting van EUR 35.100 startte het HEBI het onderzoek, dat door zwak management en sterk personeelsverloop echter moeizaam verliep. De looptijd van zes maanden is met veertien maanden overschreden. Het onderzoek bracht overigens geen grote wantoestanden aan het licht.⁶³⁵ Verzoeken van het HEBI voor financiering van vervolgonderzoeken zijn niet meer gehonoreerd.

In 2003 werd Kenia een partnerland en kwam het in aanmerking voor steun van het Oost-Afrikaanse PPP-programma Markttoegang en Capaciteitsopbouw. De vraag van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking om PPP's te genereren werd niet onmiddellijk beantwoord.⁶³⁶ Eind 2004 ondernam de Universiteit Wageningen een verkenningsmissie om nationale *stakeholders* te mobiliseren en suggesties voor PPP's te doen.⁶³⁷ Dat resulteerde uiteindelijk in twee partnerschappen. Het eerste, Encouraging Smallholders Involvement in Horticulture Exports, is een initiatief van de lokale NGO Africa Now en biedt institutionele en technische ondersteuning aan kleinere bloemenkwekers. Het project startte in 2006 met een looptijd van vier jaar. De Nederlandse bijdrage was EUR 325.000. Het tweede PPP, Developing a Business Plan for Technical Support and Management Training, is een haalbaarheidsstudie voor een eigen opleidingscentrum voor de tuinbouwsector. De Nederlandse bijdrage van EUR 77.000 was bestemd voor consultancydiensten. De formulering van een derde PPP, de oprichting van een Horticultural Research and Development Fund, verliep moeizaam. In november 2006 gaf DDE het groene licht voor de uitvoering van een eerste fase, het maken van een businessplan voor het fonds. In de loop van 2007 volgt de beslissing over verdere financiering van het plan. Een vierde PPP betrof kennisoverdracht voor het drogen van fruit. Hierin participeren ook Nederlandse bedrijven.

De Keniase snijbloemensector heeft in de evaluatieperiode zeer beperkt gebruik gemaakt van de diensten van het PUM: slechts drie missies, alle in 2006.

Kenia neemt deel aan het EDP van het CBI voor de snijbloemensector. Dit programma is in 2000 gelanceerd, met de Kenya Flower Council (KFC) en de Fresh Produce Exporters Association of Kenya (FPEAK) als belangrijkste partners. In 2002 volgde het personeel van tien tot vijftien bedrijven een opleiding. De beoor-

⁶³⁵ Report on Pilot Social Audit of Farms, HEBI, oktober 2005.

⁶³⁶ De notitie *Duurzame Daadkracht* noemde de mogelijkheid voor PPP's voor Tanzania, Uganda en Zambia; in 2004 is Kenia daaraan toegevoegd; buzao20477, 29 november 2002 en buzao30422, 15 december 2002.

⁶³⁷ *Partnership for market access: Towards a sustainable market-oriented horticultural sector in Kenya. Position Paper*, Wageningen Universiteit, 2005.



Kenia levert ruim 10% van alle in Nederland geveilde bloemen. Foto: Roel Burgler

deling in juli 2003 was niet onverdeeld positief: er was gebrek aan *ownership*, vooral bij de KFC.⁶³⁸ In een tussentijdse evaluatie onder deelnemers, ook in 2003, vond 70-90% van hen deze activiteit nuttig tot zeer nuttig. Nieuw management van de KFC luidde een tijdperk van betere samenwerking in en vanaf 2004 zijn jaarlijks succesvolle trainingsactiviteiten georganiseerd voor kwekers, marketingmensen en het middenmanagement. Het CBI heeft bijgedragen tot een verbeterde samenwerking tussen lokale kwekers door het organiseren van studiegroep-bijeenkomsten. Een Europese *Market Tour* in 2006 gaf de deelnemende bedrijven betere inzicht in de markteisen en afzetmogelijkheden.

Kenia komt sinds 2004 in aanmerking voor het PSOM. Begin 2007 waren er vier projecten in de snijbloemensector gefinancierd. Een project (bijdrage van EUR 750.000) behelst de constructie van een kassencomplex van 2,8 ha voor het kweken van rozen op substraat met zonne-energie en een gesloten watersysteem. Dit project is eind 2006 conform plan opgeleverd. Een tweede project (EUR 556.000) betrof de oprichting van een Nederlands-Keniaanse joint venture en de constructie van een exportloods in de buurt van Nairobi International Airport. Ook dit project is eind 2006 volgens plan voltooid. Een derde PSOM-financiering (EUR 300.000) was bestemd voor de bouw van een kassencomplex van 1,25 ha voor lathyrus. Het kassencomplex is eind 2006 in productie gekomen. Het vierde

⁶³⁸ Mid-term needs assessment flowers Kenya, CBI, augustus 2003.

project (EUR 533.000) behelste een joint venture voor de productie van kartonverpakkingen voor de bloemenexport. Uiteindelijk is besloten geen joint venture op te richten, maar de productie-eenheid onder te brengen bij een bestaand bedrijf. Deze eenheid zou in 2007 worden opgeleverd.

In Kenia is in de evaluatieperiode één project in de snijbloemensector met PESP-middelen gefinancierd: een haalbaarheidsstudie naar turnkey-kassen voor rozen, gekoppeld aan een nieuw duurzaam financieringsinstrument en het opzetten van een lokaal steunpunt voor de levering van kassen. De studie, uitgevoerd door een Nederlandse kassenbouwer, is in 2003 afgerond. De ontwikkeling van een nieuw financieringsinstrument bleek niet haalbaar.

16.3.3.2 Zambia

De Zambiaanse bloemensector is eind jaren tachtig ontstaan toen een paar Nederlandse bloemenkwekers zich in de buurt van Lusaka vestigden. De sector maakte een snelle groei door tot midden jaren negentig, toen stagnatie optrad door dalende exportprijzen, hoge luchtvrachtkosten, een sterke appreciatie van de lokale munt en kwaliteitsproblemen. Alleen een stuk of tien grotere bedrijven wisten zich staande te houden en dermate te groeien dat het niveau van de export, jaarlijks zo'n EUR 7,3 mln, gehandhaafd kon worden. De belangenorganisatie van de sector is optimistisch en verwacht een hernieuwde groei van de bloemensector.

De eerste betrokkenheid van het bilaterale hulpprogramma bij de Zambiaanse bloemensector dateert van eind 1998 toen EUR 68.000 uit milieufondsen werd vrijgemaakt voor de introductie van productienormen voor de sierteelt. De nieuw opgerichte NRDC/ZEGA Training Trust (NZTT) kreeg technische assistentie bij certificering en bij verlaging van de milieubelasting in de sierteelt.⁶³⁹ Het project had een looptijd van ongeveer een jaar, maar werd met negen maanden vertraging in 2000 afgesloten. Zeven bedrijven namen aan het certificatieprogramma deel en zijn gecertificeerd.⁶⁴⁰ Parallel hieraan kreeg de NZTT financiering (EUR 34.000) voor de bouw van een opslagplaats voor pesticide en een trainingslokaal, voor trainingmateriaal en training van twee inspecteurs die naleving van de gedragscode voor bloemenkwekers inzake pesticidegebruik gingen controleren. De looptijd was geschat op een jaar, maar de activiteiten zijn

639 NRDC is het National Research and Development College; ZEGA is de Zambia Export Growers Association.

640 MPS Feasibility Project. Final Report. November 1998-August 2000, Green Fox Ltd.

uiteindelijk negen maanden later, in september 2000, conform het projectvoorstel afgesloten.⁶⁴¹

Al gauw na de start van de NZTT bleek dat de Trust financieel niet zelfstandig kon draaien en er additionele middelen moesten komen voor het trainingscentrum. In 2000 presenteerde de Trust een vijfjarenplan, dat gefinancierd werd door de EU, Duitsland, Noorwegen en Nederland. De Nederlandse steun (EUR 530.000) startte in juli 2001 met een looptijd van twee jaar. Doel was te komen tot een commercieel levensvatbare trainingsboerderij met 2 ha proefvelden en een volwaardig opleidingsinstituut. De projectactiviteiten zijn conform het voorstel uitgevoerd.⁶⁴²

Tegen het einde van de projectperiode presenteerde de Trust een nieuw vijfjarenplan (2003-2007) dat het trainingscentrum definitief op de kaart moest zetten. De gevraagde financiële bijdrage van EUR 2,3 mln was grotendeels bestemd om het tekort op de lopende begroting te dekken. Noorwegen en Nederland hebben dit bedrag opgebracht. Uit de voortgangsrapportages blijkt dat de Trust het moeilijk had. De trainingsschool was op orde maar had te lijden onder het feit dat de bloemensector in zwaar weer terecht kwam. Daarom werd beknibbeld op de opleidings- en personeelskosten. De vooruitzichten op een financieel dekkende exploitatie van het trainingscentrum waren begin 2007 somber. Eind 2007 zou de balans opgemaakt worden.

Zambia kwam in aanmerking voor samenwerking in het PPP Markttoegang en Capaciteitsopbouw.⁶⁴³ In 2003 is overeengekomen dat het Zambiaanse partnerschap zich zou richten op capaciteitsopbouw van de fytosanitaire diensten in de tuinbouw. De uitwerking van een concreet voorstel verliep moeizaam en nam bijna twee jaar in beslag. Het projectvoorstel is in 2005 goedgekeurd. Counterpart is de Plant Quarantine and Phytosanitary Services (PQPS) van het Zambian Agricultural Research Institute. De Nederlandse financiële bijdrage is begroot op EUR 903.000, waarvan bijna EUR 500.000 bestemd is voor de bouw van kantoor- en inspectieruimtes op de luchthaven van Lusaka. Het resterende bedrag is voor technische assistentie. Het partnerschap loopt tot juni 2008.

⁶⁴¹ Report on the support of the Royal Netherlands Embassy for the establishment of a pesticide usage training facility and the training of auditor/trainers. November 1999-January 2000. Niet gepubliceerd verslag.

⁶⁴² Final Report on the Support by the Royal Netherlands Government to the NRDC/ZEGA Training Trust. July 2001-August 2003.

⁶⁴³ Dit uit de WSSD voortgekomen programma wil knelpunten wegnemen voor exportproducten zoals bloemen, groenten en fruit, palmolie, garnalen en tropische vis.

Het PUM is zeer bekend in Zambia. De grotere snijbloemenbedrijven waren echter vrij goed geïntegreerd in de productie- en marketingketen van de Nederlandse bloemensector en maakten vrijwel geen gebruik van externe expertise. Eén lokaal bedrijf, geleid door een vrouw, heeft in de opstartfase in 2001-2003 drie maal een beroep gedaan op PUM. In 2006 volgde een vierde uitzending. Verder vonden in 2001 twee missies plaats, een ter ondersteuning van de Training Trust en een naar een kleinere snijbloemenproducent.

Het CBI voert in Zambia een EDP uit voor de snijbloemensector. Het CBI heeft een goede werkrelatie met de Training Trust en financierde anderhalf jaar de post van manager van de proefboerderij. In 2000-2002 zijn zes trainingen uitgevoerd voor kwaliteitsverbetering, kostenbewustzijn, kennis van de Europese markt en samenwerking binnen de sector. Deze trainingen zijn elk bijgewoond door tien tot vijftien bedrijven. Hoewel een tussentijdse evaluatie begin 2003 uitwees dat de deelnemers de activiteiten zeer waardeerden, bleken intussen elf van de oorspronkelijk 26 geregistreerde bedrijven failliet te zijn.⁶⁴⁴ De samenwerking is in 2003 tot en met 2006 voortgezet met drie tot vier trainingssessies per jaar. Zo initieerde het CBI studiebijeenkomsten voor kwekers en namen Zambiaanse kwekers deel aan een Europese Market Tour om beter inzicht te krijgen in de Europese markteisen en afzetmogelijkheden.

De Nederlandse ambassade in Lusaka heeft in het streven naar een beter inspectieregime vasthoudend het ministerie van LNV bevestigd over de vorderingen. De ambassade bemiddelde in contacten tussen Zambiaanse kwekers en EU-beleidsmedewerkers in Brussel.

16.3.3.3 Uganda

De Ugandese bloemensector is razendsnel gegroeid en is, na Kenia, de tweede van de regio. In 1993 vestigde zich de eerste (Nederlandse) bloemenkweker in Uganda en een jaar later was al 75 ha in cultuur gebracht met een exportwaarde van EUR 1,2 mln. De groei ging tot 2004 gestaag door, maar stagneerde daarna door toenemende kwaliteitsproblemen in een sterk concurrerende markt. Rond het Victoriameer vestigden zich zo'n twintig bedrijven met een totale oppervlakte van 175 ha en een jaarlijks exportvolume van ongeveer EUR 22 mln. Een aantal bedrijven heeft in de jaren 2005-2007 te kampen gehad met stormschade, maar het totale areaal is er niet door verminderd. Vijf grotere bedrijven zijn volledig in buitenlandse handen, vijf zijn joint ventures met lokale ondernemers en een tiental, meestal

⁶⁴⁴ Mid-term needs assessment Flowers Zambia, February-March 2003, CBI.



De bloemensector, een belangrijke bron van deviezen en werkgelegenheid. Foto: Roel Burgler

kleinere, bedrijven hebben Ugandese eigenaren. Daarnaast zijn er de kleinere bloemenkwekers die uitsluitend bloemen afzetten op de binnenlandse en regionale markten.

De Nederlandse hulprelatie met Uganda gaat terug tot midden jaren zeventig. Sinds 1998 is Uganda een partnerland. Na invoering van de sectorale benadering was de Nederlandse hulp aanvankelijk geconcentreerd op onderwijs, justitie en lokaal bestuur, met enkele variërende sectoroverstijgende thema's. Ontwikkeling van de particuliere sector is door Nederland ingevuld met versterking van de ondernemerscapaciteit, met name in de tuinbouw.

Net als in Tanzania (Zie paragraaf 16.3.3.4) bleek dat de eerst aangewezen lokale *counterpart*, de Uganda Flower Export Organisation (UFEA), institutionele versterking nodig had. In 2002 is geld vrijgemaakt voor een buitenlandse directeur. Het project had een begroting van EUR 350.000 en een looptijd van twee jaar. Een externe slot-evaluatie concludeerde dat UFEA uitgegroeid was tot een sterke brancheorganisatie met een actieve lobby, maar dat niet voorzien was in de opvolging van de directeur.⁶⁴⁵ Nederland verlengde de technische assistentie met EUR 323.700 voor vier jaar, met de afspraak dat de buitenlandse directeur na een jaar zou plaatsmaken voor een lokale manager. De Ugandese manager trad al na zeven maanden aan.

⁶⁴⁵ Evaluation of the Executive Director at the Uganda Flower Exporter's Association. Final Report, Advance Consulting, 2004.

Het PPP-programma Markttoegang en Capaciteitsopbouw verliep voor Uganda zo moeizaam dat pas eind 2006 drie voorstellen zijn geformuleerd, waarvan twee in de bloemensector.⁶⁴⁶ Het gaat om twee relatief kleine studies (van EUR 12.090 en 25.132) naar de afzetmogelijkheden van bloemen voor kleinere bloemenkwekers en een voorlichtingsprogramma over certificering. Beide voorstellen lagen begin 2007 ter goedkeuring bij DDE.

De Ugandese snijbloemensector maakte zeer beperkt gebruik van het PUM: vier missies in de periode 1998-2006, waarvan twee voor eenzelfde productiebedrijf, een voor een andere middelgrote kweker en een voor de UFEA.

De UFEA is de *counterpart* van het CBI in het programma voor exportontwikkeling in de tuinbouw. De samenwerking dateert uit 2000 toen drie trainingen zijn gefinancierd voor eigenaren en senior managers van startende bloemenbedrijven, met een vervolgsessie in 2001. Een tussentijdse evaluatie uit december 2002 was niet onverdeeld positief.⁶⁴⁷ Na de komst van een nieuwe, door Nederland gefinancierde buitenlandse directeur financierde het CBI tussen 2003 en 2006 jaarlijks vier of vijf activiteiten. Zo organiseerde het CBI een Europese Market Tour voor Ugandese kwekers en heeft de organisatie bijgedragen aan de introductie van certificering in Uganda.

Twee projecten in de snijbloemensector kregen ondersteuning van het PSOM. Het eerste, uit 2002, betrof het opzetten van een centrum dat plantmateriaal zou leveren voor de snel expanderende rozenkweek. Met enige vertraging is dit centrum in november 2004 opgeleverd, maar toen bleek dat de vraag naar planten minder snel was gestegen dan verwacht en dat de meeste rozenkwekers hun eigen plantmateriaal gebruikten.⁶⁴⁸ Het centrum was niet rendabel en is in 2005 opgeheven. In datzelfde jaar diende een Nederlands-Ugandese joint venture een projectvoorstel in voor een chrysantenkwekerij. Met een financiële bijdrage van het PSOM (EUR 495.000) is het project in 2006 van start gegaan. Het zou naar verwachting eind 2007 in volle productie komen.

Eén project in de snijbloemensector is gefinancierd door het PESP: een haalbaarheidsstudie voor een trainings- en voorlichtingscentrum met een proefveld van 2 ha kassen. Doel was kennisoverdracht, verdubbeling van de bloemeteelt binnen vijf jaar en betere logistieke condities voor de bloemensector. De studie is in juni 2004 afgerond. De investeringskosten werden geschat op EUR 868.000, waarvan

⁶⁴⁶ Wageningen UR position paper on the export horticulture in Uganda, november 2005.

⁶⁴⁷ Mid-term needs assessment flowers Uganda, december 2002, CBI.

⁶⁴⁸ Gerekend werd op een jaarlijkse expansie van het areaal met 35 ha, maar dat was slechts 8 ha.

de EU later EUR 600.000 voor haar rekening nam en de rest werd bijgedragen door de ongeveer twintig Ugandese telers die bij UFEA zijn aangesloten.

Onder ORET is één project ondersteund: de bouw van een kassencomplex van 5 ha met een productiecapaciteit van 15 miljoen rozen per jaar. De aanvraag is in 1998 ingediend; de projectperiode liep van september 1998 tot februari 2001. De ORET-bijdrage was gericht op een milieuvriendelijkere en duurere kastuinbouw met gebruik van stalen constructies. Voorwaarde was dat de producent maximaal gebruik zou maken van vervoer met *combi-aircraft*, om de gevolgen voor het milieu te minimaliseren.

16.3.3.4 Tanzania

De bloemensector in Tanzania is klein en van beperkte economische betekenis. De klimatologische omstandigheden voor het kweken van bloemen zijn aanzienlijk minder gunstig dan in het buurland Kenia en de logistieke infrastructuur is minder ontwikkeld.⁶⁴⁹ Van de zeven thans nog actieve kwekerijen is één volledig Tanzaniaans; de overige zijn geheel of gedeeltelijk in buitenlandse handen, meestal van Nederlandse en Britse kwekers met een lokale vestiging in Tanzania.

De Nederlandse hulprelatie met Tanzania gaat terug tot 1960. Tot midden jaren negentig ging bijna 90% procent van de hulp gelden naar de productieve sectoren landbouw, industrie en transport. De sectorale benadering leidde tot een radicale herstructurering van het hulpprogramma. In 2005-2006 zijn de laatste projecten in de landbouwsector uitgefaseerd. In het hulpprogramma heeft ontwikkeling van de snijbloemensector geen aandacht gehad.

Net als in Uganda en Kenia kwam het Tanzaniaanse PPP-programma Markttoegang en Capaciteitsopbouw moeilijk van de grond. De eerst aangewezen lokale partner, de Tanzania Horticultural Association (TAHA), was een zwakke organisatie die versterking nodig had. In de loop van 2004 zijn uit het PPP-programma financiële middelen (EUR 130.000) bestemd voor een interim-directeur voor twee jaar. Een verkennende studie in augustus 2005 leverde enkele ideeën voor partnerschappen op, maar het duurde nog tot september 2006 voordat drie projectvoorstellen werden goedgekeurd.⁶⁵⁰ Alle drie betroffen relatief kleine studies (tussen EUR 54.000 en 87.000), waarvan de kosten gedeeld werden tussen Ontwikkelingssamenwerking

⁶⁴⁹ In de toptijden van het seizoen is afvoer via de luchthaven van Nairobi aantrekkelijker dan via de eigen luchthaven van Arusha.

⁶⁵⁰ *Partnership for Market Access; towards a sustainable market-oriented horticultural sector in Tanzania*, WUR, augustus 2005.

en de private en publieke partners. De drie activiteiten hebben een looptijd van een jaar en zullen naar verwachting eind 2007 afgerond zijn.

Het PUM is vrij actief in Tanzania, maar de snijbloemensector heeft over de gehele evaluatieperiode slechts tweemaal een beroep gedaan op PUM-expertise: in 2003 (het enige volledig Tanzaniaanse bedrijf) en in 2005 (lokale bloemenkweker/verkoper).

Tanzania was een van de vijf landen waar het CBI-EDP voor de snijbloemensector zou worden opgestart. Potentiële *counterparts* haakten echter af en ook kwekers hadden nauwelijks belangstelling voor de diensten van het CBI. De samenwerking is niet van de grond gekomen.

Het PSOM staat sinds 2003 open voor Tanzania; twee projecten in de snijbloemensector maakten er gebruik van uit een totaal van dertien goedgekeurde projecten in de periode 2003-2006.

16.4 Katoen

16.4.1 Activiteiten op het departement

Dertien Afrikaanse landen exporteren katoen. Deze evaluatie beperkt zich echter tot het consortium van West-Afrikaanse exportlanden (Burkina Faso, Mali, Benin en Tsjaad) dat in 2003 bij de WTO met een eigen voorstel tot afbouw van handelsverstoringe subsidies kwam en daarbij steun van Nederland kreeg. In deze evaluatie blijft Tsjaad buiten beschouwing, omdat Nederland met dit land geen structurele ontwikkelingsrelatie heeft.

Twee doelstellingen golden voor het coherentiedossier katoen: afschaffing van handelsverstoringe landbouwsubsidies en verbetering van de productieopzet (de aanbodkant) van katoen uit ontwikkelingslanden. De productie van katoen is in Afrikaanse landen in handen van kleine boeren, terwijl de vermarkting van katoen door lokale staatsbedrijven wordt uitgevoerd. Landbouwsubsidies in het algemeen, en ook in de katoensector, werken verstoring op de wereldmarkt en discriminerend tegenover Afrikaanse landen, omdat goedkope katoen buiten de EU en VS wordt gehouden. Ook verhogen deze subsidies het aanbod van katoen op de wereldmarkt, met als gevolg een lagere wereldmarktprijs voor katoen en een kleinere markt voor Afrikaanse katoenexporteurs en daarmee een lagere opbrengst voor de Afrikaanse katoenboeren. Amerikaanse katoenboeren krijgen hoge binnenlandse steun (de laatste jaren variërend tussen de EUR 1,1 en bijna 3 mld); de Griekse en Spaanse katoenboeren krijgen EU-steun (jaarlijks circa EUR 0,8 mld). Daardoor kan de

katoensector in Afrikaanse landen zich niet ontwikkelen. Studies suggereren dat de minst ontwikkelde landen (MOL's) hierdoor jaarlijks tussen de EUR 110 en 220 mln exportinkomsten uit katoen mislopen.⁶⁵¹

DGIS/CE vormde in februari 2003 een 'katoenteam' van vier medewerkers, dat in ieder geval zou blijven bestaan tot en met de vijfde Ministeriële Conferentie van de WTO in september 2003 in Cancún. Pogingen van het team om meer coherentie in het Europese katoenbeleid te brengen zijn niet echt met succes bekrond. Het verantwoordelijke ministerie van LNV stelde zich in eerste instantie zeer voorzichtig op en bleek niet bereid het standpunt van het ministerie van Buitenlandse Zaken - volledige ontkoppeling van de EU-steun - in de onderhandelingen mee te nemen en op eigen initiatief te verdedigen. Dit laatste standpunt kreeg steun van weinig EU-lidstaten (alleen van het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken en Zweden) en stuitte op hevige weerstand van de katoenproducerende lidstaten Griekenland en Spanje. De streefdatum voor het katoenhervormingsbesluit, juni 2003, werd dan ook niet gehaald. De vasthoudende inzet van het katoenteam leidde in november 2003 wel tot een uitgebreide Kamerbrief waarin het kabinet het voornemen uitsprak zich bij de komende onderhandelingen in te zetten voor volledige afbouw van de subsidie aan Europese katoenboeren.⁶⁵² Uiteindelijk is in de Europese Landbouwrraad van april 2004 een akkoord bereikt dat voorzag in een 65%-ontkoppeling van de EUR 800 mln Europese katoensteun.⁶⁵³

Het katoenteam zette zich op Europees niveau in voor de oprichting van een EU-Afrika-katoenpartnerschap, dat in juli 2004 van start ging.⁶⁵⁴ Ook was van belang hiervoor de Nederlandse strategische detachering in de Europese Commissie (EC Directoraat-Generaal Ontwikkeling) met *like minded* EU-landen als Duitsland, Frankrijk, het VK en Zweden.⁶⁵⁵ Het Katoenpartnerschap beoogde eerderhandelsvoorwaarden en meer steun voor de katoenproducerende landen in Afrika. Met het partnerschap ging (en gaat) het moeizaam. De oproep om de steun voor Afrikaanse katoenproducerende landen te verhogen is matig beantwoord. De EU heeft echter onderkend dat steun aan de EU-katoenproductie niet langer gewenst

651 *The Cotton Initiative of the West and Central African Countries and the EU Reform Proposal on Cotton, Workshop Report, november 2003; Summary and Findings of the West African Cotton Assessment, USAID, september 2004; Cotton: Market Structure, Policies and Development Issues, Wereldbank, maart 2004.*

652 Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*, TK 28 625, nr. 12, 11 november 2003.

653 De resterende 35 procent bleef bestemd voor een steunbedrag per ha. Er zijn aanwijzingen dat de arealen en katoenproductie in 2006/2007 teruglopen.

654 *Proposal for an EU-Africa partnership in support of cotton sector development*, Brussel, 2004.

655 Van 2003 tot 2005 was ook een ambtenaar van DDE strategisch gedetacheerd bij de Europese Commissie Directoraat-Generaal Ontwikkeling om daar een bijdrage te leveren aan de ketenontwikkeling binnen het grondstoffenbeleid.

is en dat de Grieks-Spaanse katoenlobby meer tegenstand ontmoet. Van de EU-lidstaten verleent eigenlijk alleen Frankrijk, dat grote financiële belangen in de sector heeft, substantiële steun aan de Afrikaanse katoenlanden. Onder druk van de Afrikaanse landen en om gestand te doen aan de in mei 2004 door de Europese Commissie en de EU-lidstaten aangegane committering om de Afrikaanse katoensector te ondersteunen, stelde de Europese Commissie uit eigen begroting EUR 40 mln ter beschikking aan de West-Afrikaanse katoenproducerende landen (EUR 10 mln voor elk land). De EU-lidstaten hadden geen gehoor gegeven aan het verzoek van de Europese Commissie voor een dergelijke ondersteuning. Voorjaar 2007 waren alleen in Benin concrete voorstellen geformuleerd voor de besteding van deze middelen.

In 2002 diende Brazilië een klacht in bij de WTO tegen het Amerikaanse subsidiebeleid in de katoen. Voorjaar 2003 kwamen de vier West-Afrikaanse katoenproducenten Mali, Benin, Tsjad en Burkina Faso met een eigen voorstel voor de WTO-top in Cancún tot afbouw van alle handelsversturende katoensubsidies. Het katoenteam steunde dit standpunt, maar noch het ministerie van EZ noch dat van LNV waren geneigd het voortouw te nemen in de verdediging van het West-Afrikaanse voorstel. Op Europees niveau was het katoenteam de drijvende kracht achter de vorming van een groep van gelijkgezinde lidstaten (de 'Cotton Club') die het West-Afrikaanse voorstel steunden. Maar het overleg was informeel en dus vrijblijvend. Het leverde wel extra middelen op voor technische assistentie, die Nederland inzette ter versterking van de onderhandelingscapaciteit van de West-Afrikaanse landen. De WTO-top in Cancún in september 2003 sloot zonder tastbaar resultaat, maar Afrika heeft wel voor het eerst een vuist gemaakt in de WTO en daardoor meer internationale steun verkregen. Aangezien de EU-lidstaten zich lieten vertegenwoordigen door de Europese Commissie nam Nederland niet afzonderlijk deel aan de onderhandelingen.

Daarna bleef de voortgang van het WTO-katoendossier ondanks alle inspanningen teleurstellend. In augustus 2004 stelde een raamwerkakkoord het katoendossier 'ambitiously, expeditiously en specifically' te zullen aanpakken, maar in het speciaal opgezette Sub-Committee for Cotton werd nauwelijks voortgang geboekt. De uitspraak van het Panel ten gunste van Brazilië, in september 2004, bracht verder weinig soelaas. Het Panel concludeerde dat 'the United States is under the obligation to take appropriate steps to remove the adverse effects or (...) withdraw the subsidy'.⁶⁵⁶ De veroordeling was een steun in de rug van de Afrikaanse katoensector, maar had

⁶⁵⁶ WTO Ruling on Cotton, 8 september 2004.

verder geen consequenties. Wel hebben de Afrikaanse katoenlanden veel geleerd van de WTO-procedures en Amerikaanse katoensubsidies.

De zesde Ministeriële Conferentie van de WTO in Hongkong, eind 2005, bracht lichte vooruitgang: elke vorm van exportsubsidie voor katoen zou uitgefaseerd worden in 2006 en de ontwikkelde landen zouden vrije toegang geven tot hun interne markten. Over productiesubsidies kwam geen overeenkomst. Het bleef bij de verklaring dat *'trade distorting domestic subsidies for cotton be reduced more ambitiously than under whatever formula is agreed and that it should be implemented over a shorter period of time than generally applicable. We commit ourselves to give priority in the negotiations to reach such an outcome'*.⁶⁵⁷ Sindsdien is geen vooruitgang meer geboekt. Zowel de discussie over de handelsaspecten als die over ontwikkelingshulp liepen (nog steeds) vast op de houding van de VS, die weigert deelakkoorden af te sluiten en die beëindiging van katoensubsidies koppelt aan algehele afschaffing van landbouwsubsidies.

16.4.2 Activiteiten op regionaal niveau

In West-Afrika zijn activiteiten gefinancierd die niet specifiek op de katoen gericht waren, maar er wel invloed op hadden, zoals bodemverbetering, sprinkhanenbestrijding, tegengaan van verwoestijning of marktinformatie van landbouwproducten.⁶⁵⁸ Toerekening van kosten en resultaten aan de katoensector is echter onbegonnen werk en daarom laten we deze projecten buiten beschouwing.

Twee belangrijke regionale activiteiten in de katoensector waren het *Réseau Coton*, een monitoringmodel voor zes West-Afrikaanse landen, en het iDEAS-project, technische assistentie aan het voornoemde 'consortium' van vier West-Afrikaanse landen bij de WTO-onderhandelingen. Nederland (circa EUR 220.000) en Frankrijk financierden de opdracht tot ontwikkeling van het *Réseau Coton*. De opdracht bleek te complex, onder meer door cultuurverschillen tussen de Frans-talige en de Engelstalige katoensector, gebrekkige medewerking van lokale projectpartners en de grote diversiteit van problemen in de katoen. Na twee jaar was er nog geen goed operationeel monitoringsysteem.⁶⁵⁹ In november 2003 drongen deelnemende partijen aan op extra training op landenniveau. Om de

⁶⁵⁷ WTO Ministerial Declaration, 18 december 2005.

⁶⁵⁸ *Favourable Socio-Economic and Policy Environments for Soil Fertility*, EUR 3,4 mln, 2000-2004; *Institutionele Ondersteuning van het IFDC-Afrikakantoor*, EUR 968.000, 2002-2004; *Ondersteuning van de private sector t.b.v. een betere voorziening en gebruik van landbouwinputs*, EUR 7 mln, 2001-2007; *IFDC Strategic Alliance for Agricultural Development in Africa (From Thousands to Millions)*, EUR 16 mln, 2006-2010.

⁶⁵⁹ *Rapport final d'exécution. Acquis et enseignements issues de la mise en oeuvre d'un projet nouveau visant l'accompagnement des filières cotonnières dans leur évolution institutionnelle*, CIRAD, maart 2003; *Synthèse des travaux de l'atelier régional de restitution de la phase pilote de Résocot, Ouagadougou*, november 2003.

doelstellingen van het project veilig te stellen verlengde Nederland de financieringsovereenkomst drie maal tot eind maart 2004 en steeg de bijdrage van EUR 220.000 tot EUR 260.000. Het kwam echter niet meer tot nieuwe afspraken met medefinancier Frankrijk; het *Réseau Coton* stierf een stille dood.

Het IDEAS Centre, een Zwitserse NGO met grote expertise in de handelspolitiek, verleende technische assistentie aan de vier West-Afrikaanse indieners van het voorstel voor de afbouw van katoensubsidies.⁶⁶⁰ In eerste instantie was Zwitserland de financier, maar meerdere donoren schaarden zich in juli 2003 achter een activiteitenplan dat het katoendossier in de aanloop naar 'Cancún' een hoger profiel moest geven door lobby, diplomatie, bijeenkomsten en specialistische kennis. Van de begroting van EUR 345.000 nam Nederland 50.000 voor zijn rekening. Na de WTO-conferentie Cancún van december 2003 is de activiteit volgens plan afgesloten. De vier West-Afrikaanse landen en de donoren vonden dat IDEAS uitstekend werk had geleverd en wilden verlenging van de technische assistentie. Die verlenging duurde tot eind december 2006 en Nederland droeg er EUR 200.000 aan bij. Bij de afsluiting rapporteerde het IDEAS Centre dat de onderhandelingen nog altijd in een impasse verkeerden en er geen uitzicht op resultaat was.

16.4.3 Bilaterale activiteiten

16.4.3.1 Benin

Katoen speelt een sleutelrol in de Beninese economie. Tussen 1994 en 2002 steeg de katoenproductie van 150.000 naar 400.000 ton. Het staatsbedrijf SONAPRA beheert de volledige productie- en handelsketen. Ook toen eind jaren negentig de wereldmarktprijs voor katoen daalde, kregen de katoenboeren gegarandeerde prijzen. De katoensector moest mede hierdoor dringend hervormd worden. Begin 2002 startte het Cotton Sector Reform Project met de Wereldbank om de productiviteit en de efficiency van de sector te verhogen '*by successfully moving from a monopolistic structure to a system based on competition*'.⁶⁶¹ Het hervormingsproces verliep echter chaotisch en was voorjaar 2007 nog niet afgerond. Het seizoen 2006-2007 liet een licht herstel van de katoenproductie zien, maar verder herstel zal afhangen van succesvolle afronding van de hervorming van de sector, vooral de privatisering van SONAPRA en een nieuwe rol van de overheid.

⁶⁶⁰ IDEAS is ontstaan uit een Zwitsers handelsinitiatief voor het Midden-Oosten, geleid door Arthur Dunkel, oud-directeur-generaal van de GATT (voorganger van WTO). Samen met Nicolaas Imboden, WTO-onderhandelaar voor Zwitserland, richtte hij in 2002 de NGO op in Genève.

⁶⁶¹ Cotton Sector Reform Project. Project Agreement, februari 2002.



Katoen speelt een sleutelrol in de Beninese economie. Foto: Roel Burgler

Tot eind 2001 bestond de bilaterale ontwikkelingsrelatie tussen Benin en Nederland uit het Duurzame Ontwikkelings Verdrag (DOV), dat Nederland in 1994 sloot met Benin, Bhutan en Costa Rica. Sinds 2002 is Benin een partnerland, met sectorsteun voor water en onderwijs. Goed bestuur en verbetering van het ondernemersklimaat zijn thema's in het hulpprogramma. De ambassade zette zich vanaf begin 2003 in voor de katoensector in Benin en in de regio. In nauw overleg met DGIS/CE nam de ambassade deel aan het nationale debat over de hervorming van de sector en speelde ze een belangrijke coördinerende rol in het donoroverleg. De ambassade had behoefte aan specialistische kennis en in 2006 werd voor twee jaar in Cotonou een deskundige gedetacheerd die zich niet uitsluitend zou richten op Benin, maar ook op andere landen in de regio. Deze katoensdeskundige is aanvankelijk sceptisch onthaald door de andere ambassades in de regio, maar uiteindelijk wel ondersteund.

Tussen 2003 en 2006 financierde Nederland drie projecten in de katoensector. Het waren kleine activiteiten (workshops en studies) gericht op verduurzaming van de katoenproductie en versterking van de positie van de lokale boerengemeenschappen in de geliberaliseerde sector. Een project (EUR 23.125) ging om versterking van de capaciteit van het ministerie van Industrie, Handel en Werkgelegenheidsbevordering om de WTO-onderhandelingen over katoen te voeren. Daarnaast ging eind 2005 een proefproject (EUR 45.000) van start om vijf Unions Communales des Producteurs de Coton (UCPC's, basisorganisaties behorend tot het bestuursapparaat van gemeenten) om te vormen tot democratische en onafhankelijke

organisaties. Op basis van de opgedane positieve ervaring was, bij de afsluiting van dit evaluatieonderzoek, de verwachting dat najaar 2007 een vervolgproject van start kon gaan, met uitbreiding naar vijftien bonden en met uitvoering van de actieplannen. Het derde project richtte zich op enkele gebieden die zwaar door de katoencrisis getroffen waren en beoogde ongeveer 10.000 katoenboeren een betere concurrentiepositie te geven door hun onkosten voor kunstmest en insecticiden met een derde te reduceren. Het driejarige project (EUR 450.000 voor zaken als demonstratievelden, trainingscentra, voorlichting en technische steun) ging in augustus 2006 van start.

In februari 2004 organiseerde de ambassade in Cotonou een katoenconferentie waarin het bedrijfsleven werd uitgenodigd om met innovatieve ideeën voor PPP's te komen. Dit resulteerde in twee voorstellen, een van de Beninese federatie van producenten en een van een Nederlandse textielbedrijf. Pogingen van de ambassade en betrokken partijen om concrete voorstellen te formuleren liepen echter op niets uit.

16.4.3.2 Mali

Mali is de grootste katoenproducent van het West-Afrikaanse consortium. Net als in de andere landen kreeg de katoensector met de devaluatie van de CFA-franc in 1994 een enorme impuls. De productie verdubbelde bijna van 275.000 ton begin jaren negentig tot 500.000 ton midden jaren negentig. In 1999-2000 belandde de sector in een zware crisis. Financiële tekorten brachten het staatsmonopoliebedrijf Compagnie Malienne pour le Développement du Textile (CMDT) in grote problemen. De crisis leidde tot een actieplan voor liberalisering en privatisering van de sector, door de Wereldbank met een lening van ruim EUR 18 mln ondersteund. De schuldsanering van de CMDT leidde tot een opleving van de sector, zonder dat herstructurering plaatsvond. In 2006 is opnieuw een tijdpad uitgezet voor hervorming van de katoensector die voorziet in privatisering, oprichting van coöperaties, instelling van een katoenbeurs en uiteindelijk opheffing van de CMDT. In 2007 moet blijken hoe voortvarend de herkozen president Touré het hervormingsplan zal aanpakken.

In het verleden was Nederland nauw betrokken bij de Malinese katoensector. Door de CMDT te ondersteunen hoopte Nederland bij te dragen aan duurzame ontwikkeling in de katoenregio in Mali. Begin jaren negentig liep er een hulpprogramma met zes projecten. Maar 1994 vormde een keerpunt. De Inspectie Ontwikkelings-samenwerking te Velde concludeerde dat de Nederlandse hulp in het algemeen te

versnipperd was.⁶⁶² Over het CMDT-programma werd in het beleidsoverleg van 1995 aangekondigd om projecten uit te faseren en te proberen tot meer programmatische afspraken te komen. Het duurde uiteindelijk twee jaar voordat overeenstemming werd bereikt over een nieuw samenwerkingsprogramma voor de periode 1996-1998.⁶⁶³ De afspraken bleken vanaf het begin te vaag en Nederland en Mali konden niet tot een gemeenschappelijke visie op de toekomst komen. Begin 1998 concludeerde de post dat het experiment met de programmatische benadering mislukt was en in mei 1999 werd de samenwerking met de CMDT definitief beëindigd.⁶⁶⁴

Vanaf 2000 is het sectorale beleid ingevoerd en zijn aanvankelijk drie sectoren gekozen: gezondheidszorg, onderwijs, plattelandsontwikkeling en milieu. Daarbij ondersteunde Nederland het Office du Niger. (Zie hoofdstuk 9 Plattelandsontwikkeling.)

Via macrosteun van 2001 tot en met 2003 bleef Nederland indirect betrokken bij de katoensector. Jaarlijks ging ongeveer EUR 10 mln naar structurele aanpassingsprogramma's van de Wereldbank, die onder meer liberalisering van de interne markt voor landbouwproducten, zoals granen en katoen, beoogde. Sinds 2004 geeft Nederland jaarlijks macrosteun op bilaterale basis, waarbij voorwaarden zijn gesteld aan het financiële beheer van de katoensector en de CMDT.

16.4.3.3 Burkina Faso

Ook in Burkina Faso breidde de katoenteelt zich snel uit na de devaluatie in 1994. In een paar jaar verdubbelde de katoenproductie van 150.000 naar 300.000 ton. Anders dan in de buurlanden Mali en Benin verliep de in 2001 ingezette sectorhervorming hier zonder grote schokken. In een eerste stap verwierf de nationale unie van katoenproducenten een aandeel van 30% in het kapitaal van het nationale katoenbedrijf SOFITEX. In een tweede stap besloot de overheid het monopolie van SOFITEX te doorbreken en de minder ontwikkelde centrale en oostelijke zones van het land open te stellen voor nieuwe investeerders. De hervorming bracht tot 2005 rust en stabiliteit, waardoor de katoenproductie bleef stijgen tot iets minder dan 500.000 ton. Sindsdien kampt ook de Burkinese katoensector met toenemende financiële problemen. De verwachting is echter dat het financieringstekort, opgevangen door de EU, tijdelijk is. Ondanks de

662 *Evaluation of Netherlands Aid to India, Mali and Tanzania*, IOV, 1995.

663 *Mission d'appui sur les indicateurs de performance du programme CMDT*, Ecorys, november 1997.

664 De invoering van de programmatische benadering is ook beschreven in het IOV-onderzoek naar de samenwerking tussen Mali en Nederland 1994-98, november 2000.



De Burkinese katoensector, een succesverhaal. Foto: Roel Burgler

problemen wordt de ontwikkeling van de Burkinese katoensector alom als een succesverhaal gezien.

Begin jaren zeventig kwam het land in aanmerking voor Nederlandse steun uit het Sahel-programma, primair gericht op landbouw en plattelandsontwikkeling. Sinds midden jaren tachtig kreeg Burkina Faso structurele hulp op bilaterale basis. Inmiddels is Burkina Faso een partnerland en gaat de Nederlandse steun naar de sectoren gezondheidszorg en onderwijs. Het kwam niet tot goede programmatische afspraken met het ministerie van Landbouw, de partner van het landbouw- en een plattelandsontwikkelingsprogramma dat zich grotendeels op het katoenverbouwende deel van het land had geconcentreerd. Er was weinig betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld in de uitwerking van deelplannen en een complicerende factor was onenigheid tussen donoren over de te volgen route. Gefrustreerd door het gebrek aan politieke wil besloot de ambassade begin 2004 de samenwerking met het ministerie van Landbouw te beëindigen en de ondersteuning aan de decentrale ontwikkeling, waar langlopende verplichtingen voor bestonden, voort te zetten als een themaprogramma.⁶⁶⁵

⁶⁶⁵ Directe steun aan districten werd omgebouwd tot steun aan een nationaal programma voor de financiering van lokale ontwikkeling.

Uit het bilaterale hulpprogramma ging geen financiële steun naar activiteiten die direct betrekking hadden op katoen. Gezien de beschikbare expertise bij andere donoren en de eigen bezetting besloot de post in 2004 zich te beperken tot ontwikkelingen volgen. De monitoring zou zich richten op de macro-economische dimensie, discussies in de WTO, discussies over verzekeringsmechanismen, institutionele voorstellen en duurzaamheid van de katoenproductie. Als de strategie van de Burkinese overheid en initiatieven van andere donoren daartoe aanleiding zouden geven, zou een grotere betrokkenheid in de katoensector overwogen worden. Die aanleiding deed zich niet voor naar de mening van de ambassade en het departement.

16.5 Conclusies

Algemeen

- Met de introductie van het coherentiebeleid en de instelling van een Coherentie Eenheid in het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn belangrijke stappen gezet om meer aandacht te geven aan een verbeterde markttoegang van Afrikaanse producenten.
- De activiteiten in de dossiers snijbloemen en katoen waren relevant omdat ze aansloten bij het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. DGIS/CE gaf gestalte aan het Nederlandse beleid om ontwikkelingslanden via internationale handel meer financiële middelen te laten krijgen voor duurzame ontwikkeling. Terecht is het handelsversturende karakter van de zeer strenge fytosanitaire controles op de import van snijbloemen en van de Europese en Amerikaanse katoensubsidies aan de orde gesteld.
- De activiteiten in beide dossiers waren ook relevant omdat ze aansloten bij het sociaaleconomische beleid van de ontvangende landen. De export van snijbloemen is in Oost-Afrika, met name Kenia en Uganda, op niveau van de producenten een belangrijke bron van werk en inkomen en op nationaal niveau van betekenis voor de export en deviezeninkomsten. In de West-Afrikaanse landen is de katoenproductie van levensbelang voor zeker een kwart van de bevolking. Verbetering van markttoegang en hervorming van de sector staan al vele jaren op de politieke agenda van alle betrokken landen.
- De introductie van het coherentiebeleid viel samen met de vrijwel volledige afbouw van bilaterale hulp aan productieve sectoren in het algemeen en aan de landbouwsector in het bijzonder.⁶⁶⁶ Dit had grote gevolgen voor de Nederlandse steun aan de West-Afrikaanse katoenproductie. Nederland

⁶⁶⁶ Zie ook hoofdstuk 9 Plattelandsontwikkeling.

steunde sinds het eind van de jaren zeventig in Burkina Faso en Mali de kleine producenten. Voor de snijbloemensector in Oost- en Zuidelijk Afrika was de Nederlandse beleidswijziging minder ingrijpend vanwege het grootschalige, commerciële en overwegend buitenlandse karakter van de sector en omdat de bedrijven in aanmerking bleven komen of kwamen voor bedrijfsbevorderende programma's als PPP, PUM, PSOM, PESP, CBI en ORET.

- De ommezwaai van steun aan productieve sectoren naar steun aan de sociale sectoren deed zich niet alleen in Nederland voor.⁶⁶⁷ Andere donoren, met uitzondering van Frankrijk, deden hetzelfde. De gevolgen voor de snijbloemensector waren minder ernstig dan voor de katoensector, zoals hierboven aangegeven. De onopgeloste interne structurele problemen van de katoensector in de West-Afrikaanse landen houden in dat de betrokken landen veel moeite zullen hebben om een eventuele vermindering van de EU- en VS-katoensubsidies werkelijk te verzilveren middels hogere exportopbrengsten door gunstiger wereldmarktprijzen en een grotere en efficiëntere productie.

Snijbloemen

- De Nederlandse inspanningen om de markttoegang voor Afrikaanse snijbloemen te verbeteren zijn van groter belang geweest dan de steun aan en stimulering van de lokale productie. Een belangrijke verklaring is de buitenlandse betrokkenheid bij de lokale productie en het commerciële karakter ervan, met name in Kenia en Zambia. Toch is de Nederlandse steun aan lokale bedrijven van belang geweest, vooral in Uganda en Tanzania.
- De CBI-activiteiten sloten, samen met de inzet van instrumenten zoals PPP, PUM, PSOM, PESP en ORET, in termen van relevantie aan op het beleid voor ontwikkelingssamenwerking dat een sterkere rol voor het bedrijfsleven voorstaat. De activiteiten en de inzet van instrumenten hadden echter een versnipperd karakter; ze waren niet op elkaar afgestemd.
- Er is over het algemeen sprake van een goede mate van *ownership*.
- De voortgang in het PPP-programma is teleurstellend en te concluderen valt dat publiek-private samenwerking vooral gevoed wordt door de beschikbaarheid van donorfinanciering.
- Het pleidooi voor een gunstig inspectieregime voor snijbloemen heeft geleid tot betere markttoegang voor Afrikaanse producenten. Vooral kleinere exportlanden zoals Tanzania en Zambia hebben hiervan geprofiteerd. Toch is de snijbloemensector in deze landen de laatste tien jaar niet gegroeid. De bijdrage aan armoedebestrijding ligt daar meer in het behoud dan in het

667 Zie ook hoofdstuk 7 Sectorsteun.

scheppen van werk en inkomen. Vermoedelijk is er een positief effect op de ontwikkeling van de snijbloemensector in grotere exportlanden als Kenia en Uganda, maar een causaal verband met het gereduceerde inspectieregime is moeilijk aantoonbaar. Meerdere factoren droegen bij aan expansie van de sector, niet in het minst de inspanningen van andere donoren en van de particuliere sector.

- Het effect van de enige regionale hulpinterventie (het project Bloemeteelt Afrika/Inzet) is moeilijk traceerbaar. Het project heeft bijgedragen tot een grotere bewustwording van de schadelijkheid van methylbromide, maar een direct causaal verband met het stoppen van het gebruik ervan is niet aangetoond.
- De gedelegeerde bilaterale hulpprogramma's besteedden in beperkte mate aandacht aan ontwikkeling van de snijbloemensector.⁶⁶⁸ Alleen in Uganda en Zambia zijn activiteiten gefinancierd en daarvan kunnen de effecten op duurzame ontwikkeling slechts kwalitatief omschreven worden. Hoewel de Ugandese organisatie UFEA steun kreeg van meerdere donoren, was de door Nederland gefinancierde institutionele versterking van betekenis voor de hele sector. De duurzaamheid van het tuinbouwtrainingscentrum in Zambia is echter twijfelachtig. Gevreesd moet worden dat bij beëindiging van de nu zesjarige steun (gefinancierd samen met Noorwegen) de Training Trust niet zelfstandig zal functioneren en de opgebouwde infrastructuur niet in stand blijft.
- Van een tastbaar effect van het PPP-programma Markttoegang en Capaciteitsopbouw op de tuinbouwsector in Oost- en Zuidelijk Afrika is vooralsnog geen sprake. Van de elf laat geformuleerde projectvoorstellen is nog geen enkele succesvol afgerond. Al deze projecten hebben in principe te maken met duurzame ontwikkeling, maar slechts één project (*Encouraging Smallholders Involvement in Horticulture Exports*, Kenia) is daar daadwerkelijk direct op gericht. Voor de rest gaat het om kleine onderzoeksprojecten waarvan onduidelijk is of ze succesvol worden afgerond en opgevolgd. Gezegd moet worden dat het gaat om innovatieve en participatieve processen die tijd en moeite kosten; de vooruitzichten zijn echter na vier jaar nog onzeker.
- De effecten van de CBI- en PUM-programma's zijn zowel kwantitatief als kwalitatief moeilijk te meten. Het gaat om een beperkt aantal activiteiten in een sector met sterk verticaal geïntegreerde productie- en marketingketens. Interne rapportages laten een redelijke mate van klanttevredenheid zien. Aparte vermelding verdient de assistentie van het CBI bij het NZTT in Zambia

668 Wel zijn alle ambassades akkoord gegaan met het beheren en uitvoeren van het PPP-programma.

en de UFEA in Uganda, die door beide *counterparts* zeer is gewaardeerd.

Overigens zijn deze organisaties ook fors gesteund door andere donoren.

- Slechts bij een klein aantal activiteiten - directe, productieve investeringsbijdragen van het PSOM in de snijbloemensector - is sprake van directe armoedebestrijding. In totaal zijn acht PSOM-projecten gefinancierd (vier in Kenia, twee in Uganda en twee in Tanzania), maar voortgangsrapportages geven helaas geen inzicht in de mate waarin werk en inkomen gegenereerd is.

Katoen

- De inzet van DGIS/CE Katoen is zeer gewaardeerd door de West-Afrikaanse landen, veel ontwikkelde landen en ontwikkelingsorganisaties, maar de gewenste eerlijker handelsvoorwaarden op de internationale katoenmarkten zijn niet bereikt door het starre VS-beleid en de slechts geleidelijke verandering in het EU-standpunt. Vier jaar na dato verkeren de onderhandelingen rond het West-Afrikaanse WTO-katoenvoorstel nog steeds in een impasse.
- Het falen van de WTO-onderhandelingen had ook zijn weerslag op de doeltreffendheid van de technische ondersteuning van de vier West-Afrikaanse landen door de Zwitserse ngo iDEAS. De institutionele ondersteuning via het project Réseau Coton was evenmin doeltreffend. De exercitie leverde veel data en informatie op, maar er kwam geen institutionele inbedding van het ontwikkelde monitoringmodel.
- De gedelegeerde bilaterale hulpprogramma's besteedden slechts zeer beperkt aandacht aan de katoensector. Alleen in Benin zijn in het thema 'verbetering van het ondernemersklimaat' na 2003 activiteiten gefinancierd, waarvan de twee voornaamste verduurzaming van de katoenproductie en versterking van de positie van katoenboeren tot doel hadden. Effecten op de productie en de concurrentiepositie van de Beninese katoenboeren zijn nog niet meetbaar.
- De Nederlandse ambassade in Cotonou heeft zich sinds 2003 ingezet voor verbetering van de exportpositie van de West-Afrikaanse katoensector. Die inzet is door alle partijen zeer gewaardeerd, maar heeft door de opstelling van de belangrijkste actoren, de VS en de EU, niet het gewenste resultaat gehad.
- Voor de katoenskundige op de ambassade in Cotonou was het moeilijk functioneren in een situatie waarin een van de vier landen uit het katoenconsortium geen partnerland was en de overige drie geen sectorsteun voor de landbouw, dus ook niet voor katoen, hadden. De behoefte van de andere Nederlandse ambassades aan technische ondersteuning was niet groot of zelfs afwezig. Naast operationele taken op nationaal niveau in Benin vervulde de katoenskundige een nuttige functie als vraagbaak en klankbord voor het ministerie in Den Haag.

16.6 Aandachtspunten

- 1) Het Nederlandse coherentiebeleid heeft met wisselend succes sinds 2002 aanzienlijke inspanningen verricht om de markttoegang voor snijbloemen en katoen (vraagkant) te verbeteren. Continuering van deze inspanningen is gerechtvaardigd en noodzakelijk. Het beleid kan nog effectiever zijn als meer inspanningen zich richten op de productie (aanbodkant). Immers, sterkere bedrijven hebben meer kansen op een vrijere markt. Voor snijbloemen betekent dit dat de bedrijfsgerichte instrumenten (PPP, PUM, CBI, PSOM, PESP en ORET) per partnerland meer in onderlinge samenhang worden opgezet en uitgevoerd. Voor katoen zouden de gedelegeerde programma's meer middelen moeten vrijmaken voor zowel steun aan de miljoenen kleine katoenboeren als aan de staatsbedrijven die in een proces van hervorming verkeren. Begrotingssteun kan een geschikte hulpmodaliteit zijn voor de ondersteuning van dit - vaak door de Wereldbank begeleide - hervormingsproces. Landbouwkundig onderzoek kan een belangrijke rol spelen in de steun aan kleine boeren, evenals programma's voor microkredieten en voor duurzame landbouw. Nederland kan hier voortbouwen op de ervaringen uit het verleden.
- 2) Succes van het Nederlandse coherentiebeleid is niet alleen afhankelijk van de inzet in fora zoals de EU en de WTO, maar ook van het krachtenveld in de internationale handel en de nationale bedrijfstakpolitiek van landen. Resultaten zijn daarom moeilijk te voorspellen. Zij zijn ook niet gemakkelijk uit te drukken in een vergelijking tussen input en output of in de verhouding tussen doel en middel. Daarom is het belangrijk niet te snel conclusies te trekken over de effectiviteit van het beleid. Net als bij de meeste hulpinspanningen is continuïteit ook hier van groot belang. Dit neemt niet weg dat het vanzelf spreekt om de aard en de omvang van de aangewende middelen van de drie betrokken ministeries, BZ, EZ en LNV, regelmatig te evalueren om de effectiviteit en efficiëntie van de Nederlandse inspanningen te verbeteren.

17 Conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten

17.1 Inleiding

Na bijna 50 jaar ontwikkelingshulp aan landen in Sub-Sahara Afrika is voor het eerst een evaluatie uitgevoerd, waarin in één onderzoek een groot aantal beleids-terreinen en landen tegelijk is onderzocht. De evaluatie richtte zich op zowel de beleidsintenties, uitvoering en resultaten van de door Nederland gesteunde of gefinancierde interventies als op hun onderlinge samenhang. Het kader vormde de integratie van het beleid binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken na 1998. Bovendien is voor een aantal beleidsterreinen de coherentie van het buitenlandse beleid, inclusief ontwikkelingssamenwerking, met dat van de ministeries van Economische Zaken, Defensie, Financiën en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en de interministeriële samenwerking onder de loep genomen.

De evaluatie betrof de periode 1998-2006 waarin de bilaterale uitgaven EUR 5.850.000.000 bedroegen. Van dit bedrag is bijna 20% uitgegeven aan schuld-kwijtschelding (voornamelijk exportkrediet-schulden), 14% aan humanitaire hulp en 14% aan algemene begrotingssteun. De andere (ruim) 50% ging onder meer naar onderwijs (10%), gezondheid (10%), goed bestuur (7%), platteland (3,3%), landbouw (2,7%) en milieu (2,6%).

De evaluatie betreft twaalf van de vijftien partnerlanden: Benin, Burkina Faso, Ethiopië, Ghana, Kenia, Mali, Mozambique, Rwanda, Tanzania, Uganda, Zambia en Zuid-Afrika, drie grote niet-partnerlanden, de Democratische Republiek Congo, Nigeria en Sudan, en twee kleinere niet-partnerlanden Burundi en Somalië.⁶⁶⁹

⁶⁶⁹ Drie kleine partnerlanden zijn niet onderzocht: Eritrea, Kaapverdië en Senegal.

Een uitgebreid scala aan sectoren, thema's en hulpmodaliteiten kwam aan de orde: schuldkwijtschelding, algemene begrotingssteun, sectorsteun, basisonderwijs, plattelandsontwikkeling, stedelijke armoedebestrijding, hiv/aids, goed bestuur, humanitaire hulp, conflicten en handel en coherentie. Niet alle sectoren zijn apart onderzocht. Dat geldt bijvoorbeeld voor energie, gezondheid en milieu. In sommige deelstudies komen de sectoren gezondheid en milieu wel aan de orde.

Buiten deze evaluatie bleven het multilaterale beleid en beleid voor de niet-gouvernementele organisaties (NGO's). Ook het Nederlandse optreden in internationale fora en multilaterale instellingen, zoals de Verenigde Naties, de Wereldbank en het IMF, de Europese Unie en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling zijn niet in deze evaluatie meegenomen. Met twee uitzonderingen:

- cofinanciering van activiteiten die onderwerp zijn van een deelstudie. Dit is het geval bij enkele cofinancieringen van algemene begrotingssteun;
- de Nederlandse inbreng in de Wereldhandelsorganisatie ten gunste van katoenproducerende landen en in de Europese Unie op het terrein van de handelspolitiek voor snijbloemen zijn geëvalueerd voor de deelstudie 'handel en coherentie'.

17.2 Belangrijke trends

De vormgeving van het Afrikabeleid heeft plaats gehad binnen een veranderend Sub-Sahara Afrika en gewijzigde verhoudingen tussen de leden van de internationale gemeenschap, die met de landen van het subcontinent betrekkingen onderhielden. In het nieuwe millennium en vooral na 2003 vertoont de economische groei een robuust karakter. Opvallend is dat deze groei niet alleen door grondstofrijke landen is gerealiseerd. De groei komt in beperkte mate ten goede aan de armste bevolkingsgroepen. Het subcontinent trekt in het nieuwe millennium, na een lange periode van kapitaalvlucht, nieuwe buitenlandse investeerders aan en ook vormen de overmakingen van Afrikaanse migranten een steeds belangrijker element in de ontwikkeling van nationale economieën.

Een tweede belangrijk gegeven is dat het subcontinent vanaf 2002 minder interstatelijke en intrastatelijke conflicten kende, wat ook een verbetering van de mensenrechtensituatie betekende. Tegelijkertijd is de situatie in de nog bestaande conflictregio's (Hoorn van Afrika, Grote Merengebied, Ivoorkust) verslechterd met alle humanitaire consequenties van dien. In Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse

Republiek zijn sluimerende conflicten bezig te escaleren. De situatie in de meeste postconflictlanden is breekbaar, met een kans op terugval (Sierra Leone, Liberia).

Een derde belangrijke ontwikkeling is dat na de politieke liberalisering van het begin van de jaren negentig een aantal meerpartijensystemen zich in redelijke mate kon vestigen, maar dat in andere gevallen autocratische praktijken zich ontwikkelden of continueerden. In de kwaliteit van het openbaar bestuur en het respecteren van de principes van de rechtsstaat zijn zeker verbeteringen waar te nemen, maar deze ontwikkelingen gaan langzaam.

Een vierde belangrijke ontwikkeling in het subcontinent ligt op het demografische vlak. Mensen zoeken een beter heenkomen: ze gaan naar de stad of verlaten hun land of Sub-Sahara Afrika. In geen ander continent gaat de verstedelijking zo snel als in Sub-Sahara Afrika; de grote instroom van nieuwe stedelingen heeft het aantal krotbewoners sterk doen toenemen.

Een vijfde ontwikkeling betreft de toenemende bevolkingsdruk op de natuurlijke hulpbronnen. Nog steeds bestaat geen voedselzekerheid in delen van het subcontinent. Overbegrazing, ontbossing en bodemerosie eisen hun tol. Onvoorspelbare droogtes en overstromingen door klimaatverandering zijn mede een factor.

Tenslotte zijn er de ontwikkelingen op het terrein van onderwijs en informatie- en communicatietechnologie (ICT). Hoewel het ernaar uitziet dat het subcontinent millenniumdoel 2 (alle kinderen naar school per 2015) niet haalt, neemt wel de opleidingsgraad van jongeren toe. Ook het gebruik van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën groeide exponentieel.

De snelle opkomst van China en India is een nieuwe factor. Beide landen hebben, in hun zoektocht naar grondstoffen, op hun eigen voorwaarden relaties met Sub-Sahara Afrikaanse landen gevestigd of hersteld. Daarbij is voorbijgegaan aan de wijze waarop de 'traditionele' spelers, zoals de voormalige kolonisatoren en huidige donoren (Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Duitsland en Portugal) en ook donorlanden bij uitstek (Nederland, Japan, Noord-Europese landen), hun relaties met deze landen hebben vormgegeven. Al deze landen hebben, zowel bilateraal als via de Europese Unie, hun bijdragen gekoppeld aan voorwaarden over mensenrechten, goed bestuur en goed beleid. De Wereldbank en het IMF speelden daarin een richtinggevende rol. De aandacht van de Verenigde Staten voor Sub-Sahara Afrika is tot op heden minder uitgesproken dan voor andere continenten. Nu ook

dit land op zoek is naar nieuwe energiebronnen, is de wat passieve houding veranderd. Na 11 september 2001 is het Amerikaanse belang van Sub-Sahara Afrika in de *war on terror* toegenomen.

17.3 Het Nederlandse bilaterale Afrikabeleid

Op de vormgeving van het Nederlandse bilaterale Afrikabeleid hebben de beschreven trends in wisselende mate invloed gehad. Voor Nederland waren vooral armoede, economische groei, conflicten, goed bestuur en mensenrechten en de druk op de natuurlijke hulpbronnen van belang. De toenemende invloed van China en India in Sub-Sahara Afrikaanse landen heeft weinig aandacht gekregen.

De voor de uiteenlopende terreinen geformuleerde beleidsdocumenten hadden een algemeen karakter en betroffen tegelijkertijd Sub-Sahara Afrika. Daarnaast waren er beleidsdocumenten met een specifieke Afrikafocus. In de periode 1998-2006 zagen op zijn minst 84 beleidsdocumenten het licht, waarvan er 54 aan de Tweede Kamer zijn aangeboden en 30 intern waren.

In de periode 1998-2002 lag de nadruk op de landselectie, de ontwikkeling en introductie van de sectorale benadering en het coherentiebeleid. In de periode 2002-2006 is de sectorale benadering voortgezet, het coherentiebeleid uitgebreid en grote nadruk gelegd op geïntegreerd beleid (diplomatie, defensie en ontwikkeling). De Afrikafocus verschilde per bewindspersoon: deze was in de periode 1998-2002 minder uitgesproken dan in de periode 2002-2006.

In beide periodes is ongeveer eenzelfde aantal beleidsdocumenten geschreven. Alles bijeen heeft dit geleid tot een teveel aan beleid. Er was verder sprake van een scheve verdeling van documenten over de verschillende beleidsterreinen. Over veiligheid en stabiliteit zagen veel beleidsdocumenten het licht, wat wellicht kwam omdat het hier een vrij nieuw terrein betrof. Er bestonden ook lacunes in de formulering van beleidsintenties voor beleidsterreinen, waaraan gedurende de evaluatieperiode veel geld is uitgegeven. Dat geldt met name voor algemene begrotingssteun, waarvoor een allesomvattende beleidsbasis ontbrak en daarmee ook een inzicht in de mogelijke effecten van algemene begrotingssteun op economische groei en armoede.

De beleidsontwikkeling voor goed bestuur verliep moeizaam, terwijl landenkeuze en toekenning van algemene begrotingssteun wel sterk leunden op het voor goed bestuur ontwikkelde beoordelingsinstrument. Een duidelijk stedelijk beleid

bestaat niet meer, na eerdere pogingen (vóór de evaluatieperiode) dit te ontwikkelen, terwijl urbanisatie zich het snelst ontwikkelt in Afrika en de internationale aandacht voor het thema groot is. De invoering van de sectorale benadering speelde hierbij een belangrijke rol.

Beleid rond coherentie heeft zich bijna uitsluitend gericht op vergroting van de toegang van Afrikaanse producenten tot internationale markten, maar geeft nauwelijks aandacht aan de zwakke productievoorzwaarden en -structuur van deze producenten. Voor dit laatste bestaat geen overkoepelend beleidskader. Het basisonderwijs kreeg zeer grote aandacht door een actieve opstelling bij de totstandkoming van internationale afspraken en kreeg vorm binnen de sectorale benadering. Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie kregen daardoor minder belangstelling. Hetzelfde gold voor het secundaire en tertiaire onderwijs.

Het beleid voor de bestrijding van (de gevolgen van) de hiv/aids-epidemie, met de omschrijving van uitgangspunten, werkterreinen, prioriteiten en resultaatgebieden, was duidelijk. Terecht is beklemtoond dat hiv/aids geïntegreerd moet worden in diverse terreinen van buitenlands beleid en dat het hier een mensenrechtenbeleid betreft.

Conclusies

- Het teveel aan beleid had als consequentie dat er te weinig prioriteiten zijn gesteld. Dit heeft de aansturing en monitoring van de beleidsuitvoering bemoeilijkt.
- De scheve verdeling van beleidsnotities had tot gevolg dat naast het teveel aan documenten op bepaalde terreinen, er lacunes bestonden op andere.

17.4 Armoedebestrijding

De oudste doelstelling van het Nederlandse beleid voor Sub-Sahara Afrika is structurele armoedebestrijding. In de evaluatieperiode is hier na 2002 goed bestuur als (sub)doel aan toegevoegd. Verder zijn na 1998, om de effectiviteit en efficiëntie van de interventies te verbeteren, de landenlijsten aangepast en is de sectorale benadering met een relatief bevoorrechte positie van de sociale sectoren onderwijs en gezondheidszorg ingevoerd. Ook trad verbreding van het beleid op en zijn er terreinen toegevoegd rond goed bestuur, vrede en veiligheid, conflicten, humanitaire hulp, coherentie en geïntegreerd beleid. Dit laatste vloeide voort uit de herijking van het buitenlandse beleid.

Armoede kent verschillende verschijningsvormen. Internationaal is in het Development Assistance Committee van de OESO, waarvan Nederland lid is, overeenstemming over vijf - interactieve - dimensies: 1) economische/inkomen, 2) politieke/mensenrechten, 3) menselijke/onderwijs en gezondheid, 4) beschermende/veiligheid, en 5) sociaal-culturele/gelijkwaardigheid.

De millenniumdoelen (MDG's), door Nederland onderschreven, richten zich op een aantal van deze dimensies. De MDG's beogen halvering van extreme armoede en honger, primair onderwijs voor iedereen, *gender*gelijkheid, bestrijding van hiv/aids en malaria, lagere kindersterfte, ecologische duurzaamheid en kennen een aantal doelen op gebieden variërend van internationale handel en financiën en minst ontwikkelde landen (MOL's) tot schuldenproblematiek en meer samenwerking met de particuliere sector.

Op een aantal beleidsterreinen zijn aanzienlijke resultaten geboekt, op enkele andere minder tot vrijwel niets. Er was vrijwel geen aandacht voor de inkomensdimensie van armoede, met name voor de betekenis van de agrarische sector waarvan juist het overgrote deel van de Afrikaanse bevolking afhankelijk is. Het eerste millenniumdoel, minder honger en meer voedselzekerheid en inkomen uit productie (landbouw), heeft in het Nederlandse beleid in de evaluatieperiode weinig aandacht en fondsen gekregen, ook in vergelijking met andere uitgavencategorieën. Toch heeft de evaluatie uitgewezen dat op dit gebied goede resultaten te behalen zijn met mede door Nederland gefinancierde activiteiten. Er is echter onvoldoende geleerd van lessen die succesvolle activiteiten hebben opgeleverd, zoals in het geval van het Office du Niger (Mali).

De beste resultaten zijn behaald in de toegang tot publieke diensten (onderwijs en gezondheidszorg). Dit is tot stand gekomen via sectorale steun en een deel van de algemene begrotingssteun. De onderzochte landen zijn Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Tanzania, Uganda en Zambia. Wel ging de verbeterde toegang tot onderwijs en gezondheidszorg door de uitbreiding van scholen, gezondheidscentra en onderwijzend en verplegend personeel in een aantal landen gepaard met achterblijvende kwaliteit. Hier wreekte zich dat millenniumdoel 2 - primair onderwijs voor iedereen - een kwantitatieve en geen kwalitatieve doelstelling is.

De langdurige bilaterale Nederlandse ondersteuning van de Malinese geïrrigeerde rijstverbouw (Office du Niger) bleek zeer succesvol, waarmee een belangrijke bijdrage is geleverd aan de voedselzekerheid in dat land en een gestegen levens-

standaard van de honderdduizenden rijstboeren en groententeelsters in het omvangrijke projectgebied.

Nederlandse investeringen in drinkwater en sanitatie in het onderzochte programma in Tanzania hebben voor ruim een miljoen mensen toegang tot verbeterde watervoorzieningen opgeleverd. Dit had een positieve impact op de gezondheid. Het verminderde tijdsbeslag voor het halen van water is hoofdzakelijk besteed aan huishoudelijk werk, landbouw en deelname aan onderwijs.

Het streven naar integratie van hiv/aids in andere sectoren kreeg de nodige aandacht, maar is nog geen gemeengoed. In alle partnerlanden met sectorsteun aan onderwijs zijn initiatieven ondersteund om hiv/aids te integreren. De integratie in de overige beleidsterreinen is beperkt. In Ethiopië was sprake van een geïntegreerde benadering met aandacht voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, *family planning*, *gender* en onderwijs; in Zuid-Afrika lag het accent op capaciteitsopbouw, economische activiteiten, mensenrechten (beperking van stigma en discriminatie) en onderwijs.

In de onderzochte landen Ethiopië en Zuid-Afrika bleek dat de voor stedelijke ontwikkeling nagestreefde integrale aanpak nauwelijks is gerealiseerd. Wel hebben maatregelen op het terrein van gezondheidszorg, onderwijs, transport en kredietverstrekking bijgedragen aan betere levensomstandigheden van stedelijke armen.

De meest begunstigde landen van schuldkwijtschelding waren de Democratische Republiek Congo (DRC) en Nigeria. Er bestaat grote twijfel of de armen in deze landen veel voordeel hebben gehad of zullen hebben van de schuldkwijtschelding (zie hieronder).

De armoedefocus van beleid en uitgaven is in de evaluatieperiode minder scherp geworden. De expliciete aandacht voor arme mensen in marginale gebieden op het platteland of in de stedelijke sloppenwijken is als beleidsintentie verdwenen. Het doelgroepenbeleid zoals dat bestond vóór 1998 is afgeschaft. In de plaats ervan is sectorale steun gekomen, waarvan met name in de sectoren gezondheidszorg en onderwijs zeker de armen hebben geprofiteerd. Toch heeft in het algemeen de bevolking van het platteland minder voordeel van de verbeteringen gehad dan de stadsbevolking. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat stadsbewoners die redelijk tot goed af zijn meer van de verbeterde publieke dienstenverlening hebben geprofiteerd dan de allerarmsten. Op het platteland heeft de bevolking van marginale gebieden minder voordeel gehad van de uitbreiding van publieke diensten dan de

bevolking van minder afgelegen gebieden. De geringe armoedefocus, op micro-niveau, van de schuldkwijtschelding en het relatief grote bedrag dat hiermee was gemeoid, versterken het beeld dat het Nederlandse beleid in de periode na 1998 niet gericht was op de allerarmsten.

Conclusies

- De armoedefocus werd in de evaluatieperiode minder scherp door de afschaffing van het doelgroepenbeleid, door de sectorale benadering en door de schuldkwijtschelding.
- Er was vrijwel geen aandacht voor de inkomensdimensie van armoede.
- De beste resultaten op het gebied van armoedebestrijding zijn behaald in onderwijs en gezondheid.

17.5 Schuldkwijtschelding

Het Nederlandse beleid is sterk vóór de kwijtschelding van bilaterale en multilaterale schulden van ontwikkelingslanden voor wie de schuldenlast onhoudbaar is, economische groei hindert en armoedebestrijding bemoeilijkt. In de evaluatieperiode bedroeg de schuldkwijtschelding aan Sub-Sahara landen uit bilaterale middelen EUR 1,1 mld waarvan 90% voor exportkredietschulden. De kwijtschelding gold vooral exportkredietschulden van de DRC en Nigeria, samen circa EUR 700 mln.

De toerekening van kwijtschelding van exportkredietschulden aan het ontwikkelingsbudget (ODA) dateert uit 1996. Deze was het gevolg van de onderhandelingen over de herijkingsoperatie waartoe tijdens de kabinetsformatie van 1994 was besloten. De begroting van Ontwikkelingssamenwerking stond in deze tijd sterk onder druk. Dit resulteerde onder meer in de afspraak kwijtschelding van exportkredietschulden in het vervolg volledig ten laste te brengen van ODA, voor zover het landen betrof die voorkwamen op de zogenoemde DAC-I-lijst (inmiddels omgedoopt tot 'DAC list of recipients').

Onderzoek heeft uitgewezen dat de bevindingen en conclusies van de IOB-evaluatie uit 2003 van kwijtschelding van exportkredietschulden grotendeels nog gelden. De evaluatie constateerde dat het Nederlandse ministerie van Financiën 100% van het verzekerde bedrag declareert en ontvangt van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, terwijl het aan de gedupeerde Nederlandse bedrijven 90 à 95% van het verzekerde bedrag uitkeert - door inhouding van hun eigen risico van 5 à 10%. Verder moeten de premies kostendekkend zijn, waardoor het minis-

terie van Financiën op geaggregeerd niveau nooit financiële schade zou hebben geleden. Bovendien betrof het hier een instrument ter bevordering van de export, zodat bij kwijtschelding ten laste van de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking hulpfondsen worden gebruikt om de Nederlandse export te stimuleren - ten koste van armoedebestrijding. Tenslotte handelt de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in strijd met internationale afspraken zoals de Monterrey-consensus door de schuldkwijtschelding ten laste te brengen van de 0,8% van het bruto nationaal product die wordt uitgetrokken voor ontwikkelingssamenwerking. De kwijtschelding van exportkredietsschulden is dus ten koste gegaan van armoedebestrijding in arme landen.

Het effect van schuldverlichting in het algemeen en van kwijtschelding van exportkredietsschulden in het bijzonder kan op macroniveau positief worden beoordeeld, al ligt het grote voordeel eerder in verbeterde solvabiliteit dan liquiditeit, want de meeste schulden zouden toch niet zijn afgelost.

Het is onduidelijk of de armen in de DRC en Nigeria veel voordeel hebben gehad of zullen hebben van de schuldkwijtschelding. Hier is geen onderzoek naar verricht. De verminderde schuldenlast verbeterde de kredietwaardigheid van het land in kwestie, maar maakte in de DRC geen extra middelen vrij waarvan de armen konden profiteren. In Nigeria werd hiertoe een *Virtual Poverty Fund* gecreëerd.

De verbeterde kredietwaardigheid, op macroniveau, biedt in theorie voordelen op microniveau, mits de nieuwe leningen waartoe het land vervolgens toegang heeft worden omgezet in *pro-poor*-investeringen of financieringen van publieke diensten. Of dit heeft plaatsgevonden, is niet bekend.

Naar schatting van IOB heeft het ministerie van Financiën, na de uit ODA-middelen gefinancierde kwijtschelding van exportkredietsschulden, in totaal een bedrag van EUR 1,5 mld kunnen inboeken. Naar verwachting zal de kwijtschelding van exportkredietsschulden aan Nigeria en de DRC de Nederlandse Schatkist in 2007 en 2008 een voordeel van EUR 500 mln opleveren - ten laste van de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking. De verwachte toerekening van kwijtschelding van exportkredietsschulden voor de periode 2007-2012 bedraagt in totaal EUR 1,144 mld. Het merendeel van deze schuldkwijtschelding betreft landen in Sub-Sahara Afrika.

Conclusies

- De Nederlandse Staat declareert en ontvangt 5 à 10% meer uit de begroting van Ontwikkelingssamenwerking dan het uitbetaalt aan de bedrijven die hun exporttransactie hadden verzekerd.
- Doordat de verzekeringspremies kostendekkend (moeten) zijn, worden er bij kwijtschelding van exportkredietenschulden geen kosten gemaakt. Compensatie is derhalve overbodig.
- Exportkredieten zijn niet per se ontwikkelingsrelevant; de verzekering van exportkredieten heeft als doel de bevordering van de Nederlandse export.
- Schuldverlichting wordt in de praktijk ten koste gebracht van bestaande ODA-middelen, in tegenstelling tot de internationale afspraak (Monterrey-consensus).
- De Nederlandse Staat heeft aanzienlijk financieel belang gehad bij de kwijtschelding van exportkredietenschulden.
- Het voordeel van de schuldkwijtschelding voor de armen in Nigeria of de DRC is onduidelijk.

17.6 Algemene begrotingssteun

Voor algemene begrotingssteun is geen algemeen beleidskader ontwikkeld. Na een eerste aanzet voor beleid in 1991 volgde een uitwerking, gevolgd door enkele notities op deelterreinen. Er werd onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele macrohulp. Ook kreeg later 'goed bestuur' een belangrijke plaats in het beleid, onder meer voor de bepaling van de hulpmodaliteit (projectsteun, sectorsteun of algemene begrotingssteun).

Vanaf 2003 kreeg specifiek beleid voor algemene begrotingssteun vorm. De koppeling aan het armoedebeleid van het ontvangende land, neergelegd in het *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), was essentieel. Er moest een beleidsdialogo met het ontvangstland plaatsvinden, waarin voortgangsindicatoren voor institutionele en beleidshervormingen werden betrokken. In 2005 onderschreef Nederland de Verklaring van Parijs over effectiviteit van de hulp, met daarin belangrijke afspraken over donorharmonisatie, meer afstemming op het beleid van het ontvangende land (*alignment*) en vergroting van *ownership* van ontvangende landen, te behalen in 2010.

In de evaluatieperiode heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking voor EUR 800 mln aan algemene begrotingssteun verleend aan tien landen in Sub-Sahara Afrika, en een nog groter bedrag wereldwijd. Het exacte doel van algemene

begrotingssteun of de voorwaarden waaronder deze wordt verleend, zijn niet duidelijk bevonden. Hetzelfde geldt voor de vraag welke regeringen wel en welke niet in aanmerking kwamen voor algemene begrotingssteun.

Een internationale evaluatie moest een antwoord op deze vragen geven. In de onderzochte landen (Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Uganda en Tanzania) is geen systematisch antwoord gevonden. Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken verschilden betrokkenen bij herhaling van mening over het verlenen van algemene begrotingssteun, met name in geval van Burkina Faso, Uganda en Tanzania. Ook de Tweede Kamer had hier soms een andere mening over dan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Er bestaat aan Nederlandse zijde een uitgebreid systeem om te beoordelen voor welke hulpmodaliteit een land in aanmerking komt (*Track Record*). Er zijn tegenstrijdige visies op de geschiktheid van het *Track Record*. De evaluatie heeft uitgewezen dat het systeem ingewikkeld werd bevonden, veel vragen opriep, en inadequaaf is om de werkelijkheid achter de façade te meten. Een interne *review* van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar het gebruik van het *Track Record* weerspiegelde tevredenheid met het instrument.

Algemene begrotingssteun bleek een politiek gehanteerd instrument te zijn. Dit is te illustreren met het geval van Rwanda, waar de minister en de Kamer van mening verschilden, met de 'strafkortingen' in geval van Uganda, met de algemene begrotingssteun aan niet-partnerland Burundi en met Ghana en Mali voor hun deelname aan West-Afrikaanse vredesmacht in Liberia en Sierra Leone.

In de meeste jaren van de evaluatieperiode was structurele algemene begrotingssteun een restpost, afhankelijk van de niet-bestede middelen van de landenallocatie. Recentelijk is daar met meerjarige committeringen verandering in gekomen. De geaggregeerde uitgaven aan structurele algemene begrotingssteun vertoonden in de evaluatieperiode een opgaande lijn. Op landenniveau fluctueerden de uitgaven sterk en ook tussen de landen onderling verschilden de uitgaven, zonder duidelijke objectieve onderbouwing.

Bestedingsdruk leidde tot aanzienlijke incidentele begrotingssteun, met name in 2000 en 2001. Bijna een derde deel van de Nederlandse begrotingssteun bestond uit incidentele begrotingssteun. Dit stond op gespannen voet met de beoogde grotere voorspelbaarheid van algemene begrotingssteun en spoorde ook niet met het beleid dat voorschreef dat incidentele begrotingssteun in verhouding moest

staan tot de omvang van de structurele hulp. In enkele landen had de ambassade grote onvrede over het ministeriële besluit om incidentele begrotingssteun te verlenen, met name in Burkina Faso en in mindere mate in Ghana. In dat laatste land bedroeg de incidentele begrotingssteun ruim de helft van alle algemene begrotingssteun.

De samenwerking van Nederland met andere donoren kwam tot uiting in diverse multidonor-akkoorden. Dit was bevorderlijk voor de donorharmonisatie. Nederland hanteerde een eigen systeem (*Track Record*) om begrotingssteun toe te kennen. Dit systeem is niet toegankelijk voor andere donoren en, nog belangrijker, de ontvangende landen. Doordat bij algemene begrotingssteun de fondsen zonder voorbehoud over de besteding worden overgedragen, is per definitie sprake van afstemming op het beleid en de procedures van het ontvangende land (*alignment*). Volledige *alignment* maakt *ownership* mogelijk, maar niet automatisch. *Ownership* kan onder druk komen te staan door de beleidsdialoog en de condities van donoren.

De internationale evaluatie constateerde ook dat door de vrij besteedbare fondsen overheden van ontvangende landen hun werk beter konden doen. Het leidde ook tot grotere uitgaven in de sociale sectoren. Dat had als positief gevolg dat meer arme mensen toegang kregen tot scholing en medische zorg, zij het dat de kwaliteit van deze sociale diensten geen gelijke tred hield met de explosieve groei. Bovendien profiteerde de stedelijke bevolking meer van deze verbeterde publieke dienstverlening dan de plattelandsbevolking. De allerarmsten profiteerden het minst, zowel in de stedelijke sloppenwijken als in de marginale rurale gebieden. Een ander negatief gevolg is de verder toegenomen hulpafhankelijkheid. De aantallen onderwijzend en verplegende personeel zijn sterk toegenomen, en in sommige gevallen ging hun salariering omhoog. Wanneer echter donoren zouden besluiten de begrotingssteun te staken kan het ontvangende land niet aan zijn verplichtingen voldoen, met alle sociale - en mogelijk politieke - gevolgen van dien.

In de meeste onderzochte landen had algemene begrotingssteun een positieve invloed op donorharmonisatie en *alignment*. Ook was er een opgaande lijn in *public finance management* waar te nemen, al valt er nog veel te verbeteren. Er waren in de onderzochte landen aanwijzingen dat lokaal *ownership*, gezien de vele donoreisen, ver af was en dat referenties aan dit streven vaak lippendienst inhielden. Donoren bevonden zich vaak in een spagaat: hoewel hun mandaat en rol ingegeven was door het streven naar armoedevermindering, bleek dit vaak niet de grootste priori-

teit van ontvangende regeringen. En tegelijkertijd was het streven naar lokaal *ownership* de norm.

De internationale evaluatie slaagde er niet in de invloed van algemene begrotingssteun op economische groei en de verbetering van de inkomenspositie van de arme bevolking aan te tonen. Dit wil niet zeggen dat die relatie niet bestaat.

Conclusies

- Ondanks de hoge uitgaven is er voor algemene begrotingssteun geen allesomvattende beleidsnotitie ontwikkeld, waardoor onduidelijkheden kunnen blijven bestaan.
- Het exacte doel van algemene begrotingssteun of de voorwaarden waaronder deze verleend wordt, zijn niet duidelijk bevonden. Hetzelfde geldt voor de vraag welke regeringen wel en welke niet in aanmerking kwamen voor algemene begrotingssteun.
- Algemene begrotingssteun heeft een positieve invloed op donorharmonisatie en *alignment* en ook op de toegang tot publieke diensten gehad. Ook was er een opgaande lijn in *public finance management* waar te nemen, al valt er nog veel te verbeteren.
- Het effect van algemene begrotingssteun op economische groei en de armoedesituatie in de ontvangende landen is niet aangetoond.
- Bestedingsdruk leidde tot aanzienlijke incidentele begrotingssteun.

17.7 Basisonderwijs

Vanaf de wereldconferentie *Education for All* (EFA) in 1990 heeft het basisonderwijs grote aandacht gekregen. In 2000 zouden alle kinderen toegang moeten hebben tot primair onderwijs. Later is de einddatum voor dit doel op 2015 gesteld.

De doelstelling ‘onderwijs voor iedereen’ kreeg in het Nederlandse beleid vanaf 1992 in toenemende mate aandacht. Een echt grote kwantitatieve impuls kreeg het basisonderwijs vanaf 1999 met de invoering van de sectorale benadering. Voor Sub-Sahara Afrika betekende dit dat in tien van de vijftien partnerlanden de sector onderwijs via de sectorale benadering substantiële steun zou krijgen. Nederland had al een langere traditie van betrokkenheid met het onderwijs in Sub-Sahara Afrika; financiering daarvoor vond grotendeels plaats via de Nederlandse medefinancieringsorganisaties. Het opnemen van onderwijs als sector binnen het kader van de sectorale benadering betekende steun van overheid tot overheid en was voor het grootste deel geconcentreerd op het basisonderwijs.

In de evaluatieperiode bedroeg de totale bilaterale steun aan de onderwijssector EUR 565 mln, die grotendeels in de onderwijspartnerlanden in Sub-Sahara Afrika is besteed. Ook heeft Nederland zich sterk ingezet om via het *Fast Track Initiative*, gecreëerd in 2001 als internationaal partnerschap van overheden van ontwikkelingslanden en donoren, de millenniumdoelen voor onderwijs te halen.

Door de omvangrijke steun aan onderwijs konden de overheden van ontvangende landen de schoolgelden afschaffen en investeringen doen in leslokalen, leermiddelen en opleiding van docenten. De afschaffing van de schoolgelden heeft grote gevolgen gehad voor de onderwijsdeelname: deze steeg spectaculair. Daarnaast was er sprake van een grotere gelijkheid van toegang van meisjes en jongens tot het basisonderwijs. De sterk gestegen onderwijsdeelname zette de kwaliteit van het onderwijs onder druk: klassen waren te groot voor goed onderwijs en ook liet een groeiend tekort aan leraren zich gelden, terwijl de kwaliteit van veel docenten onder de maat was en de lesmethoden niet op actief leren gericht waren.

De IOB-impactevaluaties van onderwijs in Uganda en Zambia hebben aangetoond dat de schoolresultaten weinig zijn verslechterd door de grote toestroom van leerlingen. Daarbij bleek het een vereiste meer gekwalificeerde leerkrachten op te leiden in samenhang met een uitgesproken verbetering van het management van de scholen en de directe bestuurslagen daarboven (district, provincie en ook de onderwijsinspectie). Goed management bleek het meest aan kosteneffectiviteit bij te dragen, naast factoren als boeken, schoolfaciliteiten en docenten. De combinatie van goed management en goede docenten bleek de beste garantie voor kwalitatief beter onderwijs.

De armere bevolkingsgroepen bleken in het algemeen ook geprofiteerd te hebben van de toegenomen toegang tot het primair onderwijs. Vooral de verdeling van docenten over rijkere stedelijke en de armere rurale gebieden was echter ongelijk, wat voor de armen in rurale gebieden nadelig uitwerkte. In alle partnerlanden met sectorsteun aan onderwijs zijn initiatieven ondersteund om hiv/aids te integreren. De integratie in de overige beleidsterreinen is beperkt.

Conclusies

- Nederland heeft zich in de evaluatieperiode internationaal ontpopt als een *front runner* in de ondersteuning van nationale overheden voor beter basisonderwijs.

- De sectorale benadering voor onderwijs heeft een spectaculaire groei van de toegang tot het primair onderwijs mogelijk gemaakt. De sterk gestegen onderwijsdeelnemers zette de kwaliteit van het onderwijs onder druk.
- De armsten hebben het minst geprofiteerd van de spectaculaire ontwikkelingen binnen de onderwijssector.
- De Nederlandse hulp was zeer sterk geconcentreerd op het primaire onderwijs. De andere geledingen in het onderwijs, zoals beroepsonderwijs en volwassenenonderwijs kregen weinig aandacht.

17.8 Productieve sectoren

Nederland is decennialang betrokken geweest bij armoedebestrijding op het platteland. In geïntegreerde streek- of plattelandsontwikkelingsprojecten is in samenwerking met nationale overheden gewerkt aan verbetering van landbouw, milieu, infrastructuur, kredietverlening en planning in een of enkele gemarginaliseerde en arme provincies. Vaak was er sprake van een combinatie met onderwijs en gezondheidszorg. De bedoeling van een dergelijke geïntegreerde aanpak was de voorwaarden voor en de lokale productieprocessen zelf te verbeteren ten behoeve van de economische en sociale ontwikkeling in die provincies. Daarbij was het lenigen van de armoede van de bewoners het uiteindelijke doel. In de jaren negentig volgde Nederland in bijna alle partnerlanden in Sub-Sahara Afrika deze aanpak, die een prominente plaats inruimde voor de verbetering van de landbouwproductie en ook van de verwerking en vermarkting. Andere productieve activiteiten (onderhoud, transport, productie van onderdelen) moesten een complementaire rol vervullen.

Vanaf 1998 is een radicale koerswijziging in de Nederlandse bilaterale hulp aan Sub-Sahara Afrika ingezet, die ten koste is gegaan van de steun aan geïntegreerde streek- en plattelandsontwikkelingsprojecten. In de sectorale benadering bleek voor projecten steeds minder plaats te zijn. Daarbij kwam nog dat veel streekontwikkelingsprojecten niet de resultaten hadden die oorspronkelijk waren beoogd. De geïntegreerde aanpak bleek vaak te complex, de lokale partners hadden te weinig *ownership* in de vormgeving van de projecten en de nationale overheden waren niet in staat deze goed in het nationale beleid te incorporeren. Het feit dat er ook andere donoren waren die in eenzelfde land hun benadering van geïntegreerde streekontwikkeling beoogden vorm te geven, maakte dat nog moeilijker.

Toen in de periode 1999-2003 de sectorale benadering gaandeweg werd ingevoerd, bleek dat de keuze in de partnerlanden in Sub-Sahara Afrika vaak op de sectoren

onderwijs en gezondheidszorg viel. In dat keuzeprocess was ook plattelandsontwikkeling als mogelijke sector opgevoerd. Door het ontbreken van goede institutionele voorwaarden (zoals de zwakte van de ministeries van Landbouw) en de moeilijkheid om plattelandsontwikkeling als een sector goed operationeel te definiëren, verdween plattelandsontwikkeling uit de Nederlandse sectorprioriteiten. Daarbij is er nooit een goede analyse gemaakt van de productieve sectoren op het platteland. In een aantal gevallen was het verdwijnen van plattelandsontwikkeling in de sectorprioriteiten zeer tegen de zin van de ontvangende landen, die juist bleven hameren op het belang van een verbeterde landbouwproductiviteit. De private sector moest naar de mening van de Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking een duidelijker plaats krijgen. De aandacht verschoof naar de instrumenten voor handel en investering, zoals het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM), Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET), het Centrum voor Bevordering van Importen uit Ontwikkelingslanden (CBI), het Programma Uitzending Managers (PUM) en de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO). De specifieke focus op landbouwproductie en *agribusiness*, die binnen plattelandsontwikkeling zo duidelijk was, verdween.

Naast de introductie van de sectorale benadering was er in het Nederlandse beleid ook grote aandacht voor het afstemmen van de verschillende beleidsterreinen om ontwikkelingslanden op een gelijkwaardiger wijze te laten deelnemen aan het internationale handelssysteem. Dit streven naar beleidscoherentie concentreerde zich allereerst op de landbouw en moest bijdragen aan een grotere productie- en handelscapaciteit van de landbouw in ontwikkelingslanden. Een grotere internationale marktoegang (vraagkant) moest daarbij samengaan met het aanpakken van de productiestructuur op nationaal niveau (aanbodkant). Daarvan moesten vooral de boeren in het midden- en kleinbedrijf profiteren.

De Nederlandse steun aan plattelandsontwikkeling is onderzocht in Burkina Faso, Kenia, Mali, Mozambique, Tanzania en Zambia. Na de introductie van de sectorale benadering met haar sterke nadruk op de sociale sectoren (onderwijs en gezondheidszorg) is de Nederlandse steun aan de productieve sectoren in vier van de zes landen afgebouwd en in twee landen sterk verminderd. Dit gebeurde ondanks de prioriteit die nationale overheden hechtten aan landbouw. Daarbij is ook onvoldoende rekening gehouden met de jarenlange ervaring van Nederland, die met dit beleid verloren ging.

Voor de uitvoering van het coherentiebeleid werd in het ministerie van Buitenlandse Zaken een Coherentie Eenheid opgericht, die gaandeweg haar werkzaamheden richtte op een tiental strategieën. Hierin lag de nadruk op het wegnemen van de belemmeringen aan de vraagkant. Dat werd gepoogd in analyses en lobbyactiviteiten in verschillende fora van de Europese Unie en de Wereldhandelsorganisatie. Voor de onderzochte dossiers Markttoegang en Productienormen (snijbloemen) en Landbouwhervorming (katoen) waren de resultaten van deze activiteiten wisselend. Voor snijbloemen (onderzocht in Kenia, Uganda en Zambia) is een gunstiger inspectieregime voor snijbloemen bereikt, hetgeen de markttoegang van snijbloemenkwekers in Sub-Sahara Afrika heeft verbeterd. Voor katoen (onderzocht in Benin, Burkina Faso en Mali) bleef echter de voortgaande bescherming van de katoenproducenten in de EU-landen, Spanje en Griekenland, en de VS een struikelblok.

De resultaten waren aan de vraagkant wisselend, maar dat gold ook voor de aanbodkant. In de bilaterale ontwikkelingssamenwerking hebben bedrijfstakingen en ook individuele bedrijven in de snijbloemensector profijt kunnen trekken van instrumenten als PSOM, ORET, CBI, PUM en FMO. Deze steun had een weinig gecoördineerd karakter. Van steun aan de aanbodkant van de katoensector is gedurende de evaluatieperiode steeds minder sprake geweest. In Burkina Faso en Mali heeft Nederland zich teruggetrokken uit de katoensector; in Benin wordt de sector op projectmatige wijze ondersteund. In het vierde West-Afrikaanse katoenland (Tsjaad) speelde Nederland geen rol.

Conclusies

- Met de introductie van de sectorale benadering en de steun aan de sociale sectoren zijn de productieve sectoren nagenoeg uit het beleid verdwenen.
- De verminderde aandacht voor de aanbodkant (productieve sectoren) heeft het streven naar beleidscoherentie gefrustreerd. De Coherentie Eenheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken richtte zich vooral op de vraagkant (markttoegang), in de onderzochte twee gevallen eenmaal met succes, eenmaal (door externe variabelen) zonder succes.
- PSOM, ORET, CBI, PUM en FMO functioneerden aan de aanbodkant. Hierbij was sprake van steun op ondernemingsniveau. Er bestond tussen hun activiteiten geen onderlinge afstemming.

17.9 Goed bestuur

Goed bestuur gold vanaf het begin van de evaluatieperiode als een belangrijk internationaal beleidsthema. Grote nadruk werd toen gelegd op de effectiviteit van de hulp en daarin was een goed functionerend openbaar bestuur vitaal. In de Nederlandse beleidsontwikkeling werd dit belang ook onderstreept.

Goed bestuur was eerst een toetsingsinstrument (landenkeuze, hulpmodaliteit) en later ook een (sub)doel van ontwikkelingssamenwerking en hoeksteen van conflictgerelateerde activiteiten. Politieke decentralisatie, een grotere nadruk op het respecteren van mensenrechten en de versterking van de rechtsstaat waren hier onder meer middelen. Effectiviteit en legitimiteit van bestuur golden als wezenlijke begrippen en daaraan werden vier meetbare indicatoren gekoppeld: Participatief, Rechtmatig, Effectief en Transparant (PRET).

Met deze conceptuele verfijningen was nog geen beleid voor het thema ontwikkeld gedurende de periode 1998-2002. Wel zijn (potentiële) ontvangstlanden op hun bestuursituatie beoordeeld tijdens de zich toen ontwikkelende landenkeuze. Daarbij is gebruik gemaakt van ervaring met het *Track Record*. Maar nog belangrijker was het instrumentarium dat de Wereldbank gaandeweg ontwikkelde om de bestuurskwaliteit te meten.

In de periode 2002-2006 zijn pas in 2004 nieuwe initiatieven genomen om goed bestuur hernieuwde inhoudelijke aandacht te geven. Het werd belangrijk gevonden het ministerie en de ambassades beter uit te rusten om met het thema goed bestuur adequaat om te gaan. Het in 2004 gepubliceerde *Handboek Goed Bestuur* moest in deze behoefte voorzien. Ook in dit handboek stonden de begrippen effectiviteit en legitimiteit centraal.

In de evaluatieperiode is goed bestuur, naast het meten van de bestuursituatie, een doel op zich geworden. Het *Track Record* onderging in de loop der tijd veranderingen en dient nu om de mate van *alignment* te bepalen en daarmee de hulpmodaliteit.

Het meten van de bestuursituatie kreeg in toenemende mate een technisch karakter en had de pretentie van objectiviteit. De kwalitatieve, dynamische en informele processen die achter de façade van de formele instituties plaatsvinden verdwenen echter uit het zicht. Daardoor kon geen juist beeld van de legitimiteit van lokaal bestuur worden verkregen en werd te veel de effectiviteit van gemeten

bestuurskenmerken benadrukt, zoals bleek uit het onderzoek in Ghana, Mali en Tanzania.

Het Nederlandse beleid rond goed bestuur is onderzocht door activiteiten voor de versterking van de rechtsstaat te belichten (in Rwanda, Zuid-Afrika). Beleid voor de rechtsstaat was laat ontwikkeld en nog weinig uitgewerkt. De kwaliteit van de beleidsuitvoering was sterk afhankelijk van individuele medewerkers. De nadruk lag op output van projecten en programma's voor de versterking van de rechtsstaat en op dat terrein zijn indrukwekkende resultaten geboekt. De toegang tot het recht nam toe, rechters werden opgeleid, gevangenissen gebouwd en organisaties voor rechtshulp gesteund. Er was minder oog voor de hogere doelstellingen van de rechtsstaat, zoals het respecteren van mensenrechten en armoedebestrijding, maar wel aandacht voor het incorporeren van lokale rechtstradities in de versterking van de rechtsstaat (endogeniteit). De steun aan NGO's op het terrein van de rechtsstaat nam af met de introductie van de sectorale benadering. Daarmee verschaalde de toch al schaarse kennis op dit beleidsterrein.

Conclusies

- De vormgeving van beleid voor goed bestuur was moeizaam.
- Het toenemende technische karakter van het toetsingsinstrument verhinderde het zicht op processen achter de façade van de formele instituties.
- De versterking van de rechtsstaat heeft geleid tot indrukwekkende resultaten op het terrein van toegang tot het recht.
- Hogere doelstellingen als mensenrechten en armoedebestrijding kregen minder aandacht.

17.10 Conflicten

De bedoeling van de herijking was een geïntegreerd beleid, waaronder de aanpak van conflicten. De bestaande focus op armoedebestrijding maakte plaats voor een holistische benadering, waarin een geïntegreerde aanpak met politieke, militaire en ontwikkelingsinstrumenten werd beoogd. Instrumenten voor zowel de operationele preventie van conflicten op korte termijn als de structurele preventie op lange termijn werden ontwikkeld en er werd verband gelegd tussen mensenrechten en ontwikkeling en tussen mensenrechten en conflict. In 2000 had Nederland al de VN-resolutie 1325 ondertekend, waarin vrouwen en kinderen centraal staan.

In de periode 2000-2005 richtte de aandacht zich op uiteenlopende aspecten. Er werd een regionale benadering in twee prioritaire regio's in Sub-Sahara Afrika, het Grote Merengebied en de Hoorn van Afrika, geformuleerd. Ontwikkelings-samenwerking moest hand in hand gaan met het bevorderen van vrede, veiligheid, conflictpreventie en -beheersing, stabiliteit en wederopbouw. Civiel-militaire samenwerking werd steeds belangrijker voor de bevordering van stabiliteit in postconflictgebieden, in combinatie met beperkte wederopbouwactiviteiten. Daarbij werd steun voor capaciteitsopbouw van lokale autoriteiten, goede voorlichting aan bedrijven, naleving van internationale richtlijnen voor bedrijfsvoering en het voorkomen van illegale activiteiten bepleit. Gezocht is naar een groot draagvlak voor vrede en veiligheid met betrokkenheid van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken. Men koos voor een brede benadering: fysieke, economische, sociale en politieke ontwikkeling van een gebied na beëindiging van een gewapend conflict.

Aan beleidsintenties op het gebied van vrede en veiligheid, mensenrechten, conflicten en wederopbouw was geen gebrek; het is ook een veelomvattend terrein. De samenwerking tussen twee, soms drie ministeries, elk met zijn eigen beleids- en administratieve cultuur vergrootte nog eens de complexiteit. Achtereenvolgens zullen de beleidsuitvoering in het algemeen, het Grote Merengebied en de Hoorn van Afrika, met daarbij speciale aandacht voor de uitvoering van het Sudanbeleid, aan de orde komen.

Bij vredes- en democratiseringsprocessen spelen veel factoren mee. De complexiteit en de grote financiële behoeften voor vrede en veiligheid pleitten ervoor deze problematiek via multilaterale kanalen aan te pakken. Terecht heeft Nederland voor dit principe gekozen. Nederland heeft mede daarom in belangrijke regionale activiteiten geïnvesteerd, in de Grote Merenregio in de Internationale Conferentie voor de Grote Meren (ICGM) en het *Multi-Country Demobilisation en Reintegration Programme* (MDRP). Ook de algemene begrotingssteun aan Burundi (2006) via cofinanciering met de Wereldbank is in deze context te plaatsen. De ICGM en MDRP hebben ondanks hun zwakke plekken bijgedragen aan de stabilisering van de regio en aan herstel van vertrouwen tussen de landen in de regio. Die conclusie is voor de Inter-Governmental Authority on Development (IGAD) moeilijker te trekken, vooral ten aanzien van Somalië.

Nederland heeft in 2000 de VN-resolutie 1325 over vrouwen in conflictsituaties mede-ondertekend. De Afrika-, Hoorn van Afrika- en Grote Merennotities en het Vredes- en Stabiliteitsfonds gaven ten onrechte weinig of geen aandacht aan dit

onderwerp. Ondanks deze lacunes heeft de bureaustudie van het Grote Merenregio-beleid uitgewezen dat ambassades in de partnerlanden wel aandacht schonken aan de positie van vrouwen, ook buiten de traditionele sectoren zoals onderwijs en reproductieve rechten en gezondheidszorg. In de niet-partnerlanden zijn weinig referenties naar activiteiten rond *gender* teruggevonden.

De beleidsintenties voor de Grote Merenregio zijn grotendeels gevolgd bij de uitvoering van de activiteiten. In de vier landen, Burundi, DRC, Rwanda en Uganda, is de integratie van Nederlandse diplomatieke, ontwikkelings- en militaire activiteiten goed gevorderd. De focus van de samenwerking is in de vier landen ook vrij consistent.

De ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking hebben met kritische noten, stille diplomatie en kortingen op begrotingssteun getoond niet blind te zijn voor interne politieke problemen in Rwanda en Uganda en de rol van beide landen in Oost-Congo, vaak mede onder druk van de Tweede Kamer, al bleef de continuïteit in de samenwerking met de twee partnerlanden behouden. In de niet-partnerlanden Burundi en de DRC is Nederland vooral actief geweest in vredesopbouw, democratisering, *Security Sector Reform* en *Disarmament, Demobilisation and Reintegration*.

Een zwak punt was de afwezigheid van Nederland in wederopbouw en ontwikkeling in de DRC en Burundi. Dit kwam mede omdat het voornemen om een budget voor wederopbouw te creëren nooit is uitgevoerd. De structurele samenwerking met Rwanda en Uganda tegenover de beperkte samenwerking met Burundi en de DRC heeft tot een onevenwichtig beleid geleid en de impact van inspanningen in de laatstgenoemde landen verzwakt.

De combinatie van partnerlanden en niet-partnerlanden in één regiobeleid heeft ook geresulteerd in een spanningsveld tussen *donor darlings* en *donor orphans*. Dit werd mede veroorzaakt doordat de selectiecriteria voor partnerlanden niet consequent waren toegepast. Volgens Wereldbankindicatoren scoorden Burundi en Rwanda vergelijkbaar, maar Rwanda werd partnerland, Burundi niet. Niettemin heeft Nederland flexibiliteit getoond met de algemene begrotingssteun aan Burundi in 2006.

Nederland heeft zich na 2002 politiek grotendeels afzijdig gehouden van de toenemende gespannen relatie tussen Ethiopië en Eritrea en zich niet willen bemoeien met het conflict in Somalië. Om deze redenen, en vanwege de complexiteit van de

situatie in Sudan - met drie conflictzones: Darfur, het Zuiden en het Oosten - is het Nederlandse vredes- en veiligheidsbeleid voor de Hoorn van Afrika per saldo neergekomen op Sudanbeleid. De persoonlijke inzet en betrokkenheid van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (2002-2006) speelde hierbij een doorslaggevende rol.

De operationalisering van het Sudanbeleid kreeg stap voor stap vorm en was sterk afhankelijk van de initiatieven van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking tijdens de talrijke reizen naar Sudan. De speciale plaats voor Sudan in het beleid kwam mede tot uiting in de instelling van een *Task Force Sudan* in het ministerie van Buitenlandse Zaken en in de hoge uitgaven voor humanitaire hulp. Het merendeel van de uitgaven voor Sudan is gedaan in de sfeer van humanitaire hulp en sociale infrastructuur voor het Noord-Zuid-vredesproces. Nederland heeft zich met diplomatie, politieke middelen en noodhulp met verdienste een plaats verworven in het vredesonderhandelingsproces.

Conclusies

- De aanpak van conflicten via multilaterale kanalen was terecht.
- De aandacht voor *gender*, zoals ook verwoord in VN-resolutie 1325, was onvoldoende.
- De samenwerking tussen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken heeft zich positief ontwikkeld.
- Per saldo was het beleid voor de Hoorn van Afrika een Sudanbeleid. De aanpak was flexibel en had daardoor vaak een ad-hoc-karakter.
- Het regiobeleid voor de Grote Meren was onevenwichtig door de ongelijke toegang tot budgetmiddelen van partnerlanden en niet-partnerlanden.

17.11 Humanitaire hulp

Het huidige Nederlandse humanitaire hulpbeleid heeft zijn wortels in de eerste helft van de jaren negentig. Toen al werd de integrale inzet van buitenlandbeleid, defensie en ontwikkelingssamenwerking bepleit. Vanaf 1999 is in interne operationele en subsidiebeleidskaders het beleid in concrete termen verwoord. In deze kaders werden keuzes gemaakt voor landen of regio's, die in een chronische nood-situatie verkeren. Centraal stond het doel menselijk lijden te verminderen met een beroep op de zelfredzaamheid van de slachtoffers van natuurrampen of conflict-situaties. Als centrale waarden golden: onpartijdigheid, neutraliteit en onafhankelijkheid. De Nederlandse beleidskaders sloten aan bij de internationale principes van *Good Humanitarian Donorship*.

Nederland heeft binnen het kader van de internationaal geaccepteerde principes humanitaire hulp verleend. De hulp werd gegeven via VN-organisaties, het Rode Kruis en de Rode Halve Maan en daarnaast ontvingen NGO's financiering voor humanitaire hulp op basis van internationaal gecoördineerde behoeftenpeilingen. Bij humanitaire hulp is samenwerking gezocht met het ministerie van Defensie om stabiliteit te scheppen in conflictgebieden waar hulpacties zijn uitgevoerd. Omdat de Hoorn van Afrika en het Grote Merengebied sinds lang conflictgebieden zijn, heeft de Nederlandse humanitaire hulp zich het meest op deze regio's van Sub-Sahara Afrika gericht. Daar was gedurende de periode 2000-2006 een kleine EUR 700 mln mee gemeoid.

De hulp in de onderzochte landen (Burundi, DRC, Somalië en Sudan) is zoveel mogelijk in multilateraal verband verstrekt met het oog op de aard van de conflicten en de humanitaire situatie. Voor zover de noodlijdende bevolking kon worden bereikt, was de hulp effectief. Het humanitaire hulpsysteem kende echter ook zwakke plekken (zoals gebrekkige behoeftenbepaling), wat heeft geleid tot minder effectiviteit in termen van het lenigen van noden.

Humanitaire hulp is gecombineerd met conflictbeheersing, vredesinitiatieven en wederopbouw. Gepoogd is humanitaire hulp te koppelen aan structurele ontwikkeling (de zogeheten 'humanitaire hulp plus'). Een dergelijke benadering was het meest succesvol in situaties waarin een aanzet tot stabiliteit kon worden gegeven met rehabilitatie, hervorming van leger en politie en ontwapening, demobilisering en re-integratie van oud-strijders. In landen zonder bilaterale ontwikkelingsrelatie met Nederland konden deze activiteiten niet gevolgd worden door steun aan structurele ontwikkeling.

Soms bleek humanitaire hulp ten prooi te vallen aan de verdeel- en heerspolitiek van lokale machthebbers. De aarzeling om de stelselmatige mensenrechtenschendingen in de Sudanese provincie Darfur aan de orde te stellen en humanitaire bijstand te geven, is in grote mate bepaald door het streven van de internationale gemeenschap naar een vredesregeling tussen de centrale regering en de bevrijdingsbeweging van Zuid-Sudan (SPLM).

De hulp was kostbaar, omdat uitvoering alleen kon plaatsvinden via ketens van subcontractering van NGO's met lokale kennis en ervaring, maar ook door de grote afstanden, gebrekkige infrastructuur en zwakke instituties. Nederland verleende fondsen voor humanitaire hulp via kanaalfinancieringsovereenkomsten, die de Nederlandse beheerslast moesten verkleinen, maar wel een beperkter

inzicht in de resultaten op activiteitsniveau tot gevolg hadden. Aan monitoring kon door capaciteitsgebrek weinig aandacht worden besteed.

Conclusies

- De verleende hulp was in overeenstemming met het uitgangspunt van het redden van levens. De combinatie van humanitaire hulp met conflictbemiddeling, vredesopbouw en wederopbouw werd actief nagestreefd, maar de overgang naar vormen van structurele hulp bleek echter vaak problematisch.
- De internationale principes van humanitaire hulp (onpartijdigheid, neutraliteit en onafhankelijkheid) stonden in Sudan onder druk, doordat de centrale regering de internationale gemeenschap ten aanzien van humanitaire hulp aan Darfur in gijzeling hield tijdens de vredesonderhandelingen met Zuid-Sudan.
- De kloof tussen humanitaire en ontwikkelingsactiviteiten was het grootst in Burundi en de DRC, omdat Nederland geen structurele ontwikkelingsrelatie heeft met deze landen. Bij gebrek aan herstel van Somalië als levensvatbare staat bleven de mogelijkheden tot wederopbouw en ontwikkeling in dit land zeer beperkt. In Sudan is met wisselend succes de kloof tussen humanitaire hulp en andersoortige hulp gedicht.

17.12 Ownership

Sinds de introductie van de sectorale benadering heeft Nederland zich aangesloten bij verschillende internationale afspraken over donorharmonisatie, afstemming op het beleid van het ontvangende land (*alignment*) en *ownership* van deze landen. De meest recente afspraak was de Verklaring van Parijs (2005). Het streven is dat de ontvangende landen uiteindelijk eigenaar worden van hun eigen beleid. Zowel in discussies over de toekenning van algemene begrotingssteun als in de vormgeving van de sectorale benadering hebben donoren benadrukt dat lokale overheden zelf richting moeten geven aan hun ontwikkelingsbeleid in het algemeen of hun sectorbeleid in het bijzonder.

De praktijk is vaak anders: donoren bepalen de landenkeuze, de landenallocatie, de sectoren, de hulpmodaliteit en de kanaalkeuze.

Het donorstreven naar *ownership* van de ontvangende landen is aan vele voorwaarden verbonden. Bij toekenning van algemene begrotingssteun willen donorlanden zich verzekeren van een goede besteding van de gelden. Landen worden aan een strenge toetsing onderworpen van hun bestuurspraktijk en sociaaleconomisch

beleid. Het instrumentarium voor de beoordeling van goed bestuur (*Track Record*) heeft een eenzijdig, donorgeoriënteerd karakter, zowel het ontwerp van het instrumentarium, als het beoordelingsproces zelf: in geen van beide zijn ontvangende landen actief betrokken.

Voor goed beleid zijn ook technische en beleidsmatige instrumenten en criteria ontwikkeld. Op het technische vlak ligt het accent op transparantie van het begrotingsproces, zodat inzichtelijk is waaraan het ontvangende land zijn publieke gelden besteedt. Op het beleidsmatige vlak gelden de nationale armoedebestrijdingsplannen, geïnitieerd door Wereldbank en IMF, als beoordelingskaders. De grote gelijkenis tussen deze plannen roept de vraag op wat de individuele invulling van de nationale overheden hierin was.

Bij de uitvoering van algemene begrotingssteun en sectorsteun is het overleg tussen het ontvangstland en de donoren geconcentreerd op het nationale ministerie van Financiën, de financiële departementen van vakministeries en donorvertegenwoordigers. In ontvangstlanden zijn op hoofdstadniveau uiterst complexe overlegstructuren in het leven geroepen, zoals onder meer het onderzoek in Ghana, Mali en Tanzania uitwees. Het nationale parlement, de *civil society* en de inhoudelijk gerichte departementen van de vakministeries en hun vertegenwoordigingen in provincies of districten staan grotendeels buitenspel. Zodoende krijgt het overleg tussen ontvangstland en donoren een bureaucratisch en technocratisch karakter. Ook wordt de stem van de afgelegen en vaak armere provincies nauwelijks gehoord. De vraag is dus wie in het ontvangstland zelf de eigenaar is van het nationale beleid.

De sectorale benadering in de Nederlandse hulp heeft bijgedragen aan grotere donorcoördinatie en betere afstemming op de procedures van het ontvangende land. De invoering van de sectorale benadering in de partnerlanden was vooral een Nederlandse aangelegenheid en liet weinig ruimte voor *ownership* van hulpontvangende landen.

De praktijk wijst uit dat landen, die sterk afhankelijk zijn van donorhulp zich niet verzetten tegen de voorwaarden van donoren. Succesvolle donorharmonisatie kan deze afhankelijkheid nog verder vergroten: een ontvangstland kan weinig inbrengen tegen een groep donoren die hebben afgesproken hun hulpinspanningen te bundelen.

Conclusies

- *Ownership* is vaak een wassen neus: donoren hebben in gezamenlijkheid veel macht en ze stellen daarbij voorwaarden aan hun hulpverlening; de meeste ontvangstlanden zijn hulpafhankelijk en daardoor vaak hoogstens gedeeltelijk eigenaar van het eigen beleid.
- Waar sprake is van nationaal *ownership* is het beleid het meest in eigendom van het ministerie van Financiën en minder van de vakministeries, de *civil society* en nationale en lokale volksvertegenwoordigers.

17.13 Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten

Conclusies en aanbevelingen

De aanbevelingen zijn hieronder in **blauw** aangegeven.

- Het teveel aan beleid had als consequentie dat er te weinig prioriteiten zijn gesteld. Dit heeft de aansturing en monitoring van de beleidsuitvoering bemoeilijkt. Bovendien was de verdeling van beleidsnotities scheef, zodat sommige beleidsterreinen een teveel aan documenten kenden, terwijl er op andere terreinen lacunes bestonden.
- **Maak duidelijke keuzes en focus het beleid.**
- De evaluatie heeft geconstateerd dat, hoewel armoede centraal is blijven staan in het Nederlandse beleid, de armoedefocus aan scherpte heeft verloren door de afschaffing van het doelgroepenbeleid, door de sectorale benadering en door de schuldkijschelding. De millenniumdoelen nemen terecht een centrale plaats in, maar meer aandacht voor de allerarmsten, zowel op het platteland als in de steden, is gewenst. De bewoners van marginale gebieden op het platteland en in de sloppenwijken van de snel groeiende steden dreigen steeds meer uit beeld te verdwijnen. Er was vrijwel geen aandacht voor de inkomensdimensie van armoede, met name voor de betekenis van de agrarische sector waarvan juist het overgrote deel van de Afrikaanse bevolking afhankelijk is. De beste resultaten op het gebied van armoedebestrijding zijn behaald op het terrein van onderwijs en gezondheid. De vergrote donorafhankelijk is zorgwekkend.
- **Revitaliseer de armoedefocus.**
- Bij kijschelding van exportkredietsschulden declareert en ontvangt de Nederlandse Staat 5 à 10% meer uit de begroting van Ontwikkelings-samenwerking dan het uitbetaalt aan de bedrijven die hun exporttransactie hadden verzekerd. Doordat de verzekeringspremies kostendekkend (moeten)

zijn, worden er bij kwijtschelding van exportkredietschulden geen kosten gemaakt en daarom is compensatie eigenlijk overbodig. De verzekering van exportkredieten heeft als doel de bevordering van de Nederlandse export en is niet per se ontwikkelingsrelevant.

- **Breng de kwijtschelding van de exportkredietschulden niet langer ten laste van de begroting van Ontwikkelingssamenwerking.**
- **Voer snel aanvullend (evaluatie) onderzoek uit naar de totstandkoming en resultaten van de kwijtschelding van exportkredietschulden aan Nigeria en de DRC.**
- Schuldkwijtschelding wordt in de praktijk ten laste gebracht van bestaande middelen voor ontwikkelingssamenwerking, in tegenstelling tot de internationale afspraak dat niet te doen (Monterrey-consensus).
- **Wanneer schuldkwijtschelding ten laste komt van de middelen voor ontwikkelingssamenwerking dient de OS-begroting, conform de afspraken van Monterrey, verhoogd te worden met het bedrag van de schuldkwijtschelding.**
- Ondanks de hoge uitgaven is er voor algemene begrotingssteun geen allesomvattende beleidsnotitie ontwikkeld, waardoor onduidelijkheden kunnen blijven bestaan. Het exacte doel van algemene begrotingssteun of de voorwaarden waaronder deze verleend wordt, zijn niet duidelijk bevonden. Hetzelfde geldt voor de vraag welke regeringen wel en welke niet in aanmerking kwamen voor algemene begrotingssteun.
- **Wees terughoudender met het geven van algemene begrotingssteun aan regeringen die mensenrechten schenden, de publieke sector slecht beheren of corruptie onvoldoende bestrijden.**
- Algemene begrotingssteun heeft een positieve invloed op donorharmonisatie en *alignment* gehad. Ook was er een opgaande lijn in *public finance management* waar te nemen, al valt er nog veel te verbeteren. Het effect van algemene begrotingssteun op economische groei en de armoedesituatie in de ontvangende landen is niet aangetoond.
- **Voer snel aanvullend (evaluatie)onderzoek uit naar de effecten van algemene begrotingssteun op economische groei en armoedevermindering.**
- Nederland heeft zich in de evaluatieperiode internationaal ontpopt als een *front runner* in de ondersteuning van nationale overheden voor beter basis-onderwijs. De Nederlandse hulp was zeer sterk geconcentreerd op het primaire onderwijs. De sectorsteun voor onderwijs heeft een spectaculaire groei van

de toegang tot primair onderwijs mogelijk gemaakt. De kwaliteit van het onderwijs kwam onder druk te staan. De armsten hebben het minst geprofi- teerd van de spectaculaire ontwikkelingen in de onderwijssector.

- **Ga door met onderwijs, met meer aandacht voor kwalitatieve aspecten.**
- Via het coherentiebeleid, met meer aandacht dan voorheen voor markttoe- gang en de vraagzijde, hebben de ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit belangrijke stappen in de goede richting gezet. Het beperkte interventie- en onder- steuningsinstrumentarium aan de aanbodzijde (productie) is erg versnipperd gebleken. Door de introductie van de sectorale benadering en de hoge prioriteit voor de sociale sectoren is de belangstelling voor de aanbodzijde weggezakt. Dit laatste was noch onvermijdelijk noch gewenst. Er was hier onvoldoende aandacht voor de lessen uit het verleden.
- **Doe meer aan de productieve sectoren, vooral in de landbouwsector en op het platteland.**
- De vormgeving van beleid voor goed bestuur was moeizaam. Het toenemende technische karakter van het toetsingsinstrument verhinderde het zicht op processen achter de façade van de formele instituties.
- De versterking van de rechtsstaat heeft geleid tot indrukwekkende resultaten op het terrein van toegang tot het recht. Hogere doelstellingen als mensen- rechten en armoedebestrijding kregen minder aandacht.
- **Zet meer in op de versterking van checks and balances bij armoedebestrijding en de bevordering van mensenrechten.**
- De aanpak van conflicten via multilaterale kanalen was terecht. De samen- werking tussen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken heeft zich positief ontwikkeld. De aandacht voor *gender*, zoals ook verwoord in VN-resolutie 1325, was onvoldoende.
- **Besteed meer aandacht aan *gender*.**
- **Continueer de samenwerking met het ministerie van Defensie.**
- Het regiobeleid voor de Grote Meren was onevenwichtig door de ongelijke toegang tot budgetmiddelen van partnerlanden en niet-partnerlanden. Per saldo was het beleid voor de Hoorn van Afrika een Sudanbeleid. De aanpak was flexibel en had een ad-hoc-karakter.
- **Maak budgetten voor wederopbouw en ontwikkeling standaard in het regionale beleid.**

- De verleende humanitaire hulp was in overeenstemming met het uitgangspunt van het redden van levens. De combinatie van humanitaire hulp met conflictbemiddeling, vredesopbouw en wederopbouw is actief nagestreefd, maar de overgang naar vormen van structurele hulp bleek vaak problematisch. De internationale principes van humanitaire hulp (onpartijdigheid, neutraliteit en onafhankelijkheid) stonden in Sudan onder druk, doordat de centrale regering de internationale gemeenschap ten aanzien van humanitaire hulp aan Darfur in gijzeling hield tijdens de vredesonderhandelingen met Zuid-Sudan.
- **Maak serieus werk van de overgang van humanitaire naar structurele hulp.**
- De introductie van de sectorale benadering en de keuze van de prioritaire sectoren verdienen qua *ownership* van de ontvangende landen geen schoonheidsprijs. Ook op andere beleidsterreinen van ontwikkelingssamenwerking is de dominantie van donoren groot, met name bij algemene begrotingssteun. Goede uitzonderingen zijn de onderzochte steun aan de bevordering van de rechtsstaat. *Ownership* is in de meeste gevallen een wassen neus gebleken gezien de waslijsten met donoreisen. Donoren bepalen de keuze van landen, sectoren, modaliteiten, fondsen en kanalen. Referenties aan *ownership* waren vaak lippendienst en getuigden van retoriek. Waar sprake is van nationaal *ownership* is het beleid het meest in eigendom van het ministerie van Financiën en minder van de vakministeries, de *civil society* en nationale en lokale volksvertegenwoordigers.
- **Kies voor een realistische benadering van *ownership*, zonder retoriek.**

Aandachtspunten

- 1) Het is niet eenvoudig gebleken een allesomvattend beleid voor Sub-Sahara Afrika te realiseren ('het Nederlandse Afrikabeleid'). Het is ook maar de vraag of dit mogelijk of gewenst is. Sub-Sahara Afrika is te groot en heterogeen voor één beleid dat voor elk land op dit continent geldt. Het zou zinvoller kunnen zijn interventies te baseren op landenspecifiek beleid dat rekening houdt met de regionale context en gebaseerd is op een of meer van de hoofdoelstellingen van het buitenlandse beleid: bevordering en ondersteuning van vrede en veiligheid, mensenrechten, economische groei en structurele armoedebestrijding. Conceptualisering en uitvoering van dergelijk landenspecifiek beleid vereist echter waarschijnlijk meer kennis van de veranderingsprocessen in landen in Sub-Sahara Afrika dan thans binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikbaar is.

- 2) Bestaande kennis over deze landen – zowel het macro-, meso- als microniveau – gaat snel achteruit en wordt onvoldoende vernieuwd door een toenemende oriëntatie op de hoofdsteden, waar ambassademedewerkers veel tijd besteden aan de beleidsdialoog met de regering en aan overleg met andere donoren over sectorale of algemene begrotingssteun. De terechte doelstellingen van de Verklaring van Parijs over harmonisatie en *alignment* betekenen een extra impuls voor deze tendens. Ook het vrijwel verdwijnen van de technische assistentie en de toenemende vervanging van projectsteun door sectorsteun of algemene begrotingssteun hebben bijgedragen aan het opdrogen van bestaande kennis over veranderingsprocessen in deze landen. De gevolgen zijn onvoldoende opgevangen. Op het ministerie werd zelfs de beleidsvoorbereidende afdeling opgeheven zonder dat een alternatief in werking was.
- 3) Het resultaat is een verminderd vermogen om zowel bestaande activiteiten effectief en efficiënt te monitoren als om goed en tijdig in te spelen op nieuwe uitdagingen die in Sub-Sahara Afrika aan de orde van de dag zijn. Meer toegepast, vraaggestuurd onderzoek naar de veranderingsprocessen in Sub-Sahara Afrika is dan ook nodig, naast meer en betere monitoring van activiteiten, meer evaluatieonderzoek, en meer leren van de lessen die daaruit getrokken kunnen worden. Een cruciale rol speelt de toepassing van de aldus verworven kennis door de staf van het ministerie.
- 4) Bij het ontwikkelen en uitvoeren van nieuw beleid moet rekening worden gehouden met de beoogde vermindering van het personeelsaantal van het ministerie (de Taakstelling). Het teveel aan beleid dat deze evaluatie heeft geconstateerd en de gelijktijdige vaststelling dat op cruciale onderdelen een samenhangend beleid ontbreekt, vormen een van de belangrijkste uitdagingen. De landen in Sub-Sahara Afrika zijn in toenemende mate landen in ontwikkeling, *moving targets*, en de kunst is dan toch het doel te raken.

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlands beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de ministers in staat aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarom wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsintenties als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

Aanpak en methodologie

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

Programmering

De IOB-evaluatie-programmering is opgenomen in het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van Buitenlandse Zaken.

Een organisatie in ontwikkeling

Sinds de oprichting van IOB in 1977 hebben er grote verschuivingen plaatsgevonden in aanpak, aandachtsgebieden en verantwoordelijkheden. In de eerste jaren stonden de activiteiten van IOB in het teken van separate projectevaluaties ten behoeve van de minister voor ontwikkelingssamenwerking. Vanaf circa 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en omvatten sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996 vond een herijking van het buitenlands beleid plaats en werd het ministerie van Buitenlandse Zaken gereorganiseerd. Tijdens deze herijking, waarbij de naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB, werd het werkterrein uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid. Voorts wordt de laatste jaren meer en meer samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties. Tenslotte streeft IOB ook op methodologisch gebied naar verbreding. Daarbij komt een groter accent te liggen op de toepassing van statistische methoden van impactevaluatie.

Bijlage 2 Terms of Reference

1 Aanleiding

In de IOB-programmering 2003-2007 is een evaluatie van het Nederlandse Afrikabeleid opgenomen.⁶⁷⁰ Tijdens een Algemeen Overleg tussen de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken in december 2004 werd overeengekomen dat de voorbereidingen voor deze evaluatie in 2005 getroffen zullen worden en dat in 2006 begonnen zal worden met de uitvoering.⁶⁷¹ Aldus is in 2005 begonnen met de voorbereiding van deze evaluatie. Dit heeft onder meer geresulteerd in voorliggende Terms of Reference.

2 Achtergrond

2.1 Beleid

Na de herijking van het buitenlandse beleid⁶⁷² zijn er drie Afrikanotities aan de Tweede Kamer aangeboden, in 1998, in 1999 en in 2003. Enkele belangrijke onderdelen van deze drie notities zullen hieronder kort worden weergegeven.

2.1.1 Afrika ten zuiden van de Sahara, 1998

Op 29 april 1998 werd het beleidsdocument 'Afrika ten zuiden van de Sahara' door de minister van Buitenlandse Zaken aangeboden aan de Tweede Kamer.⁶⁷³ Dit beleidsdocument was onderdeel van een reeks regio- en landenbeleidsdocumenten die na de herijking van het buitenlandse beleid door de regering werd uitgebracht, met het doel een geïntegreerd kader te bieden met betrekking tot de desbetreffende regio of het desbetreffende land. De documenten werden in overleg met andere

⁶⁷⁰ Overgenomen in de herziene IOB-programmering 2005-2009.

⁶⁷¹ Verslag van een Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken met de minister voor Ontwikkelingszaken op 8 december 2004. TK: 2004-2005, 29 800 V, nr. 74.

⁶⁷² De notitie over de herijking van het buitenlandse beleid is op 11 september 1995 door de ministers van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Ontwikkelingssamenwerking, Defensie en Financiën aan de Tweede Kamer aangeboden (*Herijking van het Buitenlandse Beleid*. TK: 1994-1995: 24 337, nr. 1,2).

⁶⁷³ *Afrika ten zuiden van de Sahara*. TK: 1997-1998: 25 535, nr. 4.

departementen opgesteld. Over de uitwerking en uitvoering dienden eveneens interdepartementaal overleg plaats te vinden.

Het document bouwde voornamelijk voort op bestaand beleid. De Nederlandse regering wilde naast uitbreiding van de steun aan de ontwikkeling van Afrika, een verdere verbreding van de ‘klassieke’ ontwikkelingsterreinen naar terreinen als democratisering en conflictpreventie en stimulering van andere vormen van internationale contacten, zoals handel, investeringen en culturele samenwerking. Ook wilde de regering meer steun aan positieve ontwikkelingen, vooral op politiek en (macro-) economisch terrein.

De hoofddoelstelling van het Nederlandse beleid was: de bevordering van de duurzame ontwikkeling van Afrika.

Het beleidsdocument gaf voor zeven beleidsterreinen een beschrijving van de situatie, de hoofdlijnen van het beleid en de beleidsinstrumenten. De beleidsterreinen waren: politiek, economie, sociaaleconomie, milieu, vrede en veiligheid, migratie en cultuur.

2.1.2 Afrikanotitie, 1999

Op 3 augustus 1998 trad er een nieuw kabinet aan. Vlak na het aantreden van het kabinet, tijdens de begrotingsbehandeling van 1999 op 3 december 1998⁶⁷⁴, gaf de minister van Buitenlandse Zaken aan dat het niet de bedoeling is een nieuwe cyclus van regiodocumenten op te starten. *‘Onze gedachten gaan er in wezen naar uit om in praktische termen, met de regiodocumenten zoals ze er nu zijn als startpunt, zo te noemen signaleringen op te stellen over de belangrijkste bilaterale relaties. Het gaat dan niet, zo denk ik, om zeer uitgesponnen, zeer doorwrochte documenten, maar wel om een schets van het activiteitenpalet.’*⁶⁷⁵

In hetzelfde overleg zegden de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een beleidsnota voor Afrika toe. Volgens de minister van Buitenlandse Zaken bood Afrika bij uitstek kans om een integraal en samenhangend beleid te formuleren. *‘In wezen komen in dit continent alle vraagstukken tezamen. Dat zijn vraagstukken die te maken hebben met humanitaire nood,*

674 33ste vergadering Tweede Kamer: voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 1999 (inclusief het deel Ontwikkelingssamenwerking) (26 200 V), 3 december 1998. Handelingen 1998-1999, nr. 33, p. 2349-2373.

675 Handelingen 1998-1999, nr. 33, p. 2356.

ontwikkelingsvraagstukken, conflicten, politieke conflicten, militaire conflicten, economische belangen, het hele thema van de multilaterale samenwerking. Vanuit onze visie kunnen wij in de komende jaren Afrika niet alleen meer zien als een ontwikkelingscontinent. Dat is de reden waarom het naar ons oordeel goed is om in de komende periode een beleid voor Afrika op papier te zetten.⁶⁷⁶

Op 17 augustus 1999 boden de ministers de Tweede Kamer de notitie aan met betrekking tot de hoofdlijnen van hun beleid ten aanzien van Afrika⁶⁷⁷. De ministers benadrukten dat het een geïntegreerd Afrika beleid betreft, waarin politieke, economische en ontwikkelingsinstrumenten in samenhang zouden worden gezien en vormgegeven. Ieder vanuit zijn en haar eigen verantwoordelijkheid en met inzet van eigen instrumenten, wilden de ministers een meer dan vroeger gecoördineerde inspanning leveren aan de totstandkoming en uitvoering van het Nederlandse Afrika- beleid.

Het zwaartepunt van het beleid lag op twee samenhangende hoofddoelstellingen:

- bevordering van veiligheid en stabiliteit
- bevordering van goed bestuur en goed beleid

Deze twee doelstellingen werden in de notitie ieder in een apart hoofdstuk nader uitgewerkt. Hiernaast werd een hoofdstuk gewijd aan economische betrekkingen en een hoofdstuk aan consistentie en coherentie.

Bevordering van veiligheid en stabiliteit

Op dit gebied kon en wilde Nederland niet alleen opereren. ‘Nederland zal er vooral voor kiezen zoveel mogelijk in VN-(Veiligheidsraad) en EU-verband te opereren, aansluiting te zoeken bij andere relevante internationale fora, en ook trachten met gelijkgezinde landen (binnen of buiten de EU) initiatieven te ontplooiën of te steunen. Binnen die kaders zal Nederland consequent vragen om steun aan rechtsorde en conflictbeheersing. Bevordering van rechtsorde en respect voor internationaal recht zijn voor Nederland belangrijke doelen. Noch genocide noch het met voeten treden van elementaire mensenrechten mogen onbestraft blijven.’⁶⁷⁸

⁶⁷⁶ Handelingen 1998-1999, nr. 33, p. 2365.

⁶⁷⁷ Afrika-notitie. TK: 1998-1999, 26 200 V, nr. 88.

⁶⁷⁸ Afrika-notitie 1999, p. 9

Goed beleid en goed bestuur

In de bilaterale hulprelaties met Afrikaanse landen legde Nederland het accent op arme landen waar de overheden over een langere periode bezien aantoonbaar ernst maken met goed beleid en goed bestuur⁶⁷⁹. *‘In deze groep landen wordt gestreefd naar een concentratie van de ontwikkelingssamenwerking op een beperkt aantal sectoren en, waar mogelijk, naar een verschuiving van projecthulp naar sectorsteun, programmahulp of macro-economische ondersteuning. Op deze wijze wordt vertrouwen getoond en een gelijkwaardige relatie bevorderd.’*⁶⁸⁰

2.1.3 ‘Sterke Mensen, Zwakke Staten’

Op 24 april 2003, tijdens een Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, zegde de toenmalige staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking een korte notitie toe over het Afrika-beleid.⁶⁸¹ Deze toezegging resulteerde in drie notities: een notitie waarin de grote lijnen van het Nederlandse beleid voor Afrika werd vastgelegd en twee regionale notities met betrekking tot het Nederlandse beleid voor de regio van de Grote Meren en voor de Hoorn van Afrika.

De eerste notitie, *Sterke Mensen, Zwakke Staten*, werd op 3 oktober 2003 door de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van het kabinet Balkenende-II aangeboden aan de Tweede Kamer.⁶⁸²

De inzet in Sub-Sahara Afrika blijft gericht op armoedebestrijding, met aansluitend op de geconstateerde problemen, bijzondere prioriteit voor een vijftal hoofdthema’s:

- 1) het bijdragen aan vrede, veiligheid en stabiliteit door conflictbeheersing en -preventie;
- 2) het bevorderen van goed bestuur en -beleid;
- 3) het investeren in mensen, vooral m.b.t. reproductieve gezondheid, onderwijs en HIV/AIDS;
- 4) het bevorderen van ‘*pro poor growth*’ door ondersteuning van het Afrikaanse bedrijfsleven;

679 De Afrikaanse landen waarmee Nederland een structurele ontwikkelingsrelatie onderhoudt zijn: Burkina Faso, Eritrea (nieuwe committeringen bevroren wegens grensconflict met Ethiopië), Ethiopië (nieuwe committeringen bevroren wegens grensconflict met Eritrea), Ghana, Mali, Mozambique, Tanzania, Uganda, Zambia en Zuid-Afrika (vanwege de relatief hoge inkomenssituatie beperkt in tijd).

680 Afrika-notitie 1999, p. 15

681 Verslag van een Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken op 24 april 2003. TK: 2002-2003, 22 831, nr. 45. In het kabinet Balkenende-I (2002-2003) was de positie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking teruggebracht tot die van staatssecretaris. In het kabinet Balkenende-II (juni 2003 - heden) werd de positie van minister voor Ontwikkelingssamenwerking hersteld.

682 *Sterke Mensen, Zwakke Staten*, TK: 2003-2004, 29 237, nr. 1

- 5) het bevorderen van een duurzame ontwikkeling, beheer van natuurlijke hulpbronnen, milieu en water.

De notitie geeft aan dat er speciale aandacht zal uitgaan naar de regio's van de Grote Meren en de Hoorn van Afrika, omdat hier de politieke, humanitaire- en veiligheidsproblemen thans tot de grootste in Afrika behoren. Daarnaast wordt erkend dat ook in West-Afrika toenemende steun nodig is voor het handhaven van vrede, veiligheid en stabiliteit. *'Toch zullen de Nederlandse inspanningen ten aanzien van West-Afrika minder breed en intensief zijn, aangezien omwille van de effectiviteit noodzakelijk is prioriteiten te stellen.'*⁶⁸³

1) Conflictpreventie en -beheersing

Het uitgangspunt bij dit thema is een Nederlandse bijdrage langs multilaterale weg waar het kan en langs bilaterale weg waar het moet. Voor bilaterale activiteiten kunnen zowel ODA middelen als non-ODA middelen worden ingezet. Om te zorgen voor een samenhang in de ODA activiteiten en non-ODA activiteiten, richt de regering een Stabiliteitsfonds op.

Algemene doelstelling Stabiliteitsfonds: *'Conflictpreventie, conflictbeheersing en post-conflict wederopbouw door middel van programma's gericht op langere termijn ontwikkeling en bijvoorbeeld Afrikaanse vredesmissies.'*⁶⁸⁴

De notitie geeft aan dat de financiering van uitzending van Nederlandse militairen en activiteiten gericht op goed bestuur niet uit het Stabiliteitsfonds kunnen worden betaald.

2) Goed bestuur en goed beleid

In alle partnerlanden wordt verbetering van bestuur de hoeksteen van het Nederlandse bilaterale beleid. Dit omdat er zonder goed bestuur geen uitzicht bestaat op duurzame ontwikkeling, aldus de notitie.

In de notitie wordt genoemd dat voorwaarden voor goed bestuur minimaal de volgende elementen omvatten. Het bestuur moet:

- het algemeen belang dienen;
- kunnen zorgen voor handhaving van wet en orde;
- besluiten ten uitvoer kunnen brengen;
- legitimiteit hebben bij de bevolking.

⁶⁸³ Idem, p. 3.

⁶⁸⁴ Idem, p. 15.

3) Investeren in mensen

Onder dit thema wordt een drietal onderwerpen behandeld: het wegvallen van capaciteit door HIV/aids, het wegtrekken van capaciteit door migratie en het opbouwen van capaciteit door onderwijs.

Voor het onderwerp HIV/aids wordt verwezen naar het herziene aids-beleid, waarin Afrika centraal staat. In de paragraaf over HIV/aids wordt ook aandacht besteed aan reproductieve gezondheid. Reproductieve gezondheid is een speerpunt van het Afrikabeleid, vanwege de relatie met aidsbestrijding en omdat de versterking van de positie van de vrouw in het algemeen van belang is bij armoedebestrijding en ontwikkeling in Afrika. Hierbij wordt verwezen naar de voortrekkersrol die Nederland op het gebied van reproductieve gezondheid speelt sinds de 'International Conference on Population and Development' (Cairo, 1994).

Op het gebied van onderwijs neemt Nederland de internationale afspraken die gemaakt zijn tijdens de Wereldconferenties Onderwijs in Jomtien (1990) en Dakar (2000) als leidraad.

4) Pro Poor Growth

De Nederlandse regering wil de risico's van globalisering reduceren en de voordelen maximaliseren, waarbij ondersteuning zal worden geboden op drie niveaus: de internationale beleidsomgeving, het nationale ondernemingsklimaat en individuele bedrijven.

5) Duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen

Kern van het Nederlands beleid: het versterken en formaliseren van traditionele rechten en de *ecological governance*, ofwel het integreren van het milieu op alle niveaus van besluitvorming en -uitvoering. In Afrika spitst de operationalisering van het Nederlandse beleid zich toe op vier thema's: goed bestuur, capaciteitsopbouw in de milieusector, duurzame ecologische ontwikkeling en de relatie tussen conflicten en milieu.

2.1.4 Overige beleidsnotities

Naast bovengenoemde algemene Afrikanotities zijn onder andere de volgende beleidsnotities van belang voor deze evaluatie:

Regionale Afrikanotities:

- 'Nederland en de Grote Merenregio' (2001)⁶⁸⁵;
- 'Notitie Grote Meren' (2004)⁶⁸⁶;
- 'Hoorn van Afrika Notitie' (2004)⁶⁸⁷;
- 'De betrekkingen tussen Nederland en West-Afrika: een landenoverstijgende aanpak' (2004).⁶⁸⁸

Thematische Afrikanotities:

- 'Notitie Afrika en Handel' (2004).⁶⁸⁹

Algemeen ontwikkelingsbeleid:

- 'Sectorale benadering, Groeidocument' (2000),
- 'Aan elkaar verplicht' (2003).⁶⁹⁰

Beleidsstukken inzake coherentie:

- 'Ondernemen tegen armoede' (2002)⁶⁹¹,
- 'Coherentiebrief' (2002)⁶⁹²,
- 'Notitie beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking-Landbouw' (2002).⁶⁹³

2.2 Uitgaven

In de periode 1995 t/m 2004 besteedde het ministerie van Buitenlandse Zaken bijna EUR 5 miljard voor Sub-Sahara Afrika, oftewel gemiddeld EUR 500 miljoen per jaar in de afgelopen tien jaar. Elk Afrikaans land ontving in deze periode financiële steun. De bijdragen varieerden van bijna EUR 6.000 voor de Centraal Afrikaanse Republiek tot ruim EUR 650 miljoen voor Tanzania. Tabel 1 toont de verspreiding van de uitgaven over de regio's in Sub-Sahara Afrika.

685 *Nederland en de Grote Merenregio*. TK: 2000-2001, 25 098, nr.17.

686 *Notitie Grote Meren*. TK: 2003-2004, 23 237/25 098, nr. 5.

687 *Hoorn van Afrika Notitie*. TK: 2003-2004, 29237/ 22 831, nr. 6.

688 Intern beleidsdocument, niet aan de Tweede Kamer aangeboden.

689 *Afrika en handel*. TK: 2003-2004, 29 237, nr.12.

690 *Aan elkaar verplicht*. TK: 2003-2004, 29 234, nr.1.

691 'Ondernemen tegen armoede' (jan. 2002). Een co-productie van de ministers van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Economische Zaken. Twee versies. De tweede versie van januari 2002 bevat als aanvulling het antwoord van de minister voor ontwikkelingsamenwerking op de motie Karimi/Dijksma.

692 *Coherentiebrief*. TK: 2001-2002, niet-dossierstuk, buza 020156.

693 *Beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking - Landbouw*. TK: 2002-2003: 28 318, nr. 2.

Tabel 1 Aantal activiteiten en uitgaven (in EUR mln) in Sub-Sahara Afrika per regio, per jaar (1995-2004)

Regio	Aantal '95 - '04	uitg. 1995	uitg. 1996	uitg. 1997	uitg. 1998	uitg. 1999
Midden- en Oost	2599	180,5	191,3	210,2	185,2	181,9
West	1645	111,4	103,6	111,9	134,9	110,2
Zuid	2192	150,3	111,5	104,9	105,3	112,1
Regionaal	696	37,3	26,5	32,3	18,0	16,6
Totaal	7132	479,5	432,9	459,3	443,4	420,8
Regio	uitg. 2000	uitg. 2001	uitg. 2002	uitg. 2003	uitg. 2004	Totaal
Midden- en Oost	266,3	198,2	199,2	160,9	242,0	2.015,8
West	142,1	293,1	148,7	112,9	140,6	1.409,4
Zuid	150,0	161,3	132,8	92,5	109,5	1.230,1
Regionaal	21,2	26,6	42,7	54,6	60,4	336,1
Totaal	579,6	679,2	523,4	420,9	552,5	4.991,4

Bron: Midas (1995-2002) en Piramide (2003-2004).

Op de lijst met 36 partnerlanden die in de beleidsnotitie *Aan elkaar verplicht* worden genoemd, staan 15 Afrikaanse landen: Benin, Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, Kaapverdië, Kenia, Mali, Mozambique, Rwanda, Senegal, Tanzania, Uganda, Zambia en Zuid-Afrika. Deze landen hadden tijdens voorgaande kabinetten eveneens een OS-relatie met Nederland. In Tabel 2 staan de uitgaven en het totaal aantal allocaties/committingen (voor activiteiten in deze landen) in de periode 1995-2004.

De totale uitgaven aan deze 15 Afrikaanse partnerlanden bedroegen bijna drie kwart van de totale uitgaven aan Sub-Sahara Afrika (72,5%) en ruim 60% van het totaal aantal activiteiten (60,9%) in de periode 1995-2004.

Tabel 2 Totaal aantal allocaties/committingen en totale uitgaven 1995-2004 in de 15 Afrikaanse partnerlanden (in EUR mln).

Land	Aantal act. '95- '04	Uitgaven '95 - '04
Tanzania	260	652,1
Mozambique	419	405,9
Ghana	175	349,2
Mali	291	290,1
Ethiopië	498	283,3
Uganda	326	275,5
Burkina Faso	341	268,4
Zuid-Afrika	561	232,9
Zambia	422	220,1
Rwanda	326	209,1
Kenia	291	168,8
Senegal	161	83,7
Kaapverdië	85	70,0
Eritrea	89	68,9
Benin	101	42,9
Totaal	4.346	3.620,7

Bron: Midas (1995-2002) en Piramide (2003-04).

3 Doel van de evaluatie en onderzoeksvragen

3.1 Doel van de evaluatie

De evaluatie beoogt inzicht te verschaffen in de vormgeving en uitvoering van het Afrikabeleid, de besteding van middelen in de periode 1998-2005, en, voor zover mogelijk, de resultaten van het gevoerde beleid. De evaluatie biedt de mogelijkheid verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid alsmede lessen te trekken uit de ervaringen die zijn opgedaan bij de uitvoering van het beleid.

3.2 Onderzoeksvragen

De evaluatie wil een antwoord geven op de onderstaande drie hoofdvragen:

- 1) Op welke wijze heeft het Nederlandse Afrikabeleid vorm gekregen?
- 2) In hoeverre en hoe is het Nederlandse Afrikabeleid uitgevoerd?
- 3) Welke resultaten zijn er met het Nederlandse Afrikabeleid boeken?

Ad 1. Bij de beantwoording van de vraag op welke wijze het Nederlandse Afrikabeleid vorm heeft gekregen zal een drietal aspecten bijzondere aandacht krijgen, nl. coherentie, integrale benadering en ownership. Met coherentie wordt bedoeld op de mate waarin bij de vormgeving van het Afrikabeleid aandacht is geschonken aan de bevordering van zich wederzijds versterkende beleidsmaatregelen op onderscheiden terreinen van buitenlands beleid (in het bijzonder handel en landbouw) met het oog op armoedevermindering. De integrale benadering heeft betrekking op de onderlinge samenhang van de verschillende deel terreinen van ontwikkelingssamenwerking en vrede en veiligheid. De vraag is derhalve in hoeverre daartoe in het beleid de voorwaarden zijn geschapen. En ownership heeft betrekking op de vraag in hoeverre bij de vormgeving van het beleid de voorwaarden zijn geschapen waaronder ontvangende landen zelf de mogelijkheid hebben beleidskeuzes te maken en verantwoording te nemen voor de uitvoering van dat beleid.

Ad 2. Bij de beantwoording van de vraag op welke wijze het Nederlandse Afrikabeleid is uitgevoerd zal een viertal aspecten bijzondere aandacht krijgen. Op de eerste plaats zal worden nagegaan in hoeverre het beoogde beleid daadwerkelijk is uitgevoerd, onder meer weerspiegeld in de besteding van de middelen. Voorts zal belicht worden in hoeverre de implementatie van beleid een integraal karakter had, met andere woorden, of sprake was van een, op basis van een analyse van het ontwikkelingsprobleem in een specifiek land of specifieke regio, integrale inzet van het beschikbare beleidsinstrumentarium. Op de derde plaats zal een antwoord worden gegeven op de vraag in hoeverre bij de keuze van in het kader van het Nederlandse Afrikabeleid ondersteunde activiteiten het beleid en de wensen van het ontvangende land een rol hebben gespeeld. Tenslotte zal de vraag worden beantwoord of in het kader van de uitvoering van het Afrikabeleid op aantoonbare wijze maatregelen zijn getroffen die de coherentie hebben bevorderd.

Ad 3. Bij de beantwoording van de vraag naar de resultaten van het Nederlandse Afrikabeleid zal een viertal aspecten bijzondere aandacht krijgen. Op de eerste plaats zal een antwoord worden gegeven op de vraag in hoeverre met de door Nederland gefinancierde activiteiten de voorwaarden zijn geschapen voor enerzijds armoedevermindering en anderzijds vrede en veiligheid. Voorts zullen, voor zover bestaande evaluaties dat toelaten, op onderdelen van de beleidsuitvoering resultaten in termen van daadwerkelijke armoedevermindering in kaart worden gebracht. Op de derde plaats zal de vraag worden beantwoord in hoeverre de Nederlandse hulpinspanning een bijdrage heeft geleverd aan de versterking van de lokale Afrikaanse capaciteit. En tenslotte zal worden nagegaan

in hoeverre de integrale benadering van de deelterreinen van ontwikkelings-samenwerking en vrede & veiligheid een positieve invloed heeft gehad op de gerealiseerde resultaten.

Met het oog op de tijdige beschikbaarheid van de bevindingen, conclusies en lessen van deze evaluatie is besloten dat deze primair het karakter zal hebben van een beleidsdoorlichting. Voor zover de uitkomsten van recentelijk uitgevoerde evaluaties van onderdelen van het Afrikabeleid dat toelaten, zullen daarnaast uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van de beleidsuitvoering.

Het gebruik van evaluatiebegrippen zal geschieden op basis van enerzijds de omschrijving(en) in het document 'Richtlijnen voor IOB-evaluaties - Werkwijze en procedures voor het uitvoeren van evaluaties' (2003) en anderzijds de relevante OECD/DAC definities.

3.3 Thematische ordening

Bovenstaande onderzoeksvragen zullen nader worden gespecificeerd in de context van een drietal thematische clusters, te weten Ontwikkelingssamenwerking en Armoedebestrijding, Vrede en Veiligheid, en Handel en Coherentie. Zie ook para 4.

Voor de cluster Ontwikkelingssamenwerking en Armoedebestrijding zal de DAC-definitie van armoede worden gehanteerd. De Afrikanotities alsmede algemene beleidsnotities, zoals bijvoorbeeld (maar niet uitsluitend) de beleidsnotitie 'Aan elkaar verplicht - Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015' zullen het beleidskader vormen. De focus zal zijn op de resultaten van het Nederlandse beleid. Een van de vragen die in deze cluster aan de orde zal komen is of de selectiviteit in de keuze van landen, sectoren en kanalen bijgedragen heeft tot meer en betere resultaten van de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking en geleid heeft tot toegenomen donorharmonisatie. Een andere belangrijke vraag die in deze cluster zal worden onderzocht is de vraag of de Nederlandse hulp heeft bijgedragen aan een verbetering van het zwakke bestuur in (een aantal) Afrikaanse landen.

Inzake de cluster Vrede en Veiligheid zal o.m. worden onderzocht in hoeverre het Nederlandse beleid voortvloeit uit de diverse Afrika-beleidsnotitie(s), inclusief de regionale beleidsnotities. Met name zal in dit verband de vraag aan de orde komen in hoeverre de Nederlandse keuze voor een regionale benadering een positief effect heeft gehad op de resultaten. Verder zal worden onderzocht in hoeverre het Nederlandse beleid heeft aangesloten bij lokale en internationale initiatieven. Ook zal de vraag worden beantwoord hoe deze initiatieven zich verhouden met

initiatieven op het gebied van de ‘klassieke’ ontwikkelingssamenwerking (gericht op duurzame armoedebestrijding).

Tenslotte de cluster Handel en Coherentie. Coherentie van beleid kan op drie niveau's plaatsvinden: coherentie binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken, coherentie tussen de verschillende departementen en coherentie van het Nederlandse beleid versus het beleid van ontvangende landen. Bij deze evaluatie komen de drie niveaus van coherentie, afhankelijk van het thema, aan de orde. Aan deze verschillende niveaus zal aandacht worden gegeven.

Op basis van bovenstaande onderzoeksvragen en relevante beleidsnotities zal voor de drie clusters de vraagstelling nader worden uitgewerkt en vastgelegd middels toevoeging aan deze Terms of Reference.

4 Focus van de evaluatie en afbakening

Uit efficiency-overwegingen is besloten voor de ‘Afrika-evaluatie’ zoveel mogelijk gebruik te maken van relevante recent afgeronde en lopende evaluaties. Daarnaast zullen waar mogelijk evaluaties, gepland in de IOB-programmeringsperiode 2005-2009, versneld worden uitgevoerd. Voor die deelstudies waarvoor geen recente evaluaties beschikbaar zijn zullen aanvullende bureaustudies worden uitgevoerd.

4.1 Afbakening

Omdat Afrika groot en divers is, is het onmogelijk uitspraken te doen over alle thema's die betrekking hebben op alle (partner) landen/regio's in Afrika. Na bestudering van de relevante beleidsnotities is gekozen voor de volgende geografische, thematische en tijdsafbakening:

Evaluatieperiode

De Afrikanota van 1998, *Afrika ten zuiden van de Sahara* was de eerste geïntegreerde Afrikanota, wat wil zeggen dat de notitie zowel een OS als een politieke invalshoek had. Dit was een direct gevolg van de herijking van het buitenlandse beleid. De nota's die volgden hadden eveneens een geïntegreerd karakter. Besloten is om de evaluatieperiode te laten beginnen met deze nota uit 1998. Dit hoeft niet persé in te houden dat alle subevaluaties/onderdelen deze periode bestrijken. Per subevaluatie/onderdeel kan hiervan worden afgeweken en kan de geëvalueerde periode een kortere tijdsperiode omvatten.

Geografisch

Aangezien de drie Afrikanota's alleen betrekking hebben op Sub-Sahara Afrika en niet op Noord-Afrika, heeft logischerwijs de evaluatie ook alleen betrekking op Sub-Sahara Afrika. Per thema zal een verdere geografische afbakening en selectie plaatsvinden. Wanneer er in deze ToR gesproken wordt over Afrika, wordt Sub-Sahara bedoeld (SSA).

Thematisch

Omdat het qua tijd niet mogelijk is om alle onderwerpen die in de drie Afrika nota's aan de orde komen, mee te nemen voor de evaluatie, is een selectie gemaakt van drie hoofdthema's die in het huidige beleid en politieke klimaat in de belangstelling staan. Het gaat om de hoofdthema's 1) Ontwikkelingssamenwerking en Armoedebestrijding, 2) Vrede en Veiligheid en 3) Handel en Coherentie. Binnen deze thema's zal aandacht worden besteed aan de volgende onderwerpen:

Ontwikkelingssamenwerking en Armoedebestrijding:

- algemene begrotingssteun
- sectoraal beleid
- goed bestuur
- preventie en bestrijding HIV/AIDS
- stedelijke armoedebestrijding en
- landbouw/plattelandsontwikkeling⁶⁹⁴

Vrede en Veiligheid:

- conflictpreventie en -beheersing
- noodhulp/ humanitaire hulp

Handel en Coherentie:

- EU: snijbloemendossier
- WTO: katoendossier

5 Methodologie, korte aanpak per thema

De evaluatie zal bestaan uit twee delen: 1) context Sub-Sahara Afrika (SSA) en beleidsreconstructie en -analyse, 2) de beleidsintenties en -uitvoering met betrekking tot in paragraaf 4.1 genoemde thema's.

⁶⁹⁴ Dit zal onderdeel vormen van de bureaustudie WTO-katoendossier.

Per onderdeel zal bekeken worden of de gestelde evaluatievragen beantwoord zullen worden op output niveau (zijn de activiteiten conform de beleidsintenties geïdentificeerd, gepland en uitgevoerd), op outcomeniveau (zijn de doelstellingen conform de beleidsintenties gehaald) of op impactniveau (hebben de activiteiten conform de beleidsintenties bijgedragen aan het tot stand komen van de gewenste situatie, i.e. de verbeterde levensomstandigheden van de doelgroep: de armen).

5.1 Context SSA en beleidsreconstructie en -analyse

Een eerste bron voor het schrijven van de beleidsreconstructie en -analyse is geschreven materiaal welke deels al in de voorbereidingsfase is verzameld. Het gaat hierbij om de genoemde beleidsnotities in deze ToR, Memories van Toelichting op de begroting, jaarverslagen, interne documentatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Kamervragen en -antwoorden, Kamer-verslagen, speeches, artikels door bewindslieden geschreven, conferentie-verslagen en secundaire literatuur.

Ter aanvulling zullen interviews gehouden worden met de betrokken bewindslieden en betrokken ambtenaren. De interviews zullen aan de hand van semi-gestructureerde vragenlijsten worden gehouden nadat de dossierstudie is afgerond.

Tot slot zal gebruik gemaakt worden van gegevens, inzichten en analyses die voortvloeien uit de deelstudies.

De beleidsreconstructie en -analyse zal uit vier delen bestaan:

- 1) de ontwikkelingen in Sub-Sahara Afrika sinds 1990⁶⁹⁵, waarin een brede schets zal worden gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen in Afrika op basis van bestaande literatuur;
- 2) internationale samenwerking en Sub-Sahara Afrika, waarin de ontwikkeling in de internationale hulpverlening aan SSA beschreven zal worden (toege-spitst op WB/IMF, VN, VS, UK, Frankrijk, Duitsland en Japan);
- 3) het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2005, waarin het beleid zal worden gere-construeerd en geanalyseerd op basis van de notities en andere bronnen te beginnen met de Afrika-notitie van 1998;

⁶⁹⁵ De keuze van het jaar 1990 hangt samen met de politieke hervormingen en liberalisatie (o.a. democratisering, meerpartijenverkiezingen) en de economische hervormingen en liberalisatie (o.a. aanpassingsprogramma's) die vanaf dit jaar in toenemende mate in de meeste landen van Sub-Sahara Afrika werden geïntroduceerd. Het begrip goed bestuur ('good governance') werd ook vanaf het begin van de jaren '90 steeds meer gehanteerd.

- 4) de uitvoering van het Nederlandse beleid 1998-2005, waarin een kwantitatieve en kwalitatieve inventarisatie zal worden gegeven van de mate waarin en de wijze waarop de beleidsvoornemens daadwerkelijk zijn/ worden uitgevoerd.

5.2 Thematische hoofdstukken

Voor het schrijven van de thematische hoofdstukken zal gebruik worden gemaakt van reeds afgeronde en van lopende IOB-evaluaties, aangevuld waar nodig met bureaustudies.

5.2.1 Gebruik van recent afgeronde/ lopende evaluaties

In enkele recent afgeronde/lopende IOB-evaluaties, die qua thema relevant zijn voor de Afrika-evaluatie, wordt ruime aandacht besteed aan Afrika. Het gaat om de volgende evaluaties:

- Algemene Begrotingssteun (Burkina Faso, Mozambique, Rwanda, Uganda)
- Sectorale Benadering (Burkina Faso, Uganda, Zambia)
- Stedelijke armoede bestrijding (Ethiopië, Zuid-Afrika)
- Humanitaire Hulp (Grote Meren, Sudan/Darfur, Somalië)
- HIV-Aids beleid (nog te bepalen regio/land)

Ten behoeve van de Afrika-evaluatie zullen samenvattingen geschreven worden van de resultaten die betrekking hebben op Afrika. Waar nodig zal aanvullende informatie worden gebruikt, eventueel inzake andere dan genoemde landen. Voor de gebruikte methodologie van deze evaluaties wordt verwezen naar de ToRs die voorafgaand aan de uitvoering zijn opgesteld, in samenhang met deze ToR van de Afrika evaluatie.

Ook zal worden gebruik gemaakt van bestaande (recente) decentrale evaluaties en reviews, mits hun Terms of Reference compatibel is met die van de Afrika-evaluatie. Er is op dit gebied ruim materiaal beschikbaar, waaruit een keuze zal worden gemaakt, onder meer:

- Het Vredesfonds (2004), Stabiliteitsfonds(2006),
- Verkiezingsondersteuning (2005),
- Het Netherlands Institute for Multiparty Democracy (2006),
- Joint review of Dutch-South African Development Cooperation (2003),
- Appraisal of the Decentralization process in Rwanda (2003),
- Evaluatie van het World-Bank-Netherlands Partnership Programma ('Water, Water Everywhere', 2003; algemene evaluatie, 2003),
- Externe evaluatie van de 'Netherlands Water Unit Programme' (2003).

5.3.2 Bureaustudies

Specifiek ten behoeve van de Afrika-evaluatie zullen voor twee thema's aanvullende bureaustudies worden uitgevoerd. Het betreft de thema's:

- Vrede en Veiligheid;
- Handel en Coherentie.

Vrede en Veiligheid

Het thema Vrede en Veiligheid zal worden behandeld aan de hand van twee invalshoeken en voor het merendeel met gebruikmaking van bestaand materiaal:

- a) humanitaire hulp (met o.a. aandacht voor het Grote Merengebied), dit zal geschieden aan de hand van de resultaten van een Joint evaluatie waarin IOB een deelevaluatie voor haar rekening heeft genomen en die in 2006 beschikbaar zal komen -zie para 5.3.1);
- b) conflictpreventie en - beheersing (gefocust op het Grote Merengebied), dit zal gebeuren op basis van de resultaten van de evaluaties van het Vredesfonds (2003) en het Stabiliteitsfonds (2006) - zie para 5.3.1), indien nodig gecompleteerd met een aanvullende bureaustudie /beleidsdoorlichting aangaande het Nederlandse beleid inzake het Grote Merengebied.

Om de benodigde informatie te verkrijgen voor deze delen zal zowel dossieronderzoek gedaan worden als interviews gehouden worden, in Nederland en indien noodzakelijk ook in de betreffende regio's.

Handel en Coherentie

Het thema Handel en Coherentie zal worden behandeld aan de hand van de twee dossiers:

- a) EU: het snijbloemendossier;
- b) WTO: het katoendossier.

Het betreft in beide gevallen dossierstudies.

De productie van snijbloemen voor de export is in een groeiend aantal Afrikaanse landen een in belang toenemende economische activiteit. Het betreft hier met name de Oostafrikaanse landen Ethiopië, Kenia, Oeganda en Tanzania en in Zuidelijk Afrika Zambia, Zimbabwe en Zuid Afrika. De arbeidsintensieve productie van snijbloemen stimuleert het particuliere bedrijfsleven, zorgt voor werkgelegen-

heid, creëert inkomen, zorgt voor inkomensdiversificatie, levert deviezen op en is een belangrijke bron van innovatie en onderzoek & ontwikkeling. Daarnaast is de verwerking, handel en het transport van snijbloemen van grote betekenis.

Het EU-snijbloemendossier zal het licht laten schijnen op coherentie- en effectiviteitsvragen betrekking hebbend op:

- de gevolgen van het EU-handelsbeleid voor de productie van en handel in snijbloemen uit Afrikaanse landen - dit onderdeel zal ook aandacht besteden aan de Nederlandse inzet op importcontroleregimes;
- de politieke en diplomatieke opstelling van Nederland in de relevante fora;
- de kruisverbanden tussen het Nederlandse en Afrikaanse bedrijfsleven;
- de door Nederland gesteunde bilaterale hulpprogramma's in partnerlanden, o.a. in het kader van WSSD-partnerships (WSSD: World Summit on Sustainable Development);
- de inzet van bedrijfsleveninstrumenten als bijv. PSOM (Programma Samenwerking Opkomende Markten).

Het WTO-katoendossier onderzoekt de opstelling van Nederland in WTO en andere relevante fora inzake de landbouwonderhandelingen, met name ten aanzien van de katoen. Daarnaast zal de Nederlandse steun aan de katoensector in Afrikaanse partnerlanden op basis van bestaand evaluatiemateriaal worden onderzocht. Het gaat hier met name om de Nederlandse steun aan de katoensector in West Afrika (Mali, Burkina Faso, Benin), eventueel ook in Tanzania.

De bureaustudies betreffende de EU (snijbloemen) en de WTO (katoen) zullen worden gebaseerd op dossieronderzoek, literatuurstudie en interviews.

5.3 Representativiteit

De evaluatie zal betrekking hebben op een aantal belangrijke thema's: bestrijding van armoede, ondersteuning van sociaaleconomische ontwikkeling, stimulering van het bedrijfsleven, vergroting lokale capaciteit, bevordering van vrede en veiligheid, stimuleren en steunen van een grotere deelname van Afrikaanse partnerlanden aan de internationale handel. Binnen deze thema's worden landen en regio's van Sub-Sahara Afrika geselecteerd.

Hoewel door de veelheid van case studies binnen deze thema's sommige landen en regio's vanuit meerdere invalshoeken zullen worden onderzocht is er door de afwezigheid van een systematische selectie van landen, thema's en deelstudies

geen sprake van dat de evaluatieresultaten als representatief mogen worden beschouwd voor de uitvoering van het Nederlandse Afrikabeleid sinds 1998.

Dit, en de noodzakelijke afbakening die ten grondslag lag aan de beslissing op korte termijn een beleidsdoorlichting c.q. evaluatie te publiceren, maken dat er geen algemeen geldende uitspraken en conclusies zullen kunnen worden gemaakt. De evaluatie heeft dus geen representatief karakter, maar zal eerder illustratief zijn, hoewel zij op grote variaties in geografische gebieden en in thema's betrekking heeft, waarbij elk van de 15 Afrikaanse partnerlanden van Nederland aan de orde zal komen.

6 Organisatie, planning en begroting

6.1 Organisatie

De evaluatie zal door IOB zelf worden uitgevoerd. Zij zal plaatsvinden onder dagelijkse leiding van dr. F.Ph.M van der Kraaij, inspecteur IOB. Gegeven de hoeveelheid terreinen van de evaluatie en het tijdsplan is het praktisch hierbij een externe senior consultant in te schakelen. Tot de taken van laatstgenoemde zullen behoren het assisteren bij de planning en uitvoering van de evaluatie, bij de supervisie en algemene coördinatie van de verschillende onderdelen en het schrijven van de eindrapportage. De selectie van de senior consultant zal plaatsvinden aan de hand van een aantal criteria waarvan onder meer deel uitmaken: gebleken geschiktheid blijktens opleiding en Afrika-ervaring (CV), beschikbaarheid, onafhankelijkheid, en prijsstelling/tarieven.

De deelstudies en -evaluaties (hoofdstukken) die gebaseerd zijn op recente of binnenkort te publiceren IOB-publicaties zullen worden aangeleverd door de betreffende IOB-inspecteur die verantwoordelijk was/is voor hun totstandkoming.

De overige onderdelen van de evaluatie zullen door het duo Van der Kraaij & senior consultant worden verzorgd. Hierbij is het mogelijk dat voor de deelstudies die niet door de ervaring van een van deze twee wordt gedekt een beroep zal worden gedaan op expertise van derden.

Voor de reeds afgeronde of binnenkort af te ronden IOB-evaluaties wordt geschat dat er 15 à 20 dagen (per evaluatie/hoofdstuk) nodig zullen zijn voor het schrijven van samenvattingen van de voor de Afrika-evaluatie relevante bevindingen. De voorbereiding, uitvoering en rapportage van de nog uit te voeren onderdelen (bureaustudies) zullen maximaal 30 dagen (per deelstudie) in beslag nemen

(voorlopige schatting). Indien nodig zullen hiervoor onderzoeksmedewerkers worden ingeschakeld.

De senior consultant zal in principe via de Europese aanbestedingsregels worden geworven. Hiervoor is op 29 november 2005 een vooraankondiging geplaatst op www.aanbestedingskalender.nl. De aanbestedingsprocedure is 52 dagen later, op 20/01/2006, van start gaan. Geïnteresseerde kandidaten is gevraagd bij het indienen van hun offerte eveneens een globaal Plan van Aanpak (onderzoekplan) gecombineerd met een begroting te presenteren. De ARVODI zijn hierbij van toepassing. Zo spoedig mogelijk na de selectie van een senior consultant zal een contract met zijn/haar organisatie worden gesloten. Indien nodig zullen door de gecontracteerde organisatie vervolgens overeenkomsten worden gesloten met onderaannemers die deelstudies zullen uitvoeren.

Voor de inhoudelijke begeleiding zal een referentiegroep in het leven worden geroepen van maximaal vier personen. Deze deskundigen zullen schriftelijk om commentaar op de hen voorgelegde documentatie (concepten) worden gevraagd. Daarnaast zal/zullen een of twee nog nader te bepalen IOB-inspecteurs als meelezer fungeren.

6.2 Planning

In 2006 wordt begonnen met de uitvoering van deze evaluatie. In het 1^e trimester vindt de aanbestedingsprocedure plaats voor de hoofdconsultant. Gezien de tijd die met de officiële regelgeving inzake de aanbestedingsprocedures en verwante activiteiten is gemoeid zal pas in de loop van het 2^e trimester kunnen worden overgegaan tot contractering van de senior consultant. Het tweede kwartaal zal verder worden gebruikt voor het opstarten van de evaluatie: dossieronderzoek van deelstudies, verdere uitwerking plan van aanpak, identificatie, selectie en contractering van eventueel benodigde deskundigen voor deelstudies etc.

In het 2^e en 3^e trimester zullen de hoofdstukken gebaseerd op bestaande IOB-evaluaties en andere, decentrale evaluaties en reviews worden geschreven. Ook zullen in deze periode de bureaustudies worden uitgevoerd en zal de basis worden gelegd voor de hoofdstukken over de context van Sub-Sahara Afrika en de beleidsreconstructie en -analyse.

In de loop van het 4^e trimester zal al het benodigde materiaal voor het schrijven van het concept-eindrapport beschikbaar dienen te komen. Het schrijven van het Nederlandstalige eindrapport zal naar schatting drie maanden in beslag nemen

(tot einde 1^e trimester 2007). In de loop van het 2^e kwartaal 2007 zal het concept-eindrapport door de referentiegroep worden becommentarieerd en voor 'peer review' worden voorgelegd aan een IOB-bureauvergadering, waarna - na eventuele aanpassingen - publicatie van de definitieve tekst kan volgen (medio 2007).

Bijlage 3 Organisatie van de evaluatie

Deze bijlage presenteert de organisatie van de evaluatie van het bilaterale Nederlandse Afrikabeleid in de periode 1998 t/m 2006, en het verloop van de uitvoering.

De voorbereidingen startten zomer 2005 en bestonden uit i) een inventarisatie van de belangrijkste beleidsdocumenten, Kamerstukken, andere documentatie en bronnenmateriaal, ii) een algemeen overzicht van gefinancierde activiteiten en iii) het interviewen van sleutelpersonen en andere betrokkenen bij de opzet en uitvoering van het Afrikabeleid sinds 1998. Begin 2006 werden de *Terms of Reference* (ToR) voor de evaluatie besproken met de leiding van het ministerie van Buitenlandse Zaken; waarnemend directeur IOB dr. Henri Jorritsma stelde deze in maart 2006 vast. Voor de selectie en werving van de hoofdconsultant zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen en procedures gevolgd.

De evaluatie is uitgevoerd door IOB-inspecteur dr. Fred van der Kraaij en de externe hoofdconsultant, drs. Eric Kamphuis (ETC Foundation). Het IOB-evaluatieteam bestond verder uit onderzoeksmedewerkers drs. Rafaëla Feddes, drs. Liesbeth Kuyate-Inberg, drs. Ydwine Willemsma en drs. Reinier van Winden. Daarnaast hebben IOB-inspecteurs en externe deskundigen bijgedragen aan een aantal hoofdstukken. De externe redacteur Karolien Bais verzorgde de eindredactie en schreef de samenvatting.

Volgens gebruikelijke IOB-procedures is bij aanvang van de evaluatie in 2006 een referentiegroep van deskundigen samengesteld. Deze heeft commentaar geleverd op de deelstudies en de ontwerp teksten in de loop van de uitvoering van de evaluatie. Zij bestond uit de externe deskundigen prof. dr. Ton Dietz, dr. Pitou van Dijck en drs. Caroline van Dullemen. De interne leden van de referentiegroep (ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken) waren drs. Frederik

Haver Droeze en drs. Martin Koper. Ad hoc namen de verantwoordelijke beleidsmedewerkers deel aan bijeenkomsten: drs. Joost Andriessen, ir. Louise Anten, lt.-kol. Toine Beukering (ministerie van Defensie), drs. Maarten Brouwer, ir. Reina Buijs, drs. Ineke Duijvestijn, drs. Anke van Dam, ir. Jan Klugkist, drs. Ronald Siebes, mr. drs. Simon Tuinstra en drs. Paul Zwetsloot. Vanuit IOB gaven inspecteurs Henri Jorritsma, drs. Ted Kliet, dr. Nico van Niekerk en ir. Hans Slot advies over de opzet van de evaluatie, ontwerp teksten en het concept-eindrapport.

Op 7 september 2007 is het concept-eindrapport besproken met nagenoeg alle (zestien) Nederlandse ambassadeurs in Sub-Sahara Afrika, de directeur-generaal Internationale Samenwerking mr. Ruud Treffers, de directeur van de Directie Sub-Sahara Afrika (DAF) drs. Wepke Kingma en de referentiegroep leden. De uitkomst van de bespreking en de later toegezonden commentaren hebben bijgedragen aan de eindversie van het evaluatierapport.

Tijdens het hele evaluatietraject is frequent overleg gevoerd met de leiding en met beleidsmedewerkers van de Directie Sub-Sahara Afrika. Ook is samengewerkt met drs. Huub Hendrix, die verantwoordelijk was voor de interne *review* van het beleidsdocument *Sterke Mensen, Zwakke Staten*, dat begin 2007 werd gepresenteerd.

Algemene uitvoering van de evaluatie

De evaluatie bestond uit een reconstructie van het Nederlandse beleid in de evaluatieperiode 1998-2006 en vijftien deelevaluaties en deelstudies, die bij elkaar 42 landenstudies omvatten.

Om redenen van tijdswinst en de noodzaak duplicatie te vermijden is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaand evaluatiemateriaal, te weten zeven IOB-evaluaties en een externe (internationale) evaluatie. Aanvullend zijn zes bureaustudies uitgevoerd. Zo is gebruik gemaakt van vier recent afgeronde IOB-evaluaties (schuldverlichting, sectorale benadering, humanitaire hulp, water & sanitatie), twee IOB-evaluaties in uitvoering (stedelijke armoedebestrijding en onderwijs), een versneld uitgevoerde IOB-evaluatie (hiv/aids), vier bureaustudies met veldbezoek (instrumenten voor goed bestuur; versterking van de rechtsstaat; handel en coherentie) en drie bureaustudies zonder veldbezoek (plattelandsontwikkeling, conflicten). Voor de deelstudie algemene begrotingssteun zijn drie recente internationale evaluaties benut, aangevuld met een bureaustudie (zonder veldbezoek).

De evaluatie betrof Nederlandse financieringen in zeventien landen in Sub-Sahara

Afrika: twaalf van de vijftien partnerlanden en vijf niet-partnerlanden.⁶⁹⁶ (Zie ook Box 1 en 2.)

De volgende methoden zijn gebruikt om informatie en materiaal te verzamelen en te analyseren: i) studie van intern en extern bronnenmateriaal, ii) inventarisatie van de bilaterale activiteiten en uitgaven in Sub-Sahara Afrika gedurende 1998-2006 op basis van de financieel-administratieve systemen Midas (tot 2002) en Piramide (na 2002), iii) dossierstudies van aldus geïnventariseerde activiteiten, iv) interviews met huidige en voormalige beleidsmedewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken, staf van het ministerie van Defensie, Nederlandse deskundigen, medewerkers van centrale en decentrale Afrikaanse overheden, medewerkers van private en maatschappelijke organisaties, en vertegenwoordigers van bilaterale en multilaterale donoren, iv) statistische methoden middels de IOB-impactstudies.

Uitvoering per deelstudie

De hoofdstukken 1 t/m 5 en 17 zijn van de hand van het IOB-evaluatieteam, op basis van interviews met bronnen binnen en buiten het ministerie van Buitenlandse Zaken, literatuur- en dossieronderzoek, en exploitatie van de data van de financieel-administratieve systemen Midas en Piramide. De reconstructie van het Nederlandse beleid is uitgevoerd door Eric Kamphuis, ondersteund door Rafaëla Feddes en Reinier van Winden. Het cijfermateriaal over de bilaterale uitgaven is uitgezocht door Liesbeth Kuyate-Inberg. Het hoofdstuk over schuldkwijtschelding is geschreven door Fred van der Kraaij. De eindconclusies zijn geschreven door Eric Kamphuis en Fred van der Kraaij.

De deelstudies zijn in drie clusters in te delen: 1) Ontwikkelingssamenwerking en armoedebestrijding, 2) Vrede en veiligheid, 3) Handel en coherentie. Hieronder wordt kort per deelstudie aangegeven onder wiens verantwoordelijkheid zij is uitgevoerd, wanneer deze heeft plaatsgevonden, en welke evaluatiemethodologie is gehanteerd.

⁶⁹⁶ Partnerlanden: Benin, Burkina Faso, Ethiopië, Ghana, Kenia, Mali, Mozambique, Rwanda, Tanzania, Zambia, Zimbabwe en Zuid-Afrika. Niet-partnerlanden: Burundi, Democratische Republiek Congo, Nigeria, Sudan en Somalië.

1 Ontwikkelingssamenwerking en armoedebestrijding

Schuldkwijtschelding (hoofdstuk 5)

Schuldkwijtschelding vormde bij de opzet van de evaluatie geen aparte deelstudie. In de loop van 2007 bleek het gerechtvaardigd een aanvullende korte studie te doen naar het Nederlandse schuldverlichtingsbeleid. Op basis van de IOB-evaluatie van schuldverlichting (2003), aangevuld met cijfermateriaal, dossieronderzoek en een aantal interviews met beleidsmedewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken is dit hoofdstuk tot stand gekomen.

Algemene begrotingssteun (hoofdstuk 6)

Deze deelstudie is gebaseerd op een bureaustudie die de Nederlandse beleidscontext en besluitvorming in beeld bracht en op de resultaten van drie internationale evaluaties. Voor de resultaten van algemene begrotingssteun is voor Burkina, Mozambique en Uganda gebruik gemaakt van een internationale evaluatie van algemene begrotingssteun (2006) waaraan IOB heeft deelgenomen (Fred van der Kraaij, in samenwerking met drs. Martin van der Linden/Ecorys) en van twee door DfID uitgevoerde evaluaties die hetzelfde evaluatie-*framework* hanteerden (Ghana en Tanzania, 2006). Voor de aanvullende bureaustudie zijn interviews gehouden met beleidsmedewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en externe deskundigen, en is een dossierstudie uitgevoerd. Martin Van der Linden (Ecorys) verrichtte de aanzet tot de tekst van het hoofdstuk, met de aanvullende bureaustudie gecombineerd door Fred van der Kraaij, die daarbij ondersteuning kreeg van Reinier van Winden.

Sectorsteun (hoofdstuk 7)

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de IOB-evaluatie *Van projecthulp naar sectorsteun*, in 2006 door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aangeboden aan de Tweede Kamer, vergezeld van haar beleidsreactie. De betreffende evaluator, IOB-inspecteur Nico van Niekerk, en dr. Jan Sterkenburg (extern consultant) hebben het oorspronkelijke evaluatierapport bewerkt en aangevuld met cijfermateriaal, dossier- en literatuuronderzoek. De onderzochte landen zijn Burkina Faso, Mozambique, Tanzania, Uganda en Zambia.

Basisonderwijs (hoofdstuk 8)

Dit hoofdstuk bevat een beleidsreconstructie en -analyse en twee IOB-impactstudies over basisonderwijs in Uganda en Zambia. De beleidsreconstructie is geschreven door IOB-inspecteur drs. Antonie de Kemp in samenwerking met Eric Kamphuis, met een bijdrage van dr. Rogier van 't Rood (extern consultant), op basis van

dossieronderzoek en interviews, zowel in Nederland als in Uganda. De impactstudies zijn een bewerking van de (in uitvoering zijnde) impactevaluaties en geschreven door Antonie de Kemp. Dit hoofdstuk was niet voorzien in de oorspronkelijke *Terms of Reference* (ToR). Het hoofdstuk is door het IOB-evaluatieteam toegevoegd, in overleg met de referentiegroep, nadat in de beleidsanalyse het grote belang van de onderwijssector was gebleken. De impactstudies zijn verricht door Antonie de Kemp.

Plattelandsontwikkeling (hoofdstuk 9)

Ook dit hoofdstuk is toegevoegd aan de oorspronkelijke ToR op verzoek van de referentiegroep. Het bevat drie delen:

- een bureaustudie naar plattelandsontwikkeling in Mali, Tanzania en Zambia, in 2006 verricht door drs. Bert Lof, drs. Miranda Verburg en drs. Mariana Wongtschowski (ETC Foundation). Zij maakten gebruik van bronnenmateriaal en hielden aanvullende interviews;
- een bureaustudie naar een groot plattelandsprogramma in Mali door het ETC-team;
- de samenvatting van een recente IOB-impactevaluatie over water en sanitatie in Tanzania, onderzocht door IOB-inspecteur drs. Rita Tesselaar. De evaluatie *Water supply and sanitation programmes, Shinyanga region, Tanzania 1990-2006* is door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in 2007 aan de Tweede Kamer aangeboden, tezamen met zijn beleidsreactie.

Stedelijke armoedebestrijding (hoofdstuk 10)

Dit hoofdstuk is een verkorte versie van een deel van de betreffende IOB-evaluatie, die onder verantwoordelijkheid van IOB-inspecteur Hans Slot wordt uitgevoerd. De twee bestudeerde Afrikaanse landen zijn Ethiopië en Zuid-Afrika. De beleidsanalyse is gebaseerd op dossieronderzoek en interviews; de landenstudies zijn mede gebaseerd op veldonderzoek.

Hiv/aids (hoofdstuk 11)

Dit hoofdstuk is een bewerking van de IOB-evaluatie van het Nederlands beleid inzake hiv/aids, die door IOB-inspecteur dr. Marijke Stegeman is uitgevoerd in samenwerking met IOB-onderzoeksmedewerker Rafaëla Feddes. Voor de dossierstudie bracht het team in 2006 een kort bezoek aan de Nederlandse ambassades in Zambia en Zimbabwe. Voor archiefonderzoek en interviews zijn in 2006 Ethiopië en Zuid-Afrika bezocht. Nigeria, eveneens een casestudieland, is niet bezocht omdat Nederland er weinig activiteiten heeft op het gebied van hiv/aids.

Drs. Arend Pieper (teamleider) en onderzoeksmedewerkster Rafaëla Feddes voerden de lokale studies uit. In Ethiopië maakte ook Rachel Albone en in Zuid-Afrika Pebetse Maleka deel uit van het evaluatieteam. Er zijn interviews gehouden met medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de ambassades, lokale overheden, andere deskundigen, vertegenwoordigers van donoren en van het maatschappelijk middenveld.

Instrumenten voor goed bestuur (hoofdstuk 12)

In januari-maart 2007 heeft een onderzoeksteam, bestaande uit drs. Gerard Prinsen (teamleider en extern consultant), drs. Marc van den Muyzenberg (ROI International) en IOB- onderzoeksmedewerkers Rafaëla Feddes en Liesbeth Kuyate-Inberg, de instrumenten voor goed bestuur geëvalueerd. De drie casestudies betroffen Ghana (Gerard Prinsen en Rafaëla Feddes), Mali (Gerard Prinsen en Liesbeth Kuyate-Inberg) en Tanzania (Marc van den Muyzenberg en Rafaëla Feddes). De reconstructie en analyse zijn gebaseerd op i) bronnenmateriaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken en counterparts, ii) interviews met huidige en voormalige beleidsambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken, zowel in Den Haag als op de Nederlandse ambassades, Nederlandse deskundigen, medewerkers van centrale en decentrale Afrikaanse overheden, medewerkers van private en maatschappelijke organisaties, en vertegenwoordigers van bilaterale en multilaterale donoren.

Versterking van de rechtsstaat (hoofdstuk 13)

In december 2006-januari 2007 is deze deelstudie uitgevoerd door dr. Barbara Oomen (Roosevelt Academy) en Rafaëla Feddes (IOB), die voor dossierstudie en interviews de ambassades in Kigali en Pretoria bezocht hebben. Ook medewerkers op het departement en Nederlandse en buitenlandse externe deskundigen zijn als bron geraadpleegd. Het eindrapport is door Karolien Bais bewerkt tot dit hoofdstuk.

2 Vrede en Veiligheid

Conflicten (hoofdstuk 14)

Dit hoofdstuk bevat twee deelstudies. Het beleid voor het Grote Merengebied (partnerlanden Uganda en Rwanda en niet-partnerlanden Burundi en de Democratische Republiek Congo) is eind 2006 onderzocht door drs. Hannelore Delcour en prof. dr. Stefaan Marysse (Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en Beheer, Antwerpen), samen met IOB-onderzoeksmedewerker Reinier van Winden. Daarbij is gebruik gemaakt van een dossierstudie van gefinancierde activiteiten en interviews met medewerkers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

In de loop van 2007 bleek het gerechtvaardigd een aanvullende bureaustudie te doen naar het Nederlandse beleid in de Hoorn van Afrika, met speciale aandacht voor Sudan. Deze is najaar 2007 verricht door drs. Mariska van Beijnum (Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael) op basis van literatuur. Het IOB-evaluatieteam deed voor dit onderdeel dossieronderzoek en interviewde beleidsmedewerkers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

Humanitaire Hulp (hoofdstuk 15)

Dit hoofdstuk is een verkorte versie en actualisering van de IOB-evaluatie *Dutch Humanitarian Assistance* die met haar beleidsreactie in oktober 2006 door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer is aangeboden. De betreffende IOB-inspecteur Ted Kliest bewerkte het evaluatierapport tot dit hoofdstuk. De Afrikaanse landen die worden behandeld in bovengenoemde evaluatie (Burundi, Democratische Republiek Congo, Sudan en Somalië, alle vier niet-partnerland in de evaluatieperiode) zijn als casestudielanden opgenomen in het hoofdstuk.

3 Handel en Coherentie

Handel en coherentie (hoofdstuk 16)

Dit hoofdstuk bevat twee deelstudies. Een deelstudie behandelt het katoendossier en de uitvoering daarvan in Benin, Burkina Faso en Mali. De andere deelstudie betreft het snijbloemendossier en de uitvoering daarvan in Kenia, Tanzania, Uganda en Zambia.

Voor de twee deelstudies zijn bureaustudies en veldonderzoek gedaan. Voor de bureaustudies is bronnenmateriaal geanalyseerd, een inventarisatie gemaakt van alle relevante activiteiten die onder de verschillende beleidsinstrumenten zijn gefinancierd, en interviews gehouden met beleidsmedewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het veldonderzoek was gericht op verificatie van de bevindingen van de bureaustudies en identificatie en aanvulling van mogelijke 'witte vlekken' in de gegevens.

Voor het katoendossier vond veldonderzoek plaats in Benin en Mali; voor snijbloemen in Kenia. Dat gebeurde in januari-februari 2007 door de externe evaluator, drs. Ronald Rodts, die in Nederland werd bijgestaan door de IOB-onderzoekers Liesbeth Kuyate-Inberg (katoen) en Ydwine Willemsma (snijbloemen). In de bezochte landen zijn dossiers bestudeerd en interviews gehouden met

ambassadestaf en met belanghebbenden zoals uitvoerders, beheerders en leden van stuurgroepen en begeleidingsgroepen.

Box 1 Thematische focus: 42 landenstudies in 15 deelonderzoeken

1. Ontwikkelingssamenwerking en armoedebestrijding:

Algemene begrotingssteun*:	Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Tanzania, Uganda
Sectorsteun*:	Burkina Faso, Mozambique, Tanzania, Uganda, Zambia
Onderwijs*:	Uganda, Zambia (impactevaluatie)
Water en sanitatie*:	Tanzania (impactevaluatie)
Stedelijke armoedebestrijding*:	Ethiopië, Zuid-Afrika
Hiv/aids**:	Ethiopië, Nigeria, Zuid-Afrika
Instrumenten voor goed bestuur***:	Ghana, Mali, Tanzania
Versterking van de rechtsstaat****:	Rwanda, Zuid-Afrika
Plattelandsonwikkeling****:	Mali, Tanzania, Zambia

2. Vrede en veiligheid:

Conflicten****:	Burundi, Democratische Republiek Congo, Rwanda, Uganda, Sudan
Humanitaire hulp*:	Burundi, Democratische Republiek Congo, Sudan, Somalië

3. Handel en coherentie:

Snijbloemen***:	Kenia, Tanzania, Uganda, Zambia
Katoen***:	Benin, Burkina Faso, Mali

* gebruik van recent afgeronde en lopende evaluaties

** versnelde uitvoering geplande evaluaties

*** bureaustudies met veldbezoek

**** bureaustudies zonder veldbezoek

Box 2 Geografische dekking: 17 landen

12 partnerlanden:	
Benin	Katoen
Burkina Faso	Algemene begrotingssteun, sectorsteun, katoen
Ethiopië	Hiv/aids, stedelijke armoedebestrijding
Ghana	Algemene begrotingssteun, instrumenten voor goed bestuur
Kenia	Snijbloemen
Mali	Plattelandsontwikkeling, instrumenten voor goed bestuur, katoen
Mozambique	Algemene begrotingssteun, sectorsteun
Rwanda	Versterking van de rechtsstaat, conflicten
Tanzania	Algemene begrotingssteun, sectorsteun, plattelandsontwikkeling, instrumenten voor goed bestuur, snijbloemen
Uganda	Algemene begrotingssteun, sectorsteun, conflicten, onderwijs, snijbloemen
Zambia	Plattelandsontwikkeling, onderwijs, sectorsteun, snijbloemen
Zuid-Afrika	Hiv/aids, stedelijke armoedebestrijding, versterking van de rechtsstaat
5 niet-partnerlanden:	
Burundi	Conflicten, humanitaire hulp
Dem. Rep. Congo	Conflicten, humanitaire hulp, schuldkwijtschelding
Nigeria	Hiv/aids, schuldkwijtschelding
Sudan	Conflicten, humanitaire hulp
Somalië	Humanitaire hulp

Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen

Algemene publicaties

Abrahamsen, R. (2000) *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*, London: Zed Books.

Adam, C. en Gunning, J. (2002) 'Redesigning the Aid Contract: Donors' Use of Performance Indicators in Uganda', in *World Development*, Volume 30 No 12, p. 2045-56.

Addison, T., Mavrotas, G. en McGillivray, M. (2005) 'Aid to Africa: An Unfinished Agenda', in *Journal of International Development*, Volume 17 No 88, p. 989-1001.

Advance Consulting (2004) *Evaluation of the Executive Director at the Uganda Flower Exporter's Association, Final report*, Monterey: Advance Consulting.

Afrika Studie Centrum (2006) *Final report Regional expert meeting East Africa 1*, DPRN rapport no. 1, Leiden.

Ampiah, K. (2005) 'Japan and the Development of Africa; A Preliminary Evaluation of the TICAD', in *African Affairs*, Volume 104 No 414, p. 97-115.

Arndt, C. en Oman, C. (2006) 'Uses and Abuses of Governance Indicators', *OECD Development Centre Studies*, edited by OECD, Parijs: OECD.

Arnold, G. (2005) *Africa, A modern History*, Londen: Atlantic Books.

Aron, J. (Ellis, S., ed.) (1996), *The Institutional Foundations of Growth, in Africa Now*, Oxford: James Currey Publishers.

Arrighi, G. (2002) *The African Crisis*, in *New Left Review* 15, mei-juni 2002.

Aw, D. en Diemer, G. (2005) *Making a Large Irrigation Scheme Work. A case study from Mali*, Washington: World Bank.

Baffes, J. (2003) *Cotton Market Setting Policies, Issues and Facts*, Mimeo, Washington: World Bank.

Bais, K. (1995) *De sociale top in Kopenhagen, over armoede, werkloosheid en sociale uitsluiting*, Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken.

Barr, M.S., en Reuven S.A.J. (2005) 'Globalization, Law & Development: Introduction and Overview', in *The John M. Olin Center for Law & Economics Working Paper Series*, 13, Michigan: The University of Michigan Law School.

Batley, R., Bjørnstad, L. en Cumbi, A. (2006) *Mozambique country report. Joint evaluation of General Budget Support 1994-2004*, University of Birmingham: International Development Department.

Beijnum, M. van en Goor, L. van de (2006) *The Netherlands and its Whole of Government Approach on Fragile States - Case study Sudan*, Den Haag: Clingendael Instituut.

Bellamy, M. (ed. Dunnen, D. den) (2007) 'Africa Command: Het juiste idee op het juiste moment?', in *Atlantisch Perspectief* 2007, Jaargang 31 No 7, p. 8-12.

Berg, E. (1981) *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, Washington: World Bank.

Bonneval, P., Kuper, M. en Tonneau, J.-P. (ed.) (2001) *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali: Succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement*, Parijs.

Booth, D. et al (2005) *Revised final report of the Joint evaluation of budget support in Tanzania, 1995-2004*, Londen: Overseas Development Institute.

Bos-Ollermann, Hilde (2006) *Versterking Van De Rechtsstaat in Partnerlanden: Een Evaluatie Van Programma's En Projecten*, Leiden: Kenniscentrum Rechtsstaat en Ontwikkeling.

- J. Bossuyt en J. Gould (2000) *Decentralisation and poverty reduction: elaborating the linkages*, Policy Management Brief No 12, Maastricht: ECDPM.
- Bourguignon, F. en Sundberg, M. (2006) *Aid Effectiveness - Opening the Black Box*, Washington: World Bank.
- Brinkerhoff, D. (2000) 'Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts: An Analytical Framework', in *Public Administration and Development*, Volume 20 No 2000, p. 239-52.
- Bryceson, D. et al (2005) *A Review of 46 Evaluation Studies of DGIS-funded Projects in the Themes Agricultural Research, Natural Resource Management, Water Management and Area Development and the Implications for the Sector Wide Approach*, Utrecht: CERES.
- Buijtenhuijs, R. en Rijniere, E. (1993) *Democratization in Sub-Saharan Africa 1989-1992*, ACS Research report 51, Leiden: Afrika Studiecentrum.
- Buise, H. en Veen E. van (2006) *Beleidskader Soedan 2007-2008; Gewapend conflict, stabiliteit en vrede*, Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken.
- BWP Bretton Woods Project (2006) 'Analysis Casts Doubt on Bank Scorecard: CPIA Numbers Made Public for First Time', *Bretton Woods Update* 52, Sep/Oct 2006.
- Canavire, G. et al (2006) *Assessing Allocation of Aid, Development Concerns and the Self-Interest of Donors*, Kiel Working Papers No 1253, Kiel Institute for the World Economy.
- Carothers, Th. (1998) 'The Rule of Law', in *Foreign Affairs*, Volume 77 No 2, p. 95-106.
- Carothers, Th. (2003) *Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge*, Working paper, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers, Th. (2006) *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers, Th. (2006) 'The Problem of Knowledge', in *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge* (ed. Carothers, Th.) Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Carothers, Th. (2006) 'The Rule-of-Law Revival', in *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge* (ed. Carothers, Th.) Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

HILL (2006) *The Rule of Law in an Internationalised World: High Level Expert Panel Report*, Den Haag.

HILL (2006) *The Rule of Law in an Internationalised World: Looking for the Right Questions, Concept Paper for Expert Seminar to Be Held in the Hague on 25 April 2006*, Den Haag.

Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden (CBI) (1999) *Feasibility Study for new export promotion program for cut flowers East and Southern Africa (Kenya, Zimbabwe, Zambia, Tanzania, Uganda)*, Rotterdam.

Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden (CBI) (2002) *Mid-term needs assessment Flowers Uganda*, Rotterdam.

Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden (CBI) (2003) *Mid-term needs assessment Zambia*, Rotterdam.

Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden (CBI) (2003) *Mid-term needs assessment Flowers Kenya*, Rotterdam.

Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden (CBI) (2005) *EU Market Survey, Cut flowers and foliage*, Rotterdam.

Chabal P. en Daloz J.-P. (1999) *Africa Works. Disorder as a Political Instrument*, Oxford: James Currey Press.

Claessens, S. Cassimon, D. en Campenhout, B. van (2007) *Empirical Evidence on the New International Aid Architecture*, WEF Working Paper No 0026, Social Science Research Network (SSRN).

Cleaver, K. en Schreiber G. (1992) *The Population, Agriculture and Environment Nexus in Sub-Saharan Africa*, Washington: World Bank.

Chabot, J. et al, (2002) *Joint review of ENARP in Ethiopia 1994-2002. Status review and option paper*, Leusden. (Niet gepubliceerd evaluatierapport.)

Collier, Paul (2004) *Security and Development: Issues for the UN*, Oxford: Oxford University Press.

Collier, Paul (2007) *The Bottom Billion*, Oxford: Oxford University Press

Collins, S.M., (2004) 'International Financial Integration and Growth in Developing Countries: Issues and Implications for Africa', in *Journal of African Economies*, Volume 13 No 2, p. ii89.

Commission for Africa (2005) *Our Common Interest, Report of the Commission for Africa*, Glasgow.

Commission of the European Communities (2004) *Proposal for an EU-Africa partnership in support of cotton sector development*, Brussel.

Craig, D. en Porter, D. (2003) 'Poverty Reduction Strategy Papers: A New Convergence', in *World Development*, Volume 31 No 1, p. 53-69.

Danish Institute for Human Rights (2004) *Legal Aid in Rwanda: A Report on the Legal Assistance Available in Rwanda*, Kigali: Bureau du Rwanda de l'Institut Danois des Droits de l'Homme.

Dietz, T. en Houtkamp, J. (1995) *Foreign Aid to Africa: a Geographical Analysis*, in *TESG*, Volume 86 No 3, p. 278-95.

Dietz, T. en Teune, B. (2002) *Globalisering geografisch getoetst*, in *Geografie*, Volume 11 No 8, p. 18-20.

Donge, J.K. van (2007) 'Flexible SWAPs for strategic policy-making: reflections on the Zambian experience', in *Development Policy Review*, Volume 25 No 4, p. 473-94.

Doornbos, M. (2001) "Good Governance": The Rise and Decline of a Policy Metaphore?', in *Journal of Development Studies*, Volume 37 No 6, p. 93-108.

Douma, P. (2000) 'The Netherlands and Rwanda: A Case Study on Dutch Foreign Policies and Interventions in the Contemporary Conflict History of Rwanda', in *Conflict Policy Research Project*, No 70, Den Haag: Instituut Clingendael.

Douma, P. en Walraven, K. van (2000) 'Between Indifference and Naïveté: Dutch Policy Interventions in African Conflicts. A Synthesis Report', in *Conflict Policy Research Project*, No 35, Den Haag: Instituut Clingendael.

Driscoll, R. en Evans, A. (2005) 'Second Generation Poverty Reduction Strategies: New Opportunities and Emerging Issues', in *Development Policy Review*, Volume 23 No 1, p. 5-25.

Driscoll, R., Christiansen, K. en Booth, D. (2005) *Progress reviews and performance assessment in poverty reduction strategies and budget support*, a report submitted to the Japan International Cooperation Agency, Londen: Overseas Development Institute.

Earthscan/UN-Habitat (2006) *State of the World's Cities 2006/7*, Nairobi.

Easterly, W. (2006) *The White Man's Burden, Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Oxford: Oxford University Press.

Economic and Social Research Foundation (Hauck V.) (2003) *Sector-wide approaches and decentralisation, the case of Tanzania*, Maastricht: ECDPM/ESRF.

Elliott H., Perrault P. T. (2003) 'Zambia: A Quiet Crisis in African Research and Development', in *Agricultural R&D in the Developing World: Too Little, Too Late?*, (ed. Pardey, P.G, Alston, J.M. en Piggott, R. 2006), Washington: International Food Policy Research Institute.

Ellis, S. (ed.) (1995) *Africa Now*, Oxford: James Currey Publishers.

ETC East Africa (2002) *Comparative Assessment of District Planning in 6 DRDP-supported Districts*, Nairobi.

Evans, A. en Ngalwea, E. (2003) 'PRSPs in Tanzania', in *Development Policy Review*, Volume 21 No 2, p. 271-87.

Fast Track Initiative (FTI) Expanded Catalytic Fund (2007) *Education for all - Fast Track Initiative: Accelerating progress towards quality universal primary education - Status report*, Bonn: FTI ECF.

Fantu Cheru (1989) *The Silent Revolution in Africa: Debt, Development and Democracy*, Londen: ZED Books.

Foster, M., Brown, A., en Naschold, F. (2000) *What's different about agricultural SWAps?* Londen: Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute.

Foster, M. en Mackintosh-Walker, S. (2001) *Sector Wide Programmes and Poverty Reduction*, Working Paper 157, Londen: Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute.

Francois, M. en Sud, I. (2006) 'Promoting Stability and Development in Fragile States', in *Development Policy Review*, Volume 24 No 2, p. 141-60.

Frantz, B. (2004) *General budget support Tanzania: A snapshot of its effectiveness*, Washington: USAID.

Frantz, B. (2005) *General budget support: key findings of five USAID studies*, PCC Evaluation Paper No 7, Washington: USAID.

Garrido-Mirapeix, J., en Toselli, P. (2002) 'Agricultural sector programmes from theory to practice: the experience of 'Proagri' in Mozambique', in *the ACP-EU Courier*, (195), p. 50-51.

Gibson, J. (2002) 'Truth, Justice and Reconciliation: Judging the Fairness of Amnesty in South Africa', in *American Journal of Political Science*, Volume 46 No 3, p. 540-56.

Golub, S. (2006) 'A House without a Foundation', in *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge* (ed. Carothers, Th.) p. 105-36, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Higgins, R. (2006) *The ICJ, the United Nations System, and the Rule of Law: Speech by H.E. Rosalyn Higgins, President of the International Court of Justice, at the London School of Economics*. Londen: London School of Economics.

Gillivray, M. Mc (2003) *Aid Effectiveness and Selectivity, Integrating Multiple Objectives into Aid Allocations*, Discussion Paper No. 2003/71, United Nations University World Institute for Development Economics Research.

Gottschalk, K. en Schmidt, S. (2004) *The African Union and the New Partnership for Africa's Development: Strong Institutions for Weak States?*, IPG 4/2004.

Green, R.H. (1995) *Africa, 1975-95, The Political Economy of Boom, Decline, Conflict, Survival - and Revival?*, United Nations: Non-Governmental Liaison Service Occasional papers series.

Grimm, S. en Mashele, P. (2006) *The African Peer Review Mechanism - How Far so Far?* Briefing Paper 2/2006, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Gunning, J.W. (2001) 'Rethinking Aid', in *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, B. Pleskovic en N. Stern (ed.), 125-44, Washington: World Bank.

Gunning, J.W. (2004) *Why Give Aid?*, Amsterdam: Vrije Universiteit van Amsterdam.

Haarigan, J. en Wang, C. (2004) *A New Approach of Aid Among Developing Countries: Is the USA more selfish than the rest?*, Manchester: University of Manchester.

Hanlon, J. (2002) *Are donors to Mozambique promoting corruption?* Paper submitted to the conference 'Towards a New Political Economy of Development', Sheffield.

Heirmann, M. (1998) *Afrika in de vuurlijn*, Antwerpen: Uitgeverij Houtekiet.

Hendrix, H. en Slob, A. (1999) *Irrigated rice cultivation in the Office du Niger, Mali*. In: DGIS Focus on Development Series, nr. 10, Sterkenburg en v.d. Wiel (ed.) (1999), Den Haag.

Hilhorst, T. en Muchena, F. (ed.) (2000) *Nutrients on the Move. Soil fertility dynamics in African farming systems*, Londen: International Institute for Environment and Development.

Hoeven, R. van der en Kraaij, F. van der (1994) *Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa*, Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken.

Hout, W. (2002) 'Good Governance and Aid: Selectivity Criteria in Development Assistance', in *Development and Change*, Volume 33 No 3, p. 511-27.

- Howard, W. French (2006) 'Commentary: China and Africa', in *African Affairs*, Volume 106 No 422, p. 127-32.
- Hugon, Ph. (1999) *La zone franc à l'heure de l'euro*, Parijs: Éditions Karthala.
- Human Security Centre (2006) *Human Security Report 2006*, Vancouver: Simon Fraser University .
- Ibi Ajayi, S. en Khan, M.S. (2000) *External debt and capital flight in Sub-Saharan Africa*, Washington: IMF.
- IDD et al (2006) *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004: Synthesis Report*, University of Birmingham: International Development Department.
- IDS (2002) *Independent evaluation of SECO's Budget Support Programme*, Sussex: Institute of Development Studies.
- Institute of Social Studies (Donge, J. K. van) (2005) Flexible SWAps for strategic policy-making: reflections on the Zambian experience, in *Development Policy Review*, Volume 25 No 4, p. 473-494.
- Jensen, M. (2001) *Afriboxes, Telecentres, Cyber cafés: ICT in Africa*, in *Cooperation South*, No 1, p. 99, UNDP Special Unit for Technical Cooperation Among Developing Countries.
- Kamidza, R., Matlosa, K. en Mwanza, A. (2002) *The Role of the State in Development in the SADC Region: Does NEPAD Provide a New Paradigm?*, Accra-North.
- Kaufmann, D., Kraay, A., en Mastruzzi, M. (2006) *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005*, Washington: World Bank.
- Kaufmann, D., Kraay, A., en Mastruzzi, M. (2006) *The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics*, Washington: World Bank.
- Killick, T. (2005) 'Policy Autonomy and the History of British Aid to Africa', in *Development Policy Review*, Volume 23 No 6, p. 665-681.
- Killick, T, Castel-Branco, Carlos N. en Gerster, R. (2005) *Perfect Partners?, The performance of Programme Aid Partners in Mozambique*, Maputo.

Killick, T., Katumanga, M. en Piron, L.H. (2005) *Memorandum of Understanding between the Governments of Rwanda and the Kingdom of the Netherlands: Report of Independent Monitors*, Kigali.

Klein Haarhuis C. en Leeuw, F. (2004) 'Fighting Government Corruption: The New World Bank Programme Evaluated', in *Journal of International Development*, Volume 16 No 2004, p. 547-61.

Kleinfeld, R. (2006) 'The Problem of Knowledge', in *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*, (ed. Carothers, Th.) p. 31-73, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Klem, B. en Frerks, G. (2007) *Evaluatie Stabiliteitsfonds 2004-2005*, Universiteit Wageningen/Bart Klem Research.

Koeberle, S., Stavreski, Z., en Walliser, J. (ed.) (2006) *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, Washington: World Bank.

Kwasi Fosu, A., Krishnan, P. en Ndikumana, L. (2004) 'Africa and the World Economy: A Focus on Capital - An Overview', in *Journal of African Economies*, Volume 13, AERC Supplement 2, pp iii-ii14, UN Economic Commission for Africa, University of Cambridge en University of Massachusetts.

Lancaster, C. en Wangwe, S. (2000) *Managing a smooth transition from aid dependence in Africa*, Policy essay No 28, Washington: Overseas Development Council/African Economic Research Consortium.

Lange, J. de (Uvin, P. ed.) *A Dutch Diplomat's Personal Story of Failed Intervention* (in publicatie).

Lanser, P. et al (2006) *Burkina Faso country report. Joint evaluation of General Budget Support 1994-2004*, University of Birmingham: International Development Department.

Lawson, A. en Booth, D. (2004) *Evaluation Framework for General Budget Support*, Londen: Overseas Development Institute.

Lawson, A., Gerster, R. en Hoole, D. (2005) *Learning from experience with Performance Assessment Frameworks for General Budget Support*, Oxford Policy Management.

Leggett, T. (2005) 'Just Another Miracle: A Decade of Crime and Justice in Democratic South Africa', in *Social Research*, Volume 72 No 3, p. 581-604.

Lewis, W.A. (1954) *The theory of Economic Growth*, Londen.

Likulunga, M. L. (2005) *The status of contract farming and contractual arrangements in Zambian Agriculture and Agribusiness*, Lusaka: University of Zambia.

Lieberson, J. Ray, D. en Lunn, M. (2004) *General budget support: an alternative assistance approach. Mozambique country case study*, PPC Evaluation Working Paper No 18, Washington: USAID.

Liemt, G. van (2000) *The world cut flower industry: Trend and prospects - Sectoral Activities, update*, Genève: ILO.

Lister, S., Baryabanoha, W., Steffensen, J. en Williamson, T. (2006) *Uganda country report. Joint evaluation of General Budget Support 1994-2004*, University of Birmingham: International Development Department.

Loop, T. van der (2006) *Evaluating Dutch Aid Efforts in Support of Urban Development (1991-2005), Field Study Ethiopia, Final Report*, Zeist: NEDWORC Foundation.

Marysse, S. en Reyntjens, F. (2005) *The Political Economy of the Great Lakes Region in Africa: the Pitfalls of Enforced Democracy and Globalisation*, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Marysse, S. Ansoms, A. en Cassimon, D. (2006) *The Aid 'Darlings' and 'Orphans' in the Great Lakes Region in Africa*, Antwerpen: UITGEVER.

M'Bokolo, E. (1994) 'Afrique Noire: Histoires et Civilisations, Du XIXe siècle à nos jours', in *The International Journal of African Historical Studies*, Volume 27 No 2, p. 441-42.

McGee, R., Levene, J. en Hughes, A. (2002) *Assessing Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: A Desk-Based Synthesis of Experiences in Sub-Saharan Africa*, IDS Research Report 52, Sussex: IDS.

McKinley, T. (2007) 'Use Aid for Investing in the MDGs - Not for Reserves and Debts', in *Poverty in Focus*, UNDP International Poverty Centre, p. 22-23.

Meredith, M. (2006) *The State of Africa*, New York: Free Press.

Michalopoulos, C. (1998) *Developing Countries' Participation in the World Trade Organization*, World Bank Policy Research Working Paper No 1906, SSRN.

Milner, H.V. (2005) *Why Multilateralism? Foreign Aid and Domestic Principal-Agent Problems*, Princeton University.

Mokhiber, C. (2000) *Local Perspectives: Foreign Aid to the Justice Sector*, Geneva: International Council on Human Rights Policy.

Muskens, R. en Biekmann, F. (2006) *Quick Scan, The Millennium Development Goals and Dutch Policy Coherence for Development*, Amsterdam: Worldconnectors.

A. Mwenda, A. en Tangri, R. (2005) 'Patronage, Politics, Donor Reforms, and Regime Consolidation in Uganda', in *African Affairs*, 104/416.

NAR (1994) *Advies ontwikkelingssamenwerking en stedelijke armoedebestrijding*, Den Haag.

Naudet, J.D. (1999) *Trouver des problèmes aux solutions: Vingt ans d'aide au Sahel*, Parijs: OECD, Club du Sahel.

Ndulu, B.J. et al (2006) *Challenges of African Growth. Opportunities, Constraints and Strategic Directions*, Washington: World Bank.

Overseas Development Institute (2000) *Poverty and EU aid in Zambia*, Londen: ODI.

Overseas Development Institute et al (2005) *Joint evaluation of General Budget Support Tanzania 1995-2004, Revised Final Report, report to the Government of Tanzania and to the Poverty Reduction Budget Support (PRBS)*, Londen: ODI.

Overseas Development Institute United Kingdom en CDD Ghana (2005) *The Politics of Ghana's Budgetary System*, Policy Brief No 2, ed. T. Killick, Accra/Londen: ODI.

Overseas Development Institute United Kingdom en Ghana Center for Democratic Development (2006) *Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support to Ghana Based on OECD-DAC Methodology*, Londen: ODI.

Overseas Development Institute en Ghana Center for Democratic Development (Lawson, A. et al) (2007) *Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support to Ghana, Based on OECD-DAC Methodology: Evaluation of Outputs, Outcomes & Impacts and Recommendations on Future Design & Management of Ghana MDBS, Report to the Government of Ghana and to the MDBS Partners*, Londen: ODI/Ghana.

Oliver, R. & Atmore, A. (2005) *Africa Since 1800*, Cambridge: Cambridge University Press.

Oomen, B. (2005) *Chiefs in South Africa: Law, Power and Culture in the Post-Apartheid Era*, Oxford, Pietermaritzburg, New York: James Currey; University of KwaZulu-Natal Press & Palgrave.

Otto, J.M. (1997) 'Good Governance': Bestuur En Recht in De Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking', in *Internationale Spectator*, Volume 19 No 4, p. 189-200.

Oxfam (2004) *From Donorship to Ownership: Moving Towards PRSP Round Two*, Oxfam Briefing Paper 51, Londen: Oxfam.

Pol, F. van der, en Kalé Sanogo, M. (ed.) (2007) *Synthèse des travaux de recherche sur le riz irrigué et les légumes dans la zone de l'Office du Niger de 1999 à 2005*, Amsterdam/ Bamako.

Powell, J. (2004) *The New World Bank Policy Scorecard: The New Conditionality?*, Londen: Bretton Woods Project.

Pronk, J.P. (2001) 'Aid as a Catalyst', in *Development and Change*, Volume 32 No 4, p. 611-29.

Quinn, J.J. (2006) *Rebuilding Democracy after the End of the Cold War: The Effects of Majority State Ownership on Subsequent Democratization in Sub-Saharan Africa*, voor de CSAE-conferentie 1-21 maart 2006, Oxford: St Catherine's College.

Piron, L.H. (2006) 'Time to Learn, Time to Act in Africa', in *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge* (ed. Carothers, Th.) p. 275-301, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

- Plunkett, M. (2005) 'Reestablishing the Rule of Law', in *Postconflict Development: Meeting New Challenges* (ed. Junne, G. en Verkoren, W.) p. 73-98, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Pronk, J.P. en Schreuel, E.J. (1969) 'Some reflections on the effectiveness of project versus plan aid', bijlage II bij *Evaluatie van de Nederlandse ontwikkelingshulp, onderzoek verricht in opdracht van de Nederlandse regering*, Tilburg: Werkgroep Evaluatie Ontwikkelingshulp.
- Prunier, Gerard (1995) *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*, London: Hurst & Co.
- Purcell, R., Dom, C. en Ahobamuteze, G. (2006) *Evaluation of General Budget Support: Rwanda Country Report: A Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004*, Birmingham: International Development Department.
- Quinn, John James (2006) *Rebuilding Democracy after the End of the Cold War: The Effects of Majority State Ownership on Subsequent Democratization in Sub-Saharan Africa*, Philadelphia.
- Renzio, P. de (2006) 'Aid, Budgets and Accountability: A Survey Article', in *Development Policy Review*, Volume 24 No 6, p. 627-45.
- Reyntjens, F. (1994) *L'Afrique des Grands Lacs en crise, Rwanda, Burundi: 1988-1994*, Parijs: Éditions Karthala.
- Romeo, L. (2003) The Role of External Assistance in Supporting Decentralisation Reform, in: *Public Administration and Development*, 23, p. 89-96.
- Ruben R., Steenhuizen Piters B (ed.) (2005) *Rural development in Sub-Saharan Africa. Policy perspectives for agriculture, sustainable resource management and poverty reduction*, KIT Bulletin 370.
- Ruijscher, S. de (2007) 'Nederland in Afrika', in *Atlantisch Perspectief*, Jaargang 31 nr. 7, p. 24-28.
- Sachs, J. (2005) *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Londen: Earthscan.

- Samir, A. (1990) *Maldevelopment, Anatomy of a global failure*, United Nations University Press.
- Samset, I. en Dalby, O. (2003) *Rwanda: Presidential and Parliamentary Elections 2003*, NORDEM, Oslo.
- Samuels, K. (2006) 'Rule of Law Reform in Post-Conflict Countries: Operational Initiatives and Lessons Learnt', in *Social Development Papers: Conflict Prevention and Reconstruction*, Washington: World Bank.
- Sarra, S. (2005) *Novel insights in the transmission of Rice Yellow Mottle Virus in irrigated (RYMV)*, PhD Thesis, Wageningen Agricultural University, p. 112.
- Scott, N. et al (2004) *The Impact of Mobile Phones in Africa*, Commission for Africa.
- Smith, H. (2005) Ownership and capacity: do current donor approaches help or hinder the achievement of international and national targets for education, in *International Journal of Educational Development*, Volume 25, p. 445-55.
- Sogge, D. et al (2007) *Evaluating Dutch Aid Efforts in Support of Sustainable Urban Development (1991-2005), Report of a Field Study*, (in publicatie).
- SOFRECO (2006), *Evaluation of the Commission's support to Zambia - country level evaluation*, Brussel.
- Stiglitz, J.E. (2004) *Post Washington Consensus Consensus*, Initiative for Policy Dialogue working paper No 4, Columbia University.
- Stock, R. (2004) *Africa South of the Sahara*, New York: Guilford Press.
- SPA Budget support working group (2006) *Survey of budget support 2005*, Strategic Partnership with Africa.
- Tarimo, E. et al (2002) *Sustain TANESA. Tanesa-2 Final report* (niet gepubliceerd evaluatierapport).
- Thomsen, S. (2005) *Foreign direct investment in Africa: the private-sector response to improved governance*, briefing paper international economics programme, Chatham House.

Thunissen, K., Steensen, S., Linde, M. van der en Beez, P. (2003) *Rapport final de la mission conjointe de formulation d'un programme conjointe d'appui budgétaire 2003-2005 à la mise en oeuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté du Bénin*, www.ambcotonou.um.dk.

Tiani, F.K. (2002) *Le franc CFA, la zone franc et l'euro*, Parijs: L'Harmattan.

Tijmen, J. en Blok, N. (2007) 'Kruispunt Soedan, knooppunt Darfoer: Problemen van culturele diversiteit en identiteit', in *Atlantisch Perspectief*, Jaargang 31 nr. 7, p. 20-23.

Tiyambe Zeleza, P. (2003) The academic diaspora and knowledge production in and on Africa: what role for CODESRIA?, in *African Intellectuals: Rethinking Politics, Language, Gender and Development* (2006) ed. Thandika Mkandawire, Zed Books, p. 225-27.

Tjepkema A.C. (2006) 'Militaire missies in de Hoorn van Afrika', in *Carré*, No 10, p. 10-15.

Tjepkema A.C. (2006) 'De Afrikaanse Unie en de vredesoperatie in Darfur', in *Internationale Spectator*, Jaargang 60 nr. 7-8, p. 380-85.

Tjepkema A.C. (2007) 'Soedan: Symbiose van groepsbelang en desintegratie', in *Atlantisch Perspectief*, No 7, p. 13-19.

Todaro, M. (1984) *Economic Development in the Third World*, New York: Longman Publishing Group.

Tull D.M. (2006) 'China's engagement in Africa: scope, significance and consequences', in *Journal of Modern African Studies*, Volume 44 No 3, p. 459-479.

Twynstra Gudde (2004) *Sturing bij BZ*, Amersfoort: Twyntra Gudde.

Vandenginste, S. (1998) 'L'approche "Verite Et Reconciliation" Du Génocide Et Des Crimes Contre L'humanité Au Rwanda', in *L'Afrique Des Grands Lacs*, Annuaire 1997-1998, Parijs: Harmattan.

Veen, R. van der (2004) *Afrika, Van de Koude Oorlog naar de 21^{ste} Eeuw*, Amsterdam: KIT publishers.

Verstegen, S., Goor, L. van en Zeeuw, J. de (2005) *The Stability Assessment Framework: Designing Integrated Responses for Security, Governance and Development*, Den Haag: Instituut Clingendael.

Wade, A. (2003) *Omega Plan for Africa, An African strategy for globalisation*, in *The African Economist*, Volume 4 No 12, p. 1-2.

Wageningen University (Brons, J. E.) (2005) *Activity diversification in Rural Livelihoods*, Oxfordshire: CABI.

Wageningen University (2005) *Partnership for Market Access; towards a sustainable market-oriented horticultural sector in Kenya*, Position paper, Wageningen.

Wageningen University (2005) *Partnership for Market Access; towards a sustainable market-oriented horticultural sector in Uganda*, Position paper, Wageningen.

Wageningen University (2005) *Partnership for Market Access; towards a sustainable market-oriented horticulture sector in Tanzania*, Position paper, Wageningen.

Wageningen University (2005) *WSSD Partnership Programme on Market Access, Food Safety and Capacity Building (Zambia - the Netherlands); towards a sustainable market-oriented horticultural sector in Zambia, Strengthening Phytosanitary Services for the Export-oriented Horticultural Sector of Zambia*, Project proposal, Wageningen.

Wainaina, B. (2006) 'How to write about Africa', in *GRANTA 92: The View from Africa*.

Walle, N. van de en Johnston, T.A. (1996) *Improving aid to Africa*, Washington: Overseas Development Council.

Walle, N. van de (2001) *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ward, M., Penny, A. en Read, T. (2006) *Education reform in Uganda - 1997 to 2004*, Londen: DfID.

Widner, J. (2001) 'Courts and Democracy in Postconflict Transitions: A Social Scientist's Perspective on the African Case', in *The American Journal of International Law*, Volume 95 No 1, p. 64-75.

Williamson, J. (2000) 'What should the World Bank think about the Washington Consensus?', in *The World Bank Research Observer*, Volume 15 nr. 2, p. 252-53.

Winkler, D. en Sondergaard, L. (2007) *The efficiency of public education in Uganda*, Washington: World Bank.

Wit, J. de (2001) *The rise and fall of an urban poverty unit in the Dutch ministry of development cooperation*, Den Haag.

WRR (Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid), Scheltema, J. et al (2001) *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur, Rapporten aan de regering*, Volume 58, Den Haag: SDU.

Zakaria, Y. (2006) *Youth, Conflict, Security and Development*, Quezon City: Reality of Aid.

Zoomers A. (2006) *Three Decades of Rural Development Projects in Asia, Latin America, and Africa: Issues for Discussion*, Amsterdam: Centre for Latin American Research and Documentation (CEDLA).

Publicaties overheid

Republic of Burkina Faso (2000) *Burkina Faso: Poverty Reduction Strategy Paper*, Washington: IMF.

Republic of Uganda (2000) *Poverty Reduction Strategy Paper Uganda's Poverty Eradication Action Plan Summary and Main Objectives*, Kampala: Ministry of Finance, Planning and Economic Development.

Republic of Rwanda (2001) *National Strategy Framework Paper on Strengthening Good Governance for Poverty Reduction in Rwanda*, Kigali: Ministry of Local Government and Social Affairs.

Federal Democratic Republic of Ethiopia (2002) *Ethiopia: Sustainable Development and Poverty Reduction Program*, Addis Abeba: Ministry of Finance and Economic Development.

Department for International Development (2002) *Safety, Security and Accessible Justice: Putting Policy into Practice*, London: DFID.

Government of Ethiopia, Ministry of Finance and Economic Development (2002) *Ethiopia: Sustainable Development and Poverty Reduction Programme (SDPRP-1)*, Addis Abeba.

Government of Zambia (2002) *Poverty Reduction Strategy Paper*, Lusaka.

GTZ (2002) *Legal and Judicial Development Cooperation*, Bonn: German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.

Republic of Benin (2002) *Benin Poverty Reduction Strategy Paper 2003-2005*, Cotonou: National Committee for Development and Fight against Poverty.

Republic of Rwanda (2002) *Poverty Reduction Strategy Paper*, Kigali: National Poverty Reduction Programme & Ministry of Finance and Economic Planning.

Republic of Mali (2002) *Mali: Poverty Reduction Strategy Paper*, Bamako.

Republic of Zambia (2002) *Zambia: Poverty Reduction Strategy Paper*, Lusaka.

USAID (2002) 'Achievements in Building and Maintaining the Rule of Law: MSI's Studies in Lac, E&E, Afr, and Ane', in *Occasional Paper Series*, Volume 167. Washington: MSI en USAID.

Republic of Rwanda/United Nations (2003) *Status Report Millenium Development Goals*, Kigali.

Government of Zambia (2004) *NAP 2004 - 2015*, Lusaka.

Republic of Kenya (2004) *Investment programme for the economic recovery strategy for wealth and employment creation 2003-2007*, Nairobi: Republic of Kenya.

Republic of Uganda (2004) *Poverty Eradication Action Plan (2004/5-2007/8)*, Kampala: Ministry of Finance, Planning and Economic Development.

Royal Netherlands Embassy Dar es Salaam en The United Republic of Tanzania (2004) *Evaluation of the District Rural Development Programme and Formulation of future Netherlands' support to Decentralisation and Local Development in the 'ex-DRDP' districts, executive summary of version 1*; Den Haag/Dar es Salaam.

SIDA (2004) *Development of Swedish General Budget Support 1990-2003*, Stockholm: SIDA Department for Evaluation and Internal Audit.

United Republic of Tanzania (2004) *Poverty Reduction Strategy, the third progress report 2002/03*, Dar es Salaam.

Department for International Development (2005) *Growth and poverty reduction: the role of agriculture*, Londen: DfID.

Department for International Development (2005) *Partnership for poverty reduction: Rethinking conditionality. A UK policy paper*, London: DfID.

Development Partners (Rwanda) (2005) *Aid Coordination, Harmonization and Alignment in Rwanda: Acha Annual Report 2005*, Kigali.

Government of Mali (2005) *Arrangement Spécifique Entre Le Gouvernement Du Mali Et Les Partenaires Au Développement Relatif a L'appui Budgétaire Sectoriel En Faveur Du Programme D'investissement Dans Le Secteur De L'éducation*, Bamako.

Government of Zambia (2005) *Draft 5th NDP*, Lusaka.

Government of Zambia (2005) *Joint assistance Strategy for Zambia*, Lusaka.

Office of the United States Global Aids Coordinator (2005) *Emergency Plan for Aids Relief Fiscal Year 2005, Operational plan*, Washington: US Department of State.

Royal Netherlands Embassy Kigali en Republic of Rwanda (2005) *Key Indicators Memorandum of Understanding*, Den Haag/Kigali.

United Republic of Tanzania (2005) *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty 2005*, Dar es Salaam.

USAID (2005) *General Budget Support: Four USAID studies*, Washington.

Gouvernement de la République du Burundi (2006) *Plan d'Urgence Burundi 2006*, Bujumbura.

Office of the United States Trade Representative (2006) *Comprehensive report on U.S. Trade and investment policy toward Sub-Saharan Africa and implementation of the African growth and opportunity act, The Sixth of Eight Annual Reports*, Washington.

Republic of Rwanda (2006) *Rwanda Aid Policy*, Kigali.

Directorate General for Development Cooperation Italia (2007) *Ufficio I - Unità Statistica e di Bilancio*, Rome: Ministero degli Affari Esteri.

Publicaties multilaterale instellingen

Europese Unie

European Commission (2005) *EC budget support: An innovative approach to conditionality*, Brussel: EC/DG Development.

European Commission - ECHO (2006) *Financial Report*, Brussel.

European Commission - EuropeAid Co-operation Office, Directorate General for Development and External Relations Directorate-General (2006) *Evaluation of the European Commission's support to the United Republic of Tanzania*, Volume 1.

Internationaal Monetair Fonds (IMF)

IMF (2000) *Statistical Appendix Economic Outlook*, Washington.

IMF (2005) *Economic Outlook 2005*, Washington.

IMF (2006) *Economic Outlook 2006*, Washington.

Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/ OECD)

OECD/Club du Sahel, ADB en CILSS (1994) *Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest: Une vision à l'horizon 2020. Synthèse de l'étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest*, Parijs.

OECD/Club du Sahel (1995) *West Africa Long Term Perspectives: regional opportunities and Policy Issues*, Parijs.

CILSS/OECD (1995) *West Africa Long Term Perspective Study, Preparing for the Future: A Vision of West Africa in the Year 2020*, Parijs.

OECD/DAC (1996) *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, Parijs.

OECD/Club du Sahel (Cour, J.M. en Snrech, S., ed.) (1998) *Preparing for the future, a vision of West Africa in the year 2020: West Africa Long-Term Perspective Study*, Parijs.

OECD (1998) *Development Cooperation Report*, Parijs.

OECD/Club du Sahel (1999) *Trouver des problèmes aux solutions, Vingt ans d'aide au Sahel*, Parijs.

OECD (2003) *DAC Peer Review Finland 2003*, Parijs.

OECD (2003) *Harmonising donor practices for effective aid delivery, Good practice papers*, Parijs.

OECD (2003) *International Development Statistics, 2003 Edition, External Debt Statistics 1982-1998*, Parijs.

OECD (2004) *DAC Peer Review Italië 2004*, Parijs.

OECD (2004) *DAC Peer Review Japan 2004*, Parijs.

OECD (2005) *DAC Peer Review Noorwegen 2005*, Parijs.

OECD (2005) *DAC Peer Review Germany 2005*, Parijs.

OECD (2005) *DAC Peer Review Zweden 2005*, Parijs.

OECD (2005) 'Development Co-operation Report 2005', in *OECD Journal on Development*, p. 116-117, 223.

OECD (2006) *Africa @ the Centre: The OECD Development Centre's ongoing work on African economies*, Parijs.

OECD (2006) *DAC Peer Review Nederland 2006*, Parijs.

OECD (2006) *DAC Peer Review Verenigd Koninkrijk 2006*, Parijs.

OECD/DAC (2006) *Harmonising donor practices for effective aid delivery, Volume 2, Budget support, sector wide approaches and capacity development in public financial management*, Parijs.

OECD/African Development Bank (2006) 'Policy Insights', in *African Economic Outlook 2005/2006*, No 22.

OECD (2006) 'The African Economic Outlook 2006: is Africa on the move?', in *African Economic Outlook 2005/2006*, IMF/OECD.

OECD (2006) *Development Cooperation Report 2005*, Parijs.

OECD/DAC (2006) *Aid at a glance, United States 2004-2005*, Parijs.

OECD (2007) *Development Cooperation Report 2006*, Volume 8 No 1, Parijs.

Verenigde Naties

UNDP (1991) *Cities, People and Poverty: Urban development co-operation for the 1990s*, New York.

United Nations System-wide Special Initiative on Africa (1997) *One Year Later*, Washington.

UNDP (1997) *The Africa Governance Forum: Conceptual Framework*, New York.

UNCTAD (1999) *Foreign Direct Investment in Africa: Performance and Potential*, New York/Genève.

United Nations System-wide Special Initiative on Africa - DP (1998) 17/Add.5, Washington.

United Nations Economic Commission for Africa (2001), *Compact for African Recovery Supporting the Millennium Partnership for the African Recovery Programme*, Addis Abeba.

United Nations General Assembly (2002) *Final Review United Nations New Agenda for the Development of Africa*, Press Release, New York.

United Nations General Assembly (2002) *Independent evaluation of the implementation of the United Nations new agenda for the development of Africa in the 1990s*, New York.

United Nations Industrial Development Organization (2003) *Africa Foreign Investor Survey*, 2003, Wenen.

World Trade Organisation (2003) *Poverty Reduction: Sectoral initiative in favour of cotton - joint proposal by Benin, Burkina Faso, Chad and Mali, TN/AG/GEN/4*, Genève.

UNCTAD (2004) *Development and globalization, Facts and figures*, Genève.

United Nations - Department of Economic and Social Affairs - Population Division (2004) *The Impact of Aids*, New York.

UNDP/Eurostat (2004) *Governance Indicators: A Users' Guide*, New York.

United Nations General Assembly (2004) *Security and Development: Issue for the UN*, paper for the UN High Panel on Threats, Challenges and Change, New York.

International Labour Organisation (2005) *World Employment Report 2004-2005*, Genève.

UNCTAD (2005) *Handbook of Statistics 2005*, Genève.

UNESCO/Secretariat of the International Consultative Forum on Education for All (1990) *World Declaration on Education for All and Framework for Action to meet Basic Learning Needs*, Jomtien, Thailand, 5-9 maart 1990, Parijs.

UNESCO/World Education Forum (2000) *World Education Forum, The Dakar Framework for Action, Education for all: meeting our collective commitments*, Dakar, 26-28 april 2000, Parijs.

UNESCO Institute for Statistics (2005) *Global Education Digest 2005; Comparing Education Statistics Across the World*, Montreal.

UNESCO (2006) *EFA Global Monitoring report 2007: Strong foundations, Early childhood care and education*, Parijs.

United Nations General Assembly (2006) *Draft Resolution: The Rule of Law at the National and International Levels*, New York.

United Nations Office of the Special Adviser on Africa (2005) *Human Security in Africa*, New York.

International Labour Organisation (2006) *Global Employment Trends for Youth*, Genève.

UNCTAD (2006) *World Investment Report (2006) FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*, New York/Genève.

United Nations Economic Commission for Africa (2006) *Seventh Regional Consultations Meeting. Strengthening the Coordination of UN Support to NEPAD: From Review to Action*, Addis Abeba.

United Nations Economic Commission for Africa (2006) *The Emerging Aid Architecture , PRSs and the MDGs, African Plenary on National Strategies for Poverty Reduction and Implementation of the Millennium Development Goals*, Addis Abeba.

UNEP (2006) *Africa Environment Outlook 2*, Nairobi.

UNEP (2006) *Global civil society statement to the Governing Council/Global Society Ministerial Environment Forum at its ninth special session (Dubai, February 2007)*, Dubai.

World Health Organisation (2006) *The African Regional Health Report 2006*, Genève.

UNEP (2006) *Geo Year Book 2006*, Nairobi.

UNPF (2007) *State of World Population 2007*, New York.

Wereldbank

The World Bank (1986) *Financing Adjustment with Growth in Sub Saharan Africa 1986-90*, Washington.

The World Bank/IMF (1989) *Progress of Initiatives Benefiting Sub-Saharan Countries*, Washington.

The World Bank (1989) *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington.

The World Bank (1990) *World Development Report 1990, Poverty*, Washington.

The World Bank (1991) *Urban policy and economic development: an agenda for the 1990s*, Washington.

The World Bank (1994) *Adjustment in Africa: Lessons from Country Case Studies*, Washington.

The World Bank (1994) *Adjustment in Africa: reforms, results and the road ahead*, World Bank Policy Research Report, New York: Oxford University Press.

The World Bank (1997) *World Development Report 1997, The State in a Changing World*, Washington.

The World Bank (1998) *World Development Report 1998/1999, Knowledge for Development*, Washington.

The World Bank (1998) *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*, New York: Oxford University Press.

Operations Evaluation Department of the World Bank (1999) *The Drive to Partnership: Aid Coordination and the World Bank*, Washington.

The World Bank (1999) *World Development Report 1999/2000, Entering the 21st Century*, Washington.

The World Bank (2000) *Can Africa claim the 21st century?*, Washington.

The World Bank (2000) *World Development Report 2000*, Washington.

The World Bank (2002) *Globalization, Growth, and Poverty*, Washington.

The World Bank (2003) *World Development Report 2004: Making services work for the poor*, Washington.

The World Bank (2003) *Zambia, Country Assistance Evaluation*, Report No 25075, Washington.

The World Bank (2004) *Strategic Framework for IDA's Assistance to Africa: The Emerging Partnership Model (2004)*, Washington.

The World Bank (2005) *Food Safety and Agricultural Health Standards, Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*, Report No 31207, Washington.

The World Bank, (2005) *Meeting the Challenge of Africa's Development: A World Bank Group Action Plan*, Washington.

The World Bank /IMF (2005) *Synthesis 2005 review of the PRS Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*, Washington.

The World Bank (2005) *World Development Report 2005; A Better Investment Climate for Everyone*, Washington.

The World Bank (2006) 'A Decade of Measuring the Quality of Governance', *Governance Matters*, Washington.

The World Bank (2006) *Global Economic Prospects 2006, Economic Implications of Remittances and Migration*, Washington.

The World Bank Group (2006) *Working for a World Free of Poverty*, Washington.

The World Bank (2006) *World Development Report 2006, Equity and Development*, New York: Oxford University Press.

The World Bank (2006) *World Development Indicators 2007*, Washington.

IEG/the World Bank (2007) *Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs, Indicative Principles and Standards*, Washington.

The World Bank (2007) *World Development Report 2007, Development and the Next Generation*, Washington.

Publicaties ministerie van Buitenlandse Zaken⁶⁹⁷ (interne beleidsstukken)

Interne notities

Kleinschalige Bedrijvigheid, Sector- en themabeleidsdocument nr. 3 (1992) Den Haag.

Ontwikkelingssamenwerking en onderwijs in de jaren negentig (1992) Den Haag.

⁶⁹⁷ Hier zijn alleen die publicaties genoemd, waarvan de auteur niet wordt vermeld. Wanneer de auteur of samensteller wel wordt genoemd, is de publicatie opgenomen onder 'Algemene publicaties'.

Regio Nijl en Rode Zee: beleidsplan voor de periode 1992-1995 (1992) Den Haag.

Regio Oost-Afrika: beleidsplan voor de periode 1992-1995 (1992) Den Haag.

Regio Sahel en overig West-Afrika: beleidsplan voor de periode 1992-1995 (1992) Den Haag.

Regio Zuidelijk-Afrika: beleidsplan voor de periode 1992-1995 (1992) Den Haag.

Een Wereld in Geschil, De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking (1993) Den Haag.

Normvervaging: een bijdrage aan de discussie over de budgettaire norm voor internationale samenwerking (1993) Den Haag.

Programmahulp: handleiding (1994) Den Haag.

Stedelijke armoedebestrijding, Sectorbeleidsdocument nr. 5 (1994) Den Haag.

Hulp in Uitvoering, Ontwikkelingssamenwerking en de herijking van het buitenlandse beleid (1995) Den Haag.

Startnotitie. Naar een nieuw Ministerie van Buitenlandse Zaken (1995) Den Haag.

Sectorale Begrotingssteun (1996) Den Haag.

Afrika ten zuiden van de Sahara (1998) Den Haag.

Crisisbeleidskader 1999 (1998) Den Haag.

Bevordering van Goed Bestuur in het Nederlandse buitenlands beleid (1999) Den Haag.

Crisisbeleidskader 2000 (1999) Den Haag.

Onderwijs is een recht voor iedereen, Ontwikkelingssamenwerking en basic education: beleid, ervaringen en uitvoering (1999) Den Haag.

Samenvatting Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Uitzending Personeel Ontwikkelingssamenwerking, Eindrapport (1999) Den Haag.

Cities in Sectors, Sectors in Cities (2000) Den Haag.

Crisisbeleidskader 2001 (2000) Den Haag.

Education: a basic human right, Development cooperation and basic education: policy, practice and implementation (2000) Den Haag.

Naar een resultaatgerichte verantwoording, Mogelijkheden van het gebruik van prestatiegegevens bij het buitenlandbeleid en ontwikkelingssamenwerking (2000) Den Haag.

Sectorale Benadering, Groeidocument (2000) Den Haag.

Verslag van de werkgroep Allocatie structurele bilaterale ontwikkelingshulp (2000) Den Haag.

Armoedebestrijding: Nederlands beleid in kort bestek (2001) Den Haag.

Brandhaardbeleidskader Soedan 2001 (2001) Den Haag.

Crisisbeleidskader 2002 (2001) Den Haag.

Relatie macrogeoriënteerde en sectorale programmahulp (2001) Den Haag.

Algemeen beleidskader voor humanitaire assistentie (2002) Den Haag.

Beleidsnotitie Reproductieve Gezondheid (2003) Den Haag.

Conflictbeleidskader Soedan 2002/2003 (2003) Den Haag.

Strategie (1) *Bevorderen OS-Coherent Katoenbeleid EU&VS* (2003) Den Haag.

Strategie (1) *Een coherente Aanpak van Productienormen en Standaarden* (2003) Den Haag.

Strategie (1) *Een OS-Coherent Beleid t.a.v. TRIPS & Medicijnen* (2003) Den Haag.

Strategie (1) *OS-Coherent Extern Visserijbeleid* (2003) Den Haag.

Strategie (1) *Speerpunten binnen het OS-Coherentiedossier 'Landbouwhervorming' (excl. Katoen)* (2003) Den Haag.

Achtergrondnotitie *Goed Bestuur: Perspectief op Ontwikkeling* (2004) Den Haag.

De betrekkingen tussen Nederland en West-Afrika: een landenoverstijgende aanpak (2004) Den Haag.

Enhancing Policy Coherence for Development in the EU; Discussion Paper for the Informal Meeting of EU Development Ministers (2004) Den Haag.

Evaluatie 1^e fase Coherentieproject 'Bevorderen OS-coherent katoenbeleid EU & VS' (2004) Den Haag.

Handboek Goed Bestuur (2004) Den Haag.

Strategie (1) Coherentieproject Voorbereiding WTO Ministeriële Conferentie te Hong Kong (2004) Den Haag.

Strategie (1) OS-Coherent Extern Visserijbeleid (2004) Den Haag.

Strategie (2) Hervorming EU-Suikerbeleid (2004) Den Haag.

Strategie (2) Katoensubsidies (2004) Den Haag.

Strategie (2) Productnormen & Markttoegang (2004) Den Haag.

De betrekkingen tussen Nederland en Zuidelijk Afrika (2005) Den Haag.

Een geïntegreerde wederopbouwstrategie voor Soedan: Inzet van instrumenten van buitenlands beleid ter ondersteuning van het wederopbouwproces op de middellange termijn (2005) Den Haag.

Modellen van Landselectie (2005) Den Haag.

Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), Handreiking voor posten en directies ten behoeve van Jaarplan 2006 (2005) Den Haag.

Strategie (1) Een OS-Coherent Arbeidsmigratiebeleid (2005) Den Haag.

Strategie (1) OS-Coherentie Kleine Wapens & Ontwikkeling (2005) Den Haag.

Werknotitie Coherentie Ontwikkelingssamenwerking-Visserij (2005) Den Haag.

Beleidsregels Humanitaire Hulp (2006) Den Haag.

Werkdocumenten/reviews

Working Document GAVIM and the Sectoral Approach (2000) Den Haag.

Attaining Sustainability in the Legal Sector in South Africa (2002) Pretoria: Nederlandse ambassade.

Interne review van de Afrikanotitie 'Sterke Mensen, Zwakke Staten' (2005) Den Haag.
Resultaten in ontwikkeling, Rapportage 2004/2005 (2006) Den Haag.

Verslag Review Track Record 'Keeping on track' (2006) Den Haag.

Resultaten in ontwikkeling, Rapportage 2005/2006 (2007) Den Haag.

Terugblik op de uitvoering van de Afrikanotitie 'Sterke Mensen, Zwakke Staten' (2007) Den Haag.

Jaarplannen/jaarverslagen

Nederlandse ambassade DR Congo, Ghana, Mali, Uganda, Rwanda, Tanzania, Zambia, Zuid-Afrika, Jaarplannen/Jaarverslagen 1998 tot en met 2001, Den Haag.

Nederlandse ambassade DR Congo, Burkina Faso, Ethiopië, Ghana, Kenia, Mali, Mozambique, Uganda, Rwanda, Sudan, Tanzania, Zambia, Zuid-Afrika, Jaarplannen/Jaarverslagen 2002, Den Haag.

Nederlandse ambassade DR Congo, Burkina Faso, Ethiopië, Ghana, Kenia, Mali, Mozambique, Nigeria, Uganda, Rwanda, Sudan, Tanzania, Zambia, Zimbabwe, Zuid-Afrika, Jaarplannen/Jaarverslagen 2003 tot en met 2005, Den Haag.

Nederlandse ambassade Ghana, Mali, Rwanda, Tanzania, Zambia, Zuid-Afrika, Jaarplannen/Jaarverslagen 2006, Den Haag.

Meerjarig strategisch plan (MJSP)

Nederlandse ambassade Burkina Faso, Ghana, Kenia, Mali, Mozambique, Uganda, Rwanda, Tanzania, Zambia, Zuid-Afrika, Meerjarig strategisch plan 2005-2008.

Nederlandse ambassade Ghana, Meerjarig strategisch plan 2004-2007.

Track Record

Beoordelingskader (trackrecord) voor macrohulp (2002) Den Haag.

Appreciatiekader PRSP Proces. Deel 1: Appreciatiekader, Deel 2: Toelichting (2004) Den Haag.

Handreiking Public Finance Management (PFM) (2004) Den Haag.

Handreiking Track Record 'Welke mate van 'alignment' is mogelijk en welke hulpmodaliteiten komen hiermee overeen?' (2004) Den Haag.

Rapportageformat Basisvoorwaarden Goed Bestuur (2005) Den Haag.

Toelichting Kwaliteit Beleidsdialoog (2004) Den Haag.

Nederlandse ambassade Ghana, Mali, Tanzania, Zambia, Track Record 1998-2001 Den Haag.

Nederlandse ambassade Burkina Faso, Ghana, Kenia, Mali, Mozambique, Tanzania, Zambia, Track Record 2002-2003, Den Haag.

Nederlandse ambassade Burkina Faso, Ghana, Kenia, Mali, Mozambique, Rwanda, Tanzania, Zambia, Zuid-Afrika, Track Record 2004, Den Haag.

Nederlandse ambassade Burkina Faso, Ghana, Kenia, Mali, Mozambique, Rwanda, Tanzania, Zuid-Afrika, Track Record 2005, Den Haag.

Nederlandse ambassade Ghana, Mali, Tanzania, Track Record 2006, Den Haag.

Overige factsheets en verslagen

Factsheet: Europese Unie (EU) en Goed Bestuur. Handboek Goed Bestuur (2004) Den Haag.

Factsheet: Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) - Goed Bestuur (2004) Den Haag.

Terugkomdagen DMV 2006 (2006) Den Haag: DGIS/DMV.

Memoranda

DMV/VG-638/01 WRR-rapport en regeringsreactie (2001) Den Haag.

DMV/VG-116/05 Aantekening indicatoren goed bestuur (2005) Den Haag.

FEZ/BZ-015/05 Gebruik landenallocatiemodel (2005) Den Haag.

Netherlands' memorandum for the OECD/DAC peer review 2006 (2006) Den Haag.

FEZ/BZ-054/07 Voor -en nadelen van input- en outputdoelstellingen (2007) Den Haag.
Goedkeuringsmemoranda jaarplan Tanzania, Mali en Zambia 1998-2005 Den Haag.

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)

IOB (1999) 'Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996', in *IOB Evaluaties No 280*, Den Haag.

IOB (1999) 'Hulp door Handel, evaluatie van het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden (CBI) 1990-1996', in *IOB Evaluaties No 281*, Den Haag.

IOB (2000) 'Onderzoek naar de Samenwerking tussen Mali en Nederland, 1994-1998', in *IOB Werkdocument*, Den Haag.

IOB (2002) 'Nederlands Schuldverlichtingsbeleid 1990-1999', in *IOB Evaluaties No 291*, Den Haag.

IOB (2003) 'Resultaten van internationale schuldverlichting 1990-1999', in *IOB Evaluaties No 292*, Den Haag.

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.

IOB (2003) Dijkstra, G. en Hermes, N., 'The Debt Crisis, International Responses, and Results of Debt Relief', in *IOB Werkdocument*, Den Haag.

IOB (2005) Chisala V. en Cornelissen W., 'Evaluation of Sector Approach, Zambia', in *IOB Werkdocument*, Den Haag.

IOB (2005) Linde, M. van der, Terwindt, F., 'Evaluation of the Sector Wide Approach as applied by the Dutch development co-operation, Burkina Faso', in *IOB Werkdocument*, Den Haag.

IOB (2005) Stegeman, M., en Sturkenboom, I., 'Mensenrechten En Bevordering Van De Rechtsstaat: Evaluatie Van Programma's En Projecten 1998-2002', in *IOB Werkdocument*, Den Haag.

IOB (2005) 'Donor review of exit principles and practice: The Netherlands', in *IOB Werkdocument*, Den Haag.

IOB (2006) 'Poverty, policies and perceptions in Tanzania. An evaluation of Dutch aid to two district rural development programmes', in *IOB Evaluaties No 296*, Den Haag.

IOB (2005) Lange, P. de, *Donor review of exit principles and practice: The Netherlands*, Den Haag.

IOB (2005) 'Aid for Trade, An evaluation of Trade-Related Technical Assistance', in *IOB Evaluaties No 300*, Den Haag.

IOB (2006) 'Van Projecthulp Naar Sectorsteun. Evaluatie Van De Sectorale Benadering 1998-2005', in *IOB Evaluaties No 301*, Den Haag.

IOB (2006) 'Dutch Humanitarian Assistance - An Evaluation', in *IOB Evaluaties No 303*, Den Haag.

IOB (2006) Leliveld, A., 'Evaluation of the Implementation of the Sector-Wide Approach in Bilateral Aid; Country Report Uganda', in *IOB Werkdocument*, Den Haag.

IOB (2006) Hout, W. en Koch, D., 'Selectiviteit in Het Nederlandse Hulpbeleid, 1998-2004', in *IOB Werkdocument*, Den Haag.

IOB (2006) Pieper, A. et al, 'Mainstreaming of hiv/aids in Ethiopia by the Royal Netherlands Embassy in Addis Ababa', (*ongepubliceerd BZ-document*), Den Haag.

IOB (2006) Zwamborn, M., Hey, H. en Reisen, M. van, 'Human Rights Policy Versus Practice: An Evaluation of the Implementation of the Human Rights Policy

of the Netherlands in Its Relations with China, Indonesia, Iran, Mexico and Rwanda in the Period 1999-2004', in *IOB Werkdocument*, Den Haag.

IOB (2007) 'Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005', in *IOB Evaluaties No 304*, Den Haag.

IOB (2007) Pieper, A. et al, 'Mainstreaming of hiv/aids in South Africa by the Royal Netherlands Embassy in Pretoria', (*ongepubliceerd BZ-document*), Den Haag.

IOB (2007) 'Evaluatie van het hiv/aidsbeleid in Sub-Sahara Afrika', (*ongepubliceerd BZ-document*), Den Haag.

IOB (2007) 'Impact Evaluation Water Supply and Sanitation Programmes, Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006', in *IOB Evaluaties No 305*, Den Haag.

IOB (verwacht in 2008) *Evaluatie Duurzame Stedelijke Ontwikkeling (werktitel)*, Den Haag.

IOB (verwacht in 2008) *Impact evaluation basic education Uganda (werktitel)*, Den Haag.

IOB (verwacht in 2008) *Impact evaluation basic education Zambia, (werktitel)*, Den Haag.

Series

DGIS Focus on Development Series, nr. 10, *Integrated Area Development. Experiences with Netherlands Aid in Africa* (1999), Sterkenburg J. en Wiel van der A. (ed.), Den Haag.

Debate Series Nijmegen, *Five Years of NEPAD: new challenges in addressing Africa's development priorities in the 21st century*, Jimí O. Adésínà, Keynote Address 'Shaping a New Africa, 11 april 2006.

Parlementaire documentatie

Handelingen

Aanhangsel van de Handelingen, Vragen van de leden Verhagen en Van Ardenne-van der Hoeven (beiden CDA) aan de minster voor Ontwikkelingssamenwerking over hulpverlening aan Mozambique, nr. 993, 10 april 2000.

Aanhangsel van de Handelingen, Vragen van het lid Hoekema (D66) aan de minister van Buitenlandse Zaken over Rwanda, nr. 1504, 22 juni 2001.

Aanhangsel van de Handelingen, Vragen van het lid Verburg (CDA) aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over de mensenrechten in Rwanda, nr. 724, 4 februari 2002.

Aanhangsel van de Handelingen, Vragen van het lid Dijksma (PvdA) aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over executies in Burkina Faso, nr. 691, 7 februari 2002.

Aanhangsel van de Handelingen, Vragen van het lid Karimi (D66) aan de minister van Buitenlandse Zaken over executies in Burkina Faso, nr. 690, 14 februari 2002.

Aanhangsel van de Handelingen, Vragen van het lid Dijksma (PvdA) aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over executies in Burkina Faso, nr. 1003, 5 april 2002.

Aanhangsel van de Handelingen, Vragen van het lid Szabó (VVD) aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over corruptie met ontwikkelingsgelden, nr. 1588, 12 mei 2004.

Aanhangsel van de Handelingen, Vragen van de leden Fierens en Tjon-a-Ten (beiden PvdA) aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over corruptie met ontwikkelingsgelden, nr. 1679, 18 mei 2004.

Stemmingen over moties, Huizinga-Heringa/Fierens over ODA-toerekening kwijt te schelden kredietschulden (TK 29 200 V, nr. 91), TK 91-5902, 1 juli 2004.

Aanhangsel van de Handelingen, Vraag van het lid Szabó (VVD) aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over ontwikkelingssteun aan Mozambique, nr. 1808, 5 juli 2004.

Aanhangsel van de Handelingen, Vragen van de leden Fierens en Tjon-a-Ten (beiden PvdA) aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over corruptie met ontwikkelingsgelden, nr. 2280, 17 september 2004.

Aanhangsel van de Handelingen, Vragen van de leden Ferrier (CDA), Dittrich (D66) en Koenders (PvdA) aan de ministers van Buitenlandse Zaken en voor

Ontwikkelingssamenwerking over de conclusies van de Rwandese regering aangaande het parlementair onderzoek naar het voortbestaan van genocide-ideologie in Rwanda, nr. 284, 27 september 2004.

Aanhangsel van de Handelingen, Vragen van de leden Koenders en Samsom (beiden PvdA) aan de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking over misdaden van het Ugandese leger in Noord-Uganda en illegale goudexploitatie in Oost-Congo, nr. 259, 8 november 2005.

Aanhangsel van de Handelingen, Vragen van het lid Samsom (PvdA) aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over de voedselvoorziening van vluchtelingen in Noord-Uganda, nr. 321, 18 oktober 2005.

Kamerstukken

Een Wereld van Verschil, Nieuwe Kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig, TK 21 813, nrs. 1-2, 20 september 1990.

Aids en Ontwikkelingssamenwerking, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 1992-1993, 21836, nr. 3.

Aids en Ontwikkelingssamenwerking. Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 1994-1995, 21836, nr. 6, 20 juni 1995.

Herijking van het Buitenlands Beleid, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Economische Zaken, voor Ontwikkelingssamenwerking, van Defensie en van Financiën aan de Tweede Kamer, TK 24337, nr. 1, 11 september 1995.

Nota Internationaal Natuur- en Milieubeleid, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, TK 25 946, nr. 2, 10 maart 1998.

Regiobeleidsdocumenten / landenbeleidsdocumenten, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, TK 25 535, nr. 4, 29 april 1998.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, beleidsvoornemens inzake toepassing van criteria op het vlak van de structurele bilaterale ontwikkelingshulp, TK 26 200 V, nr. 8, 5 november 1998.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999, Motie van het lid Dijkema cs., TK 26 200 V, nr. 25, 3 december 1998.

Landenbeleid structurele bilaterale hulp, Brief van de minister voor Ontwikkelings-samenwerking aan de Tweede Kamer, TK 26 433, nr. 1, 26 februari 1999.

Programmahulp, Brief Algemene Rekenkamer bij het rapport aan de Tweede Kamer, TK 26 455, nr. 1, 25 maart 1999.

Programmahulp, Rapport, TK 26 455, nr. 2, 25 maart 1999.

Kwaliteit Europese Hulp, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 26 536, nr. 1, 17 mei 1999.

Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) aan de Tweede Kamer, mede namens ambtgenoten van Economische Zaken, van Financiën, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Verkeer en Waterstaat, van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 26 603 nr. 1, 8 juni 1999.

Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) aan de Tweede Kamer, TK 26 603, nr. 2, 8 juni 1999.

Aids en Ontwikkelingssamenwerking, Brief van de minister voor Ontwikkelingswerking aan de Tweede Kamer, TK 21836, nr. 7, 27 juli 1999.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 26 200 V, nr. 88, 17 augustus 1999, Afrika Notitie.

Kwaliteit van de VN als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 26 714, nr. 2, 27 september 1999.

Landenbeleid structurele bilaterale hulp, Brief van de minister voor Ontwikkelings-

samenwerking aan de Tweede Kamer, TK 26 433 nr. 18, 10 november 1999.

Landenbeleid structurele bilaterale hulp, Brief van de minister voor Ontwikkelings-samenwerking aan de Tweede Kamer, TK 26 433, nr. 22, 6 december 1999, *Notitie Macro-georiënteerde programmahulp*.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000, Motie van het lid Remak c.s., TK 26 800 V, nr. 68, 9 december 1999.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek Uitzending Personeel Ontwikkelingssamenwerking, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 26 958, nr. 1, 21 december 1999, *Aanbieding van en beleidsreactie op eindrapport IBO Uitzending personeel ontwikkelingssamenwerking*.

Kwaliteit van de Internationale Financiële Instellingen als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 26 967, nr. 1, 27 december 1999.

Landenbeleid structurele bilaterale hulp, Brief van de minister voor Ontwikkelings-samenwerking aan de Tweede Kamer, TK 26 433, nr. 23, 5 april 2000, *Macrobrief over in 1999 gevoerde beleid op het gebied van programmahulp*.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, TK 26 800 V, nr. 93, 25 april 2000.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000, Brief van de minister voor Ontwikkelings-samenwerking aan de Tweede Kamer, TK 26 800 V, nr. 109, 13 juni 2000.

Nederlands multilaterale hulpbeleid, Brief van de minister voor Ontwikkelings-samenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27 237, nr. 1, 12 juli 2000, *Notitie Samenwerken voor effect: Op weg naar een internationale ontwikkelingsarchitectuur*.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Uitzending Personeel Ontwikkelingssamenwerking, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 26 958, nr. 2, 30 augustus 2000.

Ondernemen tegen Armoede, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, TK 27 467, nr. 1, 20 oktober 2000.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2001, Motie van de leden Van Ardenne-Van der Hoeven en Van Middelkoop, TK 27 400 V, nr. 32, 2 november 2000.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2001, Motie van het lid Hessing cs., TK 27 400 V, nr. 39, 2 november 2000.

Crisissituatie Grote Merengebied, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 25 098, nr. 17, 12 maart 2001, Notitie Nederland en de Grote Merenregio.

Mensenrechtenbeleid, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27 742, nr. 1, 14 mei 2001.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2001, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27 400 V, nr. 76, 31 mei 2001.

Landenbeleid structurele bilaterale hulp, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 26 433, nr. 32, 8 juni 2001, Rapportage programmahulp 2000.

Ontwikkelingssamenwerking en goed bestuur, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27 820, nr. 1, 15 juni 2001, WRR-Rapport no. 58, Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur; regeringsreactie.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27 433, nr. 3, 27 juni 2001, Notitie Civil Society en Structurele Armoedebestrijding.

Internationaal Natuur- en Milieubeleid, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 25 946, nr. 3, 28 september 2001, Notitie Milieu en armoedebestrijding.

Landenbeleid structurele bilaterale hulp, Brief van de minister voor Ontwikkelings-samenwerking, TK 26 433, nr. 37, 9 oktober 2001.

Conflictpreventiebeleid, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 28 065, nr. 1, 22 oktober 2001, Notitie Conflictpreventie.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2002, Motie van het lid Hessing cs., TK 28 000 V, nr. 32, 1 november 2001.

Buza 010299, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer ter aanbieding van de voortgangsrapportage 'Gevecht tegen AIDS: de derde ronde 1998-2001', niet-dossierstuk 2001-2002.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2002, Brief van de minister voor Ontwikkelings-samenwerking aan de Tweede Kamer, TK 28 000 V, nr. 45, 6 maart 2002.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2002, Brief van de minister voor Ontwikkelings-samenwerking aan de Tweede Kamer, TK 28 000 V, nr. 48, 15 maart 2002, Notitie Platformbevordering onafhankelijke omroepen in Afrika.

Duurzame armoedebestrijding, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamen-werking aan de Tweede Kamer, TK 28 318, nr. 1, 28 maart 2002, Coherentiebrief.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2002, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, TK 28 000 V, nr. 63, 28 maart 2002, Europese handelsbelemmeringen en ontwikkelingslanden.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2002, Brief van de minister voor Ontwikkelings-samenwerking aan de Tweede Kamer, TK 28 000 V, nr. 55, 15 april 2002, Notitie Decentralisatie en lokaal bestuur.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2002, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 28 000 V, nr. 58, 19 april 2002.

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2002, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 28 000 V, nr. 60, 24 april 2002, Notitie Wederopbouw na conflict.

Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal, Brief van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 28 450 nr. 1, 23 mei 2002.

Afrikabeleid, De Hoorn van Afrika, Brief van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, TK 22 831, nr. 41, 28 oktober 2002.

Buzao20477, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer ter aanbieding van Duurzame Daadkracht, Actieprogramma voor Duurzame Ontwikkeling, 29 november 2002.

Duurzame armoedebestrijding, Brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, TK 28 318, nr. 2, 2 december 2002, Notitie Beleidscoherentie ontwikkelingssamenwerking-landbouw, 29 november 2002.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2003, Motie van de leden Koenders en Terpstra, TK 28 600 V, nr. 25, 4 december 2002.

Def0300045, Brief van de minister van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer ter aanbieding van de notitie 'stand van zaken m.b.t. uitvoering van de aanbevelingen Veiligheidsraad Resolutie 1325 Vrouwen, Vrede en Veiligheid', niet-dossierstuk 2002-2003.

Vaststelling van de begroting van het ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2003; Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, TK 28 600 X, nr. 45, 19 mei 2003, Beleidskader Civiel Militaire samenwerking.

Vaststelling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2003; Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, Beeld op hoofdlijnen van de uitgangspunten van beleid van Ontwikkelingssamenwerking voor de komende jaren, 28 600 V, nr. 65, 17 juni 2003.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2003; Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 28 600 V, nr. 72, 8 september 2003, Beleidsreactie IOB-evaluatie Schuldverlichting.

Afrikabeleid, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer TK 29 237, nr. 1, 3 oktober 2003.

Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid voor de komende jaren, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 234, nr. 1, 3 oktober 2003, Notitie Aan Elkaar Verplicht: Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015.

Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid voor de komende jaren, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 234, nr. 2, 3 oktober 2003, Eindrapport IBO-werkgroep Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking, 2002-2003.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 200 V, nr. 10, 3 oktober 2003, Oprichting stabiliteitsfonds.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004, Motie van de leden Huizinga-Heringa en Koenders, TK 29 200 V, nr. 14, 18 november 2003.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004, Motie van de leden Koenders en Huizinga-Heringa, TK 29 200 V, nr. 15, 18 november 2003.

Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid voor de komende jaren, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 234, nr. 20, 12 december 2003.

Ontwikkelingssamenwerkingbeleid voor de komende jaren, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 234, nr. 21, 15 december 2003, Notitie Waarderingsstelsel OS-activiteiten en sectoren.

Afrikabeleid, Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid voor de komende jaren Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 237/29 234, nr. 4, 9 december 2003.

Afrikabeleid, Crisisituatie Grote Meren Gebied, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 237/25 089, nr. 5, 13 februari 2004.

Afrikabeleid, De Hoorn van Afrika, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 237/22 831, nr. 6, 13 februari 2004, Notitie Grote Meren.

Ondernemen in conflictgebieden, Brief van de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, van Economische Zaken en van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, TK 29 439, nr. 1, 17 februari 2004, Notitie Ondernemen in conflictgebieden.

Afrikabeleid, Brief van de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Defensie aan de Tweede Kamer, TK 29 237, nr. 7, 27 februari 2004.

Ontwikkelingssamenwerkingbeleid voor de komende jaren, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 234, nr. 24, 1 maart 2004, Aanbieding van en beleidsreactie op rapport 'Local Solutions to Global Challenges: Towards Effective Partnership in Basic Education'.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 200 V, nr. 67, 12 maart 2004, Inzet Stabiliteitsfonds.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004, verslag van een Algemeen Overleg, TK 29 200 V, nr. 79, 24 mei 2004.

Het Nederlandse internationale aidsbeleid, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 648, nr. 1, 27 mei 2004.

Ontwikkelingssamenwerkingbeleid voor de komende jaren, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 234, nr. 27, 11 juni 2004, *Rapportage Harmonisatie*.

Het Nederlandse internationale aidsbeleid. Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 648, nr. 2, 14 juni 2004.

Afrikabeleid, Afrika en Handel, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en van de staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, TK 29 237, nr. 12, 2 juli 2004.

Verbanden tussen ontwikkeling en migratie, Brief van de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en voor Vreemdelingenzaken en integratie aan de Tweede Kamer, TK 29 693, nr. 1, 9 juli 2004, *Notitie Ontwikkeling en migratie*.

Ontwikkelingssamenwerkingbeleid voor de komende jaren, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 234, nr. 28, 16 juli 2004.

Het Nederlandse internationale Aidsbeleid, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004, Verslag van een algemeen overleg, TK 29648/29200 V, nr. 3, 11 augustus 2004.

Afrikabeleid, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, Regeringsstandpunt t.a.v. de crisis in Darfur, TK 29 237, nr. 14, 13 augustus 2004.

Verslag van een werkbezoek van een delegatie uit de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken aan de Republiek Mozambique d.d. 2 tot en met 7 mei 2004, Verslag Algemeen Overleg, TK 29 725, nr. 3, 26 oktober 2004.

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2005, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, TK 29 800 V, nr. 70, 27 december 2004, Instituut Clingendael 'Evaluatie Vredesfonds, flexibiliteit met visie 2001-2003'.

Ontwikkelingssamenwerkingbeleid voor de komende jaren, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, TK 29 234, nr. 33, 17 januari 2005, ORET-regeling.

De Hoorn van Afrika, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 22 831, nr. 49, 2 februari 2005.

Wederopbouw na gewapend conflict, Brief van de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, van Buitenlandse Zaken en van Defensie en de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, TK 30 075, nr. 1, 22 maart 2005, *Notitie Wederopbouw na gewapend conflict*.

Afrikabeleid, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer mede namens de minister van Defensie, TK 29 237, nr. 19, 25 april 2005.

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 30 548, nr. 1, 10 mei 2006, *Aanbieding van en beleidsreactie op IOB-rapport 'Van projecthulp naar sectorsteun'*.

Jaarverslag en slotwet van het Ministerie van Buitenlandse Zaken 2004, Jaarverslag van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) aan de Tweede Kamer, TK 30 100 V, nr. 1, 18 mei 2005.

Ontwikkelingssamenwerkingbeleid voor de komende jaren, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 234, nr. 37, 25 mei 2005, *Voortgang OS-waterprogramma*.

Crisissituatie Grote Meren Gebied, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 25 098, nr. 37, 5 september 2005.

Ontwikkelingssamenwerkingbeleid voor de komende jaren, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 234, nr. 39, 28 september 2005, *Onderzoeksbeleid Onderzoek in ontwikkeling*.

Afrikabeleid, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 237, nr. 18, november 2005.

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2006, Amendement van de leden Samson en Koenders, TK 30 300 V, nr. 28, 22 november 2005.

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2006, Amendement van het lid Samson, TK 30 300 V, nr. 29, 22 november 2005.

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2006, Amendement van het lid van der Laan, TK 30 300 V, nr. 38, 24 november 2005.

Afrikabeleid, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer mede namens de minister van Defensie, TK 29 237, nr. 30, 8 maart 2006.

Afrikabeleid, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 237, nr. 37, 7 april 2006.

Afrikabeleid, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 237, nr. 38, 7 april 2006.

Afrikabeleid, Motie van de leden Samson en Karimi, TK 29 237, nr. 41, 18 april 2006.

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2006, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en van Financiën aan de Tweede Kamer, TK 30 300 V, nr. 127, 4 mei 2006.

Jaarverslag en slotwet van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2005, Jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) aan de Tweede Kamer, TK 30 550 V, nr. 1, 17 mei 2006.

Voorziens- en leveringszekerheid energie, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, TK 29 023, nr. 26, 24 mei 2006, Notitie Energievoorzieningszekerheid en buitenlands beleid.

Afrikabeleid, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 237, nr. 46, 21 juni 2006.

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2006, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 30 300 V, nr. 130, ontvangen 13 juni 2006.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2006, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 30 300 V, nr. 132, 27 juni 2006, Aanbieding van en beleidsreactie op IOB-rapport 'Evaluatie van het Mensenrechtenbeleid'.

Afrikabeleid, Brief van de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 237, nr. 50, 7 juli 2006.

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2006, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer (met bijlagen), Resultaten van de evaluatie 2005 van het Programma Samenwerking Opkomende markten (PSOM) TK 30 300 V, nr. 145, 3 augustus 2006.

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2006, Crisissituatie Grote Meren Gebied, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 30 300 V/25 098, nr. 144, 10 augustus 2006.

Crisissituatie Grote Merengebied, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 25 098, nr. 41, 29 augustus 2006

Afrikabeleid, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 237, nr. 52, 8 september 2006.

Ontwikkelingssamenwerkingbeleid voor de komende jaren, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 234, nr. 54, 17 oktober 2006, Aanbieding van en beleidsreactie op IOB-rapport 'Dutch Humanitarian Assistance: an evaluation'.

Vaststelling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2007, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 30 800 V, nr. 91, 1 mei 2007, Aanbieding van en beleidsreactie op Evaluatie Stabiliteitsfonds 2004-2005.

Vaststelling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2007/Vergaderingen Interim Committee en Development Committee, Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer, TK 30 800 V/26 234, nr. 102, 13 juni 2007.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2008, Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer, TK 31 200 IXB, nr. 5, 15 oktober 2007.

Beleidsbrief ontwikkelingssamenwerking, Brief van de minister voor Ontwikkelings-samenwerking aan de Tweede Kamer, TK 31 250, nr. 1, 16 oktober 2007, Notitie: Een Zaak van iedereen: Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld.

Beleidsbrief ontwikkelingssamenwerking, Brief van de minister voor Ontwikkelings-samenwerking aan de Tweede Kamer, TK 31 250, nr. 2, 29 oktober 2007, Aanbieding van en beleidsreactie op IOB-rapport 'Impact Evaluation Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006'.

Mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, TK 31 263, nr. 1, 5 november 2007, Notitie: 'Naar een menswaardig bestaan' - een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid.

Memories van Toelichting

- 1998 - TK 25 600 V, nr. 2.
- 1999 - TK 26 200 V, nr. 2.
- 2000 - TK 26 800 V, nr. 2.
- 2001 - TK 27 400 V, nr. 2.
- 2002 - TK 28 000 V, nr. 2.
- 2003 - TK 28 600 V, nr. 2.
- 2004 - TK 29 200 V, nr. 2.
- 2005 - TK 29 800 V, nr. 2.
- 2006 - TK 30 300 V, nr. 2.
- 2007 - TK 30 800 V, nr. 2.

Internetbronnen

- ec.europa.eu
- english.focacsummit.org
- europa.eu
- news.bbc.co.uk
- www.acdi-cida.gc.ca
- www.afd.fr

www.afdb.org
www.afrobarometer.org
www.agoa.info
www.bceao.int
www.bmz.de
www.care.org
www.commissionforafrica.org
www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it
www.crisisgroup.org
www.defense.gouv.fr
www.defenselink.mil
www.dep.no
www.dfid.gov.uk
www.elysee.fr
www.fewer-international.org
www.formin.fi
www.freedomhouse.org
www.g7.utoronto.ca
www.gatesfoundation.org
www.gcacma.org
www.gleneagles.com
www.hrw.org
www.iceida.is
www.icg.org
www.icglr.org
www.icrc.org
www.ictsd.org
www.igad.dj
www.imf.org
www.international-alert.org
www.ipsnews.be
www.irinnews.org
www.itu.int
www.live8live.com
www.mdrp.org
www.mfa.is
www.minbuza.nl
www.mofa.go.jp
www.monuc.org

www.nai.uu.se
www.nationsencyclopedia.com
www.norad.no
www.oecd.org
www.office-du-niger.org
www.oxfam.org
www.pepfar.gov
www.reliefweb.int
www.sida.se
www.soros.org
www.state.gov
www.telegraph.co.uk
www.transparency.org
www.twnafrica.org
www.um.dk
www.un.org
www.unctad.org
www.undp.org
www.uneca.org
www.unfpa.org
www.unhcs.org
www.unmillenniumproject.org
www.usaid.gov
www.wereldomroep.nl
www.worldbank.org
www.worldwatch.org

Tijdschriften

Jeune Afrique No 2391 (2006), *Si j'étais président*, p. 20-28.

Jeune Afrique No 12 (2006) *L'état de l'Afrique 2006*.

The Broker, issue 1 (2007) Lammers, E. *How will the Beijing Consensus benefit Africa?*, Leiden: IDP.

The Economist (5 januari 2008) *Nigeria: The good, the bad and the president*, p. 35.

Kranten

NRC Handelsblad 06-11-2006, *Verdubbeling van hulp, China zegt Afrika meer handel toe*.

Le monde diplomatique, Abramovici, P. (juli 2004) *United States: the new scramble for Africa*.

Lezingen

Globalisation and the Role of the African Diaspora in reshaping Africa, lezing van Francis Njubi Nesbitt, 13 juni 2006, p.p. 17-18.

The Evolving Relationship between Africa and the World Bank: What We Have Learned Together, toespraak van Callisto Madavo, vicepresident Africa Region van de Wereldbank, Los Angeles, 8 oktober 1997.

Thinking About Developmental States in Africa, Thandika Mkandawire, paper for UNU-AERC Workshop on Institutions and Development in Africa, UNU headquarters Tokyo, Japan, 14 oktober 1998, p. 13.

Poverty and Climate Change, Reducing the Vulnerability of the Poor through Adaptation, AfDB, ADB, DFID, DGIS, DG Development EC, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Germany, OECD, UNDP, UNEP, and The World Bank, 2003.

E4D, *Energy for Development 2004*, World Conference, Chair's Conclusions, 12, 13, 14 december 2004.

Adviesraad Internationale Vraagstukken

De worsteling van Afrika: Veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, nr. 17, januari 2001.

Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten, nr. 34, maart 2004.

Falende Staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid, nr. 35, mei 2004.

Opmerking:

Bronnen zoals berichtenverkeer, ambassadeverslagen, e-mails en memoranda (met uitzondering van enkele essentiële gevallen) zijn niet opgenomen.

Bijlage 5 Geïnterviewde en geraadpleegde personen

In totaal zijn 506 mensen geïnterviewd of geraadpleegd. Niet meegenomen zijn de interviews voor de internationale evaluatie van algemene begrotingssteun (Burkina Faso, Mozambique, Uganda) en de DfID-evaluaties van algemene begrotingssteun aan Ghana en Tanzania.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (183):

Aardenne, W. van; Abbas Malloum, B.; Abbas, Corine; Abegaz, Yelgine; Akerboom, Hans; Andriessen, Joost; Anten, Louise; Asch, H. van; Asfaw, Teshager; Baar, K. van; Banning, T. van; Bastiaenen, Philip; Bauer, Jan A.; Beijers, Ellen; Bekkers, Paul; Berendsen, Bernard; Berteling, Jan; Beukeboom, M.; Bierkens, Michiel; Blussé, P.; Boer, J.A.; Boerekamp, H.; Bol, Dirk; Bolhuis, Annemarie; Bommel, Joris van; Bonis, Desirée; Boogaard, Mark van den; Brouwer, Maarten; Bruggen, Frits van; Bruin, Fred de; Bruinsma, D.; Buijs, Reina; Buikema, R.H.; Calon, Monique; Collet, Steven; Dadema, Martijn; Dam, Anke van; Dijksterhuis, H.; Dijkstra, T.; Dool, Robert van den; Doorn, Dicky; Dorst, Pieter; Eeckhout, Marion; Emmerink, Ruth; Engering, Frans; Esch, Wilma van; Faber, E.; Fifatin, D.; Gaag, Jet van der; Geer, P. van de; Geer, Roeland van de; Gerner, H.; Gerritsen, M.; Geut, Geert; Geuzebroek, M.; Gijselhart, Henk; Gonggrijp, Mette; Gosses, Antoinette; Gribling, Fons; Groot, Suzanne de; Gulik, Henriette van; Haver Droeze, Frederik; Helleman, Claudine; Hendrix, Huub; Hennekens, Alphons; Hilberink, Eric; Hoogh, J. de; Huesken, Jan; Huguénin, Bert; Huige, M.; Jacobi, A.; Jahier, K.; Janssen, Charles; Jong, Dennis de; Jong, I. de; Jong, Marius de; Jongman, Marjolein; Kalibbala, George; Kamphuis, Monique; Karanja, Ph.; Keppels, F.C.; Kesteren, Karel van; Kingma, Wepke; Klijn, C.; Klinkert, Els; Kloth, S.; Kluck, T.; Klugkist, Jan; Koelstra, Rein; Kooijmans, A.; Koper, Martin; Kostwinder, Gretha; Kraan, P.; Lange, J. de; Leemhuis, Elly; Ligtvoet, H.; Linden, Mark van der; Litjens, Paul; Lode, E.; Maarschalkerweerd, Claudia; Makulu Kumwenda, Judith; Mascini, F.; Mebius, J.; Middeldorp, Eduard; Molai, Lebogang ;

Moquette, Marc; Muller, Monique; Nicolai, Frieda; Nieuwenhuis, D.; Nijenhuis, D.; Nugteren, H.; Nuiten, Floor; Olsthoorn, M.; Ong'olo, D.; Otten, Marijke; Pas, Theo; Pilsner, M.; Plomp, Wouter; Pol, Ineke van de; Poley, Janny; Pos, Egbert; Pronk, Delphine; Raadschilders, Hans; Remijn, Jan; Rimmelzwaal, Lidi van; Renssen, Marieke van; Roes, M.; Roos, Aaltje de; Ruijters, Yvonne; Sanoko, A.; Schalkwyk, Gerrit van; Schönherr, Peter; Schueler, Anneloes; Schuurman, Mariët; Siebes, Ronald; Siegert, R.; Sinke, M.; Smallenbroek, Jantinus; Smit, Coert; Sniijders, Vincent; Soede, S.; Someren, Ester van; Somsen, Hester; Staal, Petra; Steeghs, J.; Steens, Fenny; Stoios-Braken, A.; Swalef, A.; Tazelaar, Birgitte; Tempelman, Gert-Jan; Tholen, Paul; Timmermans, Dia; Tol, Isabelle van; Traoré, Namory; Tuinstra, Siemon; Veen, Hans van der; Veen, Roel van der; Veenbaas, H.; Velde, J. van der; Vermaat, B.; Vlaar, J.; Vogels, Mieke; Vorst, Aard van der; Vries, Henny de; Vries, Peter de; Waard, Johan de; Wal, Frits van de; Walsum, Bink van; Waltmans, Jan; Wamsteker, N.; Waslander, Jacob; Weijers, C.; Weijland, Jos; Wermuth, E.; Westenbrink, Geert; Wiel, Arie van der; Wieren, Jelte van; Wiersma, Jacob; Wind, Marjan; Wolters, Geeskelien; Zwetsloot, Paul

Externe deskundigen in Nederland (28):

Blom, M.; Bogorad, N.; Bos-Ollerman, Hilde; Ekelmans, H.; Ellis, Stephen; Frerks, Georg; Gerlagh, M.; Goor, Luc van de; Hermes, P.; Hospes, Otto; Imboden, N.; Jong, Karin de; Lanning, J.; Lanser, Piet; Linden, Martin van der; Mechelen, J. van; Meene, Ineke van de; Nijenhuis, J.; Olden, Jan van; Otto, Jan Michiel; Puijtenbroek, Joost van; Schröder, Beer; Tuit, Jan; Ubink, Janine; Uum, Erik van; Wiggers, Arthur; Heemskerck, Willem; Sijssens Paul

Medewerkers Nederlandse overheid (16):

Aerts, Peter; Anemaet, Frans; Beukering, Toine; Bos, Sjoerd; Bosch, R.A.; Calmeyer Meijburg, Mike; Gaag, Jet van der; Headley, Rose; Leeuwen, Ron van; Neeteson, J.; Pruysenaere de la Woestijne, R. de; Siccama, Jan Geer; Staalduinen, Peter van; Stumpers, J.; Verweij, J.M.; Woerd, J. van der

Medewerkers lokale overheden en sectorministeries (23):

Addai, Eddy; Ba, Youba; Beeko, Chris; Doucouré, Samba; Eilor, Joseph; Johnston, B.; Kabagire, Alfred; Kelemework, Asrat; Kganakga; Kyerematen, Leonora; Mends, Eva; Muvumba, Angela; Mwash, Anna; Ngcob, Nyimbi, M.; Pumpeh, Agyemang; Samake, Salif; Sanogo, Ibrahima; Sylla, Ibrahima; Traoré, Mamadou; Metcalfe, Jon; Guta, Atsede; Tshosho

Medewerkers van internationale donoren (101):

Agyeman-Duah, Baffour; Akodjenou, A.; Amaral, C.; Arakawa, Aya; Araki, H.; Asamoah, Franklin; Asekenye-Oonyu, A.; Badiane, Alioune; Bekele, Abeba; Bowden, M.; Brooke, R.; Cachalia, Nazira; Cascon, J.; Chung, E.; Cosseé, O.; Cutts, M.; Due, T.; Dyer, P.; Endres, D.; Feller, E.; Ferreira, A.; Fiona; Fraser, H.; Fraser, Susan; Frueh, S.; Fukunaga, N.; Gagné, Darquis; Garbinsky, G.; Gentiloni, F.; Gerpern, A. van; Guerrieri, F.; Guimond, Alexandre; Hines, D.; Holshof, K.; Hoof, Paul van; Jacqueson, P.; Jury, A.; Kamara, M.; Kebede, Gulelat; Keita, Koly Simbo; Kelley, N.; Kennedy, K.; Kesteren, M. van; Khan, A.; Kifetew, Konjit; Konaté, Alina; Kumar, S.; Lambo, D.; Langekamp, J.; Lanzer, T.; Larsen, L.; Lasker, R.; Lawrence, Ted; Lawry-White, S.; Le Bay, Sonia; Lepri, G.; Lindsey, Juliana; Lopes da Silva, R.; Lopes Veloso, C.; Lopez-Moreno, Eduardo; Lucas, Jonathan; Mai, Gerhard; Markie, J.; McKenzie; Mehta, Dinesh; Moreno, M.; Muwaga, Martin; Nabuzaale, Beatrice; Nanyonjo, Harriet; Niggeman-Pucella, H.; Ninaber van Eyben, M.; Oberle, B.; Ongom, Elizabeth; Peter, T.; Pruscini, E.; Rajasingham, R.; Ralph, Ian; Ramachandran, Rowe, E.; Ruge, Nicolai; Rwanyange, Rosemary; Samzun, Guy; Savail; Schoeman, Ria; Schröter, Günther; Sequeira, V.; Shoumilina, Tatjana; Silva, M. da; Stevens, Y.; Stroh, Justina; Tsui, E.; Tuinenburg, K.; Tuts, Rafael; Verbruggen, Bob; Verwey, A.; Vliet, Martin van; Wacker, Dorthe; Ward, M.; Workineh, Tilahun; Yachan, Antonio

Medewerkers van organisaties in civil society/private sector (155):

Abbey, Joseph; Abdallah, Muna; Adem Tahir, Getachem; Agingu, Nellie; Akwetey, Emmanuel; Angwela, Kello; Ariokot, Janet; Banteyerga, Hailom; Barlow, Sarah; Barron, Aiden; Baskin, Julian; Bedada, Amare; Beukes, Pam; Bolnick, Joel; Bond, Patrick; Bosman, Elizabeth; Botha, Lindie; Bradnum, Paul; Brisbane, Cameron; Bulcha, Gutema; Burgher, Frank; Byakutaga, Beatrice; Carey, Susan; Casteren, J.W. van; Comninos, Stelios; Damon, Deon; Determeyer, Hans; Diephout, Arie; Dlamini, Mike; Dodson, Richard; Dolleman, W.; Duvillard, D.; Dyantyi, Zandisile; Ebrahim, Faatin; Elst, Lynn van der; Enyutu, Samuel; Felix, Clive; Foley, Penny; Forster, Clive; Gebre Egziabher, Tegegne; Giyo, Kidwell; Gold, Jenny; Grantham, Francis; Greenwood, B; Heywood, Mark; Himlin, Rebecca; Hlangadala, Florence; Horn, Pat; Houngnibo, G.; Isaacs, Ismail; Jaffee, Georgina; John, Lynelle; Jonah, Kwesi; Jonkers, Oscar; Julie, Frank; Julius, Reuben; Kannameyer, Bruce; Khumalo, Irene; Kidanemariam, Saba; Kidanu, Aklilu; Kikkert, Bas; Klotz, Phyllis; Koné, Ibrahima; Koreissi, Ibrahima; Krähenbühl, P.; Krone, Anton; Kuljian, Christa; Kwazi, Young; Kyengo, C.; Laan, E.; Leach, Valerie; Lombard, Gerhard; Luedi, Ch.; Lutalo Bosa, James; Mabizela, Nhlanhla; Makwela, Mike; Manong, Tikkie;

Mantoua, Mar-Loes; Manzi, Lungisa; Maphumulo, Gretta; Maredi, Minah; Mareldia, Tape; Marock, Carmel; Masinya, Victor; Mataboge, Molesi; Matjhe, Joseph; Mayekiso, Mzwanele; Mbanyana, Almon; Mbithi, S.; McCarthy, Malcolm; Mears, Brad; Meintjies, Frank; Mensa, Jean; Mentoer, Soraya; Mfenyana, Nozuko; Mlumbi, Christine; Moholo, Brian; Mullins, Jinny; Mulugeta, Solomon; Muumbi, C.; Mvoto, Ndaba, Phillip; Nduati Mwaura, P.; Negatu, Zikre; Ngqakayi, Beauty; Nomiliso, Cythia; Nompula, Zukiswa; Ntuli, Thomas; Nxumalo, Ismail; Obwoya-Kinyera, Sam; Ofei-Aboagye, Ester; Ouedraogo, B.; Ousmane Sy; Palma, L.; Panke, N.; Parente, Paula; Pedro, Donovan; Phosa, John; Pichou, Sydney; Pieters, David; Pieterse, Edgar; Piller, Andrew; Pinsky, Barry; Qushwana, Goodwill; Raja, Abdul; Rakesh, Rajani, R.; Ramlutch, Sashika; Reid, Graeme; Rode, Ryan; Roux, Le; Royston, Lauren; Rupiya, Martin; Salie, Faida; Schweizer, B.; Sebopela, Wilifred; Segujja-Munagisa, Edmund; Shibre, Zewdie; Shibr, Teshome; Sogomo, B.; Stuer, Francesca; Tau, Timothy; Tekallign, Tadesse; Thabethe, Dan; Tigabu, Tewodros; Titus, Renecia; Tladi, Seth; Toto, Innocent; Traoré, Ibrahima; Tshabalala, Twala, Zanele; Ulanga, John; Vawda, Ahmedi; Villiers, Denise de; Wadlow, Dawn; Xaba, Happy